

O Conselho de Paz e Segurança

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.135.10>

Maria de Assunção do Vale Pereira*

* Professora Auxiliar com Agregação da Escola de Direito da Universidade do Minho.

Introdução

Conhecendo-se a realidade do continente africano, percebe-se que, pelo menos desde o século XX, a conflitualidade armada é, infelizmente, uma realidade que se tem revelado persistente. Daí que, existindo uma organização internacional que congrega todos os Estados africanos, se perceba que um importante objetivo da mesma seja o de manter a paz e a segurança no continente, o que deverá conduzir a que seja dotado de um órgão particularmente vocacionado para tal missão. E, nesse sentido, encontramos hoje o Conselho de Paz e Segurança, como órgão da União Africana (UA). Todavia, como verificaremos de seguida, este órgão não surge de imediato quando se verifica a institucionalização do continente em torno de uma organização internacional.

1. Antecedentes da criação do Conselho de Paz e Segurança (CPS)

A União Africana é uma organização internacional, que sucedeu à Organização da Unidade Africana. Esta última organização foi criada pela adoção da Carta da Organização da Unidade Africana, em Adis Abeba (Etiópia), a 25 de maio de 1963, que entrou em vigor a 20 de junho de 1974. O facto de se tratar de um documento adotado na década de 60 do séc. XX, em que se verificou uma importante intensificação da luta dos povos africanos contra o domínio colonial no exercício do direito à autodeterminação, que fora afirmado na Carta das Nações Unidas¹, leva a que as motivações conducentes à criação da organização fossem essencialmente ligadas a esse contexto, afirmando, nesse sentido, a consciência da sua responsabilidade no “aproveitamento dos recursos naturais e humanos” do continente, a determinação em “salvaguardar e consolidar a independência duramente conquistada, bem como a soberania e integridade territorial dos nossos Estados, e em (...) lutar contra o neocolonialismo em todas as suas formas”, embora também se encontre referência à necessidade de estabelecer e manter condições para a paz e segurança². Do mesmo modo, na afirmação dos objetivos a prosseguir pela Organização, sobressaem alguns diretamente ligados à conquista recente da independência, como os objetivos de “defender a sua soberania,

1 De entre os objetivos da Organização das Nações Unidas, é afirmado o de “[d]esenvolver relações de amizade entre as nações baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos (...)” (art. 1.º, n.º 2, da Carta das Nações Unidas – itálicos nossos).

2 Considerandos preambulares da Carta da OUA, pars 3, 6 e 5, respetivamente.

a sua integridade territorial e independência” ou o de “erradicar todas as formas colonialismo de África”³; assim como, na definição dos princípios orientadores da atuação dos Estados membros, destacam-se os princípios de “não interferência nos assuntos internos dos Estados” ou ainda o do “respeito pela soberania e integridade territorial de cada Estado e pelo seu direito inalienável à existência independente”⁴.

Todavia, é sabido que, na generalidade dos casos, o acesso à independência não foi seguido de uma paz duradoura. Ou seja, se a generalidade dos povos africanos se tinha visto envolvido em conflitos armados para conseguir o acesso à independência⁵, depois de alcançada a soberania, muitas das rivalidades tribais, de algum modo caladas durante a colonização, ressurgem com vigor⁶, o que leva a eclosão de um conjunto de conflitos armados no continente, tratando-se agora sobretudo de conflitos armados internos.

Numa tentativa de resolver estes problemas, chegou a ser criada uma Comissão de mediação, de conciliação e de arbitragem, que nunca entrou em funcionamento, pelo que o que se conseguiu que fosse funcionando foram comités *ad hoc* que atuavam para tentar resolver os conflitos que

3 Carta da Organização da Unidade Africana, art. 2.º, n.º 1, c) e d).

4 Carta da Organização da Unidade Africana, art. 3.º, n.ºs 1 e 2.

5 Conflitos este que, à luz do n.º 4 do art. 1.º do Protocolo I Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais, de 8 de Junho de 1977, devem ser considerados conflitos internacionais, apesar de, como escrevemos, ser “de alguma forma curioso verificar que a inclusão (ou, quando menos, a explicitação), no conceito de conflito armado internacional, dos conflitos armados travados por povos que lutam contra a dominação colonial se efetiva apenas em 1977 – através do I Protocolo Adicional, que só entrou em vigor em 1994 –, pelo que podemos dizer que é uma consagração *post mortem*, no sentido de que ocorre quando tinham já terminado os grandes processos de descolonização (de que o processo de descolonização português terá sido o último)” (Maria de Assunção do Vale Pereira, *Noções Fundamentais do Direito Internacional Humanitário*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 88).

6 É sabido que existe um problema em África que se traduz na falta de correspondência entre as fronteiras estabelecidas e a organização da população no território, levando a que muitos povos ou tribos se situem de ambos os lados de uma fronteira interestadual ou a que, dentro de uma mesma fronteira coexistam vários desses povos ou tribos. Essas fronteiras, traçadas a régua e esquadro, foram definidas na Conferência de Berlim de 1884-85. E, quando começou a efetivar-se a autodeterminação dos povos africanos e sua consequente ascensão à independência, cedo começam reivindicações de secessão de determinados territórios, geralmente ricos em recursos naturais, como foi o caso da tentativa de secessão do Katanga, na atual República Democrática do Congo. Por isso mesmo, vai ser afirmado, em África, o princípio *uti possidetis* ou *uti possidetis iuris*, determinando que, ao ascender à independência, o novo Estado deve manter as fronteiras que tinha enquanto colónia. E se houve quem visse na afirmação deste princípio uma cedência ao colonizador, a verdade é que foi sobretudo uma medida de pragmático bom senso, uma vez que, não resolvendo o problema subjacente, conseguiu evitar conflitos territoriais no processo de ascensão das colónias à independência.

iam surgindo. Portanto, fazia-se sentir a falta de um órgão centralizado que tivesse a seu cargo definir políticas em matéria de paz e segurança no continente e que coordenasse a ação levada a cabo com esse objetivo. E essa lacuna foi sentida de forma mais acentuada no pós guerra fria, que trouxe alterações profundas aos conflitos armados e à forma como eram travados. Como dissemos em obra anterior, “[e]fetivamente, agora estamos face a conflitos com motivações inerentes à própria sociedade em que se verificam, o que leva Domestici-Met a afirmar: “depois das guerras civis políticas, depois das guerras “periféricas”, mais ou menos ideológicas e, em todo o caso, patrocinadas pelos “super grandes”, eis chegadas as guerras civis de terceira geração, largamente endógenas, que destroem a estrutura dos Estados e nas quais as populações civis são sistematicamente tomadas como alvo”. Como decorre desta afirmação, não só as causas das guerras são agora outras, como também os comportamentos adotados no seu decurso se vêm alterando, pondo em causa a própria eficácia do DIH, na medida em que aqueles grupos que, por força do princípio da distinção, deveriam ser salvaguardados se tornam os alvos primordiais dos ataques”⁷.

E se esta é uma constatação generalizada, em África tiveram particular relevância comportamentos violadores de princípios fundamentais de Direito Internacional Humanitário que, não sendo exclusivos desse continente, nele assumiram uma expressão notória, de que pode referir-se o caso do uso de crianças como soldados⁸.

Este tipo de conflitos – e designadamente aqueles que, a partir de um documento do Comité Internacional da Cruz Vermelha⁹, viriam a ser designados

7 Maria de Assunção do Vale Pereira, *Noções Fundamentais do Direito Internacional Humanitário*, cit., pp. 104-105, citando Marie-José Domestici-Met, «Cent ans après La Haye, cinquante ans après Genève: le droit international humanitaire au temps de la guerre civile», *Revue Internationale de la Croix Rouge*, n.º 834, 1999, p. 278.

8 Refira-se, aliás, que foi um tribunal híbrido estabelecido em África – o Tribunal Especial para a Serra Leoa – o primeiro tribunal com uma dimensão internacional a julgar e condenar indivíduos à luz da alínea c) do art. 4.º do seu Estatuto (com a epígrafe *Outras violações graves do direito internacional humanitário*) que criminaliza o facto de “recrutar ou alistar menores de 15 anos nas forças armadas ou em grupos, ou utilizá-los para participar ativamente nas hostilidades”. Também o Tribunal Penal Internacional considerou Thomas Lubanga Dyilo, da República Democrática do Congo, “culpado dos crimes de conscrição e alistamento de crianças com idade inferior a 15 anos na FPLC [Force Patriotique pour la Libération du Congo] e de as usar para participarem ativamente nas hostilidades no sentido dos Artigos 8(2)(e)(vii) e 25(3)(a) do Estatuto desde inícios de setembro de 2002 a 13 de agosto de 2003” (TRIAL CHAMBER I, No.: ICC-01/04-01/06, 14 March 2012, par. 1358), tendo-o condenado a 14 anos de prisão.

9 Cf. *Les conflits armés liés à la désintégration des structures de l'État*. Document préparatoire du Comité international de la Croix-Rouge pour la 1re réunion périodique sur le droit international

por *conflitos desestruturados* – ocorreu em vários continentes, mas talvez possa dizer-se que se tem sentido de modo particular no continente africano, o que acentuou a relevância da inexistência de um órgão centralizado com capacidade para fazer uma abordagem coerente dos diferentes conflitos, pelo que, no seio da Organização da Unidade Africana, se agudizou a consciência da necessidade de criar um tal órgão dotado de competências específicas para agir nessa matéria.

Assim, e apesar de ter contado, em alguns casos, com a colaboração da organização sub-regional Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (geralmente referida como ECOWAS, segundo o acrónimo do nome da organização, em inglês) ou da Organização das Nações Unidas, através do envio de forças de *peacekeeping*, a consciência da lacuna assinalada levou a que, na 29.ª sessão ordinária da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo, realizada no Cairo (Egito), de 28 a 30 de junho de 1993, fosse aprovada uma Declaração sobre a criação, no seio da OUA, de um Mecanismo para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos, que efetivamente o criou¹⁰.

Nesta Declaração, reconhece-se a debilidade da situação económica em África e que a mesma decorre também de alguns fatores internos humanos e de políticas, sendo certo que “[n]enhum fator interno contribuiu mais para os atuais problemas socioeconómicos no continente do que o flagelo dos conflitos em e entre nossos países. Eles causaram morte e sofrimento humano, geraram ódio e dividiram nações e famílias. Os conflitos forçaram milhões de nosso povo a uma vida à deriva como refugiados e deslocados, privados de seus meios de subsistência, dignidade humana e esperança. Os conflitos consumiram recursos escassos e minaram a capacidade de nossos países de atender às muitas necessidades imperiosas de nosso povo”¹¹.

humanitaire, Genève, 19 – 23 janvier 1998. Disponível em <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/5fzfn9.htm>.

10 Nos termos do seu par. 13, os Estados partes “criam, pela presente Declaração, no seio da OUA, um Mecanismo para a prevenção, a gestão e a resolução de conflitos em África”. Refira-se que esta resolução foi adotada na sequência de uma outra adotada em junho do ano anterior, em Dakar (Senegal), em que havida sido proposta a adoção deste mecanismo, determinando-se que caberia ao Secretário-Geral elaborar um relatório sobre a questão.

11 OAU Declaration on a Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution (Cairo Declaration), par. 9.

O Mecanismo – com funções de prevenir a eclosão de conflitos armados e de reagir, colaborando com a Nações Unidas, caso se revele necessário¹² – estava estruturado em torno de um Órgão Central – composto pelos Estados membros da Mesa da Conferência de Chefes de Estado e de Governo eleitos anualmente, tendo em conta os princípios da representação regional equitativa e da rotatividade –, assessorado pelo Secretário-Geral e o Secretariado¹³.

Como refere Delphine Lecoutre, “[e]ste novo mecanismo, que foi o primeiro na cena africana e internacional, não só permitiu aos países africanos dar conteúdo concreto à “cultura de paz” que representa uma forte aspiração para todos os seus povos, mas acima de tudo deu a África a oportunidade de capitalizar uma experiência significativa na busca coletiva de soluções duradouras para os conflitos”¹⁴.

No entanto, a própria OUA mostrava-se, de algum modo, desadequada aos novos tempos. Efetivamente, “a OUA, com a sua escrupulosa adesão aos princípios estatocêntricos da soberania e da não intervenção, estava mal colocada e mal equipada para responder de modo significativo às crises resultantes deste novo tipo de conflitos”¹⁵, apontando-se, nesse sentido, os fracassos decorrentes dos conflitos na Somália, na Libéria e Serra Leoa ou ainda no Ruanda.

Esta desadequação levou a que os Estados africanos repensassem a própria organização que traduzia a institucionalização internacional do continente.

2. A criação do Conselho de Paz e Segurança

Como é sabido, em Cimeira realizada em Lomé (Togo), foi adotado por unanimidade, a 11 de julho de 2000, o Ato Constitutivo da União Africana, organização que veio substituir a Organização da Unidade Africana¹⁶.

12 Cf. OAU Declaration on a Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution (Cairo Declaration), pars. 15 e 16.

13 Cf. OAU Declaration on a Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution (Cairo Declaration), pars. 17 e 18.

14 Delphine Lecoutre, “Le Conseil de paix et de sécurité de l’Union africaine, clef d’une nouvelle architecture de stabilité en Afrique?”, *Afrique contemporaine*, n.º 212, 2004/4, p. 132.

15 Solomon Dersso, “The African Peace and Security Architecture”, *Handbook of Africa’s International Relations*, Tim Murithi (ed.), Oxford/ New York, Routledge. 2014, p. 51.

16 Efetivamente, como se lê no n.º 1 do art. 33 desse Ato Constitutivo, “[o] Presente Ato substitui a Carta da Organização da Unidade Africana”, embora se preveja a manutenção em vigor deste

Neste documento, as marcas da colonização não surgem tão vincadas¹⁷. Todavia, aparece reforçado o reconhecimento da “necessidade de promover a paz, segurança e estabilidade”¹⁸, como um pré-requisito para a implementação dos seus objetivos de desenvolvimento e de integração; e define-se, como um seu objetivo, o de “promover a paz, a segurança e a estabilidade no Continente [Africano]”¹⁹. Em consonância, dos princípios que regem a organização, afirmados no seu ato fundador, consta o que estabelece o dever de resolução pacífica de diferendos que surjam entre Estados membros, o que admite mesmo o direito de a União intervir num Estado Membro em situações particularmente graves, assim como a possibilidade de um Estado membro solicitar uma tal intervenção²⁰.

No entanto, ao verificarmos os órgãos que o Ato Constitutivo da União Africana prevê, e respectivas competências, damos-nos conta que não foi estabelecido um órgão com competência específica para a prossecução daquele objetivo fundamental de promoção da paz e segurança em África, pelo que se manteve em funções o supra referido Mecanismo para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos. Aliás, a União Africana, na Cimeira de Lusaka (Zâmbia), em julho de 2001, adotou uma resolução em que *inter alia* decidia a integração do Mecanismo como órgão da União Africana, solicitando ao Secretário-Geral a realização de uma revisão das estruturas, procedimentos e métodos de trabalho do Órgão Central, incluindo a possibilidade de alterar o seu nome²¹.

Todavia, nestas matérias não se revelavam melhorias significativas. Como refere Gichanga, na recensão que faz da obra de Gumedze, “[d]écadas de conflitos prolongados em várias partes da África desde que os movimentos

último instrumento de modo a permitir a tomada das medidas apropriadas, pela OUA e pela Comunidade Económica Africana, para a transferência de suas prerrogativas, bens, direitos e obrigações para a União.

17 Digamos que essas referências surgem mais como uma evocação laudatória da luta travada pela autodeterminação, se atentarmos ao disposto no par. 3 das considerações preambulares do Ato Constitutivo, em que os Estados partes lembram “as heroicas lutas levadas a cabo pelos nossos povos e os nossos países para a independência política, dignidade humana e emancipação económica”.

18 Considerando 8 do Preâmbulo do Ato Constitutivo da União Africana, adotado em Lomé (Togo), a 11 de julho de 2000.

19 Art. 3.º, al. f), do Ato Constitutivo da União Africana.

20 Cf. art. 4.º, als. e), h) e j).

21 Cf. Decision on the Implementation of the Sirte Summit Decision on the African Union, AHG/Dec.1 (XXXVII), par. 8.

de libertação lutaram pela independência, agravados pelas guerras por procuração da Guerra Fria e exacerbados pelo fracasso em ser proativo na resolução de conflitos, resultaram em imenso sofrimento humano e prejudicaram drasticamente o potencial de África para alcançar a estabilidade política e económica²².

Tendo em conta a complexidade que, nesta matéria, continuava a prevalecer²³, os Estados membros da União Africana manifestam, através de um Protocolo adotado em 2002²⁴, na primeira sessão ordinária da Conferência da União Africana que se realizou Durban (África do Sul), a 9 de julho daquele ano, o seu desejo de “criar uma estrutura operacional para a implementação efetiva das decisões tomadas nas áreas de prevenção de conflitos, pacificação, operações e intervenção de apoio à paz, bem como de edificação da paz e reconstrução”²⁵. E, pelo n.º 1 do art. 2.º do mesmo documento, é criado o Conselho de Paz e Segurança, nos termos do art. 5.º, n.º 2, do Ato Constitutivo da União Africana, disposição que refere os órgãos da Organização e permite à Conferência criar órgãos para além dos referidos no n.º 1²⁶.

Atendendo às principais preocupações que, à época se manifestavam, no preâmbulo do Protocolo em questão, os Estados da União Africana continuam a mostrar-se preocupados com a prevalência dos conflitos no

22 Margaret Gichanga, “Book Review of Sabelo Gumedze, *The Peace and Security Council of the African Union: its relationship with the United Nations, the African Union and sub-regional mechanisms*, Finland, Åbo Akademi University Press, 2011”, *African Security Review*, vol. 21.2, June 2012, p. 98.

23 Efetivamente, em documento ligeiramente posterior – de 2004 –, era afirmado que, nos anteriores 40 anos, o continente africano tinha sido dilacerado por conflitos, para além de interestaduais, também intraestaduais, étnicos, religiosos e económicos. Um número não inferior a 26 conflitos armados irromperam no continente entre 1963 e 1968, afetando a vida de 474 milhões de pessoas, que representavam 61% da população de África e ceifando mais de 7 milhões de vidas. No mesmo documento, afirma-se ainda que os conflitos armados não têm localização geográfica específica, indo do Corno de África (Etiópia, Sudão, Eritreia e Somália) ao sul da África (12 conflitos) e à África Ocidental (uns 10 conflitos), mantendo-se apenas o Norte relativamente preservado, com exceção da Argélia. Acresce que vários dos conflitos se mantêm por décadas, e que geram vagas de refugiados e de deslocados internos, que ascendem a vários milhões (cf. African Union Commission, *Strategic Plan of the African Union Commission – Volume 1: Vision and Mission of the African Union* (Addis-Ababa, May 2004), pp. 14-15).

24 Quando, ao longo do presente texto, nos referimos apenas a ‘Protocolo’ estamos que remeter para o Protocolo que criou o Conselho de Paz e Segurança.

25 Protocolo sobre o estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana, 16.º considerando preambular. Este Protocolo entrou em vigor a 26 de dezembro de 2003.

26 Aliás, em 2003, foi adotado um Protocolo sobre emendas ao Ato Constitutivo da União Africana, em cujo art. 5.º se determina: “No artigo 5.º do Ato (Órgãos da União), deve-se inserir uma nova alínea (f), e a numeração das alíneas alterada por consequência: (...)

(f) Conselho de Paz e Segurança”. Refira-se, todavia que este Protocolo ainda não entrou em vigor.

continente, gerador de declínio socioeconómico e de grave sofrimento para a população civil bem como de vagas de refugiados e de deslocados internos, mas sublinham agora a sua apreensão com o flagelo das minas anti-pessoal existentes no continente, bem como com a proliferação, circulação e tráfico ilícitos de pequenas armas e armas ligeiras.

2.1. Composição

A composição deste órgão vem regulada no art. 5.º do Protocolo que o criou. Nos termos dessa disposição, será constituído por 15 membros, com base na igualdade de direitos, sendo certo que, desses 15, 10 são eleitos por dois anos e 5 por três anos, sendo este ano acrescido para garantir a continuidade no funcionamento do órgão. Apesar de não especificado, será de presumir que este período acrescido só se verifique na primeira eleição, uma vez que, nas eleições subsequentes, já não se justifica, passando todos os membros a ser eleitos por dois anos. Determina-se, ainda, que um membro cessante poderá ser imediatamente reeleito²⁷.

A eleição dos membros do Conselho é feita pela Conferência²⁸, tendo em conta uma representação regional equitativa²⁹ e a rotatividade. Além disso, devem ser atendidos os critérios definidos no n.º 2 do art. 5.º, relativamente a cada membro, *inter alia* o seu compromisso com os princípios da União, os seus contributos para a promoção da paz e segurança (sendo uma vantagem, a experiência em operações de apoio à paz), a sua participação na resolução de conflitos, em *peacemaking* e *peacebuilding* a nível regional ou continental, o respeito pelos Governos constitucionais, assim pelo estado de Direito e direitos humanos ou ainda ter missões permanentes suficientemente dotadas e equipadas na sede da União e das Nações Unidas, para poder assumir as responsabilidades inerentes aos membros.

27 Infelizmente, na versão oficial portuguesa, determina-se, no n.º 3 do art. 5.º do Protocolo: “Um Membro cessante do Conselho de Paz e Segurança deverá ser imediatamente reeleito”. Como é obvio, trata-se de uma redação deficiente, que levaria a que existissem membros permanentes, ao determinar a sua necessária reeleição no final do mandato. As deficiências encontradas na tradução oficial portuguesa de vários documentos levam a que as citações feitas se baseiem na nossa tradução a partir das versões inglesa ou francesa dos documentos em causa.

28 A Conferência é, nos termos do art. 6.º do Ato Constitutivo da União Africana, o órgão supremo da União, constituído pelos Chefes de Estado e de Governo dos Estados membros, ou seus representantes devidamente credenciados.

29 Essa distribuição equitativa dos membros do Conselho é feita nos seguintes termos: África central: três membros, África Oriental: três membros, África do Norte: dois membros, África austral: três membros, África Ocidental: quatro membros.

2.2. Funcionamento, reuniões e votação

No que tange ao funcionamento do Conselho de Paz e Segurança, devemos atender ao que dispõe o art. 9.º do Protocolo que o criou.

Nele se estabelece que o Conselho deve funcionar em permanência, o que bem se percebe atendendo às suas funções. Efetivamente, se chegar um relatório de alerta precoce identificando situações que podem traduzir a iminência da eclosão de um conflito, uma atuação preventiva tem de ser decidida – ou, quando menos, preparada a decisão – rapidamente, não se compadecendo com todas as burocracias próprias da convocação de uma reunião. Para esse efeito, cada membro do Conselho deve ter um representante em permanência na Sede da Organização que, nos termos do art. 24.º do Ato Constitutivo, é em Adis-Abeba, Etiópia.

As reuniões têm lugar sempre que necessário e, pelo menos, duas vezes por mês, ao nível de representantes permanentes; e pelo menos uma vez por ano ao nível de ministros ou de Chefes de Estado e de Governo. Prevenido-se que as reuniões ocorram na sede da União, admite-se também que tenham lugar no território de um Estado membro, se este se oferecer para acolher a reunião, esse convite for aceite por dois terços dos membros do Conselho de Paz e Segurança, e o Estado que convidou suporte os encargos financeiros adicionais que decorrem para a Comissão da realização da reunião fora do local habitual³⁰.

O quórum necessário para as reuniões do Conselho é de dois terços dos seus membros, sendo a ordem do dia provisória da reunião definida pelo Presidente do órgão – designado pelo período de um mês, segundo a ordem alfabética dos nomes dos membros –, atendendo às propostas apresentadas pelo Presidente da Comissão e por Estados membros, não podendo qualquer Estado membro do Conselho opor-se à inscrição de determinado ponto na ordem do dia provisória.

O Conselho reúne, em regra, à porta fechada³¹, determinando-se que, se um dos seus membros for parte num conflito ou situação que lhe haja sido

30 A Comissão é um dos órgãos da União Africana, previsto nos arts. 5.º (e) e 20.º do seu Ato Constitutivo.

31 Esta regra está afirmada no início do n.º 9 do art. 8.º do Protocolo. Infelizmente, não surge na versão portuguesa do mesmo.

submetida, o seu representante ³²não participará nos debates nem na tomada de decisão do órgão. Pode ser convidado a apresentar a sua posição perante do órgão, mas depois retirar-se-á da reunião. Apesar da regra referida das reuniões à porta fechada, o Conselho pode decidir fazer reuniões públicas, sendo que, neste caso, pode ouvir as Partes afetados pelos conflitos ou situações sob exame, bem como qualquer Mecanismo Regional, organização internacional ou organização da sociedade civil envolvida e/ou interessada num conflito ou situação em análise. Depois de ouvidos, retirar-se-ão para que o Conselho proceda à discussão e votação da questão³³.

Quanto à votação, diga-se que cada membro do Conselho tem um voto e que as suas decisões devem ser, em princípio, tomadas por consenso; se este não for possível, as decisões em matéria de procedimento são tomadas por maioria simples, enquanto as decisões sobre as demais questões são adotadas por uma maioria de dois terços dos membros votantes, como estabelecido nos n.ºs 12 e 13 do art. 8.º do Protocolo.

É, ainda, prevista a possibilidade de o Conselho de Paz e Segurança criar as estruturas subsidiárias que considere necessárias para o exercício de suas funções, especificando-se, na disposição que consagra esta possibilidade (n.º 5 do art. 8.º do Protocolo) o caso de comités *ad hoc* de mediação, conciliação ou inquérito, compostas por um Estado ou um grupo de Estados; e que o Conselho também pode recorrer a todas as outras formas de perícia militar, jurídica e outras necessárias ao exercício das suas funções. A previsão desta possibilidade bem se percebe, atendendo ao conjunto vasto de funções cometidas a este órgão que certamente os seus membros não dominam por completo, pelo que se torna necessário que sejam assessorados por estruturas especializadas, o que lhes permitirá decidir de forma mais informada e tecnicamente mais sustentada.

Por fim, determina-se que cabe ao Conselho criar o seu Regulamento interno, como é usual acontecer nos órgãos de instituições internacionais³⁴.

³² Cf. n.º 9 do art. 8.º do Protocolo.

³³ Cf. n.º 10 do art. 8.º do Protocolo.

³⁴ Cf. n.º 14 do art. 8.º do Protocolo. E isso verifica-se igualmente na generalidade dos órgãos judiciais internacionais, o que leva Wladimir Brito a assinalar a excecionalidade, nesta matéria, do Tribunal Penal Internacional, cujo Regulamento Processual (*Rules of Procedure and Evidence*, na versão inglesa) não é adotado pelos juízes, mas sim pela Assembleia dos Estados Partes, "o que é a originalidade fundante de um verdadeiro código internacional de processo penal, que a natureza permanente do Tribunal impunha e que permite estabilizar as regras de processo, credibilizando o Tribunal" (Wladimir Brito, "Processo Internacional Penal e Recursos" in *Estatuto de Roma do Tribunal*

2.3. Princípios

2.3.1. Elenco geral dos princípios

No Pacto que constitui o Conselho de Paz e Segurança, definem-se os princípios que devem nortear a atuação deste órgão, no art. 4.º, com base no Ato Constitutivo da organização, na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos do Homem, elencando em particular, o princípio da resolução pacífica de diferendos; o da resposta antecipada a situações de crise de forma a evitar a eclosão de conflitos de larga escala; o do respeito pelo estado de direito, pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, pela sacralidade da vida humana e pelo direito internacional humanitário; o da interdependência entre desenvolvimento socioeconómico e segurança de povos e Estados; o do respeito pela soberania e integridade territorial dos Estados membros; o da não interferência, por qualquer Estado membro, nos assuntos internos de outro; o da igualdade soberana e interdependência dos Estados membros; o do direito inalienável à existência independente; o do respeito pelas fronteiras herdadas aquando da obtenção da independência; o direito da União intervir num Estado membro em conformidade com uma decisão da Conferência, caso se verifiquem circunstâncias graves, a saber, crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade, de acordo com o art. 4.º (h) do Ato Constitutivo; e ainda o direito de um Estado membro solicitar a intervenção da União, de modo a restaurar a paz e segurança internacionais, de acordo com o art. 4.º (j) do mesmo documento.

2.3.2. Especial referência ao direito de intervenção da Organização

Face ao elenco referido dos princípios, sobressai claramente o direito de intervenção da Organização, consagrado na alínea j) do art. 4.º do Protocolo em causa – que concretiza o anteriormente afirmado no art. 4.º, h) do Ato Constitutivo da UA –, que aparece nos antípodas da sacralização da soberania que ressaltava da primeira organização pan-africana, ou seja, a Organização da Unidade Africana. Ou, nas palavras de Soma/Kaboe, “[a] consagração do direito de intervenção da UA marca uma rutura radical com a OUA e o seu apego à soberania dos seus membros. Na realidade, o direito de intervenção da União Africana obedece a uma dupla necessidade. Por um lado, responde à necessidade da União Africana de prevenir a impotência de que sofria a OUA, que não conseguiu conter as múltiplas crises

políticas e humanitárias que o continente viveu, fazendo do princípio da não ingerência nos assuntos internos dos Estados o seu cavalo de batalha. Por outro lado, responde à necessidade de a União Africana compensar a impotência ou o fracasso dos Estados que não assumiram a responsabilidade de proteger a sua população que a soberania implica”³⁵.

Na opinião de Lecoutre, os princípios que regem o Conselho de Paz e Segurança traduzem um compromisso numa “ambiguidade construtiva” que permitiu aos Estados africanos construir um consenso em torno de duas abordagens contraditórias: a não ingerência de um Estado membro nos assuntos internos, por um lado, e o direito de intervenção da União num Estado membro, nas circunstâncias referidas, por outro³⁶, embora a contradição não seja tão manifesta se atendermos a que os destinatários dos dois princípios são diferentes: o primeiro dirige-se aos Estados membros enquanto o segundo tem por destinatário a própria organização internacional, ou seja, a União Africana.

Em relação a este último princípio – o da intervenção num Estado membro –, pode colocar-se a questão da sua compatibilidade com a Carta das Nações Unidas³⁷, atendendo a que, nos termos do n.º 1 do art. 53.º, se determina que “[n]enhuma ação coercitiva será, no entanto, levada a efeito em conformidade com acordos ou organizações regionais sem autorização do Conselho de Segurança, com exceção das medidas contra um Estado inimigo (...)”³⁸.

Tentando conciliar estas normas, alguns autores foram ao ponto de caracterizar a União Africana como uma organização supranacional, em termos próximos da União Europeia para, por essa via, sustentarem que a referida

35 Valérie Edwige Soma/Kabore, “Le droit d’intervention de l’Union africaine”, *Revue CAMES/SJP*, n.º 1/2017, pp. 134-135.

36 Cf. Delphine Lecoutre, “Le Conseil de paix et de sécurité de l’Union africaine, clef d’une nouvelle architecture de stabilité en Afrique?”, *cit.*, pp. 139-140.

37 Acerca desta questão bem como de problemas relativos à implementação deste direito, veja-se Ben Kioko, “The right of intervention under the African Union’s Constitutive Act: From non-interference to non-intervention”, *International Review of the Red Cross*, n.º 852, 2003, especialmente pp. 118 ss.

38 A exceção referida não faz hoje qualquer sentido, pelo que a parte da disposição que se lhe refere deve ser tida como não escrita. A propósito, veja-se Maria de Assunção do Vale Pereira, “A Carta das Nações Unidas ao fim de 75 anos: um instrumento ainda útil?”, *Direito Internacional e Comparado: Trajetória e Perspetivas. Homenagem aos 70 anos do Professor Catedrático Rui Manuel Moura Ramos*, Gustavo Ferraz de Campos Monaco e Maria Rosa Loula (coords.) Vol. II, São Paulo, Editora Quartier Latin do Brasil, 2021, pp. 333-334.

intervenção – e, portanto, o uso da força que a mesma implica –, não seria internacional, mas interna³⁹. Todavia, classificar a União Africana como organização supranacional não tem correspondência com a realidade, atendendo a que os poderes dos seus órgãos são típicos dos das organizações de cooperação.

Por nós, cremos que a não contradição com a referida norma da Carta das Nações Unidas decorre do estabelecido nos próprios documentos da União Africana. Assim, no Protocolo que criou o Conselho de Paz e Segurança, os Estados membros da União Africana, afirmam-se “[c]onscientes das disposições da Carta das Nações Unidas que atribuem ao Conselho de Segurança a responsabilidade primária pela manutenção da paz e da segurança internacionais, bem como as disposições da Carta sobre o papel dos arranjos ou agências regionais na manutenção da paz internacional e segurança, e a necessidade de forjar uma cooperação e parceria mais estreita entre as Nações Unidas, outras organizações internacionais e a União Africana, na promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade em África”⁴⁰; e é ainda estabelecido, no n.º 1 do art. 17.º do mesmo documento: “No cumprimento do seu mandato na promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade em África, o Conselho de Paz e Segurança deve cooperar e trabalhar em estreita colaboração com o Conselho de Segurança das Nações Unidas, que tem a principal responsabilidade pela manutenção da paz e segurança internacionais. O Conselho de Paz e Segurança também cooperará e trabalhará em estreita colaboração com outras agências relevantes da ONU na promoção da paz, segurança e estabilidade na África”. Identicamente, na al. a) do art. 17.º do Pacto de Não-Agressão e Defesa Comum da União Africana⁴¹ determina-se: “O presente Pacto não derroga e não deve ser interpretado como derogando de forma alguma as obrigações dos Estados Membros contidas na Carta das Nações Unidas e no Ato Constitutivo, incluindo o Protocolo, e da responsabilidade primária do Conselho de Segurança das Nações Unidas pela manutenção da paz e da segurança internacionais”⁴².

39 É o caso de Andrea Caliguiri, citado por Hajer Gueldich, *Droit, Pratique et Reforme Institutionelle de l'Union Africaine*, Editions SIMPACT, 2019, p. 172.

40 Parágrafo 4 preambular do documento referido.

41 Adotado a 31 de janeiro de 2005 pela 4.ª sessão ordinária da Conferência, realizada em Abuja, Nigéria.

42 Estes argumentos são também invocados por Hajer Gueldich, *Droit, Pratique et Reforme Institutionelle de l'Union Africaine*, Editions SIMPACT, 2019, p. 173.

Estas normas parecem orientar-nos no sentido de que se for decidida uma intervenção, de acordo com o previsto no Ato Constitutivo, no Protocolo que criou o Conselho de Paz e Segurança e no Pacto de Não-Agressão e Defesa Comum da União Africana, a mesma será levada a cabo respeitando as competências do Conselho de Segurança. Por outro lado, “deve sublinhar-se que o Conselho de Segurança nunca protestou contra o uso (Comores, 2008) ou a ameaça de uso (Burundi, 2016) do direito de intervir pela UA” e ainda que “esse direito de intervenção beneficia de um certo reconhecimento crescente da comunidade internacional, uma vez que é utilizado para pôr fim a atentados graves aos direitos fundamentais”⁴³. Por nós, rejeitamos totalmente a afirmação da intervenção por razões de humanidade como uma nova exceção ao princípio da proibição do uso da força pelos Estados, como desenvolvidamente sustentamos em obra que se encontra publicada⁴⁴, embora, no caso de o uso da força ser determinado por uma organização internacional, a questão possa revestir contornos que o torne aceitável, sobretudo se, como é dito nos textos referidos, se respeitar a Carta das Nações Unidas.

Face ao que referimos, pode afirmar-se que, se a norma que permite a intervenção num Estado parte for implementada de acordo com o previsto no Protocolo que criou o Conselho de Paz e Segurança e demais documentos referidos, a questão da compatibilidade com a Carta das Nações nem chegará a colocar-se. E o facto de, em termos procedimentais, se prever que, para uma intervenção ter lugar, a mesma deva ser recomendada à Conferência conjuntamente pelo Presidente da Comissão e pelo Conselho da Paz e Segurança⁴⁵, e por ela decidida – e, como é sabido, a Conferência decide por consenso ou, se este não for alcançado, pela maioria de dois terços dos Estados membros –, o que supõe o envolvimento de vários órgãos e a decisão pelas mais altas instâncias políticas dos Estados membros, certamente contribui para assegurar o respeito de tais normas.

43 Valérie Edwige Soma/Kabore, “Le droit d’intervention de l’Union africaine”, *cit.*, p. 144.

44 Maria de Assunção do Vale Pereira, *A Intervenção Humanitária no Direito Internacional Contemporâneo*, Coimbra, Coimbra Editora, 2009.

45 Nos termos no art. 7.º, alínea e), do Protocolo que criou o Conselho de Paz e Segurança, determina-se: “Conjuntamente com o Presidente da Comissão, o Conselho de Paz e Segurança: e) recomenda à Conferência, nos termos do artigo 4.º, alínea h), do Ato Constitutivo, a intervenção em nome da União num Estado-Membro em certas circunstâncias graves, a saber, crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade, tal como definidos nas convenções e instrumentos internacionais relevantes”.

Por fim, refira-se que a afirmação da possibilidade de intervenção do Conselho de Paz e Segurança prevista para situações graves em que se verifica a ocorrência de genocídio, crimes contra a humanidade ou crimes de guerra é feita sem que estes conceitos sejam densificados. Todavia são conceitos de natureza universal cujo conteúdo foi densificado no Estatuto do Tribunal Penal Internacional (TPI)^{46,47}, e deve atender-se a que, no art. 7.º, alínea *e*), do Protocolo, transcrito em nota de rodapé, se refere esses crimes “tal como definidos nas convenções e instrumentos internacionais relevantes”. O mesmo não pode dizer-se relativamente ao alargamento da possibilidade de intervenção em caso de “ameaça grave à ordem legítima a fim de restaurar a paz e estabilidade no Estado membro da União, sob recomendação do Conselho de Paz e Segurança”, decorrente da alteração à alínea *h*) do art. 4.º introduzida pela Protocolo sobre Emendas ao Ato Constitutivo da União Africana, de 11 de julho de 2003, que remete para conceitos que podem ter contornos pouco definidos. Porém, vários autores tendem a associar esta “ameaça grave à ordem legítima” ao crime previsto *lege ferenda* de “mudança inconstitucional de governo”⁴⁸. Tendo em conta que o referido Protocolo ainda não entrou em vigor, essas hipóteses de intervenção ainda não se verificam nem podemos socorrer-nos da prática da organização para avaliar da bondade deste entendimento. De todo o modo, esta matéria tem merecido a atenção da União Africana, podendo referir-se vários documentos adotados sobre a matéria⁴⁹ e, além disso Apesar da atenção que a situação merece, “[e]ntre 2003 e 2012, ocorreram 12 golpes de Estado em África e a UA suspendeu oito países – República

46 E, sabendo-se da oposição generalizada dos Estados africanos, à atuação desta instituição judicial, não consta que a mesma se estenda a definição dos crimes estabelecida no seu Estatuto.

47 Acerca destes crimes, tal como previstos no Estatuto do TPI, veja-se Maria de Assunção do Vale Pereira, “Crime de Genocídio” (comentário ao art. 6.º), “Crimes de Guerra” (comentário ao art. 8.º) e Mário Ferreira Monte, “Crimes contra a Humanidade” (comentário ao art. 7.º), in *Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional: Comentários, cit.*, pp. 111-133, 161-188 e 135-160, respetivamente.

48 Este crime aparece previsto no art. 28A, n.º1 (4) e definido no art. 28E, cuja inserção no Estatuto do Tribunal Africano de Justiça e Direitos do Homem (que ainda não entrou em vigor) seria feita pela pelo art. 14.º do Protocolo de Malabo, adotado em 2014. Acerca desta arquitetura judicial africana, cuja entrada em vigor não parece próxima, veja-se Rui Garrido, “Pode o Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos ser uma Solução Africana para Problemas Africanos”, *Relações Internacionais*, n.º 54, 2017, pp. 55 a 71.

49 Deixando de lado documentos adotados na matéria pela Organização da Unidade Africana (designadamente, a *Declaration on the Framework for an OAU Response to Unconstitutional Changes of Government*, adotada pela Assembleia na Cimeira de Lomé, AHG/Decl.5 (XXXVI)), pode referir-se, a título de exemplo, a Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governação, de 30 de janeiro de 2007, a Resolução sobre as Mudanças Inconstitucionais de Governo, adotada pela Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (Banjul, Gâmbia, 2012) ou ainda a recentemente adotada Declaração sobre Terrorismo e Mudanças Inconstitucionais de Governo em África, adotada em Malabo, a 28 de maio de 2022.

Centro-Africana (RCA), Costa do Marfim, Guiné, Guiné-Bissau, Madagáscar, Mali, Mauritânia e Níger – da sua qualidade de membros⁵⁰, o que leva a que a efetividade desta norma esteja sob discussão⁵¹.

2.4. Objetivos e funções

Os objetivos a prosseguir pelo Conselho de Paz e Segurança são os estabelecidos no art. 3.º do Protocolo que cria este órgão, encontrando-se as funções que lhe cabe desempenhar previstas no art. 6.º⁵².

No que aos objetivos se refere, especifica-se: o de promover a paz, a segurança e a estabilidade em Africa, de modo a garantir a proteção e a preservação de vida e propriedade, assim com o bem-estar do povo africano e o seu meio ambiente, criando condições para um desenvolvimento sustentável; antecipar e prevenir conflitos, assumindo funções de *peace-making* e *peacebuilding*, no caso de se terem verificado conflitos, de modo a que os mesmos sejam resolvidos; promover e implementar *peacebuilding* e atividades de reconstrução pós conflito, de modo a consolidar a paz e prevenir o ressurgimento de violência; coordenar e harmonizar, a nível continental, os esforços de prevenção e combate ao terrorismo internacional; desenvolver uma política de defesa comum para a União, de acordo com o art. 4.º (d) do Ato Constitutivo da União; promover e encorajar práticas democráticas, boa governação e estado de direito, proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais, respeito pela sacralidade da vida humana e do direito internacional humanitário, como parte dos esforços de prevenção de conflitos.

Um olhar de relance para estes objetivos revela que foi dada uma centralidade às questões relativas à paz e segurança, por um lado, e aos direitos do homem, por outro – matérias necessariamente conexas – e que, e nesse sentido, a questão da prevenção dos conflitos assume particular relevância

50 Alex Vines, "A decade of African Peace and Security Architecture", *International Affairs*, vol. 89: 1, 2013, p. 91.

51 Acerca desta questão, veja-se Tiyanja Maluwa, "The Constitutive Act of the African Union and Institution-Building in Postcolonial Africa", *Leiden Journal of International Law*, vol. 16, n.º 1, 2003, pp. 157-170, Jason Warner / Timothy M. Shaw (2018) *African Foreign Policies in International Institutions*, Palgrave MacMillan. 2018 ou *Researching the Inner Life of the African Peace and Security Architecture*, Katharina P.W. Döring / Ulf Engel / Linnéa Gelot / Jens Herpolsheimer (eds.), Leiden, Brill, 2021.

52 Refira-se que, na versão portuguesa deste documento, encontramos dois artigos (o 6.º e o 7.º) com a epígrafe 'Funções'. Porém, olhando as versões francesa e inglesa percebe-se que essa epígrafe está correta em relação ao art. 6.º, mas que a do art. 7.º deveria ser 'Poderes'.

– e bem, a nosso ver –, quer na dimensão de evitar a sua eclosão, quer enquanto importante vertente da reconstrução pós conflitual, como dimensão fundamental para evitar o reacendimento de conflitos ‘terminados’.

A verdade é que, em África, os conflitos que se vêm verificando são essencialmente conflitos armados internos, com raízes endógenas de diferente natureza (étnica, religiosa, ...). Se a isso associarmos algum tipo de comportamentos que prevalecem nestes conflitos, como o uso da violência sexual e, em particular, a violência sexual e, em particular, a violação como arma de guerra⁵³ ou o recrutamento de crianças como soldados, percebe-se que estamos face a atuações de deixam marcas profundas nos visados e também na sua envolvente familiar, que têm de ser bem trabalhadas – designadamente, a nível psicológico – para permitir uma convivência futura minimamente estável, sem que se procure, de parte a parte, vingar comportamentos sofridos.

Quanto às funções do Conselho de Paz e Segurança, o art. 6.º do Protocolo que o criou, define as seguintes áreas em que as mesmas devem ser desenvolvidas: promoção da paz, estabilidade e segurança no continente; alerta precoce e diplomacia preventiva; pacificação, incluindo o uso de bons ofícios, mediação, conciliação e investigação; operações e intervenções de apoio à paz, nos termos das alíneas h) e j) do artigo 4.º do Ato Constitutivo; construção da paz e reconstrução pós-conflito; ação humanitária e gestão de desastres. Além destas, prevê ainda que lhe possam ser designadas outras funções pela Conferência.

Portanto, todas as funções giram em torno da promoção da paz, incluindo a reconstrução pós-conflitual e ação humanitária, importante para a promoção dos direitos individuais e, por isso mesmo, também uma via de manutenção da paz.

2.5. Poderes

O art. 7.º do Protocolo define um conjunto vasto de poderes que o Conselho de Paz e Segurança deve desenvolver em conjunto com o Presidente

53 A este propósito sublinhe-se que, se as vítimas destes comportamentos, são maioritariamente do sexo feminino, vai havendo cada vez mais consciência da existência de vítimas do sexo masculino, embora não seja fácil apurar números, até porque esses crimes surgem muitas vezes ‘camuflados’ como crimes de tortura. A propósito, veja-se Maria de Assunção do Vale Pereira, “A violência sexual em conflitos armados”, *O Direito Internacional e o uso da força no século XXI*, Maria Luísa Duarte e Rui Tavares Lanceiro (coords.), Lisboa, AAFDL, 2018, pp. 417-440.

da Comissão. Todos eles se prendem com os objetivos e funções que lhe foram acometidos, pelo que são fundamentalmente relativos à antecipação, prevenção e regulação de diferendos e conflitos, bem como de políticas que possam conduzir a genocídio ou crimes contra a humanidade; a atividades de restabelecimento e construção da paz quando surgem conflitos, de modo a facilitar sua resolução ou a consolidar a paz alcançada; à montagem e implementação de missões de apoio à paz; a definição das diretrizes gerais para a condução das missões referidas, incluindo o seu mandato, assim como a revisão periódica dessas diretrizes; à recomendação à Comissão uma intervenção num Estado membro nas situações em que a mesma é prevista e, em caso de decisão afirmativa da Comissão, aprovar as modalidades que a mesmas deve assumir; à determinação de sanções face a uma mudança inconstitucional de Governo num Estado membro; à implementação da política de defesa comum da União; à luta contra o terrorismo; à cooperação com os mecanismos regionais e as Nações Unidas na preservação e manutenção da paz; ao acompanhamento dos progressos na promoção das práticas democráticas, da boa governação, do estado de direito, da proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, do respeito pela inviolabilidade da vida humana e do direito humanitário internacional pelos Estados Membros; desenvolver esforços em matéria de controlo de armas e desarmamento; ao examine e tomada das medidas adequadas face a situações em que a independência nacional e a soberania de um Estado membro sejam ameaçadas por atos de agressão, incluindo por mercenários; ao apoio e facilitação da ação humanitária em caso de conflito armado ou de catástrofe natural grave. Cabe-lhe, ainda, apresentar relatórios regulares à Conferência sobre as suas atividades e o estado de paz e segurança em África, bem como decidir sobre qualquer outro assunto que tenha implicações para a manutenção da paz, segurança e estabilidade no Continente, assim como exercer as competências que lhe sejam delegadas pela Conferência, nos termos do n.º 2 do artigo 9.º do Ato Constitutivo.

Por outro lado, afirma-se como que uma “delegação de poderes” dos Estados membros no Conselho de Paz e Segurança, uma vez que reconhecem que, no exercício das suas funções, o Conselho age em seu nome, pelo que acordam aceitar e aplicar as decisões do Conselho, bem como a com ele cooperar e a facilitar toda a ação que leve a cabo no exercício das suas funções. Destas disposições, cuja redação traz à memória o estabelecido nos arts. 24.º e 25.º da Carta das Nações Unidas, relativos ao Conselho de Segurança, decorre o carácter vinculativo das decisões do Conselho de Paz e Segurança.

2.6. Procedimento de ação

Mos termos do art. 9.º do Protocolo, determina-se que o Conselho de Paz e Segurança deverá tomar as iniciativas e conduzir as ações que considere apropriadas em situações de conflito potencial – o que nos remete para a prevenção, tentando evitar a eclosão do conflito que se apresenta como potencial –; bem como as iniciativas que visem alcançar o fim do conflito, nos casos em estes já eclodiram; e ainda adotar todas as medidas necessárias para evitar que um conflito para o qual já tenha sido encontrada uma solução ressurgir, o que nos remete para as atividades – necessariamente de natureza plural – de reconstrução.

Determina-se, ainda, que, na prossecução destes seus deveres, o Conselho de Paz e Segurança deve usar os meios que considera adequados para fazer frente ao conflito ou situação, referindo-se a ação coletiva do próprio Conselho, a atuação através do seu Presidente e/ou do Presidente da Comissão, do Grupo dos Sábios e/ou em colaboração com os Mecanismos Regionais.

3. Breve referência à Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA)

3.1. O estabelecimento da Arquitetura de Paz e Segurança Africana

O esforço da União Africana no sentido de estabelecer um ambiente de paz e segurança, levou à criação do Conselho de Paz e Segurança a que foram adstritas tarefas que se sabia exigentes, pelo que, no próprio Protocolo que o criou, foram definidos mecanismos de apoio, que, conjuntamente com o CPS, constituem o que se designa por Arquitetura de Paz e Segurança Africana. Efetivamente, “[o] Protocolo do CPS lista as novgas instituições e procedimentos de tomada de decisão, os pilares da APSA [Arquitetura de Paz e Segurança Africana]: o Conselho de Paz e Segurança (CPS), o Painel dos Sábios, o Sistema Continental de Alerta Precoce (SCAP), a Força de Intervenção Pré-posicionada⁵⁴, e o Fundo da Paz⁵⁵, embora esta enumeração pareça incompleta por falta de referência à Comissão. Já Dersso, referindo-se aos componentes institucionais da APSA, afirma os mesmos “estão

54 Acerca da designação deste órgão, veja-se *infra* nota 64.

55 Ulf Engel e João Gomes Porto, “The African Union’s New Peace and Security Architecture: Toward an Evolving Security Regime?”, *African Security*, vol. 2, 2009, p. 84.

estabelecidos nos termos do Protocolo do CPS. O art. 2.º do Protocolo do CPS define os componentes da APSA que apoiam o trabalho do CPS. São: um Sistema Continental de Alerta Precoce, o Painel dos Sábios, a Comissão da UA, a Força de Intervenção Pré-posicionada, e um Fundo da Paz⁵⁶.

3.2. Composição institucional da Arquitetura de Paz e Segurança Africana

3.2.1 O Conselho de Paz e Segurança. Remissão

A verdade é que o referido art. 2.º do Protocolo cria o Conselho de Paz e Segurança com as funções de prevenir, gerir e regular os conflitos, sendo os demais órgãos referidos como seus auxiliares. Assim, pode afirmar-se que o Conselho de Paz e Segurança é o órgão fundamental da Arquitetura de Paz e Segurança Africana. No entanto, já fizemos a sua análise, pelo que para ela remetemos, sem prejuízo de menções que lhe possam ser feitas adiante.

3.2.2. A Comissão

Olhando a norma que menciona os mecanismos do apoio ao Conselho de Paz e Segurança, verificamos que o primeiro organismo referido é a Comissão. Tendo já sido feitas referências esparsas à atuação deste órgão, que mostram a sua relevância em relação ao funcionamento do Conselho⁵⁷, sempre cabe referir que, nos termos do art. 20.º do Ato Constitutivo da União Africana, a Comissão é o Secretariado da Organização, composto por um Presidente, por um ou mais vice-presidentes e por comissários, que devem ser assistidos pelo pessoal necessário ao bom funcionamento da Comissão; e que a estrutura, atribuições e regulamentos da Comissão são determinados pela Conferência.

Todavia, no âmbito do Protocolo que criou o Conselho de Paz e Segurança, o art. 10.º tem precisamente por epígrafe *O papel do Presidente da Comissão*, determinando-se que ele deve, sob a autoridade do Conselho de Paz e Segurança e em consulta com todas as partes envolvidas num conflito,

56 Solomon Dersso, "The African Peace and Security Architecture", *cit.*, p. 54. Efetivamente, o n.º 2 do art. 2.º do Protocolo estabelece: "O Conselho de Paz e Segurança é apoiado pela Comissão, um Painel de Sábios, bem como um sistema continental de alerta precoce, uma força de intervenção pré-posicionada e um Fundo Especial".

57 Nesse sentido, basta recordar que, nos termos do art. 7.º, os poderes do Conselho são exercidos conjuntamente com o Presidente da Comissão.

desenvolver todos os esforços e tomar todas as iniciativas apropriadas para a prevenção, gestão e resolução de conflitos. Além disso, são conferidos ao Presidente da Comissão vários poderes, a saber: apresentar ao Conselho de Paz e Segurança qualquer assunto que entenda, numa avaliação discricionária, poder pôr em perigo a paz, a segurança e a estabilidade no continente; levar ao conhecimento do Painel de Sábios qualquer assunto que, em sua opinião, mereça sua atenção; por sua iniciativa ou a pedido do Conselho de Paz e Segurança, usar os seus bons ofícios, quer pessoalmente quer através de Enviados Especiais, Representantes Especiais, o Painel dos Sábios ou Mecanismos Regionais, para prevenir potenciais conflitos, resolver conflitos em curso e promover iniciativas e esforços de construção da paz e reconstrução pós-conflito⁵⁸.

Além disso, cabe ainda ao Presidente da Comissão, nos termos do n.º 3 da mesma disposição, assegurar: a implementação e acompanhamento das decisões do Conselho de Paz e Segurança, incluindo a organização e envio de missões de apoio à paz autorizadas pelo Conselho de Paz e Segurança, mantendo, a esse respeito, o Conselho de Paz e Segurança informado sobre os desenvolvimentos do funcionamento dessas missões, e submetendo ao Conselho todas as questões que possam afetar o seu funcionamento contínuo e eficaz, de modo a que este possa proceder à revisão e acompanhamento, conforme apropriado; a implementação e acompanhamento das decisões tomadas pela Conferência, nos termos das alíneas h) e j) do artigo 4º do Ato Constitutivo⁵⁹; preparar relatórios e documentos abrangentes e periódicos, conforme necessário, para permitir que o Conselho de Paz e Segurança e outras estruturas subsidiárias desempenhem suas funções com eficácia.

Por fim, o n.º 4 refere-se mais a aspetos procedimentais e orgânicos da atuação do Presidente da Comissão, determinando que deverá ser coadjuvado pelo Comissário para os Assuntos de Paz e Segurança, responsável pelos assuntos junto do Conselho de Paz e Segurança, podendo também usar outros recursos humanos e materiais disponíveis na Comissão para prestar ao Conselho de Paz e Segurança serviços técnicos e apoio necessários. Determina-se, ainda, que, para lidar com questões relacionadas com a prevenção, gestão e resolução de conflitos, deverá ser criado Secretariado do Conselho de Paz e Segurança dentro da Direção.

⁵⁸ Veja-se o n.º 2 do referido art. 10.º do Protocolo.

⁵⁹ Recorde-se que as alíneas referidas se prendem diretamente com a questão da intervenção da União num Estado membro, referindo a alínea h) o direito da União intervir nos casos que deixamos referidos; e a alínea j) o direito dos Estados membros solicitarem a intervenção da União para restaurar a paz e a segurança.

3.2.3. O Painel dos Sábios

No que concerne ao Painel dos Sábios, o Protocolo que criou o Conselho de Paz, no seu art. 11.º, determina sua a criação com o objetivo de “complementar os esforços do Conselho de Paz e Segurança e os do Presidente da Comissão, particularmente na área da prevenção dos conflitos” (n.º 1).

No que se refere à sua composição e designação dos membros, o n.º 2 da mesma disposição normativa determina que será composto por cinco personalidades africanas altamente respeitadas de vários segmentos da sociedade que tenham dado uma importante contribuição para a causa da paz, segurança e desenvolvimento no continente. Como são escolhidos? É determinado que a sua seleção cabe ao Presidente da Comissão, depois de consultados os Estados membros interessados, atendendo à representação regional. Feita essa seleção, serão nomeados pela Conferência por um período de três anos. Nada se diz quanto à (im)possibilidade uma renovação da seleção de membros. Todavia, Dersso informa que “com o termo do mandato dos primeiros membros do Painel, a Conferência reconduziu Ahmed Bem Bella e Dr. Salim Ahmed Salim para mais um e último mandato de três anos a partir de dezembro de 2010”⁶⁰, pelo que parece poder haver pelo menos a possibilidade de uma recondução.

No que se refere às reuniões deste órgão, determina-se que elas terão lugar sempre que necessário para o exercício do seu mandato, e têm normalmente lugar na sede da União, apesar de, em consulta com o Presidente da Comissão, poderem ser realizadas fora da referida sede⁶¹.

No que se refere às funções que lhe cabo desenvolver, são-lhe cometidas, por um lado, funções de natureza consultiva, relativamente ao Presidente da Comissão, sobre todas as questões relativas à manutenção e promoção da paz, segurança e estabilidade em África. Por outro lado, cabe-lhe também um papel mais ativo, a pedido do Conselho de Paz e Segurança ou do Presidente da Comissão ou por sua própria iniciativa, empreendendo as ações consideradas apropriadas para apoiar os esforços do Conselho de Paz e Segurança e os do Presidente da Comissão com vista a prevenir conflitos, decidindo sobre todas as questões relacionadas com a promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade em África, nos termos do n.º 4 do art. 11.º

60 Solomon Dersso, “The African Peace and Security Architecture”, *cit.*, p. 56.

61 Veja-se o n.º 6 do art. 11.º do Protocolo.

Obviamente, trata-se de um órgão que pode assumir grande importância, dependendo sobretudo das personalidades que o integram e do empenho que colocam no desenvolvimento das suas funções. Mas a verdade é que a designação dos seus membros foi demorada, pelo que só em julho de 2007 foram indicados e apenas em dezembro desse ano iniciaram funções. Quanto à forma como desenvolveram funções, segundo Berhe, “[a]s realizações do painel são variadas, mas sobretudo com resultados positivos. O conceito de Painel de Sábios, inicialmente limitado ao uso de personalidades iminentes e bons ofícios, foi posteriormente expandido para incluir vários mecanismos *ad hoc*, incluindo mediação, cargos políticos e painéis de alto nível, dificilmente envolvendo qualquer membro do painel”⁶². E o autor discrimina atuações positivas destes organismos subsidiários, designadamente os painéis de mediação que atuaram no Sudão, com um papel importante no processo conducente à independência do Sudão do Sul, na Costa do Marfim ou na Líbia (este sem sucesso na tentativa de conseguir uma resolução política para o conflito no país)⁶³. Já a apreciação de Engel e Gomes Porto não é tão laudatória. Referem algumas tentativas de envolvimento do Painel em alguns conflitos e visitas de baixo nível a países com eleições em curso, para concluir: “No entanto, como as suas modalidades de ação foram decididas recentemente, seria de se esperar que o painel tivesse uma postura mais ativa numa muito maior variedade de situações. Dado que a União Africana defende um princípio de subsidiariedade regional e espera que as respetivas RECs [Regional Economic Communities] sejam as primeiras a se envolver na mediação de conflitos, a coordenação a nível sub-regional e a nível internacional é fundamental”⁶⁴.

3.2.4. Sistema Continental de Alerta Precoce (SCAP)

Um outro mecanismo que referimos é o do Sistema Continental de Alerta Precoce. Em termos gerais, pode dizer-se que este sistema “constitui um contributo para a prevenção dos conflitos armados – que pode atuar tanto em relação ao seu surgimento inicial, como quanto ao seu reaparecimento depois de conseguida a paz –, que procede a uma avaliação do risco de eclosão de conflitos, quer a partir de indicadores estatísticos, quer com base em relações qualitativas estabelecidas no terreno por membros de

62 Mulugeta Gebrehiwot Berhe, “The Norms and Structures for African Peace Efforts: The African Peace and Security Architecture”, *International Peacekeeping*, vol. 24:4, 2017, p. 675.

63 Cf. Mulugeta Gebrehiwot Berhe, “The Norms and Structures for African Peace Efforts: The African Peace and Security Architecture”, *cit.*, pp.675-676.

64 Ulf Engel e João Gomes Porto, “The African Union’s New Peace and Security Architecture: Toward an Evolving Security Regime?”, *cit.*, p. 87.

ONGs ou de organizações intergovernamentais”⁶⁵. Na verdade, este mecanismo capacita para a prevenção de conflitos e pode ser usada para fortalecer a capacidade das partes em situação de potencial de conflitos violentos para resolver e reduzir progressivamente os problemas subjacentes a essas disputas. E este tipo de atuação é importante porque, sendo menos dispendioso e exigindo menos recursos financeiros, é fundamental para evitar a perda de vidas humanas e para proteção das fontes de subsistência das populações⁶⁶.

No Protocolo, este mecanismo está previsto no art. 12.º, precisamente para a previsão e prevenção de conflitos.

No que se refere à sua composição, dispõe-se que deve ser integrado por um núcleo centralizado e por diferentes estruturas locais. Assim, prevê-se um centro de observação e controle designado, na versão portuguesa, como “Gabinete de Crise” (“The Situation Room”, na versão inglesa e “Salle de veille”, na versão francesa), situada na Direção da Gestão de Conflitos da União e responsável pela recolha e análise de dados com base num módulo adequado de indicadores de alerta precoce. Além disso, integra também unidades de observação e controle dos Mecanismos Regionais diretamente vinculadas, por meios de comunicação apropriados, ao Gabinete de Crise, cabendo-lhe a recolha e processamento de dados no seu âmbito de atuação, que serão transmitidos ao Gabinete de Crise.

Como decorre do que começamos por dizer, em termos gerais, em relação aos sistemas de alerta precoce, também neste sistema africano se prevê que funcione em colaboração com outras entidades e organismos, nomeadamente as Nações Unidas, suas agências e outras organizações internacionais competentes, centros de pesquisa, instituições académicas e ONGs, de modo a capacitar e a facilitar o funcionamento efetivo e a do Sistema de Alerta Precoce. Este Sistema deve desenvolver um módulo de alerta precoce baseado em indicadores políticos, económicos, sociais, militares e humanitários claramente definidos e acordados, que devem ser usados para analisar desenvolvimentos de situações no continente e recomendar a ação adequada.

65 Maria de Assunção do Vale Pereira, “Algumas Considerações acerca da Prevenção dos Conflitos Armados”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, ano VII, 2010 (especial), p. 429.

66 Cf. Birikit Terefe Tiruneh, “Establishing an Early Warning System in the African Peace and Security Architecture: Challenges and Prospects”, KAIPTC Occasional Paper No. 29, September 2010, p. 11, disponível em <<https://www.kaiptc.org/wp-content/uploads/2017/03/New%20folder/Tiruneh-B.T.-2010-ESTABLISHING-AN-EARLY-WARNING-SYSTEM-IN-THE-AFRICAN-PEACE.pdf>>.

As informações recolhidas pelo Sistema de Alerta Precoce sobre potenciais conflitos e ameaças à paz e segurança em África são transmitidas pelo Presidente da Comissão ao Conselho de Paz e Segurança, recomendando as medidas a serem tomadas. Essas informações são também usadas pelo desenvolver as responsabilidades e funções que o Protocolo lhe define. Cabe também ao Presidente da Comissão, utilizando a informação recolhida pelo Sistema de Alerta Precoce, informar o Conselho de Paz e Segurança sobre potenciais conflitos e ameaças à paz e segurança em África e recomendar as medidas a tomar. Do mesmo modo, o Presidente da Comissão também usa essas informações para cumprir as responsabilidades e funções que lhe são confiadas nos termos do Protocolo.

Como seria de prever, afirma-se o compromisso dos Estados Membros facilitarem a ação precoce empreendida pelo Conselho de Paz e Segurança e/ou pelo Presidente da Comissão, atendendo às informações recolhidas no contexto do Sistema de Alerta Prévio. Sem uma atuação colaboradora dos Estados membros, de pouco servem os esforços de recolha de dados que permitam o lançamento de um alerta precoce e a atuação de órgãos centrais.

Por fim, o n.º 7 deste art. 12.º do Protocolo prende-se com aspetos da implementação do sistema de alerta precoce, determinando que cabe ao Presidente da Comissão elaborar “os detalhes práticos relativos ao estabelecimento do Sistema de Alerta Precoce e tomará todas as medidas necessárias para seu funcionamento eficaz em consulta com os Estados Membros, Mecanismos Regionais, as Nações Unidas e outras instituições competentes”.

Segundo Dersso, apesar de dever reconhecer-se um progresso significativo na operacionalização deste Sistema, há que ter a noção de que o mesmo se depara com desafios importantes. Refere, nesse sentido, alguma falta de pessoal, destacando que o Gabinete de Crise funciona 24 horas por dia, 7 dias por semana, com 10 funcionários, a trabalhar nos turnos diurno e noturno, embora acrescenta que, em 2012, o SCAP recrutou especialistas e analistas de alerta precoce para processarem e analisarem dados recolhidos. Além disso, se os escritórios de campo em alguns países funcionaram como fontes primárias de dados, o Sistema de Alerta Precoce também depende muito de fontes abertas, que surgem por via de destaques diários de notícias, com base em fontes dos *media*. É ainda referido que os principais novos desenvolvimentos são comunicados aos funcionários superiores da Comissão da UA através de mensagens de texto em forma de flash e relatórios de incidentes; e que o Sistema fornece relatórios de alerta antecipados

detalhados que consistem em análises, cenários e opções. De entre desafios que o Sistema enfrenta, o autor refere o da institucionalização de um sistema de alerta precoce padronizado ao nível da comunidade económica regional (CER) e o do estabelecimento do sistema necessário para o ligar ao Sistema Continental de Alerta Precoce, na sede da UA, assim como o quadro jurídico e político para relações institucionalizadas com as comunidades económicas regionais; bem como o diferente nível de desenvolvimento em regiões distintas; ou ainda a independência do sistema da influência política o que, no contexto africano, pode trazer dificuldades acrescidas⁶⁷.

Por seu lado, Engel e Gomes Porto referem que, em 2009, o Sistema já tinha implementado boa parte da infraestrutura de recolha de dados e informações e começou também a produzir análises segundo padrões de alerta precoce e a optar por resposta política sob a forma de Relatórios de aviso prévio. Também referem as ferramentas desenvolvidas para integrar os dados recolhidos pelas comunidades económicas regionais, submetidos a testes iniciais que estão a ser desenvolvido por vários organismos⁶⁸.

3.2.5. Força de Intervenção Pré-posicionada⁶⁹

Esta força está regulada com algum pormenor no art. 13.º do Protocolo, onde se determina que é dirigida ao envio de missões de apoio à paz e de intervenção, de acordo com o artigo 4.º, alíneas *h*) e *j*) – normas que, recorde-se, se referem ao direito de intervenção da União num Estado membro e ao direito de um Estado membro solicitar essa intervenção, respetivamente – e é integrada por contingentes multidisciplinares em prontidão, com componentes civis e militares, estacionados nos seus países de origem e prontos para serem mobilizados rapidamente, assim que necessário. Cabe, por isso, aos Estados manter esses contingentes em prontidão, sendo que os efetivos, a natureza e grau de preparação, bem como a sua localização geral são determinados segundo as regras de procedimento operacional para missões de apoio da União e sujeitos a uma avaliação periódica.

67 Cf. Solomon Dersso, "The African Peace and Security Architecture", *cit.*, p. 55.

68 Cf. Ulf Engel e João Gomes Porto, "The African Union's New Peace and Security Architecture: Toward an Evolving Security Regime?", *cit.*, p. 86.

69 Este órgão aparece referido, na versão inglesa como African Standby Force, na versão francesa como Force africaine prépositionnée e, na versão portuguesa, como Força de Alerta Pan-Africana (art. 2.º, n.º 2) e Força de Alerta Africana (art. 13.º). Creemos que a versão portuguesa não traduz a razão de ser órgão e é suscetível de confusão com o Sistema de Alerta Precoce pelo que optamos por designá-la como Força de Intervenção Pré-posicionada, que sugere uma força disponível para atuar quando necessário.

O seu mandato comporta as funções discriminadas no n.º 3 do art. 13.º, que concretizam a missão para que este órgão foi criado, devendo, no exercício do mesmo, cooperar com as Nações Unidas, suas agências e outras organizações regionais e internacionais⁷⁰, bem como autoridades nacionais e ONGs. Cabe ao Conselho de Paz e Segurança, sob recomendação da Comissão, definir as tarefas específicas e o *modus operandi* de cada missão autorizada.

No n.º 6 da norma referida, determina-se ainda que cabe ao Presidente da Comissão nomear um Representante Especial – que reporta ao Presidente da Comissão – e um Comandante da Força – que reporta ao Representante Especial – para cada uma das operações. Por seu lado, os Comandantes dos Contingentes devem reportar ao Comandante da Força, enquanto os componentes civis reportarão ao Representante Especial.

Para aconselhar e assistir o Conselho de Paz e Segurança em relação às questões militares e de segurança, determina-se a criação de um Comité de Estado-Maior Militar, composto por oficiais militares superiores membros do Conselho de Paz e Segurança (embora possa também reunir-se a nível de Chefes de Estado-Maior dos Estados membros do Conselho de Paz e Segurança), podendo o Comité convidar qualquer Estado-Membro que não esteja nele representado a participar nas deliberações “quando o bom desempenho das suas responsabilidades assim o exigir” (n.º 9 do art. 13.º do Protocolo).

Seguidamente, é referido um papel, a nosso ver fundamental, da Comissão: o de elaborar diretrizes para a formação do pessoal civil e militar dos contingentes nacionais de prontidão, tanto a nível operacional como tático, sublinhando-se a necessidade de incluir formação em direito internacional humanitário e na área dos direitos humanos, com ênfase nos direitos da mulher e da criança. A verdade é que as normas de direito internacional humanitário (DIH) continuam a ser, em larga medida, desconhecidas, apesar dos Estados subscritores das principais Convenções deste ramo de Direito Internacional – virtualmente, todos os Estados do Mundo – se terem comprometido a difundir as suas normas. Como refere Rodríguez-Villasante, “[n]o estado atual do DIH, já não faltam normas, mas sobretudo a vontade de as observar. O grau atual de cumprimento do DIH tem relação com a difusão

⁷⁰ As relações com as Nações Unidas e outras Organizações Internacionais e as relações com Mecanismos Regionais para a prevenção, gestão e resolução de conflitos estão reguladas nos arts. 17.º e 16.º do Protocolo, respetivamente.

destas normas, particularmente entre os chamados a aplicá-las (...). Há que destacar a importância de um trabalho adequado de difusão, pois demonstrou-se que muitas infrações têm a sua origem na ignorância das normas do Direito Internacional aplicáveis aos conflitos armados”⁷¹.

Com este objetivo, a Comissão deve acelerar o desenvolvimento e divulgação de regras de procedimento operacional, com vista a facilitar a padronização de doutrinas, manuais e programas de treino para escolas nacionais e regionais de excelência; a coordenar cursos de treino, comando e exercício para o pessoal da Força Africana, bem como exercícios de treino no terreno.

Por fim, definem-se obrigações dos Estados membros, fundamentais para que esta Força possa desenvolver devidamente as suas funções: a de disponibilizar imediatamente contingentes de forças pré-posicionadas com o equipamento necessário para as operações que cabem no mandato da Força Africana, caso recebam um pedido da Comissão, e após autorização do Conselho de Paz e Segurança ou da Conferência; e a de prestar à União todas as formas de assistência e apoio necessários à manutenção e promoção da paz, segurança e estabilidade no continente, incluindo o direito de passagem pelos seus territórios.

3.2.6. Fundo Especial

Determina-se a criação de um Fundo Especial que, nos termos do art. 21.º do Protocolo, deve ser designado Fundo da Paz para fornecer os recursos financeiros necessários para missões de apoio à paz e outras atividades operacionais relacionadas com a paz e segurança, constituído por dotações financeiras do orçamento regular da União, incluindo contribuições em atraso. Pode também integrar contribuições voluntárias dos Estados-Membros e de outras fontes em África, incluindo do sector privado, da sociedade civil e de indivíduos, ou ainda provenientes de atividades de angariação de fundos apropriadas. Também pode integrar contribuições provenientes de fora do continente, angariadas e aceites pelo Presidente da Comissão. Por fim, prevê-se a criação, dentro do Fundo da Paz, de um Fundo Fiduciário rotativo, cujo montante deve ser definido pelos órgãos políticos relevantes da União, mediante recomendação do Conselho de Paz e Segurança. Os n.ºs 5 a 7 deste art. 21.º regulam o cálculo do custo de operações específicas e o pré-financiamento das mesmas, que deverá ser feito pelos Estados que

71 José Luis Rodríguez-Villasante y Prieto, “El Sistema de Eficacia del Derecho Internacional Humanitario. Especial Referencia a la Corte Penal Internacional”, *Nação e Defesa*, N.º 161, abril 2022, pp. 138-138.

contribuem com tropas relativamente à sua participação e durante os primeiros três meses, ficando a União com o dever de os reembolsar pelas despesas efetuadas no prazo máximo de seis meses.

Em termos de implementação, Vines refere que, entre 2008 e 2011, os Estados africanos apenas contribuíram com 2% para o Fundo de Paz destinado a financiar os esforços de paz e segurança da UA, sendo a parte restante provinda de doadores internacionais, pelo que, aquando da publicação do artigo do referido autor, a AMISOM (African Union Mission in Somalia) estava completamente dependente da União Europeia e da ONU⁷².

72 Alex Vines, "A decade of African Peace and Security Architecture", *cit.*, p. 107. A propósito desta missão, recorde-se que o Conselho de Segurança, pela resolução 2628 (2022), de 31 de março, aprovou a decisão do Conselho de Paz e Segurança da União Africana de reconfigurar a AMISOM na Missão de Transição da União Africana na Somália (ATMIS), autorizando, por um período inicial de 12 meses, os Estados Membros da União Africana a tomar todas as medidas necessárias, no pleno respeito das obrigações dos Estados participantes ao abrigo do direito internacional, incluindo o direito internacional humanitário e o direito internacional dos direitos humanos, bem como a soberania, integridade territorial, independência política e unidade da Somália, para o cumprimento do mandato confiado à ATMIS (cf. par. 22).