

ESTRATÉGIA CHINESA E AGÊNCIA DA UNIÃO AFRICANA NA GOVERNANÇA DA PAZ E SEGURANÇA

Nicole Ribeiro Neves

Laboratório de Pesquisa sobre
Operações de Paz (LABPOP/ECEME)
nicoleneves.eceme@gmail.com

Guilherme Moreira Dias

Coordenador do Laboratório de Pesquisa
sobre Operações de Paz (LABPOP/ECEME)
guilherme.dias@ppgcm.eceme.eb.mil.br

Estratégia chinesa e agência da União Africana na governança da paz e segurança

Este artigo analisa a estratégia chinesa no campo da paz e da segurança na África e a agência da União Africana entre 2012 e 2024. Argumenta-se que, enquanto a China mobiliza o multilateralismo por meio de operações de paz da ONU, Fórum de Cooperação China-África e Iniciativa de Segurança Global para construir legitimidade, a União Africana instrumentaliza esse engajamento para adensar a Arquitetura Africana de Paz e Segurança e reduzir dependências em relação a doadores ocidentais. A análise toma a organização continental como unidade de observação, distinguindo-a dos Estados africanos, e sustenta-se em fontes documentais primárias. Conclui-se que sua agência se manifesta menos na definição da agenda securitária sino-africana do que na conversão de recursos externos em capacidade institucional.

Palavras-chave: relações China-África, União Africana, agência institucional, Arquitetura Africana de Paz e Segurança, operações de paz, governança da segurança

Chinese strategy and African Union agency in peace and security governance

This article examines China's strategy in the field of peace and security in Africa and the African Union's agency between 2012 and 2024. It argues that, while China mobilizes multilateralism through UN peace operations, China-Africa Cooperation Forum and the Global Security Initiative to build legitimacy, the African Union instrumentalizes this engagement to strengthen the African Peace and Security Architecture and reduce dependencies on Western donors. The analysis takes the continental organization as its unit of observation, distinguishing it from African states, and draws on primary documentary sources. It concludes that its agency lies less in setting the Sino-African security agenda than in converting external resources into institutional capability.

Keywords: China-Africa relations, African Union, institutional agency, African Peace and Security Architecture, peace operations, security governance

A ascensão da China como ator central da política internacional tem sido acompanhada de uma transformação qualitativa de sua política externa. Orientada por décadas pelo princípio de *taoguang yanghui*¹, a atuação chinesa deslocou-se, sob a liderança de Xi Jinping, para uma postura assertiva que mobiliza o multilateralismo como instrumento de legitimação e de projeção de interesses. Esse deslocamento encontra sua expressão mais recente no campo da paz e da segurança, cuja formulação mais acabada é a Iniciativa de Segurança Global, de 2022, arcabouço alternativo às concepções ocidentais de segurança internacional (Jash, 2025; Shinn & Eisenman, 2023). A África ocupa posição privilegiada nesse processo: nela se concentra a maior parte das operações de paz das Nações Unidas para as quais Pequim contribui, nela se localiza sua primeira base militar no exterior, e é com o continente que a China mantém sua plataforma multilateral mais antiga, o Fórum de Cooperação China-África (Lammich, 2025; Nantulya, 2025).

A crescente presença chinesa nesse domínio costuma ser interpretada sob duas chaves: a captura de recursos e o endividamento, condensados na noção de “armadilha da dívida”, e a horizontalidade da cooperação Sul-Sul, sem condicionais políticas. Ambas foram objeto de crítica consistente, adiante retomada (Bräutigam, 2020; Carrozza & Benabdallah, 2022). O que aproxima os dois polos é um pressuposto comum: o de que a variável explicativa relevante é a intencionalidade chinesa, cabendo aos atores africanos a posição de destinatários de uma estratégia formulada em Pequim.

É contra esse pressuposto que se constituiu a literatura sobre agência africana, que propõe inverter o ponto de partida convencional: deslocar o foco do impacto de atores externos sobre a África para o impacto de atores políticos africanos sobre a política internacional, entendida a agência como a margem de manobra de que esses atores dispõem no sistema internacional e o uso que dela fazem (Brown & Harman, 2013). Aplicada às relações sino-africanas, a inversão produziu resultados consistentes (Mohan & Lampert, 2013; Soulé, 2020), entre os quais o diagnóstico qualificado de Nantulya (2024): a assimetria persiste e a agenda permanece largamente fixada pelo lado chinês, mas o espaço para monitoramento e representação estratégica africana é real e passível de institucionalização.

Uma delimitação torna-se necessária neste ponto, e ela é analítica antes de ser semântica: África, União Africana e Estados africanos não são unidades equivalentes. A União Africana é uma organização continental dotada de personalidade jurídica, órgãos deliberativos próprios e uma arquitetura securitária formalizada, cuja Comissão exerce agência autônoma em definição de agenda, desenvolvi-

¹ “Esconda sua força, espere o momento certo”: diretriz de perfil discreto adotada pela política externa chinesa no final da década de 1980.

mento normativo e formulação de políticas (Tieku, 2021). Os Estados africanos são atores soberanos com trajetórias, capacidades e alinhamentos heterogêneos. E “África” não é um ator. Este artigo delimita o eixo África-China como relação de nível continental-multilateral entre a China e a União Africana, distinta das relações bilaterais entre a China e Estados africanos individualmente considerados, aqui mobilizadas apenas como termo de contraste.

Entende-se por agência a capacidade de um ator de moldar os termos, os canais e os resultados de seu engajamento com parceiros externos, e não apenas de aceitá-los ou recusá-los (Brown, 2012; Brown & Harman, 2013). A formulação afasta-se tanto da leitura que identifica agência com autonomia plena quanto da que a reduz a capacidade de resistência: é compatível com assimetria material persistente e mede-se pela existência de escolhas efetivas dentro de constrangimentos dados (Beswick & Hammerstad, 2013; Chipaike & Knowledge, 2018). Sua operacionalização em três indicadores (canalização, diversificação negocial e enquadramento normativo) é apresentada na primeira seção, e cada um deles é confrontado, nas seções empíricas, com situações em que a agência não se exerceu.

Pergunta-se, portanto: de que modo a União Africana exerce agência institucional em sua relação securitária com a China, e quais são os limites desse exercício? Argumenta-se que a organização converte o engajamento chinês em três ganhos institucionais concretos: financiamento para componentes da Arquitetura Africana de Paz e Segurança, capacitação de quadros e respaldo diplomático em fóruns multilaterais. Argumenta-se ainda que essa agência se manifesta menos na definição da agenda securitária sino-africana, largamente fixada por Pequim através do FOCAC, do que na capacidade de canalizar recursos externos para prioridades institucionais previamente estabelecidas: uma agência de absorção e canalização, distinta de uma agência de formulação. A distinção permite escapar tanto da narrativa do neocolonialismo chinês quanto da celebração acrítica da parceria Sul-Sul, e sustenta a leitura da relação como instrumentalização recíproca entre partes assimétricas.

Metodologicamente, o artigo adota desenho qualitativo baseado em análise documental, orientado pelos três indicadores. O *corpus* primário compõe-se dos Planos de Ação do FOCAC de 2012 a 2024, dos instrumentos normativos e programáticos da União Africana,² de documentos oficiais chineses de política externa e segurança global, e de resoluções e atas do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O recorte delimita-se pela institucionalização da dimensão secu-

² Ato Constitutivo, Protocolo relativo ao Conselho de Paz e Segurança, APSA Roadmap, decisões da Assembleia e comunicados do Conselho de Paz e Segurança.

ritária no FOCAC e pela Cúpula de Pequim. O texto organiza-se em três seções: a primeira reconstrói as lógicas africana e chinesa de governança e a tensão entre elas; a segunda examina a convergência; a terceira confronta cada ganho com os indicadores, com os casos negativos e com as explicações rivais.

Agência e lógicas de governança em paz e segurança

Em termos de paz e segurança, a ordem internacional do pós-Guerra Fria consolidou um modelo de governança global marcado por arranjos normativos e institucionais atravessados por hierarquias e assimetrias de poder. Entende-se por governança global o exercício da autoridade além das fronteiras nacionais e das normas domésticas, legitimado pela necessidade de salvaguardar a segurança e a paz internacionais (Oliveira, 2025, p. 40). O continente africano constituiu um dos principais espaços de projeção desse modelo: atores ocidentais mantiveram, na maior parte do período, capacidade predominante para moldar práticas de segurança no continente, por meio de acordos bilaterais, das operações de paz das Nações Unidas ou de instituições regionais apoiadas externamente (Charbonneau, 2008, p. 2), arranjos que limitaram, em diversos momentos, as iniciativas africanas voltadas à autonomia institucional e à soberania operacional.

As relações sino-africanas, embora estabelecidas em meados da década de 1950, ganharam densidade num contexto de transformações mais amplas na distribuição de poder global. O aumento da violência intraestatal, a difusão das práticas de segurança e a crescente contestação do modelo liberal de governança tensionaram os arranjos previamente estruturados sob liderança euro-atlântica. O declínio do envolvimento ocidental em determinadas áreas e a retração da ONU abriram espaço para reconfigurações político-securitárias, e nesse cenário a China apresentou-se como alternativa aos provedores tradicionais (Duggan & Hodzi, 2020). O apoio político à África constitui, como argumenta Yu (2018, p. 489), componente significativo do poder e da influência global chinesa.

Essa reconfiguração tem se materializado na intensificação de envolvimento bilaterais e de iniciativas continentais, com destaque para a Arquitetura Africana de Paz e Segurança (APSA). Embora parte da literatura sustente que o multilateralismo está em crise, este artigo propõe interpretação alternativa: as práticas de governança em segurança não estão sendo desmanteladas, mas rearticuladas por meio de eixos emergentes de cooperação, entre os quais se destaca o eixo China-União Africana. Compreender a lógica chinesa e a lógica africana de governança, bem como o que a literatura entende por agência nesse encontro, é condição necessária para analisar esse eixo.

Agência africana: do debate à operacionalização

A literatura sobre agência africana constituiu-se como reação a um vício de origem dos estudos internacionais sobre o continente: o de tomar a África como cenário sobre o qual atores externos agem, e não como lugar de onde se age (Brown & Harman, 2013). Dessa inversão decorre uma implicação metodológica que este artigo assume: agência não é atributo que se possui ou não se possui, mas prática que se exerce em graus, dentro de constrangimentos que não desaparecem pelo fato de serem contornados.

Aplicada ao domínio da paz e da segurança, essa literatura produziu duas linhagens de resultados. A primeira documenta a agência de organizações africanas em intervenções e gestão de crises: Ewi e Aning (2006) demonstram a capacidade da União Africana de formular quadro continental próprio de combate ao terrorismo, e Aning e Edu-Afful (2016) mostram a União Africana e a CEDEAO exercendo protagonismo interventor no Mali, na Costa do Marfim e na Líbia, em ambos os casos com resultados que combinam iniciativa normativa e dependência operacional. A segunda desloca o foco dos Estados para as burocracias continentais: Tieku (2021) demonstra que a Comissão da União Africana exerce agência própria ao definir agendas, desenvolver normas e criar regras, mesmo sob subordinação formal aos Estados-membros. É essa segunda linhagem que autoriza o movimento central deste artigo: tratar a União Africana como unidade de análise irreduzível à soma de seus membros.

Há, contudo, uma lacuna na interseção das duas linhagens: a agência africana nas relações com a China foi estudada sobretudo no plano estatal e negocial, enquanto a agência institucional da União Africana no domínio securitário sino-africano permanece pouco examinada. É precisamente o espaço entre a agenda que a organização não define e os recursos que ela efetivamente orienta que o presente artigo examina.

Da definição adotada decorrem três indicadores observáveis, que orientam as seções seguintes. O primeiro é a canalização (Gwatiwa, 2022; Tieku, 2021): verifica-se se os recursos externos são absorvidos por prioridades fixadas em instrumentos anteriores da própria organização, ou se seguem a agenda do provedor. O segundo é a diversificação negocial (Mohan & Lampert, 2013; Soulé, 2020): verifica-se se a existência de parceiros alternativos foi mobilizada como alavanca para melhorar os termos obtidos junto a qualquer um deles, ou se a multiplicação de parcerias apenas somou doadores sem alterar condições. O terceiro é o enquadramento normativo (Carrozza & Benabdallah, 2022; Coffie & Tiky, 2021): verifica-se se subsidiariedade, apropriação africana e soluções africanas para pro-

blemas africanos permanecem nos documentos conjuntos, ou se são substituídas pelas categorias do parceiro. Os três operam de modo cumulativo: a presença de um sustenta agência limitada; a dos três, agência consolidada; a ausência dos três, num ganho documentado, indica que o ganho foi recebido, e não conquistado.

A lógica africana de governança

A lógica africana de governança da paz e segurança resulta de uma inflexão normativa significativa em relação ao modelo da Organização da Unidade Africana. Criada em 1963, a OUA teve na não interferência e na inviolabilidade da soberania seus pilares, refletindo a preocupação em evitar novas formas de intervenção semelhantes às do período colonial (OUA, 1963, pp. 2-3). A União Africana, cujo Ato Constitutivo foi adotado em 2000, resultou de processo negocial em que interesses divergentes foram acomodados numa arquitetura comum (Tieku, 2004) e operou a transição da soberania incondicional para a soberania condicional: seu Artigo 4(h) introduz o princípio da não indiferença e autoriza a organização a intervir em Estados-membros em casos de genocídio, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade (União Africana, 2000, p. 8). A inflexão inseriu-se num movimento mais amplo de incorporação da agenda de segurança humana, que passou a articular a proteção de populações, e não apenas de Estados, como fundamento de legitimidade da ação continental (Tieku, 2007).

A institucionalização dessa lógica deu-se com a criação da Arquitetura Africana de Paz e Segurança (APSA), formalizada pelo Protocolo Relativo ao Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança, adotado em 2002 e em vigor desde o final de 2003. Estruturada em torno do Conselho de Paz e Segurança (CPS), do Sistema Continental de Alerta Antecipado, do Painel dos Sábios, do Fundo da Paz e da Força Africana em Estado de Alerta (ASF), a APSA foi concebida como conjunto integrado de instrumentos destinados à prevenção, gestão e resolução de conflitos (União Africana, 2002; União Africana, 2015, p. 13; Williams, 2014). A esse desenho somou-se, em 2013, a Capacidade Africana de Resposta Imediata a Crises (CARIC), arranjo transitório de resposta rápida criado enquanto a ASF não alcançava plena operacionalidade (União Africana, 2020; União Africana, Conselho de Paz e Segurança, 2021).

A trajetória de operacionalização, contudo, ficou aquém do desenho. O ciclo de exercícios continentais destinado a validar a capacidade da ASF estendeu-se por mais de uma década, e a distância entre a capacidade declarada e o emprego efetivo da força permaneceu como déficit reconhecido pela própria organização (Williams, 2014). Parte substancial do problema é financeira: os instrumentos da APSA dependeram, desde a origem, de recursos externos, e as avaliações inter-

nas registram sistematicamente a lacuna entre mandatos ambiciosos e meios disponíveis (Ewi & Aning, 2006).

Foi para enfrentar essa dependência que a Assembleia da União adotou, na 27ª Sessão Ordinária realizada em Kigali, em julho de 2016, a Decisão Assembly/AU/Dec.605(XXVII), que instituiu taxa de 0,2% sobre os bens elegíveis importados para o continente, destinada aos orçamentos operacional, de programas e de operações de apoio à paz, e fixou para o Fundo da Paz dotação-alvo de US\$ 400 milhões até 2020, correspondente a 25% do orçamento das operações de paz (União Africana, 2016). A implementação permaneceu aquém do previsto: apenas dezessete Estados-membros aplicavam a taxa até 2025 (Amani Africa, 2025). A previsibilidade financeira tornou-se, assim, objetivo declarado e datado, mas não realizado.

Mais do que arranjo institucional, a APSA representou um projeto político de internalização da governança de segurança, consolidado sob a tensão entre autonomia e dependência: muitas iniciativas africanas de gestão de conflitos permanecem dependentes de financiamento externo, apoio logístico e, em alguns casos, de autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas. A União Africana sempre contou com parceiros externos; o que o engajamento chinês altera é o leque de opções e a natureza das condicionalidades associadas a cada uma.

Dessa tensão decorre uma expectativa que a análise deverá verificar: se a arquitetura continental carece de financiamento previsível e não o obtém dos doadores tradicionais, a entrada de um provedor sem condicionalidades políticas deveria produzir efeito observável na execução de seus componentes. A forma desse efeito dirá se a organização canaliza o novo recurso ou apenas o recebe.

A lógica chinesa de governança

A lógica chinesa de governança de paz e segurança deve ser observada à luz da evolução da política externa do país. Historicamente ancorada nos princípios de soberania estatal, não interferência e resolução pacífica de disputas, formulados nos cinco princípios da coexistência pacífica da década de 1950 (Silva, 2021, p. 24), a atuação chinesa tornou-se mais ativa nos mecanismos de governança global à medida que sua presença política e econômica se ampliou, e o multilateralismo passou a ser mobilizado como plataforma para projetar influência e consolidar legitimidade (Fung, 2019). Daí resulta um equilíbrio entre a defesa da soberania estatal e o engajamento crescente em iniciativas de estabilização e gestão de conflitos, sobretudo em África, que permitiu à China posicionar-se simultaneamente como defensora da ordem vigente e como representante dos interesses do Sul Global.

No plano normativo, a oferta chinesa organiza-se em torno do que a literatura denomina “paz desenvolvimentista”: a proposição de que a segurança é pré-condição do desenvolvimento e de que a pobreza constitui a causa profunda da instabilidade (Alden *et al.*, 2017). Dessa premissa deriva uma sequência de intervenção invertida em relação ao modelo da paz liberal: primeiro a estabilização e a infraestrutura, depois, e segundo o ritmo de cada Estado, as reformas políticas. A fórmula compõe uma oferta de “soberania mais desenvolvimento” que dispensa condicionalidades políticas e se apresenta como alternativa às práticas dos doadores tradicionais (Benabdallah, 2016).

A formulação mais recente dessa visão foi o lançamento da *Global Security Initiative* (GSI), em 2022. A iniciativa propõe uma concepção de segurança comum e cooperativa, enfatizando o diálogo político e o respeito à soberania e à integridade territorial dos Estados, e destacando a necessidade de considerar de forma equilibrada as preocupações de segurança de todos os países (Tekir, 2023, p. 282). Seu documento conceitual, publicado em 2023, formaliza esses princípios e vincula-os expressamente à cooperação com organizações regionais, entre as quais a União Africana (Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China, 2023). A iniciativa associa-se à promoção do que Pequim denomina “verdadeiro multilateralismo”, mobilizado não apenas como arena diplomática, mas como instrumento para construir legitimidade e promover reformas graduais nas normas que estruturam a governança global (Haenle & Sher, 2023, p. 9).

No plano operacional, destaca-se a participação chinesa nas operações de paz das Nações Unidas. Desde o início dos anos 2000, a China tornou-se o maior contribuinte de tropas entre os membros permanentes do Conselho de Segurança e um dos principais financiadores das missões, engajamento que lhe permitiu adquirir experiência operacional e reforçar sua imagem como ator comprometido com a estabilidade internacional (De Coning & Osland, 2020; Kovrig, 2018; Shinn & Eisenman, 2023). Como a maior parte dessas missões se localiza em África, tornou-se também canal de aproximação diplomática com o continente.

A dimensão menos visível, e analiticamente mais relevante, dessa lógica é a da capacitação. Benabdallah (2016; 2020) demonstra que os investimentos chineses em formação de quadros, redes profissionais e produção de conhecimento constituem instrumentos deliberados de construção de poder relacional: influência que se exerce pela socialização de elites e pela criação de laços duráveis entre instituições. A observação importa ao argumento por uma razão precisa: se a capacitação é um recurso de poder do provedor, então a formação de quadros africanos por instituições chinesas não pode ser lida, sem exame, como ganho

de autonomia da parte africana. A direção do efeito é justamente o que a análise precisa estabelecer.

Um marco importante desse processo foi a 5ª Conferência Ministerial do FOCAC, realizada em Pequim em 2012. O Fórum existe desde 2000, mas foi o Plano de Ação então adotado que introduziu formalmente a *China-Africa Cooperative Partnership for Peace and Security*, comprometendo os chineses a prestar apoio financeiro e técnico à União Africana e reconhecendo expressamente o papel condutor dos países e organizações regionais africanas (FOCAC, 2012). O *China-Africa Peace and Security Fund* seria anunciado apenas em 2018, juntamente com o Fórum de Paz e Segurança China-África (FOCAC, 2018), instância dedicada que se reuniu pela primeira vez em 2019 e cuja terceira edição, em 2023, reuniu representantes militares de quase cinquenta países africanos e responsáveis pela pasta de paz e segurança da União Africana (Lammich, 2025).

A partir de 2015, o engajamento com as estruturas de segurança africanas tornou-se mais visível. Ao apoiar o fortalecimento institucional da União Africana e componentes da APSA como a ASF e a CARIC (Xi, 2015, p. 6), a China combinou sua estratégia de projeção internacional com um discurso favorável à autonomia regional, apresentando-se como parceira na construção de soluções regionais.

Complementaridade assimétrica: a tensão que organiza a análise

As duas lógicas descritas não são simétricas nem opostas: são assimetricamente complementares. A chinesa opera de fora para dentro e mobiliza o multilateralismo como instrumento de legitimação. O engajamento securitário na África vale, para Pequim, tanto pelo que produz no continente quanto pelo que sinaliza no sistema internacional. A africana opera de dentro para fora e mobiliza a parceria externa como instrumento de adensamento institucional. O engajamento chinês vale, para a União Africana, na medida em que financia uma arquitetura previamente concebida. É porque cada parte busca no encontro algo que a outra não disputa que a convergência se sustenta, e é porque as capacidades materiais que cada uma traz são radicalmente desiguais que ela permanece assimétrica. Resta saber se a União Africana define, nesse encontro, algo além do destino dos recursos que recebe.

A convergência China-União Africana

A convergência contemporânea entre a China e a União Africana no campo da paz e segurança marca uma transição de uma relação historicamente focada em comércio e infraestrutura para uma parceria estratégica multidimensional (Jash, 2025; Krukowska, 2024). Este alinhamento fundamenta-se na rejeição conjunta

do modelo de “paz liberal” ocidental e na adesão ao paradigma da paz desenvolvimentista. Essa visão ressoa entre governos africanos, no plano bilateral aqui registrado como contraste, que buscam modernizar seus Estados sem as condicionalidades políticas frequentemente impostas por parceiros ocidentais e, no plano continental, encontra eco na prioridade que os instrumentos da própria União Africana conferem ao nexo entre segurança e desenvolvimento. A convergência é alimentada, ademais, por afinidade ideológica que remete às lutas anticoloniais e permite que a China seja percebida como parceira do Sul Global (Krukowska, 2024), narrativa que não deve ser tomada por seu valor de face.

Quadro 1
A dimensão securitária na série dos Planos de Ação do FOCAC (2012-2024)

Plano de Ação	Compromisso securitário	Instrumento continental nomeado	Vocabulário normativo
Pequim 2012 (2013-2015)	<i>China-Africa Cooperative Partnership for Peace and Security</i> : apoio técnico e financeiro à União Africana	APSA	Papel condutor dos países e organizações regionais africanas
Pequim 2018 (2019-2021)	<i>China-Africa Peace and Security Fund</i> ; Fórum de Paz e Segurança; 50 programas de assistência	ASF; CARIC	“Soluções africanas para problemas e desafios africanos”
Dacar 2021 (2022-2024)	10 projetos de assistência em paz e segurança	Lacuna entre mandato e capacidades das forças africanas	<i>Silencing the Guns</i>
Pequim 2024 (2025-2027)	1 bilhão de yuans em assistência militar, 6.000 militares, 1.000 policiais e 500 jovens oficiais	APSA como quadro regulador; Fundo da Paz; Base Logística de Douala; Resolução 2719	Primazia das soluções africanas; Agenda 2063 e Segundo Plano Decenal

Fonte: Elaboração própria a partir de FOCAC (2012, 2018, 2021, 2024)

A institucionalização dessa convergência ocorre principalmente através do FOCAC, principal plataforma institucional da relação sino-africana. A Comissão

da União Africana participa como membro desde 2011, adesão saudada no Plano de Ação de 2012 e reafirmada nos planos seguintes, que registram igualmente a abertura da missão de representação da União Africana em Pequim (FOCAC, 2012, 2018). Na Cúpula de Pequim de 2024, a relação foi elevada ao nível de “comunidade China-África com um futuro compartilhado para a nova era”, consolidando a segurança como pilar central da cooperação. O Quadro 1 sintetiza a série dos Planos de Ação no que respeita à dimensão securitária, aos instrumentos continentais nomeados e ao vocabulário normativo mobilizado, três dimensões retomadas na Seção “Onde a convergência se materializa”.

Na prática, o alinhamento traduz-se em presença militar cada vez mais assertiva: mais de 80% dos capacetes azuis chineses foram desdobrados na África desde a primeira participação do país, em 1990, somando mais de trinta mil efetivos em dezessete áreas de missão (Conselho de Estado da República Popular da China, 2021). A cooperação estendeu-se a áreas não tradicionais, como o combate ao terrorismo no Sahel e a pirataria no Golfo de Áden (Alden *et al.*, 2017; Lammich, 2025).

A canalização do engajamento chinês pela União Africana

A União Africana vem buscando converter o engajamento chinês em fortalecimento de sua Arquitetura Africana de Paz e Segurança, utilizando o apoio de Pequim para reduzir a dependência histórica de financiadores ocidentais. A sede da União Africana em Adis Abeba, doada pela China, é o símbolo dessa parceria institucional: para a organização, a China atua como construtora e subcontratada de infraestrutura de segurança, fornecendo recursos que ampliam sua margem de manobra (Alden *et al.*, 2017; Chun, 2017; Ukeje & Tariku, 2017).

A dimensão financeira é particularmente visível nas promessas de assistência militar. Durante a 70ª sessão da Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2015, Pequim comprometeu US\$ 100 milhões em ajuda militar direta para apoiar a Força Africana em Estado de Alerta e a CARIC (Xi, 2015). Dois traços desse compromisso importam: os destinos nomeados correspondem a prioridades registradas em instrumentos continentais anteriores ao anúncio, o que satisfaz o critério de anterioridade; e o foro do anúncio foi unilateral e onusiano, não uma instância negociada com a organização. A esse compromisso somou-se, em 2018, o *China-Africa Peace and Security Fund*.

Diplomaticamente, os Estados africanos, frequentemente coordenados no Grupo Africano da ONU e, em determinadas questões, em consonância com agendas estabelecidas pela União Africana, mobilizam a posição da China como membro permanente do Conselho de Segurança para garantir que perspectivas

africanas sejam ouvidas. O observável relevante aqui é mais estreito: interessa saber quando as posições chinesas e as dos três membros africanos eleitos do Conselho (A3) acompanham formulações previamente adotadas pelos órgãos da própria União Africana. É essa correspondência, e não a mera coincidência de interesses, que constitui evidência de canalização institucional.

A convergência amplia ainda o espaço de negociação da União Africana com o Ocidente, na medida em que a aproximação com a China constitui alternativa capaz de fortalecer sua capacidade de negociação. O teste da diversificação negocial exige, porém, mais do que a constatação de que os parceiros se multiplicaram: exige evidência de que a existência da alternativa chinesa alterou termos efetivamente obtidos junto a outros parceiros, ou o inverso.

Projeção chinesa a partir da parceria africana

A parceria de segurança com a África serve como principal palco para a projeção da China como potência global responsável e liderança do Sul Global. Ao engajar-se nas questões de paz africanas, Pequim busca neutralizar a narrativa da “ameaça chinesa”, apresentando suas forças armadas como instrumento de bem público internacional; o continente funciona, ao mesmo tempo, como espaço de aprendizado militar e diplomático, onde o Exército de Libertação Popular acumula experiência em operações distintas da guerra, aprendizado fundamental para sua transição a força de projeção global (Shinn & Eisenman, 2023).

A criação da primeira base militar chinesa no exterior, em Djibuti, em 2017, é o marco decisivo dessa projeção: situada junto ao Estreito de Bab al-Mandeb, permite supervisionar pontos de estrangulamento marítimos e apoiar as frotas de escolta no Golfo de Áden e, embora oficialmente descrita como instalação de apoio logístico, facilita a coleta de inteligência e a proteção de investimentos da Iniciativa Cinturão e Rota (Benabdallah, 2023). A projeção exerce-se também pela venda de equipamento militar e de tecnologias de vigilância, que criam dependências tecnológicas de longo prazo e estabelecem padrões chineses como normas regionais (Krukowska, 2024; Tekir, 2023), e pela colocação de nacionais chineses em cargos-chave de agências especializadas da ONU, com apoio dos Estados africanos coordenados no Grupo Africano, apoio que não se confunde com posição oficial da União Africana, ainda que com ela por vezes coincida.

Limites e assimetrias

A atração da China como parceiro de segurança reside em sua crítica às falhas históricas da dependência ocidental, dos Programas de Ajuste Estrutural à imposição de condicionalidades políticas: Pequim argumenta que o modelo de

paz liberal falhou ao priorizar eleições e reformas institucionais antes de garantir a base econômica mínima para a estabilidade social, retórica bem recebida por líderes africanos constrangidos pelo que consideram o imperialismo normativo do Ocidente. Essa alternativa carrega, contudo, seus próprios limites e assimetrias (Tull, 2006; Ukeje & Tariku, 2017).

A principal assimetria reside na natureza do intercâmbio econômico. A relação frequentemente replica o padrão de exportação de matérias-primas por infraestrutura, com a China assegurando acesso a recursos minerais e energéticos em troca de empréstimos para obras construídas predominantemente por empresas chinesas: entre 2000 e 2023, os credores chineses comprometeram cerca de 182 mil milhões de dólares junto a Estados e instituições regionais africanas, montante que corresponde a compromissos, e não a estoque de dívida, e que vem caindo desde o pico de 2016 (Engel *et al.*, 2024). O enquadramento desse endividamento como armadilha deliberada não resiste ao exame: Bräutigam (2020) mostra que o termo foi cunhado em 2017 num centro de estudos indiano e consolidado como verdade histórica sem sustentação nos casos que invoca. O problema real é estrutural: a composição do intercâmbio e a capacidade desigual de definir seus termos (Chun, 2017; Tekir, 2023).

Os limites da política de não interferência tornam-se evidentes quando os interesses chineses são diretamente ameaçados. A China tem adotado uma não interferência flexível, intervindo diplomaticamente em conflitos como no Sudão e no Mali para proteger seus cidadãos e ativos, o que turva a linha que a separa das potências ocidentais. Essa atuação bilateral não tem sido lida pela organização continental como concorrência: o Plano de Ação de Pequim (2025-2027) consigna expressamente o apreço da parte africana pela *Outlook on Peace and Development in the Horn of Africa* apresentada pela China em 2022 (FOCAC, 2024). Persiste, ainda assim, o risco de que o apoio centrado no Estado e nas elites governantes ignore demandas da sociedade civil, e de que a oferta de tecnologias de vigilância substitua uma matriz de dependência por outra, agora tecnológica, com efeitos documentados sobre o espaço cívico (Alden *et al.*, 2017; Cissé *et al.*, 2023).

Cabe explicitar a posição deste artigo diante da dualidade que organiza boa parte do debate. Ao enquadramento da armadilha da dívida, cuja fragilidade empírica se acaba de registrar, opõe-se o da cooperação Sul-Sul, que Carrozza e Benabdallah (2022) submetem a crítica igualmente severa: a narrativa de irmandade e destino compartilhado pode operar, na produção intelectual chinesa sobre a África, como forma de hegemonia epistêmica que representa vozes africanas ao mesmo tempo que as substitui. Os dois enquadramentos partilham um mesmo pressuposto: o de que o sentido da relação é fixado do lado chinês, seja

como predação, seja como solidariedade. Por isso, ambos prescindem de investigar o que as instituições africanas fazem com o engajamento que recebem. É essa investigação que as seções seguintes realizam.

Onde a convergência se materializa: os três ganhos em exame

A verificação organiza-se pelos três ganhos institucionais que a organização obtém da relação securitária com a China: o financiamento de componentes da APSA, a capacitação de quadros e o respaldo diplomático em fóruns multilaterais. A opção por organizar a análise pelos ganhos, e não pelas arenas em que a cooperação ocorre: as operações de paz das Nações Unidas e a cooperação institucional direta são canais, não resultados, e a pergunta que interessa não é o que ocorre em cada canal, mas o que a organização continental obtém e em que medida moldou os termos daquilo que obteve.

Cada ganho é confrontado com os indicadores definidos, segundo uma regra de inferência única: a existência documentada de um benefício não constitui, por si, evidência de agência, pois um provedor pode entregar exatamente aquilo que já pretendia entregar, e o receptor terá obtido um ganho sem exercer escolha alguma. A agência só se estabelece quando é possível demonstrar que a organização moldou o destino, os termos ou o enquadramento normativo do que recebeu. Inversamente, se os aportes seguirem prioridades definidas em Pequim, se a multiplicação de parceiros não tiver alterado condições e se os documentos conjuntos adotarem sem resistência o vocabulário normativo chinês, o que existe é recepção, e não agência, e o argumento aqui sustentado estará refutado (Nantulya, 2024).

O financiamento da arquitetura continental

O primeiro ganho institucional é o mais visível e o mais bem documentado. Os destinos do apoio financeiro chinês, a Força Africana em Estado de Alerta, a CARIC e o Fundo da Paz, correspondem a prioridades registradas em instrumentos continentais com anos de antecedência sobre os aportes: a ASF prevista no Protocolo do Conselho de Paz e Segurança de 2002, a CARIC criada em 2013, o financiamento previsível erigido em objetivo formal pela Decisão de Kigali em 2016. Pelo critério de anterioridade definido na subseção referida, o teste de passagem obrigatória do primeiro indicador está satisfeito: os recursos chineses não inauguraram prioridades, eles encontraram prioridades já fixadas pela organização e a elas se acoplaram.

A sequência dos compromissos confirma esse acoplamento e revela, ao mesmo tempo, seu limite. O compromisso de US\$ 100 milhões anunciado em 2015 nomeou como beneficiários exatamente os dois instrumentos de resposta rápida da arquitetura continental (Xi, 2015); o *China-Africa Peace and Security Fund*, de 2018, institucionalizou o canal; e o Plano de Ação de Pequim (2025-2027) renovou a assistência militar e fixou metas físicas de formação (FOCAC, 2024). O limite está no que a sequência não mostra: os anúncios partiram de foros unilaterais, a Assembleia Geral da ONU em 2015, as cúpulas do FOCAC nas demais ocasiões, e não se localizou demanda africana formalmente dirigida a Pequim que precedesse o compromisso de 2015, o que não equivale a demonstrar que não tenha havido, dado que as consultas entre a União Africana e a China não são publicadas com o grau de detalhe das negociações onusianas. Pelo segundo indicador, a evidência disponível é de outra natureza: não a de uma negociação bilateral rastreável, mas a do efeito sistêmico da alternativa, examinado na subseção subsequente.

O terceiro indicador, o enquadramento normativo, encontra aqui seu registro mais favorável. Como mostra o Quadro 1, o apoio securitário é descrito, ao longo de toda a série dos Planos de Ação, nas categorias da própria arquitetura continental, e não em categorias criadas pelo provedor: da APSA em 2012 à fórmula “soluções africanas para problemas e desafios africanos” em 2018, do projeto continental *Silencing the Guns* em 2021 à qualificação da APSA como quadro regulador de referência e à vinculação à Agenda 2063 em 2024 (FOCAC, 2012, 2018, 2021, 2024). A preservação vocabular é, ademais, crescente.

O balanço do primeiro ganho, contudo, exige registrar a distância entre o comprometido e o convertido: o Fundo China-África de Paz e Segurança, anunciado em 2018, não havia sido implementado quatro anos depois, sem que detalhes sobre seu estatuto tivessem sido tornados públicos (Lammich, 2025); a CARIC, destino nomeado do compromisso de 2015, foi dissolvida em dezembro de 2020 (União Africana, 2020); e nem ela nem a ASF chegaram a ser desdobradas em operação. O caso mais recente é ilustrativo do descompasso: em março de 2025, a missão da União Africana na Somália sucessora da ATMIS dispunha de 16,7 milhões dos 90,4 milhões de dólares necessários ao primeiro semestre, com passivos remanescentes de 93,9 milhões junto aos países contribuintes de tropas da missão anterior, montante em que a China figura, ao lado do Fundo da Paz da União Africana, do Japão e da Coreia, entre os quatro financiadores efetivos (International Peace Institute *et al.*, 2025). Anterioridade forte, inflexão negocial não documentada, enquadramento preservado, conversão parcial: o primeiro ganho configura, nos termos da subseção “Agência africana”, uma agência de canalização real, porém limitada pela execução.

A capacitação de quadros

O segundo ganho institucional, a formação de quadros militares, policiais e civis africanos por instituições chinesas, é o que mais cresceu em volume no período: como registra o Quadro 1, o compromisso genérico de 2012 converte-se em cinquenta programas de assistência securitária em 2018, em dez projetos com a formulação explícita de preencher a lacuna entre mandato e capacidades em 2021 e, em 2024, em metas físicas de seis mil militares, mil policiais e quinhentos jovens oficiais. É também o ganho de leitura menos evidente: se a formação é, do lado do provedor, instrumento deliberado de poder relacional (Benabdallah, 2016, 2020), o mesmo fluxo que capacita a organização socializa seus quadros nas categorias, doutrinas e redes do parceiro.

Aplicados os indicadores, o quadro é ambivalente quanto à canalização. De um lado, a União Africana dispõe de arquitetura de formação própria, anterior e independente da oferta chinesa: a Comissão é mandatada a orientar a formação dos componentes civil, militar e policial da ASF pelo Artigo 13 do Protocolo do Conselho de Paz e Segurança e pelo Artigo 18 do Quadro de Política para o Estabelecimento da Força Africana em Estado de Alerta, dispositivos que fundaram a Divisão de Operações de Apoio à Paz; adota Diretivas de Formação da ASF por triênio, revistas em oficinas anuais de implementação; e mantém a padronização e a certificação em regime de memorando de entendimento com a Associação Africana de Formadores para o Apoio à Paz (União Africana, 2002, 2004, 2023b). De outro, as metas chinesas aparecem nos documentos do FOCAC como oferta quantificada unilateralmente, e não se localizou registro que estabeleça a articulação entre os programas oferecidos e as diretivas continentais em vigor. Quanto à diversificação, a formação chinesa coexiste com programas da União Europeia, das Nações Unidas e de centros de excelência africanos como o KAIPTC, coexistência que dilui o risco de captura, mas para a qual não há registro de uma política deliberada de distribuição de quadros entre provedores. Quanto ao enquadramento normativo, a questão decisiva, se os conteúdos transmitem doutrina continental ou doutrina do provedor, permanece empiricamente aberta, e a agenda dos fóruns dedicados, definida em Pequim, sugere cautela (Benabdallah, 2016).

O balanço do segundo ganho deve, portanto, ser o mais reservado dos três. A prioridade continental existe e é anterior. A organização mantém política, diretivas e mecanismo de certificação próprios, mas não se estabeleceu que a oferta chinesa se conforme a eles, e a inflexão negocial e o enquadramento normativo permanecem indocumentados. Nos termos da subseção “Agência africana”, trata-se de agência parcial, e não de canalização demonstrada: a União Africana

formula o que precisa, sem que se possa afirmar que o engajamento externo siga essa formulação. A restrição orçamentária delimita ambos os lados do problema, como mostra o cancelamento, em 2023, da conferência de planejamento dos exercícios da ASF por falta de recursos (União Africana, 2023b). Registrá-lo não enfraquece o argumento geral: demonstra que os indicadores adotados discriminam entre os ganhos, em vez de confirmar tudo o que tocam, ao passo que delimita com precisão onde a agência da União Africana efetivamente se exerce e onde ainda não.

O respaldo diplomático multilateral

Enquanto a China utiliza o sistema das Nações Unidas para projetar legitimidade, a União Africana persegue, nesse mesmo sistema, objetivo formulado com precisão em seus próprios instrumentos: o financiamento previsível e sustentável das operações de apoio à paz sob liderança africana. O terceiro ganho é o mais demonstrável dos três, porque seu processo é público e datável de ponta a ponta.

A prioridade é anterior e africana, e sua cadeia institucional é integralmente pública. Ela remonta a 2007, quando a Assembleia da União convocou as Nações Unidas a examinar, no marco do Capítulo VIII da Carta, a possibilidade de financiar operações africanas por contribuições avaliadas; foi reiterada em decisões de 2015 sobre o compromisso dos Estados-membros com o financiamento das atividades de paz e segurança; e ganhou forma programática em fevereiro de 2023, quando a 36ª Sessão Ordinária da Assembleia adotou o Documento de Consenso sobre Financiamento Previsível, Adequado e Sustentável, que enuncia três modelos e declara a preferência continental pelos modelos híbrido e de escritório de apoio (União Africana, 2023a). Sua trajetória no Conselho de Segurança pode ser rastreada resolução a resolução: a Resolução 2320 (2016) reconheceu formalmente a agenda; a Resolução 2378 (2017) encomendou ao Secretário-Geral as opções de financiamento; e a Resolução 2719, adotada em 21 de dezembro de 2023, estabeleceu o quadro de acesso, caso a caso, a até 75% do financiamento das operações de apoio à paz lideradas pela União Africana por meio de contribuições obrigatórias das Nações Unidas (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2023a).

O elo entre a formulação continental e o resultado multilateral é documental e datado: em comunicado de 12 de maio de 2023, o Conselho de Paz e Segurança solicitou aos três membros africanos eleitos do Conselho de Segurança que retomassem as consultas com vistas à adoção da resolução; e em 23 de setembro, reunido em nível ministerial em Nova York, incumbiu os A3 de submeterem o texto a voto antes do fim de dezembro (União Africana, Conselho de Paz e Segurança,

2023a, 2023b). Os A3 apresentaram o projeto no prazo fixado. O registro da sessão de adoção confirma a autoria e o papel chinês: nas palavras do representante da China, o país saúda a adoção unânime da resolução “apresentada pelos três membros africanos do Conselho de Segurança”, que Pequim co-patrocinou e votou favoravelmente, tendo apresentado durante as consultas posições que foram “construtivamente incorporadas pelos A3” (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2023b). Mais revelador é o comportamento na votação da emenda oral apresentada pelos Estados Unidos: aprovada por nove votos a favor, nenhum contra e seis abstenções, teve entre os abstencionistas a China e os três membros africanos, além de França e Rússia (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2023b). A canalização institucional, portanto, não é unidirecional: a iniciativa e a autoria são africanas, o apoio é chinês, e há influência recíproca sobre o texto final.

Aplicados os indicadores, a canalização está documentada: a prioridade é continental, anterior e específica, e o resultado multilateral a incorpora. A diversificação negocial encontra aqui seu registro mais plausível, pois a disposição chinesa de patrocinar a agenda africana no Conselho alterou³ o ambiente em que os membros ocidentais, historicamente reticentes ao uso de contribuições obrigatórias, terminaram por aceder ao quadro de 2023. E o enquadramento normativo é verificável no próprio texto adotado, que incorpora o vocabulário continental da previsibilidade e da parceria entre as duas organizações, assim como nas falas de adoção, em que a delegação chinesa mobiliza duas vezes as fórmulas da resolução dos problemas africanos por soluções africanas e da liderança e apropriação africanas (Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2023b). O balanço do terceiro ganho é, assim, o mais favorável: agência institucional demonstrável em processo público, com a ressalva, retomada adiante, de que a adoção do quadro não garantiu seu uso. A conquista normativa precedeu, e em muito, a conquista material.

Síntese, casos negativos e explicações rivais

O quadro que emerge das três subseções não é uniforme, e nisso reside sua força probatória. O financiamento da arquitetura continental configura canalização real, limitada pela execução; a capacitação de quadros configura agência parcial, com formulação continental própria, mas sem articulação demonstrada com a oferta externa; o respaldo diplomático configura o caso mais completo de agência institucional. A agência da União Africana sobre o engajamento chinês

³ Cabe registrar que uma tentativa anterior, empreendida pelos A3 de então em dezembro de 2018, reunia apoio da maioria dos membros, mas nunca foi levada a voto, em razão da oposição de um membro permanente (Security Council Report, 2023).

existe, portanto, mas é seletiva: exercida onde a organização dispõe de instrumentos próprios anteriores e de arenas públicas de negociação, diluída onde a relação é estruturada pela oferta do parceiro.

Quatro registros negativos delimitam esse resultado. Primeiro, a distância entre o anunciado e o executado: os compromissos financeiros das cúpulas do FOCAC carecem de mecanismos africanos de monitoramento, lacuna que a literatura mais recente identifica como o principal déficit de agência no pós-FOCAC 2024 (Nantulya, 2024). Segundo, a conversão incompleta: os aportes não alteraram a subutilização dos instrumentos continentais, e a persistência do déficit de financiamento próprio, apesar da Decisão de Kigali, indica que a canalização de recursos externos não substitui a autonomia financeira que a organização declarou buscar. Terceiro, o descompasso entre norma e execução: o quadro da Resolução 2719 não fora acionado por nenhuma operação até o encerramento deste recorte, e a tentativa de aplicá-lo à missão sucessora da ATMIS foi bloqueada no Conselho de Segurança por objeção dos Estados Unidos (International Peace Institute *et al.*, 2025). Quarto, a acumulação normativa: os textos conjuntos mais recentes incorporam o léxico da Iniciativa de Segurança Global sem deslocar as categorias continentais, que no Plano de 2024 alcançam sua maior densidade em toda a série, uma sobreposição de camadas, e não substituição, cujo equilíbrio futuro permanece em aberto (Carrozza & Benabdallah, 2022).

Duas explicações rivais poderiam dar conta dos mesmos fatos sem recorrer à agência da organização. A primeira, pela oferta, sustentaria que os ganhos existem porque a China decidiu provê-los, segundo um padrão que se repetiria em outras regiões. A comparação enfraquece a versão forte da objeção: no próprio documento conceitual da Iniciativa de Segurança Global, enquanto o item relativo à América Latina e ao Caribe se limita a apoiar a proclamação da região como zona de paz, o item africano nomeia mecanismos, arquiteturas e conferências específicas e compromete-se a apoiar a resolução dos problemas africanos à maneira africana (Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China, 2023). Essa assimetria de densidade, somada à existência de um fundo dedicado a uma arquitetura de segurança regional específica, indica que a demanda continental moldou ao menos o formato do que foi ofertado. A segunda, pelos Estados, sustentaria que a agência observada pertence a Estados africanos individualmente, sendo a União Africana mero foro. Contra ela pesa a evidência do terceiro ganho: os A3 não agiram por iniciativa própria, mas sob incumbência expressa e datada do Conselho de Paz e Segurança, e o texto que levaram ao Conselho de Segurança traduz o documento de consenso adotado pela Assembleia da União (Tieku, 2021; União Africana, 2023a).

Considerações finais

Perguntou-se, na introdução, de que modo a União Africana exerce agência institucional em sua relação securitária com a China, e quais são os limites desse exercício. A organização exerce agência real, mas de um tipo determinado e de alcance seletivo. Uma agência de absorção e canalização, e não de formulação. A União Africana não define a agenda securitária sino-africana, largamente fixada por Pequim através do FOCAC e enquadrada pela Iniciativa de Segurança Global. O que ela faz, com eficácia variável conforme o domínio, é orientar os recursos decorrentes dessa agenda para prioridades que havia estabelecido por conta própria: com êxito demonstrável no respaldo diplomático multilateral, com canalização real ainda que limitada no financiamento da arquitetura continental, e de modo apenas parcial na capacitação de quadros.

A convergência constitui, assim, fenômeno qualitativamente distinto das relações que historicamente estruturaram a presença de potências externas no continente: longe de reproduzir uma lógica de dependência unilateral, emerge como processo de instrumentalização recíproca entre partes assimétricas. Do lado chinês, a parceria cumpre funções estruturais de projeção que excedem o interesse comercial imediato; do lado africano, o engajamento não é passivo, e a trajetória do financiamento previsível junto às Nações Unidas ilustra como a organização converte a parceria em redução de dependências históricas. O lema das soluções africanas para problemas africanos não é, nesse sentido, mero exercício retórico, mas expressão de um projeto de soberania operacional cujo alcance a análise mostrou ser desigual entre os domínios examinados.

Os limites dessa convergência não podem ser suprimidos. A assimetria econômica estrutural recoloca questões antigas sobre dependência em novas roupagens; a política de não interferência revela-se elástica na prática; e o risco de que tecnologias de vigilância consolidem regimes autoritários constitui dimensão crítica ainda insuficientemente explorada (Cissé *et al.*, 2023). É na tensão entre a convergência real e as assimetrias persistentes que reside a originalidade do eixo China-União Africana como objeto de análise: o modelo que dele emerge não se enquadra no paradigma da paz liberal ocidental nem numa versão puramente realista de expansão de poder, e sua capacidade de produzir paz sustentável, e não apenas estabilidade de curto prazo, permanece questão em aberto.

A distinção entre agência de formulação e agência de absorção oferece instrumento para acompanhar essa questão sem recair na dualidade que empobreceu o debate: a África como objeto de uma estratégia que a captura, ou a celebração de uma parceria horizontal entre iguais. A agência distribui-se de modo desigual

entre as etapas e os domínios de uma relação: pode estar ausente na definição dos termos e presente na destinação dos recursos; pode ser demonstrável no plano diplomático e indeterminada no da formação de quadros. Reconhecer essa distribuição é condição para avaliar com precisão o que as organizações continentais africanas conseguem no sistema internacional contemporâneo.

Este estudo reconhece e declara três limites. O primeiro decorre da unidade de observação adotada: o artigo não apreende a variação entre Estados africanos nem a atuação das comunidades econômicas regionais, componentes da arquitetura continental com canais autônomos junto a Pequim. O segundo decorre da natureza do *corpus*: documentos registram compromissos e formulações, não execução. O terceiro é temporal: o Plano de Ação de Pequim para 2025-2027 é recente demais para que seus efeitos possam ser avaliados. Dessas limitações decorre a agenda: a variação da agência entre Estados e comunidades regionais, o rastreamento da execução dos compromissos de 2024 e a evolução do equilíbrio entre as categorias continentais e as da Iniciativa de Segurança Global.

No contexto da ordem internacional multipolar emergente, o eixo China-União Africana funciona como um dos principais espaços de reconfiguração da governança global de segurança. A União Africana, ao converter parte do engajamento de Pequim em capacidade institucional própria, demonstra que a agência de uma organização continental africana no sistema internacional é prática verificável, nos domínios, nos graus e com os limites que este artigo estabeleceu. Compreendê-la exige superar tanto o eurocentrismo normativo quanto as narrativas simplificadas de neocolonialismo chinês, superação que vale igualmente para a narrativa espelhada da irmandade Sul-Sul. O que a relação aqui examinada revela é que a multipolaridade emergente não é apenas redistribuição de poder entre grandes potências, mas também a afirmação, ainda que parcial e contraditória, da centralidade do Sul Global na definição das normas internacionais, exercida, no caso analisado, menos pela formulação de alternativas do que pela capacidade, real e crescente, de direcionar recursos alheios a propósitos próprios.

Referências

- Alden, C., Alao, A., Chun, Z., & Barber, L. (Eds.). (2017). *China and Africa: Building peace and security cooperation on the continent*. Palgrave Macmillan.
- Amani Africa. (2025). *The funding of the AU from member states is a 'farce'*, Mo Ibrahim. Amani Africa Media and Research Services.
- Aning, K., & Edu-Afful, F. (2016). African agency in R2P: Interventions by African Union and ECOWAS in Mali, Côte d'Ivoire, and Libya. *International Studies Review*. <https://doi.org/10.1093/isr/viv017>
- Benabdallah, L. (2016). China's peace and security strategies in Africa: Building capacity is building peace? *African Studies Quarterly*, 16(3-4), 17-34.
- Benabdallah, L. (2020). *Shaping the future of power: Knowledge production and network-building in China-Africa relations*. University of Michigan Press.
- Benabdallah, L. (2023). Africa and US-China rivalry: Between webs and bases. In *The United States and China in the era of global transformations* (pp. 116-137). Bristol University Press.
- Beswick, D., & Hammerstad, A. (2013). African agency in a changing security environment: Sources, opportunities and challenges. *Conflict, Security & Development*, 13(5), 471-486. <https://doi.org/10.1080/14678802.2013.849470>
- Bräutigam, D. (2020). A critical look at Chinese 'debt-trap diplomacy': The rise of a meme. *Area Development and Policy*, 5(1), 1-14. <https://doi.org/10.1080/23792949.2019.1689828>
- Brown, W. (2012). A question of agency: Africa in international politics. *Third World Quarterly*, 33(10), 1889-1908. <https://doi.org/10.1080/01436597.2012.728322>
- Brown, W., & Harman, S. (Eds.). (2013). *African agency in international politics*. Routledge.
- Carrozza, I., & Benabdallah, L. (2022). South-South knowledge production and hegemony: Searching for Africa in Chinese theories of IR. *International Studies Review*, 24(1), viab063. <https://doi.org/10.1093/isr/viab063>
- Charbonneau, B. (2008). *France and the new imperialism: Security policy in Sub-Saharan Africa*. Ashgate.
- Chipaike, R., & Knowledge, M. H. (2018). The question of African agency in international relations. *Cogent Social Sciences*, 4(1), 1487257. <https://doi.org/10.1080/23311886.2018.1487257>
- Chun, Z. (2017). China-Africa cooperative partnership for peace and security. In C. Alden, A. Alao, Z. Chun, & L. Barber (Eds.), *China and Africa: Building peace and security cooperation on the continent* (pp. 123-146). Palgrave Macmillan.
- Cissé, D., Eickhoff, K., Fath, J., Hackenesch, C., & Thiele, R. (2023). *China's footprint in Africa: Unpacking Beijing's influence on politics, societies, and economies* (Megatrends Afrika Working Paper No. 5). <https://doi.org/10.18449/2023MTA-WP05>
- Coffie, A., & Tiky, L. (2021). Exploring Africa's agency in international politics. *Africa Spectrum*, 56(3), 243-253. <https://doi.org/10.1177/00020397211050080>
- Conselho de Estado da República Popular da China. (2021). *China and Africa in the new era: A partnership of equals* [Livro branco]. <https://english.scio.gov.cn>
- Conselho de Segurança das Nações Unidas. (2023a). *Resolução 2719, de 21 de dezembro de 2023* (UN Doc. S/RES/2719). Nações Unidas. <https://undocs.org/S/RES/2719>
- Conselho de Segurança das Nações Unidas. (2023b). *Ata da 9518ª sessão, 21 de dezembro de 2023* (UN Doc. S/PV.9518). Nações Unidas. <https://undocs.org/S/PV.9518>

- De Coning, C., & Osland, K. M. (2020). *China's evolving approach to UN peacekeeping in Africa* (NUPI Report No. 1/2020). Norwegian Institute of International Affairs.
- Duggan, N., & Hodzi, O. (2020). The challenges of China-European Union security cooperation in Africa. *Asia Europe Journal*, 19(1), 43-57. <https://doi.org/10.1007/s10308-020-00585-0>
- Engel, L., Hwang, J., Morro, D., & Bien-Aimé, V. Y. (2024). *Relative risk and the rate of return: Chinese loans to Africa database, 2000-2023* (GCI Policy Brief No. 023). Boston University Global Development Policy Center. <https://www.bu.edu/gdp/chinese-loans-to-africa-database/>
- Ewi, M., & Aning, K. (2006). Assessing the role of the African Union in preventing and combating terrorism in Africa. *African Security Review*, 15(3), 32-46.
- FOCAC (Fórum de Cooperação China-África). (2012). *The Fifth Ministerial Conference of the Forum on China-Africa Cooperation Beijing Action Plan (2013-2015)*. <http://www.focac.org>
- FOCAC (Fórum de Cooperação China-África). (2018). *Forum on China-Africa Cooperation Beijing Action Plan (2019-2021)*. <http://www.focac.org>
- FOCAC (Fórum de Cooperação China-África). (2021). *Forum on China-Africa Cooperation Dakar Action Plan (2022-2024)*. <http://www.focac.org>
- FOCAC (Fórum de Cooperação China-África). (2024). *Plano de Ação de Pequim da Nona Conferência Ministerial do Fórum de Cooperação China-África (2025-2027)*. http://www.focac.org/eng/zywx_1/zywj/202409/t20240926_11497783.htm
- Fung, C. J. (2019). *China and intervention at the UN Security Council: Reconciling status*. Oxford University Press.
- Gwatiwa, T. (2022). *The African Union and African agency in international politics*. Palgrave Macmillan.
- Haenle, P., & Sher, N. (2023). Initiative diplomacy: China's new rules for global governance, security and development. *East Asian Policy*, 15(4), 7-21. <https://doi.org/10.1142/S1793930523000260>
- International Peace Institute, Stimson Center, & Security Council Report. (2025). *Partnership in peace operations: Implementing Resolution 2719* [Meeting note]. <https://www.ipinst.org>
- Jash, A. (2025). *Africa pivots to China's Global Security Initiative* (ORF Issue Brief No. 784). Observer Research Foundation.
- Kovrig, M. (2018). *China expands its peace and security footprint in Africa*. International Crisis Group.
- Krukowska, M. (2024). China's security relations with Africa in the 21st century. *Security and Defence Quarterly*, 46(2), 4-23. <https://doi.org/10.35467/sdq/190066>
- Lammich, G. (2025). China's evolving security engagement in Africa: Policies, strategies, and implications. *European Journal of International Security*, 10(4), 62-641. <https://doi.org/10.1017/eis.2025.3>
- Ministério dos Negócios Estrangeiros da República Popular da China. (2023). *The Global Security Initiative Concept Paper*. <https://www.fmprc.gov.cn>
- Mohan, G., & Lampert, B. (2013). Negotiating China: Reinserting African agency into China-Africa relations. *African Affairs*, 112(446), 92-110. <https://doi.org/10.1093/afraf/ads065>
- Nantulya, P. (2024). *Reimagining African agency in Africa-China relations: Lessons from*

- FOCAC 2024. Africa Center for Strategic Studies. <https://africacenter.org/spotlight/reimagining-african-agency-in-africa-china-relations-lessons-from-focac-2024/>
- Nantulya, P. (2025). *What to expect from Africa-China relations in 2025*. Africa Center for Strategic Studies. <https://africacenter.org>
- Oliveira, L. S. de. (2025). Governança, legitimidade e missões de paz: Uma análise de conteúdo automatizada sobre a democracia nas resoluções da ONU. *Conjuntura Austral*, 16(75), 37-59. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.147996>
- OUA (Organização da Unidade Africana). (1963). *Carta da Organização da Unidade Africana*. Security Council Report. (2023). *The financing of AU peace support operations: Prospects for progress in the Security Council* [Research report]. <https://www.securitycouncilreport.org>
- Shinn, D. H., & Eisenman, J. (2023). *China's relations with Africa: A new era of strategic engagement*. Columbia University Press.
- Silva, L. S. G. da. (2021). *A China e a construção da paz na África no século XXI: A participação da China nas operações de paz da ONU (2003-2020), sob o enfoque das teorias da paz de Galtung* [Dissertação de mestrado, Escola de Guerra Naval - Marinha do Brasil].
- Soulé, F. (2020). 'Africa+1' summit diplomacy and the 'new scramble' narrative: Recentering African agency. *African Affairs*, 119(477), 633-646. <https://doi.org/10.1093/afraf/adaa015>
- Tekir, G. (2023). The Global Security Initiative and Africa. In N. Stekić & A. Mitić (Eds.), *New Chinese initiatives for a changing global security* (pp. 281-294). Institute of International Politics and Economics.
- Tieku, T. K. (2004). Explaining the clash and accommodation of interests of major actors in the creation of the African Union. *African Affairs*, 103(411), 249-267.
- Tieku, T. K. (2007). African Union promotion of human security in Africa. *African Security Review*, 16(2), 26-37.
- Tieku, T. K. (2021). Punching above weight: How the African Union Commission exercises agency in politics. *Africa Spectrum*, 56(3), 254-273. <https://doi.org/10.1177/0002039721990394>
- Tull, D. M. (2006). China's engagement in Africa: Scope, significance and consequences. *The Journal of Modern African Studies*, 44(3), 459-479. <https://doi.org/10.1017/S0022278X06001856>
- União Africana. (2000). *Ato Constitutivo da União Africana*. https://au.int/sites/default/files/treaties/7758-treaty-0021_-_CONSTITUTIVE_ACT_OF_THE_AFRICAN_UNION_P.pdf
- União Africana. (2002). *Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council of the African Union*. <https://www.peaceau.org/uploads/psc-protocol-en.pdf>
- União Africana. (2004). *Policy framework for the establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee*. [peaceau.org](https://www.peaceau.org)
- União Africana. (2015). *African Peace and Security Architecture: (APSA) Roadmap 2016-2020*. https://au.int/sites/default/files/documents/38310-doc-9_2015-en-apsa-roadmap-final.pdf
- União Africana. (2016). *Decision on financing the Union* (Assembly/AU/Dec.605(XXVII)), 27ª Sessão Ordinária da Assembleia, Kigali. <https://au.int>
- União Africana. (2020, 6 de dezembro). *Decision of the 14th Extraordinary Session of the Assembly* (Ext/Assembly/AU/Dec.1(XIV))

- União Africana. (2023a). *Consensus Paper on predictable, adequate and sustainable financing for African Union peace and security activities* (Assembly/AU/Dec.842(XXXVI)). <https://au.int>
- União Africana. (2023b). *Relatório da 15ª Oficina Anual de Implementação da Formação da Força Africana em Estado de Alerta e projeto de Política de Formação da UA para Operações de Apoio à Paz*. Divisão de Operações de Apoio à Paz. <https://www.aupaps.org>
- União Africana, Conselho de Paz e Segurança. (2021, 8 de julho). *Comunicado da 1007ª reunião, sobre o relatório de situação e o roteiro para a plena operacionalização da Força Africana em Estado de Alerta e da Base Logística Continental*. (PSC/PR/COMM.1007(2021)). Portal de Paz e Segurança da União Africana. <https://www.peaceau.org>
- União Africana, Conselho de Paz e Segurança. (2023, 12 de maio). *Comunicado da 1153ª reunião ministerial* (PSC/MIN/COMM.1153(2023)). <https://www.peaceau.org>
- União Africana, Conselho de Paz e Segurança. (2023b, 23 de setembro). *Comunicado da 1175ª reunião ministerial sobre o financiamento das operações de apoio à paz da UA* (PSC/MIN/COMM.1175(2023)). <https://www.peaceau.org>
- Ukeje, C., & Tariku, Y. (2017). Beyond symbolism: China and the African Union in African peace and security. In C. Alden, A. Alao, Z. Chun, & L. Barber (Eds.), *China and Africa: Building peace and security cooperation on the continent* (pp. 289-310). Palgrave Macmillan.
- Williams, P. D. (2014). Reflections on the evolving African peace and security architecture. *African Security*, 7(3), 147-162. <https://doi.org/10.1080/19392206.2014.939886>
- Xi, J. (2015, 28 de setembro). *Working together to forge a new partnership of win-win cooperation and create a community of shared future for mankind* [Discurso]. Debate Geral da 70ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas.
- Yu, L. (2018). China's expanding security involvement in Africa: A pillar for 'China-Africa community of common destiny'. *Global Governance*, 24(3), 489-505.