

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS  
INTERNACIONAIS**

**LUIS HAROLDO PEREIRA DOS SANTOS JUNIOR**

**A SEGURANÇA HUMANA NA POLÍTICA EXTERNA DA UNIÃO AFRICANA:  
ANÁLISE DA COOPERAÇÃO ENTRE CHINA E ÁFRICA A PARTIR DA  
PERSPECTIVA PÓS-OCIDENTAL (2002-2018)**

**Porto Alegre**

**2022**

**LUIS HAROLDO PEREIRA DOS SANTOS JUNIOR**

**A SEGURANÇA HUMANA NA POLÍTICA EXTERNA DA UNIÃO AFRICANA:  
ANÁLISE DA COOPERAÇÃO ENTRE CHINA E ÁFRICA A PARTIR DA  
PERSPECTIVA PÓS-OCIDENTAL (2002-2018)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Guilherme Ziebell de Oliveira

**Porto Alegre**

**2022**

#### CIP - Catalogação na Publicação

Santos Junior, Luis Haroldo Pereira dos  
A segurança humana na política externa da União  
Africana: análise da cooperação entre China e África a  
partir da perspectiva pós-ocidental (2002-2018) / Luis  
Haroldo Pereira dos Santos Junior. -- 186.  
2022 f.  
Orientador: Guilherme Ziebell de Oliveira.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,  
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos  
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 186.

1. União Africana. 2. China. 3. Segurança humana.  
4. Ordem pós-Occidental. I. Oliveira, Guilherme Ziebell  
de, orient. II. Título.

**LUIS HAROLDO PEREIRA DOS SANTOS JUNIOR**

**A SEGURANÇA HUMANA NA POLÍTICA EXTERNA DA UNIÃO AFRICANA:  
ANÁLISE DA COOPERAÇÃO ENTRE CHINA E ÁFRICA A PARTIR DA  
PERSPECTIVA PÓS-OCIDENTAL (2002-2018)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Guilherme Ziebell de Oliveira – Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi  
UFRGS

---

Prof. Dr. Emílio Jovando Zeca  
Universidad Joaquim Chissano

---

Prof. Dr. Jerónimo Delgado-Caicedo  
Universidad Externado de Colombia

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à minha família, que sempre me proporcionou as melhores condições para que eu pudesse me dedicar aos meus sonhos. À minha mãe, Francisca Solange Caetano de Castro, meus agradecimentos pelo apoio de sempre e pela leveza no trato diário. A sra. é a minha maior inspiração. Ao meu pai, Luis Haroldo Pereira dos Santos, agradeço por ter me inspirado determinação e solidariedade para com o próximo. Sua ausência é muito sentida, mas sei que o sr. vela por mim. Sem vocês, esta trajetória não teria sido possível. Muito obrigado.

Manifesto meus agradecimentos à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI). Obrigado pelo acolhimento e por proporcionarem um ensino público de excelência, do qual este trabalho é resultado direto. Sinto-me honrado por ter tido a oportunidade de aprender tanto com todos os professores, cujos ensinamentos foram fundamentais para a minha formação acadêmica e pessoal. Destaco, ainda, a importância da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que financiou esta dissertação.

Em especial, agradeço imensamente ao meu orientador, Prof. Dr. Guilherme Ziebell de Oliveira, que sempre se mostrou solícito, paciente e zeloso para com o desenvolvimento desta pesquisa. Muito obrigado por ter contribuído, de forma fundamental, para o aprofundamento de meus estudos, exigindo-me a busca constante pela excelência acadêmica. Também serei sempre grato, em particular, pela sensibilidade e compreensão nos momentos de maior dificuldade. Agradeço igualmente aos professores Dr. Anselmo Otavio e Dra. Nathaly Xavier pelas valiosas contribuições.

Também agradeço a todos os meus amigos, amigas e primos (Lucas, Pedro, Helmmmer e tantos outros), pelo companheirismo de sempre e pelos momentos de lazer e de risadas. Com vocês, a jornada nunca é solitária. Em especial, agradeço aos meus amigos da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e que se tornaram irmãos: Isaac, Luan, Marcelo, Narcisio e Paulo Henrique; aos meus amigos e amigas da Universidade de Fortaleza (UNIFOR): Neto, Carla, Rafael Alencar, Rafael Silva, Narllyanne, Tiago e Diego; e aos meus queridos amigos Gustavo e Bruna, pelo acolhimento em Porto Alegre. Agradeço, igualmente, a todos os meus colegas do PPGEEI. Apesar das condições adversas, me senti acolhido e aprendi muito com vocês.

## RESUMO

O fim da Guerra Fria foi acompanhado pela emergência de novos desafios securitários aos países africanos, como a eclosão de guerras civis e o terrorismo. Em 2000, a criação da União Africana – expressão política do Renascimento Africano – representou uma tentativa de responder a estas e a outras dificuldades continentais, no intuito de superar a instabilidade política regional e promover o desenvolvimento. Para tanto, foi introduzido o paradigma da segurança humana na Arquitetura Africana de Paz e Segurança, destacando-se as implicações mútuas entre segurança e desenvolvimento. Esse movimento de renovação africana coincidiu com a retomada da relevância estratégica do continente africano no século XXI, no âmbito da “nova corrida para a África”, cenário no qual a China tem despontado como um dos países mais atuantes na região. A ascensão internacional chinesa, por sua vez, tem sido uma das expressões das transformações globais em direção a um mundo menos centrado nas nações ocidentais. Nesse contexto, o presente trabalho objetiva analisar de que forma a União Africana, no âmbito da cooperação sino-africana, busca fortalecer a segurança humana na África e, assim, consiga reposicionar o continente na emergente Ordem pós-Occidental. A pesquisa vale-se do método histórico e de uma abordagem qualitativa. Parte-se da hipótese de que a União Africana, nas suas relações com a China, utiliza o nexo entre segurança e desenvolvimento, sintetizado na noção de segurança humana, como uma das estratégias para superar os desafios continentais e reforçar sua posição internacional. A coincidência entre as perspectivas africanas e chinesas (esta sob a política da “paz por meio do desenvolvimento”) evidencia a existência de estratégias comuns para a superação da instabilidade regional e para a promoção do desenvolvimento. Embora a China disponha de grande peso político e econômico, os atores africanos – em especial a UA – também têm conseguido exercer maior capacidade de agência no âmbito dessa relação, extraindo vantagens para seus objetivos regionais e de reinserção internacional.

**Palavras-chave:** União Africana. China. Segurança humana. Ordem pós-Occidental.

## ABSTRACT

The end of the Cold War was accompanied by the emergence of new security challenges for African countries, such as the outbreak of civil wars and terrorism. In 2000, the creation of the African Union – a political expression of the African Renaissance – represented an attempt to respond to these and other continental difficulties, in order to overcome regional political instability and promote development. To this end, the paradigm of human security was introduced in the African Peace and Security Architecture, highlighting the mutual implications between security and development. This movement of African renewal coincided with the resumption of the strategic relevance of the African continent in the 21st century, within the scope of the “new scramble for Africa”, a scenario in which China has emerged as one of the most active countries in the region. The international rise of China, in turn, has been one of the expressions of global transformations towards a world less centered on Western nations. In this context, the present work aims to analyze how the African Union, within the scope of Sino-African cooperation, seeks to strengthen human security in Africa and, thus, manage to reposition the continent in the emerging post-Western Order. The research uses the historical method and a qualitative approach. It holds the hypothesis that the African Union, in its relations with China, uses the nexus between security and development, summarized in the notion of human security, as one of the strategies to overcome continental challenges and strengthen its international position. The coincidence between the African and Chinese perspectives (the latter under the policy of “peace through development”) evidences the existence of common strategies for overcoming regional instability and for promoting development. Although China has great political and economic weight, African actors – in particular the AU – have also managed to exercise greater agency within this relationship, extracting advantages for their regional and international reintegration objectives.

**Keywords:** African Union. China. Human security. Post-Western Order.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAPS	Arquitetura Africana de Paz e Segurança
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AIIB	Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura
AMIS	Missão da União Africana no Sudão
AMU	União do Magreb Árabe
ASF	Força de Pronto-Emprego
BRI	Nova Rota da Seda
CADSP	Política Africana Comum de Defesa e Segurança
CARI	Iniciativa de Pesquisas China-África
CDC	Centros Africanos para Prevenção e Controle de Doenças
CEN-SAD	Comunidade dos Estados do Sahel e do Saara
CER	Comunidades Econômicas Regionais
COMESA	Mercado Comum da África Oriental e Austral
CNOOC	Corporação Nacional de Petróleo <i>Offshore</i> da China
CNPC	Corporação Chinesa de Petróleo
CPS	Conselho de Paz e Segurança
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSSDCA	Conferência sobre Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação na África
EAC	Comunidade da África Oriental
ECCAS	Comunidade Econômica dos Estados da África Central
ECOMOG	Grupo de Monitoramento da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
ECOWAS	Comunidade Econômica dos Países da África Ocidental
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNLA	Frente Nacional para a Libertação de Angola
FOCAC	Fórum de Cooperação China-África
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique



IGAD	Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento
MONUC	Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
MINURCA	Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana
MINUSMA	Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali
NEPAD	Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano
NOEI	Nova Ordem Econômica Internacional
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial de Comércio
ONUC	Operação das Nações Unidas no Congo
ONUMOZ	Operação das Nações Unidas em Moçambique
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OUA	Organização da Unidade Africana
PAE	Programas de Ajustes Estruturais
PCC	Partido Comunista Chinês
PLA	Exército de Libertação Popular
QUAD	Diálogo Quadrilateral sobre Segurança
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana
RPC	República Popular da China
SADC	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
SINOPEC	Companhia Petroquímica da China
UA	União Africana
UE	União Europeia
UNAMID	Missão Híbrida da União Africana e das Nações Unidas em Darfur
UNAMIR	Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda
UNAVEM	Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas Sobre Comércio e Desenvolvimento
UNDP	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UNEF	Força de Emergência das Nações Unidas
UNFICYP	Força das Nações Unidas para a Manutenção de Paz no Chipre

UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola
UNOMIL	Missão de Observação das Nações Unidas na Libéria
UNOSOM	Operação das Nações Unidas na Somália
UNTAG	Grupo das Nações Unidas de Assistência à Transição
ZEE	Zonas Econômicas Especiais

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>100</b>
<b>2 A CONCEPÇÃO DE SEGURANÇA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....</b>	<b>222</b>
2.1 A CONCEPÇÃO DE SEGURANÇA PARA O REALISMO .....	233
2.2 A VISÃO DE SEGURANÇA NA PERSPECTIVA DA TEORIA CRÍTICA.....	28
2.3 A NOÇÃO DE SEGURANÇA HUMANA .....	3535
<b>3 SEGURANÇA HUMANA NA ARQUITETURA AFRICANA DE PAZ E SEGURANÇA .....</b>	<b>46</b>
3.1 A FORMAÇÃO DOS ESTADOS AFRICANOS.....	47
3.2 A NATUREZA DOS CONFLITOS NA ÁFRICA DURANTE E APÓS A GUERRA FRIA .....	621
3.3 UNIÃO AFRICANA E A ARQUITETURA AFRICANA DE PAZ E SEGURANÇA.....	721
3.4 SEGURANÇA HUMANA E O NEXO SEGURANÇA-DESENVOLVIMENTO NA UNIÃO AFRICANA.....	85
<b>4 A COOPERAÇÃO SECURITÁRIA SINO-AFRICANA.....</b>	<b>97</b>
4.1 ASCENSÃO POLÍTICA E ECONÔMICA DA CHINA E IMPLICAÇÕES PARA A ORDEM GLOBAL PÓS-OCIDENTAL .....	98100
4.2 A CHINA NA ÁFRICA .....	1153
4.3 A COOPERAÇÃO SINO-AFRICANA NA DIMENSÃO SECURITÁRIA.....	130
4.4 CAPACIDADE DE AGÊNCIA E FORTALECIMENTO DA SEGURANÇA HUMANA NA ÁFRICA .....	1431
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>1575</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>1664</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa a compreender como o fortalecimento da segurança humana é buscado pela União Africana (UA), por meio da cooperação com a China, no âmbito do objetivo africano de atingir uma posição de destaque na Ordem pós-Occidental do século XXI. Busca-se, assim, responder à seguinte pergunta: no âmbito das relações sino-africanas, quais são as estratégias formuladas pela UA, por meio da AAPS, para fortalecer a segurança humana a nível regional e, assim, contribuía para reposicionar o continente africano no emergente mundo pós-Occidental no século XXI? A hipótese de trabalho que sustenta essa pesquisa é que a estratégia africana de cooperação com a China tem utilizado o nexo segurança-desenvolvimento, abrangido pelo paradigma da segurança humana, como uma das formas para superar a marginalização do continente, reforçando uma maior participação da África na ordem global pós-Occidental.

Este desejo africano de alterar sua forma de inserção internacional é explicado, em grande parte, pela tentativa de superar sua marginalização nas relações internacionais, causada pelo impacto deletério do colonialismo ocidental e pelas decorrentes dificuldades de consolidação das nações do continente (ADEBAJO, 2013). Nesse aspecto, a compreensão dos objetivos africanos contemporâneos perpassa pelo entendimento dos fatores históricos e estruturais que ensejaram essa posição periférica continental. A Conferência de Berlim, realizada entre 1884 e 1885, é entendida como um dos principais marcos do imperialismo na África, representando tanto a continuação de práticas de domínio que já vinham ocorrendo quanto a transposição de estruturas de poder pelas ex-potências coloniais (HERBST, 2014). Neste evento, as potências imperialistas ocidentais decidiram dividir a região conforme seus próprios interesses, sem levar em consideração a posição dos próprios africanos (HOBSBAWM, 1988). Como resultado, o sistema de Westfália e a correlata noção de Estado-nação foram impostos à realidade política local (ADEBAJO, 2013).

O início do processo de descolonização na África, a partir da segunda metade do século XX, representou a esperança de que uma nova realidade nacional e internacional tornasse possível a superação dos problemas regionais, herdados em grande parte do passado colonial (ADEBAJO, 2013). Na ordem internacional vigente, os Estados recém-independentes buscaram introduzir suas pautas econômicas nas discussões multilaterais. A inserção internacional dos Estados africanos, nesse contexto, perpassava pela própria consolidação dessas entidades, diante dos prementes desafios tanto endógenos quanto exógenos (ADEBAJO, 2013; CLAPHAM, 1999).

Para Chazan *et al.* (1999), as estruturas governamentais desses Estados foram derivadas essencialmente do período colonial, cujas imposições refletiram-se em hierarquias burocráticas apoiadas por um aparato coercitivo. Embora certos países, como a Argélia e as ex-colônias portuguesas, a exemplo de Angola e Moçambique, tenham conduzido o processo de descolonização por meio de guerras, em grande parte dos países africanos, entretanto, a independência ocorreu sem grandes instabilidades, em função de acordos celebrados entre os líderes dos novos regimes e as antigas autoridades coloniais. A descolonização, assim, teria representado um rearranjo político no âmbito de instituições herdadas dos antigos colonizadores, embora pressões de várias ordens tenham levado os novos governantes a empreenderem mudanças estruturais para se fortalecerem politicamente e responderem aos desafios pós-coloniais (CHAZAN *et al.*, 1999). Herbst (2014), por sua vez, destaca que o processo de formação dos Estados africanos, em especial na África subsaariana, deve ser teorizado a partir de bases conceituais, históricas e empíricas distintas. Segundo o autor, essas entidades africanas possuem particularidades que as distinguem da experiência prevalecente na Europa, sendo possível verificar desafios regionais comuns à consolidação estatal durante os períodos pré-colonial, colonial e pós-colonial (HERBST, 2014).

Já no contexto da Guerra Fria, embora o princípio da soberania estatal garantisse, em tese, a proteção contra a agressão externa, as superpotências frequentemente o ignoravam caso entendessem que seus interesses estivessem sob ameaça. Essas interferências ocorriam por meio das chamadas “guerras por procuração” (*proxy wars*, em inglês), a exemplo do que se verificou na Crise do Congo (1960-1965) e na Guerra Civil de Angola (1975-2002) (CHAZAN *et al.*, 1999). Além disso, muitos líderes africanos, buscando a sobrevivência de seus regimes recém-conquistados, associaram-se a atores externos em busca de apoio, a despeito dos custos envolvidos nesta dependência, em especial no que se refere às condições sob as quais dar-se-ia a inserção internacional desses Estados (CLAPHAM, 1996). Destaca-se, nesse sentido, a manutenção de estreitos vínculos entre a França e suas ex-colônias, no âmbito da *Françafrique*, o que representou um dos principais meios de interação desses países com as dinâmicas globais, intermediada pela ex-metrópole (CLAPHAM, 1996; CHAZAN *et al.*, 1999).

Por outro lado, a despeito de suas deficiências, os países africanos também buscavam adotar uma postura internacional ativa, motivada, em parte, pelo desejo de consolidar suas estruturas domésticas (HERBST, 2014; CLAPHAM, 1996). Com efeito, na segunda metade do século XX, uma série de iniciativas de países do Terceiro Mundo demonstrou a relativa capacidade desse grupo

de afetar a ordem internacional em proveito próprio. Neste aspecto, a criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e do G-77, ambos em 1964, a proposição da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), em 1974, e a Cláusula de Habilitação no âmbito do GATT, em 1979, são exemplos do engajamento positivo desse conjunto de atores. Dessa forma, a relativa fraqueza dos recém-formados Estados africanos não implicou em passividade e inércia em relação às superpotências globais (CLAPHAM, 1996).

Com o fim da Guerra Fria, houve um profundo otimismo sobre a estruturação de uma ordem internacional assentada sobre a liberalização econômica e a difusão da democracia, cujo espírito da época foi sintetizado na noção de “fim da história”.<sup>1</sup> Em termos militares, acreditou-se que o encerramento da confrontação bipolar e a emergência dos EUA como potência hegemônica garantiriam a paz e a estabilidade em âmbito global. Na África, gerou-se a expectativa de que um Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) renovado pela superação dos entraves entre seus membros permanentes viabilizasse novas operações de paz que pusessem fim aos conflitos remanescentes, como em Angola e Moçambique, ou que passaram a eclodir, a exemplo da Somália (1991) e de Ruanda (1994). O suposto encerramento das chamadas “guerras por procuração” na África e a crença em uma eventual concórdia entre os principais atores nacionais, regionais e extrarregionais criariam, em tese, as condições para o sucesso das intervenções externas em países ainda afetados por conflitos civis (ADEBAJO; LANDSBERG, 2000).

Para o continente africano, porém, a realidade mostrou-se diferente. A ordem regional e internacional que se seguiu não correspondeu às expectativas de que o desenvolvimento e a paz pudessem espalhar-se pela região. Ao invés disso, novos conflitos civis e outras ameaças não tradicionais evidenciaram as dificuldades estruturais enfrentadas por uma região periférica, que continuavam a privá-la de um desenvolvimento sustentável (HARBESON; ROTHCHILD, 2008). Ademais, reconheceu-se a complexidade dos fatores subjacentes aos desafios locais, como a carência socioeconômica e a profunda conexão das dinâmicas regionais de segurança (LEKUNZE, 2020), além da dificuldade em superar o legado colonial (ADEBAJO, 2013). Esse momento também representou, em linhas gerais, o fim da patronagem externa, responsável pelo suporte e mesmo pela sobrevivência de muitos Estados africanos durante o período bipolar (CLAPHAM, 1996). A relativa perda de importância geoestratégica da África foi concomitante à reorientação da

---

<sup>1</sup> Tal noção foi apresentada por Fukuyama (1992), em trabalho no qual o autor defende a prevalência incontestada dos valores ocidentais na ordem internacional vigente após a dissolução da URSS e o fim da Guerra Fria.

política externa das potências ocidentais em direção a outras regiões, como a Ásia. Em âmbito político doméstico, houve maior fragilização institucional dos governos locais, que se viram crescentemente contestados por grupos opositoristas (CHAZAN *et al.*, 1999).

Nos círculos acadêmicos e políticos ocidentais, difundiu-se um discurso pessimista, que retratava a África como um continente desprovido de esperança, reproduzindo uma narrativa eurocêntrica que buscava evidenciar uma suposta crise congênita dos países africanos, sintetizadas na noção de “Estado falido” (HEREDIA; WAI, 2018). Essa narrativa permeia historicamente o imaginário ocidental sobre a região, refletindo uma visão racializada das relações entre povos, no âmbito da qual os europeus estariam situados no ápice da hierarquia civilizacional e portariam o “fardo do homem branco”, sendo responsáveis por levar a civilização aos “povos bárbaros” e “atrasados”, localizados em grande parte no “continente negro” (HENDERSON, 2015).

Ademais, a alegada disposição da comunidade internacional em prestar auxílio militar ao continente mostrou-se, em certos casos, insuficiente ou mesmo prejudicial. As variadas condições locais, regionais e internacionais evidenciaram a complexidade inerente aos casos sujeitos à intervenção externa, por meio das operações de paz (ADEBAJO; LANDSBERG, 2000). Apesar do sucesso de algumas operações, a exemplo da ONUMOZ,<sup>2</sup> a intervenção na Somália, em 1993, e a omissão no genocídio de Ruanda, em 1994, causaram um profundo impacto deletério na condução das missões da ONU e a necessidade de se repensar seus fundamentos, diante da natureza distinta dos conflitos na África em tal contexto (MACQUEEN, 2002).

No final da década de 1990, o esforço continental para superar o legado do colonialismo foi sintetizado no movimento do Renascimento Africano. Para Adebajo (2013), o início do século XXI seria, para as lideranças africanas, o momento em que a África reconquistaria sua confiança e estabeleceria mecanismos próprios para atingir suas capacidades. Para tanto, o resgate dos valores pan-africanos, anteriores ao período colonial, seria de especial relevância para reconectar o continente às suas raízes e, dessa forma, formar uma identidade própria, expurgando os elementos estranhos decorrentes do colonialismo (ABEGUNRIN, 2009).

Em tal cenário, a noção de segurança, tradicionalmente entendida em termos militares, passou por uma ampliação conceitual, em face de novos desafios, de caráter multifacetado, enfrentados pelas regiões periféricas (DOKKEN, 2008; ACHARYA, 2018). Essa ampliação

---

<sup>2</sup> *United Nations Operation in Mozambique*, estabelecida pela Resolução 797 do CSNU, em dezembro de 1992.

ocorreu no contexto da emergência de um mundo cada vez mais plural e menos centralizado no Ocidente, em que a noção de segurança estaria cada vez mais ancorada em uma perspectiva dos países do Sul, conforme suas particularidades políticas, econômicas e sociais (ALDEN; MORPHET; VIEIRA, 2010). A percepção de que haveria um descompasso entre, de um lado, o tradicional entendimento sobre a ideia de segurança e, do outro, a realidade dos países do Sul, ofereceu uma oportunidade para o desenvolvimento de abordagens mais adequadas. Formulou-se, então, a noção de segurança humana, cuja primeira aparição internacional ocorreu com a publicação do Relatório sobre o Desenvolvimento Humano da ONU, em 1994 (UNDP, 1994).

A própria dificuldade de adequação desses países ao modelo estatal westfaliano expôs a necessidade de empreender outras abordagens securitárias. Nestas regiões, novos desafios demandaram das autoridades governamentais outros enfoques com o objetivo de garantir a estabilidade nacional e assegurar o bem-estar da população. Fatores como pobreza, mudanças climáticas, desigualdades socioeconômicas e “má governança” passam a ser considerados potenciais elementos desestabilizadores, ao mesmo tempo em que seriam causados pela ausência de segurança (AU, 2002). A esse respeito, Acharya (2018, p. 135, tradução nossa) aponta que

Assim, à medida que os estudos de segurança se adaptaram às realidades do pós-Guerra Fria, a situação de segurança dos Estados do Terceiro Mundo forneceu um ponto de partida útil para avaliar as limitações do “entendimento dominante” e avançar em direção a uma noção mais ampla e inclusiva de segurança. Essa redefinição foi crucial para a compreensão dos problemas de conflito e de ordem no período pós-Guerra Fria. E isso levou ao surgimento do conceito de segurança humana.<sup>3</sup>

Nesse contexto, a África depara-se com o duplo desafio de promover a segurança e o desenvolvimento. A noção de segurança humana, destarte, emergiu como uma forma de apreender as novas ameaças que permeiam o continente (ACHARYA, 2018). De acordo com esse paradigma, as dimensões securitárias e desenvolvimentistas têm implicações mútuas, razão pela qual seria conferido destaque à interdependência entre essas variáveis nas análises sobre a estabilidade regional. A implementação desse nexos propiciaria ao continente superar a marginalização internacional e, com isso, alcançar uma posição de maior destaque na ordem global, possibilitada

---

<sup>3</sup> No original: “Thus, as security studies adapted itself to post-Cold War realities, the security predicament of Third World states provided a helpful point of departure for appreciating the limitations of the ‘dominant understanding’ and moving it toward a broader and more inclusive notion of security. This redefinition was crucial to understanding the problems of conflict and order in the post-Cold War period. And it led to the emergence of the concept of human security.”



por uma inserção alternativa, centrada nas prioridades africanas (UA, 2002). Houve, assim, a introdução de enfoques complementares sobre os fatores causadores de insegurança regional, de forma a incluir, também, as perspectivas mais amplas sobre a noção de segurança a partir das percepções dos indivíduos e da sociedade.

No âmbito africano, a fundação da União Africana (UA), em 2000, representou, em termos institucionais, essa mudança de perspectiva. Se a Organização da Unidade Africana (OUA), fundada em 1963, caracterizou-se pelo respeito absoluto à soberania estatal, mantendo uma relativa indiferença aos desafios internos de cada Estado, a criação da UA expressou uma nova preocupação com as ameaças não tradicionais e a distinta natureza dos conflitos continentais (DOKKEN, 2008). Diante dos sucessivos fracassos da OUA em solucionar os desafios regionais, a UA foi pensada como uma resposta política à instabilidade continental da década de 1990. Novas bases principiológicas foram introduzidas, como o nexo segurança-desenvolvimento, no intuito de oferecer uma abordagem mais adequada aos fatores de instabilidade regional (ADEBAJO, 2013). Essa latente necessidade de mudança já havia sido expressa no Movimento de Kampala, de 1989, que buscou soluções endógenas à instabilidade, à insegurança e ao subdesenvolvimento do continente (CHAZAN *et al.*, 1999).

O estabelecimento da Arquitetura Africana de Paz e Segurança (AAPS), em 2002, no âmbito da UA, demonstrou uma renovação dos princípios que deveriam guiar sua atuação neste domínio, destacando-se a relação de interdependência entre segurança e desenvolvimento como um meio para superar a instabilidade regional (ESCOSTEGUY, 2011). Além disso, uma das principais inovações da UA consistiu na introdução, em sua carta constitutiva, do princípio da não-indiferença, que, na prática, significaria a aceitação da intervenção nos assuntos internos de seus Estados membros. Essa intervenção estaria condicionada a certas circunstâncias, como crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio, superando, em tese, o princípio absoluto da soberania estatal (ADEBAJO, 2013).

Em âmbito global, a incipiente emergência de um mundo pós-Occidental mais plural e assentado na diversidade de valores igualmente legítimos tem possibilitado uma maior democratização das relações internacionais, por meio da inclusão ativa e propositiva de regiões periféricas nas decisões globais (ACHARYA; BUZAN, 2019; STUENKEL, 2016; STAHL, 2018). A supremacia econômica, militar e política dos países ocidentais nos últimos 150 anos refletiu-se na expansão de uma visão ideológica centrada em seus próprios valores, e o Ocidente passou a ser

entendido como referência de progresso e modernização. Conforme Acharya e Buzan (2019), a construção da ordem Ocidental pretendeu-se global, quando, na verdade, refletia a perspectiva de uma região específica. De forma semelhante, Stuenkel (2016) ressalta a natureza provincial, com pretensão de universalidade, de muitas análises internacionais, que ignoram, em grande parte, paradigmas alheios aos grandes centros de produção intelectual. Nesse sentido, o desenvolvimento de outras regiões seria medido conforme sua aproximação aos modelos hegemônicos, e sua inclusão nas estruturas globais ocorreria de forma periférica.

Nas últimas duas décadas, porém, o relativo declínio das potências centrais e a maior difusão do poder vêm tornando possível uma atuação mais expressiva de regiões tradicionalmente marginalizadas na construção da ordem global. Conforme Acharya (2018), a distância entre centro e periferia, em termos de riqueza e de poder, está sendo paulatinamente erodida, o que estimula a contestação dos valores e das normas hegemônicas. Para Zakaria (2011), presencia-se, atualmente, uma grande transformação da modernidade, no caso, a ascensão de países periféricos, sustentada por taxas expressivas de crescimento econômico. Esse fenômeno estaria dando início a uma ordem verdadeiramente global, em que os demais Estados adquirem maior participação nas estruturas multilaterais. Nações emergentes, como Índia, China e Brasil, demandam reformas nas organizações internacionais, com o objetivo de torná-las mais representativas e eficientes no tratamento de questões globais. A China, em particular, possui uma contribuição singular nessa transformação global, em função de seu expressivo peso econômico, político e, cada vez mais, militar (JACQUES, 2009; STAHL, 2018).

Em termos econômicos, a crise financeira de 2008 trouxe questionamentos em relação ao modelo econômico vigente no centro do capitalismo global. Como resposta, a criação do G20 e a reforma na distribuição de quotas do FMI e do Banco Mundial em favor dos países emergentes são manifestações dessa busca por maior participação nas decisões globais pelo Sul global. Politicamente, a criação de novos fóruns de concertação, a exemplo do Fórum IBAS e do BRICS, expressa a união de países de distintos continentes que buscam promover reformas na governança internacional (STUENKEL, 2016). Dessa forma, a emergência de uma ordem global pós-Ocidental representaria uma nova realidade em que as nações ocidentais não seriam mais os atores dominantes na definição das agendas políticas e econômicas internacionais. A maior participação e democratização na elaboração de seus princípios fundantes, destarte, tornaria essa ordem mais legítima e efetivamente global (ACHARYA; BUZAN, 2019).

Neste contexto, a UA depara-se com uma oportunidade para fundamentar suas relações internacionais sob novos princípios. Neste esforço, um dos principais parceiros africanos é a China, cuja ascensão política, econômica e militar na ordem internacional, em especial a partir do século XXI, costuma ser indicada como uma alternativa aos modelos ocidentais até então predominantes (JONKER; ROBINSON, 2018; ACHARYA; BUZAN, 2019; STAHL, 2018). A fundação do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), em 2000, expressa o empenho mútuo de aproximação entre a China e a UA, que partilham semelhantes narrativas sobre um passado colonial sob o jugo das potências ocidentais e visualizam a emergência de um mundo pós-Occidental orientado por novos valores (ACHARYA; BUZAN, 2019).

Em termos históricos, o relacionamento entre a China e a África pautou-se por uma série de iniciativas, abrangendo setores como comércio, investimentos em infraestrutura e educação. Além disso, os vínculos políticos também possuíram relevante destaque, principalmente após a fundação da República Popular da China (RPC), em 1949, e o processo de descolonização na África a partir da década de 1950. O apoio chinês aos movimentos de libertação nacional africanos e o suporte das nações africanas ao pleito da RPC em busca do assento permanente no CSNU, em 1971, são evidências dessa aproximação (VISENTINI; OLIVEIRA, 2012). No século XXI, novas dimensões adquiriram crescente destaque, a exemplo das relações securitárias. A China vem se comprometendo, de forma gradativa, com questões atinentes à segurança regional africana, refletindo a interdependência entre os aspectos militares e econômicos que constitui um dos vetores de sua política externa. A busca pela estabilidade regional na África, assim, afigura-se essencial à própria segurança nacional chinesa, garantindo o escoamento de recursos e a proteção de interesses vitais ao seu desenvolvimento (ALDEN, 2018).

Por outro lado, a busca por exercer maior influência na África coloca em risco a política chinesa de não-interferência nos assuntos internos de seus parceiros, exigindo um maior equilíbrio entre suas políticas à medida que aprofunda sua penetração no continente (ANING, 2010). A UA, por sua vez, reconhecendo sua crescente importância estratégica para Pequim, tenta moldar tal relação de forma a adaptar os interesses chineses aos propósitos africanos, em especial o fortalecimento da segurança humana no âmbito da AAPS. A China, com efeito, tem sido demandada a assumir novos compromissos na manutenção da paz regional, atuando em conjunto na agenda sobre segurança elaborada pela UA (ALDEN, 2018). Desde 2006, ano em que foi publicado o primeiro Livro Branco da China para a África, assuntos referentes à segurança

tornaram-se cada vez mais frequentes nas declarações de cúpula entre as partes, com crescente destaque para assuntos não-tradicionais (BENABDALLAH, 2016). Ademais, o país asiático vem aumentando sua participação em operações de manutenção de paz e assumindo uma postura mais ativa na mediação de conflitos regionais, como ocorreu no Sudão do Sul (ALDEN, 2018).

Nesse contexto, torna-se relevante compreender de que forma uma região periférica e outrora marginalizada, como a África, busca se projetar internacionalmente de forma autônoma e centrada em suas particularidades, no intuito de alcançar uma posição de maior destaque na ordem internacional. A emergência de um mundo pós-Occidental, ainda que incipiente, demanda novos enfoques teóricos que sejam capazes de apreender a diversidade de perspectivas e valores na qual esta nova ordem mais plural busca se assentar (ACHARYA; BUZAN, 2019). Conforme Stuenkel (2016), a maior difusão de poder a nível global oferece uma oportunidade para que a multiplicidade de vozes das regiões periféricas seja reconhecida, e que importantes decisões neste âmbito não mais se restrinjam a poucos países centrais. O papel de agência da África, nesse sentido, oferece renovados aportes à construção de uma episteme oriunda de uma região até então excluída dos grandes debates em Relações Internacionais, a partir do reconhecimento de que fatores de ordem geográfica e histórico-cultural influenciam a formação de novos entendimentos sobre a ordem global.

No início do século XXI, a África busca superar sua marginalização política e teórica no âmbito das Relações Internacionais. Tradicionalmente, os círculos acadêmicos ocidentais costumam indicar que a região dispõe de escassa ou mesmo nenhuma contribuição ao desenvolvimento da disciplina, sendo fadada à eterna periferização, tanto em termos materiais quanto no que se refere à produção teórica (DUNN; SHAW, 2001). Urge, portanto, a necessidade de formular uma perspectiva africana própria e que reconheça sua contribuição epistemológica para além de um mero “espelho” de concepções ocidentais, que a descreve como uma região unicamente sujeita às disputas por poder pelas grandes potências. Como Dunn e Shaw (2001) reconhecem, embora a África seja “marginal” sobre assuntos relativos à segurança “tradicional”, ela está no centro de outras discussões sobre segurança que enfocam novas dimensões.

De forma correlata, a crescente retomada da importância estratégica e econômica do continente africano, após a marginalização na década de 1990, vem sendo descrita como uma nova oportunidade de investimentos na região, especialmente ao se considerar as altas taxas de crescimento de vários países (HEREDIA; WAI, 2018). Essa renovada relevância africana vem

sendo aproveitada por países emergentes, como China, no intuito de fortalecer seus laços econômicos e diplomáticos. Essas relações apresentam novas modalidades de cooperação, fundadas em diferentes valores e paradigmas em relação ao que fora praticado com as potências centrais do Ocidente (MENEZES, 2013). A aproximação com a China, em particular, demonstra o reconhecimento de valores legítimos a ambos os atores, como a valorização do desenvolvimento e sua relação com a dimensão securitária. Essa dinâmica de cooperação Sul-Sul, portanto, elucida uma das vertentes de atuação de regiões periféricas em direção à construção de uma ordem mundial mais plural e diversa.

Percebe-se, diante desse contexto, que a África busca meios para garantir, de forma sustentável, a estabilidade regional e a superação dos entraves ao seu desenvolvimento, valendo-se de uma compreensão mais holística sobre a segurança que reflita suas particularidades regionais. Nesse contexto, o objetivo geral desta pesquisa é compreender como a UA utiliza sua cooperação com a China como ferramenta para fortalecer a segurança humana no âmbito da AAPS e, com isso, projetar o continente para uma posição de destaque no mundo pós-Occidental emergente. A cooperação com a China, importante parceiro africano no século XXI, assenta-se em novas bases, as quais podem atender de forma mais específica as demandas africanas, em especial o combate à pobreza, a redução das vulnerabilidades socioeconômicas e investimentos em infraestrutura. A superação desses entraves permitiria à África robustecer sua posição externa de forma autônoma.

De forma específica, pretende-se analisar os fatores exógenos e endógenos que contribuíram para a mudança de enfoque da segurança do Estado para a segurança humana na África. Esta transição permite compreender de forma mais apropriada os principais desafios que se impõe ao continente africano e que afetam o bem-estar das populações diretamente atingidas pelas ameaças não-tradicionais. Os fatores endógenos e exógenos se conjugam para explicar uma mudança de postura africana no sentido de atribuir maior ênfase a fatores tradicionalmente ausentes em uma leitura realista sobre a noção de segurança.

Busca-se, também, compreender o desenvolvimento da AAPS. Esta estrutura representa o esforço conjunto do continente africano em coordenar suas ações no que tange às ações relacionadas à paz e à segurança regionais. Composta por uma série de órgãos e instituições, a AAPS vem adquirindo maior proeminência no tratamento das questões regionais, indicando um maior engajamento africano no tratamento de seus próprios problemas. Suas diretrizes indicam

uma importante síntese dos princípios orientadores da África nas suas relações externas a respeito da paz e da segurança, auxiliando o entendimento sobre sua inserção na ordem internacional.

Outro objetivo consiste em examinar os fundamentos da expansão chinesa em direção à África. A China possui um amplo histórico de cooperação com o continente africano, remontando ao período em que Mao Tsé-Tung presidiu o país, a partir de 1949. Mesmo após a morte do líder chinês, em 1976, o relacionamento com o continente prosseguiu, sob as lideranças seguintes, ancorado em termos econômicos e políticos, com o intuito de importar os recursos naturais africanos necessários ao desenvolvimento chinês e fortalecer os vínculos internacionais da China. Nos últimos anos, a relação tornou-se mais complexa, ao ter o escopo temático ampliado para questões como paz e segurança.

Por fim, busca-se identificar as possibilidades representadas pela cooperação com a China para a segurança humana africana. Tendo em vista o entendimento comum sobre certos problemas que criam entraves ao desenvolvimento, a China e a África compartilham estratégias para superar seus respectivos desafios. A relação entre segurança e desenvolvimento, nesse aspecto, é um fator de especial relevância à compreensão dos motivos que proporcionam a aproximação entre esses dois atores. Entende-se que as modalidades de cooperação chinesa se assentam em fundamentos distintos daqueles adotados pelas potências ocidentais, e esses novos princípios e valores poderiam atender melhor os interesses africanos em prol da segurança humana.

Em termos metodológicos, a pesquisa é conduzida a partir da revisão de fontes bibliográficas, em uma abordagem qualitativa. Foi realizada a seleção de livros, artigos recolhidos em jornais acadêmicos especializados e consulta aos órgãos de *think tanks*. Também será feito o exame de dados primários, entre os quais declarações de cúpula, documentos oficiais sobre paz e segurança da UA e documentos oficiais da China, a exemplo do Livro Branco de Defesa Nacional da China. Indicadores socioeconômicos foram igualmente analisados, como os dados fornecidos pelo Banco Mundial e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Adicionalmente, adotou-se o método histórico, a fim de compreender fatores históricos particulares capazes de explicar a atual realidade regional e internacional que compreende a África e a China.

A utilização de fontes bibliográficas permite aperfeiçoar a análise sobre os impactos das ameaças não-tradicionais à segurança africana e entender como a UA busca se posicionar na ordem global emergente. O exame das declarações e dos documentos oficiais, em particular, é de considerável relevância para compreender a forma pela qual os temas securitários são entendidos

pelos formuladores de política externa em cada região e como novas estratégias são traçadas para adensar a relação entre a China e a UA. Os indicadores socioeconômicos apresentam elementos que permitem, em certa medida, apreciar quantitativamente o nível de bem-estar da população africana. O método histórico contribui na explicação dos diversos elementos que auxiliaram o amadurecimento dos vínculos entre esses dois atores e que moldam em grande parte a construção de uma narrativa que viabiliza essa aproximação.

A dissertação está estruturada em três capítulos, além da introdução e da conclusão. O primeiro capítulo apresenta uma discussão sobre a noção de segurança em Relações Internacionais, englobando as perspectivas realista, crítica e de segurança humana. Com isso, pretende-se subsidiar, em termos teóricos, a abordagem presente neste trabalho. Além disso, demonstra-se a insuficiência das análises teóricas dominantes em Relações Internacionais em compreender plenamente as realidades das regiões periféricas, cujas particularidades exigem uma ampliação da noção de segurança.

O segundo capítulo analisa o processo de construção dos Estados nacionais e a natureza dos conflitos africanos, além de examinar a estruturação dos projetos de integração regional e a adoção da perspectiva da segurança humana na África, especialmente no âmbito da AAPS. Objetiva-se, assim, compreender os alicerces teóricos e empíricos que sustentam a segurança humana e as instituições presentes no âmbito da UA que propiciam a operacionalização dessa nova abordagem securitária. A partir dessa renovada base conceitual, permite-se examinar as diretrizes estabelecidas pela UA na busca de seus interesses internacionais em um contexto regional e global que apresenta desafios não-tradicionais, a exemplo das mudanças climáticas e das vulnerabilidades socioeconômicas.

Por fim, o terceiro capítulo examina os vínculos entre a África e a China, empreendendo um estudo sobre os fundamentos históricos da ascensão chinesa na ordem global e no continente africano e de que forma a UA busca extrair vantagens dessa cooperação aos seus próprios interesses. Tal análise permite avaliar o impacto da China no chamado Renascimento Africano, apresentando as vantagens e os obstáculos desse relacionamento para o continente africano na sua tentativa de buscar uma posição de maior destaque na ordem global. Assim, a compreensão das dinâmicas envolvendo estes vínculos apresenta aportes de como a UA adota uma posição mais ativa nas suas relações externas em um mundo em transformação.

## 2 A CONCEPÇÃO DE SEGURANÇA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O presente capítulo objetiva analisar a concepção de segurança para a Escola Realista, para a Teoria Crítica e para o paradigma da segurança humana, examinando os referentes de análise e o objeto abrangido pelo conceito em cada abordagem, reconhecendo-se a relevância dos fatores históricos subjacentes a tais correntes teóricas. De forma específica, busca-se discutir a predominância de modelos centrados em perspectivas ocidentais – com as correlatas particularidades dos países centrais – e a formulação de novos aportes teóricos mais condizentes com as características das regiões periféricas. Enquanto o período da Guerra Fria caracterizou-se pela ênfase na segurança estatal e militar, sob influência da corrida armamentista e da possibilidade de confrontação nuclear, o fim da disputa bipolar testemunhou a emergência de uma concepção alargada de segurança, abrangendo novos fatores de ameaça e outros referentes, como os indivíduos e a sociedade. Uma das principais expressões dessa renovação conceitual foi a elaboração do paradigma da segurança humana, que buscou traduzir as demandas por uma reformulação epistemológica do conceito.

Dessa forma, inicialmente é apresentado o conceito de segurança para o Realismo, analisando seus principais autores e conceitos. A escolha pelo Realismo justifica-se pela sua relevância teórica e por ser uma das correntes *mainstream* de Relações Internacionais, a partir da qual, em geral, partem outras discussões. Em seguida, discute-se os questionamentos introduzidos pela Teoria Crítica, direcionados, sobretudo, contra as Escolas Realista e Neorrealista. Particular atenção é conferida aos aspectos epistemológicos apresentados pelos teóricos críticos, além de destacar os novos aportes oferecidos para se pensar no conceito de segurança. Para a Teoria Crítica, a noção de segurança não se restringe ao aspecto militar nem exclusivamente ao Estado como referente de análise. Por fim, analisa-se o paradigma da segurança humana e seus desenvolvimentos a partir da década de 1990, com a publicação do Relatório sobre o Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas, em 1994. Além de avançar as discussões dos teóricos críticos, a noção de segurança humana também inclui novas abordagens e temas, aproximando-se das noções de desenvolvimento humano e de direitos humanos, mas guardando sua conotação securitária.



## 2.1 A CONCEPÇÃO DE SEGURANÇA PARA O REALISMO

A Escola Realista de Relações Internacionais tem uma vasta produção bibliográfica e uma série de pensadores que influenciaram o seu desenvolvimento, a exemplo de Tucídides, Maquiavel e Thomas Hobbes, além da atuação e do pensamento do Cardeal de Richelieu, primeiro-ministro francês entre 1624 e 1642 (NOGUEIRA, 2005). O foco da presente seção, no entanto, reside nos teóricos do Realismo Político, entendido como a vertente cujas principais reflexões se iniciam no século XX, tomando como marco a obra de Morgenthau, *“A Política entre as Nações”*, de 1948 (MORGENTHAU, 2003; GILPIN, 1986). Ademais, diante da profícua produção da Escola Realista, busca-se analisar mais detidamente os fundamentos do conceito de segurança presentes no âmbito dessa corrente e sua contribuição para o estudo de Relações Internacionais (RI).

Para a Escola Realista (assim como para outras escolas de RI), o sistema internacional teria emergido, na sua feição moderna, a partir do Tratado de Westfália, de 1648, que encerrou a Guerra dos Trinta Anos (KEOHANE, 1986). A principal consequência da Paz de Westfália foi o reconhecimento dos Estados soberanos como os únicos atores internacionais, em um sistema no qual as relações interestatais estariam baseadas na horizontalidade (em decorrência da igualdade soberana) e na ausência de um poder supranacional que pudesse restringir a capacidade de atuação autônoma de cada país (CASTRO, 2016). Para o Cardeal de Richelieu, então primeiro-ministro francês, a “razão de Estado” seria o principal parâmetro de atuação dessas entidades soberanas, que agiriam conforme seus próprios interesses (KISSINGER, 1994). Dessa forma, a predominância da atuação dos Estados a partir da Paz de Westfália originou um sistema assentado fundamentalmente nas relações interestatais, exercendo forte apelo entre as lideranças nacionais (KEOHANE, 1986).

Essa ordem internacional teria se expandido e se perpetuado nos séculos seguintes, resultando em renovados arranjos institucionais que, aos poucos, consolidavam as premissas que estariam na base do pensamento realista posterior. O Concerto da Europa, derivado do Congresso de Viena, de 1815, foi uma das principais manifestações desses novos arranjos, ao impor uma lógica de funcionamento do sistema europeu fundada nos interesses das grandes potências estatais, inaugurando a ideia de equilíbrio de poder (KISSINGER, 1994). A eclosão da Segunda Guerra Mundial também exerceu considerável influência para que o pensamento realista passasse a adquirir crescente proeminência, principalmente em virtude das críticas direcionadas aos teóricos liberais, cujas premissas teriam sido incapazes de evitar a deflagração do conflito mundial, assim

como à ineficácia do direito internacional (KEOHANE, 1986). Esse fracasso se materializou com o insucesso da Liga das Nações, organização criada em 1919 que não logrou garantir a segurança coletiva internacional.

Esse conjunto de fatores viria a exercer considerável influência para os teóricos realistas, cujo foco de análise seriam as relações políticas e militares entre os Estados – a chamada “alta política” (“*high politics*”) (CARR, 1946). Para Gilpin (1986), o realismo possui três premissas no que diz respeito à vida política: a natureza conflitante do sistema internacional, em que a anarquia se constitui como regra das relações internacionais; a ideia de que a realidade social é composta de grupos, sendo os Estados-nação as unidades básicas de análise do mundo moderno; e a primazia do poder e da segurança como motivação em contexto de disputas.

A realidade internacional e os eventos históricos levaram os realistas a destacar o caráter anárquico da ordem internacional, em virtude da ausência de uma autoridade superior com capacidade de impor, de forma centralizada, sua vontade às demais unidades (SMITH, 2015). Para Jervis (1978), essa característica tornaria a guerra sempre possível, além de criar uma realidade de desconfiança entre os Estados, mesmo entre aqueles satisfeitos com o *status quo*. Diante desse cenário, os Estados são considerados os atores por excelência do sistema internacional, sendo descritos como entidades racionais que atuam em conformidade com seus interesses nacionais, a fim de aumentar suas capacidades materiais (MORGENTHAU, 2003). As unidades subnacionais, por sua vez, não são objeto de análise, porquanto cada país é entendido como uma entidade homogênea e que age externamente de modo uniforme, resultando em um ambiente de constante desconfiança e de potencial conflito.

A perspectiva realista deriva de uma concepção pessimista da natureza humana, segundo a qual o ser humano teria uma essência egoísta e que buscaria promover seus próprios fins, em detrimento dos demais indivíduos. Para Morgenthau (2003), a existência de um mundo formado por interesses conflitantes implicaria na construção de uma ordem na qual cada unidade buscaria aumentar seu próprio poder, contexto em que os eventuais equilíbrios seriam sempre instáveis e transitórios. Para o autor, tal inclinação teria reflexos no comportamento estatal em âmbito internacional, tendo em vista que a ausência de uma entidade supranacional impelia cada ator a se proteger para garantir sua sobrevivência, situação na qual se percebe a influência do pensamento hobbesiano e seu estado de natureza (MORGENTHAU, 2003).

Em tal contexto de anarquia e de desconfiança mútua, os teóricos realistas consideram que o objetivo primordial dos Estados seria assegurar sua sobrevivência em virtude das ameaças representadas pelas demais unidades do sistema internacional. Mesmo considerando as possibilidades de cooperação, cada país reconhece uma série de desafios que podem, em última instância, romper eventual atuação conjunta, a fim de preservarem ou aumentarem seu próprio poder (JERVIS, 1978). Essa estratégia de promoção do interesse nacional seria traduzida por meio do aumento do poder, sendo esta uma categoria objetiva e universal, que seria utilizada como parâmetro de análise sobre o comportamento estatal em âmbito internacional. Nesse sistema, o poder é concebido de forma relativa, tendo em vista que o aumento das capacidades de um país representaria uma ameaça aos demais, em um “jogo de soma zero”. Além disso, a natureza desse poder seria de ordem especialmente militar, sendo considerada a mais alta expressão da força de cada Estado, o que resultaria em uma busca pela maximização de seus atributos militares (MORGENTHAU, 2003).

Em tal sentido, a balança de poder destaca-se como uma premissa fundamental do sistema internacional, em que cada unidade poderia considerar mais vantajoso associar-se com outro país, sendo esta uma decisão estratégica para garantir sua sobrevivência diante de potenciais ameaças externas (MORGENTHAU, 2003). Por outro lado, essa possibilidade de cooperação seria circunstancial e instável. Como os ganhos em termos de poder são considerados relativos, o fortalecimento dos atributos materiais de um Estado apresentaria aos demais uma possível ameaça à sua sobrevivência (JERVIS, 1978).

Esse conjunto de premissas moldou a forma pela qual o realismo considerou e definiu a noção de segurança. Para essa corrente, a ideia de segurança está centrada no Estado, sendo este seu principal referente. Além disso, ela é definida em termos estritamente militares, tendo em vista que cada país deve fortalecer suas capacidades a fim de lograr sua sobrevivência em um sistema internacional potencialmente conflitivo, subordinando todos os demais objetivos governamentais a essa finalidade primordial (SMITH, 2015). Nesse sentido, Buzan (1983) considera que a noção de segurança, para os realistas, estaria subordinada à ideia de poder, sendo utilizada como uma medida para aferir o nível de proteção estatal no âmbito das disputas no sistema internacional. Como cada Estado visa a assegurar sua sobrevivência em um ambiente anárquico, as ameaças que lhes são apresentadas emergem de fontes externas, materializadas na dimensão militar das outras unidades estatais (JARVIS, 1978). As funções básicas de cada país, portanto, seriam assegurar a

proteção de seus nacionais e adotar medidas que pudessem conter possíveis agressões de outros países, e seu grau de segurança seria aferido pela sua capacidade de responder a ameaças externas (SMITH, 2015).

Na perspectiva realista, a possibilidade de recorrer à guerra estaria sempre ao alcance dos Estados, sendo entendida como a última medida possível na luta pela sobrevivência (JERVIS, 1978). Nesse aspecto, a autoajuda expressa a atuação individual de cada Estado na esfera global, uma vez que cada país seria responsável por garantir sua própria segurança e evitar a dependência externa, diante da desconfiança permanente nas relações interestatais. Em virtude dessa lógica, Buzan (1983) considera que a ideia de segurança nacional, e suas implicações para a insegurança global, está na raiz das guerras. Não obstante, essa atitude não evitava a cooperação entre si. Para Jervis (1978), os Estados poderiam articular-se para atingir determinados objetivos comuns, embora persistissem situações que impediam a atuação concertada. O autor, assim, apresentou a ideia do dilema do prisioneiro, que ressalta as dúvidas presentes em cada unidade do sistema internacional acerca do comprometimento de outros atores diante da possibilidade de cooperação.

Esse fortalecimento da segurança nacional de cada Estado estimulou o debate sobre o “dilema de segurança”, conceito apresentado por Herz, em 1950 (HERZ, 1950). Segundo esse dilema, o aumento do poder militar de um Estado, mesmo que seja orientado por finalidades defensivas, tenderia a estimular o reforço das capacidades militares de outro país, tendo em vista a sensação de insegurança provocada pelo fortalecimento de um potencial rival (HERZ, 1950). Isso aconteceria em virtude das percepções sobre segurança e ameaça que persistem na estrutura internacional anárquica, em que ganhos de poder são entendidos de forma relativa e como potenciais preparações para o confronto (JERVIS, 1978). Como resultado, ter-se-ia uma maior insegurança para todos os atores do sistema internacional e um maior aumento da incerteza sobre seus movimentos, reforçando a ideia de anarquia.

O contexto da Guerra Fria exacerbou essa perspectiva de segurança centrada nos Estados, além de propiciar as condições para que o Realismo se tornasse o paradigma dominante de Relações Internacionais – com efeito, foi nesse momento que o conceito de segurança passou a ser cada vez mais utilizado, em substituição às tradicionais noções de guerra ou defesa (BUZAN; HANSEN, 2009). A existência de uma ordem bipolar, o risco de uma confrontação nuclear e a corrida armamentista influenciaram, em grande medida, os formuladores de política externa dos países (ACHARYA; BUZAN, 2019). Temáticas como a segurança nacional e o poder militar foram

articuladas em uma disputa geopolítica que conferia especial ênfase aos atributos militares de cada Estado, cujo fortalecimento de suas capacidades deveria ser canalizado para um potencial cenário conflitivo. Essa situação era potencializada pelo fato de que os polos de poder em questão representavam ideologias mutuamente excludentes (BUZAN; HANSEN, 2009). O “dilema de segurança”, nesse aspecto, adquiriu máxima expressão, em virtude da possibilidade de guerra nuclear.

Como destacam Hough *et al.* (2015), o espírito confrontacional desse período também contribuiu para que o campo acadêmico se tornasse bastante influenciado por uma perspectiva militarizada, o que se refletia na produção teórica que sustentava o comportamento externo estatal. Essa posição é similar à de Ullman (2007), para quem a administração dos EUA teria uma preferência em definir a segurança nacional em termos militares, minimizando outras dimensões em que as preocupações externas do país poderiam ser afetadas. Destaca-se que, nesse momento, os EUA abandonaram sua tradicional política de isolamento, em favor de uma inserção cada vez mais profunda nos assuntos internacionais, com elevada mobilização militar (BUZAN; HANSEN, 2009).

A década de 1970, no entanto, representou uma crise para o pensamento realista e a sua concepção pessimista da natureza humana e da realidade internacional. A relativa atenuação da rivalidade entre as superpotências (representada pelo crescente entendimento bipolar, em especial na conclusão de acordos sobre o controle de armas) e o reconhecimento da importância da dimensão econômica, conferindo destaque às empresas multinacionais e organizações internacionais como relevantes atores na seara internacional, colocou em dúvida os preceitos do Realismo e a suposição de que a ordem internacional seria inflexível (SMITH, 2015). Nesse contexto, o foco do Estado como exclusivo ator internacional, além da suposição de que a ordem internacional seria inflexível, sofreu profundos abalos nos círculos acadêmicos ocidentais (SMITH, 2015).

Waltz (1979), porém, buscou refutar as críticas dirigidas a essa corrente, provocando uma renovação da tradição realista. Waltz (1979) inaugurou o chamado Neorealismo, ou Realismo Estrutural, cuja premissa central consistia em atribuir ao nível estrutural-sistêmico o elemento explicativo das relações entre os Estados, no âmbito do qual essas unidades mantinham determinados padrões de comportamento. O sistema internacional, dessa forma, teria uma existência autônoma e objetiva, cuja lógica de funcionamento não dependeria da ação individual

de cada Estado. Nesse nível de análise, o autor considera que a “anarquia estrutural” seria a causa fundamental da guerra, sendo este um fenômeno permanente das relações internacionais. Essa situação derivaria do fato de que, diante da ausência de uma autoridade central, cada Estado agiria conforme seu próprio interesse a fim de garantir sua sobrevivência. No entanto, embora cada país busque assegurar sua segurança, a distribuição de capacidades entre os Estados seria diferente, e o nível de poder de cada unidade apontaria a posição que ela ocupa nesse sistema. Esses fatores estão na origem da balança de poder na teoria neorrealista, tendo em vista que as distintas capacidades impactariam a forma como os Estados se relacionam e a própria estabilidade do sistema (WALTZ, 1979).

Como consequência, essa perspectiva afastou as explicações baseadas na natureza humana, entendendo que estas não seriam científicas nem capazes de entender como os Estados se relacionam entre si. Para Waltz (1979), diferentemente do reducionismo presente na interpretação clássica, as relações internacionais deveriam ser analisadas sob a perspectiva estrutural-sistêmica, embora a motivação de cada Estado continuasse a ser regida pelo princípio de fortalecimento de suas capacidades militares. A análise centrada exclusivamente no nível do Estado também não seria capaz de explicar seu comportamento internacional, pois cada unidade agiria de forma semelhante (WALTZ, 1979). Logo, a recorrência da guerra seria explicada a nível sistêmico, levando em consideração o princípio organizador da anarquia, cuja estrutura limita e condiciona a ação das unidades individuais.

## 2.2 A VISÃO DE SEGURANÇA NA PERSPECTIVA DA TEORIA CRÍTICA

O fim do conflito bipolar provocou mudanças estruturais no sistema internacional, representando um cenário de crise e de reestruturação da ordem global. A intensificação do processo de globalização e a inserção de novos atores nas dinâmicas internacionais, principalmente de ordem econômica, evidenciaram a necessidade de se repensar as interações globais e de formular novas teorias que pudessem abranger essa realidade em transformação (BOOTH, 1997). Os Estados, considerados pelos teóricos realistas como os principais atores do sistema internacional, passaram a sofrer as influências dessa nova dinâmica global em que os eventos se tornaram cada vez mais transnacionais e complexos, gerando efeitos para além das fronteiras entre as distintas entidades soberanas (MALIK, 2015a).

Nesse contexto, o Realismo e o Neorealismo tiveram suas premissas questionadas, principalmente em virtude da sua incapacidade de prever o colapso da União Soviética e de fornecer ferramentas analíticas adequadas ao cenário pós-Guerra Fria (BUZAN; HANSEN, 2009). Para Booth (1997), este cenário havia criado uma situação na qual o desenvolvimento de novos quadros conceituais encontrava escasso acolhimento, tendo em vista a predominância de estudos voltados à dimensão securitária assentada na lógica de confrontação bipolar. Findo esse período, novos modelos teóricos emergiram ou adquiriram proeminência, oferecendo abordagens alternativas às teorias predominantes. A crescente influência dessas propostas alternativas refletia a insatisfação com os paradigmas existentes, principalmente diante de uma realidade em profunda transformação, cujas mudanças políticas, econômicas e sociais evidenciavam a necessidade de elaborar esquemas teóricos mais propícios a esse momento de transição estrutural (MALIK, 2015a).

A Teoria Crítica surgiu como o principal expoente desse movimento de renovação intelectual, oferecendo novas perspectivas teóricas e metodológicas e provocando mudanças epistemológicas ao estudo de Relações Internacionais (KRAUSE; WILLIAMS, 1997). Com efeito, as transformações de ordem global e o cenário de incerteza resultante impactaram pressupostos que antes estavam arraigados nos círculos acadêmicos, como as ideias sobre estrutura internacional e os sujeitos dessa ordem (BOOTH, 1997). Para os teóricos da Teoria Crítica, o processo de produção do conhecimento deveria adquirir precedência nos estudos sobre a realidade internacional, razão pela qual propuseram uma análise sobre os fundamentos históricos e sociais das perspectivas teóricas vigentes e sobre o papel da teoria para a ordem internacional. Conforme Cox (1986), há uma conexão entre a lógica da narrativa e a lógica do poder, porquanto este é justificado pela produção de discursos que explicitam interesses particulares de quem os produziu. Como reconhece o autor, as teorias são sempre para alguém e para algum propósito, refletindo as condições sócio-históricas em que elas são produzidas e as perspectivas derivadas da posição temporal e espacial do pesquisador (COX, 1986).

Para Linklater (1996), o conhecimento é produzido de forma social, em que os valores e a visão de mundo do pesquisador influenciam sua produção e a maneira pela qual ele encara os fatos, tornando difícil a separação entre o sujeito produtor do conhecimento e a realidade na qual ele está inserido. Como consequência, não existiria uma realidade objetiva e independente em relação ao pesquisador, em um mundo no qual os fatos seriam apreensíveis a partir de uma postura neutra do

observador (BOOTH, 1997). Essa posição é semelhante à de Hoffman (1987), segundo a qual o conhecimento não existe de forma independente da realidade, tendo em vista que são as relações sociais que influenciam a teoria e que essa possui uma função social. Com efeito, o interesse subjacente do pesquisador se manifesta, mesmo que implicitamente, na sua elaboração teórica e na ênfase que é conferida a determinados elementos de análise (COX, 1986).

Esse ponto de partida epistemológico teria consequências para a análise da realidade internacional, haja vista que, para Linklater (1996), a absorção de paradigmas produzidos em centros hegemônicos condicionaria a compreensão da ordem global, limitando suas possibilidades de reforma e reproduzindo os discursos de matriz ocidental. Nesse aspecto, os teóricos críticos postulam a elaboração de uma teoria que não seja meramente explicativa da realidade, mas que também possa ser um vetor de transformação social (COX, 1986). Logo, seria necessário alterar a percepção do mundo para que, nesse intento, novas abordagens pudessem servir de reflexão às Relações Internacionais. Para tanto, os teóricos críticos adotam uma postura de questionamento aos fundamentos da ordem estabelecida, afastando os modelos de análise que consideram a realidade imutável, o que, na verdade, decorreria de uma orientação ideológica que serve aos interesses de manutenção do *status quo* (KRAUSE; WILLIAMS, 1997).

No intuito de descurar a realidade subjacente à produção de determinada teoria e trazer à tona as origens e os fundamentos da realidade internacional, Hoffman (1987) aponta que a Teoria Crítica adota uma perspectiva histórica e um componente normativo, analisando os fatores históricos e sociais subjacentes à ordem internacional. Dessa forma, o reconhecimento das dinâmicas históricas específicas e o caráter circunstancial do sistema internacional sustentam a posição da Teoria Crítica de que a ordem existente é mutável e aberta a novos arranjos econômicos e políticos, assentadas em novas bases conceituais e materiais (HOFFMAN, 1987). Com isso, tem início um processo de engajamento voltado à transformação social, ressaltando a possibilidade de mudança da realidade (COX, 1986).

No âmbito dessa abordagem, as teorias realistas e neorrealistas são os alvos prioritários. Essas correntes, segundo os teóricos críticos, pressupõem que o mundo seria entendido de forma fixa e imutável, e eventuais problemas deveriam ser solucionados no quadro normativo da ordem existente, cujos fundamentos políticos não seriam questionados (KRAUSE; WILLIAMS, 1997). O realismo, em particular, adota uma abordagem metodológica assentada no individualismo do Estado, que agiria de forma racional e autônoma nas suas relações externas, a partir de leis naturais.



O neorrealismo, por seu lado, se apresenta como uma teoria ancorada no cientificismo, em conformidade com o qual tais teóricos teriam a capacidade de reconhecer a realidade objetiva existente (ASHLEY, 1984). Esse conjunto de fatores asseguraria as condições para que essas teorias tivessem validade universal, aplicáveis a distintas realidades sociais e históricas, resultando em uma ordem internacional imutável (HOFFMAN, 1987).

A Teoria Crítica buscou refutar a suposta neutralidade e objetividade científica vigentes nessas correntes teóricas, além da pretensa imutabilidade da ordem internacional. Como essas teorias entendem que o sistema internacional é dado e imutável, a ausência de modelos que analisem a possibilidade de mudança refletiria seu conservadorismo (ASHLEY, 1984). Para os críticos, a postura neorrealista seria a-histórica, ao desconsiderar a influência dos processos históricos e da ação humana na determinação de uma dada realidade. Cox (1986) afirma, porém, que a ordem internacional é construída socialmente, o que viabiliza outras possibilidades de organização política. Em vez de uma postura conservadora, a teoria deveria adotar um papel normativo e propiciar a transformação da realidade (COX, 1986).

Com isso, Cox (1986) entende que, ao contrário do que afirmam os realistas, as ações dos Estados não são regidas pelas leis da natureza, mas sim derivadas de processos históricos, conduzidas por atores sociais que definem a melhor forma de se organizarem politicamente. Contestando as pretensas origens a-históricas dos atores internacionais, Cox (1986) destaca que a história teria presenciado diferentes formas de organização política e estatal, refletindo as dinâmicas sociais em que as estruturas governamentais foram estabelecidas. Linklater (1996) adota posição semelhante, segundo a qual os Estados passaram por variações ao longo do tempo, sendo, portanto, inadequado tratá-los de forma uniforme e homogênea em uma perspectiva de longo prazo. Ashley (1984), por sua vez, critica o estruturalismo positivista do Neorrealismo, que assume a ordem existente como natural e desconsidera as variações ao longo do tempo e dos lugares, além de negar as possibilidades de mudança.

Em conjunto, portanto, os teóricos da Teoria Crítica convergem na necessidade de desconsiderar o caráter imutável e homogêneo com que os Estados são apresentados pelas teorias realista e neorrealista. Linklater (1996) considera, ainda, que seria necessário superar os modelos estadocêntricos, tendo em vista que o Estado nacional teria criado empecilhos para se pensar em formas alternativas de organização política. Essa estrutura, na verdade, teria gerado exclusão e rivalidade entre os próprios Estados e em seu interior, em virtude da dominação exercida pelos

grupos dominantes em relação às minorias nacionais ou aos grupos opositores (LINKLATER, 1996). A própria estrutura internacional, por estar assentada em entidades soberanas motivadas por uma lógica nacional e particularista, reproduziria uma realidade fragmentada e conflitiva, com diminutas possibilidades de solucionar problemas globais a partir de uma perspectiva cooperativa (KRAUSE; WILLIAMS, 1997).

Um importante elemento de análise introduzido pela Teoria Crítica, em específico na obra de Cox (1986), é a ideia de relações verticais entre os Estados, em contraposição à análise horizontal sustentada pelos realistas. Nessa concepção, os Estados mais fortes podem atuar de forma coordenada para impor suas ideias e valores aos atores mais fracos, exercendo, portanto, uma hegemonia no sistema internacional. A ordem internacional, assim, seria desigual e assimétrica, relegando as nações mais fracas à marginalização política e econômica (LINKLATER, 1996). Além disso, criticando a ideia de que os Estados são entidades unitárias e homogêneas, Cox (1986) considera as relações entre o Estado e a sociedade civil como um dos fatores que determinam a atuação estatal no âmbito externo. Nesse aspecto, as estratégias internacionais de cada país seriam definidas a partir das interações entre as lideranças nacionais e a sociedade civil, o que implica na atenuação das fronteiras entre a dimensão doméstica e internacional, além de oferecer distintas possibilidades de inserção internacional (COX, 1986).

Em âmbito securitário, a Teoria Crítica partiu de questionamentos epistemológicos sobre a própria noção de segurança e a realidade na qual esses conceitos seriam construídos e aplicados (KRAUSE; WILLIAMS, 1997). Booth (1997) destaca que, nas discussões sobre o conceito de segurança, esse termo é com frequência analisado como algo dado pela realidade objetiva, a partir de uma perspectiva positivista que isola o objeto de análise da figura do observador/pesquisador. No entanto, o autor questiona essa suposição, ao indicar a conexão de influência mútua entre o mundo fático e a postura adotada pelo sujeito produtor do conhecimento. A realidade da Guerra Fria teria tanto influenciado a perspectiva de segurança do Realismo quanto sido tornada possível por esses teóricos, tendo em vista o forte apelo explicativo nos momentos posteriores à Segunda Guerra Mundial e nas décadas seguintes. Logo, a segurança teria uma conotação relativa e seria um conceito criado de forma intersubjetiva, em que as diferentes visões de mundo se refletiriam na definição de seu conteúdo (BOOTH, 1997).

Partindo desse ponto, a Teoria Crítica representou a junção de vários teóricos que buscaram expressar sua contraposição ao modelo realista acerca da estrita concepção de segurança, ancorada

em uma dimensão militar, embora a heterogeneidade de posições seja bastante expressiva no âmbito dessa nova perspectiva (KRAUSE; WILLIAMS, 1997). Apesar dessa variedade de abordagens, um elemento de convergência entre os teóricos críticos consistiu na necessidade de alterar o referencial de análise tradicionalmente centrado no Estado, para que, nesse intuito, o indivíduo e a sociedade também fossem considerados os referentes da noção de segurança. Conforme Walter (1997), repensar a noção de segurança perpassaria pela crítica à naturalização com que o conceito de Estado foi apresentado, em especial a ideia de que esta entidade teria a legítima autoridade para usar a violência de forma exclusiva. Além disso, buscou-se também superar a subordinação desse conceito à ideia de poder e ampliar seu escopo para além da dimensão militar, abrangendo outros fatores no âmbito das chamadas ameaças não tradicionais (KRAUSE; WILLIAMS, 1997).

Para Booth (1997), essa ampliação da noção de segurança já vinha sendo desenvolvida a partir da década de 1980, como resposta às mudanças nas estruturas políticas e econômicas globais e, também, como resultado de novos aportes acadêmicos. Trabalhos como o de Buzan (1983) alertavam para o fato de que os teóricos realistas apresentavam a noção de segurança e de poder de forma quase sinônima, o que dificultava a elaboração de novos esquemas teóricos que os compreendessem de forma separada. A ampliação do escopo de análise dos estudos securitários, assim, propiciaria oportunidades para se pensar novos referentes e a natureza desse conceito, de forma alternativa aos modelos predominantes que atribuíam ênfase à dimensão militar (BUZAN, 1983).

Nesse contexto, a Teoria Crítica contestou as análises neorrealistas que consideravam o Estado como o único referente dos estudos sobre segurança e seu estrito foco na dimensão militar. Para Krause e Williams (1997), a teoria neorrealista, ao afirmar que os Estados são os principais atores de relações internacionais e, por isso, a segurança estatal teria proeminência e mesmo exclusividade de análise, parte de uma constatação não demonstrável, ao assumir como algo dado a presença dos Estados no sistema internacional. Como visto, porém, a Teoria Crítica contesta tal imutabilidade ao demonstrar a historicidade da formação dessas entidades (BOOTH, 1997). Nesse sentido, a inevitabilidade com que foram apresentados os conflitos interestatais seria uma derivação do fato de que outras formas de organização política, para além da estatal, foram impossibilitadas por meio de um processo histórico em que se buscou garantir o monopólio do uso da violência pelo Estado (WALKER, 1997).

O mesmo exercício metodológico de compreender os fundamentos históricos de uma determinada teoria, portanto, também é aplicado à ideia de segurança, no intuito de analisar suas variações no tempo e evitar abordagens que considerem a realidade como algo abstrato (KRAUSE; WILLIAMS, 1997). Essa historicidade serviria para demonstrar que novos atores, temas e ameaças estão constantemente emergindo, o que evidencia a necessidade de ampliar o escopo sobre os estudos securitários (MALIK, 2015a). Os fatores que provocam uma ameaça aos indivíduos e aos Estados, assim como os objetos a serem protegidos, variam conforme o tempo e o lugar, embora o reconhecimento dessas práticas tenha sido em parte impossibilitado pela predominância de discursos assentados em uma lógica estatal (BOOTH, 1997).

Nesse contexto, a transição representada pelo fim da Guerra Fria foi um momento de grandes discussões em torno do conceito de segurança. Na década de 1990, novos elementos, como pobreza, crises climáticas e crimes fronteiriços, passaram a ser considerados como novas ameaças aos indivíduos e à sociedade (ACHARYA, 2018). No entanto, como reconhece Booth (1997), a questão fundamental não seria uma mera ampliação temática, mas sim uma transformação na abordagem sobre esses temas, a partir de novos enfoques e bases epistemológicas e metodológicas. Como o foco tradicional nos assuntos militares havia marginalizado essas outras dimensões temáticas e teóricas, houve uma preocupação em fornecer novos suportes teóricos que pudessem abrangê-los, em um cenário que exigia novas ferramentas de análise (AYOOB, 1991).

Uma das manifestações dessa nova forma de se pensar as dinâmicas securitárias foi o crescente entendimento de que os Estados, em inúmeras ocasiões, são os próprios causadores de insegurança aos indivíduos. Embora a perspectiva realista considere que a segurança dos seus nacionais está associada à ideia de cidadania, na medida em que a segurança do Estado implica em segurança para seus cidadãos, tal visão desconsidera as situações nas quais esses cidadãos sofrem violações dos próprios órgãos governamentais. A própria cidadania pode ser usada, paradoxalmente, como uma forma de justificar a violência cometida pelo Estado, uma vez que as autoridades domésticas podem alegar a soberania estatal para se impor, mesmo que ao custo de causar danos aos seus nacionais (BOOTH, 1997). Nesse sentido, a segurança a nível individual não possui uma correspondência necessária com a segurança de âmbito estatal. Além disso, outro conjunto de ameaças, para além daquelas direcionadas ao Estado, pode implicar em insegurança individual (KRAUSE; WILLIAMS, 1997).

## 2.3 A NOÇÃO DE SEGURANÇA HUMANA

Como visto anteriormente, no final da década de 1980 e, principalmente, na década de 1990, muitos debates foram travados sobre a noção de segurança e sobre qual deveria ser o referente desse conceito, se o Estado ou o indivíduo. De forma relacionada a essas questões, discutia-se qual seria a natureza das ameaças que se apresentavam às entidades estatais ou aos indivíduos, assim como qual valor e interesses deveriam ser protegidos. Para os teóricos realistas, a dimensão securitária é definida em termos estritamente militares, contexto no qual os Estados são os principais atores em âmbito internacional, buscando se proteger de ameaças externas, além de serem os responsáveis por assegurar a proteção aos seus nacionais. A Teoria Crítica, por sua vez, questionou tais premissas realistas, ao enfatizar a necessidade de ampliar o conceito de segurança para além da dimensão militar e que englobasse outros atores e referentes, como os indivíduos e a sociedade.

Conforme Acharya (2018), essas distintas concepções de segurança estão relacionadas ao contexto político e social no qual emergiram, tendo em vista a distinta realidade em que essas discussões estão inseridas. Durante a Guerra Fria, em função da ênfase na dimensão militar, outros fatores causadores de insegurança foram negligenciados. As mudanças estruturais de ordem política e econômica do pós-Guerra Fria, contudo, contribuíram para alterar a percepção sobre os fatores de insegurança não apenas dos Estados, mas também dos indivíduos. Com isso, e diante da maior complexidade dos desafios apresentados, a ampliação conceitual de segurança passou a abranger outras dimensões para além da militar, tendo em vista o potencial impacto que as ameaças não-tradicionais poderiam causar, em especial nos indivíduos (MARTIN, 2014).

Nesse contexto, a multiplicidade das realidades não-ocidentais e as perspectivas dos atores do Terceiro Mundo ajudaram a iluminar outros fatores de insegurança e a questionar a noção tradicional de segurança, de matriz ocidental (ACHARYA, 2018). Para Ayoob (1991), as dinâmicas securitárias das regiões periféricas foram frequentemente analisadas a partir de enfoques teóricos oriundos dos EUA ou da Europa Ocidental. Para o autor, as três características principais dos estudos sobre segurança nos países ocidentais – sua orientação externa, seu vínculo com a segurança sistêmica e sua relação com os dois blocos da Guerra Fria – não seriam ferramentas de

análise adequadas para a realidade vigente no Terceiro Mundo. O fato de que, durante a Guerra Fria, as superpotências buscaram transferir suas disputas por poder e influência para essas regiões demonstra que não havia correspondência entre as estratégias globais, que obedeciam a uma lógica própria, e as prioridades dos países periféricos. Como resultado, o aumento da insegurança nessas zonas ocorreu de forma paralela ao aumento da segurança em âmbito global (AYOOB, 1991).

Em virtude dessa realidade dominada pelas potências centrais, pouca atenção havia sido conferida às visões particulares das zonas periféricas quanto aos elementos causadores de insegurança para as populações locais. Nesse sentido, Ayoob (1991) destacou a importância de desenvolver novos modelos teóricos que buscassem compreender, de forma mais adequada, a realidade das regiões periféricas, tendo em vista a inadequação das teorias *mainstream* de Relações Internacionais em abranger as chamadas ameaças não-tradicionais, para além da dimensão militar e interestatal. Mesmo durante a Guerra Fria, Buzan (1983) já destacava a existência de outros fatores não-militares nos estudos sobre segurança, como as questões climáticas, econômicas e demográficas.

Foi apenas o fim da Guerra Fria, porém, que propiciou as condições para que novos enfoques fossem desenvolvidos, em virtude da superação da confrontação nuclear bipolar e de um declínio das disputas militares entre os Estados (MARTIN, 2014). Esse período foi caracterizado pela profusão de conflitos civis em regiões periféricas do sistema mundial, a exemplo da África, além das chamadas “novas guerras”, definidas por Kaldor (2012). Para a autora, essas guerras se distinguiram pelo fato de serem não apenas de âmbito local, mas também por disporem de uma série de conexões com atores transnacionais, o que dificultaria a sua divisão entre guerra interna ou externa, assim como a distinção entre sua dimensão pública e privada no que diz respeito aos objetos e atores em disputa. Além disso, as “novas guerras” ocorreriam no âmbito de estruturas políticas fragmentadas e descentralizadas, em uma complexa interação entre os atores governamentais e grupos privados (KALDOR, 2012). Essa situação seria uma das manifestações do que a autora denomina de “cultura de segurança”, que apresenta a forma pela qual certos tipos de conflitos são analisados e quais são as ferramentas necessárias para solucioná-los (KALDOR, 2016).

Com isso, as guerras endógenas das zonas periféricas, que surgiram ou se tornaram mais acentuados nesse período, adquiriram crescente visibilidade (AYOOB, 1991). Em regiões como a África, a década de 1990 foi caracterizada pela ocorrência de disputas intraestatais, rompendo com

a lógica então prevalecente de que as guerras ocorriam apenas entre Estados. Na raiz desses conflitos civis, as chamadas “ameaças não-tradicionais” foram apontadas como os principais fatores responsáveis pela instabilidade nacional e/ou regional (ACHARYA, 2018). Assim, a noção de segurança deveria voltar-se, também, para a dimensão interna, tendo em vista a natureza distinta dessas guerras que não seriam abrangidas pela tradicional perspectiva securitária de cunho estatal (TADJBAKSH, 2014).

Esse período parecia representar uma transformação que marcava o fim de uma era, caracterizada pela disputa nuclear e pela corrida armamentista entre as duas superpotências, e o início de um novo período de otimismo, em que as causas profundas dos conflitos nos países em desenvolvimento seriam devidamente compreendidas e resolvidas (MALIK, 2015b). Para estes países, cujo processo de consolidação de suas estruturas socioeconômicas ainda se encontrava em andamento, novas percepções de ameaça, como a degradação ambiental e as vulnerabilidades sociais, passaram a estar vinculadas à noção de segurança. Nesse aspecto, o vínculo entre segurança e desenvolvimento tornou-se bastante pronunciado, razão pela qual a estabilidade nacional ou regional passaria a dispor de uma relação de interdependência com a promoção do desenvolvimento (MALIK, 2015b; ACHARYA, 2018).

Outro aspecto central à noção de segurança para o Terceiro Mundo é o fato de que a segurança do regime, para além da segurança do Estado, constitui um elemento central (ACHARYA, 2018). Nesse sentido, parte da dificuldade de aplicar as teorias sobre segurança desenvolvidas nos países centrais deriva das distintas formas de Estado adotadas nos países periféricos, que tiveram de lidar com a imposição de um modelo estatal de origem europeia que não se mostrou adequado a uma realidade política e econômica distinta (AYOUB, 1991). Em virtude disso, a luta pelo controle das instituições estatais torna-se vital para muitos grupos que disputam o poder (BUZAN, 1983). Diante dos desafios enfrentados pelas elites locais para consolidar sua posição, grande parte de sua preocupação provém de ameaças internas, a exemplo da existência de grupos rivais (AYOUB, 1991). Haveria um foco, portanto, em conter os fatores de desestabilização que poderiam ameaçar a sobrevivência política das lideranças locais. Em países com acentuadas divisões étnicas, por exemplo, os dissensos entre os grupos tendem a ser estimulados por líderes que partilham de uma certa identidade, a fim de obstruir ou excluir por completo qualquer possibilidade de distribuição dos recursos estatais a rivais e impedi-los de participar das decisões políticas (ETEFA, 2019).

Foi neste cenário, portanto, que a noção de segurança humana foi desenvolvida. Para Tadjbakhsh (2014), a introdução desse conceito representou uma mudança paradigmática, ao apresentar novos referentes de análise, introduzir temas periféricos a esse campo de estudos e promover um novo critério de avaliação sobre a realidade internacional e o comportamento dos Estados. Entre suas premissas básicas, destaca-se a ampliação da noção de segurança e a inclusão do indivíduo como referente de análise, valendo-se de uma linguagem assemelhada aos direitos humanos e ao desenvolvimento humano, embora sob um viés próprio (MARTIN, 2014). Essa mudança também propiciou novas orientações aos formuladores de políticas nacionais, ao enfatizar diferentes matérias e propor abordagens distintas sobre desafios à população e ao Estado, resultando na promoção de diferentes políticas públicas (KRAUSE, 2014). Diferentemente das teorias realista e neorrealista, o paradigma da segurança humana não é uma teoria positivista, nem se pretende amoral. Em vez disso, ela pertence ao campo da ética e da teoria normativa, fornecendo parâmetros sobre a forma pela qual o mundo deveria estar ordenado (TADJBAKHS, 2014).

Para Malik (2015b), a noção de segurança humana compartilha certas premissas com a Teoria Crítica, como a constatação de que o conceito de segurança não estaria restrito à dimensão militar e que os Estados não seriam os únicos atores da ordem internacional, além de partilhar o entendimento de que essas entidades também podem ser as causadoras de insegurança aos indivíduos. Por tais razões, os teóricos da segurança humana postulam a necessidade de se adotar uma noção ampliada de segurança, focada nos indivíduos e nos povos (MARTIN, 2014). Entretanto, ambas as perspectivas também possuem divergências, tendo em vista que, para os críticos, a ideia de emancipação do indivíduo levaria, em última instância, à superação do Estado como unidade de análise, premissa que não é partilhada pelo paradigma da segurança humana, que considera importante a ação estatal para promover a proteção social. Para Martin (2014), as diferenças entre a segurança nacional e a segurança humana, cada uma com um conteúdo próprio, estão se tornando cada vez menos evidentes, em virtude da coexistência (e mesmo convergência) entre tais agendas.

Para Acharya (2018), essa noção ampliada de segurança possui raízes asiáticas, onde os atores regionais consideraram que outras dimensões securitárias – a exemplo da segurança alimentar – seriam essenciais à estabilidade nacional. Essa constatação reforça a tese de que a percepção dos autores do Terceiro Mundo sobre os fatores causadores de insegurança é um elemento central na ampliação conceitual de segurança, ao introduzir elementos prioritários a estas



regiões periféricas (ACHARYA, 2018). Nesse sentido, o reconhecimento do contexto em que a ideia de segurança é pensada e aplicada possui considerável relevância, na medida em que essa realidade imprime as características que estarão presentes nesse conceito (ACHARYA, 2018).

Contudo, a noção de segurança humana ganhou considerável destaque internacional a partir da publicação do Relatório sobre Desenvolvimento Humano, de 1994, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP, 1994). O Relatório aponta a necessidade de superar a concepção estrita de segurança que vigorava há décadas, que atribuía mais ênfase ao Estado do que aos povos. Para estes, as fontes de insegurança provinham de fatores relacionados aos aspectos cotidianos de suas vidas, como doenças, fome, repressão política e desastres ambientais. Além disso, após o fim da Guerra Fria, tornou-se possível perceber que muitos conflitos ocorriam não entre países, e sim no interior deles. Conforme aponta o Relatório,

Em última análise, a segurança humana é uma criança que não morreu, uma doença que não se espalhou, um emprego que não foi cortado, uma tensão étnica que não explodiu em violência, um dissidente que não foi silenciado. A segurança humana não é uma preocupação com armas - é uma preocupação com a vida e a dignidade humanas (UNDP, 1994, p. 22, tradução nossa).<sup>4</sup>

Entre as características essenciais da segurança humana, o Relatório aponta quatro: i) preocupação universal, tendo em vista tanto sua relevância para todos os povos quanto a existência de ameaças comuns; ii) interdependência entre seus componentes, cujos impactos de eventuais fatores de inseguranças transcendem as fronteiras nacionais; iii) a maior facilidade em assegurá-la por meio de ações preventivas, além de exigir menos recursos; e iv) centralidade nos povos, nas suas condições de vida, nas suas liberdades de escolha e nas oportunidades que lhes são oferecidas (UNDP, 1994). Em termos de definição, o Relatório ressalta dois aspectos centrais: segurança contra ameaças crônicas (como fome, doenças e repressão) e proteção contra bruscas e danosas perturbações nos padrões da vida cotidiana. Além disso, são apontados seus principais componentes, a saber, a segurança econômica, alimentar, sanitária, ambiental, pessoal, comunitária e política (UNDP, 1994). Com isso, propiciou-se uma renovação do conceito de segurança, em que

---

<sup>4</sup> No original: “*In the final analysis, human security is a child who did not die, a disease that did not spread, a job that was not cut, an ethnic tension that did not explode in violence, a dissident who was not silent. Human security is not a concern with weapons - it is a concern with human life and dignity.*”

novos referentes foram incluídos e temas que eram considerados secundários passaram a constituir o centro de suas análises.

A despeito das semelhanças existentes entre a noção de segurança humana e a de desenvolvimento humano, as expressões não são sinônimas, guardando diferenças entre si. Enquanto o desenvolvimento humano é um conceito mais amplo que consiste em um processo de ampliação das escolhas, a ideia de segurança humana ressalta a possibilidade de os indivíduos exercerem essas escolhas de forma livre e segura (UNDP, 1994). O Relatório, porém, resgatou a relação positiva existente entre segurança e desenvolvimento, ao destacar que o progresso em cada uma dessas dimensões tende a reforçar os avanços na outra, em um processo de fortalecimento mútuo – ao mesmo tempo em que as fragilidades de uma área podem prejudicar a outra (MARTIN, 2014). De toda forma, como reconhece Sen (2014), a multidimensionalidade que está no centro do conceito de segurança humana deriva de sua tentativa de abranger as distintas ameaças que possam causar impactos negativos na vida das pessoas, tanto no âmbito desenvolvimentista quanto securitário. A fim de garantir o pleno exercício das capacidades individuais, essa noção busca abranger todas as possíveis ameaças que possam prejudicar a vida humana e a plena realização dos indivíduos (SEN, 2014).

O enfoque no indivíduo, para Buzan (1983), justifica-se pelo fato de que esta é a unidade básica em que o conceito de segurança pode ser aplicado. Uma das inovações desse paradigma, portanto, é apresentar uma abordagem que leve em consideração todas as ameaças que são percebidas como tal pelo indivíduo e pela sociedade, em uma perspectiva que privilegia uma construção teórica de baixo para cima (MARTIN, 2014). Isso rompe com a tradicional visão de segurança, de cunho estatal, imposta à coletividade e voltada, sobretudo, para a sobrevivência ante as ameaças externas. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano, a segurança propiciada por meios militares deve ser substituída por uma calcada no desenvolvimento humano, tendo em vista as potenciais e reais ameaças presentes em âmbito global, como a pobreza e a degradação ambiental (UNDP, 1994). O foco nas questões militares, aliás, possui implicações negativas para a dimensão da segurança humana, tendo em vista que os gastos orçamentários na dimensão militar significam menos recursos destinados ao desenvolvimento do país. Com efeito, a ênfase na dimensão militar tende a negligenciar outras ameaças que podem ser igualmente danosas para a sociedade (ULLMAN, 2007).

Além disso, nas discussões sobre guerra e paz, a perspectiva multidimensional e integrada da segurança humana oferece um meio adequado para abordar as causas estruturais que possam desencadear conflitos. Para Hammer (2019), esse paradigma seria um importante instrumento nos processos de construção da paz sustentável em cenários pós-conflitivos, articulando condições políticas, econômicas e sociais que garantam a segurança dos povos afetados por disputas violentas. Com efeito, essa perspectiva seria mais adequada por transcender a estrita dimensão militar, o que viabiliza uma análise mais atinente às causas profundas dos conflitos e aos fatores de insegurança aos indivíduos.

Ao lado dessa concepção de segurança humana centrada, principalmente, no Relatório das Nações Unidas, outros entendimentos foram desenvolvidos, nos quais se buscou ressaltar a responsabilidade da sociedade internacional em intervir em regiões afetadas por conflitos civis, no intuito de proteger os indivíduos de ameaças e violências físicas (TADJBAKSHSH, 2014). Como consequência, pressupõe-se a relativização da figura do Estado como único provedor de segurança aos seus nacionais, o que abriria margem para a efetivação das chamadas intervenções humanitárias, no âmbito do conceito posterior de Responsabilidade de Proteger (R2P) (MARTIN, 2014). Essa proposta, no entanto, sofreu críticas, principalmente em virtude de seu caráter paternalista, que atribuía a certas potências a responsabilidade de realizar um trabalho de polícia em zonas conflituosas (SHAW; MACLEAN; BLACK, 2006). Para Tadjbakhsh (2014), essa possibilidade de intervenção a partir de um viés supostamente humanitário decorreria de uma concepção liberal da ideia de segurança humana, segundo a qual os mecanismos de cunho liberal seriam considerados adequados para superar os alegados desafios dos países em desenvolvimento, cujos problemas seriam identificados externamente.

Como se percebe, a mudança de paradigma representada pela segurança humana não encontrou consenso entre seus teóricos. Segundo Martin (2014), esse conceito está sujeito a um amplo conjunto de interpretações, inclusive sobre se essa ampliação conceitual seria um indicativo de sua força ou um fator de fragilidade analítica. Uma das principais divergências consistia em identificar quais seriam as novas fontes de insegurança e qual deveria ser a resposta a essas ameaças, resultando em uma potencial imprecisão conceitual e em uma fragmentação da ideia. Como resultado, houve uma grande profusão de estudos, no âmbito dos quais havia os defensores de uma noção mais ampliada e os que apoiavam uma definição mais estrita (TADJBAKSHSH, 2014). Além disso, a despeito do grande número de trabalhos que foram realizados nas últimas três

décadas, muitas críticas também se avolumaram, centradas principalmente sobre a imprecisão do conceito e sua alegada escassa aplicabilidade.

Sen (2014), nesse sentido, alerta para os perigos em torno do conceito de segurança humana, em especial sua imprecisão, ao buscar abranger inúmeros fatores em torno dos quais não haveria um consenso, resultando em uma abordagem pouco consistente. Além disso, o caráter difuso sobre o que constituiria um fator de ameaça aos indivíduos resultaria de uma tentativa de abarcar elementos antes negligenciados pela perspectiva tradicional, embora sem apresentar prioridades e hierarquias entre as distintas variáveis apresentadas. Ayoob (1991), por seu lado, a fim de evitar uma concepção muito elástica da noção de segurança, propõe uma definição relacionada às vulnerabilidades que podem ameaçar as estruturas estatais ou dos regimes no poder. O autor, assim, pretende ressaltar as variáveis básicas que determinam o grau de segurança de que gozam os Estados – embora essa concepção tenda a reforçar a centralidade do Estado, em detrimento de uma visão cujo foco seja a segurança da sociedade e dos indivíduos.

Essas imprecisões conceituais, no entanto, não devem conduzir à apresentação de uma definição fechada e inquestionável de segurança, mas sim tornar possível sua aplicação em conformidade com as realidades locais em que ela é pensada e destinada. Como aponta Buzan (1983), a ausência de uma definição precisa e incontestável não deve impedir a discussão sobre a noção de segurança e suas possíveis implicações. Essa posição também é mantida por Hammer (2019), segundo o qual, a despeito da ausência de uma definição mais precisa, a ideia de segurança humana funciona como um quadro mais amplo, que inclui conceitos oriundos dos estudos de segurança, de desenvolvimento e de direitos humanos. Ademais, tais dificuldades não são exclusivas a esse paradigma, porquanto o próprio conceito de segurança, ou segurança nacional, apresenta desafios conceituais de igual ou semelhante monta (BUZAN, 1983; KALDOR, 2016).

Ademais, a segurança humana não exclui a dimensão militar nem desconsidera a importância do Estado. Antes, a ideia é que haja uma complementaridade entre as distintas agendas que permeiam os objetivos nacionais, em que a “segurança nacional”, entendida em termos militares, deve ser compatibilizada com a noção de segurança humana, na medida em que ambas possuem objetivos correlacionados (MARTIN, 2014). Buzan (1983) considera que, na raiz dessa discussão entre o Estado e a sociedade como objetos de referência da noção de segurança, está a crescente complexidade das relações entre esses dois referentes, o que, no limite, torna a insegurança um fator comum para as duas partes. Nesse sentido, o binário normalmente adotado

entre o Estado e o indivíduo também deveria ser superado, a fim de que uma abordagem integrada pudesse incluir as agendas de ambas as unidades de análise (MARTIN, 2014).

Outros autores defendem uma definição mais ampla de segurança humana, tendo em vista a própria complexidade que envolve as ameaças presentes à vida humana, além de reconhecerem a relatividade que a definição desse conceito assume. Para Tadjbakhsh (2014), deve-se ressaltar o fato de que, por ser um conceito normativo, a ideia de segurança humana inclui uma série de valores à dimensão securitária, desenvolvimentista e de direitos humanos, elementos que são considerados fundamentais para proteger o indivíduo e a sociedade das potenciais ameaças a que estão sujeitos. Nesse sentido, a autora destaca a necessidade de integrar as dimensões políticas, morais e éticas nas análises sobre as relações de poder.

Sen (2014) também reconhece que, diante das novas ameaças que emergem no século XXI, a abordagem securitária apenas pode se tornar efetiva caso seja multidimensional e abrangente. A adoção de medidas fragmentadas, nesse aspecto, tende a reduzir a eficácia na resolução dos desafios. Além disso, conforme Kaldor (2014), o avanço do processo de globalização tem implicado em uma reestruturação da autoridade política, em que os Estados encontram cada vez menos possibilidades de agir de forma plenamente autônoma. Nesse contexto de um mundo crescentemente globalizado e interconectado, uma noção de segurança humana ampliada manteria mais conformidade com a emergente “governança global”, contexto no qual as antigas divisões entre as dimensões externas e internas estão menos rígidas e as ações de um país podem impactar nos demais (KALDOR, 2014). Em regiões como a África, ameaças não-tradicionais enfrentadas por um país podem causar instabilidade regional, como o aumento do fluxo de refugiados e a presença de grupos rivais em territórios de outros países. A mudança climática também se insere nessa discussão, pois apenas uma ação coordenada a nível global pode conter tal ameaça (MARTIN, 2014).

Embora o conceito seja abrangente, seu conteúdo continua dependente das condições locais em que será aplicado, além das dinâmicas culturais que influenciam a definição de segurança para essas comunidades e que informam quais são suas prioridades securitárias (KALDOR, 2016). Diante do fato de que fatores culturais influem na forma como a segurança deve ser buscada e quais seriam os objetos e bens a serem protegidos, suas variações conduzem a diferenças quanto à sua interpretação e aplicabilidade (TADJBAKSH, 2014). Tendo isso em vista, deve-se evitar o risco

de tornar a análise muito abstrata, desconsiderando as distintas manifestações que o conceito pode adquirir em diferentes realidades (KALDOR, 2016).

Essa posição é reforçada pelo Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU, segundo o qual as circunstâncias locais exercem considerável influência sobre como os indivíduos percebem os fatores de insegurança (UNDP, 1994). Nesse aspecto, um conceito único que possa ser aplicado a distintas realidades pode não ser adequado, visto que o contexto influi na sua elaboração. Logo, busca-se adotar uma abordagem que expresse de forma mais adequada e satisfatória quais são as necessidades mais presentes de um determinado povo. Segundo Tadjbakhsh (2014), a ideia de segurança implica um certo subjetivismo, tendo em vista a forma pela qual cada indivíduo ou sociedade percebe as ameaças mais urgentes em suas vidas, o que ressalta a relatividade do conceito e a impossibilidade de hierarquizar prioridades. Para Tadjbakhsh (2014, p. 46, tradução nossa):

No entanto, a formulação de políticas não é apenas um processo vertical, mas pode ser uma coalizão em rede, flexível e horizontal de abordagens correspondentes a situações complexas. Além disso, hierarquizar e priorizar entre as inseguranças humanas pode ser um exercício fútil, pois as ameaças são interdependentes e a erradicação de qualquer uma delas isoladamente tem pouco efeito.<sup>5</sup>

Percebe-se, portanto, a importância de conferir um maior papel de agência aos grupos locais, para que eles possam influir na elaboração do conceito de segurança humana a partir de suas perspectivas e urgências (ACHARYA, 2018). Os fatores necessários para que essa segurança seja alcançada, assim como os patamares mínimos de proteção, são conferidos apenas localmente, em virtude das diferenças estruturais em termos econômicos, políticos e sociais. Além disso, demanda-se uma maior participação dessas unidades na elaboração das políticas necessárias à implementação de suas demandas, de forma a retirar a exclusividade das elites locais que controlam os centros decisórios (TADJBAKHS, 2014). A participação da população local na definição dos fatores de insegurança e dos mecanismos para combatê-los é fundamental, principalmente por reforçar a capacidade de ação daqueles que serão responsáveis pela manutenção da segurança nesses espaços (KALDOR, 2014). Por essa razão, atribuir níveis de prioridade apriorísticos, a partir de critérios

---

<sup>5</sup> No original: “*Yet, policy-making is not only a vertical process but can be a networked, flexible and horizontal coalition of approaches corresponding to complex situations. Furthermore, to hierarchize and prioritize among human insecurities may be a futile exercise, as threats are interdependent and the eradication of any one of them in isolation is of little effect.*”

supostamente objetivos, não teria a capacidade de apreender as distintas percepções que estão na raiz da insegurança, cuja limitação a apenas um objeto pode ser arbitrária e ineficaz (GASPER, 2014).

Por outro lado, a despeito dos diversos estudos realizados sobre o tema nas últimas três décadas, parte do panorama internacional ainda mostra-se aquém da plena realização das perspectivas vislumbradas pela noção de segurança humana. Para Shaw, MacLean e Black (2006), o cenário de otimismo prevalecente no pós-Guerra Fria, que havia influenciado tal paradigma securitário, não mais se encontrava presente uma década depois. Além disso, os autores destacam uma tendência ao tratamento compartimentalizado entre a ideia de desenvolvimento e de segurança, o que teria se refletido na primeira edição do Relatório sobre Segurança Humana, publicado em 2005, que teria adotado uma perspectiva mais estreita do termo (MACK, 2005).

As influências mútuas entre a segurança humana e o desenvolvimento humano têm sido percebidas mais pelo aspecto negativo, uma vez que uma série de ameaças derivadas das dificuldades em atingir o desenvolvimento tem colocado em questão as possibilidades apresentadas pela segurança humana (SHAW; MACLEAN; BLACK, 2006). Esse viés negativo sobre a aplicação do conceito é partilhado por Franceschet (2006), para quem esse paradigma é operacionalizado apenas de forma parcial e conforme os interesses das potências hegemônicas, a exemplo das intervenções humanitárias. Essa posição também é ressaltada por Martin (2014), para quem a ideia de segurança humana tem sido manipulada por diversas agendas políticas, embora de forma a desconsiderar o componente ético presente nesse conceito, fato que é favorecido pela amplitude de sua definição. Além disso, após o otimismo inicial em que o conceito foi elaborado, novos eventos, como os ataques terroristas nos EUA, em 2001, provocaram um retorno da lógica de poder e sua correlata dimensão militar no campo das relações internacionais (MALIK, 2015b).

Tadjbakhsh (2014), no entanto, considera que as ameaças presentes aos indivíduos e à sociedade devem ser reconhecidas como tais a partir das particularidades dessas regiões. O fato de que as elites políticas possam cooptar o conceito ou não se engajarem na superação dessas ameaças não deveria invalidar a relevância de se destacar as preocupações prementes da população local. Além disso, conforme Kaldor (2014), a noção de segurança humana, quando associada à dimensão jurídica, tem a capacidade de expandir o nível de proteção individual para além dos limites nacionais. Uma dessas manifestações ocorreu com a criação do Tribunal Penal Internacional, cuja

função tem sido propiciar meios de condenar indivíduos na seara internacional e oferecer uma resposta aos apelos de cunho humanitário.



### 3 SEGURANÇA HUMANA NA ARQUITETURA AFRICANA DE PAZ E SEGURANÇA

Como visto no capítulo anterior, as circunstâncias do pós-Guerra Fria ofereceram novos aportes à noção de segurança, contexto no qual as regiões periféricas desenvolveram perspectivas centradas em suas particularidades. Nesse sentido, o presente capítulo objetiva analisar a introdução do paradigma da segurança humana no continente africano, em especial na Arquitetura Africana de Paz e Segurança da União Africana. Para tanto, faz-se necessário examinar o processo de formação do Estado africano e suas principais características, a natureza dos conflitos na África (sobretudo após o fim da disputa bipolar) e a constituição da UA, em 2000. Essa análise mostra-se importante para ajudar a compreender os novos desafios surgidos no continente africano na década de 1990 e como o paradigma da segurança humana buscou oferecer uma resposta a essas questões, ao enfatizar o nexos entre segurança e desenvolvimento como elemento norteador da atuação da UA. Com efeito, a emergência de novos fatores de insegurança, a exemplo do terrorismo e da pirataria marítima, exigiria um renovado enfoque para promover a estabilidade e o desenvolvimento regional.

Dessa forma, o capítulo inicia com uma análise sobre os elementos históricos que influenciaram a formação do Estado africano, perpassando pelos períodos pré-colonial, colonial e pós-colonial, a fim de identificar suas características e os desafios à consolidação estatal. Embora a África não seja, por óbvio, um ator monolítico – evitando generalizações –, é possível tanto observar tendências comuns mais amplas quanto reconhecer particularidades sub-regionais. Além de examinar a influência de fatores exógenos, como o colonialismo e a Guerra Fria, também se dedica ênfase aos elementos endógenos, como a formulação de uma agenda política e econômica própria dos atores regionais. Posteriormente, perscruta-se a natureza dos conflitos na África, sobretudo no pós-Guerra Fria, quando houve um predomínio de guerras civis e de novos fatores de insegurança, como a ação de movimentos insurgentes e a insegurança climática. Esse estudo faz-se importante para entender o processo de formação da UA, que buscou responder tanto aos antigos quanto aos novos desafios continentais que surgiram na década de 1990. A criação da AAPS, nesse sentido, representa a abordagem da organização para essas questões. Por fim, discute-se a inclusão do paradigma da segurança humana na AAPS, analisando os aspectos normativos e operacionais que esse conceito implica.

### 3.1 A FORMAÇÃO DOS ESTADOS AFRICANOS

Nos estudos sobre a África, tornou-se comum a adoção de modelos teóricos de matriz ocidental que utilizam a história e as dinâmicas europeias como parâmetros de análise, desconsiderando as particularidades locais e gerando incompreensões sobre a região (WAI, 2018). Para Lekunze (2020), isso seria resultado do distanciamento das teorias *mainstream* de Relações Internacionais em relação à realidade africana. Com efeito, os condicionantes históricos que moldaram a política continental diferem substancialmente do contexto europeu, cuja noção estatal, baseada na máxima weberiana de que o Estado detém o monopólio sobre o uso legítimo da violência no seu território, tem escasso caráter explicativo para a África (CHEESEMAN; DEATH; WHITFIELD, 2017). Para superar tais imprecisões, autores como Herbst (2014) defendem que as dinâmicas especificamente locais devem figurar como uma parcela significativa da explicação sobre a formação das estruturas de governo e dos sistemas políticos na região. Assim, uma vez reconhecidas as diferenças no processo de formação dos Estados africanos em comparação ao modelo estatal europeu, busca-se adotar novas bases teóricas que não sejam meramente um reflexo dos fundamentos históricos e acadêmicos de matriz ocidental.

Grande parte dos autores que estudam o processo de constituição do Estado na África compartilha o entendimento de que o período colonial teria sido decisivo na imposição das estruturas políticas, econômicas e sociais que moldaram a região. Para Adebajo (2013), o Congresso de Berlim, realizado entre 1884 e 1885, teria sido a causa fundamental das principais dificuldades enfrentadas pelas sociedades locais nas décadas subsequentes, em um processo conduzido sem a representação de africanos. Segundo o autor, entre os principais legados do colonialismo, destacam-se as mudanças de ordem política (por meio da imposição do modelo de Estado europeu) e econômica (a partir da inserção das economias locais no capitalismo global). Como consequência, a vida política, econômica e social dos africanos teria sido desmantelada, causando impactos deletérios para a região (ADEBAJO, 2013). De forma semelhante, Abegunrin (2009) e Young (2008) pontuam que o sistema moderno de Estados africano teve início em 1885, e que o ponto de partida para a análise das relações internacionais africanas é a herança colonial, período de surgimento das entidades estatais locais e do próprio sistema estatal regional. Para os autores, portanto, a compreensão da atual realidade africana é perpassada pelo estudo dos impactos provocados pelo período colonial.

Para outros autores, no entanto, a compreensão da realidade africana exige um estudo que não se limite ao contexto do colonialismo. Conforme Herbst (2014), o período pré-colonial também possui destacada relevância, especialmente em virtude da vigência de dinâmicas políticas e estruturas sociais que se perpetuaram ao longo da história do continente. Segundo o autor, embora a importância do colonialismo europeu não seja negada, as mudanças que as potências europeias impuseram à região não implicaram em uma completa reestruturação da dinâmica política local; na verdade, as autoridades metropolitanas, com frequência, viram-se limitadas pelas características (sobretudo geográficas) da região. A forma como a administração colonial exerceu o poder, portanto, não teria significado uma ruptura decisiva em relação às práticas anteriormente existentes na África. Por essa razão, Herbst (2014) considera necessário compreender a história da África durante os períodos pré-colonial, colonial e pós-colonial, a fim de se entender o processo de formação do Estado africano e seus elementos de continuidade, cujas dinâmicas ainda ressoam nos dias atuais.

Na Europa, a grande densidade populacional, a escassez de terras e a existências de inúmeras comunidades políticas rivais impeliam a expansão territorial de cada país, sendo este um dos principais objetivos das guerras continentais (HERBST, 2014). O fortalecimento do Estado nacional foi uma condição fundamental para aumentar a centralização estatal, o que beneficiou uma maior capacidade militar. Além disso, cada capital exercia considerável controle sobre o interior, medida justificada pela necessidade de proteger o território ante o caráter permanente das guerras, contexto no qual as zonas periféricas tornavam-se mais vulneráveis. Como consequência, a noção territorial constituiu-se como um dos elementos essenciais para a conceituação estatal europeia (HERBST, 2014).

Por sua vez, as particularidades geográficas e as estruturas demográficas da África, desde o período pré-colonial, criaram desafios políticos distintos (HERBST, 2014). Na região, a abundância da terra contrastou-se com a escassa densidade populacional, dificultando a consolidação de um Estado westfaliano, contexto no qual as guerras objetivavam a conquista não de territórios, mas de pessoas. O controle físico sobre as regiões fronteiriças foi bastante escasso, haja vista a ausência de urgência em projetar influência nas zonas periféricas. A ideia de fronteira como limite do poder governamental, portanto, era pouco relevante, razão pela qual era comum a existência de autoridades sobrepostas nas localidades mais afastadas dos centros de poder (HERBST, 2014).

Dessa forma, o principal desafio das lideranças africanas, identificado desde o período pré-colonial, consistia em exercer autoridade em uma vasta extensão territorial escassamente povoada (HERBST, 2014). Entre os motivos para tanto, destacam-se os altos custos que seriam necessários para superar os obstáculos infraestruturais e morfoclimáticos. As dificuldades ao transporte de longa distância, as limitações à navegação causadas pela escassez de rios interiores adequados e as características climáticas regionais, como a ausência de chuvas regulares e a prevalência de zonas áridas, também dificultaram a projeção de poder e o estabelecimento de grandes concentrações populacionais (HERBST, 2014). Como resultado, a organização política regional caracterizou-se pela prevalência de formas descentralizadas de poder. Por essa razão, Herbst (2014) considera que o poder era concebido a partir de círculos concêntricos, cuja extensão de cada círculo era medida conforme o alcance dos comandos centrais. De forma similar, Clapham (1996) assevera que o controle sobre as zonas periféricas se expandia ou se restringia conforme a estabilidade interna e a força econômica e militar do governo.

Foi nessas condições, portanto, que as potências europeias iniciaram o processo de colonização na África. Para Herbst (2014), as mesmas limitações geográficas e os altos custos envolvidos no processo de controle físico do interior durante o período pré-colonial também limitaram a expansão colonial. Esses fatores exacerbaram a percepção dos países europeus de que o empreendimento colonial não renderia ganhos econômicos capazes de compensar os esforços necessários para alastrar o domínio no continente africano. Dessa forma, não houve, inicialmente, demonstração de vontade ou mesmo capacidade para alterar por completo as dinâmicas políticas locais. Até a realização da Conferência de Berlim, o controle europeu restringia-se às poucas cidades estabelecidas nas zonas litorâneas, cuja função seria a de escoar produtos, deixando as zonas interiores quase sem comunicação (ADEBAJO, 2013). Até mesmo a instalação da máquina administrativa era considerada um encargo excessivo, contra o qual se elevaram vozes discordantes na política nacional. A ausência de prioridade refletia-se, ainda, no escasso contingente militar dedicado à proteção dos domínios coloniais, embora a reduzida burocracia tenha sido compensada pelo uso recorrente da violência (CHAZAN *et al.*, 1996).

Para Herbst (2014), foi apenas no final do século XIX que as potências europeias dispuseram de maiores condições para empreender o controle efetivo sobre domínios mais vastos nas colônias, avançando no processo de colonização. Para tanto, novas tecnologias foram fundamentais, como o uso de metralhadoras e a invenção de medidas profiláticas contra a malária.

Ademais, a competição imperialista e os riscos de tais potências serem deixadas para trás na corrida por territórios, cuja consequência seria a potencial perda de oportunidades comerciais, impeliram ainda mais a expansão colonial (ADEBAJO, 2013). Houve, assim, uma progressiva imposição das divisões fronteiriças características do modelo de Estado europeu, gerando a substituição das tênues limitações anteriormente existentes entre as autoridades africanas por uma demarcação mais precisa do território, sendo esta uma das principais consequências da colonização (ADEBAJO, 2013; LEKUNZE, 2020).

Essas medidas refletiram, em parte, a própria lógica de disputa entre as potências da Europa, porquanto o Congresso de Berlim esteve voltado, em especial, para a geopolítica do Velho Continente. No âmbito do Congresso, adotou-se a doutrina da “ocupação efetiva” do território, que consistia na necessidade de demonstração da ocupação física do espaço pleiteado. Com isso, pretendia-se delimitar com maior precisão as respectivas esferas de influência na África e, assim, diminuir as possibilidades de conflito entre os colonizadores, evitando que as disputas coloniais transbordassem para uma eventual guerra europeia (ADEBAJO, 2013). Com a divisão territorial e a delimitação de fronteiras, o exercício da autoridade interna não sofreria interferência externa e potenciais contestações territoriais seriam deslegitimadas (HERBST, 2014). Esses fatores, aliados à escassa motivação para expandir as estruturas burocráticas no interior das colônias, contribuíram para manter uma relativa estabilidade entre as potências coloniais na África e, por conseguinte, na Europa (SCHMIDT, 2013).

Essa corrida pela África, porém, teve resultados ambíguos. Se, por um lado, os europeus reforçaram o controle sobre seus respectivos territórios coloniais a fim de conter interferências externas, por outro, essa mesma demarcação fronteiriça removeu a urgência em fortalecer o aparato administrativo local e o controle direto de toda a colônia (HERBST, 2014). Como solução, partia-se do pressuposto de que o controle da zona costeira implicava o domínio do interior. Antes da Segunda Guerra Mundial, França e Grã-Bretanha já haviam reduzido o ímpeto colonizador, minorando sua relativa indiferença por meio do “governo indireto”, ao delegar às comunidades africanas a responsabilidade pela condução dos assuntos locais (HERBST, 2014).

Por outro lado, deve-se ressaltar que, onde o domínio foi efetivo, especialmente nas cidades, a colonização imprimiu sua violenta marca na sociedade e nos países africanos. Para Chazan *et al.* (1999), o governo colonial impôs uma nova estrutura administrativa que alterou, em grande parte, a vida local, a despeito da manutenção de certas instituições pré-coloniais. Conforme Clapham

(1996), a África foi “globalizada” no final do século XIX, quando mudanças estruturais introduzidas no continente buscaram conectá-lo ao desenvolvimento capitalista global, embora de forma periférica e subordinada. Dessa forma, a inerente violência do processo colonizador, a introdução de novas estruturas econômicas, políticas e sociais à população local e sua inserção na economia de mercado global, além da imposição linguística e cultural, foram características desse período, com consequências deletérias até os dias atuais (ADEBAJO, 2013).

Nas décadas de 1950 e 1960, ganhou força o movimento pela descolonização da África. No pós-Segunda Guerra Mundial, os movimentos nacionalistas africanos passaram a defender, de forma mais contundente, sua emancipação política, aproveitando-se do enfraquecimento das potências europeias (SCHMIDT, 2013). A independência de Gana, em 1957, representou a libertação do primeiro país da chamada “África Negra”, em um processo liderado por Kwame Nkrumah, que se tornou um dos principais articuladores e defensores da autodeterminação africana. Em 1958, Nkrumah organizou a *All African Peoples’ Conference*, no intuito de discutir estratégias para pôr fim ao colonialismo e encorajar líderes nacionais a manterem o esforço pela libertação (ABEGUNRIN, 2009). O processo de emancipação, dessa forma, foi realizado de diversas maneiras, variando desde soluções negociadas a conflitos com as antigas metrópoles, com impactos sobre as relações externas pós-independência (YOUNG, 2008).

O processo de reconstrução da Europa no pós-guerra tornou a África ainda mais secundária. Diante dos potenciais conflitos que seriam necessários para manter os domínios coloniais, alguns países europeus, como a Grã-Bretanha, optaram, em geral, por não despender ainda mais recursos na manutenção de suas posses territoriais (HERBST, 2014). Este cenário facilitou, destarte, a escolha por uma solução negociada entre as antigas metrópoles e os grupos nacionalistas. No âmbito desse processo, os europeus objetivavam manter alguma esfera de influência e preservar relações interpessoais e comerciais preferenciais, enquanto as lideranças africanas buscavam a independência e a conservação das estruturas de comando (CHAZAN *et al.*, 1999; CLAPHAM, 1996). Por outro lado, Portugal mostrou-se mais obstinado na manutenção de suas colônias, como Angola e Moçambique, o que resultou em prolongados conflitos que avançaram até a década de 1970 (SCHMIDT, 2013).

Logo em seguida à conquista da independência, as lideranças africanas iniciaram o processo de construção de seus respectivos Estados-nações. Para Herbst (2014) e Chazan *et al.* (1999), as duas principais decisões tomadas pelas autoridades locais naquele período foram a manutenção do

Estado como forma exclusiva de organização política e a conservação das fronteiras herdadas do período colonial, o que levou os autores a destacarem que houve mais continuidades do que uma completa ruptura com as práticas administrativas coloniais. No mesmo sentido, Young (2017) considera que a utilização do termo “pós-colonial” para se referir aos Estados africanos busca destacar as origens do período colonial como elemento característico de tais países, evidenciando as linhas de continuidade administrativa.

Em relação às estruturas governamentais, as lideranças locais decidiram conservar o aparato burocrático herdado do período colonial, o que lhes possibilitava manter os benefícios derivados do controle governamental, a despeito da artificialidade da estrutura europeia de Estado-nação (CLAPHAM, 1996). Para tanto, contribuiu o fato de que muitos líderes africanos já haviam exercido funções na burocracia colonial, além da escassez de apoio político e intelectual às propostas alternativas (HERBST, 2014). Ademais, o fato de a comunidade internacional estar assentada sobre o modelo do Estado-nação exerceu ainda mais pressão para a adoção dessa estrutura, em um símbolo de modernidade e de aceitação internacional. Para Chazan *et al.* (1999), onde o processo de emancipação foi conduzido de forma negociada, houve muito mais uma transferência de poder para os regimes locais, formando-se estruturas políticas que atendiam tanto aos interesses dos novos líderes quanto das antigas potências europeias.

A França foi a ex-potência colonial que reteve maior influência política e econômica nas antigas colônias africanas, valendo-se de laços pessoais a nível presidencial para promover seus interesses e conservar o *status* de potência global (SCHMIDT, 2013). Alguns países africanos, com efeito, tornaram-se soberanos ao mesmo tempo em que conservaram vínculos com a antiga metrópole, a exemplo da República Centro-Africana, que assinou acordos de defesa com a França (YOUNG, 2008). Ademais, lideranças africanas participaram da política interna parisiense, como o ex-presidente de Senegal, Léopold Senghor, que atuou na elaboração da constituição francesa, em 1946 (YOUNG, 2008). Além disso, as conferências franco-africanas costumavam atrair mais países africanos do que as reuniões da OUA (YOUNG, 2008). Durante a Guerra Fria, a França não se absteve de intervir nas antigas colônias, considerando tal intervenção um direito natural sempre que seus interesses estivessem sob ameaça (SCHMIDT, 2013).

Além dessas questões relacionadas às estruturas governamentais, a outra decisão fundamental tomada pelas autoridades africanas foi a conservação das fronteiras coloniais. Em vez de contestarem as divisões arbitrárias conduzidas no Congresso de Berlim, as lideranças regionais

consagraram tais limites por meio da adoção do princípio da inviolabilidade das fronteiras herdadas do período colonial. Para os Estados africanos, essa medida justificava-se pela necessidade de evitar as infundáveis contestações sobrepostas e as constantes redefinições do mapa continental que poderiam criar um cenário de recorrente instabilidade (HERBST, 2014). Young (2008) destaca, ainda, que um fator fundamental para essa decisão foi a fragilidade dos Estados africanos, que dispunham de escasso aparato militar, e o temor de que os conflitos decorrentes dos litígios fronteiriços pudessem resultar em elevados custos humanos.

A inviolabilidade das fronteiras foi formalmente reconhecida pela OUA, criada em 1963. No âmbito da Organização, os princípios da integridade territorial e da inviolabilidade das fronteiras foram assegurados em seu documento constitutivo, preservando os limites territoriais definidos no período colonial (OUA, 1963). Em 1964, a OUA adotou a resolução “*Border Disputes Among African States*”, que reafirmou o respeito aos limites existentes, deslegitimando eventuais pleitos para o redesenho do mapa político do continente (OUA, 1964). Como resultado, a ideia de soberanias múltiplas sobre um mesmo território, prática vigente durante o período pré-colonial, foi substituída pela preservação da lógica de domínio territorial herdada dos antigos colonizadores, considerada mais vantajosa para os regimes recém-estabelecidos (HERBST, 2014). Da mesma forma que os europeus utilizaram a ideia de fronteira para evitar contestações às suas práticas internas, as lideranças regionais cristalizaram as divisões territoriais a fim de exercerem o domínio doméstico conforme achassem viável (HERBST, 2014).

A dinâmica política interna, por outro lado, foi caracterizada por grande instabilidade. As medidas adotadas com vistas à formação dos Estados africanos foram responsáveis, em grande parte, pela ocorrência de conflitos pós-coloniais (HENDERSON; SINGER, 2000). Os grupos que conduziram o processo de emancipação nacional conquistaram uma posição política favorável, ao conservarem para si as estruturas burocráticas e ganharem legitimidade ao terem expulsado os estrangeiros. Gerou-se, como consequência, uma hierarquia política e administrativa concentrada em uma elite governante, que manteve os mecanismos de coerção do período colonial (CHAZAN *et al.*, 1999). Para Chazan *et al.* (1999), não apenas esse aparato foi conservado, como também a burocracia pós-colonial passou por uma expansão e uma reorganização, dando origem ao chamado Estado neopatrimonial, caracterizado pelo clientelismo político e por uma tênue divisão entre as esferas pública e privada. Logo, fomentou-se um cenário de competição entre as elites pelo controle



do Estado, cujo acesso garantiria uma posição social privilegiada (CHEESEMAN; DEATH; WHITFIELD, 2017).

Ainda que, em alguns países, processos democráticos tenham sido conduzidos, nos anos posteriores à independência esse apoio popular foi sendo minado. Houve, na verdade, uma quase ausência de fundamento popular dos regimes que ascenderam ao poder, mesmo em países que conquistaram a independência de forma pacífica e negociada, sendo mais comum a existência de lutas violentas pelas estruturas de comando (CHAZAN *et al.*, 1999; YOUNG, 2008). Nesse contexto, a ausência de legitimidade, as elevadas expectativas políticas e as limitações econômicas ofereceram ainda mais desafios à consolidação nacional (CHAZAN *et al.*, 1999). Diante das dificuldades enfrentadas pelos países em formação, as lideranças locais adotaram medidas centralizadoras, que se refletiram em práticas autoritárias e na perseguição a grupos opositores, no que Young (2008) denominou de “autoritarismo burocrático”.

A própria cultura política herdada do período colonial considerava o autoritarismo uma forma adequada de governo, cuja natureza estaria assentada mais na dominação do que na legitimidade (CHAZAN *et al.*, 1999). No período pós-colonial, as estruturas de domínio foram desenvolvidas, resultando em um aparato coercitivo ainda mais sofisticado. As medidas centralizadoras, refletidas em governos de partido único, foram justificadas em virtude da potencial instabilidade causada pelo pluralismo político e pela oposição partidária, que passaram a ser considerados ilegais e contrários aos interesses nacionais (CHAZAN *et al.*, 1999; YOUNG, 2008). A unidade política foi considerada o único meio capaz de propiciar o desenvolvimento econômico e a integração nacional, afastando elementos de desagregação. O “autoritarismo burocrático” tornou-se, então, uma autocracia patrimonial, caracterizada pelos laços de patronagem (YOUNG, 2008).

A impossibilidade de participar das instâncias decisórias fomentou dissensos que, não raras vezes, traduziram-se na forma de resistência armada às autoridades centrais. Com efeito, a instituição de regimes de partido único tornou-se frequente, resultando em exclusão política e em ressentimento dos grupos marginalizados do poder. Ademais, demandas por federalismo e pela concessão de autonomia a grupos minoritários foram seguidamente negadas pelos governos centrais, que insistiram na centralização política como forma de garantir a unidade e a estabilidade nacionais (ADEBAJO, 2013). Como consequência, movimentos insurgentes emergiram como reação ao caráter excludente e repressivo da política local, gerando conflitos e golpes de Estado

voltados à apropriação das estruturas estatais (HENDERSON; SINGER, 2000; CHAZAN *et al.*, 1999). Em países com grande diversidade étnica, tais diferenças foram até mesmo estimuladas pelos governantes, que utilizavam a máquina burocrática para fins de patronagem, reforçando sua base de apoio (ADEBAJO, 2013). Nesse contexto, os gastos militares voltados ao reforço das estruturas de coerção absorviam grande parte do orçamento nacional, medida considerada necessária para manter a ordem diante das frequentes contestações à legitimidade política (HUTCHFUL, 2014; CHAZAN *et al.*, 1999).

Além disso, embora o nacionalismo tenha sido um elemento importante no processo de emancipação política, o processo de construção do Estado pós-colonial evidenciou as dificuldades de consolidar a ideia de nação. Para Chazan *et al.* (1999), o anticolonialismo não significou a formação de uma consciência nacional, principalmente em virtude das profundas diferenças grupais com interesses distintos, com grande pluralidade de identidades étnicas, religiosas e de classe. Ademais, a dispersão da população ao longo do território, em que grande parte estava fora do alcance das autoridades centrais, foi outro grande empecilho para o fomento do nacionalismo (HERBST, 2014). Ainda, as lideranças domésticas, visando a angariar legitimidade popular, confrontavam-se com o pan-africanismo, cuja expressão mais ambiciosa conclamava à formação de uma unidade supranacional.

Aliado a isso, a projeção de poder a todo o território nacional ainda se constituía como um dos principais desafios dos regimes, com consequência para a consolidação estatal. A política nacional continuava limitada aos centros urbanos, porquanto a população rural permanecia à margem dos centros de poder (HERBST, 2014). A dificuldade em cobrar impostos, por exemplo, significou a perda de importantes recursos que poderiam ser utilizados para fortalecer as estruturas de governo e aumentar o alcance da autoridade central (HERBST, 2014). Dessa forma, os países africanos viram-se, em sua maioria, incapazes de sustentar um aparato administrativo mais amplo, o que limitou sua capacidade de prestar serviços à população e a realizar investimentos em infraestrutura. Para compensar essa carência de recursos, tais Estados recorreram à ajuda externa, ainda que as condicionalidades impostas resultassem em desequilíbrios estruturais com implicações deletérias a longo prazo (ADEBAJO, 2013).

Em âmbito internacional, o principal desafio dos regimes africanos foi garantir sua sobrevivência, em um ambiente no qual eles eram as unidades mais frágeis. Uma das características dos Estados africanos era a prevalência dos interesses do regime no poder, cuja sobrevivência era

uma pré-condição para se alcançar outros objetivos internos e externos (CLAPHAM, 1996). Por vezes, esses interesses refletiam-se no caráter personalista exercido pelas lideranças nacionais, imprimindo sua marca também nas relações externas, em que a diplomacia, sobretudo com as antigas metrópoles, baseava-se em relações interpessoais (CHAZAN *et al.*, 1999). Ademais, havia uma implicação mútua entre a política interna e sua inserção externa, porquanto a política internacional era comumente utilizada como apoio para a consolidação da política doméstica; quanto mais fraco fosse o regime, maior seria a dependência externa. A ausência de apoio popular seria compensada pelo suporte oferecido por um ator internacional, que fortaleceria as capacidades governamentais e enfraqueceria grupos rivais; regimes mais fortes, por sua vez, tinham maior propensão à busca pela autonomia (YOUNG, 2008).

As regras de pertencimento à comunidade internacional, no entanto, exerceram uma significativa influência sobre a condução da política externa desses países. A estrutura internacional existente quando da criação dos Estados africanos, na segunda metade do século XX, desempenhou uma função essencial na consolidação e na sobrevivência desses regimes. Para Clapham (1996), como tais estruturas foram estabelecidas previamente à independência de tais países, havia pouca margem para que estes pudessem questionar, de início, os fundamentos dessa ordem. Uma das principais regras para o ingresso nessa comunidade era o reconhecimento dos Estados recém-independentes, constituindo-se como uma etapa fundamental para sua inserção internacional. A importância dessa medida derivava de ser uma pré-condição para o desempenho de outras atividades, como o estabelecimento de relações diplomáticas e o acesso a organizações financeiras (CLAPHAM, 1996).

O reconhecimento internacional exigia a adoção do modelo de Estado-nação como a única estrutura legítima na ordem global, além de ser requisito para que um país participasse da Assembleia Geral da ONU. Para Jackson (1993), esse reconhecimento foi atribuído aos Estados mesmo diante da ausência de critérios empíricos que indicassem o efetivo exercício da soberania. Com efeito, para o autor, tais entidades eram consideradas “quase-Estados”, uma vez que apenas a soberania externa e formal poderia ser-lhes atribuída. Com vistas a facilitar o reconhecimento, pressupunha-se que o controle formal dos edifícios públicos mais importantes indicaria a capacidade de exercer autoridade em todo o território nacional. Dessa forma, ainda que o governo não controlasse fisicamente todo o território, sua autoridade interna não poderia ser contestada por atores externos (HERBST, 2014).

Outra consequência do reconhecimento internacional foi reduzir as possibilidades de que grupos dissidentes angariassem apoio externo, no que Clapham (1996) denominou de “insulamento” das dissidências locais. Essa situação foi favorecida pela ausência de contestação por parte das outras lideranças regionais, que temiam questionar a legitimidade de seus pares, porquanto essa crítica também poderia reverter-se em detrimento de sua própria autoridade interna (HERBST, 2014). Nesse aspecto, o princípio da autodeterminação, amplamente utilizado para justificar os movimentos de descolonização, foram deslegitimados para grupos minoritários no âmbito de Estados já constituídos. Para tanto, as lideranças nacionais asseguraram a proeminência do princípio da integridade territorial, que impedia a fragmentação das unidades políticas existentes (BEREKETEAB, 2015).

No âmbito da OUA, a aplicação do princípio da autodeterminação favorecia os Estados, e não grupos particulares no interior das fronteiras nacionais (CLAPHAM, 1996). Em geral, a aplicação dessa norma restringiu-se ao contexto de descolonização e contra os regimes de minoria branca, perdendo força à medida que tais circunstâncias foram superadas (BEREKETEAB, 2015). Essa postura foi reforçada pela OUA, que, diante de eventuais contestações a essa orientação (a exemplo da guerra de Biafra, na Nigéria), defendeu a prevalência da integridade territorial e da soberania estatal, negando reconhecimento aos movimentos secessionistas (HERBST, 2014).

Embora os Estados admitidos na sociedade internacional fossem considerados frágeis diante dos outros atores já consolidados, o ingresso na ONU conferia-lhes proteção, tendo em vista os princípios da igualdade soberana e da não-agressão presentes na Carta da ONU (CLAPHAM, 1996). O reconhecimento internacional possibilitava aos governos exercerem um controle mais efetivo no âmbito de seu território, sem temer, em tese, as consequências de um ataque externo. Ainda, a lógica bipolar da Guerra Fria oferecia-lhes proteção, em que os patronos externos disponibilizavam suporte material e militar aos seus clientes que se vissem ameaçados interna ou externamente. O respeito às fronteiras manifestado pela OUA, portanto, era apoiado pelas superpotências globais, que viam nessa medida um importante contributo na manutenção da estabilidade regional e global (HERBST, 2014).

A despeito da relevância das estruturas internacionais na condução da política externa dos países africanos, estes não adotaram uma simples postura passiva diante das regras globais. Para Herbst (2014), o sistema regional criado pelas nações africanas, com seus próprios aparatos e princípios, demonstra como elas dispunham de poder de agência em afetar a realidade na qual

estavam inseridas, apesar de suas fragilidades. Clapham (1996) adota posição similar, segundo a qual os países africanos possuíam relativa liberdade de movimento na condução de suas políticas externas, refutando interpretações que atribuíam peso desproporcional às influências extrarregionais. Com efeito, os atores locais conseguiram, em maior ou menor medida, estabelecer uma política externa relativamente autônoma e voltada à promoção de seus interesses, valendo-se de um certo poder de barganha diante da disputa bipolar da Guerra Fria, ao utilizarem os interesses globais em seu próprio benefício (CHAZAN *et al.*, 1999; SCHMIDT, 2013).

A principal iniciativa voltada à inserção internacional conjunta dos países africanos foi a criação da OUA, em 1963. Essa organização expressava o otimismo regional quanto à nova realidade que se descortinava na África, representando a concretização do ideal pan-africano, em que uma instituição de âmbito regional promoveria a solidariedade e a cooperação entre os Estados africanos (ABEGUNRIN, 2009). Seus objetivos primordiais consistiam na promoção da descolonização, na defesa da soberania de seus membros e a garantia de relações cordiais entre si, adotando como princípios, dentre outros, a soberania nacional, a inviolabilidade das fronteiras e a não-intervenção nos assuntos internos dos membros (OUA, 1963). Naquele contexto, a cooperação regional estava relacionada com as lutas anticoloniais e o combate ao racismo e aos regimes segregacionistas, que pautavam grande parte da agenda política continental e que ajudaram a despertar o nacionalismo africano (DOKKEN, 2008).

No âmbito da OUA, a soberania nacional de seus membros tornou-se pedra angular da organização, em função da indisposição das lideranças nacionais em ceder parcela de seu poder a órgãos supranacionais logo após a conquista da independência (DOKKEN, 2008). Diante dessa realidade, a OUA foi a solução de compromisso em um continente dividido em termos ideológicos e geográficos, figurando, de um lado, o “Grupo de Monróvia”, que defendia uma confederação de caráter intergovernamental, e o “Grupo de Casablanca”, proponente de uma integração política mais ampla (ABEGUNRIN, 2009). Embora a união tenha sido alcançada com a criação de tal arranjo regional, muitos fundamentos na Carta da OUA expressaram a prevalência das propostas do “Grupo de Monróvia”, refutando a proposta de uma eventual formação dos Estados Unidos da África (DOKKEN, 2008). Dessa forma, optou-se por um esquema gradual, no qual as soberanias nacionais seriam preservadas e a unidade continental far-se-ia a partir de uma base intergovernamental, e não supranacional ou federal, como desejava o então presidente de Gana, Kwame Nkrumah (ADEBAJO, 2013).

O otimismo que esteve na raiz da OUA, portanto, foi substituído pela constatação de que o ideal de unidade política expressava apenas um esforço retórico sem a correspondente vontade das lideranças regionais na sua concretização (MATHEWS, 2014). Embora o ideal pan-africano tenha desempenhado importante papel em mobilizar o sentimento anticolonial, a conquista da independência arrefeceu o ímpeto em direção a uma integração continental mais profunda, porquanto as lideranças regionais optaram por preservar seu poder (MATHEWS, 2014). A criação da União dos Estados Africanos, arranjo sub-regional que reuniu, de forma breve, Gana, Guiné e Mali em uma entidade única, em 1960, exerceu um papel ambíguo nessa discussão. Embora tal união tenha logo colapsado, sua mera existência, ainda que breve, foi constantemente evocada como um símbolo possível da unificação dos povos africanos (WARNER, 2018). No caso da OUA, como essa organização representava um compromisso entre matrizes ideológicas distintas, assuntos controversos tendiam a não ser discutidos, temendo-se abrir mais fissuras entre seus membros (ABEGUNRIN, 2009).

Com isso, a potencial unidade africana teve de ser erigida com base na solidariedade entre países independentes, conciliando os interesses nacionais com as ideias mais ambiciosas de integração continental. O equilíbrio de forças, no entanto, pedia para os Estados, cujo poder político tendia a avançar suas próprias prioridades internas em desfavor de projetos integracionistas mais amplos (CHAZAN *et al.*, 1999). Em um momento de consolidação estatal, as lideranças nacionais retiraram a urgência em estabelecer ou aprofundar arranjos regionais. Cada líder, destarte, manifestava ceticismo quanto à atribuição de poderes a tais organizações, que poderiam adotar medidas desfavoráveis às dinâmicas internas estatais, resultando em potencial redução de poder a nível local. De forma correlata, o fortalecimento regional poderia implicar na proeminência de alguns líderes em detrimento de outros, possibilidade rechaçada em virtude das rivalidades continentais (MATHEWS, 2014).

De toda forma, a OUA teve um papel importante e bem-sucedido na condução do processo de descolonização e na contestação de regimes segregacionistas (SCHMIDT, 2013). Quando tal organização foi criada, muitos processos de independência ainda estavam sendo conduzidos, e a OUA desempenhou uma função diplomática essencial na promoção desse objetivo (YOUNG, 2008). Ademais, com o fim do *apartheid* na África do Sul, em 1994, o combate ao racismo foi efetivamente alcançado. A OUA também obteve alguns sucessos na mediação de conflitos, como a disputa de fronteira entre Argélia e Marrocos, em 1964, e entre Somália, Quênia e Etiópia, entre

1968 e 1970 (ABEGUNRIN, 2009). Com isso, o fórum oportunizado por tal arranjo regional ofereceu um espaço de diálogo para que os países africanos pudessem conduzir os assuntos continentais e reforçar seus laços (DOKKEN, 2008).

O processo de emancipação política, contudo, não foi acompanhado de uma correlata autonomia econômica; na verdade, houve uma crescente dependência em relação às estruturas econômicas globais. A própria inserção internacional dos países africanos ocorreu de forma subordinada e dependente, tendo em vista sua posição periférica na ordem produtiva internacional, caracterizando-se pela exportação de produtos primários destinados, em especial, às antigas metrópoles coloniais (ABEGUNRIN, 2009). Para superar tal situação, os líderes locais adotaram a estratégia de substituição de importações, no intuito de reduzir a dependência externa por meio da industrialização de suas economias. Os Estados, assim, desempenhariam um papel central de promoção do desenvolvimento (AKOKPARI, 2014). A política de substituição de importações, porém, não logrou resultados satisfatórios. O crescente processo de estatização da economia e a expansão do aparato burocrático geraram consideráveis déficits públicos, o que foi parcialmente explicado pelo gerenciamento ineficiente de tais empresas, muitas vezes utilizadas para fins políticos, em uma lógica clientelista e patrimonial (CHAZAN *et al.*, 1999).

Nas décadas seguintes, os países africanos adotaram o Plano de Ação de Lagos, que ressaltou a necessidade de superar a dependência para que o desenvolvimento fosse atingido. Propôs-se, então, um projeto de integração voltado para dentro, conduzido pelos Estados, no intuito de criar um mercado regional (AKOKPARI, 2014). Tal projeto também fracassou. Os Estados africanos continuaram dependentes do comércio e dos investimentos internacionais, situação que se aprofundou em decorrência das enormes dívidas externas acumuladas e que expôs a vulnerabilidade dessas economias (AKOKPARI, 2014). Em seu lugar, foram estabelecidos os Programas de Ajustes Estruturais (PAE), elaborados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial. Conforme os PAE, a ajuda externa estava condicionada à adoção de reformas de cunho neoliberal pelos atores locais, exigindo uma série de modificações na estrutura econômica desses países. Essa abordagem também não foi bem-sucedida, resultando em um maior agravamento da situação econômica africana (CHAZAN *et al.*, 1999).

Em seguida, houve uma crescente e deletéria dependência externa da África diante da ajuda internacional. Mesmo diante de apelos da ONU para a ajuda ao continente, no âmbito do Programa de Ação das Nações Unidas para a Recuperação Econômica e Desenvolvimento da África, de 1986,

houve reduzida resposta da comunidade internacional, o que demonstrou a crescente marginalização do continente, que se acentuaria na década seguinte (AKOKPARI, 2014). A Nova Agenda para o Desenvolvimento da África, programa da ONU lançado em 1991, propôs a assistência ao desenvolvimento da região, exigindo, em troca, compromissos dos países africanos em favor de reformas econômicas e da adoção da democracia. Novamente, a resposta internacional foi escassa (AKOKPARI, 2014).

O fim da Guerra Fria também não significou uma melhoria significativa da situação africana, que ainda sentia os impactos do colonialismo. Com efeito, na década de 1990 grande parte dos conflitos existentes na região, como as guerras entre Eritreia e Etiópia, teriam suas causas explicativas fundamentalmente no período colonial (ADEBAJO, 2013). Além disso, as reivindicações em favor de regimes democráticos tornaram-se mais frequentes, resultando em uma série de reformas políticas e na realização de eleições multipartidárias em mais de 30 países africanos (MATHEWS, 2014). Apesar desse movimento, Dokken (2008) afirma que os obstáculos à plena realização da democracia na África não foram superados. Em vez disso, o fim da lógica de confrontação bipolar possibilitou a emergência de grupos internos antidemocráticos, que passaram a lutar pelo poder, valendo-se, inclusive, de meios armados.

### 3.2 A NATUREZA DOS CONFLITOS NA ÁFRICA DURANTE E APÓS A GUERRA FRIA

O processo de construção do Estado africano e as heranças deletérias do colonialismo estiveram na base dos conflitos pós-coloniais, em que os fatores internos explicaram, em grande medida, a instabilidade política doméstica (HENDERSON; SINGER, 2000; AYOUB, 1991). Durante e após os movimentos pela independência, iniciados na década de 1950, os conflitos na África ocorriam tanto em função das guerras de independência quanto em virtude da consolidação dos Estados recém-independentes, em que as autoridades centrais enfrentavam movimentos insurgentes (DOKKEN, 2008). Para Henderson e Singer (2000), as disputas entre as forças do governo e grupos opositores foram prevalentes nos Estados pós-coloniais. Com efeito, Strauss (2012) destaca que cerca de 30 países da África subsaariana passaram por algum conflito civil desde a emancipação política, especialmente nas três primeiras décadas após o início da descolonização. Para Adebajo (2013), parte dessas disputas teria derivado do colonialismo, pois as



imposições fronteiriças e a desconsideração das configurações políticas e sociais locais teriam estimulado disputas étnicas e religiosas.

Após a conquista da independência, as tentativas de construção de uma identidade nacional tornaram-se uma das principais causas de disputas locais, tendo em vista as distintas e conflitantes percepções sobre os elementos formadores da nação (DODOO; DONKOH, 2014). A conservação do poder pelos regimes era obtida, na maioria das vezes, por meio da repressão e da centralização política, conduzindo os grupos opositores à marginalização das instâncias decisórias (CHAZAN *et al.*, 1999). Nas décadas seguintes, a tênue legitimidade desses regimes, alcançada em função do êxito na condução da emancipação política, foi sendo gradativamente minada – nos anos 1970 e 1980, parte significativa dos conflitos estava relacionada à perda de legitimidade dos Estados pós-coloniais e à chamada fragilidade institucional dessas entidades (DOKKEN, 2008).

Afora as guerras de independência, as preocupações securitárias interestatais não eram prioridades para os Estados africanos (HUTCHFUL, 2014). A ampla aceitação dos princípios da soberania estatal, da não-intervenção nos assuntos internos e da integridade territorial teve uma influência decisiva nas decisões nacionais de evitar a guerra. Para Hutchful (2014), a segurança na África esteve mais relacionada à segurança dos regimes, pois a principal fonte de instabilidade era interna, e não derivada externamente de outros Estados. Os governantes, nesse sentido, utilizaram as forças armadas para fins domésticos, a exemplo da supressão de grupos opositores, no intuito de manter o poder (CHAZAN *et al.*, 1999). Para Herbst (2014), essa dinâmica regional, caracterizada pela ausência de graves guerras continentais, refuta a aplicação da ideia de uma ordem hobbesiana em que as entidades soberanas entram em conflito entre si, em busca da sobrevivência em um cenário anárquico. Por outro lado, a ênfase na utilização das forças armadas para manter a ordem interna também representou um risco para a própria sobrevivência do regime, ao exacerbar tensões que resultavam em guerras civis e golpes de Estado (HUTCHFUL, 2014).

A crise do Congo, ocorrida entre 1960 e 1964, representou o caso mais emblemático de conflito civil na África durante a Guerra Fria, com profundos efeitos na dinâmica regional e no comprometimento da comunidade internacional no gerenciamento e na resolução dos conflitos regionais. A crise começou com a conquista da independência do Congo em relação à Bélgica, em 1960, quando tropas belgas invadiram o país, e atingiu o ápice com a separação da província de Katanga, rica em recursos minerais, sob a liderança de Moise Tshombe (ADEBAJO; LANDSBERG, 2000). A proclamação de independência de Katanga representou uma ameaça à

integridade territorial e à independência política do Congo, causando grandes preocupações quanto à estabilidade do país (SCHMIDT, 2013). O então primeiro-ministro congolês, Patrice Lumumba, solicitou a proteção militar da ONU, no intuito de conduzir a retirada das forças belgas. Como resultado, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) estabeleceu uma das primeiras operações de paz na África, a Missão da ONU no Congo (ONUC, na sigla francesa de *Opération des Nations Unies au Congo*), em 1960 (ONU, 1960).

Os resultados da operação, no entanto, foram controversos. Em virtude das profundas divisões ideológicas no âmbito do CSNU, no contexto da Guerra Fria, a atuação da ONU foi caracterizada por ambiguidades. O mandato inicial da ONUC consistia em conduzir a retirada das forças armadas belgas do território congolês, prestar assistência técnica ao Congo e auxiliar o governo a manter a ordem local (ONU, 1960). Em 1961, contudo, Joseph Mobutu liderou um golpe de Estado e prendeu Lumumba, que veio a ser assassinado logo em seguida. Esses eventos provocaram protestos contra a ONU, que teria se mostrado negligente ante tais acontecimentos (MACQUEEN, 2002). O CSNU, então, decidiu ampliar o mandato da ONUC, autorizando o uso da força, caso necessário, para manter a integridade territorial e a independência congoleza, além de buscar evitar a deflagração da guerra civil (ONU, 1961).

A despeito de sua magnitude, contando com mais de 20.000 soldados de mais de 28 países, a ONUC foi severamente criticada em virtude de sua incapacidade de prevenir ou resolver os desafios locais (ADEBAJO; LANDSBERG, 2000). O assassinato de Lumumba, a ascensão de Mobutu como líder nacional e a secessão de Katanga representaram enormes desafios para as forças da ONU. Para Dokken (2008), a ONUC evidenciou a distância entre a previsão inicial de seu mandato e a complexa situação local, que obrigou a expansão dos meios previstos para conduzir seu objetivo, transitando de uma operação de manutenção da paz para uma operação mais robusta. Além disso, em virtude de o Congo ser um país rico em minerais e geograficamente estratégico, interesses externos influenciaram os rumos do conflito, comprometendo os esforços da ONU (ADEBAJO; LANDSBERG, 2000).

Esses eventos minaram a credibilidade do CSNU e da ONU, que foram acusados de causar – em vez de resolver – a instabilidade no país (DOKKEN, 2008). A morte do então secretário-geral da ONU, Dag Hammarskjöld, em 1963, em virtude de um acidente de avião quando se destinava ao Congo para negociar a solução do conflito, afetou ainda mais o comprometimento onusiano no país (BADMUS, 2015). A experiência negativa no Congo causou um efeito adverso sobre a

disposição da ONU em apoiar novas operações de paz na África nas décadas subsequentes, somando-se às dificuldades decorrentes do cenário de Guerra Fria, em que as superpotências apoiavam partes opostas nos chamados conflitos por procuração (*proxy wars*) (ADEBAJO; LANDSBERG, 2000). Foi apenas em 1989, na Namíbia, que uma nova operação foi autorizada, marcando a retomada do engajamento do CSNU com tais missões e, em especial, com os assuntos securitários da África (DOKKEN, 2008).

O fim da Guerra Fria implicou em inúmeros outros desafios para a África, com relevantes consequências para a natureza dos conflitos na região. O fim da confrontação bipolar, a emergência de outros atores internacionais (a exemplo dos chamados “Tigres Asiáticos”) e a perda da relevância estratégica africana resultaram em uma crescente marginalização do continente na década de 1990 (CHAZAN *et al.*, 1999). Para Clapham (1996), essa circunstância resultou em perda de vantagens que a ordem internacional oferecia, demonstrando o grau de dependência dos países africanos em relação às estruturas políticas e econômicas vigentes. Grande parte dessa dependência manifestou-se na dimensão financeira, em que as instituições internacionais impuseram os Programas de Ajustes Estruturais. O insucesso da renegociação da dívida externa, no entanto, causou ainda mais vulnerabilidade regional, sem que outras medidas correlatas, a exemplo do afluxo de investimentos, fossem concretizadas. Ainda assim, Chazan *et al.* (1999) destaca que, nesse período, os países africanos buscavam persuadir os europeus a permanecerem fornecendo ajuda aos regimes locais, antevedendo as dificuldades que decorreriam da completa saída de recursos.

Os desafios políticos e econômicos já vivenciados nas décadas anteriores tornaram-se mais acentuados, tendo em vista a retirada de apoio dos antigos atores extrarregionais atuantes na região, causando mais dificuldades para se acessar outras fontes de financiamento externo (ABEGUNRIN, 2009). Uma das principais ferramentas dos países africanos – o manejo da rivalidade bipolar em benefício próprio – havia desaparecido (DUNN, 2001). Para Young (2017), a magnitude das transformações ocorridas na África após a Guerra Fria teria resultado, inclusive, em uma significativa mudança da natureza do Estado africano, pressionado por fatores internos e externos a adotar dinâmicas democráticas e liberais que provocaram uma crise do chamado “Estado pós-colonial”.

Tais fatores resultaram em uma profunda alteração do panorama securitário africano, passando a ser cada vez mais caracterizado pela instabilidade e por constantes conflitos civis

(LEZUNZE, 2020). Para Kaldor (2012), esses conflitos, ou as chamadas “novas guerras”, caracterizavam-se pela tênue divisão entre guerra, crime organizado e violações de direitos humanos. Na África, a desestruturação de alguns Estados, causada pelo fracasso das medidas econômicas impostas pelas instituições financeiras internacionais e pelos desafios internos à promoção do desenvolvimento, criou as condições para uma acentuada perda de autoridade dos governos. Essa fragilização econômica manifestou-se na redução do orçamento militar, contexto no qual houve uma progressiva redução dos Exércitos nacionais (HERBST, 2014). Com isso, as autoridades perderam ainda mais a capacidade de reter o monopólio do uso da violência, confrontados com diversos movimentos rebeldes (SCHMIDT, 2013).

Diante dessas circunstâncias, os conflitos na África passaram a ser, cada vez mais, de ordem intraestatal (ADEBAJO; LANDSBERG, 2000). Com efeito, na década de 1990 a África atingiu o pico no número de conflitos civis (STRAUSS, 2012). Destacam-se, nesse sentido, o início de novas guerras ou a exacerbação das disputas já existentes em Angola (1975-2002), em Moçambique (1976-1992), na Libéria (1989-1996), na Somália (iniciada em 1991 e ainda vigente), em Ruanda (1990-1994), na República do Congo (1996-1998) e em Serra Leoa (1991-2002). O conjunto dessas guerras significou a morte de inúmeros africanos, o aumento do número de refugiados e uma profunda instabilidade regional (DOKKEN, 2008).

Para Adebajo e Landsberg (2000), o controle de regiões economicamente estratégicas e com recursos valiosos por rebeldes fortalecia sua posição e tornava os conflitos mais prolongados. Outra característica dos conflitos africanos é seu potencial transbordamento regional, em que as dinâmicas políticas de um Estado, com frequência, impactam países vizinhos. A dispersão de grupos étnicos por mais de um país e a porosidade das fronteiras facilita essa transnacionalização e, por consequência, a instabilidade regional (DOKKEN, 2008). Com efeito, os laços entre as partes em disputa não se restringem ao âmbito nacional, porquanto elas estão inseridas em um complexo securitário regional no qual as ligações econômicas, políticas e sociais favorecem inúmeras coalizões regionais (LEKUNZE, 2020).

Diante desses desafios, a África tornou-se o principal palco para as operações de paz da ONU, que passou a ser o mecanismo prioritário para a resolução das crises regionais (BADMUS, 2015). A própria natureza dessas operações sofreu uma redefinição em virtude dos novos desafios impostos pela realidade do pós-Guerra Fria, destacando-se a prevalência de guerras civis, crises humanitárias e violações de direitos humanos (BADMUS, 2015). As transformações doutrinárias

e operacionais das missões de paz foram sintetizadas no relatório *An Agenda for Peace*, publicado em 1992 pelo então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali (ONU, 1992a). O relatório defendia a utilização de operações de paz de caráter multidimensional para resolver conflitos civis, promovendo a ampliação do escopo dessas missões diante desses novos desafios e demonstrando maior preocupação com suas causas estruturais, ao destacar a contribuição de fatores políticos, econômicos e sociais para a geração de disputas. Foi reforçada, ainda, a necessidade de cooperação com as organizações regionais, em virtude de sua proximidade geográfica dos conflitos, da maior interação com as partes em disputa e da possibilidade de aliviar os encargos do CSNU (ONU, 1992a).

Parte desse maior engajamento da ONU na África explica-se pelo otimismo que prevalecia no contexto internacional de pós-Guerra Fria, em que o reforço do multilateralismo e uma alegada concórdia global poderiam atuar de forma mais coordenada para garantir a estabilidade mundial (CLAPHAM, 1996). A própria ONU reconheceu que esse cenário mais otimista oferecia oportunidades para que as disposições de sua Carta constitutiva em matéria de paz e segurança fossem plenamente efetivadas (ONU, 1992a). O CSNU, em particular, expressou essa perspectiva ao passar a autorizar mais operações de paz em decorrência da maior harmonia entre seus membros permanentes, assumindo novas responsabilidades em conflitos intraestatais e em países cujas estruturas de comando encontravam-se fragilizadas (DOKKEN, 2008). Nesses locais, como na Somália e na Libéria, o consentimento dos governos centrais era parcial ou inexistente, prevalecendo um grande número de grupos rivais lutando pelo poder, o que exigia do CSNU maior esforço (ADEBAJO; LANDSBERG, 2000; WILLIAMS, 2014).

Durante a década de 1990, 17 missões foram estabelecidas na África, em contraste com a única operação realizada durante a Guerra Fria, no Congo (BOULDEN, 2003). Diante dessas mudanças globais e regionais e dos crescentes desafios no continente, as operações de paz autorizadas no período foram dotadas de mais tropas e mandatos ampliados para lidar com conflitos civis. Inversamente, houve um escasso número de operações destinadas a conflitos interestatais, cujos exemplos são apenas os conflitos fronteiriços entre Chade e Líbia, iniciado em 1973, e entre Eritreia e Etiópia, após uma disputa iniciada em 1998 (DOKKEN, 2008). Por outro lado, grande parte dos países africanos tornou-se, também, contribuinte das operações estabelecidas pela ONU, o que evidencia a considerável importância deste mecanismo para o continente (WILLIAMS, 2014).

As operações na Namíbia e em Moçambique constituíram exemplos de sucesso da intervenção da ONU. No caso da Namíbia, a ONU estabeleceu o Grupo das Nações Unidas de Assistência à Transição (UNTAG, na sigla em inglês), entre 1989 e 1990, caracterizando-se como uma operação multifuncional, cujo objetivo seria prestar assistência à condução do processo de independência do país e implementar o acordo de paz entre o governo central e a África do Sul (ONU, 1989). A missão contribuiu para a realização de eleições exitosas, que resultaram na conquista da independência namibiana. Além disso, obteve sucesso em retirar as tropas da África do Sul do país, desarmar os grupos rivais e promover o retorno dos refugiados. Para Dokken (2008), a atuação da UNTAG serviu de modelo para outras operações similares estabelecidas pela ONU, inclusive fora da África.

Já a Missão das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ, realizada entre 1992 e 1994), foi importante para assegurar a paz no país e ajudar a encerrar a prolongada guerra civil iniciada no contexto de independência, em 1975 (ADEBAJO; LANDSBERG, 2000). O conflito opôs o partido governista – a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) – e a Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), apoiada pela África do Sul (MACQUEEN, 2002). Em 1992, as partes assinaram um Acordo de Paz, pondo fim à guerra. A ONU, então, estabeleceu a ONUMOZ, com o mandato de monitorar o cessar-fogo, desmobilizar os grupos rivais, destruir os armamentos e fornecer suporte técnico para a realização de eleições (ONU, 1992b). As eleições ocorreram, com sucesso, em 1994, sob a supervisão de observadores internacionais, resultando na vitória da FRELIMO (SCHMIDT, 2013).

Em Angola, por outro lado, as sucessivas intervenções da ONU não foram suficientes para evitar a recorrência da violência. O país conquistou sua independência em 1975, seguindo-se uma guerra civil entre o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), a Frente Nacional para a Libertação de Angola (FNLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) (ADEBAJO; LANDSBERG, 2000). Angola e Cuba, que havia enviado tropas para apoiar o MPLA, chegaram a um acordo em 1991, segundo o qual os militares cubanos seriam retirados do território angolano (MACQUEEN, 2002). Os termos do acordo foram supervisionados pela Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM I), cujo mandato iniciou-se em 1989 e encerrou-se em 1991. Depois, o governo de Angola e a UNITA assinaram um cessar-fogo e formularam um acordo de paz, cuja implementação foi observada pela UNAVEM II, estabelecida entre 1991 e 1995 (ONU, 1991). Diante, porém, da retomada dos conflitos, a ONU

estabeleceu a UNAVEM III (1995-1997), com a finalidade de promover a paz e reconciliar os grupos rivais (ONU, 1995).

As principais experiências negativas, no entanto, ocorreram em Ruanda e na Somália, suplantando o otimismo inicial da comunidade internacional na manutenção da segurança mundial. Na Somália, a guerra civil eclodiu em 1991, após a fuga do presidente do país, Siad Barre, que estava no poder desde 1969. Os chamados “senhores da guerra” (*warlords*), então, iniciaram uma luta entre si, em um contexto no qual o governo central havia colapsado (MACQUEEN, 2002). Uma parte do país, a Somalilândia, situada no norte somali, declarou sua independência, exacerbando ainda mais as tensões. Em tal cenário, a ONU decidiu criar a Operação das Nações Unidas na Somália (UNOSOM), em 1992, com o objetivo de prestar ajuda humanitária. Posteriormente, a operação foi convertida na UNOSOM II, em 1993, com o mandato ampliado, visando a criar um ambiente seguro para a entrega de suprimentos à população (ONU, 1993a). A fragilidade ou mesmo a inexistência de uma autoridade central agravou e dificultou a condução das negociações e da operação de paz (DOKKEN, 2008). Ademais, os EUA intervieram no país em 1993, no intuito de capturar o chefe local Farrah Aidid. A operação, porém, fracassou, resultando na retirada das tropas estadunidenses e causando efeitos negativos para a ONU, que, incapaz de solucionar a crise, deixou o país em 1995 (ADEBAJO; LANDSBERG, 2000).

O fracasso da ONU na Somália refletiu-se na crise instaurada em Ruanda. Nesse país, uma guerra civil eclodiu em 1990, opondo os grupos étnicos hutus e tutsis. O governo era dominado pelos hutus, grupo étnico majoritário, sob a liderança de Juvenal Habyarimana, enquanto o grupo rival uniu-se sob a Frente Patriótica Ruandesa, formada por tutsis exilados (CHAZAN *et al.*, 1999). Em 1993, as partes alcançaram a paz por meio dos Acordos de Arusha, e a ONU estabeleceu a Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (UNAMIR) para implementar o acordo (ONU, 1993b). Os termos do acordo, no entanto, não foram cumpridos, e a violência retomou sob a forma de genocídio contra a minoria tutsi e hutus moderados, em 1994, resultando na morte de mais de 800 mil pessoas (MACQUEEN, 2002). A comunidade internacional mostrou-se negligente e o CSNU foi criticado por não ter agido no sentido de evitar o genocídio, mesmo diante das evidentes demonstrações de que a violência era iminente (ADEBAJO; LANDSBERG, 2000). Em vez disso, o órgão onusiano decidiu pela retirada das tropas do país, enfraquecendo ainda mais a operação e deixando a população desprotegida (DOKKEN, 2008).

As experiências negativas dessas operações na África resultaram na difusão de uma visão pessimista sobre o continente africano, sintetizada na expressão “afro-pessimismo”. Esse discurso buscava naturalizar os desafios locais, ao atribuí-los, de forma congênita, às particularidades continentais, onde entendia-se haver uma propensão às tragédias humanitárias (DUNN, 2001). Tal expediente retórico era utilizado como uma forma de eximir as potências ocidentais das suas responsabilidades políticas em relação à África, apontando-a como um continente “sem solução” (DUNN, 2001). De forma correlata, emergiram análises que caracterizaram o Estado africano como um Estado fraco ou falido, principalmente após o fracasso da operação de paz na Somália (WAI, 2018). No âmbito dessa concepção, o modelo europeu é utilizado como parâmetro para avaliar o nível de satisfação das condições exigidas ao reconhecimento de um Estado. Um dos principais critérios para desqualificar os países africanos consistia na perda do monopólio sobre o uso da força diante da ameaça representada por atores não estatais, cuja insurgência poderia levar, em última instância, ao controle sobre parcela do território nacional (LEKUNZE, 2020; WAI, 2018).

Na dimensão securitária, tal concepção significou a recusa do CSNU em autorizar novas operações de paz nos anos seguintes, tendo em vista o temor das grandes potências em incorrerem nos riscos políticos, humanos e financeiros em conflitos complexos e prolongados (BOULDEN, 2003). Findou-se, assim, o breve discurso otimista vigente logo após o fim da Guerra Fria, resultando em ainda mais marginalização do continente africano (BADMUS, 2015). Para Boulden (2003), a retirada das forças globais da África relaciona-se, também, ao fomento da ideia de que deveria haver maior cooperação entre a ONU e as organizações regionais, para que houvesse um compartilhamento de esforços na manutenção da segurança continental. Novas operações seriam estabelecidas apenas em 1999, nos conflitos existentes em Serra Leoa e na República Democrática do Congo (DOKKEN, 2008).

Como forma de superar esse discurso e de preencher o vazio deixado pelo CSNU, as comunidades regionais da África, como a Comunidade Econômica dos Países da África Ocidental (ECOWAS, na sigla em inglês) e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês), decidiram assumir novas responsabilidades para além da dimensão econômica, englobando também assuntos securitários (AKOKPARI, 2014). A instabilidade sub-regional impelia tais iniciativas e justificava a autorização de operações de paz para solucionar as guerras civis que emergiram. No caso da ECOWAS, sua atuação na mediação e intervenção nos conflitos na Libéria, em Serra Leoa, na Guiné-Bissau e na Costa do Marfim já estava amparada em seu



Protocolo de Assistência Mútua em Defesa, de 1981 (OBI, 2014). Abass (2010a) chama a atenção, ainda, para a ineficiência e a ausência de vontade política da OUA durante esse período, cujas iniciativas, quando existentes, não foram suficientes para resolver os conflitos regionais. Com efeito, muitas disputas não foram sequer examinadas pela OUA, demonstrando indisposição para solucioná-las (KIOKO, 2003).

A resposta a esses desafios sub-regionais, no entanto, apresentou tanto oportunidades quanto desafios para a integração regional. Uma das primeiras dificuldades enfrentadas foi a falta de preparo das comunidades sub-regionais para lidar com os novos compromissos, evidenciando suas limitações materiais e operacionais (WILLIAMS, 2014). Além disso, as diferentes abordagens aos desafios securitários, com frequência, criaram fissuras entre os principais atores regionais. No caso da Nigéria e da África do Sul, suas respectivas atuações no âmbito da ECOWAS e da SADC antagonizaram outros países, que temiam a pretensão de autonomia daqueles dois e a utilização das estruturas sub-regionais para promoverem seus interesses nacionais (DOKKEN, 2008). Somaram-se a isso as distintas afinidades ideológicas e culturais intragrupo, em especial na intervenção liderada pela Nigéria na Libéria, em 1990. Nesse caso, no âmbito da ECOWAS formaram-se o bloco anglófono, favorável à intervenção e liderado pela Nigéria, e o bloco francófono, capitaneado pela Costa do Marfim e contrário a quaisquer interferências (AKOKPARI, 2014).

Por outro lado, a existência de ameaças estimulou a formação de aparatos securitários sub-regionais voltados ao seu enfrentamento, contribuindo para superar as divergências entre seus membros (AKOKPARI, 2014). Nesse sentido, a ECOWAS promoveu consideráveis avanços institucionais, com base na sua experiência na mediação de conflitos em sua sub-região, por meio, essencialmente, das operações de paz (OBI, 2014). Em 1990, foi estabelecido o Grupo de Monitoramento da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOMOG, na sigla em inglês), com o objetivo de intervir na Guerra Civil da Libéria (1989-1996). Em 1999, a ECOWAS adotou um protocolo sobre prevenção, gerenciamento e resolução de conflitos, voltado à condução endógena de seus assuntos securitários, mesmo ano em que foi criada uma força de pronto-emprego com a função de apoiar suas intervenções (OBI, 2014).

No caso da SADC, sua experiência prévia deveu-se, em grande parte, à atuação do grupo “Estados da Linha de Frente” (*Front Line States*), que foi estabelecido na década de 1970 para apoiar os movimentos de libertação nos regimes sob minoria branca, notadamente a África do Sul. Tal arranjo dispunha de uma estrutura específica para assuntos securitários, o Comitê Interestatal

de Defesa e Segurança, além de incluir em suas reuniões movimentos de libertação nacional (DZIMBA, 2001). O fim do regime do *apartheid* na África do Sul e as transformações políticas e econômicas sub-regionais ocorridas na década de 1990 impeliram à reformulação do mandato securitário da SADC, a fim de abranger os novos desafios. Em 1996, foi criado o Órgão de Cooperação em Política, Defesa e Segurança, responsável pela condução de seus assuntos securitários (DZIMBA, 2001).

Para Adebajo (2013), os principais desafios dessas comunidades em matérias securitárias são sua fraqueza institucional e financeira, a falta de consenso político, o exercício de hegemonia de determinados países e a ausência de uma clara divisão de funções entre os distintos arranjos sub-regionais e regionais. Neste último ponto, as medidas de cooperação entre as diversas organizações regionais são deficitárias e carentes de maior articulação, suscitando críticas sobre a ausência de mecanismos que tornem esse diálogo mais produtivo (ESCOSTEGUY, 2011). Williams (2014) destaca, ainda, que tais missões foram muito mais exemplos de operações de imposição da paz destinadas a apoiar regimes parceiros, além de apresentar questionável legalidade. Neste caso, as missões conduzidas pela ECOWAS deveriam ser analisadas como exemplos de mecanismos de defesa coletiva, permitidas pela Carta da ONU, e não como operações de imposição da paz, que deveriam dispor da autorização do CSNU, conforme o art. 53 dessa organização (ONU, 1945).

### 3.3 UNIÃO AFRICANA E A ARQUITETURA AFRICANA DE PAZ E SEGURANÇA

Diante das sucessivas crises civis, as lideranças regionais reconheceram a incapacidade da OUA de apresentar uma solução efetiva e duradoura para a instabilidade regional (DERSSO, 2016). Embora essa organização tenha logrado relativo sucesso na condução do processo de descolonização, a criação de uma estrutura de paz e segurança apresentou limitações institucionais e operacionais. O recorrente uso de instrumentos *ad hoc* pela OUA para tentar resolver os conflitos continentais, além do uso retórico de sua suposta “autoridade moral” para legitimar sua atuação, não ofereceram uma resposta adequada (GOMES, 2014). Essa abordagem teria, inclusive, inviabilizado o desenvolvimento de um aparato legal e doutrinário que reforçasse os mecanismos institucionais voltados à manutenção da estabilidade regional (ABASS, 2010a).

Essas dificuldades refletiram os próprios fundamentos sob os quais a OUA estava assentada, como a prioridade conferida à integridade territorial e a não-interferência nos assuntos

internos de seus membros. Como consequência, as iniciativas securitárias regionais foram bastante reduzidas e com escasso sucesso na manutenção da estabilidade regional, porquanto a OUA apenas poderia intervir após ser convidada pelo país em que a intervenção seria realizada, além de considerar tais disputas assuntos internos de cada Estado (MURITHI, 2008). A primeira operação de paz conduzida pela OUA ocorreu apenas em 1981, no Chade, embora tenha sido um fracasso, em virtude da insuficiência de recursos, do mandato confuso e das dificuldades logísticas (DOKKEN, 2008). Mesmo a criação do Mecanismo para a Prevenção, Gerenciamento e Resolução de Conflitos, em 1993, não foi suficiente para garantir a paz regional, como se verificou um ano depois, com o genocídio de Ruanda (MURITHI, 2008). Todavia, esse mecanismo indicou um importante sinal de que seria necessário fortalecer as instituições securitárias regionais (GOMES, 2014; ABASS, 2010a).

Além disso, a marginalização política e econômica do continente africano na década de 1990 refletiu a indisposição dos países ocidentais em prestarem apoio aos esforços securitários na região (DOKKEN, 2008). As crises na Somália, em 1993, e em Ruanda, em 1994, reforçaram o afastamento ocidental. Esses fatores exacerbaram a desconfiança dos países africanos em relação à intervenção estrangeira no continente, além de questionarem a (in)disposição do CSNU em garantir a estabilização regional (DERSSO, 2016). Nessas circunstâncias, as lideranças continentais ressaltaram a necessidade de adotar mecanismos próprios para a manutenção da estabilidade regional, principalmente em um contexto de renovada importância da África para a geopolítica global, na chamada “nova corrida para a África”, materializada na busca por recursos naturais e estratégicos do continente e em uma correlata disputa por influência de atores extrarregionais (ESCOSTEGUY, 2011).

Nesse contexto, ganhou força a ideia do Renascimento Africano, movimento regional de retomada do pan-africanismo cujo objetivo consistia em dotar os atores locais dos meios necessários para combater os desafios continentais (ABEGUNRIN, 2009). Buscava-se, assim, reunir os povos africanos em um propósito de integração política e cultural, compartilhando valores e uma visão de futuro sobre os destinos do continente que fosse capaz de superar os legados do colonialismo e da marginalização (MATHEWS, 2014). Sob o lema “soluções africanas para problemas africanos”, as iniciativas regionais destinaram-se a fortalecer suas estruturas e instituições para que os desafios continentais pudessem ser superados a partir dos esforços endógenos, sem a dependência em relação à disposição política ocidental (WILLIAMS, 2014).

Para tanto, a ênfase recaiu no aperfeiçoamento do aparato securitário e na promoção do desenvolvimento, aprimorando os mecanismos regionais (DOKKEN, 2008).

Para a concretização dessas ambições, entendeu-se que os projetos de integração regional deveriam ser reformados, o que implicava na substituição da OUA por outra organização mais consentânea com os novos princípios e propósitos das lideranças africanas. Como resultado, a criação da União Africana (UA), em 2000, e da Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD), em 2001, foram as expressões políticas e econômicas desse emergente pan-africanismo, com o objetivo de promover a reorientação continental em direção à estabilidade e ao desenvolvimento regionais (MATHEWS, 2014). Essas instituições, portanto, deveriam aprofundar a solidariedade e a integração regionais, além de melhorar a imagem externa da África, com vistas a atrair investimentos considerados necessários para seu desenvolvimento (ADEBAJO, 2013).

Por meio da NEPAD, os países africanos comprometeram-se a adotar medidas econômicas e políticas, como a reforma democrática, a fim de atingir o desenvolvimento. A importância desse programa decorre do reconhecimento de que, embora a descolonização política tenha sido alcançada, a dependência econômica continuou vigente, sob a fórmula do neocolonialismo (MATHEWS, 2014). O elevado grau de comércio da África com os países ocidentais, em comparação com o baixo nível de trocas intra-regionais, evidenciava essa dependência, exacerbada pela concentração da pauta exportadora em poucos produtos primários (AKOKPARI, 2014). Ademais, a NEPAD foi influenciada pelo neoliberalismo vigente no pós-Guerra Fria, resultando em um arranjo cuja orientação básica era conferida pelo mercado (ABEGUNRIN, 2009). Buscava-se, assim, um novo relacionamento com o Ocidente, em direção a uma verdadeira parceria e apoio às iniciativas regionais, e não mais a mera subordinação, partindo-se do pressuposto de que os desafios continentais resultavam do escasso acesso aos mercados e ao capital globais (AKOKPARI, 2014).

O conjunto dos desafios africanos, dessa forma, exigia a adoção de medidas comuns para superar os obstáculos ao desenvolvimento. A união continental apresentava-se como a única alternativa possível para superar as deficiências da região, como a baixa densidade populacional, os pequenos mercados domésticos, o reduzido poder aquisitivo da população e as fragilidades infraestruturais. Ademais, a concentração da pauta exportadora em poucos produtos primários também dificultava a integração, diante da pouca diversificação comercial (ABEGUNRIN, 2009). O fomento da integração mitigaria tais vulnerabilidades, ao criar um mercado mais amplo e

propiciar uma economia de escala regional, além de fortalecer a posição internacional do continente nas negociações multilaterais (MATHEWS, 2014).

No plano político, líderes como Thabo Mbeki, da África do Sul, Olusegun Obasanjo, da Nigéria, e Muammar Kadafi, da Líbia, foram os principais articuladores das propostas de reforma da OUA. Para tais atores, a iniciativa na proposição das reformas justificava-se pela possibilidade de alcançar um papel de liderança continental (ESCOSTEGUY, 2011). Mbeki, em particular, defendeu a retomada da identidade africana, expressa no ideal do Renascimento Africano, como forma de relançar um pan-africanismo mais forte e coeso (DOKKEN, 2008). Para a África do Sul, esse princípio propiciaria a retomada dos vínculos culturais e identitários do país com os assuntos continentais, após o período de isolamento representado pelo *apartheid* (ADEBAJO, 2013). Essa reorientação foi iniciada por Nelson Mandela, eleito presidente do país em 1994, que fundamentou a política externa sul-africana no chamado internacionalismo liberal, no intuito de atrair investimentos internacionais e tornar a África do Sul uma nação de comércio global. Para tanto, Mandela entendia que o continente, como um todo, deveria melhorar sua imagem externa, incluindo um maior comprometimento com os direitos humanos e a democracia (ABEGUNRIN, 2009).

Mbeki, dando continuidade aos esforços de Mandela, propôs a reforma das estruturas regionais em 1999, na Reunião da OUA realizada na cidade de Argel, na Argélia (DOKKEN, 2008). Segundo Mbeki, a Organização não estava em consonância com a onda de democratização que caracterizou a África na década de 1990, sendo necessário reformá-la a fim de torná-la harmônica com os valores liberais (ABEGUNRIN, 2009). O sul-africano foi apoiado pelo presidente nigeriano, Olusegun Obasanjo, cuja eleição, em 1999, representou o retorno da Nigéria à democracia. Obasanjo, então, conclamou as demais lideranças regionais à adoção de reformas democráticas, além de buscar tornar a OUA mais próxima das ideias de democracia e desenvolvimento socioeconômico (ADERINWALE, 2001). Para o nigeriano, o reforço das instituições multilaterais, em especial na dimensão securitária, atenderia também aos interesses do país, cuja proeminência na manutenção da estabilidade regional, por meio das operações de paz, acarretava considerável peso econômico e político (ESCOSTEGUY, 2011).

Muammar Kadafi, ex-presidente da Líbia, também endossou essa reformulação regional, convocando, em 1999, uma reunião continental para discutir de que forma se daria tal mudança (ABEGUNRIN, 2009). Em termos nacionais, a atuação de Kadafi atendia aos propósitos de

reorientar a política externa líbia para os assuntos africanos, expressando seu comprometimento com a causa pan-africana e buscando, também, exercer um papel de liderança na África. Na reunião, o líder líbio apresentou o plano voltado à criação dos Estados Unidos da África, assentado em uma estrutura presidencial e federal, dotado de força militar supranacional (DOKKEN, 2008). A ambiciosa proposta de Kadafi, no entanto, não recebeu grande acolhida pelas demais lideranças africanas (ABEGUNRIN, 2009).

A despeito das divergências entre os projetos apresentados, havia um consenso sobre a necessidade de reforma das organizações regionais, de forma a acomodá-las à nova realidade política, social e econômica de fins do século XX. As lideranças regionais, nesse sentido, buscaram apresentar a imagem de uma África comprometida com os direitos humanos, com a democracia e com a boa-governança, o que seria considerado uma mudança positiva diante da comunidade internacional (ABEGUNRIN, 2009). As mudanças internas empreendidas pela África do Sul e pela Nigéria exerceram considerável influência na região, ao adotarem esses novos valores preconizados no continente (ADEBAJO, 2013). Difundia-se, também, o entendimento de que a OUA havia cumprido seus objetivos fundamentais – a descolonização e o fim do *apartheid* –, sendo necessário criar uma nova organização que apontasse para o futuro e que aprofundasse a integração regional (MATHEWS, 2014).

Como resultado, as lideranças regionais apresentaram a Declaração de Sirte, em 1999, que conclamava ao estabelecimento de uma nova organização, a UA. O Ato Constitutivo da UA foi elaborado em 2000, em Lomé, formando uma organização intergovernamental voltada à promoção da solidariedade africana e ao aprofundamento da integração regional (UA, 2002). Essa organização também seria importante para fortalecer a posição internacional dos países africanos, em especial nas negociações comerciais e no acesso aos mercados globais, atuando como uma voz única nas discussões multilaterais (UA, 2002). O fórum propiciado pela UA, ademais, serviria como um importante meio para abordar os desafios políticos, econômicos e sociais do continente, além de estabelecer um novo conjunto de princípios que regeriam a conduta de seus membros (ENGEL; PORTO, 2014).

A UA é integrada por todos os 55 países africanos, tendo sede em Adis Abeba, capital da Etiópia. Alguns órgãos foram previstos com o objetivo de concretizar os propósitos de seu Ato Constitutivo, sendo eles a Assembleia da União, o Conselho Executivo, o Parlamento Pan-Africano, a Corte de Justiça, a Comissão, o Comitê dos Representantes Permanentes, os Comitês

Técnicos Especializados, o Conselho Econômico, Social e Cultural e as Instituições Financeiras. O Parlamento Pan-Africano, a título exemplificativo, desempenha importante função em implementar as normas da UA, como a proteção dos direitos humanos e a promoção das instituições democráticas. O Mecanismo Africano de Revisão por Pares, criado em 2002, também contribuiu para a materialização dos objetivos da UA, ao manter uma avaliação constante sobre o nível de comprometimento de seus membros para com os padrões normativos e principiológicos regionais (MATHEWS, 2014).

No âmbito securitário, a UA criou a AAPS, como forma de assumir o controle sobre seus próprios desafios securitários e, assim, reduzir a dependência de atores extrarregionais (MWANASALI, 2014). Diante das limitações da OUA, a criação da AAPS representou um esforço para solucionar as diversas crises regionais, apresentando um aparato institucional que forneceria as diretrizes de atuação dos órgãos continentais em relação à prevenção, ao gerenciamento e à resolução de conflitos. Para operacionalizar a Arquitetura, a UA adotou o Protocolo Relativo ao Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança, em 2004 (UA, 2004a). No documento, o Conselho de Paz e Segurança (CPS) é apontado como o principal órgão da AAPS e o responsável por promover a paz, a segurança e a estabilidade na África (UA, 2004a).

O Ato Constitutivo da UA prevê, no art. 4(d), o mandato para o estabelecimento de uma política de defesa comum. Para executar tal previsão, foi adotada, em 2004, a Política Africana Comum de Defesa e Segurança (CADSP, na sigla em inglês). A CADSP elenca um conjunto de princípios e objetivos voltados à promoção da paz no continente, com foco na defesa, na segurança e nas ameaças comuns, propondo uma abordagem aos conflitos de forma direta e indireta, valendo-se da diplomacia preventiva e das intervenções nos conflitos (UA, 2004b). Um de seus princípios norteadores é a indivisibilidade da segurança nos países africanos, segundo a qual todos os Estados são responsáveis pela implementação da CADSP e pela garantia da segurança tanto interna quanto regional, reconhecendo-se a instabilidade mútua entre os países e a necessidade de se adotar medidas coordenadas (TOURAY, 2005). A responsabilidade precípua, no entanto, reside no CPS, que foi criado com a finalidade de operacionalizar essa política. Dessa forma, tanto o Protocolo do CPS quanto a CADSP constituem-se como os principais documentos da AAPS (ENGEL; PORTO, 2014).

O CPS é composto por 15 membros, adotando-se como critérios de elegibilidade o equilíbrio regional, a contribuição nas operações de paz e nas demais medidas de promoção da

segurança na África, o pagamento dos encargos devidos à UA e a observância do Estado de Direito. Suas decisões são tomadas por consenso. Em termos estruturais, o CPS é apoiado pelo Conselho dos Sábios, pelo Sistema Continental de Alerta Antecipado, pela Força de Pronto-Emprego e pelo Fundo Especial, conforme dispõe o art. 2 do Protocolo (UA, 2004a). Tais órgãos foram previstos para facilitar a adoção de medidas pelo CPS e operacionalizar os princípios previstos no referido Protocolo (ABASS, 2010a).

O Conselho dos Sábios é formado por cinco indivíduos que tenham prestado considerável contribuição na promoção da paz, da segurança e do desenvolvimento da África, obedecendo-se o critério de equilíbrio regional para a escolha dos membros. Seus integrantes são selecionados pelo Presidente da Comissão por um período de três anos, com a função de aconselhar o CPS na tomada de decisões, em especial na área de prevenção de conflitos (UA, 2004a). Lançado em 2007, o órgão tem exercido relevante função em promover a conciliação entre as eventuais partes em conflito e os órgãos da UA, fornecendo, por exemplo, pareceres sobre conflitos no Zimbábue, no Sudão e na Somália (PORTO; NGANDU, 2015).

O Sistema Continental de Alerta Antecipado formula estratégias para prevenir a emergência e/ou a escalada de conflitos, agindo tanto no combate aos fatores estruturais causadores de disputas, quanto na adoção de medidas que evitem a exacerbação de tensões (UA, 2004a). O sistema conta com um centro de observação e monitoramento, responsável pela coleta de dados e pela realização de análises com base nas informações recolhidas (UA, 2004a). Com isso, dispõe-se de informações rápidas e adequadas à prevenção das disputas e para subsidiar os demais órgãos da AAPS, auxiliando na formulação de políticas e estratégias de ação preventiva (UA, 2004a). No processo de coleta de dados, o Sistema vale-se de indicadores políticos, sociais, econômicos, militares e humanitários. Outros atores regionais são estimulados a colaborar, como os sistemas similares das Comunidades Econômicas Regionais (CER) e dos Estados, além de outros organismos e instituições regionais ou extrarregionais que atuem na África. No caso dos Sistemas dos mecanismos sub-regionais, o Protocolo recomenda o fortalecimento dos laços com a UA, asseverando a necessidade de informação ao Sistema regional (UA, 2004a).

A Força de Pronto-Emprego (ASF, na sigla em inglês) foi proposta com o objetivo de disponibilizar um contingente multinacional e multidisciplinar a ser utilizado de forma imediata nas operações de paz autorizadas pelo CPS, em conformidade com o art. 4(h) e (j) do Ato Constitutivo da UA (UA, 2004a). A ASF também pode ser empregada em missões de observação,



de forma preventiva para evitar a escalada de conflitos, em missões de construção de nações e na prestação de ajuda humanitária (UA, 2004a). A Força dispõe de componentes civis, policiais e militares, sediados em seus respectivos países e distribuídos em cinco brigadas regionais.

Um dos objetivos da UA consiste em agrupar as comunidades sub-regionais a fim de atingir uma cooperação regional mais ampla, por meio da coordenação e da harmonização de políticas (UA, 2002). Com isso em vista, a UA reconheceu as Comunidades Econômicas Regionais como arranjos necessários para promover a integração no continente, de forma paulatina e com crescente conjugação de esforços. A ideia original seria utilizar as CER como uma etapa intermediária, ao estimular o aprofundamento dos laços em cada sub-região (ABEGUNRIN, 2009). Para tanto, foram reconhecidas oito das CER, quais sejam, a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental, a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD, na sigla em inglês), a União do Magreb Árabe (AMU, na sigla em inglês), a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS, na sigla em inglês), o Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA, na sigla em inglês), a Comunidade dos Estados do Sahel e do Saara (CEN-SAD, na sigla em inglês) e a Comunidade da África Oriental (EAC, na sigla em inglês).

O objetivo de agrupamento e racionalização das CER no âmbito da UA deriva da multiplicidade de comunidades, cujos objetivos nem sempre são harmônicos. Com efeito, um dos problemas criados pela proliferação das CER foi a existência de mandatos conflitantes e sobrepostos, o que dificulta uma atuação regional concertada (MWANASALI, 2014). Muitos países, por exemplo, pertencem a mais de uma comunidade, provocando uma situação em que o completo comprometimento com cada arranjo se torna prejudicado e mais oneroso, em uma região caracterizada pela escassez de recursos (AKOKPARI, 2014). Outro desafio deriva dos problemas internos de cada Estado, sendo comum que as lideranças nacionais priorizem essas questões em detrimento dos assuntos regionais (AKOKPARI, 2014). Diante disso, a UA interrompeu, em 2006, o reconhecimento de eventuais novas comunidades, em uma tentativa de evitar a dispersão de esforços em prol da integração continental (ESCOSTEGUY, 2011).

A busca pela harmonia entre a UA e as CER também é almejada na dimensão securitária, na medida em que um dos propósitos da UA consiste em erigir um aparato regional que seja capaz de articular uma abordagem comum para os desafios continentais (MWANASALI, 2014). Para Abass (2010a), essa cooperação é o elemento central da AAPS. O Protocolo do CPS, em seu art.

16, reconhece os mecanismos utilizados pelas CER como parte integrante do aparato securitário da UA, embora a primazia pela promoção da paz, da segurança e da estabilidade seja do CPS (UA, 2004a). Um dos principais desafios, no entanto, reside no fato de que alguns arranjos securitários sub-regionais, como a ECOWAS, foram criados anteriormente à adoção da UA e do Protocolo de criação do CPS (OBI, 2014). Com efeito, quando as CER passaram a atuar na área de segurança, não havia um quadro institucional regional claro em relação ao qual elas poderiam se basear, e a própria ineficácia da OUA atuou como um estímulo às iniciativas sub-regionais (ABASS, 2010a). A ECOWAS, em particular, desenvolveu, na década de 1990, uma ampla arquitetura securitária, baseada na sua experiência com conflitos sub-regionais (OBI, 2014).

A cooperação entre a UA e as CER acerca dos Sistemas de Alerta Antecipado também é permeada por tensões. Conforme Dokken (2008), as comunidades regionais estariam criando empecilhos no compartilhamento de dados para a UA, porquanto essa cessão poderia significar uma eventual intervenção nas suas dinâmicas políticas (ABASS, 2010a). Além disso, para Abass (2010a), a ECOWAS e a SADC inicialmente relutaram em subordinar seus sistemas à UA, em virtude do menor desenvolvimento do mecanismo da UA e, logo, do possível atraso que essa relação poderia causar à prevenção de conflitos. Ademais, como muitos países africanos não são considerados democráticos, dificuldades adicionais estariam sendo enfrentadas na adoção de sistemas preventivos transparentes, uma das condições para sua efetividade (DOKKEN, 2008).

Outra área em que se manifestam tensões entre a UA e as CER refere-se à ASF. Nesse aspecto, o fato de certos países integrarem mais de uma CER implica a participação em mais de uma brigada, gerando um ônus econômico desproporcional (ESCOSTEGUY, 2011). Além disso, os desníveis em termos de estrutura e experiência entre as CER também se refletem nas brigadas, em que cada uma possui diferentes capacidades institucionais e operacionais. A título de exemplo, a ECOWAS estabeleceu, em 2009, sua brigada própria, aproveitando-se de sua experiência na área de paz e segurança, enquanto outras comunidades não dispõem de instrumento ou experiência semelhante (ABASS, 2010a).

Ademais, há consideráveis diferenças no nível de desenvolvimento institucional entre as comunidades. A ECOWAS e a SADC possuem ampla experiência em operações de paz, o que as situaria em uma posição de proeminência nessa matéria, dispondo, ainda, de culturas militares específicas (ADEBAJO, 2013; OBI, 2014). Para Dokken (2008), o principal desafio para a conjugação de esforços regionais consistiria na deficiência da capacidade operacional das

comunidades, derivada, por sua vez, da ausência de recursos para efetivar iniciativas conjuntas. O próprio Protocolo do CPS, no entanto, reconhece tais diferenças, ao indicar, no seu art. 16(1)(b), a prevalência do princípio das vantagens comparativas de cada CER, demonstrando que cada arranjo possui experiências distintas e que algumas estão mais avançadas que outras (inclusive em relação à UA) no que concerne à atuação na dimensão securitária (UA, 2004a). Com isso, pretende-se harmonizar os esforços regionais de acordo com as capacidades de cada comunidade.

Em função das dificuldades de articulação entre as CER e a UA, ocasionadas, em especial, pela ausência de normas claras sobre as esferas de competência de cada organização, um Memorando de Entendimento foi elaborado em 2008. Partindo do reconhecimento de que os conflitos civis seriam os principais fatores de instabilidade regional, essa iniciativa buscou melhorar a coordenação, harmonizar os mandatos e acelerar o processo de integração nos assuntos voltados à segurança regional (UA, 2008). Tentava-se, com isso, superar os atritos a fim de que medidas mais eficientes fossem adotadas. No caso das operações de paz, a coordenação entre as distintas estruturas securitárias mostrou-se fundamental para canalizar esforços e evitar mandatos sobrepostos (MWANASALI, 2014). Embora a UA tenha a responsabilidade primária na garantia da paz continental, as CER também prestariam potencial contribuição, segundo os princípios da complementaridade e subsidiariedade. Para Mwanasali (2014), tal aproximação possibilitaria, ainda, atenuar as deficiências financeiras das organizações regionais e sub-regionais, ao criar mecanismos de coordenação voltados à distribuição mais equânime de recursos e encargos.

A despeito de tais questões estruturais e das dificuldades de relacionamento entre os atores regionais, uma das principais inovações principiológicas da UA consistiu na adoção do princípio da não-indiferença, presente no art. 4(h) de seu Ato Constitutivo. Segundo essa norma, a UA é competente para autorizar a intervenção em países diante de circunstâncias específicas, nomeadamente, genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade (UA, 2002). Com isso, a UA expressou uma política de não tolerância em relação a situações nas quais houvesse grave comprometimento dos direitos humanos ou que apresentem riscos à estabilidade regional (WARNER, 2018). Para Mwanasali (2014), a adoção desse princípio refletiu, também, a obrigação moral de concretizar a solidariedade pan-africana. Em termos normativos, a eventual adoção de uma medida regional que autorize a intervenção seria vinculante e superior às decisões internas dos Estados, que deveriam manter conformidade ante as normas da UA (MWANASALI, 2014).

Essa mudança principiológica representou uma guinada em relação à lógica de funcionamento da OUA, cujos fundamentos normativos favoreciam a soberania dos Estados membros, consolidada no princípio da não-interferência de seus assuntos internos (WARNER, 2018). Como consequência, a OUA enfrentava limitações na prevenção e solução de conflitos civis e violações de direitos humanos, não dispondo de força (e de vontade política de seus membros) para questionar as práticas internas dos Estados (MURRAY, 2004). Na raiz das críticas à OUA, destacavam-se as violências praticadas pelo ex-presidente de Uganda, Idi Amin, e pelo ex-presidente da República Centro-Africana, Jean-Bédél Bokassa, além do genocídio perpetrado em Ruanda, em 1994 (KIOKO, 2003).

Dessa forma, a adoção do princípio da não-indiferença representou uma considerável transformação no seio da UA, que passou a admitir a hipótese de intervenção nos assuntos internos de seus membros nas situações em que houvesse crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio, ainda que sem o consentimento das autoridades nacionais (MURITHI, 2008). Esse princípio flexibilizou a soberania absoluta e a integridade territorial que regiam a OUA, responsáveis por mantê-la em uma posição de observadora silenciosa diante de atrocidades perpetradas no continente. A inclusão do princípio da não-indiferença foi viabilizada, em grande parte, pela Nigéria e pela África do Sul, que já dispunham de experiência em operações de paz conduzidas na região e que, portanto, admitiam com mais naturalidade a flexibilização da estrita noção de soberania (ESCOSTEGUY, 2011).

No entanto, a adoção desse princípio e a possibilidade de intervir nos membros da UA levantou questionamentos quanto à primazia entre essa organização e o CSNU em matéria securitária. Embora a busca por soluções africanas para problemas africanos evoque referências à permissão da ONU sobre a atuação de organizações regionais na condução de seus assuntos, ainda há dúvidas sobre de que forma isso seria operacionalizado (WILLIAMS, 2014). O CSNU possui a competência primária em termos de paz e segurança, conforme o art. 24 da Carta da ONU (ONU, 1945). O próprio Protocolo do CPS reconhece a prioridade do CSNU, como prevê seu art. 17.1 (UA, 2004a). Entretanto, segundo a Carta da ONU, em seu art. 52, as organizações regionais também estão autorizadas a adotar medidas voltadas à manutenção da paz e da segurança. Tal previsão, porém, possui alcance limitado, porquanto tais organizações apenas poderão adotar iniciativas quando o CSNU julgar apropriado, assim como devem manter o órgão onusiano informado das atividades empreendidas (BOULDEN, 2003). Já houve casos, porém, em que não

se obedeceu à exigência de informar o CSNU quanto às iniciativas empreendidas, a exemplo da intervenção da ECOWAS na guerra civil da Libéria, em 1990, por meio da ECOMOG (BOULDEN, 2003).

Diante dessas questões, a possível descentralização das medidas voltadas à garantia da segurança regional tem sido constantemente debatida, em que se postula a necessidade de conferir maior destaque às iniciativas regionais, contando, para tanto, com o suporte logístico e financeiro do CSNU. O Protocolo do CPS determina que, em certos casos, as atividades da UA na dimensão securitária deveriam ser apoiadas em termos financeiros, logísticos e militares pela ONU, no intuito de operacionalizar os objetivos previstos pela organização regional (UA, 2004a). Com efeito, a excessiva concentração de atividades no CSNU pode ser prejudicial aos esforços africanos na manutenção da paz regional, dependendo da iniciativa internacional para a solução de seus próprios desafios (DOKKEN, 2008). A situação da República Democrática do Congo, em 1997, exemplifica tais dificuldades, uma vez que a exacerbação do conflito civil não foi correspondida por uma maior ação da ONU, porquanto o foco de atenção da organização estava nos Bálcãs (ABEGUNRIN, 2009).

Nesse contexto, o relatório *An Agenda for Peace*, de 1992, propôs a descentralização das responsabilidades em matéria securitária e a articulação do CSNU com os atores regionais (ONU, 1992a). Os contornos dessa cooperação foram estabelecidos no Acordo Complementar ONU/OUA, de 1993, em que se assegurou o papel da ONU em auxiliar as iniciativas africanas. Essa articulação resultaria em uma maior democratização das tomadas de decisões em âmbito internacional e regional, além de reconhecer a relevância dos atores regionais para resolver assuntos em relação aos quais estão mais próximos física e culturalmente (BOULDEN, 2003). Para o CSNU, a delegação de funções poderia, ainda, aliviar seus encargos na resolução das crises regionais (ONU, 1992a).

Uma maior articulação entre as organizações regionais e a ONU, nesse sentido, pode ser de benefício mútuo. As operações de paz do CSNU conduzidas na África propiciaram um vasto acúmulo de experiência sobre a operacionalidade desse mecanismo. Uma das primeiras iniciativas conjuntas entre a ONU e os mecanismos regionais ocorreu por ocasião da guerra civil na Libéria, iniciada em 1989. Para solucionar o conflito, a ECOWAS, por meio da ECOMOG, interveio no país africano, em 1990 (OBI, 2014). Em virtude do insucesso dessa missão, o CSNU enviou tropas para reforçar a iniciativa, criando a UNOMIL, com o objetivo de fiscalizar a implementação do

acordo de paz firmado em 1992 (OBI, 2014). No entanto, embora a operação tenha atingido seus objetivos, outras experiências conduzidas pela ONU não obtiveram o sucesso almejado.

Após os fracassos nas operações de Serra Leoa e na República Democrática do Congo, no final da década de 1990, especialistas reuniram-se para avaliar os erros cometidos e propor soluções. Como resultado, foi publicado o Relatório do Painel sobre as Operações de Paz das Nações Unidas, mais conhecido como “Relatório Brahimi”, de 2000 (ONU, 2000). Sob a presidência do argelino Lakhdar Brahimi, o Relatório expôs, mais uma vez, a necessidade de cooperação com organizações regionais, embora também tenha reconhecido a insuficiência de recursos, de tropas e de equipamentos regionais para a solução das crises locais (ONU, 2000). Dessa forma, sem a prestação de apoio necessário, entendeu-se que haveria uma atribuição desproporcional aos países africanos, tendo em vista a inadequação de recursos próprios dos Estados e das organizações regionais (MURITHI, 2008). A UA, com efeito, havia previsto a criação de um Fundo da Paz, cuja fonte adviria de seu próprio orçamento e de contribuições voluntárias. Os recursos, no entanto, são limitados, e a maior parte do financiamento decorre das contribuições voluntárias, que são inconsistentes e insuficientes (ESCOSTEGUY, 2011). Além da questão orçamentária, as capacidades militares dos países também são deficitárias, ao carecerem de treinamento, equipamento e apoio logístico, dificultando ainda mais a manutenção da estabilidade regional (WILLIAMS, 2014).

Mesmo após a publicação desse e de outros documentos, a cooperação entre a UA e o CSNU ainda carecia de maiores detalhamentos, impedindo o aprofundamento dos laços. Um novo esforço foi articulado em 2005, por meio do chamado Consenso de Ezulwini (DOKKEN, 2008). Segundo essa iniciativa, buscou-se articular a atuação das organizações regionais com o CSNU, ao reafirmar a responsabilidade do órgão onusiano nas matérias de paz e segurança internacionais, ao mesmo tempo em que se reconhecia a necessidade de adotar medidas regionais urgentes diante de graves circunstâncias. Neste caso, a autorização do CSNU deveria ser após a realização da intervenção, sob o risco de atrasar a adoção de iniciativas cuja celeridade seria fundamental para a contenção de conflitos (DOKKEN, 2008).

Dessa forma, embora um dos objetivos iniciais da UA fosse tentar reduzir a dependência continental em relação aos atores extrarregionais, a insuficiência econômica tem impossibilitado a realização plena das medidas securitárias, com impactos deletérios para a estabilidade regional (MURITHI, 2008; BADMUS, 2015). Diante dessas dificuldades, a necessidade de recorrer a

doadores externos tornou-se premente, a despeito da perda de autonomia que isso implicaria. A atuação da UA na região de Darfur, no Sudão, a partir de 2004, evidenciou tal situação, diante do elevado custo da operação (MWANASALI, 2014). Após ter estabelecido a Missão da União Africana no Sudão (AMIS), em 2004, a UA teve de solicitar a participação da ONU na condução da missão, resultando na transformação da AMIS na Missão Híbrida UA/ONU de Darfur (UNAMID), em 2007. Murithi (2008), porém, lança dúvidas se esse formato não seria uma espécie de “paternalismo híbrido”, em que as tropas africanas assumiriam o trabalho mais subalterno e perigoso, a mandato do CSNU.

Diante dessas limitações materiais e operacionais, a própria efetividade do princípio da não-indiferença passou a ser questionada, tendo em vista as dúvidas sobre se teria havido uma real transformação do panorama securitário africano (WERNER, 2018). Ao lado dessas questões práticas, questiona-se também o amparo legal da UA em autorizar intervenções nas circunstâncias elencadas no art. 4(h). Isso porque tais circunstâncias ainda carecem de uma determinação conceitual mais precisa, o que gera ambiguidades sobre o preenchimento dos requisitos para que uma eventual intervenção seja autorizada (ABASS, 2010a). Werner (2018) pontua que, a despeito dessa disposição legal, os Estados não se veem obrigados a invocar o art. 4(h), e a própria UA, embora tenha a prerrogativa de também valer-se da norma sem a anuência dos países africanos, tem autorizado operações de paz sem utilizar o princípio da não-indiferença como fundamento.

Além disso, como ocorre com qualquer organização regional, a ausência de vontade política de seus membros também pode criar obstáculos à realização dos objetivos da UA. Para os Estados africanos, uma eventual atuação da UA na solução dos conflitos regionais poderia resultar em interferência nos seus assuntos internos e em questionamentos quanto às suas condutas em fóruns regionais, razões pelas quais costuma-se criar empecilhos à atuação da organização (MWANASALI, 2014). No caso das mudanças inconstitucionais de governo, as medidas suspensivas previstas no Ato Constitutivo da UA são aplicadas de forma incoerente, o que suscita críticas sobre a falta de critério do órgão (ABASS, 2010a). Ademais, embora o princípio da não-indiferença implique a atribuição de maiores poderes aos órgãos regionais, um obstáculo à sua plena operacionalização reside no fato de que a concentração de forças ainda está centrada nos Estados (MWANASALI, 2014).

A despeito das fragilidades institucionais e financeiras das organizações regionais, o número de conflitos civis na África vem diminuindo no século XXI. Para Strauss (2012), esse

declínio ocorre não apenas em relação ao número absoluto de disputas violentas, mas também em relação à sua escala, em que se verifica a prevalência de conflitos de menor escopo. Para Aning e Salihu (2014), isso se deve ao aperfeiçoamento dos mecanismos de gerenciamento e resolução de disputas no continente africano. Por outro lado, outros desafios securitários tornam-se cada vez mais visíveis, a exemplo de doenças infecciosas, mudanças climáticas, tráfico de armas leves e crimes organizados transnacionais (ANING; SALIHU, 2014), ocasionando novas fontes de insegurança aos indivíduos. Nesse contexto, emergem novos enfoques teóricos que buscam compreender tais fatores e oferecer um quadro conceitual mais adequado para lidar com esses novos desafios.

### 3.4 SEGURANÇA HUMANA E O NEXO SEGURANÇA-DESENVOLVIMENTO NA UNIÃO AFRICANA

Como visto no Capítulo 1, a formulação de novos enfoques teóricos no que diz respeito à noção de segurança levou à sua redefinição (AYOOB, 1991). O rearranjo nas relações interestatais e entre os Estados e a sociedade estimulou questionamentos sobre as concepções tradicionais de segurança, cujo foco recaía na dinâmica estatal e nas ameaças militares oriundas de outros Estados, uma vez que as doutrinas de segurança nacional já não eram capazes de analisar com precisão os novos desafios e ameaças que surgiam em uma realidade em transformação (ACHARYA, 2018). No contexto africano, esse processo está relacionado com as mudanças políticas ocorridas no continente. O encerramento da disputa entre as superpotências globais ocasionou uma perda de apoio externo a diversos governos locais, gerando uma desarticulação em seus aparatos estatais, sobretudo os coercitivos (HUTCHFUL, 2014). Essa vulnerabilidade causou uma descrença na capacidade de as autoridades proverem segurança aos cidadãos, cujo declínio do bem-estar, ademais, apresentou mais um desafio aos países africanos (LEKUNZE, 2020).

Como reação a esse cenário, na década de 1990, movimentos pela democratização difundiram-se pelo continente africano, acarretando novas concepções de segurança, com foco nos indivíduos e nas comunidades (ANING; SALIHU, 2014). Na África, uma concepção securitária estritamente estatal e militar dispunha de limitações como instrumento de análise sobre os principais fatores de insegurança regional. Com efeito, as grandes mudanças ocorridas no continente durante esse período são explicadas apenas parcialmente pela dimensão militar e



geopolítica (HUTCHFUL, 2014). Contrariamente ao entendimento tradicional de segurança, em que os conflitos entre os Estados são as principais causas de insegurança nacional, a diminuta ocorrência de guerras interestatais e a presença de atores não-estatais tornaram-se uma das principais características da dinâmica regional, indicando, assim, outros fatores relevantes no panorama securitário africano (MANGALA, 2010).

Na África, a maioria das ameaças emerge no interior dos Estados, por meio de atores não-estatais, como grupos terroristas e forças insurgentes (MANGALA, 2010). As chamadas novas ameaças são cada vez mais reconhecidas como fatores de insegurança não apenas aos Estados, mas também aos indivíduos. Para a população, esses fatores estão relacionados, em grande parte, aos aspectos da vida cotidiana, como as mudanças climáticas, a pobreza extrema e as doenças infecciosas, como a AIDS/HIV (LEKUNZE, 2020). Logo, tais riscos transcendem a dimensão estritamente militar, e sua difusão tem tornado tais regiões mais propensas à instabilidade e ao conflito (HUTCHFUL, 2014). Deve-se ressaltar, ainda, que os próprios regimes africanos atuam, por vezes, como causadores de insegurança aos seus nacionais, por meio da violação de direitos humanos. Para Aning e Salihu (2014), a chamada falta de boa-governança estaria na raiz de muitos desafios securitários regionais, porquanto a repressão e as instituições discriminatórias teriam grande potencial para provocar conflitos.

Houve, então, o desenvolvimento de iniciativas voltadas à reformulação do conceito de segurança, que buscasse se basear nas particularidades locais e fosse capaz de responder aos principais desafios africanos. Esse processo, por sua vez, ocorreu de forma concomitante ao questionamento das organizações regionais. Nesse contexto, muitas críticas também foram direcionadas à OUA, em virtude de sua dedicação predominante aos interesses soberanos dos Estados, resultando na acusação de que ela seria um “Clube de Chefes de Estados” (HERBST, 2014). As atrocidades perpetradas por certos líderes, como Idi Amin e Jean-Bédél Bokassa, foram tratadas com leniência pela OUA, que evocava a não-interferência em assuntos domésticos para justificar sua passividade (MURRAY, 2004). Com isso, fomentou-se uma cultura da impunidade, tendo em vista a ausência de qualquer medida ou posicionamento mais assertivo na condenação das violações de direitos humanos (GOMES, 2014).

A recusa dos Estados-membros da OUA em incluir, no seu texto constitutivo, previsões específicas sobre direitos humanos elucida a falta de comprometimento com tais assuntos (ABASS, 2010a; MURRAY, 2004). A elaboração de um documento específico sobre o tema ocorreu apenas

em 1981, com a Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos, cuja entrada em vigor deu-se em 1986 (OUA, 1986). Para Abass (2010a), essa pouca prioridade conferida aos direitos humanos derivou das circunstâncias em que a OUA foi criada, em um contexto de luta pela independência, de consolidação do Estado-nação e de luta contra regimes de minoria branca, tornando secundárias outras questões. Por outro lado, mesmo quando esses objetivos foram relativamente atingidos, a OUA foi questionada pela sua indisposição em abordar outros temas, a despeito das violações ocorridas (MURRAY, 2004). Tal temática, assim, continuou marginalizada na Organização, que mostrou-se incapaz de adotar estratégias e mecanismos específicos para lidar com a violência interna (ABASS, 2010a).

Ao longo da década de 1990, foram oferecidas novas condições para se repensar as bases principiológicas das organizações regionais, concomitantemente à adoção de um novo paradigma securitário. Diante da marginalização da África e da inoperabilidade da OUA, os líderes regionais decidiram reunir-se para propor medidas tendentes a superar os desafios (ADERINWALE, 2001). A percepção continental sobre as mudanças globais e regionais foram sintetizadas na “Declaração sobre a Situação Política e Socioeconômica na África e as Mudanças Fundamentais que Ocorrem no Mundo”, adotada pela OUA, em 1990. Entre as principais mudanças globais, destacou-se a crescente cooperação entre o Ocidente e o Oriente, as transformações políticas e econômicas na Europa Oriental e a tendência à integração regional, por meio de blocos econômicos (OUA, 1990).

Ainda em 1990, foi realizada uma reunião em Paris entre especialistas africanos (reunidos sob o Fórum de Liderança Africana, iniciativa lançada pelo ex-presidente nigeriano, Olusegun Obasanjo, em 1989) e globais (coordenados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE), com o título “Desenvolvimentos na Europa do Leste: Implicações Estratégicas para a África” (ABEGUNRIN, 2009). Na reunião, foram propostas medidas que articulassem os desafios sobre segurança, estabilidade, desenvolvimento e cooperação, sob a iniciativa e condução dos países africanos, contando com a cooperação da comunidade internacional (ADERINWALE, 2001).

Posteriormente, a OUA deu continuidade aos diálogos iniciados pelo Fórum de Liderança Africana, reunindo lideranças políticas, intelectuais e da sociedade civil no intuito de propor alternativas aos desafios enfrentados pela África (ABEGUNRIN, 2009). Nas reuniões, além das lideranças africanas, foram convidadas a Comissão Econômica das Nações Unidas para a África e outras autoridades em segurança internacional. Como resultado destes esforços, foi lançado, em

1991, o Documento de Kampala, decorrente do Fórum de Liderança de Kampala, realizado na capital de Uganda. Tal documento articulou quatro eixos centrais: segurança, estabilidade, desenvolvimento e cooperação, no intuito de oferecer uma visão de conjunto voltada à superação dos desafios africanos. Entre os principais princípios presentes no texto, destacam-se: i) a interligação do panorama securitário e do desenvolvimento entre todos os Estados africanos; ii) o reconhecimento de que a erosão da segurança e da estabilidade na África era um dos principais empecilhos à cooperação regional; iii) a necessidade de superar a insegurança e a instabilidade como condição para a criação de um cenário propício ao desenvolvimento, urgindo a formulação de uma agenda comum (ABEGUNRIN, 2009).

O Documento de Kampala propusera a realização de uma conferência que discutisse os temas prementes da África, chamada de Conferência sobre Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação na África (CSSDCA, na sigla em inglês). A realização dessa conferência seria considerada o marco inicial de uma nova ordem africana, por meio da implementação dos princípios contidos nesse evento, que pautariam a relação dos Estados africanos individualmente e entre si (ABEGUNRIN, 2009). A CSSDCA foi realizada em 2000, simbolizando a tentativa de resposta das lideranças africanas aos desafios continentais (ADERINWALE, 2001). O então presidente da Nigéria, Olusegun Obasanjo, exerceu um papel importante na realização do evento, ao relançar o movimento iniciado em Kampala e conclamar as demais lideranças regionais a empreender esforços para adotar os princípios previstos pela Conferência, pelos quais a organização regional deveria pautar-se (ABEGUNRIN, 2009).

Diante disso, pretendia-se formular uma agenda política e econômica própria que articulasse estabilidade regional, democracia, direitos humanos e desenvolvimento. Segundo a CSSDCA, a interdependência dos Estados africanos e os laços entre segurança, estabilidade e desenvolvimento justificavam a formulação de uma política africana conjunta (OUA, 2000). A manutenção de um cenário de insegurança e instabilidade, nesse sentido, constitui-se como uma das causas explicativas para os desafios continentais (ADERINWALE, 2001). Assim, tais princípios passariam a servir como referencial para a análise do comportamento dos Estados, que deveriam se conformar com os novos padrões regionais (ABEGUNRIN, 2009).

Em conjunto, o Documento de Kampala e a CSSDCA representaram um importante momento de reformulação da noção de segurança, que passou a ser articulada com os direitos humanos, o desenvolvimento socioeconômico, a democratização e a chamada boa-governança

(HUTCHFUL, 2014). Sob a influência de Obasanjo, a ideia de segurança foi dotada de uma perspectiva multidimensional, reconhecendo a multiplicidade de fatores que poderiam causar insegurança aos africanos. Com isso, o conceito passou a abranger as dimensões política, econômica e social, para além da dimensão militar (DOKKEN, 2008). A CSSDCA assegura que a segurança de uma nação deve ser entendida, também, como a segurança dos indivíduos, para que eles possam viver sem conflitos e dispor das oportunidades para levar uma existência digna e de pleno gozo dos direitos humanos (OUA, 2000). No âmbito dessa reorientação, o nexo segurança-desenvolvimento foi fortalecido, expressando uma nova abordagem para assegurar a estabilidade regional. Como forma de operacionalizar essa nova perspectiva, a CSSDCA demandava a ação conjunta dos países africanos, reconhecendo a responsabilidade individual e conjunta em virtude da interdependência entre suas dimensões securitárias (OUA, 2000).

Nesse período, outros estudos passaram a analisar as relações entre a crescente vulnerabilidade socioeconômica com a ocorrência de conflitos na África. Em 1998, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, publicou o relatório “As Causas de Conflito e a Promoção da Paz Durável e do Desenvolvimento Sustentável na África”, com vistas a analisar as causas estruturais que teriam originado os conflitos regionais (ONU, 1998). Como fatores subjacentes aos conflitos, foram elencados os legados do colonialismo e as interferências deletérias durante a Guerra Fria; fatores internos, como o caráter centralizador dos regimes; fatores externos, a exemplo da persistente interferência de atores extrarregionais; além de aspectos econômicos e motivações particulares, como a competição por recursos escassos (ONU, 1998). O relatório concluiu que a ONU e a comunidade internacional haviam falhado em solucionar os desafios da África, implicando em sérios prejuízos ao povo africano.

Diante desses eventos, a noção de segurança humana foi desenvolvida como forma de sintetizar essa nova orientação teórica, ressaltando a mudança de foco para a proteção dos indivíduos e de seus direitos humanos, em detrimento da ênfase exclusiva centrada nos Estados (MANGALA, 2010). Esse novo paradigma oferece uma abordagem abrangente e multidimensional aos inúmeros desafios impostos aos africanos, articulando as dimensões securitárias com matérias de ordem social, econômica e política (ABASS, 2010a). Para Mangala (2010), essa perspectiva viabiliza a construção de um quadro conceitual capaz de justificar políticas que promovam valores considerados fundamentais para uma sociedade. Com efeito, a noção de segurança é contextual, tendo em vista que o conteúdo abrangido varia conforme o tempo e o lugar (HUTCHFUL, 2014).

Essa noção, então, passou a fazer parte do discurso popular africano, cuja participação dos indivíduos favorece o desenvolvimento de um conceito voltado às suas prioridades, além de evitar a monopolização sobre a sua elaboração pelas elites estatais (HUTCHFUL, 2014).

A proteção jurídica e institucional da segurança humana no âmbito da UA é uma das condições para que esse paradigma seja efetivamente aplicado (ABASS, 2010b). Embora o Estado seja um ator importante para promover a segurança humana, essas entidades também atuam, com frequência, como causadores de insegurança aos seus nacionais (HUTCHFUL, 2014). Tendo isso em vista, o papel desempenhado pela UA é de especial relevância, uma vez que a atuação de organismos regionais oferece um espaço legal e diplomático aos indivíduos cuja proteção pode encontrar-se sob risco no interior de cada país (ABASS, 2010a). Com efeito, para Sharamo e Ayangafac (2011), as organizações regionais teriam papel relevante no fortalecimento institucional dos governos nacionais, promovendo as chamadas boas práticas que conduzam à estabilidade continental. Para os autores, sem o compartilhamento de valores comuns pelos Estados africanos, o compromisso com os objetivos regionais seria prejudicado.

Na UA, esse novo paradigma securitário traduziu-se em um compromisso constante de analisar as prioridades regionais, no intuito de elaborar políticas adequadas à implementação desse conceito (ABDELLAOUI, 2010). Embora não haja uma menção explícita à segurança humana no seu Ato Constitutivo, suas disposições sobre paz e segurança possuem um conteúdo distinto daqueles versados sobre a noção tradicional de segurança (ABASS, 2010a). Quando a UA foi criada, a dimensão securitária foi considerada um fator indissociável do desenvolvimento socioeconômico e da adoção de regimes democráticos, com foco na proteção dos direitos humanos. Em 2005, foi adotado o Pacto da União Africana de Não-Agressão e de Defesa Comum, que em seu art. 1º, “h”, assim define o conceito de segurança humana:

“*Segurança Humana*” significa a segurança do indivíduo no que diz respeito à satisfação das necessidades básicas da vida; também abrange a criação das condições sociais, políticas, econômicas, militares, ambientais e culturais necessárias para a sobrevivência, subsistência e dignidade do indivíduo, incluindo a proteção das liberdades fundamentais, o respeito pelos direitos humanos, a boa governança, o acesso à educação, à saúde e a garantia de que cada indivíduo tenha oportunidades e escolhas para realizar o seu próprio potencial (UA, 2005, p. 5, destaque no original, tradução nossa).<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> No original: “‘*Human Security*’ means the security of the individual with respect to the satisfaction of the basic needs of life; it also encompasses the creation of the social, political, economic, military, environmental and cultural conditions necessary for the survival, livelihood, and dignity of the individual, including the protection of

Essa definição de segurança é considerada mais ampla do que a elencada no Ato Constitutivo da UA, porquanto as condições militares e os direitos humanos são igualmente indicados como fatores importantes para sua concretização (ABASS, 2010a). Para Abdellaoui (2010), a UA representou a culminância dos esforços africanos em enfrentar tanto as ameaças tradicionais quanto as novas ameaças emergentes no continente. Essa mudança paradigmática, portanto, representou novas responsabilidades assumidas tanto pelos Estados em relação aos seus nacionais quanto pela UA na proteção dos povos africanos em geral. Essa transformação refletiu-se, também, na dimensão militar, uma vez que o aparato coercitivo do Estado não deve ser utilizado apenas para proteger o Estado em si, mas para garantir a paz aos seus cidadãos (ABASS, 2010a).

A África do Sul foi o primeiro país africano a incorporar o paradigma ampliado de segurança em seus documentos oficiais, ao apresentá-lo em seu *South African Defence White Paper*, de 1996 (SOUTH AFRICA, 1996). No Capítulo 2 do referido documento, indica-se que a noção de segurança não mais se restringe à dimensão militar, incorporando também questões políticas, econômicas, sociais e ambientais. O ex-presidente sul-africano, Thabo Mbeki, foi um dos principais proponentes da revitalização do panorama securitário africano, defendendo uma concepção multidimensional de segurança (ABEGUNRIN, 2009).

Em âmbito regional, o CPS foi criado a partir desse mesmo enfoque multidimensional do conceito de segurança, reconhecendo as vantagens teóricas e operacionais dessa noção. Com efeito, diante do objetivo de promover uma paz duradoura e o desenvolvimento no continente, o principal órgão da AAPS entende ser necessário abordar de forma holística as causas estruturais que causam conflito na África (AU, 2004c). Assim, buscou-se articular as dimensões militar, política, econômica e social na condução de suas atividades. Entre os principais desafios securitários elencados no Protocolo de criação do CPS, destacam-se os extremismos étnicos e religiosos, as definições excludentes de cidadania, pobreza e doenças – a exemplo da AIDS/HIV – o tráfico de armas e o terrorismo (AU, 2004c). Com isso, a criação desse órgão expressa o entendimento de que a segurança e o desenvolvimento são elementos interdependentes para promover a estabilidade e a melhora do bem-estar dos povos africanos (MANGALA, 2010).

---

*fundamental freedoms, the respect for human rights, good governance, access to education, healthcare, and ensuring that each individual has opportunities and choices to fulfil his/her own potential”.*

O paradigma da segurança humana também foi incluído em outros documentos, como a Declaração Solene Sobre uma Política Comum Africana de Defesa e Segurança, em 2004 (UA, 2004b). Partindo da constatação de que as dinâmicas securitárias na África possuem implicações mútuas – em que a insegurança de um país pode afetar a estabilidade de vizinhos – a Declaração ressalta que as ameaças internas e externas exigem uma resposta coletiva e cooperativa entre os Estados. Nesse sentido, o art. 6º do documento preconiza a adoção de uma perspectiva centrada na segurança humana, uma vez que seu caráter multidimensional permite compreender os fatores estruturais dos conflitos, postulando a articulação entre desenvolvimento socioeconômico, segurança e democracia (UA, 2004b). Além desse documento, o *African Peace and Security Architecture Roadmap 2016-2020*, de 2015, também elenca o princípio da segurança humana como o paradigma norteador para a realização da Prioridade Estratégica nº 4, oferecendo o suporte teórico para o combate de certos desafios, como o terrorismo e crimes organizados (UA, 2015a).

Percebe-se, portanto, que a importância dessa abordagem multidimensional da noção de segurança consiste em sua utilização como uma ferramenta capaz de abordar as causas estruturais de conflitos no continente, com vistas a promover a estabilidade regional (SHARAMO; AYANGAFAC, 2011). A formulação do conceito de construção da paz, em paralelo ao reconhecimento do vínculo entre segurança e desenvolvimento, expressou a preocupação também da ONU com as causas subjacentes dos conflitos, sobretudo civis (DOKKEN, 2008). As medidas de reconstrução pós-conflito e a introdução de medidas voltadas a garantir o desenvolvimento em sociedades afetadas por guerras depende de um arcabouço teórico que aponte as áreas de atuação necessárias para tanto. A segurança humana, nesse aspecto, propicia a identificação de quais são as estruturas necessárias à promoção da paz duradoura e sustentável no continente, evitando a retomada de conflitos (MWANASALI, 2014). O lançamento da Comissão das Nações Unidas sobre Construção da Paz, em 2005, reforçou o nexos entre segurança, desenvolvimento, paz e direitos humanos, ressaltando o reforço mútuo dessas dimensões (ONU, 2005).

Ademais, a relevância da segurança humana também se reflete na operacionalização dos Sistemas de Aviso Prévio. Como visto anteriormente, tais sistemas são mecanismos que buscam atuar na prevenção ou contenção da escalada de conflitos, valendo-se de dados recolhidos para elaborar políticas nesse sentido. Percebe-se, assim, que os fatores subjacentes à ocorrência de violência são importantes para que uma abordagem preventiva efetiva seja possível (ABASS, 2010a). Para Mwanasali (2014), as múltiplas inseguranças, a desigualdade e os incentivos estão

entre as principais causas de conflitos na África. Nesse contexto, a noção de segurança humana mostra-se relevante na compreensão dessas questões, ao abranger múltiplas dimensões de análise. Para Dokken (2008), os Sistemas de Aviso Prévio são orientados, em essência, por esse paradigma securitário, em que os dados coletados são utilizados para proteger os indivíduos e propiciar políticas que promovam sua proteção.

A centralidade conferida pela segurança humana no âmbito da UA e da AAPS também tem implicações para a coordenação da UA com as CER. Em certas comunidades regionais, como a ECOWAS, uma sólida arquitetura de segurança foi estabelecida durante a década de 1990, muitas vezes com princípios distintos dos que viriam a prevalecer na UA. A articulação preconizada pela UA, no entanto, deve basear-se nesse novo paradigma securitário, que serve como diretriz para a harmonização com as CER (DOKKEN, 2008). No caso da SADC, na Cúpula de Windhoek, de 1992, seus membros elaboraram um tratado em que o princípio da segurança humana foi reconhecido ao lado da segurança estatal, além de defender a democracia, os direitos humanos e o Estado de Direito como fundamentos desse arranjo e como condições para o alcance da estabilidade sub-regional (DZIMBA, 2001). O próprio fato de os países da SADC terem se organizado, originariamente, para combater os regimes segregacionistas na África Austral contribuiu para que houvesse um maior compromisso com tais matérias, resultando na introdução desses princípios na estrutura da organização (DZIMBA, 2001).

A despeito da relevância legal e doutrinária do paradigma de segurança humana, sua operacionalização ainda se encontra aquém da plena realização – não obstante as limitações da noção tradicional de segurança, como evidenciam os sucessivos fracassos dos acordos de paz de diversos conflitos no continente, tendo em vista a ênfase dedicada à preservação dos interesses políticos e econômicos das elites locais (MANGALA, 2010). Um dos obstáculos para a efetivação da segurança humana reside na prevalência dos princípios da soberania estatal e da integridade territorial (ABASS, 2010a). Para Shaw (2014), embora novos estudos reconheçam a relevância de atores não-estatais, as abordagens em relação aos desafios securitários africanos continuam “estadocêntricas”. A temática dos refugiados também evidencia a prevalência dessa abordagem, tendo em vista que as políticas em torno da questão visam a proteger os Estados anfitriões, enquanto os migrantes são considerados ameaças à segurança nacional (MANGALA, 2010).

Além disso, Abrahamsen (2018) destaca que, após os atentados do 11 de setembro de 2001, nos EUA, o lançamento da chamada “Guerra ao Terror” teria estimulado a retomada do militarismo



no continente africano, agora associado com discursos centrados no desenvolvimento e na atuação humanitária. Nesse contexto, recursos oriundos da ajuda externa, que deveriam ser aplicados no desenvolvimento, são utilizados por lideranças locais para fortalecer o aparato militar do Estado. Ademais, o próprio combate direto ao terrorismo impele o apoio externo, sobretudo dos EUA, aos Estados africanos na forma de cooperação militar bilateral (ABRAHAMSEN, 2018).

Embora o número de guerras civis esteja apresentando um declínio nos últimos vinte anos, novos desafios continuam a estimular outras formas de conflitos e violência política, mesmo que em menor escala e de diferente natureza (STRAUSS, 2012; SHARAMO; AYANGAFAC, 2011). Entre esses recentes fatores causadores de conflitos ou instabilidade regional, destacam-se a “violência eleitoral” e as mudanças climáticas. No âmbito das eleições, a ocorrência de conflitos deriva da contestação de grupos derrotados sobre o resultado das votações, mesmo após eventuais demonstrações de lisura do processo eleitoral (LIKOTI, 2011). Para Strauss (2012), esse tipo de violência é relativamente novo na África subsaariana, porquanto eleições multipartidárias foram adotadas, em geral, apenas a partir da década de 1990. Apesar da adoção de regimes democráticos, a manutenção da lógica clientelista explica, em parte, a existência dos chamados conflitos eleitorais, haja vista o uso da máquina burocrática para beneficiar grupos específicos (TAYLOR; PEVEHOUSE; STRAUSS, 2017). A ocorrência dessa forma de conflito – gerando, por vezes, golpes de Estado – mostra-se prejudicial à estabilidade e ao desenvolvimento dos países afetados e, por consequência, para o continente como um todo (LIKOTI, 2011). Ademais, os indivíduos são diretamente afetados tanto nas suas atividades cotidianas quanto na privação de medidas voltadas à promoção do desenvolvimento (LIKOTI, 2011).

Para mensurar o nível de violência relacionado às eleições, Strauss (2012) criou, junto com Charles Taylor, o *African Electoral Violence Database*. Conforme os dados recolhidos, cerca de 20% das eleições realizadas na África resultam em níveis mais altos de violência. Segundo Taylor, Pevehouse e Strauss (2017), há maior propensão à ocorrência de conflitos nas eleições em que um dos candidatos busca a reeleição, contexto no qual podem ocorrer disputas tanto antes quanto depois do pleito. Ademais, os autores destacam que conflitos sociais prévios à realização de eleições tendem a exacerbar a violência eleitoral, que atuaria como um fator a mais para acentuar as tensões. A compreensão dos fatores subjacentes a essas disputas, portanto, torna-se fundamental para elaborar políticas e adotar mecanismos democráticos realistas que levem em consideração as particularidades de cada lugar (TAYLOR; PEVEHOUSE; STRAUSS, 2017).

A UA conta com disposições normativas que estabelecem padrões para a condução de eleições livres e transparentes, requerendo regimes democráticos que possam realizar, de forma efetiva, os processos eleitorais. Em relação à promoção das formas democráticas e constitucionais de governo, foi adotada, em 2007, a Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governança (UA, 2007). Com base no seu art. 25, nos casos em que o CPS julgar que houve mudança inconstitucional de governo, admite-se a suspensão de tal Estado das atividades da UA. Essa suspensão, porém, não desobriga o referido país a manter seu compromisso para com os direitos humanos, assim como não desautoriza a adoção de iniciativas diplomáticas da organização regional com vistas ao retorno da democracia. A UA prevê, também, a criação dos chamados *Election Management Bodies*, cuja função consiste em garantir a transparência e a lisura das eleições (LIKOTI, 2011).

A implementação dessas disposições normativas, no entanto, ainda enfrenta obstáculos em certos Estados. No Quênia, o resultado das eleições presidenciais de 2007 foi seguido de conflitos por todo o país, em especial na capital, Nairóbi, após o partido derrotado ter contestado o pleito. Milícias emergiram e comunidades atacaram-se mutuamente com base em identificações partidárias, resultando em cerca de 1.500 mortes, insegurança alimentar e interrupção do fornecimento de alimentos nas zonas afetadas pela violência (LIKOTI, 2011). Outra evidência das tensões decorrentes de conflitos eleitorais ocorreu ainda em 2000, no Zimbábue, quando o governo foi derrotado em um referendo. Logo após o resultado, foi dada autorização para a ocupação e o confisco de terras, contexto no qual membros dos partidos da oposição foram perseguidos e 15 deles foram mortos (LIKOTI, 2011).

Outro fator de ameaça à segurança dos indivíduos consiste nas mudanças climáticas e na correlata degradação ambiental. Na África subsaariana, a considerável dependência local em relação ao clima para a realização das atividades econômicas, como agricultura e pesca, torna tal região particularmente vulnerável às transformações ambientais (BEHNASSI, 2017). A maior incidência de fenômenos climáticos extremos, como inundações e ciclones, provoca uma desarticulação das cadeias produtivas alimentares, afetando a produção e o escoamento de alimentos (DUNN, 2014). Um caso extremo desse impacto na vida das pessoas refere-se ao Lago Chade, que sofreu um encolhimento de mais de 90% de sua extensão nas últimas seis décadas, afetando a vida de mais de 25 milhões de pessoas que dependem do Lago para a realização de suas atividades diárias e econômicas (FAO, 2017).

Em termos securitários, tais eventos são comumente referidos como potencializadores de conflitos existentes, uma vez que a alteração nos padrões de vida tende a exacerbar tensões entre grupos que rivalizam sobre o uso de recursos escassos, como água potável e terra arável (BEHNASSI, 2017; BROWN; HAMMILL; MCLEMAN, 2007). Nesse contexto, difundiu-se a noção de “segurança ambiental”, que busca explicitar o nexo entre as mudanças ambientais e a geração de insegurança para os indivíduos, sob o paradigma da segurança humana (DUNN, 2014; BEHNASSI, 2017). No caso do uso da terra, Dunn (2014) destaca, ainda, as discussões e dúvidas sobre os direitos de propriedade na África, reconhecendo não apenas a questão econômica subjacente, mas também jurídica e política, em virtude da importância da terra para a maioria dos países africanos. Na ausência de previsões legais claras, conflitos locais e de pequena escala tendem a exacerbar-se à medida que os recursos se tornam mais escassos, somando-se a outras causas de conflitos previamente existentes (DUNN, 2014).

Esse cenário tem ocorrido no Sudão, país com acentuada dependência das condições morfoclimáticas para a condução de suas atividades econômicas, notadamente a agricultura. Nesse contexto, alterações climáticas têm gerado crescente escassez de terra arável e de água potável, privando as distintas comunidades locais de recursos vitais à sua subsistência e gerando redução da produtividade agrícola local (UNEP, 2020). Na dimensão securitária, essa situação é considerada um fator de exacerbação das tensões entre grupos distintos, a exemplo de pastores e agricultores, que possuem maneiras diferentes de manusear a terra e as fontes hídricas (BRONKHORST, 2011). Conflitos ocorreram nas Montanhas de Nuba, no sul do país, em um cenário no qual as disputas já existentes entre comunidades com estilos de vida diferentes foram potencializadas pela degradação ambiental e pela desestabilização das estruturas econômicas (DEAFALLA; CSAPLOVICS; EL-ABBAS, 2019).

Percebe-se, dessa forma, que, a despeito da relevância doutrinária e legal da segurança humana na África, sua implementação ainda se encontra aquém do almejado pelas instituições regionais, como a UA. A efetivação do nexo segurança-desenvolvimento, nesse sentido, pode contribuir de forma considerável para a superação dos desafios enfrentados pelo continente africano. No início do século XXI, a ascensão da China tem apresentado novas oportunidades aos atores regionais, haja vista a quantidade de recursos aportados pelo país asiático e as distintas modalidades de cooperação proporcionada. Nesse contexto, aborda-se, a seguir, de que forma essa

cooperação poderia, eventualmente, fortalecer as prioridades africanas, em especial na dimensão securitária e desenvolvimentista, com o reforço da concretização da segurança humana.

#### 4 A COOPERAÇÃO SECURITÁRIA SINO-AFRICANA

No capítulo anterior, foram apresentados os principais desafios do continente africano, que se acentuaram, sobretudo, na década de 1990, resultando em crescente marginalização da região no cenário geopolítico internacional. O presente capítulo objetiva analisar a gradativa presença da China na África, examinando as principais características do relacionamento sino-africano, as dimensões dessa cooperação e os interesses de cada ator. Em particular, pretende-se discutir se o fortalecimento dos laços sino-africanos teria, eventualmente, apresentado benefícios para os atores africanos, como a União Africana, no objetivo continental de reinserção internacional. Como a ascensão chinesa sinaliza, para alguns autores, uma ampla alteração nas estruturas globais, a UA poderia, em tese, aproveitar o peso econômico, político e diplomático de Pequim para avançar seus próprios interesses e promover seus objetivos prioritários, como a promoção da estabilidade e do desenvolvimento socioeconômico regionais. O paradigma da segurança humana, nesse sentido, pode oferecer um norte à atuação externa da UA por meio do nexo segurança-desenvolvimento, sintetizando as temáticas prementes identificadas na região.

Assim, faz-se inicialmente uma discussão sobre o processo histórico de ascensão da China nas últimas décadas, adotando-se como marco temporal o ano de fundação da República Popular da China, em 1949. Nessa discussão, busca-se também analisar quais são as possíveis implicações da ascensão chinesa para o emergente mundo pós-Occidental, indicando as características dessa ordem e o papel das potências emergentes. Em seguida, analisa-se o histórico das relações sino-africanas, destacando os princípios, os interesses e as dificuldades que estiveram e ainda estão presentes nesse relacionamento. Depois, examina-se, de forma mais detida, a dimensão securitária dos laços entre a China e a África, que vem se destacando nos últimos anos e dispõe de potenciais implicações para o futuro da cooperação. Um aspecto fundamental, nesse sentido, consiste na possível flexibilização do princípio chinês de não-interferência nos assuntos internos de seus parceiros, em virtude da crescente complexificação dos laços. Por fim, aborda-se o papel de agência da UA no âmbito da relação do continente com a China, examinando suas potencialidades e as possibilidades de extrair mais benefícios dessa parceria.

#### 4.1 ASCENSÃO POLÍTICA E ECONÔMICA DA CHINA E IMPLICAÇÕES PARA A ORDEM GLOBAL PÓS-OCIDENTAL

No início do século XXI, a ascensão política e econômica da China tem sido descrita como um dos principais eventos contemporâneos, despertando uma série de análises sobre os fundamentos desse fenômeno e suas implicações para a ordem mundial. Como reconhece Keohane (2009), a reinserção chinesa na economia política global, a partir da década de 1980, constituiu-se como um grande choque para o sistema internacional, evidenciando a necessidade de se compreender seus fatores subjacentes. Para tanto, parte-se, inicialmente, de uma análise das raízes históricas desse desenvolvimento, adotando-se como marco inicial o período compreendido a partir de 1949, ano de fundação da República Popular da China (RPC). Atenta-se, porém, para o fato de que a história da China não é linear, caracterizando-se, em vez disso, como um processo marcado por continuidades e rupturas, além de mudanças nas diretrizes de suas políticas interna e externa (MÜHLHAMN, 2019).

Em 1949, findou-se a guerra civil que havia convulsionado a China desde a década de 1930, opondo o Partido Nacionalista (Kuomintang), sob a liderança de Chiang Kai-Shek, e o Partido Comunista Chinês (PCC), liderado por Mao Tsé-Tung. Com a vitória do PCC, houve a refundação do país, renomeado de República Popular da China, cujos fundamentos econômicos e políticos foram soerguidos a partir de princípios socialistas (FAIRBANK; GOLDMAN, 2006). Em âmbito doméstico, as primeiras medidas consistiram em reassegurar a soberania nacional, reunificar o país e restaurar a estabilidade política – objetivos alcançados com sucesso, sendo favorecidos, em especial, pela retomada da centralização administrativa (JACQUES, 2009). Para Fairbank e Goldman (2006), entre 1949 e 1957, a RPC presenciou um período de reconstrução, crescimento e inovação. Mao assegurou a legitimidade do PCC ao associar os objetivos do partido aos propósitos de reunificação nacional, tema de destacada relevância para os chineses em virtude da fragmentação que caracterizou o país durante séculos (KISSINGER, 2011).

Na dimensão econômica, Mao valeu-se do planejamento central para promover a industrialização e a coletivização agrícola. O chamado Grande Salto Adiante (1958-1960) foi o projeto dedicado a acelerar a industrialização do país, embora tenha resultado em cerca de 20-30 milhões de mortes causadas pela fome (FAIRBANK; GOLDMAN, 2006). Além disso, houve grandes investimentos na educação e na saúde, resultando em avanços consideráveis na

alfabetização e na melhoria das condições de vida dos chineses. Como resultado das reformas, a China cresceu a uma taxa média anual de 4,4% entre 1950 e 1980, quadruplicando o PIB e dobrando o PIB *per capita* (JACQUES, 2009). Tais progressos econômicos contribuíram para a popularidade e a legitimidade do PCC, fatores fundamentais para a preservação do poder (KHAN, 2018). Por outro lado, a Revolução Cultural (1966-1976), entendida como uma luta contra as influências externas, a cultura tradicional e as forças políticas de direita no país, com vistas a expulsar os inimigos da revolução comunista, causaram instabilidade nacional e o enfraquecimento do Estado chinês (FAIRBANK; GOLDMAN, 2006; TEIWES, 2000).

Na dimensão externa, o principal desafio seria assegurar a sobrevivência do regime em um cenário internacional percebido como ameaçador (JACQUES, 2009). Com efeito, a China encontrava-se em uma delicada situação geopolítica, tendo em vista o início da confrontação bipolar da Guerra Fria, a crescente presença dos EUA nos arredores chineses e as dificuldades nas relações com a URSS. Diante desses fatores, Mao buscou reduzir a dependência externa do país, porquanto considerava que as estruturas políticas e econômicas globais seriam deletérias à consolidação do Estado chinês (LAMPTON, 2014). Ao mesmo tempo, o líder chinês procurou garantir um entorno estratégico que evitasse ameaças ao território nacional e mantivesse um equilíbrio de forças que lhe fosse favorável, valendo-se da diplomacia para preservar uma zona de proteção e influência nas regiões vizinhas, a exemplo da Península da Coreia e da Indochina (KHAN, 2018).

Outro ponto sensível para a diplomacia chinesa consistia nas disputas com Taiwan. Desde a vitória do RPC na guerra civil, membros do Kuomintang exilaram-se na Ilha de Formosa, onde instalaram um governo. Em seguida, os regimes rivais passaram a disputar o reconhecimento internacional como o representante legítimo da China. A RPC, então, adotou a política de “Uma só China” (*One China Policy*), segundo a qual o estabelecimento de relações diplomáticas com outros países estaria condicionado ao não estabelecimento de eventuais laços diplomáticos destes Estados com Taipei (FAIRBANK; GOLDMAN, 2006). Um dos principais objetivos da RPC consistia em substituir Taiwan nas organizações internacionais, em especial no assento permanente no CSNU. O pleito da RPC obteve sucesso em 1971, durante a 26ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), quando substituiu a Ilha de Formosa.

Com a morte de Mao, em 1976, Deng Xiaoping foi escolhido como o novo presidente do país, em 1978. Sob seu governo, a China passou por uma considerável mudança em sua política

econômica, resultando na alteração dos fundamentos que sustentariam os rumos do país. Logo nos primeiros anos, Deng buscou estabilizar a política e a economia nacionais, em uma tentativa de responder aos alegados excessos da Revolução Cultural (CHANG, 1988). Para tanto, uma das primeiras medidas adotadas foi empreender uma mudança de foco dos objetivos nacionais, substituindo a retórica revolucionária que havia caracterizado o período maoísta por um discurso dedicado à paz e ao progresso econômico (LAMPTON, 2014). Atribuindo ênfase à dimensão econômica na sua política governamental, o presidente chinês promoveu as chamadas Quatro Modernizações, que consistiam em um conjunto de reformas na agricultura, na indústria, na ciência e tecnologia e na defesa, voltadas à promoção do desenvolvimento socioeconômico erigido sobre novas bases estruturais (FAIRBANK; GOLDMAN, 2006). Essas medidas foram acompanhadas de um relativo afrouxamento do controle político em favor das autoridades locais, possibilitando uma maior descentralização na tomada de decisões econômicas de alcance local. Diante da magnitude das transformações, Deng concluiu que a China estaria passando por uma “Segunda Revolução” (CHANG, 1988).

No âmbito dessa política voltada ao desenvolvimento nacional, as lideranças chinesas entenderam que a integração nas estruturas econômicas internacionais seria fundamental aos objetivos estatais. Com efeito, a política externa chinesa era pautada, em grande parte, pelos imperativos de ordem interna, destacando-se a promoção do desenvolvimento econômico, a manutenção da ordem política e a conservação da estabilidade social (SUTTER, 2013). Nesse contexto, havia uma intenção de participar da economia internacional e uma disposição em absorver práticas econômicas bem-sucedidas das potências ocidentais. Deng, então, adotou a política de abertura ao mundo (*Open Door Policy*). Dessa forma, buscava-se estabilizar os laços com os EUA e o Japão no intuito de atrair investimentos necessários à modernização econômica (CABESTAN, 2010). Além disso, houve um aprofundamento com as dinâmicas e as estruturas globais, em especial por meio da abertura aos fluxos comerciais e financeiros internacionais, rompendo, assim, com a postura de autossuficiência vigente desde 1949 (JACQUES, 2009). Exemplo dessa nova política foi a aceitação da cooperação técnica e de empréstimos fornecidos pelo Banco Mundial, a partir da década de 1980 (LAMPTON, 2014).

Para Lampton (2014), a situação internacional mostrou-se favorável a tal reorientação da política externa chinesa, tendo em vista o avanço da globalização comercial e financeira e a retomada oficial das relações diplomáticas com os EUA, em 1979, reduzindo um dos focos de



tensão de Pequim (KISSINGER, 2011). Ainda como elementos que favoreceram essa reorientação, Mühlhahn (2019) destaca os avanços no processo de descolonização na África, a Revolução Iraniana, em 1979, e a emergência de movimentos contestatórios no âmbito do mundo comunista, como a criação do partido Solidariedade, na Polônia, em 1980. Assim, a percepção sobre um sistema internacional relativamente benigno foi fundamental para que as prioridades voltadas ao desenvolvimento socioeconômico pudessem ser implementadas, ao mesmo tempo em que os gastos militares chineses eram mantidos em níveis reduzidos, aliviando os escassos recursos domésticos e atenuando as apreensões de seus vizinhos sobre a alegada ameaça representada pela ascensão chinesa (LAMPTON, 2014).

Ciente dos riscos políticos e econômicos envolvidos nessa abertura, Deng baseou-se no pragmatismo, no gradualismo e no experimentalismo como princípios norteadores de seu programa, como forma de manter o controle sobre as reformas. Com efeito, a adoção de mecanismos de mercado, como a lei da oferta e procura e a aceitação de fluxos de capitais internacionais, foi conduzida sob estrita supervisão estatal (SHAMBAUGH, 2000). No caso da criação das Zonas Econômicas Especiais (ZEE), a China decidiu instalá-las em portos específicos, transformados em destinos atrativos para investimentos estrangeiros, mediante a adoção de políticas liberais e incentivos tarifários. No entanto, o governo mantinha constante avaliação dos resultados obtidos, e a expansão dessa iniciativa para outras regiões dependia de prévia consideração das autoridades centrais (CHANG, 1988). Por outro lado, em áreas sensíveis, como o setor energético e certos monopólios, o Estado conservou o controle, impedindo sua liberalização (LAMPTON, 2014).

Outras medidas também caracterizaram o governo de Deng, como o desmantelamento de algumas empresas estatais, o estímulo ao desenvolvimento de companhias privadas e a promoção de novos incentivos no setor rural (MÜHLHAHN, 2019). Nos anos seguintes, a China logrou considerável progresso material, além de alcançar uma posição internacional mais destacada, consubstanciada na maior integração com os fluxos comerciais e financeiros globais (GARVER, 2016). Pouco antes de Deng assumir a presidência, a China respondia por cerca de 2% do PIB global e menos de 1% do comércio internacional. Nas duas décadas subsequentes, a taxa de crescimento chinês correspondeu a 9% em média por ano, além de o país ter alterado sua estrutura econômica, passando de uma economia agrícola para uma moderna economia industrial. Esse progresso mediu-se, também, pela retirada de milhões de pessoas da pobreza e pela melhora do

bem-estar da população rural e urbana (FAIRBANK; GOLDMAN, 2006). Além disso, em função da modernização do sistema de ensino nacional, a China passou a dispor de capital humano cada vez mais qualificado (ECONOMY, 2018).

O fim da Guerra Fria, no entanto, provocou uma série de consequências para a China. Em âmbito interno, esse momento coincidiu com as manifestações populares na Praça Tiananmen, em 1989, conduzidas, sobretudo, por estudantes e profissionais urbanos, com o objetivo de demandar maior democracia. O governo, no entanto, respondeu com repressão, resultando na morte de cerca de 800 a 1200 manifestantes, além da prisão em massa de outros participantes (FAIRBANK; GOLDMAN, 2006). Diante da ameaça representada por esse movimento, as lideranças nacionais decidiram frear as reformas políticas e administrativas que vinham sendo efetivadas (JACQUES, 2009). A repressão provocou, ainda, uma dura resposta dos países ocidentais, que estabeleceram sanções à China (KHAN, 2015).

Na dimensão externa, o encerramento do conflito bipolar impôs desafios ao panorama securitário chinês. O colapso da URSS e dos demais regimes comunistas na Europa Oriental, seguidos pela inserção de alguns desses países na União Europeia (UE) e na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), representaram riscos para a legitimidade do PCC. Esses fatores reduziram, de forma relativa, a importância da China para o Ocidente, uma vez que seu papel como contrapeso à URSS havia diminuído, além de, em termos de investimento, parte dos capitais ocidentais terem sido direcionados para os países do Leste Europeu (SUTTER, 2013). Diante desse cenário internacional hostil, as lideranças chinesas reconheceram que a ideologia comunista não seria capaz de angariar legitimidade suficiente para a sobrevivência do regime. Em vista disso, adotou-se, de forma crescente, uma retórica nacionalista, fomentando a união da população diante das ameaças externas que punham em risco a soberania e a integridade territorial do país (GARVER, 2016).

Como forma de contornar esse cenário adverso, Deng adotou uma política externa de baixo perfil, evitando críticas mais contundentes às estruturas globais. Segundo o líder chinês, o país deveria fortalecer suas capacidades e esperar o momento oportuno para exercer um papel mais assertivo (ECONOMY, 2018). Houve um esforço, nesse sentido, de melhorar a imagem externa do país, por meio da realização de visitas a nações africanas, haja vista o apoio desses países a Pequim no episódio da Praça Tiananmen, em grande parte motivado pela valorização do princípio da soberania. Como resultado, foram fortalecidos os laços políticos e promovida a cooperação

econômica entre as partes (SUN, 2014). Em termos econômicos, Deng avançou no processo de liberalização e buscou manter taxas elevadas de crescimento, fonte fundamental de legitimidade interna (MÜHLHAHN, 2019). Dessa forma, a China reiterou sua aceitação da ordem internacional existente, afastando posturas questionadoras quanto aos seus fundamentos. Em meados da década de 1990, o rápido crescimento econômico chinês favoreceu a retomada do interesse externo no país, refletindo-se no grande afluxo de capitais estrangeiros (ARRIGHI, 2007).

Com a ascensão de Jiang Zemin à presidência, em 1993, foi dada continuidade ao esforço de liberalização econômica. Jiang considerou que, para manter a elevada taxa de crescimento, as reformas deveriam ser mantidas e aprofundadas. Nesse sentido, empresas estatais foram reformadas, a fim de torná-las mais eficientes e menos onerosas, e o papel do setor privado foi estimulado – além de se admitir, pela primeira vez, o ingresso de representantes desse setor nos quadros do partido comunista (ECONOMY, 2018). Por outro lado, em virtude das incertezas inerentes a tais mudanças, o controle político e social foi reforçado, assegurando o predomínio do PCC e sua condução dos rumos do país, evitando contestações que pudessem criar instabilidade interna (SUTTER, 2013).

Em âmbito externo, Jiang desviou-se, em parte, do caminho delineado por Deng. Amparado pelo crescimento econômico sem precedentes e estimulado pelo retorno de Macau e Hong Kong ao controle do país, Pequim adotou uma “diplomacia de grande potência”, em especial quanto à Taiwan (CABESTAN, 2010). Exercendo maior pressão para o retorno da ilha à China continental, o presidente chinês ordenou a realização de exercícios militares e testes balísticos no Estreito de Taiwan, desencadeando uma crise com os EUA, entre 1995 e 1996. Washington respondeu com o envio de uma poderosa frota e de porta-aviões, obrigando a um recuo chinês (KISSINGER, 2011). Posteriormente, no entanto, Jiang buscou minimizar as tensões, no intuito de assegurar um ambiente externo que não criasse distúrbios nacionais. Uma cúpula entre a China e os EUA, de 1997, foi utilizada pelo presidente chinês como prova da importância internacional da China. Realizada após os eventos na Praça Tiananmen, a Cúpula ofereceu a oportunidade para demonstrar a reinserção chinesa no mundo e sua crescente relevância global (SUTTER, 2013).

Além disso, a intenção de integrar a Organização Mundial do Comércio (OMC) levou Jiang a reduzir o ímpeto de sua diplomacia. Em 2001, a China logrou tal objetivo, refletindo sua disposição em tornar-se um país integrado nas cadeias comerciais globais e nas estruturas multilaterais (ACHARYA; BUZAN, 2019). Por outro lado, essa medida acelerou tendências

econômicas verificadas em certos setores empresariais internos. Com a adesão à OMC, houve um acréscimo das importações, aumentando a competição doméstica e a taxa de desemprego. Com isso, as taxas de lucros de companhias que atuavam no mercado nacional declinaram (SHAFEAEDDIN, 2002). Nesse contexto, em 2001, o governo adotou a política do “*Going Global*” (ou “*Going Out*”), que consistia no estímulo às empresas nacionais para buscarem oportunidades comerciais e realizarem investimentos em outros países (JACQUES, 2009).

No âmbito dessa política, além dos objetivos privados das companhias, o governo chinês tinha suas próprias motivações, destacando-se o fomento de laços com países produtores de bens primários e o acesso a recursos naturais, além de favorecer a presença chinesa no mundo, por meio da internacionalização de suas empresas (JACQUES, 2009). Com efeito, preocupada com a internacionalização de sua economia e a crescente dependência de recursos externos, Pequim passou a adotar uma diplomacia mais voltada para o multilateralismo, além de buscar maior aproximação com os países em desenvolvimento, especialmente os produtores de *commodities* (CABESTAN, 2010).

Dessa forma, a China ingressou no século XXI como a economia mais dinâmica do mundo, apresentando elevadas taxas de crescimento (ARRIGHI, 2007). Essa ascensão, porém, tem sido acompanhada por questionamentos quanto às suas implicações para a ordem global. Nesse contexto, começou a ser difundida, em especial nos EUA, a ideia da “ameaça chinesa”, segundo a qual Pequim representaria um risco para a estabilidade internacional, em virtude de sua alegada postura bélica e confrontacionista, como teria sido manifestado na crise do Estreito de Taiwan (ROY, 1996). Em tal sentido, uma das principais questões levantadas diz respeito ao suposto caráter revisionista da China em relação às estruturas internacionais. Embora Jacques (2009) considere que o país asiático tenha sido um dos principais beneficiados pela globalização, Economy (2018) destaca que a China é um país não-liberal que procura exercer uma crescente liderança em uma ordem fundamentalmente liberal, o que suscita dúvidas sobre a manutenção dos alicerces do atual sistema internacional. De fato, a ascensão de um país pode causar maior pressão para a alteração das estruturas existentes, uma vez que tal ordem reflete os valores e interesses da potência hegemônica do momento, cujo objetivo seria a manutenção do *status quo* que lhe é benéfico (GILPIN, 1983).

A atual ordem internacional foi criada, sobretudo, pelos EUA, no pós-Segunda Guerra Mundial. Suas estruturas refletiram a prevalência estadunidense no período, que exerceu o papel

de liderança do mundo nas décadas subsequentes, baseando-se na sua superioridade econômica, política e militar, sob o amparo de sua primazia nuclear (NYE, 2019). Em termos econômicos, as instituições de Bretton Woods – Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI) – e o GATT (sigla em inglês para Acordo Geral de Tarifas e Comércio) constituíram a base desse sistema. Na dimensão política e axiológica, a ONU e seus principais documentos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, propiciaram a criação de arranjos multilaterais assentados em valores ocidentais. No aspecto securitário, a fundação da OTAN, em 1949, formou a aliança militar que deveria proteger essa ordem (NYE, 2019).

O colapso da URSS parecia indicar a supremacia incontestada da democracia liberal e do capitalismo em âmbito global, em virtude da prevalência dos EUA e das demais potências ocidentais na década de 1990 (FUKUYAMA, 1992). A rápida vitória das forças estadunidenses na Guerra do Golfo (1990-1991), contra o Iraque de Saddam Hussein, reforçava o prognóstico de uma ordem internacional unipolar (KRAUTHAMMER, 1990). Ademais, o avanço no projeto integracionista europeu, sintetizado no Tratado de Maastricht, de 1992, expressava o sucesso do modelo político e econômico do Ocidente (ACHARYA; BUZAN, 2019). O enfraquecimento da Rússia na década de 1990 também contribuiu para a percepção de uma ordem internacional sob a hegemonia dos EUA (PECEQUILO; LUQUE, 2016). Em Washington, difundia-se a “Doutrina Wolfowitz”, formulada por Paul Wolfowitz, segundo a qual os EUA deveriam evitar a ascensão de qualquer poder regional ou global que ameaçasse sua supremacia, reservando-se o direito, caso necessário, de agir de forma unilateral (NEW YORK TIMES, 1992). Diante desses fatores, Fukuyama (1992) declarou o “fim da história” e a vitória dos preceitos ocidentais.

No fim do século XX, no entanto, transformações na ordem econômica e política global lançaram dúvidas sobre a prevalência de uma ordem baseada nos países e nos valores ocidentais. Ao invés da universalização dos preceitos liberais, houve o ressurgimento de movimentos nacionalistas e a retomada de políticas identitárias, que foram sintetizados no “choque de civilizações” apresentado por Huntington (1996). Para Arrighi (2007), essa mudança já era percebida na década de 1960, com o avanço das economias do Leste Asiático. Acharya e Buzan (2019), por sua vez, destacam que a aceitação do liberalismo, quando ocorreu, foi apenas de forma relativa, a exemplo da adoção do capitalismo, mas não da democracia, em países como a China. Ademais, para os autores, o uso do termo unipolaridade para designar a realidade internacional mostrava-se inadequado, sendo preferível e mais precisa a indicação de existência de uma

superpotência (EUA), outras grandes potências (como a UE, Rússia e China) e potências regionais (a exemplo de Brasil e Nigéria).

A ascensão dos países emergentes, nesse contexto, lançou desafios à hegemonia ocidental, em especial diante da acelerada emergência chinesa, que tem sido, desde então, apresentada como uma das principais ameaças à supremacia dos EUA (ACHARYA; BUZAN, 2019). Parte dos apelos desses países dirigia-se contra a suposta unipolaridade existente no pós-Guerra Fria, exercida pelos EUA, além de questionarem os pressupostos econômicos liberais. A emergência de países com fundamentos culturais distintos estaria evidenciando a singularidade da experiência ocidental, cuja replicação em outros contextos mostrar-se-ia inapropriada (JACQUES, 2009).

Para os formuladores de política externa dos EUA, contudo, havia a percepção de que a modernização da China dar-se-ia por meio da adoção do modelo Ocidental. Por essa razão, durante os governos de Bill Clinton (1993-2001) e de George W. Bush (2001-2009), foram adotadas políticas que tentaram engajar a China nas estruturas internacionais, com o objetivo de acomodá-la ao *status quo* e evitar que adotasse inclinações contestatórias da ordem global (JACQUES, 2009). Buscava-se, assim, uma aproximação econômica e política para tratar temas de interesse mútuo, reconhecendo-se as maiores responsabilidades globais de Pequim em virtude de sua ascensão como grande potência (SUTTER, 2013). Essa abordagem, porém, logo mostrou-se inadequada, dada a impossibilidade de se compreender as transformações operadas em outros países conforme o parâmetro ocidental e sua perspectiva linear de progresso, segundo a qual outros Estados deveriam emular os processos do Ocidente (ARRIGHI, 2007). No caso da China, Jacques (2009) destaca que o país dispõe de uma cultura específica e de uma história milenar, com poucas semelhanças com a experiência ocidental. Evidência disso seria a recorrente imagem do “Império do Meio”, em torno do qual outros reinos orbitavam e pagavam tributos, que ainda produz forte apelo no povo chinês.

Assim, a ascensão de países emergentes estaria provocando uma redistribuição do poder e da riqueza em âmbito global, lançando desafios à hegemonia ocidental e introduzindo novos valores às dinâmicas políticas e econômicas internacionais. Dessa forma, estar-se-ia diante da emergência daquilo que se poderia chamar de ordem global pós-Ocidental (ACHARYA; BUZAN, 2019; STUENKEL, 2016; ZAKARIA, 2012). Para Acharya e Buzan (2019), o mundo pós-Ocidental seria caracterizado pela ausência de uma única superpotência, por diversas grandes potências e por múltiplos centros regionais de poder, em um mundo mais plural e democrático.

Stuenkel (2016) destaca, ainda, o surgimento de novos arranjos multilaterais, como o BRICS, e a maior participação dos países emergentes em fóruns já existentes, como o G20 e o FMI, demandando um maior reconhecimento de sua contribuição nos assuntos globais. Ademais, as elevadas taxas de crescimento apresentadas pelos países em desenvolvimento nos últimos 30 anos estariam fazendo a balança de poder econômico pender em favor dessas nações. Como resultado, a estrutura econômica internacional caracterizada pelas tradicionais relações entre centro e periferia estaria sendo atenuada, dando lugar a arranjos mais complexos (ACHARYA; BUZAN, 2019).

Em relação ao alegado declínio relativo dos EUA, Arrighi (2007) destaca que um primeiro sinal da crise hegemônica estadunidense teria ocorrido na década de 1970, quando a estagnação econômica no país foi acompanhada de um amplo sentimento anti-Occidental em outras partes do mundo, como na Ásia e na África. Recentemente, a crise financeira de 2007 tem sido apontada como um marco na transição de poder econômico em favor das potências emergentes. Para Zakaria (2012), o colapso do sistema financeiro internacional teria acelerado as transformações globais em direção a uma ordem pós-americana, porquanto os fundamentos do modelo neoliberal sofreram grandes abalos, percepção reforçada pelas dificuldades enfrentadas pelos países ocidentais em retomar o crescimento (ACHARYA; BUZAN, 2019). Em termos políticos, tais desafios se refletiram com o aumento do populismo, evidenciado pela eleição de Donald Trump, nos EUA, e pela decisão britânica de sair da UE, ambos ocorridos em 2016. Esse populismo traduziu-se na recusa em integrar-se nas estruturas multilaterais, preferindo a adoção de medidas nacionalistas e protecionistas (NYE, 2019).

Os países emergentes, por sua vez, mostraram maior resiliência à crise, sendo menos impactados pelos efeitos dos choques sistêmicos originados no centro do capitalismo mundial – nações como China e Índia continuaram apresentando elevadas taxas de crescimento nos anos seguintes (ZAKARIA, 2012). Em âmbito multilateral, o reforço do G20 como fórum econômico por excelência para tratar dos assuntos globais refletiu essa maior relevância das potências em ascensão, uma vez que sua participação nesse agrupamento significou ganhos em poder decisório sobre as questões internacionais prementes (STUENKEL, 2016). Pequim, em particular, destaca-se como a potência de maior projeção e relevância global no âmbito de uma potencial ordem pós-Occidental. Após a crise financeira de 2008, houve um debate interno sobre os rumos que o país deveria seguir, quando começou a ganhar força a posição que defendia um papel mais protagônico nos assuntos internacionais. As dificuldades enfrentadas pelos EUA reforçaram a percepção de que

a Era hegemônica estadunidense estaria começando a dar sinais de esgotamento, devendo a China, diante disso, posicionar-se como liderança de um mundo em transformação (ECONOMY, 2018).

De forma crescente, a China vem atuando para alterar ou mesmo criar organizações internacionais que reflitam seus interesses. A criação da Organização para a Cooperação de Xangai, em 2001, o estabelecimento do BRICS, em 2009, e a fundação de instituições financeiras, como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, na sigla em inglês), de 2014, seriam manifestações de um desejo por maior protagonismo, reduzindo sua dependência em relação às instituições liberais ocidentais (ACHARYA; BUZAN, 2019). Em relação aos EUA, o governo de Donald Trump e sua política de “*America First*” propiciaram as condições para que Pequim preenchesse o vácuo de liderança deixado pela relativa retirada dos EUA dos principais fóruns globais. Nesse sentido, o atual presidente chinês, Xi Jinping, que assumiu o poder em 2013, explicita a postura de fazer com que o país assumira maior protagonismo, posicionando-se como defensor do multilateralismo (ECONOMY, 2018).

A ascensão chinesa, no entanto, tem enfrentado crescente oposição por parte dos EUA. Embora suas economias sejam profundamente interligadas, suas divergências estratégicas indicam um acúmulo de tensões sobre a prevalência de seus interesses (ACHARYA; BUZAN, 2019). Para Arrighi (2007), analistas americanos associam o rápido crescimento econômico chinês com o fortalecimento de suas capacidades militares, por meio da modernização de suas forças armadas, o que representaria uma ameaça à segurança nacional dos EUA. Para Work e Grant (2019), Pequim estaria adotando a “Estratégia de Compensação” (*Offset Strategy*), segundo a qual o país buscaria, primeiro, manter paridade estratégica com as forças armadas dos EUA para, depois, ter a capacidade de superá-las. Conforme os autores, as vantagens militares e tecnológicas manifestadas pelos EUA durante a operação *Desert Storm*, na Guerra do Golfo (1990-1991), e durante a exposição de força naval americana na crise do Estreito de Taiwan (1995-1996), exerceram forte influência nas autoridades chinesas. A partir desses eventos, Pequim reconheceu seu atraso tecnológico ante os EUA e passou a realizar maciços investimentos no setor militar, a fim de superar sua vulnerabilidade (WORK; GRANT, 2019).

Preocupada com os danos à sua reputação internacional, a China, desde o governo de Hu Jintao (2002-2012), vem buscando refutar os ataques que apontam sua ascensão como uma ameaça à ordem global. Para dissipar essa percepção e as tensões de outros países, foi adotado o conceito de “desenvolvimento pacífico”, em 2002, segundo o qual a emergência chinesa implicaria, na



verdade, em cooperação e oportunidades para o mundo (CABESTAN, 2010). Expressão desse comprometimento com a ordem internacional foi a adoção do *White Paper “China’s Peaceful Development Road”*, de 2005, que reforçou a natureza pacífica de seu desenvolvimento e endossou a construção de uma “sociedade harmoniosa” em âmbito doméstico e externo (CHINA, 2005). Ademais, o país demonstrou a aceitação das normas internacionais e ressaltou seu engajamento com as organizações multilaterais, além de reconhecer suas responsabilidades globais inerentes a uma potência global (CHINA, 2005). Ao mesmo tempo, a China manteve uma postura questionadora em relação à hegemonia exercida pelos EUA na dinâmica internacional e como potência dominante na Ásia, presença entendida como um obstáculo à promoção dos interesses chineses. Nesse sentido, Pequim manteve seu programa de modernização militar, mas com a preocupação de fazê-lo de forma discreta e sem demonstrações de força (PRADT, 2016).

A despeito dessa postura conciliatória, Economy (2018) e Jacques (2009) consideram que o robusto crescimento econômico chinês tem estimulado a adoção de posições cada vez mais assertivas. A trajetória do país no século XXI levanta questões sobre se a Pequim já não teria atingido um poderio econômico grande o bastante para adotar posturas mais firmes e, com isso, defender eventuais mudanças nas estruturas globais. Atualmente, a China superou o *status* de um país regional para o nível de grande potência, dispondo do segundo maior PIB global, atrás apenas dos EUA (ECONOMY, 2018). Para Jacques (2009), o fato de a China ser um poder em ascensão, com consideráveis fundamentos econômicos, torna-a propensa a utilizar esse poderio para fortalecer outras capacidades, entre as quais as militares.

Diante desses cenários, evidências apontam que a postura chinesa vem, de fato, sendo alterada nos últimos anos. Embora a China entenda que sua integração em determinadas estruturas internacionais seja benéfica, a exemplo de sua participação na OMC e sua posição como membro permanente no CSNU, em outras dimensões torna-se evidente o limite do compromisso chinês com a ordem global. Para Acharya e Buzan (2019), à medida que a Pequim se torna economicamente mais forte, aumentam seus ressentimentos em relação a uma ordem que lhe foi imposta e da qual não partilha dos mesmos valores e regras. Com efeito, a ascensão de Xi Jinping ao poder tem sido acompanhada de uma posição mais assertiva na defesa dos interesses nacionais (ECONOMY, 2018). Para Xi, o papel dominante exercido pelas potências ocidentais resultaria na imposição de seus interesses, refletidos nas estruturas e normas internacionais. Essa situação seria deletéria aos

objetivos chineses, cuja ascensão seria coibida pela tentativa de integrá-la na dinâmica global orientada e conduzida pelos países hegemônicos (SUTTER, 2013).

Nesse sentido, a decisão por aderir, ou não, a determinadas regras internacionais depende dos interesses em jogo. Caso essa adesão implique em violação à sua soberania ou aos seus interesses sensíveis, as autoridades chinesas entendem que o país deveria seguir um rumo próprio, a exemplo da recusa em aceitar os padrões normativos sobre direitos humanos (SUTTER, 2013). Na dimensão financeira, o país asiático aparenta moldar ou criar novas estruturas – como o AIIB e o Banco de Desenvolvimento da China, ainda que sejam complementares às existentes – que atendam melhor seus objetivos e reflitam seus valores, ao mesmo tempo em que destaca os benefícios dessas iniciativas para outros países, como os investimentos em infraestrutura (ECONOMY, 2018).

A própria escolha de Xi para comandar o país seria um indicativo do desejo por uma mudança de orientação da política externa. O seu nome foi o primeiro, em mais de duas décadas e meia, a não ter derivado de uma escolha por parte de Deng Xiaoping. Apesar de este líder ter falecido em 1997, os dois presidentes subsequentes faziam parte de seu círculo político, uma das razões pelas quais houve uma relativa manutenção das diretrizes adotadas durante seu governo. Um dos principais aforismos utilizados por Deng consistia em “esconder suas capacidades” até o momento em que o país adquirisse poder suficiente (ECONOMY, 2018). A escolha de Xi, portanto, teria indicado que esse momento chegou.

Xi Jinping ascendeu ao poder após o governo de Hu Jintao, sob cuja administração a China testemunhou uma redução do ritmo de crescimento econômico. O novo líder, então, ressaltou a necessidade de renovação do país, empenhando-se em retomar elevadas taxas de crescimento do PIB. Um aspecto central do governo de Xi consiste em rejuvenescer a nação chinesa, cujos fundamentos civilizacionais milenares seriam ressaltados no seu processo de reafirmação internacional, valendo-se das glórias passadas para legitimar a proeminente posição que julga ser de direito (ECONOMY, 2018). Essa visão foi consubstanciada no programa “*Chinese Dream*”, que objetiva dobrar o PIB nacional, construir uma sociedade “moderadamente próspera”, aumentar o crescimento econômico por meio do aprofundamento das reformas e melhorar o padrão de vida da população (CHINA DAILY, 2013). Em termos ideológicos, reafirma-se o “socialismo com características chinesas”, conduzido pelo PCC. Em âmbito externo, busca-se adotar uma atitude mais ambiciosa, no intuito de assegurar uma posição mais autônoma e capaz de moldar normas e

instituições internacionais para que reflitam, em maior medida, seus objetivos (ECONOMY, 2018). Diante dessas transformações, Economy (2018) considera que a “Segunda Revolução” de Deng encerrou-se, dando lugar à “Terceira Revolução”, liderada por Xi Jinping.

Dessa forma, a China vê-se em condições de assumir um papel mais firme em âmbito internacional. Como forma de simbolizar e concretizar essa nova postura, Xi Jinping lançou, em 2013, sua principal estratégia nacional, o projeto *One Belt, One Road*, integrado por componentes terrestres e marítimos. Posteriormente renomeado de *Belt and Road Initiative* (BRI), a iniciativa, também conhecida como Nova Rota da Seda (*New Silk Road*), tem por objetivo integrar a China com a Ásia, a Europa e a África, por meio de uma série de investimentos em infraestrutura (a exemplo de portos, estradas e ferrovias) em outros países (DU; ZHANG, 2018). Com isso, o Estado chinês busca tornar-se cada vez mais integrado na economia global, aumentando a conectividade entre seus principais parceiros e ligando-os ao seu território, além de expandir seus investimentos nos países participantes da iniciativa (DU; ZHANG, 2018). A BRI, então, seria o principal veículo de reposicionamento internacional de Pequim, expressando seu anseio por uma política externa mais assertiva e de maior influência global (PAUTASSO; UNGARETTI, 2017).

Outra expressão dessa maior assertividade tem sido a modernização de suas forças armadas, absorvendo grandes recursos para fortalecer a capacidade de projeção militar do país. Esses esforços foram iniciados, em especial, a partir da década de 1990, contexto no qual a Guerra do Golfo e a crise no Estreito de Taiwan exerceram considerável influência (SUTTER, 2013). Já no governo de Xi, aprofundou-se o projeto de modernização militar, como previsto no *Chinese Dream*. Um dos objetivos nacionais consiste em incrementar suas forças de forma a “lutar e vencer guerras”, conclamando-se à prontidão para combates reais (CHINA DAILY, 2012). A China conta, aproximadamente, com mais de 2 milhões de tropas regulares (CORDESMAN; HWANG, 2021). Em termos orçamentários, a China é o segundo país no mundo que mais destina recursos às forças armadas, atrás apenas dos EUA (TIAN; SU, 2019). A Marinha chinesa também vem passando por ampla modernização – em 2017, a China estabeleceu sua primeira base naval ultramarina, localizada no porto de Djibuti, país localizado no Chifre da África (GARCIA, 2019).

Após anos de maciços investimentos no setor militar, a China também vem reforçando sua posição em seu entorno marítimo, sobretudo no Mar do Sul da China e no Mar do Leste, onde disputa a soberania sobre ilhas e regiões pesqueiras com outros países da região. No caso das disputas no Mar do Sul da China, Pequim não reconheceu uma decisão adotada pelo Tribunal do

Mar, em 2016, que considerou que as Filipinas têm o direito de exercer soberania nas áreas pleiteadas e, assim, explorar seus recursos naturais. Os reclamos nacionais estão sendo acompanhados de crescente exibição de poder bélico, a exemplo de exercícios navais, demonstrando que o país não se furtaria de usar a força para alcançar seus objetivos (GARCIA, 2019). Além disso, a modernização de sua marinha também visa a proteger suas rotas marítimas, vitais ao crescimento econômico nacional e, assim, da modernização militar. Essa preocupação é de especial relevância, uma vez que os EUA controlam, em grande medida, as linhas de fornecimento marítimo que abastecem a economia chinesa (GARCIA, 2019; COLE, 2016).

Essa maior assertividade, portanto, apresenta desafios não apenas para os EUA, mas também para nações asiáticas, como se percebe nas disputas do Mar do Sul da China e na crescente demonstração de força chinesa no Estreito de Taiwan (ECONOMY, 2018). Nesse sentido, os EUA estão retomando os diálogos com outros países de atuação no Pacífico, a exemplo do Japão, da Índia e da Austrália, no âmbito do Diálogo Quadrilateral sobre Segurança (QUAD), como forma de conter a ascensão chinesa e, assim, manter sua posição hegemônica na região (THE DIPLOMAT, 2019). A China, por sua vez, embora não busque uma confrontação com os EUA, manifesta sua disposição em buscar proeminência regional na Ásia, desafiando, caso seja necessário, a tradicional hegemonia estadunidense no Pacífico (GARCIA, 2019). Além disso, a aproximação econômica e política com a Rússia vem criando um eixo anti-Ocidental, inclusive no CSNU, impedindo a adoção de medidas prejudiciais aos interesses chineses (ACHARYA; BUZAN, 2019).

Essa postura mais firme também vem se refletindo no fomento do *soft power* chinês, com destaque para a diplomacia cultural. Conforme Garver (2016), a cultura política chinesa pauta-se, em grande parte, pela crença na grandeza do país. Nesse sentido, as autoridades nacionais e os canais oficiais chineses, assim como os Institutos Confúcio, vêm reforçando a difusão de uma imagem própria do país, rebatendo as acusações ocidentais e apresentando sua visão dos fatos. O uso da narrativa histórica evoca os grandes feitos nacionais nos séculos anteriores e cria uma linha temporal que justificaria a retomada do protagonismo chinês, sintetizada na noção de “Império do Meio” (ECONOMY, 2018). Períodos como os “cem anos de humilhação” (1849-1949), quando esteve subjugada pelas potências ocidentais, não mais seriam repetidos, em virtude da recuperação da força nacional – o reforço do nacionalismo torna-se, com efeito, um importante fator de

legitimidade (ECONOMY, 2018). Dessa forma, as capacidades comunicacionais e culturais da China representam um importante fator de projeção de influência global (LAMPTON, 2014).

## 4.2 A CHINA NA ÁFRICA

As relações entre a China e a África vêm apresentando, no século XXI, grande avanço, sobretudo nas dimensões econômica e política. No entanto, os laços sino-africanos não são recentes; seus fundamentos foram estabelecidos em meados do século XX, quando houve maior aproximação. Nas décadas subsequentes, a construção desse relacionamento passou por distintos momentos que refletiram, em parte, as mudanças internas e externas enfrentadas por cada país, em um processo que não correspondeu a um progresso linear, sendo, ao contrário, caracterizado por períodos de maior engajamento e relativo distanciamento (ALDEN, 2007).

A fundação da RPC, sob a liderança de Mao Tsé-Tung, foi logo acompanhada de um cenário externo desafiador, em virtude da incipiente Guerra Fria e da presença dos EUA na Ásia. Para superar essa adversidade, Mao considerava que, além de garantir uma esfera de influência em seu entorno, a China também deveria angariar suporte diplomático em outras regiões, a exemplo da África, com o objetivo de reforçar a legitimidade política do país e superar seu relativo isolamento (SUN, 2014). Tais objetivos, no entanto, foram inicialmente estrangidos por uma série de fatores, como a deflagração da Guerra da Coreia (1950-1953) e pelo fato de que, no continente africano, muitos domínios ainda estavam sob o jugo colonial (GARVER, 2016).

A Conferência de Bandung, realizada em 1955, na Indonésia, ensejou o primeiro contato significativo entre a China e os países africanos. O evento foi organizado por 29 nações asiáticas e africanas, cujos representantes reuniram-se para reafirmar uma posição de conjunto em âmbito internacional. Entre seus objetivos e demandas, destacam-se a promoção da cooperação política e econômica, o fim do colonialismo e a defesa de uma posição de neutralidade diante da confrontação bipolar da Guerra Fria (HOBSBAWM, 1995). No que concerne às relações sino-africanas, o evento ofereceu a oportunidade para que a China e o Egito pudessem estabelecer relações diplomáticas, sendo estas firmadas em 1956, o primeiro laço do tipo entre Pequim e um país africano (POWER; MOHAN; TAN-MULLINS, 2012).

Nos anos seguintes, a China passou a adotar uma postura externa mais proativa, em especial como reação às crescentes dificuldades no relacionamento com a URSS. Com efeito, no final da

década de 1950, ocorreu o chamado cisma sino-soviético, quando os antigos aliados romperam seus laços. Com a morte do ex-líder soviético, Joseph Stalin, em 1953, e a ascensão de Nikita Krushev, em 1956, evidenciaram-se as fissuras existentes na relação entre os dois países. Quando Krushev deu início ao processo de “desestalinização” da URSS, no intuito de afastar o culto personalista promovido por Stalin, Mao contestou os fundamentos e a forma como essa crítica foi promovida, realizada em um discurso secreto e sem aviso prévio aos demais partidos comunistas (GARVER, 2016). A ruptura definitiva ocorreu após a retirada de conselheiros soviéticos da China, no final da década de 1950. Mao alegou que essa ação significaria um rompimento do pacto sino-soviético, esperando uma reconsideração; como esta não ocorreu, concretizou-se o cisma entre as partes (KHAN, 2018).

A China, então, passou a questionar o papel subserviente que mantinha em relação à URSS (KHAN, 2018). Como consequência, Mao adotou uma postura autônoma e promoveu um modelo próprio de comunismo, a partir das características chinesas, em busca de exercer uma crescente influência e liderança do movimento comunista internacional. Ambicionando alcançar prestígio global, a China colocou-se na dianteira do então chamado Terceiro Mundo, apresentando-se como uma nação anti-imperialista e anticolonialista, em uma posição de confrontação tanto em relação aos EUA quanto à URSS (VISENTINI; OLIVEIRA, 2012).

Nesse contexto, a África passou a ser percebida como uma oportunidade para que a China pudesse avançar seus interesses políticos e ideológicos, aumentando sua influência internacional. A partir desse momento, houve uma progressiva aproximação sino-africana (ALDEN, 2007). Como base de sua política externa para a África, a China adotou os Cinco Princípios de Coexistência Pacífica, quais sejam, o respeito mútuo à integridade territorial e à soberania, a não-interferência nos assuntos internos, a igualdade e o benefício mútuo, a não-agressão e a coexistência pacífica. Esses princípios foram formulados pelo então primeiro-ministro chinês, Zhou Enlai, que os havia apresentado em 1955, na Conferência de Bandung (KHAN, 2018). Para as lideranças africanas, de orientação comunista ou não, tais princípios dispunham de ampla receptividade, porquanto a não-interferência em seus assuntos internos evitava questionamentos sobre suas práticas domésticas, em um contexto de recém-conquistada emancipação política (ABEGUNRIN; MANYERUKE, 2020).

A partir da década de 1960, os movimentos pela independência africana ganharam significativo impulso. No âmbito de seu objetivo de exercer crescente influência internacional e

ampliar sua base de apoio diplomático, Mao forneceu apoio ideológico e material a certos grupos que conduziam os movimentos de libertação na África, providenciando treinamento e armas (SUTTER, 2013). No Zimbábue (à época chamado de Rodésia do Sul), a China ofereceu suporte ao *Zimbabwe African Peoples Union* desde a década de 1960 até a conquista da independência do país, em 1980 (ABEGUNRIN; MANYERUKE, 2020). Ademais, para as autoridades chinesas, o apoio à causa africana era apresentado como uma obrigação moral, na medida em que a experiência de subjugação na África assemelhava-se às dificuldades vivenciadas pela China durante os “cem anos de humilhação” (SUTTER, 2013).

Os esforços chineses de reverter o apoio diplomático a Taiwan também figuravam como um dos principais objetivos de sua política externa para a África. No âmbito da política de “Uma só China” e das tentativas de substituir Taipei nas organizações internacionais, a RPC buscou fortalecer os laços diplomáticos com os países africanos, cujo apoio nas votações conduzidas na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) seria fundamental. No entanto, Taiwan valia-se da chamada “diplomacia do dólar” para angariar apoio internacional, fornecendo suporte econômico e financeiro para outros países em troca do reconhecimento de seu governo. Com efeito, em 1963, o governo da Ilha de Formosa já dispunha de relações diplomáticas com 19 países africanos, ao passo que a RPC contava com apenas 13 (SUTTER, 2013). Para reverter essa situação, Zhou Enlai empreendeu, entre 1963 e 1964, uma série de viagens à África, firmando acordos bilaterais e angariando suporte diplomático em detrimento de Taiwan (ABEGUNRIN; MANYERUKE, 2020). Essa iniciativa logrou sucesso com o ingresso da RPC na ONU, em 1971, demonstrando a importância do apoio político dos países africanos, uma vez que foi com o voto maciço dessas nações que a China obteve a votação necessária para atingir o pleito (VISENTINI; OLIVEIRA, 2012).

A dimensão econômica dos laços sino-africanos, por outro lado, não alcançou o mesmo sucesso. A diplomacia chinesa, com efeito, não atribuía prioridade ao fator econômico na aproximação com os países africanos, além de a China não dispor de suficientes recursos para prestar uma significativa cooperação na área (DENT, 2010). Ainda assim, algumas iniciativas foram estabelecidas, a exemplo da construção da ferrovia Tazara (ou “TanZam”) entre Tanzânia e Zâmbia, entre 1970 e 1975. O objetivo da ferrovia seria conectar as minas de cobre da Zâmbia (país sem acesso ao mar) ao porto da Tanzânia. Após terem obtido a recusa de governos e instituições financeiras internacionais para financiar a obra, as partes recorreram à China, que forneceu os

trabalhadores e os capitais necessários (BRAUTIGAM, 2009). Uma vez concluída, a obra contribuiu para o objetivo dos dois países africanos, ambos sob governos socialistas, de romper a dependência em relação à Rodésia, governada por um regime de minoria branca (CLAPHAM, 1996). Para Pequim, esse ainda é considerado o maior projeto de infraestrutura que o país realizou na África (BRAUTIGAM, 2009).

A década de 1980, no entanto, representou um período de afastamento e negligência em relação à África na política externa chinesa (TAYLOR, 1998). Para tanto, um conjunto de fatores concorreu para reduzir o interesse chinês no continente africano, como a morte de Mao, em 1976, a ascensão de Deng Xiaoping, em 1978, e a chamada “década perdida” da África, período de consideráveis dificuldades econômicas para a região. Sob o governo de Deng, os fundamentos da política externa chinesa passaram por mudanças, ao serem adotadas reformas orientadas à economia de mercado, priorizando-se o pragmatismo e as relações econômicas. Com a necessidade de investimentos para conduzir seu projeto de modernização, a China reorientou sua política externa para o Ocidente, a despeito da manutenção de uma retórica de solidariedade Sul-Sul (ZHAO, 2014). Dessa forma, os laços com os EUA, com a Europa e com o Japão tornaram-se prioritários, visando ao fomento dos fluxos comerciais e de capitais (TAYLOR, 1998).

Por outro lado, as dificuldades econômicas da África, após os fracassos dos programas de reformas preconizados pelos países e pelas instituições financeiras ocidentais, não ofereciam perspectivas positivas para a China (ZHAO, 2014). Na dimensão política, Pequim também não entendia ser mais necessário manter uma posição antissoviética, haja vista sua atenuação do embate ideológico e a prioridade conferida aos fatores econômicos (TAYLOR, 1998). Embora o então primeiro-ministro chinês, Zhao Ziyang, tenha realizado uma visita de alto nível à África, entre 1982 e 1983, no restante da década houve grande redução de viagens semelhantes. Como a própria China estava recebendo ajuda do exterior, os países africanos também recebiam cada vez menos recursos e atenção dos chineses (TAYLOR, 1998).

Para Taylor (1998), os laços sino-africanos seriam retomados apenas no fim da década de 1980, ganhando decisivo impulso após os eventos ocorridos na Praça Tiananmen, em 1989, quando a China se viu isolada internacionalmente. Diante desse cenário adverso, alguns países africanos ajudaram Pequim a sair dessa situação. O convite manifestado por Botsuana, Lesoto, Zimbábue, Angola, Moçambique e Zâmbia para que o Ministro das Relações Exteriores chinês lhes fizesse uma visita, ainda em 1989, foi entendido como um grande favor à China para romper seu



isolamento diplomático. Como retribuição, desde então as autoridades chinesas fizeram da África o primeiro destino das viagens anuais ao exterior de seu Ministro das Relações Exteriores (SUN, 2014).

Dessa forma, Pequim voltou a reconhecer a importância política dos países africanos e retomou sua aproximação com o continente. Esse movimento, por sua vez, foi acompanhado de renovados interesses na dimensão econômica, que refletiam as próprias mudanças pelas quais passava o país. Com efeito, a China apresentava um acelerado crescimento econômico e avançava no processo de urbanização, refletindo-se no aumento do consumo interno. Diante dessas mudanças, as autoridades perceberam a necessidade de importar uma maior quantidade de recursos energéticos e alimentares para atender à crescente demanda doméstica (SUTTER, 2013). A política externa chinesa, então, foi reorientada no sentido de fomentar laços com Estados ricos em recursos estratégicos, no intuito de atender as demandas nacionais (ZHAO, 2008). Em tal cenário, a relevância da dimensão econômica exigia a adoção de uma postura menos ideológica e mais pragmática, que se traduziu na busca pela manutenção de boas relações com os governantes com os quais manteria fluxos comerciais, independentemente de suas dinâmicas políticas internas (TAYLOR, 2006).

A China, assim, adotou uma nova estratégia na sua relação com os países africanos, pautada sobre novas bases de interesses, sobretudo de ordem econômica. Nesse contexto, um fator fundamental que contribuiu para a retomada dos laços sino-africanos foi o fato de a China ter se tornado uma importadora líquida de petróleo, em 1993 (ALDEN, 2007). Logo, a manutenção das elevadas taxas de crescimento do PIB passou a depender da importação desse recurso, cujo fornecimento foi dotado de caráter estratégico e de destacada importância para a segurança nacional chinesa (ZHAO, 2008). Nesse sentido, quanto ao setor energético, a estratégia chinesa passou a ser tanto assegurar o suprimento de fontes energéticas estrangeiras por meio de contratos de longo prazo, quanto adquirir ativos nas indústrias de energia de outros Estados (TAYLOR, 2006). Para tanto, foram formadas as companhias estatais *China Petroleum Corporation* (CNPC), *China Petroleum and Chemical Corporation* (Sinopec) e *China National Offshore Oil Corporation* (CNOOC), que deveriam conduzir, sob a direção do governo, as estratégias nacionais e internacionais no setor (ZHAO, 2008).

Como expressão dessa nova estratégia, a China passou a realizar, a partir de 1996, consideráveis investimentos na indústria petrolífera do Sudão, contribuindo para a recuperação do

setor energético sudanês e tornando-o um de seus principais fornecedores (ALDEN, 2007). Uma das companhias estatais de petróleo da China, a CNPC, adquiriu cerca de 40% das operações da estatal sudanesa, a *Greater Nile Petroleum Operating Company*, ajudando a desenvolver projetos de exploração em campos petrolíferos no país africano (TAYLOR, 2006). Ainda na década de 1990, a China também investiu na Nigéria, em Angola e no Gabão, manifestando a expansão de seus interesses na África. A abordagem chinesa para a região acentuou-se a partir de 2003, quando, após a invasão do Iraque pelos EUA, Pequim percebeu a necessidade de diversificar seus fornecedores, até então bastante concentrados no Oriente Médio (ZHAO, 2008). Como parte de sua estratégia, empresas chinesas também realizaram aportes na infraestrutura física dos países africanos, em especial no setor de transportes, atendendo tanto às demandas dessas nações quanto aos objetivos chineses de facilitar o escoamento do petróleo (ALDEN, 2007).

Dessa forma, a China foi restabelecendo e aprofundando suas relações com os países africanos, tanto na dimensão política quanto econômica. Manifestação desse engajamento foi a visita do então presidente chinês, Jiang Zemin, a determinados países africanos, em 1996, ocasião em que ressaltou o pragmatismo da política externa chinesa e a não imposição de quaisquer condicionalidades (ABEGUNRIN; MANYERUKE, 2020). Tal postura ajudou a fortalecer as relações com a África, em especial ao diferenciar-se da estratégia mantida pelos países ocidentais, caracterizada pela intervenção nos assuntos internos dos regimes locais. Para a China, apresentar-se como uma alternativa ao Ocidente denota uma estratégia que lhe rende dividendos positivos, tendo em vista o histórico negativo dos atores ocidentais na região (KARAVAS, 2020).

Com efeito, somando-se aos tradicionais ressentimentos para com as antigas potências coloniais, os países africanos passaram a manifestar crescente descontentamento em relação às abordagens ocidentais para a promoção do desenvolvimento socioeconômico da região. Essa percepção negativa tornou-se mais exacerbada após os sucessivos fracassos dos planos de ajuda e de desenvolvimento do continente, principalmente os Programas de Ajustes Estruturais (PAE) das décadas de 1970 e 1980, que resultaram em desestruturação do Estado e em aumento das vulnerabilidades econômicas nacionais (CLAPHAM, 1996). Para Brautigam (2009), esse modelo, com base na liberalização econômica, na privatização de empresas estatais e em cortes orçamentários, carecia de legitimidade como modelo de desenvolvimento na África. Ademais, tais programas também tiveram implicações negativas para a estabilidade política desses países, em virtude da imposição de condicionalidades para que os regimes recebessem ajuda externa, a

exemplo da adoção de sistemas democráticos e de eleições multipartidárias, cujos resultados foram alvo de questionamentos (CLAPHAM, 1996).

Para os países africanos, assim, a aproximação com a China mostrava-se positiva. O volume de recursos oferecidos, aliado à não-ingerência nos assuntos internos, exercia forte apelo a líderes ansiosos por alternativas de cooperação (ZHAO, 2014). Brautigam (2009) aponta que, para as lideranças locais, o modelo chinês de desenvolvimento, baseado na própria experiência de sucesso da China, seria mais simples, coerente e adequado do que as propostas ocidentais. No setor energético, por exemplo, os países africanos consideravam que a China oferecia atrativos em virtude do modelo de negócios (propondo exploração, desenvolvimento e pacotes de financiamento de forma integrada) e por ser uma alternativa às companhias ocidentais, cuja atuação por vezes era limitada por sanções internacionais, diante das críticas sobre violações de direitos humanos por parte dos governos locais (ZHAO, 2008).

A partir da década de 1990, portanto, teve início uma grande expansão dos interesses econômicos chineses na África, valendo-se das transformações pelas quais passava a China e pela maior disposição do país em aumentar sua presença global. Com efeito, o modelo de crescimento baseado na exportação de produtos manufaturados havia propiciado considerável aporte de reservas cambiais ao país, gerando um excedente que favoreceu a realização de investimentos no exterior, em especial em setores produtivos considerados estratégicos por Pequim (CARMODY; OWUSU, 2011). A criação do Banco Chinês de Exportação e Importação (*Eximbank*), em 1994, exerceu um importante papel nessa reorientação. Uma de suas principais funções seria apoiar, por meio da concessão de créditos, a expansão dos negócios chineses fora do país (ALDEN, 2007). Por ser uma instituição controlada pelo Estado, o *Eximbank* pôde adotar uma estratégia em que seus empréstimos fossem mais flexíveis e menos avessos ao risco em comparação com as instituições ocidentais, porquanto sua atuação coaduna-se com os objetivos mais amplos e estratégicos do governo chinês, transcendendo a lógica comercial (ALDEN, 2007).

Assim, dispondo de consideráveis excedentes produtivos e financeiros, a China viu-se preparada para internacionalizar, cada vez mais, sua economia (BRAUTIGAM, 2009). No âmbito da política do *Going Out* (ou *Going Global*), de 2001, o governo estimulou a expansão de empresas nacionais em outros países, resultando em uma crescente presença de firmas na África. Para Zhao (2014), o maior trunfo chinês foi a disposição de assumir maiores riscos e lançar-se ao desconhecido. Com efeito, em estudo conduzido por Chen, Dollar e Tang (2018) sobre o perfil dos

investimentos chineses na África, aponta-se para uma maior disposição ao risco em países politicamente instáveis, visto que, em outros Estados, companhias ocidentais já estavam solidamente estabelecidas. Diante dessas dificuldades, a estratégia do governo consistia em apoiar as companhias privadas e públicas para que elas operassem em sintonia com os objetivos nacionais de longo prazo, o que propiciou a tais empresas realizarem suas atividades mesmo que houvesse eventuais prejuízos (ECONOMY, 2018).

Na África, o foco chinês concentrou-se nos setores industrial, agrícola e de infraestrutura física, além de buscar mercados para seus bens e serviços (CARMODY; OWUSU, 2011). Os investimentos em infraestrutura, em especial, são uma das mais destacadas características da presença chinesa no continente. Para Jonker e Robinson (2018), a ausência de infraestrutura é o principal desafio ao desenvolvimento africano, representando um motivo de ressentimento das lideranças locais quanto à negligência ocidental. Conforme Herbst (2014), essa queixa remonta ao período colonial, quando poucos recursos foram destinados à melhoria de portos, rodovias e ferrovias das colônias africanas, gerando consideráveis obstáculos ao progresso econômico, mesmo após a conquista da independência. Atualmente, estima-se que, para superar o déficit africano em infraestrutura, seriam necessários investimentos superiores a US\$ 100 bilhões anuais (DELOITTE, 2018).

A China, portanto, deparou-se com uma grande lacuna de investimentos na África. Para Pequim, tal situação foi vista como uma oportunidade para expandir os negócios de suas próprias empresas de construção e, ao mesmo tempo, atender a demanda dos países africanos em setores vitais ao crescimento endógeno (JONKER; ROBINSON, 2018). Para as lideranças regionais, as baixas taxas de juros oferecidas pela China e os longos prazos para o pagamento dos empréstimos representavam uma alternativa positiva em relação ao financiamento ocidental. Assim, em 2018 a China já se destacava como um dos principais atores no setor de construção na África, tendo atuado em mais de 200 projetos locais (DELOITTE, 2018). A participação chinesa consiste tanto no financiamento dos projetos, quanto na execução das obras, sendo responsável por cerca de 33% das construções no setor de transportes. Atualmente, o país asiático já é o maior investidor individual em infraestrutura na África, financiando cerca de 20% dos projetos previstos no continente (DELOITTE, 2018).

Nesse contexto, Angola foi um dos primeiros destinatários dos investimentos chineses em infraestrutura. Com o encerramento da guerra civil, em 2002, o país viu-se na emergência de

reconstruir sua infraestrutura, parcialmente destruída pelos conflitos. Diante das sanções ocidentais, as autoridades angolanas procuraram o governo chinês, que respondeu com a destinação de recursos sobretudo ao setor de transportes (MOHAN; LAMPERT, 2012). Além de atender aos interesses do governo local, a China também tinha interesse no setor energético angolano, em especial na produção de petróleo – na época, Angola era o segundo maior produtor do continente (TAYLOR, 2006). Acordos foram firmados entre a empresa chinesa Sinopec e a companhia estatal angolana, a Sonangol. Ademais, em 2005, o país recebeu um empréstimo de US\$ 2 bilhões em troca de concessões no setor petrolífero (TAYLOR, 2006). Em virtude desses investimentos, Angola tornou-se um dos principais parceiros comerciais chineses, além de, em 2006, ter se destacado como o principal fornecedor de petróleo do continente para a China (MOHAN; LAMPERT, 2012).

Na dimensão industrial, uma das principais iniciativas chinesas foi o estabelecimento de Zonas Econômicas Especiais (ZEE) ao longo do continente, por meio de investimentos e da adoção de incentivos fiscais. Essas áreas são firmadas por meio de contratos entre o país investidor, o país anfitrião e empresas que atuarão na área, com o objetivo de fundar centros de produção de manufaturas locais, gerar empregos e promover o desenvolvimento do país anfitrião (HUANG; ZHANG, 2019). Para Davis (2008), as ZEE introduzidas pela China na África refletem a própria experiência adotada no país asiático, que, após ser avaliada de forma positiva, foi expandida para outras regiões. A primeira ZEE estabelecida pela China na África foi a *Zambia-China Economic and Trade Cooperation Zone*, destinada a atuar no setor de cobre da Zâmbia (HUANG; ZHANG, 2019). Em 1998, a *China Non-Ferrous Metals Corporations* (CNMC) comprou 85% de uma das principais minas no país, tornando-se uma pioneira no setor e abrindo caminho para empreendimentos semelhantes (BRAUTIGAM, 2009). Além de permitir ao país retomar a produção de cobre, tais investimentos também garantiram à China acesso a tal recurso. Diante do sucesso da iniciativa, novas ZEE foram estabelecidas em outros países, destacando-se as Ilhas Maurício e a Tanzânia (DAVIS, 2008).

A criação das ZEE, ademais, é acompanhada por investimentos em infraestrutura, uma vez que a ampliação da base manufatureira depende da existência de corredores que facilitem a circulação dos bens produzidos (DELOITTE, 2018). Um dos corredores construídos foi a linha Benguela, que busca ligar esse porto, localizado em Angola, na costa ocidental africana, à Zâmbia e à República Democrática do Congo (RDC) (DAVIES, 2008). Além desse corredor, a conexão

ferroviária entre a Zâmbia e a Tanzânia, mais antiga, também facilita a circulação dos produtos, dessa vez à costa oriental da África. Em conjunto, tais iniciativas permitem interligar ambas as costas continentais (DAVIES, 2008).

Além dessas iniciativas, a China também busca construir outros empreendimentos de prestígio nacional, como prédios públicos e estádios, como uma ferramenta para facilitar sua inserção positiva na África (ALDEN, 2007). Com efeito, Tanzânia, Moçambique e Serra Leoa foram países que decidiram construir estádios nacionais com aportes chineses. A realização das obras traria impactos positivos tanto para os governantes quanto para a China, diante da percepção positiva da população local (BRAUTIGAM, 2009). A China também contribuiu para a construção de obras públicas nacionais, como novos escritórios para o Ministério das Relações Exteriores em Angola e palácios presidenciais no Zimbábue (ALDEN, 2007).

A cooperação agrícola também é um dos vetores da atuação chinesa na África, sendo uma área que dispõe de relações iniciadas há mais de 50 anos (BRAUTIGAM; XIAOYANG, 2009). Para a África, que se tornou uma importadora líquida de alimentos em 1973, os investimentos no setor são necessários e bem-vindos. O fomento à produção regional também interessa à China, que se tornou uma importadora líquida de alimentos em 2003, em virtude da crescente demanda derivada do aumento da urbanização (BRAUTIGAM; XIAOYANG, 2009). Assegurar o fornecimento estável de alimentos, portanto, é uma das estratégias do país asiático, a fim de garantir sua segurança alimentar. A própria experiência de sucesso chinesa, cujas reformas da década de 1970 retiraram milhões de pessoas da pobreza no setor rural, exerce um grande apelo na África (KARAVAS, 2020). A China, então, busca exportar suas estratégias bem-sucedidas, apoiando projetos e concedendo créditos para a instalação de melhorias no setor produtivo (BRAUTIGAM; XIAOYANG, 2009).

Essas e outras iniciativas, portanto, elucidam a multidimensionalidade da cooperação entre a China e a África, baseadas em ganhos mútuos e focadas no desenvolvimento. Como consequência desses avanços, o comércio da China com a África presenciou significativos avanços no século XXI. Entre 1995 e 2008, o fluxo comercial saltou de US\$ 5 bilhões para cerca de US\$ 106 bilhões (NAIDU, 2010). Manifestação da robustez desses laços econômicos foi a reorientação dos fluxos comerciais africanos em direção à China, rompendo com um padrão histórico de comércio pautado, majoritariamente, pelo relacionamento com os países ocidentais. Atualmente, a China é um dos países mais influentes na África, tornando-se o maior parceiro econômico do continente em 2009

(JONKER; ROBINSON, 2018). A miríade de atores públicos e privados, ademais, ressalta a complexidade desses laços, indicando a variedade de temas e oportunidades comerciais e políticas para chineses e africanos.

Em termos de investimento, embora a China ainda disponha de uma pequena parcela do total de investimentos estrangeiros na África (cerca de 3%, em 2012), esse percentual vem aumentando de forma crescente nos últimos anos (CHEN; DOLLAR; TANG, 2018). Essa constatação é corroborada pelo Banco Africano de Desenvolvimento, que, ao destacar a gradativa diversificação dos investimentos estrangeiros diretos no continente, menciona a China como um dos 10 maiores investidores na região (AFRICAN DEVELOPMENT BANK, 2020). Como visto acima, os investimentos chineses destinam-se a setores tradicionalmente negligenciados pelos investidores ocidentais, como infraestrutura, saúde e educação. De forma relacionada, a parcela chinesa dos investimentos diretos na África é maior em países politicamente instáveis, demonstrando a maior disposição de Pequim em assumir riscos onde as firmas e os governos ocidentais evitam (CHEN; DOLLAR; TANG, 2018).

Ao lado dos contatos bilaterais, as relações entre a China e a África também passaram a dispor de uma abordagem multilateral. Nesse sentido, uma nova etapa desse relacionamento emergiu com o estabelecimento do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC), em 2000. O Fórum foi criado como uma forma de articular as modalidades de cooperação sino-africana com base na igualdade e no benefício mútuo, englobando assuntos econômicos, políticos e culturais. As reuniões do FOCAC são trienais e, no final de cada encontro, formula-se um Plano de Ação que estabelece as diretrizes da cooperação para os próximos três anos, quando uma nova reunião é organizada para discutir os resultados alcançados e estabelecer uma nova agenda para o período subsequente. Para Alden (2007), o FOCAC representou a institucionalização dos laços entre as partes, agora em uma base multilateral.

Logo na primeira reunião, realizada em 2000, as partes prometeram aprofundar os laços em diversas áreas, como nas instâncias multilaterais, nas relações econômicas entre si e no reforço da institucionalização do diálogo (CHINA, 2000b). Além disso, buscou-se chamar a atenção para o alívio da dívida dos países africanos ante a comunidade internacional, para os esforços regionais e internacionais no combate à AIDS/HIV e para as necessidades de fortalecer o diálogo Sul-Sul (CHINA, 2000b). Na segunda reunião, realizada em 2003, houve um considerável avanço nas pautas apresentadas, com promessas específicas nas dimensões securitárias, na cooperação

multilateral e no desenvolvimento socioeconômico. Entre outras medidas, a China anunciou o cancelamento da dívida de 31 países africanos, totalizando US\$ 1,27 bilhão (CHINA, 2004). Essa medida teve importantes efeitos práticos e simbólicos, uma vez que atendia a pleitos de líderes africanos, como Thabo Mbeki, então presidente da África do Sul, e de Olusegun Obasanjo, ex-presidente nigeriano (ALDEN, 2007). A China prometeu, ainda, adotar medidas para que as trocas comerciais fossem mais equilibradas, destacando-se a redução de tarifas de determinados produtos exportados ao mercado chinês (CHINA, 2004).

Em 2006, durante a 3ª Reunião do FOCAC, as relações entre a China e a África foram alçadas ao nível de parceria estratégica (CHINA, 2006b). Como reflexo dessa inovação, o FOCAC passou a ser organizado como uma reunião de cúpula entre os representantes dos países participantes. Na reunião, houve um reforço das medidas que já vinham sendo implementadas nos anos anteriores, além da inclusão de novos temas, como a maior ênfase conferida à cooperação jurídica e consular e às novas mídias (CHINA, 2006b). No mesmo ano, Pequim publicou, pela primeira vez, o documento *China's Africa Policy*. No texto, o país asiático apresenta as dimensões de sua estratégia para a África no longo prazo, com foco em áreas como cooperação política, econômica, securitária e cultural (CHINA, 2006a).

A despeito desses avanços materiais e institucionais, críticas também costumam ser apontadas em relação ao engajamento chinês na África. Conforme Ayers (2013), um dos questionamentos mais comuns é o de que a China estaria adotando uma posição expansionista e imperialista no continente, em virtude de sua grande demanda por recursos naturais, em especial o petróleo. Alden (2007) também destaca outras críticas frequentemente veiculadas, como as acusações de que as empresas chinesas, em especial do setor de construção, empregam majoritariamente, ou mesmo exclusivamente, trabalhadores chineses, provocando ressentimentos da população local. Outro ponto consiste nos efeitos deletérios que seriam causados pela expansão dos produtos manufaturados chineses na África, particularmente na indústria têxtil, porquanto seus preços mais acessíveis representariam uma concorrência desleal com as firmas locais de menor escala, gerando falências e desemprego (CARMODY; OWUSU, 2011). Ademais, os países ocidentais costumam apontar que os empreendimentos chineses não observam padrões trabalhistas e ambientais nos países africanos, contribuindo para reduzir os alegados progressos dos últimos anos nessas áreas (ALDEN, 2007).



Por outro lado, a visão geral na África indica uma avaliação positiva em relação à China. Conforme Jonker e Robinson (2018), pesquisas realizadas em países como Argélia, Egito, Camarões e Nigéria apontam uma percepção majoritariamente favorável acerca do engajamento com Pequim, destacando-se os benefícios da cooperação econômica, política e cultural. Em 2016, uma pesquisa conduzida pelo *Afrobarometer*, uma rede de pesquisas não-governamental africana, buscou avaliar a percepção da população de 36 países africanos sobre a presença chinesa no continente. Como resultado, 63% avaliaram positivamente o país asiático, destacando-se os investimentos em infraestrutura e o desenvolvimento dos negócios como fatores favoráveis (LEKORWE *et al.*, 2016). Além disso, para os países africanos, iniciativas chinesas adotadas no continente, ainda no século XX, continuam a ser bem avaliadas, a exemplo da construção da ferrovia “TanZam” (ALDEN, 2007). Tais dados reforçam a tese de que os investimentos na infraestrutura local são tradicionalmente associados à representação de uma imagem positiva de Pequim (KARAVAS, 2020).

Além disso, como forma de refutar as críticas ocidentais e justificar sua aproximação com o continente, a China também apresenta uma narrativa histórica que ressalta a ausência de um passado colonial na África, indicando que, na verdade, o país havia prestado apoio aos movimentos de libertação nacional no contexto da descolonização (ABEGUNRIN; MANYERUKE, 2020). Nesse sentido, para Pequim, a solidariedade sino-africana teria suas origens ainda no século XV, quando o périplo naval conduzido pelo almirante chinês Zheng He resultara não em conquista de terras e humilhação dos africanos, e sim em fomento da paz, do comércio e dos laços diplomáticos (CHINA DAILY, 2018). Ademais, a China destaca que haveria um maior entendimento com os países africanos em virtude de ambos terem sido vítimas da subjugação colonial e, atualmente, serem economias em desenvolvimento, com pautas semelhantes e que se reforçariam mutuamente (ALDEN, 2007).

O rápido crescimento econômico do país asiático, aliado à retirada de centenas de milhões de pessoas da pobreza, também exerce um forte apelo para os países africanos, que buscam emular processos semelhantes, principalmente em função da velocidade com que os ganhos foram atingidos por Pequim (JONKER; ROBINSON, 2018). Além disso, o fato de a China ser um país em desenvolvimento confere maior credibilidade às suas experiências, que seriam consideradas mais adequadas (BRAUTIGAM, 2009). Diante desse cenário, os países africanos adotam uma postura pragmática, com base nos potenciais ganhos comerciais, na recepção de investimentos e

no conseqüente crescimento econômico propiciado pelas relações com Pequim (ZHAO, 2014). Os investimentos em infraestrutura, nesse sentido, são indicados como exemplos de benefício mútuo, uma vez que favorecem um setor carente na África, vital para seu desenvolvimento, e favorece a expansão de negócios chineses (JONKER; ROBINSON, 2018).

Os investimentos chineses no setor de saúde também são bem avaliados pelos países africanos. Nesse âmbito, a cooperação data da década de 1960, quando especialistas chineses foram enviados à África para fornecer assistência médica (LOPES, 2016). A China já enviou mais de 17.000 trabalhadores do setor para mais de 48 países africanos, ajudando a tratar mais de 200 milhões de pacientes, em especial contra o HIV/AIDS (JONKER; ROBINSON, 2018). Com efeito, o combate à pandemia dessa doença dispõe de considerável relevância nessa cooperação, o que já se destacava na década de 1980, mediante contatos bilaterais. Com a criação do FOCAC, esse tema esteve presente já na primeira reunião. Na 3ª Reunião do Fórum, de 2006, as partes reconheceram a contribuição chinesa no combate a essa e a outras doenças na região, como a malária, a tuberculose e o ebola (CHINA, 2006b). Na ocasião, a China prometeu construir 30 hospitais na África, criar centros de prevenção e tratamento da malária e disponibilizar o acesso a remédios de combate à doença. Mais recentemente, com a pandemia de ebola, a abordagem horizontal chinesa, focada no acesso aos remédios e na construção de infraestrutura, adquiriu grande destaque no combate à doença (LOPES, 2016). Com o surto da pandemia na África Ocidental, a partir de 2014, Pequim enviou especialistas a países como a Libéria e o Níger, ajudando a conter a doença em locais cujas instalações médicas se encontravam próximas ao colapso (JONKER; ROBINSON, 2018).

A dedicação conferida ao setor educacional também favorece a imagem chinesa, especialmente diante da lacuna de projetos em larga escala na África, sendo um dos principais entraves ao desenvolvimento sustentável de longo prazo da região (DELOITTE, 2018). Na 3ª Reunião do FOCAC, de 2006, a China se comprometeu a construir 100 escolas rurais nos três anos subsequentes, além de fornecer treinamento a diretores e professores de universidades e escolas africanas (CHINA, 2006b). Pequim também oferece oportunidades para estudantes africanos em universidades chinesas, tal como foi previsto na 5ª Reunião do FOCAC, de 2012, quando foi apresentado um programa de concessão de 18.000 bolsas de estudos (CHINA, 2012). Para Lopes (2016), esses estudantes, uma vez qualificados, retornarão aos seus países de origem para aplicar

os conhecimentos adquiridos e ajudar a promover o desenvolvimento nacional, além de terem a oportunidade de atuar como intermediários nas diversas modalidades de cooperação com a China.

Nos últimos anos, Pequim continua aumentando seus investimentos na África. Em 2013, com o lançamento da Nova Rota da Seda (BRI), países africanos foram incluídos na iniciativa, sendo-lhes prometidos recursos para melhorar a conectividade física continental (LISINGE, 2020). Um dos objetivos da BRI na África consiste em investir nos portos locais. Para o continente africano, tais investimentos são de considerável importância, uma vez que 90% do comércio exterior regional é praticado por meio de portos (UA, 2012). O Quênia, nesse sentido, ocupa relevante posição estratégica em virtude de sua localização privilegiada na costa oriental africana. Investimentos nos portos do país, a exemplo do porto de Mombasa e de Lamu, ambos construídos com recursos e por empresas chinesas, fazem parte do objetivo queniano de tornar-se o principal *hub* comercial da África Oriental (XINHUA, 2021). Para facilitar a conexão continental, investimentos chineses buscam conectar os portos quenianos com o interior da África, por meio da construção de rodovias e ferrovias, criando corredores de transporte com a Etiópia e o Sudão do Sul (BREUER, 2017). Ademais, investimentos chineses também facilitaram a ligação ferroviária entre Addis Abeba com o Djibuti, o que facilita o escoamento e o acesso de produtos etíopes a mercados globais (DELOITTE, 2018).

Com tais investimentos, a China ressalta os potenciais ganhos em termos de comércio e investimentos, melhorando o desenvolvimento socioeconômico dos países beneficiados (LISINGE, 2020). A princípio, no entanto, a BRI mostrava-se restrita em relação ao conjunto do continente africano – os países da África Oriental, além do Egito, dispunham de maior acesso aos recursos, em razão de sua posição estratégica como ponto de contato entre o Mar Mediterrâneo e o Oceano Índico, por meio do Mar Vermelho e do Canal de Suez (STADEN; ALDEN; WU, 2020). Com efeito, durante o *Belt and Road Forum*, realizado em 2017, em Pequim, a China firmou contratos de comércio e cooperação apenas com Quênia e Etiópia (BREUER, 2017). Entretanto, durante a 7ª Reunião do FOCAC, de 2018, 37 países africanos e a UA assinaram memorandos de entendimento com a China relacionados à BRI (XINHUA, 2018). De acordo com relatório da consultoria Deloitte (2018), tais avanços refletem os crescentes laços econômicos entre as partes, prosseguindo com os investimentos na deficitária infraestrutura dos países africanos.

Dessa forma, percebe-se que, desde o início do século XXI, a China e a África vêm fortalecendo suas diversas modalidades de cooperação, além de demonstrar um crescente

engajamento chinês nas dinâmicas econômicas dos países africanos. Todavia, à medida que tais laços se tornam mais densos, novas responsabilidades emergem para a China, a exemplo de maiores compromissos na dimensão securitária. Não obstante a prevalência do princípio da não-interferência nos assuntos internos de seus parceiros, a complexificação dos laços sino-africanos e os crescentes interesses chineses na África vêm levando alguns analistas a questionar se a China não se veria constrangida a assumir um papel mais protagônico nas matérias atinentes à segurança dos países africanos.

#### 4.3 A COOPERAÇÃO SINO-AFRICANA NA DIMENSÃO SECURITÁRIA

No início do século XXI, a dimensão securitária tem emergido como um novo pilar do relacionamento sino-africano. Embora Pequim tenha prestado cooperação militar ainda no século XX, especialmente por meio do treinamento e do fornecimento de equipamentos aos movimentos de libertação política na África, tais iniciativas eram pontuais e de menor escala (BARTON, 2018). Nos últimos anos, porém, a China, os países africanos e a UA têm estreitado sua cooperação em segurança, com variações de intensidade conforme a região e suas respectivas dinâmicas geopolíticas (WALSH, 2019). Como vetores dessa nova forma de cooperação, destacam-se a venda de armas chinesas aos mercados africanos, a construção de capacidades locais, a participação nas operações de paz e exercícios militares conjuntos, em especial de combate à pirataria e ao terrorismo. Em documentos e declarações oficiais, as pautas sobre segurança adquirem crescente destaque, com espaço cada vez maior nos Planos de Ação do FOCAC e nos *White Papers* da China sobre a África.

Para Pequim, no entanto, esse gradual engajamento militar no continente africano tem sido acompanhado de crescentes tensões entre a proteção de seus interesses econômicos e o princípio da não-interferência nos assuntos internos de seus parceiros (ALDEN; BARBER, 2018). As autoridades chinesas, com efeito, têm adotado cautela nos assuntos securitários da cooperação sino-africana, a fim de evitar potenciais críticas de que estaria interferindo nas dinâmicas nacionais de suas contrapartes. Diante desse equilíbrio cada vez mais instável entre suas distintas prioridades, indaga-se sobre o que estaria levando a China a se engajar com o panorama securitário dos países africanos e como ela busca conciliar seus interesses econômicos e estratégicos com seu princípio de não-interferência.

Para Hodzi (2019) e Sun (2014), a principal razão para essa maior interação da China com os assuntos securitários na África seria a necessidade de proteger os trabalhadores e os interesses econômicos chineses presentes na região. Com efeito, nas últimas duas décadas, a China tem aprofundado seus laços econômicos com os países africanos, principalmente após o lançamento da política do *Going Out*, em 2001. Em tal contexto, porém, muitas empresas e nacionais se estabeleceram em países politicamente instáveis ou imersos em conflitos civis, a exemplo do Sudão, porquanto fazia parte da estratégia governamental e das próprias empresas assumir maiores riscos no intuito de aproveitar as oportunidades econômicas (ZHAO, 2014). À medida que esse envolvimento foi se tornando mais complexo, os atores públicos e privados chineses viram-se gradativamente envolvidos nas dinâmicas políticas e securitárias locais (HODZI, 2019).

Diante desses eventos, Sun (2014) considera que a China teria se mostrado incapaz de lidar com o expressivo aumento da presença de nacionais e empresas chinesas na África, tal como indicaria a ausência de uma avaliação de risco adequada. Como expressão de que o país teria reconhecido, posteriormente, essa situação adversa, o maior comprometimento com a proteção de seus interesses ultramarinos seria uma tentativa de reparar tais dificuldades (SUN, 2014). Atualmente, conforme reconhece o Ministro das Relações Exteriores da China, Wang Li, o expressivo número de negócios chineses fora do país – estimado em mais de 35 mil – demanda das autoridades nacionais a elaboração de medidas diplomáticas e políticas voltadas à proteção de tais interesses econômicos e de seus nacionais (CHINA, 2016).

Uma preocupação inicial consiste nos diversos riscos que os nacionais chineses vêm enfrentando em países de elevada insegurança ou em guerra civil (HODZI, 2019). Embora os números sejam imprecisos em virtude da ausência de dados oficiais, a *China Africa Research Initiative* (CARI) estima que a quantidade de trabalhadores chineses na África, em 2019, seja em torno de 182 mil (CARI, 2019). Nos últimos anos, tais indivíduos têm sofrido violência física por diversos motivos, seja como efeito colateral das disputas políticas locais, seja por hostilidade da população. Sun (2014) aponta alguns exemplos ao longo de todo o continente africano, como roubos e sequestros; ataques politicamente motivados, como retaliação à China pela prestação de cooperação com os governos locais; ataques a projetos chineses, em virtude das disputas por trabalho; e ataques às embarcações chinesas por piratas somalis. Para Pequim, oferecer essa proteção mostra-se importante para conservar a imagem externa positiva que o país vem tentando

construir nos últimos anos (BARTON, 2018), além de buscar manter a legitimidade política do regime em âmbito doméstico (SUN, 2014).

Além disso, a China também tem interesse na manutenção da estabilidade regional em função de seus interesses econômicos, em especial no setor energético. A África tem sido cada vez mais relevante para a segurança energética chinesa, diante da crescente necessidade de importação de petróleo. Eventuais instabilidades políticas poderiam pôr em risco os investimentos chineses na região, além de interromper o fornecimento de petróleo e de outros produtos para Pequim (ALDEN; YIXIAO, 2018). Nesse contexto, a garantia de fornecimento estável e seguro de petróleo tornou-se um dos principais objetivos da China no continente, sendo de interesse chinês assegurar a estabilidade regional (HUANG; ISMAIL, 2016).

Diante dessas circunstâncias, o país asiático e os países africanos manifestaram o interesse mútuo em fortalecer a cooperação securitária. No âmbito do FOCAC, a 2ª e a 3ª Reunião do Fórum, realizadas em 2003 e 2006, representaram um primeiro momento de dedicação mais ampla à temática. Em ambas ocasiões, as partes reconheceram a crescente participação chinesa nas operações de paz da ONU conduzidas na África, além de a China ter prometido oferecer suporte material e financeiro às iniciativas regionais voltadas à manutenção da segurança continental (CHINA, 2003; CHINA, 2006b). No âmbito de seu *China's Africa Policy*, de 2006, Pequim também manifestou seu compromisso com a segurança na África, delineando quatro frentes de cooperação, sendo elas a cooperação militar, a resolução de conflitos e as operações de manutenção da paz, a cooperação judicial e policial e as áreas securitárias não-tradicionais (CHINA, 2006a). Na cooperação militar, por exemplo, a China destaca os intercâmbios de oficiais, a transferência de tecnologia e a prestação de treinamento militar aos africanos, enquanto nas áreas securitárias não-tradicionais ressalta-se o combate ao terrorismo e outros ilícitos internacionais, como o tráfico de drogas (CHINA, 2006a).

A despeito desses avanços institucionais, novos riscos continuavam a ser apresentados aos interesses da China na África. A partir de 2005, as ameaças à segurança de seus nacionais e suas companhias em alguns países africanos, como a Líbia e a Libéria, alertaram Pequim para as consequências da instabilidade interna nesses Estados (SUN, 2014). A eclosão da Primavera Árabe, em 2011, chamou ainda mais atenção quanto aos potenciais riscos aos interesses ultramarinos do país asiático. Na guerra civil da Líbia, iniciada em 2011, a convulsão social local expôs cidadãos chineses à violência física, além de ter provocado prejuízos econômicos aos negócios chineses,

estimados em cerca de US\$ 20 bilhões (KAN; YAN, 2018). Essa situação fez com que Pequim tomasse consciência de sua frágil capacidade de proteger seus interesses e cidadãos no estrangeiro (ALDEN; YIXIAO, 2018). Pressionada pela opinião pública doméstica, a China organizou um plano para evacuar mais de 35.000 de seus nacionais localizados em solo líbio, valendo-se de suas forças armadas para conduzir a operação (ZERBA, 2014).

No entanto, além de essas medidas terem sido circunstanciais, a adoção de iniciativas mais duradouras enfrenta consideráveis limitações políticas, porquanto Pequim segue os princípios de não enviar tropas para o exterior e de não interferir nos assuntos internos de outros países (SUN, 2014). Diante dessas dificuldades, a China e a África passaram a buscar imprimir um caráter mais elevado à cooperação securitária, com crescente priorização dos laços com a UA, em especial no âmbito do FOCAC. Em 2012, foi realizada a 5ª Reunião do FOCAC, sob forte influência dos eventos ocorridos na Primavera Árabe. No encontro, além de reafirmarem os compromissos anteriores em relação à paz e à segurança, as partes decidiram criar a *China-Africa Cooperative Partnership for Peace and Security*, uma iniciativa dedicada a discutir e elaborar medidas voltadas à preservação da estabilidade regional (CHINA, 2012).

Outro ponto destacado na reunião foi o reconhecimento da primazia da UA na manutenção da estabilidade na África, refletindo sua crescente contribuição na matéria. Para a China, esse protagonismo da UA na resolução dos conflitos locais seria manifestação do princípio de “soluções africanas para desafios africanos” (CHAN, 2018). Pequim assumiria um papel subsidiário, ao prestar apoio material e financeiro às iniciativas da organização, buscando fortalecer as capacidades africanas para que, assim, a segurança regional fosse garantida de forma endógena (SUN, 2014). Na reunião, a China prometeu apoiar as operações de paz da UA, fortalecer a AAPS, promover intercâmbios de oficiais e prestar treinamento em mecanismos de resolução de conflitos (CHINA, 2012). Esses princípios foram endossados pela China no seu segundo *Africa Policy Paper*, de 2015, que atualizou a primeira edição do documento, de 2006. No texto, o país asiático reforça sua posição de reconhecer que a iniciativa na resolução dos desafios regionais cabe aos próprios africanos, que devem conduzir tais esforços de forma independente e sem interferência externa (CHINA, 2015a).

A destinação de recursos às iniciativas da UA, destarte, vem se destacando como uma importante forma de contribuição chinesa. Na 6ª Reunião do FOCAC, de 2015, a China prometeu fornecer US\$ 60 milhões à UA como assistência militar nos três anos posteriores, além de ajudar

a apoiar a AAPS e seus instrumentos, como a *African Capacity for Immediate Response to Crisis* e a *African Standby Force* (CHINA, 2015b). Ademais, Pequim também tem contribuído de forma mais direta com os esforços da AAPS, como a disponibilização, em 2011, de US\$ 4,5 milhões para a Missão da União Africana na Somália (AMISOM, na sigla em inglês), voltada ao combate do grupo *Al Shabaab* (CHINA DAILY, 2011).

Além dessas questões, a cooperação securitária sino-africana também envolve outras facetas, que são orientadas, também, por uma lógica comercial. Nesse aspecto, a China vem se destacando no comércio de armas e munições e na transferência de tecnologias militares aos países africanos. Conforme o *SIPRI Yearbook* de 2015, entre 2005 e 2014, as exportações globais de armas de Pequim aumentaram 143%, sendo 19% de suas vendas destinadas à África, concentradas em 18 países do continente, geralmente em pequenos volumes (SIPRI, 2015). Entre 2015 e 2020, a China – considerada, em âmbito global, a 5ª maior exportadora de armas do mundo – destinou 16% de todas as suas exportações para o continente africano, enquanto a África subsaariana importou 20% de suas armas da China (SIPRI, 2021). Para Barton (2018), essa maior presença se reflete não apenas em termos quantitativos, mas também qualitativos, uma vez que as indústrias chinesas estão aumentando sua parcela de mercado em produtos com maior valor tecnológico agregado e com maior custo-benefício, a exemplo de *drones*.

Como em outros setores, a China aproveita-se do recuo de companhias ocidentais em países considerados “párias” internacionais, frequentemente sujeitos a sanções, para fortalecer sua presença. Em relação a alguns mercados, a venda de armas chinesas segue uma tendência de décadas, a exemplo do Zimbábue. Após a conquista da independência, em 1980, o então presidente do país, Robert Mugabe, contou com a China para substituir antigos equipamentos por armas mais modernas. Entre 2000 e 2009, Pequim foi responsável por cerca de 39% das importações de armas do Zimbábue (ABEGUNRIN; MANYERUKE, 2020). Outro país beneficiado foi o Sudão, tradicional aliado de Pequim na África. Embora o país tenha passado por diversos conflitos e sofrido sanções ocidentais nas últimas décadas, a China manteve seus negócios com o governo sudanês, inclusive com a instalação de indústrias de armas leves no país (WALSH, 2019). Para Dickey (2011), parte das motivações chinesas estaria relacionada à garantia de segurança nos campos de petróleo. Dessa forma, para esses países africanos, a China atende a demandas que estariam, de outra forma, obstruídas por sanções ocidentais.



Além disso, eventuais dificuldades nas negociações com países ocidentais têm feito com que alguns governos africanos também procurem a China. A Nigéria, nesse sentido, decidiu adquirir equipamentos militares de empresas chinesas em 2005, além de ter aceitado a prestação de cooperação técnica de Pequim (ALDEN, 2007). Por outro lado, o comércio chinês com países imersos em conflitos civis ou considerados autoritários é frequentemente alvo de críticas nas mídias e nos governos ocidentais, que destacam a contribuição chinesa para a exacerbação da violência nessas regiões. Em reportagem de 2008, a rede britânica BBC indicou ter encontrado evidências de que Pequim teria ajudado o governo sudanês durante o conflito civil na região de Darfur, por meio da venda de armas e da prestação de treinamento às forças armadas do país (BBC, 2008). No caso do Zimbábue, outro jornal britânico, o *The Guardian*, informou que um navio chinês transportando armas para o governo de Mugabe teria sido impedido de descarregar os produtos por pressão da Inglaterra e dos EUA, uma vez que os equipamentos poderiam exacerbar a crise política local desencadeada pelas eleições presidenciais de 2008 (THE GUARDIAN, 2008).

No entanto, em termos relativos, as vendas chinesas ocupam uma posição reduzida em comparação com outros países, a exemplo dos EUA e da Rússia, que respondem por um maior percentual do comércio de armas com o conjunto do continente africano. Com efeito, entre 2016 e 2020, a Rússia foi a maior exportadora de armas para a África subsaariana, sendo responsável por 30% das importações da região (SIPRI, 2021). O governo chinês, por seu lado, afirma que, conforme seu princípio de não-interferência nos assuntos internos de outros Estados, suas vendas seguem princípios comerciais, independentemente das práticas internas de seus parceiros (DICKY, 2011). Ao lado da dimensão comercial, Pequim também indica que essas vendas ajudam suas contrapartes a fortalecer suas capacidades militares para que, assim, possam garantir sua própria segurança (CHAN, 2018).

Outra dimensão em que a cooperação securitária sino-africana tem ganhado crescente relevância consiste na participação da China nas operações de paz da ONU conduzidas na África. Para muitos autores, como He (2019), Zürcher (2019) e Suzuki (2011), essa atividade tem sido apontada como uma das principais evidências do maior comprometimento chinês para com a estabilidade do continente africano. Com efeito, a partir do século XXI, Pequim tem destinado um número maior de tropas e de recursos às iniciativas das Nações Unidas. Conforme dados de dezembro de 2020, entre os membros permanentes do CSNU, a China era o maior contribuinte de tropas para as operações de paz da ONU, além de ser o 9º maior entre todos os membros da ONU,

disponibilizando 2.520 profissionais (DPKO, 2020). Em termos financeiros, Pequim também vem aumentando sua parcela de recursos destinados às operações, correspondendo, atualmente, a 15,21% do orçamento total (DPKO, 2021a). No Livro Branco de Defesa da China, de 2019, o país indica que, até aquele momento, 39.000 chineses já haviam participado em 24 operações de paz da ONU em que a China participou (CHINA, 2018a). Além disso, o país tem dedicado esforços para treinar suas tropas e as de outros países, assim como estabeleceu, em 2018, uma Força de Pronto Emprego, colocando à disposição da ONU um contingente de 8.000 soldados (CHINA, 2018a).

Essa destacada atuação reflete uma considerável mudança de posicionamento do país em relação à participação nessas operações. Anteriormente à década de 1970, as autoridades chinesas decidiram afastar o país das iniciativas multilaterais, manifestando reticências quanto à integração em instituições dominadas por potências ocidentais e assentadas sobre princípios liberais, a exemplo da ONU (HE, 2019). Essa atitude refletiu-se na decisão de não participar das operações de paz, demonstrando, ao contrário, hostilidade em relação a tais iniciativas. Para a China, essas missões eram entendidas como ferramenta de disputa entre as pretensões imperialistas dos EUA e da URSS, que intervieram, de forma indevida, nos assuntos internos dos países mais fracos, violando suas soberanias (ZHANG, 1996). Como fator a exacerbar essas suspeitas, a Guerra da Coreia (1950-1953) teve uma repercussão negativa para os governantes chineses, para quem esse conflito foi realizado sob os auspícios da ONU, que autorizou a intervenção na Península Coreana sob liderança dos EUA (TAYLOR, 2014). Além disso, a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC, na sigla em inglês), estabelecida em 1960, também seria caracterizada pelas autoridades chinesas como um instrumento dos EUA para sufocar o movimento de liberação congolês (ZHANG, 1996).

Contudo, nas décadas seguintes a percepção chinesa sobre as iniciativas multilaterais passou por uma gradativa transformação. Essa mudança tornou-se mais evidente com a ascensão de Deng Xiaoping e sua política de reinserir a China nas estruturas e nas dinâmicas internacionais. Um dos reflexos dessa postura foi a decisão de participar das operações de paz da ONU, que se inseria tanto no objetivo de buscar maior cooperação internacional como em propiciar um ambiente externo favorável ao desenvolvimento interno (ZHANG, 1996). Ademais, havia pressão internacional para que a China, como membro permanente do CSNU, assumisse maiores responsabilidades na manutenção da ordem global, e não apenas colhesse seus benefícios sem cooperar com os custos para sua preservação (TAYLOR, 2014). O fim da Guerra Fria também

significou a retomada da importância das operações de paz, em um contexto de otimismo nas instâncias multilaterais. Ainda, a relativa reaproximação da China com os EUA contribuiu para uma maior estabilidade regional na Ásia, liberando Pequim para se engajar em novas iniciativas internacionais (HE, 2019).

Dessa forma, as autoridades chinesas perceberam a oportunidade de melhorar a imagem internacional do país, ao apresentá-lo como um ator responsável e comprometido com as temáticas globais. Outro ponto destacado foi sua tentativa de afastar os temores internacionais quanto à sua ascensão, ao adotar uma linguagem de conciliação e engajamento (SUZUKI, 2011). Em relação à ONU, a China reavaliou sua posição e passou a assumir uma postura positiva frente à organização, afastando-se do posicionamento crítico manifestado no período anterior e reconhecendo a responsabilidade primária do CSNU na manutenção da paz global (ZHANG, 1996). Nesse sentido, a busca pelo *status* de grande potência estimulou as autoridades nacionais a se engajarem, de forma gradual, com as operações de paz (SUZUKI, 2008). Para Zhongying (2005), a maior participação em tais operações poderia, ainda, aumentar o controle chinês sobre os termos em que elas seriam estabelecidas, ajudando a democratizar o processo decisório quanto ao seu estabelecimento.

A partir da década de 1980, a China deu início à participação positiva nas votações do CSNU sobre operações de paz e também começou a contribuir com os recursos devidos a cada membro permanente do Conselho. Em 1981, Pequim manifestou-se, pela primeira vez, de forma favorável em relação a tais missões, quando o CSNU decidiu pela extensão do mandato da Força das Nações Unidas para a Manutenção da Paz no Chipre (UNFICYP, na sigla em inglês). Outro avanço ocorreu em 1988, quando a China decidiu integrar o Comitê Especial das Nações Unidas sobre Operações de Paz (SUZUKI, 2008). A primeira operação de que participou foi em 1989, no Grupo de Assistência das Nações Unidas à Transição na Namíbia (UNTAG, na sigla em inglês) (ZHANG, 1996). Em 1992, a China organizou seu primeiro batalhão de “capacetes azuis”, composto majoritariamente de engenheiros, que foram destinados para atuar no Camboja (GAOYUE; CHAR, 2019).

No entanto, na década de 1990, as operações de paz da ONU foram destinadas a atuar, majoritariamente, em países imersos em conflitos civis, o que representava um maior grau de intervenção no cenário interno dos Estados. Diante desses desafios, a China enfrentou dilemas quanto à sua participação nessas operações, tendo em vista sua histórica posição de defesa do princípio da não-interferência nos assuntos internos de outros países (ZHONGYING, 2005). Em

termos doutrinários, as missões de *peacebuilding*, voltadas à reconstrução de Estados afetados por conflitos, apresentaram ainda mais desafios para Pequim. Com efeito, tais missões refletem a perspectiva da “paz liberal”, que se baseia em princípios liberais de grande intervenção nas dinâmicas internas dos países, como o estabelecimento de economias de mercado e a adoção de regimes democráticos, consideradas medidas necessárias para impedir a recorrência da violência (KUO, 2012). Para Suzuki (2011), esse processo, definido pela autora como “paternalismo internacional”, implica o reconhecimento da autoridade moral de certas nações, sobretudo ocidentais, para guiar outros Estados em direção ao progresso e ao desenvolvimento em moldes liberais, privando os governantes locais de autonomia decisória.

Nesse sentido, a China manifestou sua oposição quanto ao uso da força nas ocasiões em que isso pudesse implicar em violação da soberania do país anfitrião, aceitando integrar apenas missões cujo componente militar fosse restrito à proteção das forças da ONU. Além disso, o eventual envio de tropas seria feito apenas sob solicitação do país a que fossem destinadas e, ainda assim, sua contribuição consistia no envio de contingentes não combatentes (BARTON, 2018). Essa posição foi se tornando mais firme à medida que as operações de paz foram adquirindo crescente componente de *peace enforcement*, com uso de força militar voltado à imposição da paz e de acordos de cessar-fogo (TAYLOR, 2014). Por essa razão, a China absteve-se nas votações do CSNU voltadas ao estabelecimento de missões que envolvessem a imposição da força, embora mantivesse seu apoio às operações tradicionais, a exemplo da ONUMOZ, em Moçambique, de 1994 (TAYLOR, 2014). Os princípios sobre os quais a participação chinesa estaria assentada foram elucidados no seu Livro Branco de Defesa de 2000, sendo eles a não utilização da força, a neutralidade, o consentimento das partes e a resolução pacífica das disputas (CHINA, 2000c).

No continente africano, a China participa desde a década de 1990 de operações de paz na região, com significativo aumento de seu engajamento no século XXI. Para a África, em geral, essa inédita atuação representou uma importante mudança positiva, tendo em vista a potencial contribuição para a estabilidade regional (TAYLOR, 2014). Uma das primeiras contribuições chinesas ocorreu por ocasião da Missão das Nações Unidas para a Somália (UNOSOM II), em 1993. Embora essa missão tenha utilizado a força em um país imerso em conflito civil, a China considerou que o aspecto humanitário do mandato da ONU justificava sua participação (TAYLOR, 2014). Em relação às operações de Angola (UNAVEM I) e da República Centro Africana

(MINURCA), Pequim alertou quanto ao componente militar, indicando uma potencial intrusão em assuntos internos desses países (TAYLOR, 2014).

No século XXI, a China começou a enviar um número maior de tropas para as ações das Nações Unidas, em especial a partir do governo de Hu Jintao, que havia prometido elevar as contribuições do país (GILL; HUANG, 2009). Esse objetivo fazia parte do projeto nacional de se tornar uma grande potência, que se traduziria em uma maior participação nas iniciativas internacionais como fator de legitimidade a tal pleito (SUZUKI, 2008). Em 2003, foram enviadas duas equipes de engenheiros e médicos para a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC, na sigla em inglês) e uma equipe para a Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL, na sigla em inglês), sendo esta a maior contribuição individual chinesa até então (ZHONGYING, 2005). Em 2004, a China já estava entre os 20 maiores apoiadores das operações da ONU (SUZUKI, 2008). Com a publicação do *China's African Policy*, de 2006, Pequim também prometera maior suporte às missões, manifestando seu compromisso com a matéria (CHINA, 2006a).

Uma das principais participações chinesas em operações de paz ocorreu no Sudão. Após demonstrar firme oposição ao estabelecimento de uma operação sem que houvesse um convite nesse sentido, a China passou a mostrar-se disposta a colaborar com a comunidade internacional, em virtude das críticas quanto à sua conduta e a reputação negativa advinda da proximidade com o regime de Cartum (TAYLOR, 2014). Pequim, assim, buscou convencer o então presidente sudanês, Omar al-Bashir, a aceitar o estabelecimento de uma operação de paz no país, o que representou uma mudança significativa na política chinesa de não se imiscuir na política interna de outros governos (KUO, 2012). Como resultado, foi criada, em 2007, a Missão Híbrida das Nações Unidas e da União Africana no Sudão (UNAMID, na sigla em inglês). Posteriormente, a China reforçou sua posição conciliadora ao atuar, de forma decisiva, para a mediação do conflito no Sudão do Sul, em 2013, sendo o reconhecimento de seu objetivo de colocar-se como um país capaz de contribuir para o gerenciamento de conflitos locais (BARTON, 2018).

Essa evolução da participação chinesa nas operações de paz na África se manifesta, também, em termos institucionais e na natureza das tropas enviadas. Em 2009, a China criou o Centro de Operações de Paz, órgão vinculado ao Ministério da Defesa, no intuito de facilitar o compartilhamento de práticas e o treinamento de suas tropas (GAOYUE; CHAR, 2019). Quanto à natureza de sua participação, em 2013 o país enviou, pela primeira vez, um batalhão de infantaria

para atuar na Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali (MINUSMA, na sigla em inglês), rompendo uma tradição de não enviar tropas de combate (HODZI, 2019).

Esse engajamento chinês, entretanto, também atraiu críticas quanto aos seus alegados motivos. Com efeito, costuma-se indicar que Pequim estaria orientada apenas por seus interesses mercantis em determinados países no continente, sobretudo naqueles com os quais mantém fortes laços comerciais, a exemplo do Sudão, onde dispõe de grandes investimentos no setor de petróleo (HODZI, 2019). No entanto, o envio de tropas chinesas não segue um único padrão, porquanto parte considerável de suas forças estão localizadas em países com os quais não há substanciais interesses econômicos, a exemplo do Mali e da Libéria (BARTON, 2018). Ademais, a China indica expressamente que o envio de suas tropas depende das solicitações feitas pelo CSNU (CHINA, 2018b). Nesse sentido, Zürcher (2019) demonstra que a maior presença chinesa em certas operações, como no Sudão, na verdade reflete o próprio número mais elevado das tropas da ONU nesse país, afastando a tese de que Pequim atenderia prioritariamente a seus interesses internos. O autor considera ainda que a atuação da China reflete, sobretudo, sua política de fortalecer as instâncias multilaterais, e a ONU é a principal organização em que o país dispõe de parcela considerável de poder, em virtude de sua posição privilegiada com o poder de veto (ZÜRCHER, 2019).

Além dessa participação direta nas operações de paz, a China também busca fortalecer a imagem de um país que contribui para a resolução dos conflitos na África, indicando outras modalidades de cooperação na dimensão securitária, a exemplo das "áreas não-tradicionais". Com efeito, Pequim adota, também, uma perspectiva não-tradicional de segurança, buscando transcender uma concepção estritamente militar (BENABDALLAH, 2016). Nesse sentido, o intercâmbio de oficiais, a prestação de treinamento às forças armadas, o apoio institucional às estruturas africanas e o combate ao terrorismo e à pirataria destacam-se como outros elementos da política externa chinesa para a África. O Exército de Libertação Popular (PLA, na sigla em inglês), destarte, também conduz as chamadas "operações militares que não a guerra" (MOOTW, na sigla em inglês), destinadas a garantir a segurança e o desenvolvimento nacional por meio de ações que não envolvam a dimensão bélica. Uma de suas principais características consiste em oferecer respostas às ameaças não-tradicionais, como o combate ao terrorismo (GAOYUE; CHAR, 2019). Entre seus princípios, ressalta-se a condução de ações em conformidade com as normas

internacionais, porquanto o governo chinês considera que a legitimidade é um fator importante para sua projeção global (GAOYUE; CHAR, 2019).

Em âmbito marítimo, a China tem buscado garantir a segurança das chamadas linhas marítimas de comunicação e proteger suas embarcações de ataques piratas, tendo em vista sua grande dependência do comércio marítimo global (ERICKSON; STRANGE, 2015). Nos últimos anos, vem se destacando sua participação nas operações de combate à pirataria conduzidas pela ONU, em especial na costa da Somália e no Golfo de Áden. Para Pequim, esse engajamento atende tanto aos seus interesses nacionais quanto internacionais, ao projetar a imagem de um país comprometido com os esforços globais, fator importante do *soft power* chinês (LANTEIGNE, 2013). Essa atuação, por sua vez, reflete uma mudança estratégica da China, que tem buscado reforçar sua capacidade de atuação ultramarina, modernizando sua marinha e suas estratégias navais. No seu Livro Branco de Defesa, de 2013, Pequim expôs o objetivo de expandir suas operações ultramarinas para salvaguardar seus interesses nacionais, contexto no qual sua marinha passou a ser fortalecida (CHINA, 2013).

A primeira vez que o país asiático participou dessas iniciativas foi em 2009, com o envio de navios de escolta para proteger as embarcações mercantes da região, sendo, também, a primeira vez que sua marinha realizou operações em zonas distantes da costa chinesa (LANTEIGNE, 2013). Essa operação foi autorizada pelo CSNU, por meio da resolução 1851, que criou o Grupo de Contato sobre Pirataria na Costa da Somália, permitindo o uso da força para combater as embarcações piratas (CSNU, 2008). Por serem operações conduzidas sob os auspícios da ONU, a participação militar chinesa não violaria o princípio de não enviar tropas ao exterior nem o de não-violação da soberania somali (SUN, 2014).

No âmbito da UA, o combate à pirataria e a segurança marítima continental adentraram a agenda da organização a partir de 2009, culminando na adoção da *2050 Africa's Integrated Maritime Strategy*, em 2012 (ENGEL, 2014). Na 5ª Reunião do FOCAC, no mesmo ano, as partes africanas explicitamente reconheceram os esforços chineses no combate à pirataria no Golfo de Áden e na costa da Somália, destacando sua relevância para a segurança das rotas comerciais da região. Na mesma ocasião, a China prometeu continuar apoiando as iniciativas da ONU e da UA na questão (CHINA, 2012). Com efeito, decorridos dez anos da primeira experiência de participação chinesa, dezenas de iniciativas já foram integradas por Pequim, demonstrando seu compromisso com essa dimensão securitária.

O estabelecimento de uma base logística no Djibuti, em 2017, reforça essa atuação, particularmente em função de relevância estratégica do país africano, localizado no Chifre da África, por onde transita considerável fluxo marítimo entre o Mar Vermelho e o Golfo de Áden, ligados pelo Estreito de Bab al-Mandab. Para a China, a instalação da base objetivou apoiar as embarcações chinesas atuantes na região, a exemplo do reabastecimento de navios (DUTTON; KARDON; KENNEDY, 2020). A demanda por uma base semelhante já era percebida desde 2009, quando seus navios não tiveram autorização para atracar nos portos da costa africana (BARTON, 2018). Em termos estratégicos mais amplos, a base no Djibuti atende aos objetivos defendidos por Xi Jinping de expandir a projeção de poder marítimo da China, sendo uma das expressões da mudança de orientação de sua marinha, passando a atuar em águas distantes e garantindo a liberdade de navegação dos mares (BARTON, 2018).

Em âmbito bilateral, China e Tanzânia realizaram, em 2014, exercícios militares conjuntos na base naval de Dar es Salaam, capital do país africano, com o objetivo de fortalecer as capacidades operacionais de ambos os países, em especial nas operações de combate à pirataria e ao terrorismo (CHINA, 2014). Pequim mantém, ainda, cerca de 100 oficiais militares no local, visando dar continuidade à cooperação militar com o país (CHAN, 2018). A China também busca reforçar sua presença no Oceano Índico, uma vez que a Tanzânia ocupa uma importante posição estratégica no Chifre da África, com acesso ao Golfo de Áden e ao Oceano Índico, locais importantes nas operações antipirataria, sendo de interesse chinês a estabilidade nessa região (ALDEN; YIXIAO, 2018).

Esse conjunto de iniciativas, portanto, evidencia a crescente cooperação securitária entre a China e os atores africanos, e indica, ainda, potencial para aprofundamento. Com efeito, em 2018, foi criado o Fórum de Paz e Segurança China-África, com vistas a fortalecer os laços mútuos de segurança. Na primeira reunião do fórum, mais de 50 representantes de países africanos e da UA compareceram. Entre as discussões levantadas, os africanos apresentaram demandas em prol da estabilidade regional, indicando a necessidade de reforçar a cooperação em matéria de segurança e defesa, como o combate à pirataria e ao terrorismo (ABEGURIN; MANYERUKE, 2020). Um ano depois, uma série de jovens oficiais de países africanos visitaram instalações militares chinesas, no âmbito do objetivo de aprofundamento de laços em Defesa (MARSHALL, 2019). Nesse contexto, porém, cabe também indagar qual a percepção dos atores africanos sobre essa cooperação com a



China e entender como essa relação pode fortalecer sua capacidade de agência internacional, em especial da UA.

#### 4.4 CAPACIDADE DE AGÊNCIA E FORTALECIMENTO DA SEGURANÇA HUMANA NA ÁFRICA

Após a marginalização do continente africano na década de 1990, o início do século XXI tem presenciado uma retomada da relevância estratégica da África no cenário internacional. A “nova corrida para a África”, nesse sentido, expressou a reinserção de atores extrarregionais no continente, que estariam interessados, sobretudo, nos recursos estratégicos descobertos na região – em especial o petróleo – e nas oportunidades comerciais oferecidas pelo mercado regional (AYERS, 2012). A disputa por influência na África, porém, não está mais restrita apenas às antigas potências coloniais; cada vez mais, a presença de países emergentes adiciona um novo elemento às dinâmicas políticas africanas. Tal cenário, para Harman e Brown (2013), seria um reflexo da transição de poder global nas relações internacionais, que teria como uma de suas expressões o fortalecimento dos laços Sul-Sul. Haveria, então, uma “janela de oportunidade” aberta aos atores africanos, que poderiam explorar a retomada de relevância internacional do continente em proveito próprio.

Um dos principais atores emergentes atuando no continente africano é a China. Embora o país asiático tenha um histórico de décadas de cooperação com a África, no século XXI a escala e a natureza dos vínculos sino-africanos são inéditas. Para os atores africanos, a exemplo da União Africana, a crescente presença chinesa na região tem provocado um rearranjo de suas relações externas, ao oferecer uma alternativa de reinserção internacional com base em novos princípios e em novas oportunidades políticas e econômicas. Com efeito, o ex-presidente da Nigéria, Olusegun Obasanjo, afirmou, em 2006, que a liderança do século XXI seria exercida pela China, sendo estratégico, portanto, adotar uma política de proximidade com Pequim (ZHAO, 2014). Nesse sentido, Herman e Brown (2013) consideram que a ascensão chinesa seria uma das expressões das transformações nas dinâmicas internacionais, e sua atuação na África propiciaria uma oportunidade para os atores locais utilizarem essa presença a fim de exercer maior influência global. Em tal contexto, indaga-se em que medida a UA, em particular, estaria exercendo sua capacidade de agência no âmbito da relação sino-africana para extrair benefícios dessa cooperação, no intuito de reposicionar o continente africano nessa ordem internacional em transformação.

Como visto anteriormente, a criação da UA, em 2002, representou a tentativa africana de coordenar os esforços regionais em prol de uma maior integração, com base no ideal pan-africano (UA, 2002). Essa iniciativa refletiu, em termos políticos e institucionais, o chamado “Renascimento Africano”, que consiste em um projeto político e econômico voltado à promoção do desenvolvimento regional e à solução dos conflitos locais, em um processo conduzido pelos próprios atores locais (ADEBAJO, 2013). Em âmbito externo, esse projeto busca superar as tradicionais relações assimétricas do continente por meio do fortalecimento de uma posição de conjunto, o que traria vantagens em termos de negociações internacionais (IKOME, 2010). A plena efetivação dessas propostas, no entanto, esbarrou em deficiências financeiras, comprometendo a autonomia pretendida pela UA e resultando em uma crescente dependência do auxílio de atores extrarregionais, a exemplo da União Europeia (ESCOSTEGUY, 2011).

Em virtude dessas e de outras dificuldades, a exemplo dos sucessivos fracassos dos planos ocidentais para o desenvolvimento da região, a UA e os demais atores africanos têm buscado reformular seus laços externos, no intuito de estabelecer novas relações que estejam em maior sintonia com os projetos regionais. Nesse contexto, a aproximação com a China foi vista como uma oportunidade nesse objetivo de reinserção internacional, tendo em vista a potencial contribuição chinesa para a promoção do desenvolvimento socioeconômico e da estabilidade regional (JONKER; ROBINSON, 2018). Com efeito, Pequim oferecia modelos alternativos de desenvolvimento em relação àqueles prevalentes nas instituições ocidentais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), pondo em questão a perspectiva ocidental sobre as medidas necessárias para atingir o ideal de progresso (HARMAN; BROWN, 2013). Para Mohan e Power (2008), a China tem propiciado novas escolhas econômicas aos países africanos, o que não ocorria desde a adoção de medidas neoliberais na década de 1980.

Os vínculos com a China, portanto, costumam ser valorizados como uma forma de reduzir ou superar a dependência política e financeira em relação aos países e às instituições ocidentais, propiciando maior autonomia aos atores africanos, melhorando sua capacidade negociadora e, assim, elevando sua importância geopolítica (SUTTER, 2013). A política chinesa de não-interferência nos assuntos internos, além do significativo fluxo de comércio e de investimentos proporcionado, atua em favor de uma inclinação dos países africanos em direção à China. O peso econômico e diplomático de Pequim, com efeito, faz pender, cada vez mais, a balança de poder e influência em seu favor. A partir dos anos 2000, muitos países africanos apresentaram um aumento

nas taxas de crescimento econômico, alguns proporcionados pelas demandas chinesas de produtos primários, no âmbito do “superciclo das *commodities*” (CHEN; DOLLAR; TANG, 2018).

Para Taylor (2006), a “diplomacia do petróleo” da China também representou um desafio para os países ocidentais, que tiveram de adaptar os termos de seus negócios no intuito de apresentar propostas mais atraentes para a região. A mera presença chinesa também tem fortalecido a posição internacional de países que não dispõem de consideráveis recursos estratégicos, uma vez que eles passam a contar com um contrapeso político, econômico e diplomático às iniciativas ocidentais consideradas prejudiciais aos seus interesses (CARMODY; OWUSU, 2011). Com efeito, firmas chinesas têm propiciado mais competição em certos mercados locais, elevando os preços dos recursos africanos exportados e reduzindo os custos dos projetos de construção no continente (ZHANG, 2014).

Além disso, as partes também aproveitam a maior coincidência de objetivos políticos, assentados na solidariedade Sul-Sul (MENEZES, 2013). Em função de seu expressivo crescimento econômico e de sua crescente relevância política, a China posiciona-se como um país de elevada influência internacional. Em termos geopolíticos, a África ocupa importante espaço na estratégia chinesa de projetar crescente influência externa. Esse objetivo, por sua vez, coaduna-se com o fomento de uma ordem internacional mais democrática, na qual os países em desenvolvimento tenham mais condições de participar da formulação das regras e das tomadas de decisões nos órgãos multilaterais (SUN, 2014). Para a África, a emergência chinesa e sua posição como uma das principais lideranças do Sul Global oferece uma grande oportunidade para avançar seus próprios interesses, rendendo dividendos em termos políticos, econômicos e diplomáticos (IKOME, 2010). Ao mesmo tempo em que o continente se mostra importante para a China em espaços como a ONU, onde os países africanos respondem por 25% dos membros e votos, Pequim demonstra sua relevância estratégica para o continente africano, como o fato de ser um membro permanente do CSNU.

Dessa forma, a cooperação sino-africana dispõe de consideráveis significados para o eventual mundo pós-Occidental emergente, no âmbito do qual as relações Sul-Sul são cada vez mais relevantes para o futuro das relações internacionais (STADEN; ALDEN; WU, 2018). Nesse sentido, documentos conjuntos tendem a ressaltar a ordem global injusta e desigual na qual se inserem a China e a África. Já na 1ª Reunião do FOCAC, em 2000, as partes manifestaram o descontentamento acerca das diferenças entre os países do Norte e do Sul. Diante do

reconhecimento de que a ordem existente se mostra assimétrica e que não reflete seus interesses prioritários, as partes ressaltaram os esforços dos países do Sul Global para superar tais desigualdades, coordenando suas ações com vistas à construção de um ambiente multilateral e mais democrático que lhes seja mais favorável (CHINA, 2000b).

Nas reuniões subsequentes, essa temática tornou-se uma constante, o que demonstra o compromisso mútuo com a conjugação de esforços e de posições na construção de pautas que reflitam suas necessidades prementes. Para Carrozza (2016), tais avanços significam que a China tem logrado relativo sucesso em socializar seus parceiros africanos no âmbito de uma potencial nova ordem internacional. Conforme a autora, isso seria uma evidência de que as autoridades chinesas buscam, também, reforçar o papel da China como um país formulador de normas, e não apenas um ator passivo quanto à aceitação das atuais regras internacionais (CARROZZA, 2016).

A despeito das vantagens do relacionamento sino-africano, as lideranças africanas vêm tentando aumentar sua capacidade de agência diante da cooperação com Pequim, buscando articular uma posição que consiga extrair o máximo de benefícios possíveis. Para Staden, Alden e Wu (2018), a capacidade de agência seria caracterizada pela possibilidade de tomar decisões independentes e pelo aumento do poder de barganha. No âmbito dos laços sino-africanos, a China normalmente é apresentada como a parte que conduz os rumos das relações, dispondo de iniciativa na proposição da agenda temática. Por outro lado, pouca ênfase costuma ser atribuída aos atores africanos, prevalecendo sua descrição de forma passiva. São destacadas, nesse sentido, as dificuldades dos atores africanos em moldar ou liderar os rumos do FOCAC, resultando em desequilíbrio (MOHAN; LAMPERT, 2012). Haveria uma preocupação, portanto, de que essa relação replicaria o padrão de relacionamento africano com o Ocidente, em que o continente estaria situado em uma posição de subordinação (STADEN; ALDEN; WU, 2018).

No entanto, embora se reconheça que o peso econômico e político do país asiático exerce considerável influência sobre os termos da cooperação, os atores africanos também são capazes de moldar e influenciar a política chinesa para a região. Para Harman e Brown (2013), as análises sobre uma eventual passividade africana não apenas em relação à China, mas também quanto a outros atores extrarregionais, no âmbito da “nova corrida pela África”, mostram-se incapazes de compreender como os atores africanos utilizam essa competição internacional em seu próprio benefício, fortalecendo sua capacidade de agência. Conforme os autores, mesmo diante de uma ordem internacional assimétrica, a África mostra-se capaz de apresentar suas demandas de forma

autônoma, reduzindo a dependência externa quanto ao estabelecimento de sua agenda. Com efeito, as doações da OCDE já não implicariam em significativa influência sobre os rumos da região, e novos contratos no setor de energia, propiciados pela entrada de empresas dos países emergentes – como a Petrobrás – também são exemplos de alternativas oferecidas às autoridades locais (HARMAN; BROWN, 2013).

Esses eventos apontam, portanto, para a crescente autonomia do continente africano, que também vem se expressando nas suas relações com a China. Nesse contexto, como forma de reduzir as distorções nos laços com Pequim, os atores africanos buscam reforçar seu poder negociador e sua capacidade de agência nas instâncias de diálogo com a China, seja em âmbito bilateral ou no FOCAC. Para Lopes (2016), a relação sino-africana, na última década, vem passando por mudanças em direção a uma parceria mais equilibrada, em que as prioridades dos países africanos, mesmo aquelas que não coincidem com os interesses chineses, também estariam sendo levadas em consideração. Embora tais laços tenham significado um elevado crescimento do comércio e dos investimentos, muitas lideranças africanas ressentem-se da ausência de igualdade no âmbito dessa relação.

Uma das principais preocupações que congrega grande parte das lideranças regionais consiste na estrutura de comércio, considerada prejudicial por alguns países africanos, ao reproduzir um padrão que não atenderia aos seus objetivos de buscar um desenvolvimento endógeno (CARMODY; OWUSU, 2011). Durante a 5ª Reunião do FOCAC, em 2012, o então presidente da África do Sul, Jacob Zuma, ao mesmo tempo em que reconheceu os profundos laços entre as partes, também alertou para o fato de que a manutenção do atual padrão comercial com a China, no longo prazo, seria insustentável. Para Zuma, o passado colonial do continente e suas relações econômicas com os países ocidentais criavam uma necessidade de adotar cautela na constituição de laços comerciais com outros atores (THE PRESIDENCY, 2012). Nesse contexto, uma das principais preocupações regionais é a excessiva dependência de poucos produtos na sua pauta exportadora, o que os tornam vulneráveis ante a volatilidade do preço internacional dos bens primários, como ocorreu durante a crise econômica mundial de 2008, com impactos sobre a renda nacional (JONKER; ROBINSON, 2018).

Nesse sentido, as principais experiências de maior autonomia nas relações com a China ocorrem a nível bilateral. Na Zâmbia, os investimentos de firmas chinesas nas minas de cobre do país implicaram, também, em crescente insatisfação popular, principalmente em função dos

alegados abusos cometidos contra funcionários zambianos. Esse sentimento anti-China foi capitalizado pelo opositor Michael Sata, que venceu as eleições presidenciais, em 2011, a partir de um discurso crítico a Pequim (ZHAO, 2014). Logo em seguida, o governo da Zâmbia decidiu dobrar o preço dos direitos de exploração das minas de cobre pelas empresas chinesas (MOHAN; LAMPERT, 2012). Embora Sata tenha atenuado o tom das críticas nos anos seguintes, as autoridades chinesas perceberam que sua abordagem teria de ser adaptada, a fim de oferecer uma resposta aos questionamentos quanto à sua atuação local. Visando a contornar as tensões, Pequim convidou Sata a uma visita ao país, recebendo-o em 2013 e estabilizando os laços (ZHAO, 2014).

Em Angola, as autoridades nacionais conseguiram, com relativo sucesso, manter certa autonomia no gerenciamento dos recursos destinados pelas firmas chinesas para a reconstrução do país, após a guerra civil, em 2002. Tais recursos foram dedicados ao Gabinete de Reconstrução Nacional, órgão subordinado ao presidente angolano (MOHAN; LAMPERT, 2012). Na África do Sul, as autoridades nacionais apresentaram queixas quanto à excessiva competição dos produtos chineses, que estaria prejudicando, sobretudo, a indústria têxtil local. Como resposta, a China adotou medidas para evitar a pressão sobre os setores produtivos africanos mais prejudicados, a exemplo da introdução de tarifas de exportação em produtos têxteis chineses, além de firmar acordos de isenção tarifária para certos bens africanos (CARMODY; OWUSU, 2011).

No entanto, embora tais iniciativas sejam manifestações do desejo por maior equilíbrio nos laços com a China, os exemplos ainda são exíguos e restritos ao nível bilateral. Ademais, Carmody e Owusu (2011) consideram que essas concessões chinesas são medidas paliativas, sem que haja uma profunda reformulação do padrão comercial entre as partes. Em virtude dessas dificuldades, tem-se verificado uma crescente articulação dos atores africanos para adotar uma posição de conjunto em relação aos laços com a China, o que poderia fortalecer a capacidade negociadora do continente (STADEN; ALDEN; WU, 2018). A UA, nesse sentido, é apontada como o ator regional que seria capaz de articular, com maior eficácia, essa posição continental. Com efeito, um dos objetivos previstos durante a criação da Organização foi reforçar a posição internacional da África, fomentando laços que contribuíssem para o desenvolvimento do continente. O fortalecimento de sua capacidade institucional, nesse sentido, propiciaria a construção de relações que estivessem em sintonia com as prioridades, os valores e as estratégias desenvolvidas pela organização, refletidas em seus planos estratégicos e em outros programas (NDZENDZE; MONYAE, 2019).

A despeito dessas propostas, alguns fatores dificultam a adoção de uma postura comum em relação a Pequim. Um dos principais desafios consiste na grande diversidade de vozes africanas, elemento inerente a um continente com 55 países. Embora haja alguns desafios comuns às nações africanas, as inúmeras diferenças e os distintos níveis de desenvolvimento socioeconômico são refletidos em prioridades nacionais nem sempre coincidentes (IKOME, 2010).

Além disso, o próprio processo de tomada de decisão no âmbito da UA tem sido discutido, no intuito de identificar quais são os principais órgãos responsáveis pela política externa regional e como se pode definir a capacidade de agência da África nas discussões com a China. Embora o continente tenha avançado seu projeto de integração regional, os esforços regionais ainda estão longe de resultar na criação de um órgão que seja responsável pela formulação de uma política externa unificada. A atribuição de maiores poderes de negociação à UA também enfrenta resistências de alguns países africanos, que não desejam ceder parcela de sua soberania, a despeito da retórica favorável ao engajamento multilateral (IKOME, 2010). Para Carrozza (2018), a grande dependência externa quanto ao financiamento da UA também compromete seu processo decisório. Ademais, em decisão de 2015, foi estabelecido que seis países africanos (África do Sul, Nigéria, Argélia, Angola, Egito e Líbia) deveriam aumentar suas contribuições à organização, por serem mais ricos que a maioria dos demais. Aponta-se, porém, para o risco de que as prioridades da UA seriam desproporcionalmente influenciadas por esse pequeno grupo de Estados (CARROZZA, 2018).

Em termos diplomáticos, há dificuldades adicionais, como o fato de um país africano, Essuatíni (antiga Suazilândia), manter relações diplomáticas com Taiwan. Pelo lado chinês, o padrão histórico de relacionamento com a África privilegia os laços bilaterais, com foco nas relações entre governos, enquanto a parceria com a UA ainda está em seus estágios iniciais, com uma agenda temática mais reduzida. A inserção da UA nas negociações sino-africanas, assim, seria relativamente recente, além de seus laços com Pequim estarem concentrados, sobretudo, na dimensão securitária (UKEJE; TARIKU, 2018). Ademais, Sun (2014) aponta que a formulação da política externa da China para a África costuma ser disputada pelos ministérios do comércio e da defesa, resultando em uma política por vezes contraditória.

A despeito dessas dificuldades, nos últimos anos as relações entre a China e a UA vêm presenciando um progressivo avanço, manifestando o esforço chinês de transcender os laços bilaterais e fortalecer sua abordagem multilateral. As autoridades chinesas mostram-se cada vez

mais sensíveis à retórica pan-africanista, apoiando o projeto de integração africana, cujo progresso institucional ocorreu de forma paralela ao aprofundamento dos laços regionais com o país asiático (BENABDALLAH, 2016). Além disso, Carozza (2016) destaca que, para a estratégia global mais ampla da China, as relações com o fórum regional africano permitem às autoridades chinesas compreender como seus projetos estão sendo avaliados regionalmente e, eventualmente, adaptar suas estratégias. Com efeito, o ajuste de suas práticas e a atenção às demandas locais constituem-se importantes medidas para a reputação de Pequim, diminuindo as críticas quanto à sua atuação na África e mesmo fora do continente (ZHAO, 2014).

A China já havia manifestado apoio ao estabelecimento da UA em 2000, no âmbito da 1ª Reunião do FOCAC, além de demandar da comunidade internacional suporte à iniciativa regional (CHINA, 2000). Nas reuniões do FOCAC de 2003 e 2006, a UA participou como observador, iniciando sua integração nas discussões sino-africanas, e, em 2008, teve início o diálogo estratégico UA-China. Esse engajamento culminou em 2012, na 5ª Reunião do FOCAC, quando a UA participou, pela primeira vez, como membro pleno do Fórum, o que demonstrou o reconhecimento pela China de que a UA consistia no ator pan-africano por excelência, decidindo alinhar seus objetivos com essa organização (UKEJE; TARIKU, 2018). Em 2015, foi estabelecida uma missão diplomática chinesa permanente na UA, refletindo a necessidade de estabelecer um contato regular com a organização (CARROZZA, 2018). Esse movimento foi seguido pelo estabelecimento de uma missão da UA em Pequim, em 2018 (AFRICA NEWS, 2018). De forma paralela, o governo chinês também vem reconhecendo a importância das comunidades econômicas regionais, evidenciando a relevância das dinâmicas regionais para os esquemas securitários do continente (WALSH, 2019). Além disso, o país integra diversos organismos e instituições regionais e sub-regionais como ator extrarregional, a exemplo do Banco Africano de Desenvolvimento (LOPES, 2016).

No âmbito da UA, propostas foram apresentadas com o objetivo de aperfeiçoar a capacidade de agência africana e aumentar sua eficiência nas negociações internacionais. Destaca-se, nesse sentido, a proposta apresentada pelo atual presidente de Ruanda, Paul Kagame, por ocasião da 28ª Reunião da UA, em 2017 (UA, 2017). Conforme o texto, uma das medidas sugeridas consiste em reduzir o número de atores responsáveis pela condução das negociações externas, que devem atuar como representantes da África como um todo. Isso reflete o desejo de apresentar uma posição mais unificada do continente nos assuntos globais, favorecendo a consistência e a continuidade das



políticas regionais (UA, 2017). Em relação à China, tais reformas poderiam contribuir para diminuir as discrepâncias do relacionamento sino-africano, em direção a uma relação mais equilibrada (STADEN; ALDEN; WU, 2018).

Esse fortalecimento da capacidade de agência da UA pode avançar uma abordagem própria para os desafios continentais. Nesse sentido, destaca-se a abordagem da segurança humana, que enfatiza as novas ameaças à segurança dos indivíduos e das sociedades, como o terrorismo e a insegurança alimentar. Essas preocupações são refletidas no Ato Constitutivo da UA, que destaca, ainda, as implicações mútuas entre a estabilidade regional e a promoção do desenvolvimento (UA, 2002). Como manifestação do reconhecimento desse paradigma, a segurança humana foi reforçada no *APSA Roadmap 2016-2020*, documento publicado em 2015 e que estabelece as estratégias da UA nas matérias sobre paz e segurança (UA, 2015a). Ademais, essa perspectiva também foi prevista na Agenda 2063, adotada em 2015, pela UA, que consiste no principal programa de desenvolvimento do continente, estabelecendo uma série de aspirações regionais (UA, 2015b). A perspectiva da segurança humana figura no seu 4º objetivo, que prevê esforços para promover uma África pacífica e segura, destacando a necessidade de eliminar os conflitos armados, o terrorismo, o extremismo, a intolerância e a violência de gênero, consideradas as principais ameaças à segurança humana, à paz e ao desenvolvimento (UA, 2015b).

Com base nesse parâmetro, a maior aproximação com a China apresenta vantagens para a UA, tendo em vista a coincidência de posições no que diz respeito ao nexos entre segurança e desenvolvimento como forma de promover a estabilidade regional e gerar benefícios para a população. Com efeito, a China adota a abordagem da “paz por meio do desenvolvimento”, conforme a qual a promoção das condições de vida locais teria um efeito positivo na redução de conflitos, em uma relação de interdependência. Esse princípio estava presente tanto no governo de Hu Jintao, em que se considerou que o desenvolvimento nacional seria propício à manutenção da segurança internacional, quanto no governo de Xi Jinping, cujo “*Chinese Dream*” também atribui centralidade ao progresso material nacional e ao aumento do bem-estar da população, fatores considerados essenciais para a segurança do país (ECONOMY, 2018). Essa abordagem, por sua vez, diferencia-se substancialmente das perspectivas predominantes nos círculos ocidentais, que se baseiam na chamada “paz liberal”, assentadas, prioritariamente, na promoção da democracia e nas reformas econômicas para se atingir uma paz sustentável (KUO, 2012; TAYLOR, 2007).

Em relação à noção de segurança, a China adota uma perspectiva multidimensional, englobando fatores relacionados ao desenvolvimento e não reduzidos à dimensão estritamente militar. Reconhecendo que as causas de insegurança se encontram no subdesenvolvimento, Pequim considera que a estabilidade nacional ou regional pode ser alcançada por meio, por exemplo, da redução da pobreza, pela oferta de oportunidades econômicas e pela melhora das condições de vida da população (BENABDALLAH, 2016). Essa abordagem se reflete na sua cooperação com a África, porquanto o nexo segurança-desenvolvimento consiste em um dos principais fundamentos das relações sino-africanas, previsto no *China's African Policy*, de 2006 (CHINA, 2006a), e nos Planos de Ação do FOCAC. Na 1ª Reunião do Fórum, as partes reconheceram que a instabilidade política, as tensões sociais e os conflitos na África seriam resultados das dificuldades em sanar as dificuldades políticas e econômicas. Como resultado, considerável parcela dos recursos humanos e econômicos estaria sendo absorvida para tratar dessas questões, impedindo a promoção do desenvolvimento regional (CHINA, 2000b).

Um dos focos chineses, nesse contexto, é a construção das capacidades africanas, no intuito de fortalecer as instituições e iniciativas regionais de forma a tornar a região mais autônoma no gerenciamento de seus desafios securitários (BENABDALLAH, 2016). Com efeito, Pequim vem demonstrando crescente reconhecimento quanto à capacidade da UA em resolver seus próprios desafios nessa dimensão, endossando o lema pan-africano de “soluções africanas para problemas africanos”. Nas sucessivas reuniões do FOCAC, as partes reafirmaram a primazia das instituições africanas na matéria, contexto no qual a contribuição chinesa seria complementar, ajudando a operacionalizar as iniciativas e estruturas regionais. A aproximação chinesa com a UA e outras organizações regionais, assim, mostra-se cada vez mais relevante, na medida em que esses atores dispõem de instrumentos mais adequados na apresentação de soluções à instabilidade continental (STADEN; ALDEN; WU, 2018). Em virtude disso, a China entende que o desenvolvimento dos recursos humanos e materiais, a prestação de treinamento militar e o convite feito a oficiais africanos para visitas às academias militares chinesas são medidas mais propícias (HUANG; ISMAIL, 2016).

Pequim também vem se destacando na disponibilização de recursos às iniciativas africanas, a exemplo das contribuições às operações de paz. Para a África, essa contribuição é de especial relevância, tendo em vista que grande parte das iniciativas securitárias da UA são financiadas por atores ocidentais, como a UE, como ocorreu na operação de paz no Sudão (UNAMID) (ALAO;

ALDEN, 2018). Diante desse cenário, a China se dispôs a oferecer suporte técnico e financeiro para operacionalizar as iniciativas locais. Nas operações de paz, Pequim atribui crescente foco a questões relacionadas à promoção do desenvolvimento. Nas situações que envolvem reconstrução nacional, as forças armadas chinesas também realizam tarefas voltadas à reconstrução da infraestrutura local e à prestação de ajuda humanitária, em um esforço para promover as capacidades locais (BENABDALLAH, 2016; ABEGURIN; MANYERUKE, 2020). Com essas medidas, além de apoiar as atividades regionais, a China também evita ser acusada de interferir nos assuntos internos de seus parceiros, mantendo em vigor um importante princípio nas suas relações com a África (ALAO; ALDEN, 2018).

Ademais, há também tentativas para que haja uma maior coincidência de esforços entre as iniciativas africanas e os projetos da China. Nos últimos anos, as áreas prioritárias da UA estão cada vez mais refletidas nas modalidades de cooperação sino-africana. Para Staden, Alden e Wu (2018), áreas como investimento em infraestrutura, paz e segurança e saúde pública estão sendo incluídos, de forma crescente, nos discursos oficiais chineses. Esse discurso tem sido colocado em prática pelos investimentos de Pequim na infraestrutura e nos setores agrícolas, industriais, escolares e de saúde africanos, com benefícios para a população local. Para os autores, isso indica que a China vem moldando seu engajamento com a África para que os interesses de seus parceiros sejam incluídos nas suas políticas para o continente. Como evidência disso, em 2015 e em 2016, a China e a UA firmaram memorandos de entendimento voltados à construção de infraestrutura em todo o continente africano, com o objetivo de viabilizar as conexões entre os mais distintos pontos da África (BREUER, 2017).

Destacam-se, nesse sentido, as convergências existentes entre a iniciativa chinesa BRI e a Agenda 2063 africana. Pequim entende que suas metas em prol do desenvolvimento podem propiciar sinergias com os objetivos africanos. Esse reconhecimento ocorreu no âmbito da 7ª Reunião do FOCAC, de 2018, em que a Agenda 2063 foi incluída nos objetivos da cooperação sino-africana. Ademais, foi estabelecido que a BRI deveria ser implementada em linha com esse programa africano, contando, ainda, com a UA como um parceiro-chave neste processo (CHINA, 2018b). Essa articulação, portanto, oferece uma oportunidade para que os investimentos chineses possam ser canalizados para áreas prioritárias africanas.

Um dos objetivos da Agenda 20163, presente no ponto 2, consiste em atingir um continente integrado e unido politicamente, amparado nos ideais pan-africanistas e do Renascimento Africano

(UA, 2015b). Ademais, na dimensão securitária, o ponto 4 destaca o objetivo de se atingir uma África pacífica e segura, manifestando a necessidade de eliminar os fatores de insegurança, como os conflitos civis e o terrorismo (UA, 2015b). Outra iniciativa prevista foi o estabelecimento de uma zona de livre comércio no continente – que, com efeito, foi criada em 2018 (entrando em vigor em 2021), quando os 55 países africanos estabeleceram a Zona de Livre Comércio Continental Africana (AfCFTA, na sigla em inglês). A zona prevê a criação de um mercado único, a possibilidade de redução e eliminação das tarifas fronteiriças e a livre circulação de pessoas, reforçando o multilateralismo e a cooperação interafricana, no intuito de aumentar a taxa de comércio intrarregional – que, atualmente, é uma das mais baixas do mundo, com apenas 15% (UNCTAD, 2019).

Em relação à presença africana no BRI, os atores regionais estão demonstrando uma maior capacidade de agência, tentando tornar a iniciativa chinesa mais sensível às demandas locais. Com o objetivo de investir na infraestrutura de diversos países, a BRI atende, em grande medida, às necessidades africanas (STADEN; ALDEN; WU, 2020). Como forma de conciliar seus interesses, a China e a UA estabeleceram o *Belt and Road Dialogue for China-Africa Cooperation*, em 2019. A intenção do mecanismo é fortalecer o apoio africano à iniciativa, além de apresentar as demandas da região. Na ocasião, o representante chinês na UA, Liu Yuxi, congratulou a organização pela criação da AfCFTA, prometendo a continuação da contribuição chinesa na promoção da integração regional africana (CHINA, 2019). Além disso, outra questão exposta pelo ex-Primeiro Ministro da Etiópia, Hailemariam Desalegn, foi reforçar a necessidade de expandir a iniciativa chinesa para além dos laços bilaterais, a fim de conferir uma dimensão multilateral da BRI, englobando, de forma crescente, a UA como um ator importante nesse aspecto (GLOBAL TIMES, 2019).

Liu Yuxi também afirmou que o diálogo entre a China e a UA seria uma oportunidade para aprofundar os laços sino-africanos, além de oferecer um espaço para que pudessem, de forma conjunta, explorar os desafios e as oportunidades no contexto africano (CHINA, 2019). Em 2018, Xi Jinping já havia manifestado apoio à participação dos atores africanos na construção conjunta das iniciativas da BRI, fomentando a construção de infraestrutura condizente com as condições nacionais de cada parte. Para o presidente chinês, essa medida seria uma expressão do princípio dos ganhos mútuos que orientam a política externa chinesa para a África, propiciando, assim, um futuro próspero para as partes (CHINA, 2018).

Para Ndzendze e Monyae (2019), o fortalecimento da capacidade institucional da UA poderia refletir-se em uma posição mais harmônica e integrada da África diante da BRI, resultando na extração de maiores benefícios da cooperação com a China. Além disso, os autores consideram que Pequim também teria vantagens com essa posição de conjunto do continente africano, ao não ter que negociar com uma multiplicidade de atores regionais. Para Ukeje e Tariku (2018), a aproximação China-UA refletiria o interesse mútuo na diplomacia multilateral. Nesse aspecto, é possível perceber uma paulatina mudança de percepção do país asiático quanto ao potencial negociador da UA, que seria vista cada vez mais como um parceiro privilegiado no âmbito das relações sino-africanas (NDZENDZE; MONYAE, 2019).

Além da questão infraestrutural, um dos principais desafios ao continente tem sido a questão da saúde, tema que tem recebido crescente destaque internacional e que, nos últimos anos, também tem sido analisado a partir de suas implicações securitárias. Como reconhecimento de sua relevância para o panorama securitário africano, o tema da saúde está presente no Protocolo de criação do Conselho de Paz e Segurança da UA, principal órgão da AAPS. No Protocolo, o combate a doenças, em especial a AIDS/HIV, é elencado como uma das principais ameaças à segurança regional (UA, 2004). No caso do HIV/AIDS, a África subsaariana foi uma das regiões mais afetadas, com profundo impacto na segurança dos indivíduos e das sociedades. O enfoque na segurança humana – presente no Protocolo do CPS – viabilizou uma mudança de percepção sobre as ameaças aos indivíduos nessas regiões, contexto no qual o combate às doenças constitui-se como uma urgência local e um relevante fator de instabilidade (HARMAN; BROWN, 2013).

Para as autoridades africanas, essa situação também evidenciou sua capacidade de agência ao buscar apoio internacional para a solução da pandemia de AIDS/HIV, cuja difusão poderia acarretar insegurança em âmbito global (HARMAN; BROWN, 2013). Nessa dimensão, a China, como visto anteriormente, presta uma cooperação de décadas com suas contrapartes africanas, fornecendo remédios, investindo na infraestrutura local e oferecendo apoio técnico (JONKER; ROBINSON, 2018). Em 2018, durante a 7ª Reunião do FOCAC, a saúde pública foi elencada como uma área prioritária das partes (CHINA, 2018a). Grande parte da coordenação dos esforços na área está centrada nos Centros Africanos para Prevenção e Controle de Doenças (CDC, na sigla em inglês), que são agências da UA voltadas ao fortalecimento institucional da saúde pública na África e à viabilização de respostas rápidas às doenças no continente. Após o surto de ebola, em 2014, os laços sino-africanos, sob coordenação do CDC, foram ainda mais fortalecidos, com o fornecimento

de recursos e de treinamento da parte chinesa, ajudando a combater essa e outras doenças, além de fortalecer as capacidades regionais (GAO; NKENGASONG, 2019).

Outro tema que manifesta a crescente capacidade de agência africana consiste na preocupação manifestada por atores africanos quanto ao tráfico ilegal de animais selvagens. Após inúmeras organizações da sociedade civil terem manifestado críticas à China em virtude da grande demanda chinesa por marfim, que estaria levando à caça predatória de elefantes e rinocerontes, o país asiático buscou atender a demanda africana de apresentar um maior comprometimento no combate ao tráfico ilegal de animais. Em 2015, foi realizada uma série de eventos dedicados à inclusão do tema no âmbito do FOCAC, o que culminou na introdução da questão na 6ª Reunião do Fórum, realizada no mesmo ano. Além disso, a China afirmou que adotaria medidas para dismantelar seu comércio doméstico de marfim até o fim de 2017 (STADEN; ALDEN; WU, 2018).

Em âmbito marítimo, como visto, há uma gradativa conjugação de esforços entre a UA e a China para garantir um ambiente seguro e sustentável. Conforme o *2050 Africa's Integrated Maritime Strategy*, de 2012, o paradigma da segurança humana destaca-se, expressamente, como um dos princípios a nortearem os esforços regionais (UA, 2012). De acordo com o documento, os mares, oceanos e rios africanos constituem-se como importantes pilares do desenvolvimento socioeconômico regional, e a redução dos riscos nesses espaços propiciaria uma melhora do bem-estar da população (UA, 2012). As sinergias sino-africanas no combate à pirataria, nesse contexto, são de crescente relevância, tanto ao atender os interesses estratégicos da China quanto por assegurar proteção a uma relevante dimensão do panorama securitário africano.

Diante desses casos, constata-se que o relacionamento sino-africano também é moldado pelas particularidades dos países africanos, cujas demandas são cada vez mais evocadas nas reuniões entre as partes, e a China vem demonstrando considerável atenção às sensibilidades africanas. A inclusão desses temas no FOCAC e a integração da UA como membro pleno do Fórum reforçam o elevado comprometimento conjunto para buscar uma relação mais equilibrada e que se traduza em ganhos mútuos.

## 5 CONCLUSÃO

A emergência de uma série de desafios à segurança dos povos africanos, em especial no pós-Guerra Fria, ensejou a adoção de novas instituições e abordagens voltadas para lidar com as questões prementes do continente, como a instabilidade regional e os obstáculos à promoção do desenvolvimento socioeconômico. A criação da União Africana, em 2000, foi uma resposta a esse cenário. Sendo a expressão política do Renascimento Africano, a UA buscou apresentar “soluções africanas para os problemas africanos”, pretendendo garantir maior autonomia ao continente na condução de sua agenda política, econômica e securitária. Em virtude das novas fontes de ameaças identificadas na África, a adoção do paradigma da segurança humana representou uma tentativa de articular as dimensões desenvolvimentista e securitária no âmbito da Arquitetura Africana de Paz e Segurança. No século XXI, a retomada da relevância estratégica do continente, após a marginalização na década de 1990, teria oferecido uma oportunidade aos atores regionais para buscar uma posição internacional de maior destaque no âmbito de uma ordem global em transformação. Nesse contexto, a China tem sido considerada um importante parceiro dos países africanos, em função de sua crescente interação nas dinâmicas regionais.

Diante de tal cenário, essa pesquisa procurou analisar como a implementação dos objetivos securitários e desenvolvimentistas, sintetizados na noção de segurança humana, contribuiria para o objetivo da UA de buscar uma reinserção internacional na emergente Ordem pós-Occidental, valendo-se de sua capacidade de agência para moldar a cooperação com a China aos propósitos regionais. Ademais, pretendeu-se examinar a emergência da segurança humana na AAPS e a atuação dessa Arquitetura no enfrentamento dos desafios regionais, as modalidades de cooperação entre a China e os atores africanos e a capacidade de agência da UA no âmbito dessas relações. Com isso, buscou-se demonstrar que a adoção do paradigma da segurança humana na AAPS poderia moldar a estratégia da UA no âmbito da cooperação com a China, adequando tais laços às prioridades regionais – como a promoção da estabilidade e do desenvolvimento – e, assim, contribuindo para reposicionar a África em um mundo em transformação.

Durante quase todo o período da Guerra Fria, o conceito dominante de segurança em Relações Internacionais priorizou o caráter militar e estava centrado na segurança do Estado, tendo em vista a influência da corrida armamentista e da potencial confrontação nuclear. O fim desse período, porém, foi acompanhado de uma ampliação da noção de segurança, que passou a

transcender a dimensão exclusivamente militar e a incluir outros temas e referentes de análise, como os indivíduos e a sociedade. A Teoria Crítica, nesse sentido, contribuiu para questionar os postulados teóricos e metodológicos de perspectivas anteriores, resultando na abertura de novos paradigmas securitários. Na década de 1990, a divulgação do conceito de segurança humana pelo Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU representou a adoção de um enfoque de temática mais amplo e centrado nas particularidades das regiões periféricas, que se deparavam com novas fontes de ameaça e insegurança à sua população, a exemplo das guerras civis e das mudanças climáticas. Dessa forma, essa abordagem passou a ser utilizada de forma complementar ao tradicional conceito de segurança nacional, levando em consideração outros interesses que não aqueles exclusivamente estatais ou que refletissem as circunstâncias específicas dos países ocidentais.

Para os países periféricos, o enfoque da segurança humana permitiu articular as dimensões securitárias e desenvolvimentistas, com vistas a atender às necessidades regionais de forma mais adequada. Com efeito, as pautas políticas e teóricas que dispunham de um enfoque mais militar não correspondiam às questões mais urgentes dessas regiões, cujos desafios centravam-se em aspectos relacionados ao desenvolvimento socioeconômico. Por outro lado, a perspectiva multidimensional presente no conceito de segurança humana permitia analisar, com mais precisão, as características subjacentes aos conflitos locais. Afora as questões estritamente militares, os fatores políticos, econômicos, sociais e culturais passaram a ser abrangidos como elementos de análise, o que contribuiria para a formulação de políticas mais adequadas às circunstâncias de cada país e região.

No continente africano, as estruturas políticas e econômicas regionais foram afetadas, de forma significativa, pelo avanço do imperialismo europeu. A imposição de um modelo de dominação e de uma estrutura produtiva voltada à exploração de bens primários resultou em uma ampla subjugação dos povos locais ante os colonizadores. Em termos institucionais, a tentativa de implementação da forma de Estado europeu, alheio à realidade local, causou um profundo desajuste entre as práticas locais anteriormente vigentes e os princípios subjacentes a tal modelo estatal, a exemplo da noção de território. Ainda que tenha havido, no geral, certas diferenças entre os modelos de colonização de cada potência europeia, o traço característico do período colonial foi a violência inerente à imposição de estruturas que refletiam a própria história do Velho Continente. Percebe-se, assim, que a desconsideração das características específicas da África – como a vasta



extensão geográfica e a reduzida densidade demográfica – mostrou-se deletéria para a adoção de uma forma de organização política e econômica atinente ao continente, com efeitos até os dias atuais.

Com a conquista da independência, o processo de formação das estruturas estatais foi acompanhado, em geral, de acentuada instabilidade política, em virtude das estruturas burocráticas coercitivas herdadas do período colonial e das próprias dinâmicas conflitivas locais. Em alguns países, como o Congo, ocorreram guerras civis com vistas à conquista do poder após o vácuo administrativo deixado pelos antigos colonizadores. A nível externo, o principal desafio dos regimes africanos seria assegurar seu reconhecimento internacional, etapa necessária para a plena participação nas dinâmicas globais. A criação da Organização da Unidade Africana, por sua vez, garantiu a prevalência dos princípios da integridade territorial, da soberania nacional e da não-interferência nos assuntos internos de seus membros, contribuindo para a relativa estabilidade regional. Todavia, ainda que a OUA estivesse assentada nos princípios da solidariedade pan-africana e tenha contribuído para o processo de descolonização, a prioridade conferida aos assuntos exclusivamente estatais implicou em passividade e negligência diante das graves violações de direitos humanos no continente. Como resultado, a OUA foi considerada uma organização em grande medida inoperante quanto à proteção dos indivíduos no interior dos Estados africanos.

O fim da Guerra Fria representou uma exacerbação das dificuldades africanas. Apesar do cenário de otimismo prevalecente no início da década de 1990, o que ocorreu nos anos seguintes foi uma piora das condições políticas e econômicas africanas. Nesse contexto, o continente africano viu-se crescentemente marginalizado no cenário internacional, tendo em vista a perda de relevância estratégica da região. Esse momento coincidiu com os piores resultados dos sucessivos planos de desenvolvimento impostos aos regimes regionais, a exemplo dos Programas de Ajustes Estruturais aos países do continente – que, em verdade, contribuíram para piorar a situação das economias locais. Como consequência, os Estados africanos tornaram-se ainda mais frágeis em termos econômicos, políticos e institucionais, tendo em vista a insuficiência de recursos para manter os serviços públicos minimamente operativos e para conservar a capacidade de manter a ordem interna. Em tal cenário, houve uma considerável perda de controle das dinâmicas políticas internas, motivando uma crescente disputa pelo poder entre grupos distintos.

Assim, novos desafios emergiram, como o aumento no número de conflitos civis e a piora das condições socioeconômicas. Em conjunto com as já tradicionais dificuldades dos países locais

para lograr o desenvolvimento e manter a estabilidade interna, a marginalização do continente refletiu-se na saída de recursos externos e uma indisposição da comunidade internacional em combater as distintas ameaças presentes aos Estados africanos. As intervenções da ONU sob a forma de operações de paz, em geral, resultaram em ainda mais sofrimento aos povos locais, sendo poucos os casos de sucesso que levasse à resolução de conflitos locais. As exigências em torno da adoção de regimes democráticos, por sua vez, também não resultaram em ganhos significativos – em alguns países, houve mesmo uma exacerbação das tensões entre grupos rivais. A profusão de conflitos civis que emergiu neste período representa a grande instabilidade continental na década de 1990, resultando em milhares de mortes de civis e em um declínio acentuado dos indicadores sociais. Além disso, novas ameaças também surgiram, como o terrorismo e uma crescente preocupação com as mudanças climáticas, especialmente nas regiões que dependem, em grande parte, das condições naturais.

Diante dos conflitos regionais, a OUA dispunha da autoridade para tentar promover alguma forma de resolução dos desafios locais. A organização, no entanto, mostrou-se inadequada para atingir as finalidades em função das quais foi estabelecida. A grande complexidade dos conflitos continentais e as próprias limitações institucionais e estruturais da OUA – dependente da vontade política de seus membros integrantes – tornaram a estabilidade regional ainda mais difícil de ser atingida. Na dimensão securitária, a fragilidade dessa organização refletiu-se na ausência de mecanismos efetivos para resolver os eventuais conflitos que lhe fossem apresentados. Essa situação tornou-se mais sensível em virtude da diferente natureza dos conflitos africanos, sendo estes mais comuns na esfera intraestatal. Ademais, a prevalência dos princípios da soberania e da não-intervenção nos assuntos internos de seus membros limitava suas possibilidades de atuação, impedindo a adoção de medidas que pudessem responder às violações de direitos humanos.

Em virtude da incapacidade da OUA de solucionar a instabilidade regional, as lideranças regionais decidiram criar outra instituição que atendesse às necessidades africanas prementes. Com isso, a criação da UA, em 2000, tentou oferecer uma resposta aos desafios continentais. A UA representou a institucionalização do Renascimento Africano na dimensão política, buscando propor “soluções africanas para problemas africanos” e, assim, dispor de maior autonomia na condução de suas próprias questões. Esse momento coincidiu com a retomada da relevância estratégica da África, em especial com a descoberta de novos recursos naturais, como o petróleo. As lideranças

africanas, então, buscaram aproveitar tal contexto para tentar angariar maiores vantagens à inserção internacional de seus países e do continente como um todo.

Na dimensão securitária, a UA apresentou inovações principiológicas e institucionais para o gerenciamento dos principais desafios continentais. Em termos estruturais, a AAPS forneceu o marco normativo e operacional para se buscar a estabilidade regional e o desenvolvimento de forma interdependente, além de adotar iniciativas como o estabelecimento de um Sistema de Alerta Prévio e de uma Força de Pronto-Emprego. Em termos normativos, a inclusão do princípio da não-indiferença representou uma significativa inovação em relação à OUA, demonstrando uma maior disposição para atuar diante de graves circunstâncias internas dos Estados membros. Ademais, a adoção do paradigma da segurança humana buscou propor uma abordagem articulada entre as agendas securitária e desenvolvimentista, reforçando o nexo entre essas duas variáveis. Para as realidades locais, tal concepção apresentava a vantagem de abranger temas mais urgentes na perspectiva dos povos, incluindo as novas ameaças não abrangidas pela noção mais restrita de segurança, como as mudanças climáticas.

No que diz respeito às suas relações externas, um dos principais parceiros dos atores africanos tem sido a China. Embora a ascensão internacional chinesa tenha se tornado mais pronunciada no século XXI, seus fundamentos remontam às décadas anteriores, quando transformações políticas e econômicas foram adotadas, sobretudo na década de 1980. Se, durante o período de liderança de Mao Tsé-Tung, a China havia adotado uma postura internacional mais isolacionista e pautada, sobretudo, por questões ideológicas, a ascensão de Deng Xiaoping, em 1978, imprimiu uma posição mais pragmática e mais centrada na dimensão econômica. Para tanto, foi fundamental a abertura chinesa para a ordem internacional, com o objetivo expresso de se tornar mais integrada às estruturas políticas e econômicas globais. A partir desse período, Pequim passou por um gradativo fortalecimento de sua posição internacional, processo conduzido de forma paralela à sua maior inserção nas dinâmicas globais. Nas décadas de 1980 e 1990, a ascensão econômica da China alçou o país a uma posição de crescente destaque nos fluxos comerciais e de investimento internacionais.

No início do século XXI, esse avanço chinês passou a ser considerado uma das principais expressões de uma eventual Ordem pós-Occidental, que tem se traduzido em demandas das potências emergentes por maior participação nas instâncias multilaterais. Ainda que essa nova configuração de poder internacional não tenha implicado em uma redução absoluta do poder

político, econômico e militar dos EUA, certas tendências indicam outras correlações menos dependentes dos países centrais, a exemplo do BRICS e do G20. Esses grupos demandam uma reforma da governança internacional, no intuito de que haja, efetivamente, uma maior distribuição do poder político e econômico em favor das potências emergentes. A crise financeira de 2008 também teria acentuado essa desconcentração do poder econômico e político do Ocidente, indicando a robustez dos fundamentos econômicos de outros atores globais. As reformas do Fundo Monetário e do Banco Mundial, adotadas após a crise de 2008, evidenciam as pressões dessas nações por uma reforma das estruturas financeiras globais.

Por outro lado, a ascensão internacional da China costuma ser descrita, em especial nos círculos acadêmicos ocidentais, como uma ameaça à atual ordem liberal, em virtude da alegada postura revisionista do país asiático. Essa preocupação tem se tornado mais exacerbada em função do programa de modernização das forças armadas chinesas, que recebem mais aportes orçamentários desde o final da década de 1990. Em tal contexto, a resposta da China à preservação da atual ordem internacional tem sido dúbia. Embora as autoridades nacionais refutem as críticas que lhes são dirigidas, Pequim não se furta de criar instituições que reflitam, de forma mais satisfatória, seus valores e interesses, como o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura. Ademais, caso seus interesses mais sensíveis estejam em questão, o governo chinês manifesta desconsideração pelas normas internacionais, como o não cumprimento da decisão de tribunal arbitral sobre as disputas no Mar do Sul da China, de 2016. Dessa forma, a conformação chinesa com tais regras depende dos elementos estratégicos em questão, manifestando aderência às estruturas globais quando não conflitam com suas prioridades externas. A busca por um papel mais protagonista nos assuntos internacionais, particularmente a partir de 2013, sob o governo de Xi Jinping, reforça a tendência por uma posição externa mais autônoma e assertiva, amparada pelo considerável fortalecimento da economia nacional.

Uma das regiões em que essa maior assertividade chinesa tem se manifestado tem sido a África. No início do século XXI, os laços sino-africanos tornaram-se mais robustos, embora os princípios que sustentam essa relação – os Cinco Princípios de Coexistência Pacífica – tenham sido erigidos ainda na década de 1960. Enquanto o governo de Mao Tsé-Tung privilegiava os fatores políticos e ideológicos nas relações com os países africanos, a ascensão de Deng Xiaoping conferiu um caráter mais pragmático e mais focado na dimensão econômica, mas sem desconsiderar a importância política da África. Os laços políticos, com efeito, foram reforçados após os eventos na

Praça da Paz Celestial, em 1989, quando algumas lideranças africanas ajudaram a China a sair do isolamento internacional a que foi imposta. Dessa forma, esse conjunto de fatores favoreceu o aprofundamento mais recente dessa cooperação, aliado ao fato de a China não ter um histórico colonial na região – tendo contribuído, aliás, com os movimentos de libertação nacional, sobretudo nas décadas de 1960 e 1970. Ademais, a tradicional política chinesa de não-interferência nos assuntos internos de seus parceiros exercia considerável apelo para os países africanos, haja vista o legado de intervenção ocidental nas dinâmicas locais.

Para a China, a relevância do continente africano destaca-se tanto na dimensão econômica (mediante o acesso ao mercado e aos recursos estratégicos regionais, além das oportunidades de investimentos) quanto política (com a maior similaridade de posições em assuntos internacionais). Na perspectiva dos países africanos, além da não-interferência em seus assuntos internos, a presença chinesa significa mais investimentos em setores carentes, como a infraestrutura, e uma maior conjugação de esforços na construção de uma ordem global que refletisse as prioridades dos países em desenvolvimento. A criação do Fórum de Cooperação China-África, em 2000, conferiu um caráter multilateral a essa relação, contribuindo para a identificação de pautas prioritárias e para manifestar uma posição mais coordenada em âmbito externo, como as demandas por uma reforma da ordem internacional. No âmbito dessas iniciativas, as partes têm defendido a construção de uma estrutura global menos desigual e assimétrica, criticando o predomínio das potências centrais cujos interesses não refletem as necessidades mais urgentes dos países em desenvolvimento.

O aprofundamento desses laços tem se refletido em crescente engajamento da China nas dinâmicas securitárias regionais, a exemplo de sua participação nas operações de paz e na prestação de apoio material e financeiro às iniciativas africanas. A UA, nesse sentido, vem sendo cada vez mais reconhecida como um ator estratégico nas matérias de paz e segurança, razão pela qual é crescente sua articulação com Pequim, notadamente no âmbito do FOCAC. Essa cooperação tem sido mais forte em assuntos considerados prioritários para os africanos, como as ameaças não-tradicionais, a exemplo da pirataria e do terrorismo. Para a China, a manutenção da estabilidade regional também atenderia aos seus interesses, como a proteção de seus nacionais e de seus investimentos. O fornecimento estável de petróleo, em particular, seria um dos principais motivos da atuação chinesa, porquanto esse recurso é considerado estratégico para sua segurança energética. Por outro lado, tal engajamento nos assuntos securitários africanos teria implicado riscos para a

China, em especial quanto à possível flexibilização do princípio de não-interferência nos assuntos internos de seus parceiros.

Os atores africanos, por sua vez, tendem a considerar, em geral, a cooperação securitária com a China benéfica aos seus interesses, como a busca pela estabilidade regional. Embora a UA tenha procurado alcançar maior autonomia continental na condução de suas iniciativas, empecilhos financeiros limitaram sua atuação. Como consequência, a doação de certos atores extrarregionais, como a EU, poderia minar a pretendida busca pela autonomia regional, em virtude das condições estabelecidas para a concessão dos recursos. Por outro lado, a contribuição chinesa, desprovida de condicionalidades, poderia oferecer uma alternativa ao tipo de financiamento de que dispõem a UA. Essa cooperação seria ainda mais vantajosa em virtude da coincidência de posições no que diz respeito aos meios para garantir a segurança continental. A adoção do paradigma da segurança humana pela AAPS reflete o entendimento de que a segurança e o desenvolvimento são interdependentes. Na perspectiva chinesa, a adoção da “paz por meio do desenvolvimento” considera que os fatores subjacentes à instabilidade são de ordem social e econômica, sendo necessário superar tais empecilhos para se atingir a plena segurança. Assim, há um maior entendimento mútuo sobre as necessidades prementes de cada parte.

Não obstante os avanços da cooperação sino-africana e os benefícios aportados ao continente, os atores africanos buscam exercer, cada vez mais, um papel mais autônomo no âmbito dos laços com a China, no intuito de extrair mais benefícios dessa relação. A retomada da relevância estratégica da África no século XXI teria oferecido uma oportunidade de reinserção internacional do continente, em especial em uma eventual Ordem pós-Occidental. Para a UA, em particular, seu fortalecimento institucional significaria uma melhor capacidade de negociação do conjunto dos atores africanos e uma maior atenção conferida às prioridades regionais, como a promoção da estabilidade regional e do desenvolvimento, sintetizados na noção de segurança humana. Com efeito, as lideranças africanas partem do entendimento de que a superação dos desafios continentais constitui-se em uma condição fundamental para que a África como um todo possa atingir uma posição mais destacada nas questões internacionais. Dessa forma, a UA poderia articular os principais interesses do continente para, depois, coordená-los com as iniciativas chinesas, de forma a que Pequim se tornasse mais responsiva às demandas continentais. Exemplo disso foram os esforços para associar a iniciativa da Nova Rota da Seda com a Agenda 2063 da África, o que resultou em importantes aportes para as prioridades africanas.

Dessa forma, percebe-se que há um crescente aprofundamento dos laços entre a China e a UA, sobretudo na dimensão securitária. A relativa coincidência de posições quanto aos meios necessários para garantir a estabilidade regional indica uma potencial identificação de sinergias, que podem ser traduzidas em políticas ainda mais coordenadas. Diante da correspondência entre as perspectivas da segurança humana africana e da paz por meio do desenvolvimento chinês, haveria maior possibilidade de superar os desafios regionais. Com isso, a UA estaria em melhor condição de articular os interesses regionais e, assim, pleitear uma posição internacional de maior destaque no âmbito de uma ordem global cada vez menos centrada no Ocidente. No entanto, sendo as relações entre a China e a UA relativamente recentes, cabe esperar como se dará o desenvolvimento desses laços nos anos seguintes, embora tendências positivas já sejam verificáveis.

## REFERÊNCIAS

ABASS, Ademola. African Peace and Security Architecture and the Protection of Human Security. *In*: ABASS, Ademola (Ed.). **Protecting Human Security in Africa**. New York: Oxford University Press, 2010a. p. 247-283.

ABASS, Ademola. An Introduction to Protecting Human Security in Africa. *In*: ABASS, Ademola (Ed.). **Protecting Human Security in Africa**. New York: Oxford University Press, 2010b, p. 1-20.

ABDELLAOUI, Jamila El. The African Union and Security in Africa. *In*: MANGALA, Jack (Ed.). **New Security Threats and Crises in Africa: Regional and International Perspectives**. New York: Palgrave Macmillan, 2010, p. 19-38.

ABEGUNRIN, Olayiwola. **Africa in Global Politics in the Twenty-first Century: A Pan-African Perspective**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

ABRAHAMSEN, Rita. Return of the generals? Global militarism in Africa from the Cold War to the present. **Security Dialogue**, v. 49, n. 1-2, p. 19-31, 2018.

ACHARYA, Amitav. **Constructing Global Order: Agency and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry. **The Making of Global International Relations: Origins and Evolution of IR at its Centenary**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

ADEBAJO, Adekeye. **The curse of Berlin: Africa after the Cold War**. New York: Oxford University, 2013.

ADEBAJO, Adekeye; LANDSBERG, Chris. Back to the future: UN peacekeeping in Africa. **International Peacekeeping**, v. 7, n. 4, p. 161-188, 2000.

ADERINWALE, Ayodele. The Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa Framework and the Role of the Regional Institutions. *In*: GOUCHA, Moufida; CILLIERS, Jakkie (Ed.). **Peace, Human Security and Conflict Prevention in Africa**. Pretoria: Institute for Security Studies, 2001, p. 59-68.

AFRICA NEWS. **African Union launches China-funded office in Beijing**. 2018. Disponível em: <https://www.africanews.com/2018/09/05/african-union-launches-china-funded-office-in-beijing/> Acesso em: 27 dez. 2021.

AFRICAN DEVELOPMENT BANK. **African Economic Outlook 2020**. 2020. Disponível em: <https://www.afdb.org/en/documents/african-economic-outlook-2020> Acesso em: 27 dez. 2021.



- AKOKPARI, John. Dilemmas of Regional Integration and Development in Africa. *In*: AKOKPARI, John; NDINGA-MUVUMBA, Angela; MURITHI, Tim. **The African Union and its Institutions**. South Africa: Fanele, 2014, p. 85-112.
- ALAO, Abiodun; ALDEN, Chris. Africa's Security Challenges and China's Evolving Approach to Africa's Peace and Security Architecture. *In*: ALDEN, Chris *et al.* **China and Africa: Building Peace and Security Cooperation in the Continent**. New York: Palgrave Macmillan, 2018, p. 13-38.
- ALDEN, Chris. **China in Africa**. London/New York: Zed Books, 2007.
- ALDEN, Chris; BARBER, Laura. Introduction: Seeking Security: China's Expanding Involvement in Security Cooperation in Africa. *In*: ALDEN, Chris *et al.* **China and Africa: Building Peace and Security Cooperation in the Continent**. New York: Palgrave Macmillan, 2018, p. 1-4.
- ALDEN, Chris; YIXIAO, Zheng. China's Changing Role in Peace and Security in Africa. *In*: ALDEN, Chris *et al.* **China and Africa: Building Peace and Security Cooperation in the Continent**. New York: Palgrave Macmillan, 2018, p. 39-66.
- ANING, Kwesi; SALIHU, Naila. The African Security Predicament. *In*: HENTZ, James J. (Ed.). **Routledge Handbook of African Security**. New York/London: Routledge, 2014, p. 9-20.
- ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith in Beijing: Lineages of the Twenty-First Century**. London/New York: Verso, 2007.
- ASHLEY, Richard K. The Poverty of Neorealism. **International Organization**, v. 38, n. 2, p. 225-286, 1984.
- AYERS, Alison J. Beyond Myths, Lies and Stereotypes: The Political Economy of a 'New Scramble for Africa'. **New Political Economy**, p. 1-31, 2012.
- AYOOB, Mohammed. Defining Security: A Subaltern Realist Perspective. *In*: KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. (Ed.). **Critical Security Studies: Concepts and Cases**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997, p. 121-146.
- AYOOB, Mohammed. The Security Problematic of the Third World. **Global Politics**, v. 43, n. 2, p. 257-283, 1991.
- BADMUS, Isiaka A. **The African Union's Role in Peacekeeping: Building on Lessons Learned from Security Operations**. New York: Palgrave Macmillan, 2015.
- BARTON, Benjamin. China's security policy in Africa: A new role or false dawn for the evolution of the application of China's non-interference principle? **South African Journal of International Relations**, v. 25, n. 3, p. 413-434, 2018.

- BBC. **China 'is fueling war in Darfur'**. 2008. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/7503428.stm> Acesso em: 20 nov. 2021.
- BEHNASSI, Mohamed. Climate Security as a Framework for Climate Policy and Governance. *In*: BEHNASSI, Mohamed; MCGLADE, Katriona (Ed.). **Environment Change and Human Security in Africa and the Middle East**. Agadir: Springer, 2017, p. 3-24.
- BENABDALLAH, Lina. **China-Africa Military Relations: Trends and Challenges**. 2020. Disponível em: [http://www.zambakari.org/uploads/8/4/8/9/84899028/3\\_china-africa\\_military\\_relations.pdf](http://www.zambakari.org/uploads/8/4/8/9/84899028/3_china-africa_military_relations.pdf) Acesso em: 15 out. 2021.
- BENABDALLAH, Lisa. China's Peace and Security Strategies in Africa: Building Capacity is Building Peace? **African Studies Quarterly**, v. 16, n. 3-4, p. 17-34, 2016.
- BEREKETEAB, Redie. Self-determination and secession: African challenges. *In*: Bereketeab, Redie (Ed). **Self-Determination and Secession in Africa: The post-colonial state**. London: Routledge, 2015, p. 3-17.
- BOOTH, Ken. Security and Self: Reflections of a Fallen Realist. *In*: KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. (Ed.). **Critical Security Studies: Concepts and Cases**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997, p. 83-120.
- BOULDEN, Jane. United Nations Security Council Policy on Africa. *In*: BOULDEN, Jane (Ed.). **Dealing with Conflict in Africa: The United Nations and Regional Organizations**. New York: Palgrave Macmillan, 2003, p. 11-34.
- BRAUTIGAM, Deborah. **The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa**. Oxford/New York: Oxford University Press, 2009.
- BRAUTIGAM, Deborah; XIAOYANG, Tang. China's Engagement in African Agriculture: "Down to the Countryside". **The China Quarterly**, v. 199, p. 686-706, 2009.
- BREUER, Julia. **Two Belts, One Road? The role of Africa in China's Belt & Road initiative**. Stiftung Asienhaus. 2017. Disponível em: <https://crossasia-repository.ub.uni-heidelberg.de/4092/> Acesso em: 20 nov. 2021.
- BRONKHORST, Salomé. **Climate Change and Conflict: Lessons for Conflict Resolution from the Southern Sahel of Sudan**. Durban: ACCORD, 2011.
- BROWN, Oli; HAMMILL, Anne; MCLEMAN, Robert. Climate change as the 'new' security threat: implications for Africa. **International Affairs**, v. 83, n. 6, p. 1141-1154, 2007.
- BUZAN, Barry. **People, States, and Fear: The National Security Problem in International Relations**. Sussex: Wheatsheaf Books, 1983.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The Evolution of International Security Studies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

CABESTAN, Jean-Pierre. Introduction: China's new diplomacy: old wine in a new bottle? *In*: BRESLIN, Shaun (Ed.). **Handbook of China's International Relations**. London/New York: Routledge, 2010, p. 1-10.

CARR, Edward Hallett. **The Twenty Years' Crisis 1919-1939**: An introduction to the study of International Relations. London: Macmillan & Co., 1946.

CARROZZA, Ilaria. **China's African Union Diplomacy**: Challenges and Prospects for the Future. 2018. LSE Global South Unit. Policy Brief No. 2/2018. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/88031/1/GSU%20Policy%20Brief%202-2018%20%28Carrozza%29.pdf> Acesso em: 20 nov. 2021.

CARROZZA, Ilaria. China's Multilateral Diplomacy in Africa: Constructing the Security-Development Nexus. *In*: JOHANSON, Daniel; LI, Jie; WU, TSUNGHAN (Ed). **New Perspectives on China's Relations with the World**. Bristol: E-International Relations Publishing, 2019, p. 142-158.

CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2016.

CHANG, David Wen-Wei. **China Under Deng Xiaoping**: Political and Economic Reform. New York: Palgrave Macmillan, 1988.

CHAZAN, Naomi *et al.* **Politics and Society in Contemporary Africa**. 3 ed. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

CHEESEMAN, Nic; DEATH, Carl; WHITFIELD, Lindsay. An Introduction to the African State. *In*: CHEESEMAN, Nic; DEATH, Carl; WHITFIELD, Lindsay (Ed.). **The African Affairs Reader**: Key Texts in Politics, Development, and International Relations. Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 15-29.

CHEN, Wenjie; DOLLAR, David; TANG, Heiwai. Why Is China Investing in Africa? Evidence from the Firm Level. **The World Bank Economic Review**, v. 32, n. 3, p. 610-632, 2018.

CHINA. **A Long-term Stable China-Africa Relationship of All-round Cooperation**. 2000a. [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/ziliao\\_665539/3602\\_665543/3604\\_665547/](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/ziliao_665539/3602_665543/3604_665547/) Acesso: 15 out. 2021.

CHINA. **Beijing Declaration of the Forum on China-African Cooperation**. 2000b. Disponível em: <https://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/zyzl/hywj/t157833.htm> Acesso em: 15 out. 2021.

CHINA. **China supports Africa jointly building Belt and Road**. 2018a. Disponível em: <https://www.mfa.gov.cn/ce/ceie//eng/zt/focacen/t1591684.htm> Acesso em: 15 out. 2021.

CHINA. **China's African Policy**. 2006a. Disponível em:

<https://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/zgdfzcc/t481748.htm> Acesso em: 15 out. 2021.

CHINA. **China Defense White Paper**. 2000c. Disponível em:

[http://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2019/07/China-Defense-White-Paper\\_2000\\_English.pdf](http://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2019/07/China-Defense-White-Paper_2000_English.pdf) Acesso em: 20 nov. 2021.

CHINA. **China Defense White Paper**. 2013. Disponível em:

[http://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2019/07/China-Defense-White-Paper\\_2013\\_English-Chinese\\_Annotated.pdf](http://www.andrewerickson.com/wp-content/uploads/2019/07/China-Defense-White-Paper_2013_English-Chinese_Annotated.pdf) Acesso em: 20 nov. 2021.

CHINA. **China Defense White Paper**. 2018a. Disponível em:

<https://www.andrewerickson.com/2019/07/full-text-of-defense-white-paper-chinas-national-defense-in-the-new-era-english-chinese-versions/> Acesso em: 15 out. 2021.

CHINA. **China's Peaceful Development Road**. 2005. Disponível em:

<http://www.china.org.cn/english/2005/Dec/152669.htm> Acesso em: 15 out. 2021.

CHINA. **China's Second Africa Policy Paper**. 2015a. Disponível em:

[http://www.china.org.cn/world/2015-12/05/content\\_37241677\\_2.htm](http://www.china.org.cn/world/2015-12/05/content_37241677_2.htm) Acesso em: 20 nov. 2021.

CHINA. **Closing Remarks at the Belt and Road Dialogue for China-Africa Cooperation**.

2019. Disponível em: [https://www.mfa.gov.cn/ce/cgauchm//eng/zfgx\\_2/t1669179.htm](https://www.mfa.gov.cn/ce/cgauchm//eng/zfgx_2/t1669179.htm) Acesso em: 15 out. 2021.

CHINA. **Declaration of the Beijing Summit Of the Forum On China-Africa Cooperation**.

2006b. Disponível em: [http://www.focac.org/eng/zywx\\_1/zywj/t606841.htm](http://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/t606841.htm) Acesso em: 15 out. 2021.

CHINA. **Foreign Minister Wang Yi Meets the Press**. 2016. Disponível em:

[https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1346238.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1346238.shtml) Acesso em: 15 out. 2021.

CHINA. **Forum on China-Africa Cooperation Addis Ababa Action Plan (2004-2007)**. 2004.

Disponível em: <https://www.mfa.gov.cn/ce/ceet//eng/zfhzlt/t61771.htm> Acesso em: 15 out. 2021.

CHINA. **Forum on China-Africa Beijing Action Plan (2007-2009)**. 2006b. Disponível em:

<https://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/zyzl/hywj/t280369.htm> Acesso em: 15 out. 2021.

CHINA. **Forum on China-Africa Beijing Action Plan (2013-2015)**. 2012. Disponível em:

[http://www.focac.org/eng/zywx\\_1/zywj/201207/t20120723\\_8079762.htm](http://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/201207/t20120723_8079762.htm) Acesso em: 20 nov. 2021.

CHINA. **Forum on China-Africa Cooperation Beijing Action Plan (2019-2021)**. 2018b.

Disponível em: [http://www.focac.org/eng/zywx\\_1/zywj/201809/t20180912\\_7933578.htm](http://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/201809/t20180912_7933578.htm) Acesso em: 20 nov. 2021.

CHINA. **The Forum on China-Africa Cooperation Johannesburg Action Plan (2016-2018)**. 2015b. Disponível em: [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjdt\\_665385/2649\\_665393/201512/t20151210\\_679430.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/201512/t20151210_679430.html) Acesso em: 20 nov. 2021.

CHINA. **The first joint training exercise between the two armed forces of Tanzania and China to be conducted**. 2014. Disponível em: <http://tz.china-embassy.org/eng/sgdt/t1202773.htm> Acesso em: 15 out. 2021.

CHINA AFRICA RESEARCH INITIATIVE (CARI). **Data: Chinese Workers in Africa**. 2019. Disponível em: <http://www.sais-cari.org/data-chinese-workers-in-africa> Acesso em: 20 nov. 2021.

CHINA DAILY. **China donates equipment to AMISON**. 2011. [http://www.chinadaily.com.cn/world/2011-12/26/content\\_14325151.htm](http://www.chinadaily.com.cn/world/2011-12/26/content_14325151.htm) Acesso em: 20 nov. 2021.

CHINA DAILY. **“Chinese Dream” carries global significance**. 2013. Disponível em: [https://www.chinadaily.com.cn/china/2013npc/2013-03/17/content\\_16314810.htm](https://www.chinadaily.com.cn/china/2013npc/2013-03/17/content_16314810.htm) Acesso em: 15 nov. 2021.

CHINA DAILY. **True story of China-Africa cooperation**. 2018. Disponível em: <https://www.chinadaily.com.cn/a/201808/31/WS5b8873b0a310add14f388bd1.html> Acesso em: 20 nov. 2021.

CHINA DAILY. **Xi orders PLA to become ready for “real combat”**. 2012. Disponível em: [https://www.chinadaily.com.cn/china/2012-12/13/content\\_16011975.htm](https://www.chinadaily.com.cn/china/2012-12/13/content_16011975.htm) Acesso em: 15 nov. 2021.

CHUN, Zhang. China-Africa Cooperative Partnership for Peace and Security. *In*: ALDEN, Chris *et al.* **China and Africa: Building Peace and Security Cooperation in the Continent**. New York: Palgrave Macmillan, 2018, p. 123-144.

CLAPHAM, Christopher. **Africa and the international system: The politics of state survival**. Cambridge: Cambridge University, 1996.

COLE, Bernard. **China’s quest for great power: ships, oil, and foreign policy**. Annapolis: Naval Institute, 2016.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS (CSNU). **Resolution 1851 (2008)**. CSNU Index: S/RES/1851(2008), de 16 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://unscr.com/en/resolutions/1851> Acesso em: 20 nov. 2021.

CORDESMAN, Anthony H; HWANG, Grace. **Chinese Strength and Military Forces in 2021**. Center for Strategic & International Studies. 2021. Disponível em: <https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs->

public/publication/210607\_Cordesman\_Chinese\_Strategy.pdf?fg7hUZdWUVJgaJzyC4E9Qj1m3w13SfjQ Acesso em: 27 dez. 2021.

COX, Robert W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *In*: KEOHANE, Robert O. (Ed.). **Neorealism and its Critics**. New York: Columbia University Press, 1986, p. 204-254.

DAVIES, Martyn. China's Developmental Model Comes to Africa. **Review of African Political Economy**, v. 35, v. 115, p. 134-137, 2008.

DEAFALLA, Taïsser H.H.; CSAPLOVICS, Elmar; EL-ABBAS, Mustafa M. Environmental Change Impacts and Human Security in Semi-Arid Region, the Case of Nuba Mountains of Sudan. *In*: BEHNASSI, Mohamed; GUPTA, Himangana; POLLMAN, Olaf (Ed.). **Human and Environmental Security in the Era of Global Risks: Perspectives from Africa, Asia and the Pacific Islands**. Agadir: Springer, 2019, p. 187-203.

DELOITTE. **If you want to prosper, first build roads. Africa Construction Trends Report**. 2018. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/za/en/pages/energy-and-resources/articles/africa-construction-trends-report.html> Acesso em: 20 nov. 2021.

DENT, Christopher M. Africa and China: A new kind of development partnership. *In*: DENT, Christopher M. (Ed.). **China and Africa Development Relations**. New York: Routledge, 2011, p. 3-20.

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS - DPKO. **How we are funded**. 2021a. <https://peacekeeping.un.org/en/how-we-are-funded> Acesso em: 15 out. 2021.

DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS - DPKO. 2020. **Summary of Troops Contributing Countries by Ranking: Police, UN Military Experts on Mission, Staff Officers and Troops**. 2020. Disponível em: [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/02\\_country\\_ranking\\_33\\_dec2020.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/02_country_ranking_33_dec2020.pdf) Acesso em: 20 nov. 2021.

DERSSO, Solomon Ayele. The APSA, Ten Years On: mapping the evolution of regional mechanisms for conflict management and resolution. *In*: ABOAGYE, Festus B. (Ed.). **A Comprehensive Review of African Conflicts and Regional Interventions**. Addis Ababa: African Union Commission, 2016, p. 13-34.

DICKEY, Lauren. Weapons-for-Oil Exchanges in Contemporary Sino-African Relations. **Oregon Undergraduate Research Journal**, v. 1, n. 1, p. 63-85, 2011.

DODOO, Vincent; DONKOH, Wilhelmina. Nationality and the Pan-African State. *In*: FALOLA, Toyin; ESSIEN, Kwame (Ed.). **Pan-Africanism, and the Politics of African Citizenship and Identity**. New York: Routledge, 2014, p. 151-171.

DOKKEN, Karin. **African security politics redefined**. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

DU, Julian; ZHANG, Yifei. Does One Belt One Road initiative promote Chinese overseas direct investment? **China Economic Review**, v. 47, p. 189-205, 2018.

DUNN, Kevin C. Introduction: Africa and International Relations Theory. *In*: DUNN, Kevin C.; SHAW, Timothy M. (Ed.). **Africa's Challenge to International Relations Theory**. New York: Palgrave Macmillan, 2001, p. 1-10.

DUNN, Kevin. The Environment and Conflict in Africa. *In*: HENTZ, James J. (Ed.). **Routledge Handbook of African Security**. New York/London: Routledge, 2014, p. 168-178.

DUTTON, Peter; KARDON, Isaac; KENNEDY, Conor. China Maritime Report n. 6: Djibouti: China's First Overseas Strategic Strongpoint. **U.S. Naval War College**, 2020.

DZIMBA, John. A Common Subregional Agenda for Peace, Human Security and Conflict Prevention: A View from SADC. *In*: GOUCHA, Moufida; CILLIERS, Jakkie (Ed.). **Peace, Human Security and Conflict Prevention in Africa**. Pretoria: Institute for Security Studies, 2001, p. 22-36.

ENGEL, Ulf. The African Union, the African Peace and Security Architecture, and Maritime Security. **African Security**, v. 7, n. 3, p. 207-227, 2014.

ENGEL, Ulf; PORTO, João Gomes. The African Union and African Security. *In*: HENTZ, James J. (Ed.). **Routledge Handbook of African Security**. New York/London: Routledge, 2014, p. 190-197.

ERICKSON, Andrew S.; STRANGE, Austin M. China's Blue Soft Power: Antipiracy, Engagement, and Image Enhancement. **Naval War College Review**, v. 68, n. 1, p. 71-91, 2015.

ESCOSTEGUY, Pedro. **A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África**. Brasília: FUNAG, 2011.

ETEFA, Tsega. **The Origins of Ethnic Conflict in Africa: Politics and Violence in Darfur, Oromia, and the Tana Delta**. New York: Palgrave Macmillan, 2019.

FAIRBANK, John King; GOLDMAN, Merle. **China: A New History**. 2ed. Cambridge/London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2006.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **Situation Report 2017: Lake Chad Basin**. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-bs142e.pdf> Acesso em: 24 set. 2020.

FUKUYAMA, Francis. **The End of History and the Last Man**. New York: The Free Press, 1992.

GAO, George Fu; NKENGASONG, John N. Public Health Priorities for China-Africa Cooperation. **The Lancet Public Health**, v. 4, n. 4, p. 1-2, 2019.

GAOYUE, Fan; CHAR, James. **Introduction to China's Military Operations Other Than Wars**. Rajaratnam School of International Studies. Policy Report. 2019. Disponível em: [https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2019/02/PR190225\\_Introduction-to-Chinas-Military-Operations-Other-than-War.pdf](https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2019/02/PR190225_Introduction-to-Chinas-Military-Operations-Other-than-War.pdf) Acesso em: 15 out. 2021.

GARCIA, Zenel. **China's Military Modernization, Japan's Normalization and the South China Sea Territorial Disputes**. New York: Palgrave Macmillan, 2019.

GILL, Bates; HUANG, Chin-Hao. **China's expanding role in peacekeeping: Prospects and policy implications**. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Policy Paper (25), 2009.

GILPIN, Robert G. The Richness of the Tradition of Political Realism. *In*: KEOHANE, Robert O. (Ed.). **Neorealism and its Critics**. New York: Columbia University Press, 1986, p. 301-321.

GLOBAL TIMES. **AU, Chinese officials agree to expedite China-Africa cooperation under BRI**. 2019. Disponível em: <https://www.globaltimes.cn/content/1152544.shtml> Acesso em: 15 out. 2021.

GOMES, Solomon. The Peacemaking Role of the OUA and the AU: A Comparative Analysis. *In*: AKOKPARI, John; NDINGA-MUVUMBA, Angela; MURITHI, Tim. **The African Union and its Institutions**. South Africa: Fanele, 2014, p. 113-130.

GONZÁLEZ, Yoslán Silverio. The Gulf of Guinea: The future African Persian Gulf? **Brazilian Journal of African Studies**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 85-105, 2016.

HAMMER, Leonard. Human Security and the Socialization of Peace. *In*: KULNAZAROVA, Aigul; POPOVSKI, Vesselin (Ed.). **The Palgrave Handbook of Global Approaches to Peace**. New York: Palgrave Macmillan, 2019, p. 129-144.

HARMAN, Sophie; BROWN, William. In from the margins? The changing place of Africa in International Relations. **International Affairs**, v. 89, n. 1, p. 69-87, 2013.

HE, Yin. (2019). China Rising and Its Changing Policy on UN Peacekeeping. *In*: CONING, Cedric de; MATEJA, Peder (Eds). **United Nations Peace Operations in a Changing Global Order**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2019, p. 253-276.

HENDERSON, Errol A.; SINGER, David. Civil War in the Post-Colonial World, 1946-92. **Journal of Peace Research**, v. 37, n. 3, p. 275-299, 2000.

HERBST, Jeffrey. **States and power in Africa: comparative lessons in authority and control**. Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2014.



HERZ, John H. Idealist Internationalism and the Security Dilemma. **World Politics**, v. 2, n. 2, p. 157-180, 1950.

HOBBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. Tradução por Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HODZI, Obert. **The End of China's Non-Intervention Policy in Africa**. New York: Palgrave Macmillan, 2019.

HOFFMAN, Mark. Critical Theory and the Inter-Paradigm Debate. **Millennium - Journal of International Studies**, v. 16, n. 2, p. 231-249, 1987.

HUANG, Chin-Hao; ISMAIL, Olawale. China. *In*: ISMAIL, Olawale; SKÖNS, Elisabeth (Ed). **Security Activities of External Actors in Africa**. New York: Oxford University, 2016, p. 15-37.

HUANG, Meibo; ZHANG, Xiaoqian. Construction of the Zambia-China Economic and Trade Cooperation Zone and South-South Cooperation. *In*: HUANG, Meibo *et al.* (Eds). **South-South Cooperation and Chinese Foreign Aid**. Singapore: Palgrave Macmillan, 2019, p. 257-273.

HUNTINGTON, Samuel. **The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order**. New York: Simon & Schuster, 1996.

HUTCHFUL, Eboe. From Military Security to Human Security. *In*: AKOKPARI, John; NDINGA-MUVUMBA, Angela; MURITHI, Tim. **The African Union and its Institutions**. South Africa: Fanele, 2014, p. 63-84.

IKOME, Francis. The role and place of the African Union in the emerging China-Africa Partnership. *In*: HARNEIT-SIEVERS, Axel; MARKS, Stephen; NAIDU, Sanusha. **Chinese and African Perspectives on China in Africa**. Kampala: Pambazuka Press, 2010, p. 201-212.

JACKSON, Robert. **Quasi-states: Sovereignty, International Relations, and the Third World**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

JACQUES, Martin. **When China Rules the World: The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World**. London: Penguin, 2009.

JERVIS, Robert. Cooperation Under the Security Dilemma. **World Politics**, v. 30, n. 2, p. 167-214, 1978.

JONKER, Kobus; ROBINSON, Bryan. **China's Impact on the African Renaissance**. New York: Palgrave Macmillan, 2018.

KALDOR, Mary. **Global Security Cultures: A Theoretical Framework for analysing Security in Transition**. Working Paper - Security in Transition, 2016.

KALDOR, Mary. Human security: political authority in a global era. *In*: MARTIN, Mary; OWEN, Taylor (Ed). **Routledge Handbook of Human Security**. New York: Routledge, 2014, p. 65-75.

KALDOR, May. **New & Old Wars: Organised Violence in a Global Era**. 3ed. Cambridge: Polity Press, 2012.

KAN, Michael; YAN, Belinda. **China's Investment in Libya**. 2018. Disponível em: [https://www.tabj.co.za/northern\\_africa/michael\\_kan\\_and\\_belinda\\_yan\\_assess\\_what\\_chinese\\_investors\\_will\\_n.html](https://www.tabj.co.za/northern_africa/michael_kan_and_belinda_yan_assess_what_chinese_investors_will_n.html) Acesso em: 20 nov. 2021.

KARAVAS, George. How images frame China's role in African development. **International Affairs**, v. 96, n. 3, p. 667-690, 2020.

KEOHANE, Robert O. Realism, Neorealism and the Study of World Politics. *In*: KEOHANE, Robert O. (Ed.). **Neorealism and its Critics**. New York: Columbia University Press, 1986, p. 1-26.

KEOHANE, Robert O. The old IPE and the new. **Review of International Political Economy**, v. 16, n. 1, p. 34-46, 2009.

KHAN, Sulmaan Wasif. **Haunted by Chaos: China's Grand Strategy from Mao Zedong to Xi Jinping**. Cambridge: Harvard University, 2018.

KISSINGER, Henry. **Diplomacy**. New York: Simon & Schuster, 1994.

KISSINGER, Henry. **On China**. New York: The Penguin Press, 2011.

KIOKO, Ben. The right of intervention under the African Union's Constitutive Act: From non-interference to non-intervention. **International Review of the Red Cross**, v. 85, n. 852, p. 807-825, 2003.

KRAUSE, Keith. Critical perspectives on human security. *In*: MARTIN, Mary; OWEN, Taylor (Ed). **Routledge Handbook of Human Security**. New York: Routledge, 2014, p. 76-93.

KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. From Strategy to Security: Foundations of Critical Security Studies. *In*: KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. (Ed.). **Critical Security Studies: Concepts and Cases**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997, p. 33-60.

KRAUTHAMMER, Charles. The Unipolar Moment. **Foreign Affairs**, v. 70, n. 1, p. 23-33, 1990.  
KUO, Steven C. Beijing's Understanding of African Security: Context and Limitations. **African Security**, v. 5, n. 1, p. 24-43, 2012.

LANTEIGNE, Marc. Fire over water: China's strategic engagement of Somalia and the Gulf of Aden crisis. **The Pacific Review**, v. 26, n. 3, p. 289-312, 2013.

LEKORWE, Mogopodi *et al.* **China's growing presence in Africa wins largely positive popular reviews.** Afrobarometer Dispatch n. 122. 2016. Disponível em: [https://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Dispatches/ab\\_r6\\_dispatchno122\\_perceptions\\_of\\_china\\_in\\_africa1.pdf](https://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Dispatches/ab_r6_dispatchno122_perceptions_of_china_in_africa1.pdf) Acesso em: 15 out. 2021.

LIKOTI, Fako Johnson. Election processes and future African security threats. *In*: SHARAMO, Roba D.; AYANGAFAC, Chrysantus (Ed.). **The state of human security in Africa: an assessment of institutional preparedness.** Pretoria: Institute for Security Studies, 2011, p. 13-31.

LINKLATER, Andrew. The achievements of critical theory. *In*: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia. **International theory: positivism and beyond.** Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 279-298.

LISINGE, Robert Tama. The Belt and Road Initiative and Africa's regional infrastructure development: implications and lessons. **Transnational Corporations Review**, v. 12, n. 4, p. 425-438, 2020.

LOPES, Carlos. Reinserting African Agency into Sino-African Relations. **Strategic Review for Southern Africa**, v. 38, n. 1, p. 50-68, 2016.

MACK, Andrew. Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century. **Die Friedens-Warte**, v. 80, n. 1/2, p. 177-191, 2005.

MACLEAN, Sandra J; BLACK, David R.; SHAW, Timothy M. Introduction: A Decade of Human Security: What Prospects for Global Governance and New Multilateralisms? *In*: MACLEAN, Sandra J; BLACK, David R.; SHAW, Timothy M. (Ed). **A decade of human security: global governance and new multilateralism.** London: Ashgate, 2006, p. 3-18.

MACQUEEN, Norrie. **United Nations Peacekeeping in Africa Since 1960.** New York/London: Routledge, 2002.

MALIK, Shahin. Challenging orthodoxy: Critical Security Studies. *In*: HOUGH, Peter *et al* (Ed). **International Security Studies: Theory and practice.** New York: Routledge, 2015a, p. 31-43.

MALIK, Shahin. Human Security. *In*: HOUGH, Peter *et al* (Ed). **International Security Studies: Theory and practice.** New York: Routledge, 2015b, p. 57-71.

MANGALA, Jack. Africa and the US AFRICOM. *In*: MURITHI, Tim (Ed.). **Handbook of Africa's International Relations.** London/New York: Routledge, 2014, p. 343-355.

MANGALA, Jack. Introduction: Evolving Security Discourse and Crises in Africa: Conceptual, Policy, and Practical Relevance. *In*: MANGALA, Jack (Ed.). **New Security Threats and Crises in Africa: Regional and International Perspectives.** New York: Palgrave Macmillan, 2010, p. 1-18.

- MARSHALL, Beatrice. **China, African Deepen Military Ties**. Disponível em: <https://news.cgtn.com/news/3d3d674d7a517a4d34457a6333566d54/index.html> Acesso em: 10. out. 2021.
- MARTIN, Mary. A Road Still to be Travelled: Human Security and a Continuing Search for Meaning. *In*: TAKAHASHI, Saul (Ed.). **Human Rights, Human Security, and State Security: The Intersection - Volume 2**. Denver: Praeger, 2014, p. 1-20.
- MATHEWS, Kay. Renaissance of Pan-Africanism: The AU and the New Pan-Africanists. *In*: AKOKPARI, John; NDINGA-MUVUMBA, Angela; MURITHI, Tim. **The African Union and its Institutions**. South Africa: Fanele, 2014, p. 25-40.
- MENEZES, Gustavo Rocha de. **As novas relações sino-africanas: desenvolvimento e implicações para o Brasil**. Brasília: FUNAG, 2013.
- MESFIM, Berouk. **The establishment and implications of the United States Africa Command**. Pretoria: Institute for Security Studies, 2009.
- MOHAN, Giles; LAMPERT, Ben. Negotiating China: Reinserting African Agency into China-Africa Relations. **African Affairs**, v. 112, n. 446, p. 92-110, 2012.
- MOHAN, Giles; POWER, Marcus. New African Choices? The Politics of Chinese Engagement. **Review of African Political Economy**, v. 35, n. 115, p. 23-42, 2008.
- MORGENTHAU, Hans. **A Política entre Nações: A luta pelo poder e pela paz**. Brasília: IPRI, 2003.
- MÜHLHAHN, Klaus. **Making China Modern: From the Great Qing to Xi Jinping**. Cambridge/London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2019.
- 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**, v. 17, n. 1, p. 69-82, 2008.
- MURRAY, Rachel. **Human Rights in Africa: From the OUA to the African Union**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- MWANASALI, Musifiky. From Non-Interference to Non-Indifference: The Emerging Doctrine of Conflict Prevention in Africa. *In*: AKOKPARI, John; NDINGA-MUVUMBA, Angela; MURITHI, Tim. **The African Union and its Institutions**. South Africa: Fanele, 2014, p. 41-62.
- NAIDU, Sanusha. China in Africa: a maturing of the engagement? *In*: SIEVERS, Axel Harneit; MARKS, Stephen; NAIDU, Sanusha (Eds). **Chinese and African Perspectives on China in Africa**. Kampala: Pambazuka Press, 2010, p. 25-38.

NDZENDZE, Bhaso; MONYAE, David. China's belt and road initiative: linkages with the African Union's Agenda 2063 in historical perspective. **Transnational Corporation Review**, v. 11, n. 1, p. 38-49, 2019.

NEW YORK TIMES. **U.S. Strategy Plan Calls for Insuring no Rivals Develop a One-Superpower World**. 1992. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1992/03/08/world/us-strategy-plan-calls-for-insuring-no-rivals-develop.html> Acesso em: 10 nov. 2021.

NOGUEIRA, João Pontes. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NSIA-PEPRA, Kofi. Militarization of US Foreign Policy in Africa: Strategic Gain or Backlash? **Military Review**, s/n, 2014, p. 50-59.

OBI, Cyril. ECOWAS-AU Security Relations. *In*: HENTZ, James J. (Ed.). **Routledge Handbook of African Security**. New York/London: Routledge, 2014, p. 198-206.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA - OUA. **African Charter on Human and Peoples' Rights**. 1986. Disponível em: <https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=49> Acesso em: 05 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA - OUA. **AHG/Res. 16(1). Border Disputes Among African States**. Disponível em: [https://au.int/sites/default/files/decisions/9514-1964\\_ahg\\_res\\_1-24\\_i\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/decisions/9514-1964_ahg_res_1-24_i_e.pdf) Acesso em: 05 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA - OUA. **CSSDCA Solemn Declaration**. 2000. Disponível em: [https://au.int/sites/default/files/decisions/9545-2000\\_ahg\\_dec\\_143-159\\_xxxvi\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/decisions/9545-2000_ahg_dec_143-159_xxxvi_e.pdf) Acesso em: 05 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA - OUA. **Declaration on the political and socio-economic situation in africa and the fundamental changes taking place in the world**. 1990. Disponível em: [https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/715/AHG%20Decl%201%20XXVI\\_E.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/715/AHG%20Decl%201%20XXVI_E.pdf?sequence=1&isAllowed=y) Acesso em: 05 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA - OUA. **OUA Charter**. 1963. Disponível em: [https://au.int/sites/default/files/treaties/7759-file-oau\\_charter\\_1963.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/7759-file-oau_charter_1963.pdf) Acesso em: 05 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **An Agenda for Peace**. 1992a. Disponível em: [https://www.un.org/ruleoflaw/files/A\\_47\\_277.pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/A_47_277.pdf) Acesso em: 05 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Brahimi Report**. 2000. Disponível em: [https://www.un.org/en/events/pastevents/brahimi\\_report.shtml](https://www.un.org/en/events/pastevents/brahimi_report.shtml) Acesso em: 05 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <https://www.un.org/en/charter-united-nations/> Acesso em: 05 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Resolução 143 (1960)**. 1960. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/157/32/PDF/NR015732.pdf?OpenElement> Acesso em: 10 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Resolução 161 (1961)**. 1961. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/171/68/PDF/NR017168.pdf?OpenElement> Acesso em: 10 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Resolução 632 (1989)**. 1989. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/557/69/PDF/NR055769.pdf?OpenElement> Acesso em: 10 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Resolução 696 (1991)**. 1991. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/596/32/PDF/NR059632.pdf?OpenElement> Acesso em: 10 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Resolução 797 (1992)**. 1992b. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/824/85/IMG/N9282485.pdf?OpenElement> Acesso em: 10 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Resolução 814 (1993)**. 1993a. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/226/18/PDF/N9322618.pdf?OpenElement> Acesso em: 10 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Resolução 873 (1993)**. 1993b. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/540/63/PDF/N9354063.pdf?OpenElement> Acesso em: 10 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Resolução 976 (1995)**. 1995. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/198181> Acesso em: 10 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Resolution 60/180. The Peacebuilding Commission**. 2005. Disponível em: <https://undocs.org/en/A/RES/60/180> Acesso em: 05 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Supplement to an Agenda for Peace**. 1995. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/168325> Acesso em: 05 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa**. 1998. Disponível em: <https://undocs.org/A/52/871> Acesso em: 05 ago. 2021.

PAUTASSO, Diego; UNGARETTI, Carlos Renato. A Nova Rota da Seda e a recriação do sistema sinocêntrico. **Estudos Internacionais**, v. 4, n. 3, p. 25-44, 2017.

PECEQUILO, Cristina Soreanu; LUQUE, Alessandra Aparecida. Estados Unidos e Rússia: Convergência e Divergência Geopolítica (1989-2016). **Meridiano 47**, v. 17, p. 1-17, 2016.

PORTO, João Gomes; NGANDU, Kapinga Yvette. **The African Union's Panel of the Wises: A concise history**. Durban: ACCORD, 2015.

POWER, Marcus; MOHAN, Giles; TAN-MULLINS, May. **China's Resource Diplomacy in Africa: Powering Development?** New York: Palgrave Macmillan, 2012.

PRADT, Tilman. **China's New Foreign Policy: Military Modernisation, Multilateralism and the 'China Threat'**. New York: Palgrave Macmillan, 2016.

ROY, Denny. The "China Threat" Issue: Major Arguments. **Asian Survey**, v. 36, n. 8, p. 758-771, 1996.

SCHMIDT, Elizabeth. **Foreign Intervention in Africa: From the Cold War to the War on Terror**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

SEN, Amartya. Birth of a discourse. *In*: MARTIN, Mary; OWEN, Taylor (Ed). **Routledge Handbook of Human Security**. New York: Routledge, 2014, p. 17-27.

SHAFIYEDDIN, S. M. Some implications of accession to WTO for China's economy. **International Journal Development Issues**, v. 1, n. 2, p. 93-128, 2002.

SHARAMO, Roba D.; AYANGAFAC, Chrysantus. Introduction. *In*: SHARAMO, Roba D.; AYANGAFAC, Chrysantus (Ed.). **The state of human security in Africa: an assessment of institutional preparedness**. Pretoria: Institute for Security Studies, 2011, p. 3-9.

SHAW, Timothy M. Human Security versus National Security in Africa: Developmental versus failed states among the rest. *In*: HENTZ, James J. (Ed.). **Routledge Handbook of African Security**. New York/London: Routledge, 2014, p. 33-42.

SMITH, Edward. The traditional routes to security: Realism and Liberalism. *In*: HOUGH, Peter *et al* (Ed). **International Security Studies: Theory and practice**. New York: Routledge, 2015, p. 12-30.

STADEN, Cobus Van; ALDEN, Chris; WU, Yu-Shan. **In the Driver's Seat? African Agency and Chinese Power at FOCAC, the AU and the BRI**. South African Institute of International Affairs. Occasional Paper 286. 2018. Disponível em:

[https://media.africaportal.org/documents/saia\\_sop\\_286\\_Van-Staden-Alden-Wu\\_20180921.pdf](https://media.africaportal.org/documents/saia_sop_286_Van-Staden-Alden-Wu_20180921.pdf)  
Acesso em: 15 out. 2021.

STADEN, Cobus Van; ALDEN, Chris; WU, Yu-Shan. Outlining African Agency Against the Background of the Belt and Road Initiative. **African Studies Quarterly**, v. 19, n. 3-4, p. 115-134, 2020.

SOUTH AFRICA. **White Paper on National Defence**. 1996. Disponível em:  
<https://www.files.ethz.ch/isn/155722/SouthAfrica1996.pdf> Acesso em: 05 ago. 2021.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **International arms transfers and arms production**. 2015. Disponível em:  
<https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRIYB15c10sI.pdf> Acesso em: 20 nov. 2021.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **Trends in international arms transfers**. 2020. SIPRI Fact Sheet. Disponível em:  
[https://sipri.org/sites/default/files/2021-03/fs\\_2103\\_at\\_2020.pdf](https://sipri.org/sites/default/files/2021-03/fs_2103_at_2020.pdf) Acesso em: 20 nov. 2021.

STRAUSS, Scott. Wars do end! Changing Patterns of Political Violence in Sub-saharan Africa. **African Affairs**, v. 111, n. 443, p. 179-201, 2012.

SUN, Yun. **Africa in China's Foreign Policy**. [S.l.]: Brookings, 2014.

SUTTER, Robert G. **Chinese Foreign Relations: Power and Policy since the Cold War**. 3a ed. New York: Rowman & Littlefield, 2013.

SUZUKI, Shogo. Seeking 'Legitimate' Great Power Status in Post-Cold War International Society: China's and Japan's Participation in UNPKO. **International Relations**, v. 22, n. 1, p. 45-63, 2008.

SUZUKI, Shogo. Why Does China Participate in Intrusive Peacekeeping? Understanding Paternalistic Chinese Discourse on Development and Intervention. **International Peacekeeping**, v. 18, n. 3, p. 271-285, 2011.

TADJBAKHSI, Shahrbanou. In Defense of the Broad View of Human Security. *In*: MARTIN, Mary; OWEN, Taylor (Ed). **Routledge Handbook of Human Security**. New York: Routledge, 2014, p. 43-57.

TAYLOR, Charles Fernandes; PEVEHOUSE, Jon CW; STRAUSS, Scott. Perils of pluralism: Electoral violence and incumbency in sub-Saharan Africa. **Journal of Peace Research**, v. 54, n. 3, p. 397-411, 2017.

TAYLOR, Ian. China's foreign policy towards Africa in the 1990s. **Journal of Modern African Studies**, v. 36, n. 3, p. 443-460, 1998.



TAYLOR, Ian. China's oil diplomacy in Africa. **International Affairs**, v. 82, n. 5, p. 937-959, 2006.

TAYLOR, Ian. China's Role in African Security. *In*: HENTZ, James J. (Ed). **Routledge Handbook of African Security**. London/New York: Routledge, 2014, p. 245-257.

TAYLOR, Ian. What Fit for the Liberal Peace in Africa? **Global Society**, v. 21, n. 4, p. 553-566, 2007.

TEIWES, Frederick. The Chinese State during the Maoist Era. *In*: SHAMBAUGH, David. **The Modern Chinese State**. Cambridge: Cambridge University, 2000, p. 105-160.

THE DIPLOMAT. **US, India, Australia, Japan 'Quad' Holds Senior Officials Meeting in Bangkok**. 2019. Disponível em: <https://thediplomat.com/2019/11/us-india-australia-japan-quad-holds-senior-officials-meeting-in-bangkok/> Acesso em: 15 nov. 2021.

THE GUARDIAN. **China arms ship left with no port of call as Britain and US apply pressure**. 2008. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2008/apr/23/zimbabwe.china> Acesso em: 20 nov. 2021.

THE PRESIDENCY. **Remarks by President Jacob Zuma at the opening session of the 5th Forum on China-Africa Cooperation, Beijing, China**. 2012. Disponível em: <https://www.thepresidency.gov.za/speeches/remarks-president-jacob-zuma-opening-session-5th-forum-china-africa-cooperation%2C-beijing%2C> Acesso em: 20 nov. 2021.

TIAN, Nan; SU, Fei. **A New Estimate of China's Military Expenditure**. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). 2019. Disponível em: [https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-01/2101\\_sipri\\_report\\_a\\_new\\_estimate\\_of\\_chinas\\_military\\_expenditure.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-01/2101_sipri_report_a_new_estimate_of_chinas_military_expenditure.pdf) Acesso em: 27 dez. 2021.

TOURAY, Omar A. The Common African Defence and Security Policy. **African Affairs**, v. 104, n. 417, p. 635-656, 2005.

UKEJE, Charles; TARIKU, Yonas. Beyond Symbolism: China and the African Union in African Peace and Security. *In*: ALDEN, Chris *et al.* **China and Africa: Building Peace and Security Cooperation in the Continent**. New York: Palgrave Macmillan, 2018, p. 289-309.

ULLMAN, Richard H. Redefining Security. *In*: BUZAN, Barry; HANSEN, Lene (Ed.). **International Security: The Cold War and Nuclear Deterrence (Vol. 1)**. London: Sage Publications, 2007, p. 296-316.

UNIÃO AFRICANA (UA). **2050 Africa's Integrated Maritime Strategy**. 2012. Disponível em: [https://cggrps.com/wp-content/uploads/2050-AIM-Strategy\\_EN.pdf](https://cggrps.com/wp-content/uploads/2050-AIM-Strategy_EN.pdf) Acesso em: 20 nov. 2021.

UNIÃO AFRICANA (UA). **African Charter on Democracy, Elections and Governance**. 2007. Disponível em: <https://au.int/sites/default/files/treaties/36384-treaty-african-charter-on-democracy-and-governance.pdf> Acesso em: 05 ago. 2021.

UNIÃO AFRICANA (UA). **African Peace and Security Architecture Roadmap (2016-2020)**. 2015a. Disponível em: [https://au.int/sites/default/files/documents/38310-doc-9\\_2015-en-apsa-roadmap-final.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/38310-doc-9_2015-en-apsa-roadmap-final.pdf) Acesso em: 27 dez. 2021.

UNIÃO AFRICANA (UA). **African Union Non-Aggression and Common Defense Policy**. African Union, Addis Ababa, 2005.

UNIÃO AFRICANA (UA). **Agenda 2060: The Africa We Want**. 2015b. African Union. Disponível em: [https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063\\_popular\\_version\\_en.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063_popular_version_en.pdf) Acesso em: 20 nov. 2021.

UNIÃO AFRICANA (UA). **Constitutive Act of the African Union**. 2002. African Union. Disponível em: [https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact\\_en.pdf](https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf) Acesso em: 20 nov. 2021.

UNIÃO AFRICANA (UA). **Memorandum of Understanding on Cooperation in the Area of Peace and Security Between the African Union, the Regional Economic Communities and the Coordinating Mechanisms of the Regional Standby Brigades of Eastern Africa and Western Africa**. African Union, Addis Ababa, 2008.

UNIÃO AFRICANA (UA). **Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union**. 2004. Disponível em: <https://www.peaceau.org/uploads/psc-protocol-en.pdf> Acesso em: 20 nov. 2021.

UNIÃO AFRICANA (UA). **The Imperative to Strengthen our Union**: Report on the Proposed Recommendations for the Institutional Reform of the African Union. 2017. Disponível em: <https://au.int/sites/default/files/pages/34915-file-report-20institutional20reform20of20the20au-2.pdf> Acesso em: 15 out. 2021.

UNIÃO AFRICANA (UA). **Solemn Declaration on a Common African Defence and Security Policy**. 2004b. Disponível em: <https://www.peaceau.org/uploads/declaration-cadsp-en.pdf> Acesso: 05 ago. 2021.

UNIÃO AFRICANA (UA). **Statement of Commitment to Peace and Security in Africa**, Issued by the Heads of State and Government of the Member States of the Peace and Security Council of the African Union. 2004c. Disponível em: [https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/2221/2004\\_09\\_AH\\_ST\\_E.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/2221/2004_09_AH_ST_E.pdf?sequence=1&isAllowed=y) Acesso em: 05 ago. 2021.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Key Statistics and Trends in Regional Trade in Africa**. 2019. Disponível em: [https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2019d3\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2019d3_en.pdf) Acesso em: 20 nov. 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP). **Human Development Report 2004**. New York: Oxford University Press, 1994.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM (UNEP). **Sudan: First State of Environment and Outlook Report 2020**. Nairóbi: UNEP, 2020.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes; OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de. As relações sino-africanas: (muitos) mitos e (algumas) realidades. **SÉCULO XXI**, Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 26-40, 2012.

VREY, François. A Blue BRICS, Maritime Security, and the South Atlantic. **Contexto Internacional**, v. 39, n. 2, p. 351-371, 2015.

WAI, Zubairu. International Relations and the Discourse of State Failure in Africa. *In*: HEREDIA, Marta Iñiguez; WAI, Zubairu. **Recentering Africa in International Relations: Beyond Lack, Peripherality, and Failure**. New York: Palgrave Macmillan, 2018, p. 31-58.

WALKER, R. B. J. The Subject of Security. *In*: KRAUSE, Keith; WILLIAMS, Michael C. (Ed.). **Critical Security Studies: Concepts and Cases**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997, p. 61-81.

WALSH, Barney. China's Pervasive yet Forgotten Regional Security Role in Africa. **Journal of Contemporary China**, v. 28, n. 120, p. 965-983, 2019.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

WARNER, Jason. The African Union and Article 4(h): Understanding Changing Norms of Sovereignty and Intervention in Africa Through an Integrated Level-of-Analysis Approach. *In*: SAHLE, Eunice (Org.). **Democracy, Constitutionalism, and Politics in Africa: Historical Contexts, Developments, and Dilemmas**. New York: Palgrave Macmillan, 2018, p. 167-204.

WILLIAMS, Paul D. Peacekeeping in Africa After the Cold War: Trends and challenges. *In*: HENTZ, James J. (Ed.). **Routledge Handbook of African Security**. New York/London: Routledge, 2014, p. 66-82.

WORK, Robert O.; GRANT, Greg. **Beating the Americans at their Own Game: An Offset Strategy with Chinese Characteristics**. Center for a New American Security (CNAS). 2019. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/CNAS-Report-Work-Offset-final-B.pdf> Acesso em: 10 nov. 2021.

XINHUA. **China signs MOUs with 37 African countries, AU on B&R development**. 2018. Disponível em: [http://www.xinhuanet.com/english/2018-09/07/c\\_137452482.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-09/07/c_137452482.htm) Acesso em: 20 nov. 2021.

XINHUA. **Kenyans upbeat as Chinese-built Lamu port becomes operational.** 2021.

Disponível em: [http://www.xinhuanet.com/english/2021-06/21/c\\_1310020180.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2021-06/21/c_1310020180.htm) Acesso em: 20 nov. 2021.

YOUNG, Crawford. The End of the Post-Colonial State in Africa? Reflections on Changing African Political Dynamics. *In*: CHEESEMAN, Nic; DEATH, Carl; WHITFIELD, Lindsay (Ed.). **The African Affairs Reader: Key Texts in Politics, Development, and International Relations.** Oxford: Oxford University Press, 2017, p. 30-56.

YOUNG, Crawford. The Heritage of Colonialism. *In*: HARBESON, John W; ROTHCHILD, Donald (Ed.). **Africa in World Politics: Reforming Political Order.** Washington: Westview Press, 2008, p. 19-38.

ZERBA, Shaio H. China's Libya Evacuation Operation: a new diplomatic imperative - overseas citizen protection. **Journal of Contemporary China**, v. 23, n. 90, p. 1093-1112, 2014.

ZHANG, Yongjin. China and UN peacekeeping: From condemnation to participation. **International Peacekeeping**, v. 3, n. 3, p. 1-15, 1996.

ZHAO, Suisheng. China's global search for energy security: cooperation and competition in Asia-Pacific. **Journal of Contemporary China**, v. 17, n. 55, p. 207-227, 2008.

ZHAO, Suisheng. A Neo-Colonialist Predator or Development Partner? China's engagement and rebalance in Africa. **Journal of Contemporary China**, v. 23, n. 90, p. 1033-1052, 2014.

ZHONGYING, Pang. China's Changing Attitude to UN Peacekeeping. **International Peacekeeping**, v. 12, n. 1, p. 87-104, 2005.

ZÜRCHER, Christoph. **30 years of Chinese peacekeeping.** Ottawa: Centre for International Policy Studies, 2019.