

# Análise sociopolítica do papel mediador das organizações internacionais nos conflitos do Burundi e Uganda

Sociopolitical analysis of the role of mediating of international organizations in conflicts at Burundi and Uganda

ALEXANDRE CESAR CUNHA LEITE  
Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB), Brasil  
alexccleite@gmail.com

JEANE SILVA DE FREITAS  
Universidade Federal de Pernambuco (PPGCP/UFPE), Brasil  
jlinha.freitas@gmail.com.

## Abstract

This article aims to discuss the effectiveness of the mediator role of the United Nations and the African Union on conflict resolution in the cases of Burundi and Uganda. The argument is that this mediating role influenced considerably in the negotiations since it realized a ceasefire in hostilities between the warring parties and the establishment of more significant agreements on pending issues. For this discussion, we attempted to describe the processes of successful mediation in recent decades in Africa, based on the cases as mentioned above, whose similar methods of resolution could achieve positive results. Finally, we evaluated the effectiveness of UN mediator in the field of maintenance and promotion of peace, emphasizing their strategies on reducing violence on the ground and in the protection of civilians.

Keywords: African Union, conflict mediation, Burundi, Uganda, and United Nations.

## Resumo

Este trabalho tem por objetivo debater a efetividade do papel mediador da ONU e da União Africana na resolução de conflitos nos casos do Burundi e Uganda. Argumenta-se que essa atuação mediadora impactou de forma considerável nas negociações, uma vez que se percebeu um cessar-fogo nas hostilidades entre as partes beligerantes e o estabelecimento de acordos mais significativos em relação às questões pendentes. Para contemplar essa discussão, procurou-se descrever os processos de mediação bem-sucedidos nas décadas recentes na África, tomando-se por base os casos supracitados, cujos processos similares de resolução puderam alcançar resultados positivos. Por fim, avaliou-se a efetividade mediadora da ONU no campo da manutenção e promoção da paz, enfatizando-se suas estratégias na diminuição da violência *in loco* e na proteção dos civis.

Palavras-chave: União Africana, Mediação de Conflitos, Burundi, Uganda, Nações Unidas.

## 1. Introdução

A transição de uma sociedade em permanente estado de conflito para uma condição de paz duradoura é um processo extremamente complexo e, muitas vezes, lento. As partes envolvidas em um conflito se utilizam de várias estratégias para intimidar seu oponente, que na maioria dos casos, consiste em lançar mão de meios militares para alcançar seus objetivos, causando uma série de consequências não apenas para as partes beligerantes, mas principalmente para a sociedade civil (Mason, 2008). Mas, o que de fato teria impulsionado o declínio da violência na política africana? O presente estudo, todavia, não pretende esgotar a análise em relação a todos os processos de paz na África, mas apresentar um estudo de caso em que se contemple a discussão sobre os desdobramentos positivos que culminaram na resolução dos conflitos no Burundi e Uganda.

Nesse sentido, durante os anos da Guerra Fria, os interesses das superpotências estavam mais voltados para obtenção de ganhos com seus «proxies»<sup>1</sup> do que em resolver os conflitos por meio da utilização de algum mecanismo, a exemplo da mediação. Contudo, após esse período, surgiria uma nova concepção no campo da resolução de conflitos para reduzir os problemas advindos dos conflitos no continente africano, pois os *policymakers* passaram a sublinhar nesse processo a negociação como caminho prioritário para a obtenção desse resultado (Mack and Cooper, 2010).

Desde o início dos anos 1990 a comunidade internacional e as organizações regionais, incluindo-se as africanas, começaram a exercer uma pressão sob as partes do conflito para levá-las à mesa de negociação. Com base no aumento do número de acordos estabelecidos nesse período, acredita-se que essa estratégia tenha sido eficaz, haja vista que se observou uma expansão nas intervenções militares, por meio das missões de paz, para consolidação da paz no pós-conflito (Mack and Cooper, 2010: 10). Essas missões de paz têm desempenhado um papel positivo no sentido de ajudarem as partes a estabelecerem acordos visando a paz e, ao mesmo tempo, servirem de garantia para que esses acordos não sejam quebrados pelas partes.

O artigo constitui-se, além desta introdução e das considerações finais, de cinco seções assim organizadas: a primeira seção trata acerca da mediação internacional como mecanismo de resolução de conflitos, com o intuito de chamar atenção para a importância da utilização de técnicas não-violentas no controle de crises internacionais. A seção seguinte procura analisar o papel mediador das Organizações Internacionais, particularmente a atuação da ONU no âmbito internacional e o papel auxiliador desempenhado pelas organizações regionais, a exemplo da União Africana. A terceira seção disserta sobre os processos de mediação na África considerando os primeiros esforços das organizações regionais africanas no campo da mediação de conflitos. A quarta seção descreve a relação mediadora da União Africana com seus parceiros ressaltando a importância da cooperação entre os atores internos e externos no processo de fortalecimento do papel preventivo da União Africana. Por fim, analisam-se os processos de paz no Burundi e em Uganda no sentido

---

1. Guerra *Proxy* é um conflito armado no qual dois países se utilizam de terceiros – os *proxies* – como um suplemento ou substituto, de forma a não lutarem diretamente entre si.

de ratificar a importância do mecanismo de mediação internacional para a obtenção de resultados positivos no processo de resolução de conflitos.

## 2. A importância da Mediação na resolução de Conflitos Internacionais

Nas relações internacionais há um reconhecimento sobre a primazia das crises/conflitos e suas consequências para a comunidade internacional, considerando-se o poder desestabilizador desses eventos, não apenas para os atores envolvidos diretamente na disputa, mas também para todo o sistema internacional. Em virtude desses fatores, os dirigentes políticos «estão cada vez mais preocupados com a identificação de mecanismos de prevenção, gestão e resolução dessas crises» (Wilkenfeld *et al.* 2005: 4).

O processo de resolução de conflitos não é novo, tendo permeado boa parte da Idade Média, período em que as sociedades primitivas da Ásia, América e Oceania consideravam, por exemplo, o Xamá um suposto curandeiro com poderes sobrenaturais e, para tanto, possuía «habilidades mediadoras» para se comunicar com os espíritos (Horowitz, 2007: 51). Na Grécia clássica, suas principais cidades-Estado, como Esparta, Atenas e Corinto, atuavam frequentemente como cidades intermediárias no processo de resolução de conflitos daquela época exercendo assim grande influência sob as cidades vizinhas menores (Mitchell, 2008: 95).

Mediante essa conjuntura, muitos estudiosos enfatizam a necessidade de se discutir técnicas não-violentas para o controle dessas crises, entre as quais, destacam-se a negociação, a adjudicação e a arbitragem como esforços para alcançar seus objetivos dentro desse ambiente de crise. A intervenção de uma terceira parte para a resolução de um conflito deve ser encarada como um passo positivo e necessário, na tentativa de auxiliar as partes diretamente envolvidas a superar esse ambiente de discórdia, desconfiança e ressentimento mútuo (Wilkenfeld *et al.* 2005: 5).

Considerada uma extensão da negociação, a mediação se constitui como uma alternativa pacífica passível de ser utilizada na resolução de conflitos. Durante a Grande Depressão foi formalmente aplicada nos Estados Unidos, expandindo-se para o campo trabalhista e o sistema judicial. Nos últimos anos, esse mecanismo também se tornou aplicável para outras áreas da prática política, como o espaço empresarial, cujo objetivo principal foi resolver as questões conflituosas envolvendo o espaço público e o meio ambiente, dentre outras aplicações (Horowitz, 2007: 52).

Zartman e Touval (2007: 437) definem a mediação internacional como um processo político com intervenção de um terceiro, todavia, sem tomar por base a utilização direta da força e menos ainda a assistência em favor de uma das partes. Diferentemente da arbitragem, na mediação não existe um compromisso anterior ao processo de concordância das partes com propostas sugeridas pelo mediador. Ademais, neste tipo de resolução de conflitos, as tomadas de decisões são embasadas a partir das informações fornecidas pelas partes, ao invés de serem investigadas independentemente (Merrills, 2010: 28).

Nessa direção, para Bercovitch (1991: 4) a mediação é um processo particularmente adequado a nova realidade das relações internacionais. A justificativa encontrada para tal afirmação se pauta nas inúmeras clivagens evidenciadas na contemporaneidade do sistema internacional, incluindo-se nesse contexto, a emergência dos conflitos não estruturados<sup>2</sup>. Tais considerações, por vezes, ajudam a impulsionar os Estados a aceitarem a mediação, mesmo em casos de conflitos internos, «a exemplo da aceitação da mediação pelo Sri Lanka, Índia e, em seguida, a Noruega; mas também, a mediação dos EUA em Angola e a aceitação da mediação externa no Sudão, para acabar com a insurgência no sul do país» (Crocker *et al.*, 2007: 443). Nessas circunstâncias, a mediação se constituiu como um mecanismo atrativo para os Estados resolverem suas controvérsias em virtude do seu caráter voluntário, sua flexibilidade e por ser um processo no qual os mediadores oferecem perspectivas de resultados satisfatórios e menos onerosos do que continuar com o conflito. Todos esses fatores foram considerados para dar sustentação a análise dos casos estudados.

### 3. O papel das Organizações Internacionais como mediadores

Nos últimos 50 anos houve uma acentuada diminuição na incidência de guerras interestatais, mas, em contrapartida, o número de conflitos intraestatais desenvolveu-se significativamente (Mingst and Karns, 2007: 497). Dentro dessa conjuntura, a atuação das Nações Unidas como organismo de resolução de litígios internacionais tem demonstrado ao longo dos anos tanto suas inúmeras possibilidades na área de mediação, como também suas dificuldades em contrabalançar o seu papel específico com os interesses particulares dos seus Estados-membros (Zartman and Touval, 2007: 441-442).

O papel de gestor de conflitos da ONU se encontra claramente definido em três seções de sua Carta. Nessa direção, em relação aos seus propósitos e princípios, o Artigo 2 – incisos 3, 4 e 5 da Carta – obrigam que seus Estados-membros resolvam suas controvérsias internacionais por vias pacíficas, abstendo-se da ameaça ou uso da força nessas operações. No que concerne a competência, para assegurar que essas ações implementadas pela ONU tornem-se eficazes, o Capítulo VI especifica uma variedade de mecanismos que o Conselho de Segurança pode adotar para promover a paz e a resolução das disputas internacionais. E finalmente, o Capítulo VII especifica as ações que as Nações Unidas poderiam tomar nos casos em que houvesse ameaça à paz, ruptura da paz e atos de agressão (Mingst and Karns, 2007: 498).

Dentre as inovações incorporadas no escopo dessa Organização, incluem-se as operações de *peacekeeping* (manutenção da paz) «[...] que envolvem a utilização de militares levemente armados para ajudar a manter ou restaurar a paz internacional após um cessar-fogo [...]»; as intervenções humanitárias com o intuito de protegerem inocentes civis contra a «fome, desastres naturais, limpeza étnica ou genocídio»; missões de *peacebuilding*

---

2. O termo «conflitos não estruturados», segundo os apontamentos de Bercovitch (1991), refere-se aos conflitos não tradicionais que passaram a emergir no sistema internacional, principalmente, com o fim da Guerra Fria, como conflitos interestatais e intraestatais, a exemplo dos conflitos civis que surgiram no continente africano.

(construção da paz); Tribunais *ad hoc* para julgar crimes de guerras, entre outras medidas de constrangimento (Mingst and Karns, 2007: 498).

Mingst e Karns (2007: 515) apontam que uma das críticas mais contundentes em relação às Nações Unidas diz respeito a sua efetividade e legitimidade na resolução de conflitos. Segundo os referidos autores, essas questões já impulsionaram intensos debates em torno do desejo de reforma no âmbito dessa instituição.

Entre os esforços de reforma dessa Organização para a gestão de conflitos, destacam-se a *Agenda para a Paz* de 1992 – com notáveis mudanças no Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO – sigla em inglês), incluindo-se, além dos militares dos Estados-membros, os especialistas de diversas áreas desse escopo; o *Relatório Brahimi*, em 2000 – que fortaleceu o planejamento e a gestão das operações de paz mais complexas, incluindo-se mudanças doutrinárias em virtude das experiências vivenciadas pela Organização na Somália e na Bósnia. E em 2004, o relatório do *Painel de Alto Nível sobre as Ameaças: desafios e mudanças* – esse relatório sinalizou a importância de se refletir as realidades contemporâneas, incluindo-se entre outros fatores, o fortalecimento do papel mediador do Secretário-Geral da ONU nos processos de *peacebuilding* (Mingst and Karns, 2007: 515-516).

Em última análise, é preciso reconhecer que as iniciativas supracitadas se constituíram em uma reforma no âmbito das Nações Unidas, não apenas sobre o processo de gestão da Organização, mas também incorporam questões fundamentais sobre a política, os valores e o comportamento legítimo de sua atuação, nos quais se observam ainda na contemporaneidade claros dilemas.

No entanto, a ONU vem adotando medidas efetivas para melhorar e aumentar sua efetividade, no que se refere a limitação dos danos de sua atuação nos processos de paz e, conseqüentemente, buscando-se evitar sua recorrência. Um exemplo dessa efetividade foi a instituição da «política de tolerância zero», com a finalidade de gerenciar os problemas decorrentes da exploração sexual perpetradas por suas forças de paz, conforme o que ocorreu na república do Congo e em outros lugares. Diante dessa problemática, a ONU disponibilizou observadores para supervisionar seu próprio efetivo militar no campo de atuação, além de pressionar os Estados a punirem os indivíduos responsáveis por essa prática negativa (Mingst and Karns, 2007: 516).

Ainda cabe acrescentar que nos últimos anos uma tendência tem contribuído para a efetividade da ONU, trata-se de coadunar suas atividades com as ações das organizações regionais, ou seja, há uma relação clara entre a efetividade da ONU e suas operações conjuntas com as organizações regionais, a exemplo das sanções econômicas impostas no Haiti pelo Conselho de Segurança após a ação anterior da Organização dos Estados Americanos (OEA) (Merrills, 2005: 276). Outro contributo para a efetividade dessa Organização foi a reativação do Capítulo VII, possibilitando não apenas a utilização da coerção econômica, mas também, o emprego da força militar como forma de resolução de conflitos, possibilitando oportunidades construtivas nesse processo, a exemplo da criação das administrações provisórias em Kosovo e no Timor Leste.

No que tange a resolução de disputas no âmbito regional, Merrills (2005: 276) afirma que o papel desempenhado por diferentes organizações regionais está condicionado às características da organização em questão, ou seja, a atuação dessas organizações dependerá, entre outros, de fatores relacionados à sua localidade, ao seu nível estrutural e aos recursos que comanda. Por esse prisma, o Conselho da Europa tem alcançado enormes conquistas no campo da liquidação de disputas, especialmente no que se refere a promoção e proteção dos direitos humanos. Em contrapartida, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), criada em 1949, originariamente, era uma aliança de segurança regional contra as agressões externas, mas incorporou ao seu mandato outras preocupações além do escopo militar, como a promoção da cooperação em outras áreas e a resolução de litígios entre seus membros (Merrills, 2005: 279-280).

Na mesma direção, a atual União Africana (UA) possui dentre seus principais objetivos a resolução de litígios. Em 1963, foi fundada a Organização da Unidade Africana (OUA). Nessa ocasião, essa Organização já se pautava no interesse para o incentivo e coordenação das atividades dos seus Estados-membros, incluindo-se nesse processo a resolução pacífica dos conflitos na região africana, bem como a defesa contra agressões externas. A importância atribuída para essa organização regional refere-se à sua ênfase no aspecto moral mais do que nas obrigações jurídicas e no respeito à soberania dos Estados-membros (Merrills, 2005: 284).

É pertinente ressaltar que uma das principais funções exercidas pelas organizações regionais na resolução de disputas consiste na promoção de fóruns de consulta e negociação para seus membros, especialmente nos casos em que o conflito tenha causado a suspensão das relações diplomáticas. Nesse aspecto, o intermédio da OTAN na crise anglo-islandês, em 1961, ajudou esses Estados a garantirem uma solução negociada sobre a disputa da zona de pesca da Islândia. Anos mais tarde, precisamente quinze anos depois do ocorrido, a OTAN voltou a desempenhar um papel construtivo na questão da implementação de uma zona de 200 milhas para a pesca da Islândia.

Somado a esses fatores, ressalta-se que as organizações regionais ao invés de realizarem a mediação com seus próprios agentes e/ou órgãos, buscam legitimar essa ação emprestando sua autoridade no processo de resolução de litígios por meio do fornecimento de bons ofícios, personificados na atuação de seus funcionários e Estados-membros. Em 1972, por exemplo, na disputa ocorrida entre a Tanzânia e Uganda, a assistência administrativa do secretário-geral da OUA interveio no conflito e conseguiu convencer as partes litigantes a estabelecer um acordo, no qual ambos os lados concordaram em retirar suas tropas do território em questão, além de se comprometerem em respeitar a soberania um do outro (Merrills, 2005: 289).

Nesse sentido, apesar da Carta das Nações Unidas reconhecerem a atuação desses organismos na promoção da paz e da segurança internacional, também deixa claro que tais papéis são inerentemente limitados. Dois pontos são utilizados por Diehl (2007: 535) para sustentar a afirmação acima: (i) porque essas organizações regionais são restritas ao espaço geográfico das disputas, em oposição àquelas que possuem escopo e potencial de impacto mais amplo; (ii) porque essas organizações são claramente subordinadas à

observância das Nações Unidas e do Conselho de Segurança que, por sua vez, é o órgão que mantém a fiscalização da autoridade sob as ações regionais, assim como, o direito de substituí-las quando necessário. Assim, o papel das OIs atuando de forma orquestrada como instrumentos de resolução de conflitos são substancialmente importantes nesse processo, haja vista que contribuem não apenas no restabelecimento das relações amigáveis entre as partes, mas também na implantação e monitoramento de mecanismos legais que garantam a reconstrução da paz na região beligerante. Esses fatores serão explorados mais detalhadamente nas seções seguintes.

#### 4. Processos de mediação na África

Historicamente, as principais ameaças à segurança no continente africano surgiram predominantemente dos conflitos gerados em virtude do período da Guerra Fria e das práticas abusivas de governança interna naquele território. Na atualidade, a natureza dessas ameaças se expandiu e tomou outras dimensões, incluindo-se nessa conjuntura questões relativas ao aspecto social, tais como a pobreza, a corrupção e as questões pertinentes à saúde pública, como o HIV/AIDS. No entanto, conforme ressaltam Murithi e Ndinga-Muyumba (2008), cada vez mais a África tem buscado construir sua própria operacionalização de segurança e governança no campo da resolução de conflitos.

Considerando este propósito, os primeiros esforços no âmbito da mediação de conflitos no continente africano foram realizados sob os auspícios da Organização da Unidade Africana (OUA) e por meio de sua Comissão de Mediação, Conciliação e Arbitragem (CMCA), cuja operacionalização tomou por base os arranjos *ad hoc*, ao invés de um processo mais institucionalizado. Nessa época, a OUA lidou com várias formas de conflito, incluindo-se disputas fronteiriças, políticas, ideológicas, secessionistas ou litígios de natureza inter e intraestatais. Para resolver esses conflitos, os negociadores se pautavam na autoridade moral dessa Organização, uma vez que utilizaram a interação diplomática e política nesse processo. Apesar dessas considerações, o desempenho da OUA foi considerado um instrumento de «inação»<sup>3</sup> em relação a atuação de sua sucessora, a União Africana, no campo da resolução de conflitos (Gomes, 2008: 113).

Há uma série de razões pelas quais os serviços prestados pela OUA no campo da resolução de conflitos foram considerados ineficientes, especialmente, no que se refere aos princípios da soberania e da não-intervenção, bem como o respeito pela integridade territorial e as fronteiras estabelecidas. Essas normas imperativas produziram uma visão de que a capacidade de gestão e resolução dos conflitos da referida Organização não abrangia a interferência nos assuntos internos dos Estados, ou seja, as controvérsias que surgissem no âmbito intraestatal seriam da competência e interesse, único e exclusivo, dos Estados. Mas, em 1993, criaram-se outros mecanismos de resolução de disputas na tentativa de ampliar a capacidade gestora da OUA, incluindo-se nesse processo a interferência em as-

3. Ausência de ação ou atividade.

suntos internos. Todavia, essa estratégia não serviu para mudar a opinião dominante dos líderes da Organização africana que prezavam pelo princípio da não-intervenção (Powell, 2005: 10).

Como resposta a não-efetividade dos mecanismos de segurança da OUA, os líderes africanos elaboraram em maio de 2001 um novo regime de segurança para operar sob a competência da União Africana. O mandato desse novo regime possuía amplas funções no campo da paz e da segurança, incluindo-se a prevenção e antecipação do conflito, a promoção da paz e a reconstrução no pós-conflito, a coordenação de esforços na luta contra o terrorismo internacional, o desenvolvimento de uma política de defesa comum e a promoção e incentivo de práticas democráticas (Powell, 2005: 10).

A União Africana adotou uma postura mais proativa em suas intervenções, a exemplo do Plano de Ação Estratégico (SPA – sigla em inglês), cujo objetivo foi criar um regime de segurança em toda África, entre 2004 a 2007. Além disso, em 2010, essa Organização delineou uma Força de Reserva Africana (ASF- sigla em inglês) para construir um núcleo de paz e uma agenda de segurança para o continente (Murithi, Ndinga and Muyumba, 2008: 4).

Na perseguição pela gestão e resolução dos conflitos africanos, a Assembleia da União Africana aprovou em 2002, em sua primeira sessão ordinária, o Protocolo relativo a criação do Conselho de Paz e Segurança (PSC – sigla em inglês) naquele continente, no entanto, esse Protocolo só entrou em vigor em dezembro de 2003. Em termos gerais, segundo Nathan (2005) objetivava-se promover a paz, a segurança e a estabilidade na África, de modo que a vida e a propriedade dos povos africanos fossem protegidas e preservadas. O referido Conselho também possuía competência para tomar iniciativas de ação e na forma que as julgue adequadas, seja em relação a situações de conflito reais ou potenciais.

Para esse fim, o Conselho deveria usar seu poder discricionário de efeito de entrada, quer através da intervenção coletiva de seu próprio Conselho ou por meio de sua Comissão de Presidentes. Além disso, esse órgão poderia ainda estabelecer órgãos subsidiários, incluindo rápidas comissões *ad hoc* para a mediação, conciliação ou investigação com representações individuais, estaduais ou por meio de um conjunto de Estados (Nathan, 2005: 1).

Em relação as normas subjacentes ao regime de paz e segurança da UA, os termos intitulados no compromisso estariam em conformidade com a estrutura dos elementos de proteção encontrados no princípio da Responsabilidade de Proteger. Dentro dessa perspectiva, Powell (2005: 11-12) sustenta que se criou a o Acto Constitutivo da União Africana (ACUA) em 2000, baseando-se na premissa de que a soberania é condicional e/ou definida em termos da disposição de um Estado para proteger seus nacionais, ou seja, o ACUA reconhece que o Estado tem a responsabilidade de proteger seus nacionais, mas se porventura um Estado não for capaz de cumprir com esse compromisso, a UA terá o direito de intervir nos assuntos domésticos desse Estado em favor da proteção humana, seja por meios pacíficos ou com a utilização da força militar, quando necessário.

Esse direito foi assegurado no Artigo 4º, inciso h, do referido ACUA, no qual declarou que o direito de intervir em um Estado-membro estaria em conformidade com a

decisão da Assembleia, caso fossem constatadas graves circunstâncias contra a dignidade da pessoa humana, a exemplo dos crimes de guerra, do genocídio ou de crimes contra a humanidade. Em 2003, os chefes de Estado da UA ampliaram esse Artigo no sentido de que essa intervenção se estenderia também quando houvesse ameaças graves a ordem e a estabilidade dos Estados-membros, além disso, os referidos Estados teriam o direito de solicitar a intervenção da UA para restaurar a paz e a segurança, quando as mesmas fossem quebradas. No entanto, ficaria resguardado o direito de intervir em assuntos internos, mesmo sem o consentimento do Estado, caso a população se encontrasse em situação de risco (Powell, 2005: 12).

A adoção do ACUA foi uma espécie de alvorecer para uma nova era na África. Contudo, a tão esperada regeneração africana estaria se sustentando em um desafio constante para alcançar a paz, a segurança e o desenvolvimento na região, onde as fronteiras convencionais da segurança se expandiram do estado ideológico da defesa para a definição de segurança humana (Mottiar and Jaarsveld, 2009: 7). Apesar desses fatores, os esforços da UA para implementar e executar processos de mediação ainda precisam ser definidos, institucionalizados e consolidados.

Segundo a interpretação do pensamento de Touval feita por Khadiagala (2007a), em contextos competitivos, como as guerras civis, a demanda dos mediadores está suscetível ao engajamento ativo nas negociações com as partes, a fim de persuadi-los a aceitarem os termos particulares do acordo. Nessas circunstâncias, o papel do mediador assume um significado elevado na tentativa de superar as incongruências e relutâncias das partes em negociar.

No entanto, as negociações de paz, comumente, não são resolvidas por um único acordo, ou seja, é um processo que envolve prolongadas etapas de negociações, concessões das partes e habilidades técnicas, mas também psicológicas do mediador. Além disso, tais procedimentos são mais complexos horizontalmente, na medida em que se desdobram em vários níveis: desde as negociações nas comunidades locais as mediações de alto nível, como as intervenções do Conselho de Segurança da ONU (Sisk, 2009: 1).

Considerando essas questões, ressalta-se que o sucesso de uma mediação não deve ser medido apenas pelo papel que elas produzem na disputa, como o cessar-fogo, os acordos ou as resoluções – mas também, devem-se observar outros fatores impactantes em direção a resolução do conflito como o grau de diminuição da violência que tal processo proporcionou ao longo do tempo, no campo de batalha e após a cessação do conflito. Feita essa discussão, buscar-se-á descrever, brevemente, a atuação positiva dos atores mediadores em meio a conjuntura conflituosa do continente africano, lançando luzes sobre as fragilidades, desafios e estratégias inerentes ao processo, com a finalidade de restaurar a paz na região.

## 5. A relação mediadora da União Africana e seus parceiros

A cooperação entre atores africanos e internacionais é fundamental para reforçar o papel da União Africana na prevenção e mediação de conflitos na África. A nova arquitetura da paz e segurança africana vem evoluindo substancialmente na contramão da antiga concepção do relacionamento africano com as instituições regionais e internacionais, em que se predominava a visão paternalista. Essa percepção vem mudando, no sentido de que os atores africanos estão buscando enfatizar cada vez mais as parcerias nos processos de paz, com a intenção de fornecer sistemas de suportes para a realização de mediações (Mottiar and Jaarsveld, 2009).

O desenvolvimento da segurança internacional entre 2000 e 2007 evoluiu como uma questão importante para a África e a Europa, possibilitando a abertura de vários caminhos em direção à paz, inclusive a possibilidade de militares da União Africana, Nações Unidas e União Europeia trabalharem conjuntamente na gestão de crises e na mediação de conflitos africanos.

O diálogo entre a União Africana e a União Europeia (UE) sobre questões estratégicas para construir a capacidade de mediação da referida organização africana se encontrou no âmbito do Plano de Estratégia Conjunta da África-União Europeia, que foi lançado na Cimeira de Lisboa em dezembro de 2007. Esse Plano priorizava algumas ações no campo da paz e segurança entre os parceiros, a exemplo, de uma maior ênfase no que se refere as abordagens sobre os desafios para concretizar a paz e a segurança na região, bem como um financiamento para as operações de apoio à paz conduzida pela África (Banim, 2010: 7). Notadamente, esse Plano se desenvolveu como uma área de cooperação no âmbito da primeira prioridade, embasada na concordância de ambos os lados em trocar experiências e lições aprendidas entre a UE e os mediadores africanos.

Um dos pontos positivos na inclusão da mediação nos quadros estratégicos da cooperação entre UA-UE é, justamente, o interesse em aprender a partir das experiências do outro. Além disso, essa iniciativa também refletiu o compromisso da União Europeia, incluindo-se os Estados-membros e a sociedade civil, em trabalhar em prol da Comissão da União Africana. Embora o compromisso da UE para com a UA sobre questões relativas a mediação se estenda para além do apoio financeiro, é importante ressaltar sua assistência nessa esfera. Os instrumentos financeiros mais relevantes da União Europeia para apoiar processos de mediação são o Instrumento para a Estabilidade e o Apoio a Paz Africana, sendo que esse último conseguiu canalizar mais de setecentos bilhões de euros para a construção da paz e segurança no continente africano (Banim, 2010: 9).

O emprego da Estratégia Conjunta África-UE oferece um quadro de objetivos mais ambiciosos entre os dois continentes do que o plano de Estratégias aplicado em 2005, cuja fundamentação estava condicionada em um desequilíbrio na relação doador-receptor. No cerne da Estratégia Conjunta, compartilhava-se o entendimento de que as relações entre a UA e a UE seriam pautadas na percepção da igualdade de participação e representação, colocando os dois parceiros no mesmo patamar. Desse modo, os africanos não seriam apenas os beneficiários dessa parceria, no sentido assistencialista, mas também

teriam a oportunidade de serem os protagonistas nas rodadas de negociações e nas tomadas de decisões (OSF, 2011).

Apesar dos objetivos e princípios estabelecidos na Estratégia Conjunta, a atuação da União Europeia se apresentou fragmentada em sua abordagem para a África, tanto internamente, quanto nas relações bilaterais com seus Estados-membros. Tendenciosamente, os Estados-membros da UE costumam olhar as relações com a África a partir de uma perspectiva de interesse comercial, ou seja, a condução do interesse de um Estado-membro depende se e quando essa questão passar a ser uma prioridade bilateral específica para esse Estado (Elowson, 2013: 31). Ao mesmo tempo, o sucesso da implementação da Estratégia Conjunta está condicionado ao nível de envolvimento dos Estados-membros, uma vez que os mesmos fornecem cerca de oitenta por cento (80%) do orçamento total do plano de cooperação da UE para o desenvolvimento da África (Elowson, 2013: 32).

Já a parceria cooperativa entre as Nações Unidas e a União Africana não implica necessariamente em um acordo sobre todas as questões, mas retrata o desenvolvimento em direção a uma visão estratégica comum para a arquitetura da paz e segurança no continente africano (Motjope, 2011: 22). A União Africana adotou a Arquitetura da Paz e Segurança Africana (AAPS – sigla em inglês), em 2002, tomando-se por base uma ideia de segurança coletiva prevista no Conselho de Paz e Segurança do Protocolo dessa organização. O principal papel da AAPS é complementar as ações interventivas das Nações Unidas no campo da manutenção da paz e segurança internacional, amenizando os impactos imediatos, especialmente para a população civil, em Estados que se encontram em situação de conflito.

As discussões elencadas na parceria mediadora entre a UA e da ONU não se restringem apenas ao processo de capacitação da União Africana, mas também, estendem-se ao desenvolvimento do plano de mediação conjunto dessas organizações. Com esse objetivo, criara-se um ambiente para compartilhar o conhecimento e as experiências vivenciadas por ambas no campo da mediação. A partir desses esforços, quase todos os níveis da cooperação africana, sejam eles, no plano regional, sub-regional ou organizacional, foram beneficiados.

A última década testemunhou uma relação reforçada, em diferentes níveis, entre as Nações Unidas e as organizações regionais. A criação de resoluções e declarações presidenciais adotadas pelo Conselho de Segurança sinalizou um reconhecimento profundo de que estava acontecendo um crescimento significativo no papel e na influência das organizações regionais na construção da paz e segurança internacional.<sup>4</sup>

Conforme discutido em momentos anteriores, há fortes razões subjacentes para incentivar a atuação dos organismos regionais na manutenção da paz, a começar por sua proximidade com o contexto do conflito, bem como por sua familiaridade com os atores e as questões contestadas na disputa. No entanto, essas características por si só, não são

4. United Nations Security Council. S/2008/186., «Report of Secretary-General on the relationship between the United Nations and regional organizations, in particular the African Union, in the maintenance of international peace and security». 2008. Disponível em:< [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2008/186](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2008/186)> Acesso em: 25 fev. 2014.

suficientes para que esses atores possam realizar eficazmente o processo de implementação da paz e da segurança na região. Além disso, outros fatores também implicariam para a obtenção de resultados favoráveis, como o nível de influência política e diplomática, recursos econômicos e capacidade militar, que, em geral, as organizações regionais não dispõem.<sup>5</sup>

Em termos de pacificação, a ONU vem utilizando ferramentas políticas de diplomacia e mediação para ajudar os Estados a prevenir e resolver os conflitos por vias pacíficas. Na perseguição desses objetivos, a ONU criou uma Unidade de Apoio a Mediação (MSU – sigla em inglês) e um Departamento de Assuntos Políticos (DPA), como parte dos esforços dessa Instituição no gerenciamento de conflitos. Dentro das atividades desenvolvidas por esses departamentos ‘onusianos’, encontra-se o envio de pessoal para zonas de tensão em todo o mundo para ajudar a desarticular as crises e, conseqüentemente, encorajar as partes ao diálogo.<sup>6</sup>

A unidade responsável pela assistência ao campo da mediação é o DPA. Esse departamento foi criado em 1992 como o principal setor da ONU para os processos de paz e de diplomacia preventiva. No entanto, o DPA realiza um trabalho subjacente ao processo de paz, definindo e planejando a missão para fornecer orientação e apoio aos mediadores. Essa estratégia permite que as Nações Unidas e seus parceiros possam tomar medidas no estágio inicial do conflito, evitando desse modo que a crise se transforme em maiores tragédias (Plamielle, 2011).

Para atender seus objetivos de pacificação e prevenção de conflitos o DPA fornece os seguintes subsídios (Plamielle, 2011: 74): apoio a mediação (englobando o fornecimento de recursos logísticos e financeiros); reforço a capacidade nacional na prevenção de conflitos (ajuda os Estados-membros a construir sua própria capacidade de gerenciar conflitos); redescobrimto da diplomacia preventiva (comprometimento com uma cultura de prevenção ao invés da reação). No quadro 1 abaixo, pode-se observar algumas atividades do DPA como mediador.

Estes exemplos evidenciaram o aumento da prevalência de negociações híbridas, envolvendo tanto órgãos oficiais, como a ONU e a União Africana – a exemplo do processo de mediação no Darfur – mas também, a emergência de arranjos mais flexíveis como o caso do Quênia, quando Kofi Annan liderou a UA trabalhando em conjunto com o pessoal local.

5. Idem.

6. United Nations – Department of Political Affairs. 2011. Disponível em: < <http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/> > Acesso em: 26 fev. 2014.

Quadro 1: Acompanhamento de Atividades recentes de mediação do DPA na África

Data	Mediação	Resultado do Mediador	Sucesso ou Não
2014	Guiné-Bissau	Implantação da missão UNIOGBIS para consolidar a ordem constitucional, o diálogo político e a reconciliação nacional.	Em andamento
2012	Sudão e Sudão do Sul	Acordo entre Sudão e Sudão e Sudão do Sul em 2012, assinando nove acordos-quadro de cooperação sobre petróleo, segurança, nacionais, benefícios de serviços, comércio, bancos, questões fronteiriças e econômicas.	Em andamento
2009	Madagascar	Acordo político e Carta de Transição assinada pelas partes, em agosto de 2009, durante as negociações realizadas em Maputo, Moçambique.	Sucesso
2008	Quênia	Acordo de partilha de poder que terminou a crise política e levou a formação de um governo de base ampla.	Sucesso
2008	Guiné	Implementação da Declaração Conjunta de Ouagadougou, em 2010, estabelecendo um governo de unidade nacional e um programa de transição de 6 meses que levaria a realização de eleições presidenciais.	Sucesso
2008	Somália	A ONU promoveu o Acordo de Paz de Djibouti, assinado entre o Governo de Transição Federal da Somália (TFG) e a Aliança de Oposição para a Relibertação da Somália (ARS), em agosto de 2008. O acordo levou a eleição presidencial em janeiro 2009, elegendo o presidente do ARS, Sheikh Sharif Sheikh Ahmed. Em 2012, foi aprovada a Constituição Federal Provisório da Somália. Em 2013, a ONU estabeleceu a missão UNSOM para trabalhar com o governo federal e apoiar a reconciliação nacional que culminaram na captura de territórios ocupados pela insurgência militante de Al Shabaab, em 2014.	Ainda em processo
2008	Quênia	Em 2010, grande progresso foi alcançado com a elaboração e promulgação de uma nova Constituição.	Sucesso
2008	República Democrática do Congo	O Acordo de Goma, assinado pelo governo de Kinshasa, dissidentes do CNDP General Laurent Nkunda e as milícias Mai Mai, em 2008, apelando para o cessar-fogo, a retirada das tropas das áreas críticas, o desarmamento, a desmobilização e a reintegração dos combatentes.	Falhou
2007	Saara Ocidental	Assinatura de um Acordo político que fornecerá a autodeterminação do povo do Saara Ocidental. Atualmente o DPA fornece assistência e orientação de pessoal para continuar as negociações sob auspício da ONU.	Ainda em processo
2006	Camarões	Camarões e Nigéria assinaram um acordo que colocou fim a uma década de conflito.	Sucesso

Fonte: Department of Political Affairs. Elaboração própria. In: [http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/activities\\_by\\_region/africa](http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/activities_by_region/africa).

## 6. Os processos de mediação e negociação da paz no Burundi e Uganda

Durante o período pós-colonial, uma minoria tutsi dominou os setores políticos, econômicos e militares do Burundi. Anos mais tarde, em 1966, uma facção extremista do exército Tutsi derrubou a monarquia dessa etnia inaugurando uma era de violência étnica e de um regime ditatorial (Khadiagala, 2007a). Em 1987, o major Prierre Buyoya assumiu o poder Burundi e instalou um Comitê Militar de Salvação Nacional. A política de Buyoya diferia de seus antecessores no sentido que buscou enfatizar um governo mais igualitário.

Perseguindo essa perspectiva, em 1990 Buyoya lançou um processo de revisão constitucional que provocou a dissolução do referido Comitê Militar e o rejuvenescimento do partido político dominado pelos tutsis, o Partido da União para o Progresso Nacional (UPRONA - sigla em inglês), como veículo para a transição e organização do regime civil. Somando-se a esses fatores, pouco depois de assumir o poder, o novo governo enfrentou pressões competitivas entre os Tutsis, que buscavam manter seu poder econômico e militar, e os Hutus, que reivindicavam seus direitos civis. Além disso, em 1993 houve uma tentativa de golpe de Estado por parte dos militares Tutsis, levando ao assassinato de Mechior Ndadaye, o líder do principal partido de oposição Hutu, chamado de Frente para a Democracia no Burundi (FRODEBU – sigla em inglês) (Sisk, 2009).

Temendo uma escalada da violência, a comunidade internacional logo tratou de intervir na situação. Nessa ocasião, o Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, enviou uma missão de pacificação para o local na figura do hábil mediador Ahmedou Ould-Abdallah, com a tarefa de impedir o genocídio e a evolução da guerra civil no Estado. A priori, a cuidadosa diplomacia de Ould-Abdallah em mediar as partes do conflito foi considerada eficaz na coordenação e engajamento das potências internacionais e os vários Estados da então OUA. Mas, segundo Sisk (2009: 138), o pacto de 1994 que surgiu a partir da mediação de Abdallah só serviu para aumentar as disparidades étnicas e criar um jogo de soma zero entre os protagonistas do conflito.

Outro evento que contribuiu para a precipitação da guerra civil no Burundi foi a derubada do avião que transportava o presidente ruandês, Juvenal Habyarimana, em 1994, mas que também matou o presidente burundiano, Cyrian Ntayamira (pertencente a etnia hutu), que havia assumido a presidência após o assassinato de Ndadaye. A comitiva estava voltando das negociações de paz realizadas em Arusha, na Tanzânia. O assassinato de Ntayamira precipitou, na visão de Sisk (2009: 133), a eclosão da violência no Burundi, causando a morte de aproximadamente cem mil pessoas somente nos primeiros doze meses após o ocorrido, entre outras centenas de deslocados.

O processo de paz no Burundi se caracterizou por um concerto de mediadores regionais e internacionais para trazer a paz na região dos Grandes Lagos na África. No início de 1996, a comunidade internacional intensificou os esforços para mediar a guerra do Burundi por meio do envolvimento dos ex-presidentes, Julius Nyerere da Tanzânia, Jimmy Carter dos EUA e Amadou Touré do Mali, além do arcebispo da África do Sul, Desmond Tutu. Mas, o principal mediador foi Nyerere, que iniciou sua mediação em 1998 com amplo apoio regional. Nyerere apresentava um perfil de mediador clássico, pois

hesitava em empregar muita influência na inclusão das partes no processo de negociação. Tal desempenho lhe rendeu o apelido de «professor». No entanto, a elite Tutsi recebeu a atuação de Nyerere com desconfiança por conta de sua envergadura em direção aos Hutus, de modo que traçou uma estratégia para convencer a elite minoritária (Tutsi) a se adaptar voluntariamente as realidades demográficas da região.

As estratégias de Nyerere não surtiram o efeito esperado, ao contrário, contribuíram para aumentar ainda mais as diferenças entre os Tutsis e os Hutus e, conseqüentemente, a disseminação da violência na região. Apesar dos ganhos diplomáticos conseguidos com a mediação de Nyerere, o processo de negociação havia perdido o dinamismo inicial. Com a morte de Nyerere em 1999, Mandela interveio na crise como facilitador em virtude de suas boas relações com seu antecessor. Sua entrada no conflito coincidiu com a crescente popularidade de estadistas mais velhos em processos de mediação, partindo-se da percepção de que esses atores poderiam transmitir um significado maior de credibilidade e autoridade moral (Khadiagala, 2007a: 165-166). Mandela ganhou a confiança das partes litigantes do Burundi, oferecendo uma garantia de que sua intervenção não mudaria os mecanismos administrativos estabelecidos por Nyerere (Boshoff, 2010: 15).

Mandela tentou introduzir no conflito do Burundi o mesmo estilo de mediação que havia utilizado na resolução do conflito da África do Sul. Com essa nova abordagem, Mandela mediou o conflito como um facilitador e buscou enfatizar o diálogo para debater com as partes a inserção de uma espécie de «justiça restaurativa» para tratar as questões relacionadas ao emprego da anistia para os culpados por crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Além disso, ele também tentou integrar as forças rebeldes no exército nacional e buscou convencer as partes de que seria necessário que houvesse uma partilha do poder entre os mesmos (ICG, 2000).

Com efeito, o trabalho empregado por Mandela juntamente com os líderes das organizações regionais e a comunidade internacional conseguiu alavancar com as partes litigantes importantes progressos, como o estabelecimento do Acordo de Arusha, em 2001. Nesse Acordo, Mandela intermediou o compartilhamento dos elementos-chave no campo da segurança e do poder. Ficou acordado entre as partes que haveria uma reforma no setor de segurança com a implementação de uma força de Paz Africana, liderada pela África do Sul, para aliviar as tensões entre os Tutsis e os Hutus.

Em contrapartida, conseguiu-se um pacto para a partilha do poder, no qual Buyoya seria mantido como presidente de uma coalizão de governo durante um período de transição de dezoito meses (Sisk, 2009: 140). Além disso, as discussões produzidas em Arusha conseguiram criar uma comissão internacional de inquérito sobre os massacres que ocorreram desde a independência - especialmente no que diz respeito a luta entre os Tutsis e os Hutus - e uma comissão nacional da verdade e reconciliação. Ademais, entre as reformas almejadas, incluía-se a realização de eleições e o repatriamento de refugiados (ICG, 2000).

Outro episódio de guerra civil com grande importância para a prática da mediação em Estados Africanos foi o conflito em Uganda. Após sua independência, em 1962, Uganda passou por uma série de crises constitucionais que culminaram em um golpe de Estado em 1971, marcando o início de uma era de violência e insegurança no Estado.

Esse período duraria até 1979 com a intervenção militar da Tanzânia no Estado para colocar os opositores exilados do governo ugandense no poder. No ano seguinte, a Uganda passaria por mais uma transição política com o retorno da democracia ao Estado, em que um civil ascendeu ao poder, na figura de Milton Obote. No entanto, conforme afirma Khadiagala (2007a: 21-22) o governo de Obote notabilizou-se por uma guerra civil que colocou as forças do Estado contra insurgentes internos, especialmente, os pertencentes ao Movimento de Resistência Nacional (NRM – sigla em inglês) e o Exército de Resistência Nacional (NRA- sigla em inglês).

Devido ao colapso do governo de Obote, em 1985, o Estado novamente foi tomado por outro golpe militar, dessa vez, liderado pelo major Tito Okello. O governo de Okello tentou restaurar a estabilidade em Uganda por meio de uma coalizão entre os grupos étnicos do norte e os do sul. Com essa ideia de alianças, o governo conseguiu manter o controle das partes norte e leste e o NRA controlou a maior parte da população economicamente produtiva do sul e do oeste. Desse modo, à medida que o regime foi se transformando em coalizões de grupos armados independentes, as facções buscaram controlar seus próprios territórios, o que, por sua vez, provocou a evolução da brutalidade na relação civil-militar no Estado (Khadiagala, 2007a: 21-22).

Mediante a situação de violência que assolava o território ugandês, as partes – o governo de Okello e a liderança do NRM, na figura de Museveni – buscaram eleger um mediador regional com o propósito de resolverem as contendas no Estado. Inicialmente, utilizou-se o papel dominante de Julius Nyerere, presidente da Tanzânia, para mediar o conflito, mas seus esforços foram considerados tímidos, com pouco interesse em resolver as questões ugandenses. Como a mediação de Nyerere não apresentou os resultados esperados, as partes decidiram voltar seus interesses para a mediação queniana, na figura do presidente Daniel Arap Moi. Em termos políticos, a mediação de Uganda representaria para o Quênia uma possível recuperação no seu posicionamento de liderança regional. Além disso, outra importância atribuída a essa parceria estaria relacionado aos fatores econômicos, tendo em vista que a Uganda serviria de rota comercial para o Quênia transportar seus bens destinados aos mercados de Ruanda, Burundi e Sudão (Khadiagala, 2007a: 26).

Conforme observado anteriormente, uma das responsabilidades do mediador é preparar uma agenda para as negociações entre as partes, construindo-se um quadro de prioridades que as considere fundamentais nesse processo e, com as quais, possa influenciar os conflitantes em direção a mesma percepção. A importância atribuída a elaboração de uma agenda nas negociações de um conflito consiste no fato de que a mesma permite com que as partes tenham conhecimento das questões a serem discutidas nas reuniões com antecedência.

Assim, o primeiro desafio de Moi na mediação do conflito de Uganda foi tentar gerenciar os interesses nacionais do governo ugandense com as demandas do NRM. Para tanto, as negociações procuraram alcançar um acordo sobre a composição do Conselho Militar, o desarmamento e cessar-fogo e a criação de um exército nacional. Posteriormente, buscou-se ratificar um acordo de paz para todas as facções com o propósito de adotarem uma

nova Constituição, além de eleições nacionais. Por meio dessa abordagem, Moi tentou resolver as demandas do NRM em relação as questões militares, administrativas e culturais.

A mediação de Moi mudou as regras da não-intervenção apregoadas pela OUA em Estados com conflitos internos. Essa mediação foi um dos primeiros casos em que um Estado vizinho mediou um conflito civil no mesmo espaço geográfico, popularizando, desse modo, a percepção e a prática de soluções africanas para problemas africanos. Ademais, a atuação mediadora de Moi possibilitou demonstrar as ideias pan-africanistas dos Estadistas africanos. Na primeira fase das negociações, Moi tentou levar as partes conflitantes à mesa de negociações, mas essa estratégia não obteve êxito. Então, ele recorreu a estratégia das conversações bilaterais com Museveni e Okello para forjar um consenso sobre questões substanciais que o permitiram implantar mecanismos de ameaças e promessas para persuadir as partes a se comprometerem com as negociações. Essas estratégias culminaram no acordo assinado em Nairobi, em dezembro de 1985, incluindo a partilha do poder e o cessar-fogo entre as partes (Khadiagala, 2007b: 48).

Apesar dos esforços para alcançar a paz em Uganda, as partes não conseguiram honrar o compromisso do cessar-fogo, levando ao colapso da autoridade em Kampala (capital do Estado). Diante de tal conjuntura, as forças de Museveni tomaram o poder de Uganda, em 1986, e estabeleceram um novo governo no Estado. Assim, mediante a discussão elencada acerca da utilização de atores regionais para a resolução de conflitos, ressalta-se que apesar dos desafios, os mediadores africanos constituem uma parte essencial nesse processo, especialmente, no pós-Guerra Fria.

Em conflitos civis, há uma necessidade latente de que haja uma intervenção externa para diminuir os efeitos da disputa, sobretudo, no que se refere ao fluxo de refugiados e o transporte fronteiriço de doenças. Os mediadores africanos não dispõem de recursos tangíveis suficientes para realizar uma mediação, no entanto, eles são convidados pelas partes litigantes para resolver suas controvérsias por transmitirem mais confiabilidade que mediadores externos ao continente. Ainda que pareça uma característica insignificante, mediações dessa natureza não devem ser subestimadas, pois também oferecem a oportunidade para que os mediadores locais possam aprender as técnicas utilizadas na mediação e, desse modo, consigam empregá-las eficazmente em situações futuras. A partir da experiência interventiva de Moi em Uganda, puderam-se construir instituições mais sólidas para a mediação de conflitos, a exemplo dos casos do Burundi e da República Democrática do Congo.

## 7. Considerações finais

O presente texto analisou os impactos da atuação mediadora das Nações Unidas e da União Africana, enquanto meios de resolução de conflitos em dois países africanos, a saber: Burundi e Uganda. Inicialmente, discutiu-se a compreensão teórica acerca da Mediação Internacional no pós-Guerra Fria visando esclarecer suas principais premissas e ní-

vel de importância na resolução de crises internacionais. Esta leitura é necessária para sustentar teoricamente a análise dos casos e da ação mediadora de organismos internacionais.

Em seguida, procurou-se evidenciar que o sucesso ou fracasso de uma mediação em disputas internacionais está condicionado a vários fatores, dentre estes a natureza do litígio, o papel do mediador e a natureza das partes conflitantes. Com essa percepção, nota-se que a avaliação positiva de uma mediação não é uma tarefa fácil uma vez que essa análise não está estritamente limitada a simples produção de um acordo de paz entre as partes.

Esses fatores corroboraram para evidenciar que, apesar dos inúmeros desafios enfrentados pelos atores regionais – a exemplo da União Africana – os esforços desses mediadores têm contribuído consideravelmente nos processos de mediação perpetrados pela ONU. Os indicadores apresentados no quadro 1 ilustram que há um número considerável de casos de sucesso via estratégia de mediação. Nesse ponto, os casos do Burundi e de Uganda serviram para ratificar a ação positiva dos mediadores, haja vista que no primeiro caso, as estratégias facilitadoras propostas por Mandela colaboraram significativamente para a finalização do litígio no Burundi.

Em geral, os conflitos intraestatais obedecem a uma dinâmica diferente e, por essa razão, são mais difíceis de serem solucionados do que os conflitos entre Estados. Todavia, no caso de Uganda, a eleição de um mediador regional - na figura do presidente queniano, Daniel Arap Moi - conferiu ao processo de paz maior confiabilidade as partes em relação a atuação do mediador e, assim, conseguiu-se alcançar resultados mais favoráveis para a finalização do conflito. Nesse sentido, as estratégias utilizadas por Moi contribuíram para a construção de instituições mais sólidas no país. Mediações dessa natureza não devem ser menosprezadas, pois além de oferecerem um aprendizado técnico aos mediadores locais, também abrem um precedente no campo do conhecimento entre os atores internos e externos para mediações futuras.

Evidentemente, que as questões expostas neste artigo configuraram-se mais complexas, mas pode-se ressaltar uma percepção positiva em direção a resolução de conflitos. Há fatores que corroboram com esta percepção, a saber: primeiro, os líderes africanos têm demonstrado, apesar dos escassos recursos, maior capacidade em responder suas crises intraestatais. Segundo, a familiaridade dos organismos regionais com as questões/regiões conflituosas possibilita um trabalho subjacente ao processo de paz, o que culmina na desarticulação da crise.

Portanto, considerando-se que a construção da paz na África tem ocorrido dentro de um clima internacional complexo, os múltiplos desafios enfrentados tanto pela ONU, quanto pelas organizações regionais, conduzem a necessidade de um maior engajamento nas ações e estratégias conjuntas no campo da resolução de conflitos.

## 8. Referências

Banim, Guy (2010) EU-AU Dialogue on Strategic Approaches to Mediation: Building the African Union's mediation capacity, *Initiative for Peacebuilding*, Disponível

- em:< <http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/0111GuyBanim.pdf>> [Acesso em: 26 fev. 2014].
- Bercovitch, Jacob (1991) International Mediation, *Journal of Peace Research*, [S. L.], núm. 1, vol. 28, fev. pp. 3-6.
- Boshoff, Henri; Very, Waldemar and Rautenbach, George (2010) The Burundi Peace Process: from civil war to conditional peace., 150f. Monograph (Graduate in Security Studies) - *Institute for Security Studies, Africa*.
- Crocker, Chester Arthur; Hampson, Fen Osler and Aall, Pamela R. (2007) *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World*, Washington, United States Institute of Peace.
- Diehl, Paul Francis (2007) New Roles for Regional Organizations, In: In: Crocker, Chester Arthur; Hampson, Fen Osler and Aall, Pamela R. (eds.) *Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World*, Washington, United States Institute of Peace.
- Elowson, Camila and Nordlund, Per (2013) Paradigm Lost? The joint Africa-EU Strategy: A study of the Peace and Security Partnership, *Rapportnr/Report* no: FOIR-3752-SE, 2013. Disponível em: < <http://www.foi.se/Global/V%C3%A5r%20kunskap/S%C3%A4kerhetspolitiska%20studier/Afrika/Elowson%20and%20Nordlund,%20Paradigm%20Lost%20-%20The%20Joint%20Africa-EU%20Strategy,%202013.pdf>> [Acesso em: 26 fev. 2014].
- Gomes, Solomon (2008) The peacemaking role of the OAU and the AU: a comparative analysis. In: Akokpari, John; Ndinga-muvumba, Angela and Murithi, Tim. (eds.) *The African Union and its Institutions*, South Africa, Fanele.
- Horowitz, Sara (2007) Mediation. In: Webel, Charles and Galtung, Johan (eds.) *Handbook of Peace and Conflict Studies*. New York, Taylor & Francis e-Library.
- International Crisis Group (2000) The Mandela Effect: Prospects for Peace in Burundi. *Africa Report*, nº 13. Disponível em: < <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/central-africa/burundi/013-the-mandela-effect-prospects-for-peace-in-burundi.aspx>> [Acesso em: 25 fev. 2014].
- Khadiagala, Gilbert M. (2007a) *Meddlers or Mediators?: African Interveners in Civil Conflicts in Eastern Africa*, Boston, MARTINUS NIJHOFF.
- Khadiagala, Gilbert M. (2007b) Mediation efforts in Africa's Great Lakes Region. Africa mediators' retreat, *Africa Portal*, Disponível em: < <http://www.africaportal.org/dspace/articles/mediation-efforts-africa%E2%80%99s-great-lakes-region>> [Acesso em: 26 fev. 2014].
- Lanz, David *et al.* (2008) *Evaluating Peace Mediation*. SWISS PEACE: Initiative for Peacebuilding. Disponível em: <[http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/Evaluating\\_Peace\\_mediation.pdf](http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/Evaluating_Peace_mediation.pdf)> [Acesso em: 26 abr. 2014].
- Mack, Tara & Cooper, Andrew, (2008) A New Peace in Africa? *Journal Conflict Trends*, South Africa: ACCORD, n. 4. Disponível em: <<http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=101724>> [Acesso em: 02 fev. 2014].

- Mason, Simon J.A. (2008) *Mediation in African Peace Processes: carefully comparing Apples and Oranges*. In: Center for Security Studies (CSS). *Unpacking the Mystery of Mediation in African Peace Processes*, Zurich, ETH.
- Merrills, John G. (2005) *International Dispute Settlement*, New York, Cambridge University Press.
- Mingst, Karen A. & Karns, Margaret P. (2007) *The United Nations and Conflict Management: Relevant or Irrelevant?». In: Crocker, Chester A.; Hampson, Fen Osler and Aall, Pamela R. (eds.) Leashing the Dogs of War: Conflict Management in a Divided World*, Washington, United States Institute of Peace.
- Mitchell, Christopher (2008) *Mediation and the Ending of Conflicts*. In: Darby, John; Ginty, Roger Mac (eds.) *Contemporary Peacemaking: Conflict, Peace Process and Post-War Reconstruction*, New York, POLGRAVE MACMILLAN.
- Motjope, Mahlomola Victor (2011) *A critical assessment of the evolving African Union-United Nation cooperation on peace and security: 2003-2009. 108 f.* Dissertation (Master of Diplomatic Studies)–Pretoria, Department of Political Sciences, University of Pretoria.
- Mottiar, Shauna & Jaarsveld, Salomé Van (2009) *Mediating Peace in Africa: Securing Conflict Prevention*, Ethiopia, ACCORD.
- Murithi, Tim & Ndinga-muvumba, Angela. (2008) *Key Issues Building a New African Union for the 21st Century*. In: Akokpari, John; Ndinga-muvumba, Angela; Murithi, Tim. (eds.) *The African Union and its Institutions*, South Africa, Fanele.
- Nathan, Laurie (2005) *Mediation and the African Union's Panel of the Wise*, *Crisis States Discussion Papers*, núm. 10. Disponível em: <<http://eprints.lse.ac.uk/28340/1/dp10.pdf>> [Acesso em: 04 fev. 2014].
- Open Society Foundations (2011) *EU-AU Relations: The Partnership on Democratic Governance and Human Rights of the joint Africa-EU Strategic*. Disponível em: <<http://www.opensocietyfoundations.org/reports/eu-au-relations-partnership-democratic-governance-and-human-rights-joint-africa-eu-strategy>> [Acesso em: 26 fev. 2014].
- Plamielle, Kenmoe Nougue (2011) *United Nations Mediation in Africa: a case study of the Bakassi conflict intervention 2002-2006*. 193 f. Dissertation (Master in Philosophy)–Faculty of Arts, Nelson Mandela Metropolitan University.
- Powell, Kristiana (2005) *The African Union's emerging peace and security regime: opportunities and challenges for delivering on the responsibility to protect*, Canada, The North-South Institute, n. 119.
- Sisk, Timothy D. (2009) *International Mediation in Civil Wars: Bargaining with bullets*, London-New York, Routledge.
- United Nations–Department of Political Affairs (2011) Disponível em: <<http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/>> [Acesso em: 26 fev. 2014].
- United Nations Security Council. S/2008/186 (2008) *Report of Secretary-General on the relationship between the United Nations and regional organizations, in particular the African Union, in the maintenance of international peace and security*. Disponível

em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2008/186](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2008/186)> [Acesso em: 25 fev. 2014].

- Wilkenfeld, Jonathan; Young, Kathleen; Asal, Victor & Quinn, David. (2005) *Mediation International Crises*, London/New York:, Routledge–Taylor & Francis Group.
- Zartman, Ira William and Touval, Saadia (2007) International Mediation. In: Crocker, Chester A.; Hampson, Fen Osler; Aall, Pamela R. (eds.) *Leashing The Dogs of War*, Washington, United States Institute of Peace.

PROCESO EDITORIAL • EDITORIAL PROCESS INFO

Recibido: 20/10/2015      Aceptado: 23/06/2016

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO • HOW TO CITE THIS PAPER

Leite, Alexandre Cesar Cunha y de Freitas, Jeane Silva (2016) Análise sociopolítica do papel mediador das organizações internacionais nos conflitos do Burundi e Uganda, *Revista de Paz y Conflictos*, Vol. 9, nº 1, pp. 157-177.

SOBRE LOS AUTORES • ABOUT THE AUTHORS

Alexandre Cesar Cunha Leite. Professor e Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (PPGRI/UEPB) e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional da Universidade Federal da Paraíba (PGPCI/UFPB). Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ásia Pacífico (GEPAP/UEPB/CNPq). Researcher, Brazilian National Council for Technological and Scientific Development (CNPq).

Jeane Silva de Freitas. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (PPGCP/UFPE). Professora do Curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).