

A INTEGRAÇÃO SECURITÁRIA NA ÁFRICA AUSTRAL: A SADC E O OPDS¹

Nathaly Xavier Schutz²

Considerações iniciais

Os processos de integração no Continente Africano obedecem a uma lógica bastante particular, fruto do contexto histórico e sócio-político no qual foram criados. As temáticas de segurança e construção do Estado estão presentes em grande parte desses processos, especialmente no caso da África Austral. A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) é um dos casos mais emblemáticos quando se fala em integração securitária na África, tendo em vista sua própria origem, assentada na necessidade dos países da região de fazer frente ao regime do *apartheid* na África do Sul.

Assim como em outras temáticas, as teorias tradicionais de segurança nem sempre são adequadas para compreender os casos africanos. De toda forma, a abordagem dos complexos regionais de segurança, de Buzan e Weaver, fornece alguns elementos úteis para a análise do caso da África Austral e da SADC em especial.

Complexo regional de segurança é definido, por Buzan e Weaver (2003, 44), como

[...] um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos isoladamente. (Tradução nossa).³

1 O presente artigo é uma adaptação de alguns capítulos da Tese de Doutorado da autora.

2 Universidade Federal do Pampa, Santana do Livramento, Rio Grande do Sul, Brasil. Email: nathalyschutz@unipampa.edu.br

3 [...] a set of units whose major processes of securitization, desecuritization, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart from one another.”

Dentro deste conceito mais amplo, Buzan e Weaver (2003) fazem uma distinção entre dois grandes tipos de complexos regionais de segurança: o *standard*, mais próximo de modelo Westphaliano, no qual há um ou mais poderes regionais e uma agenda securitária predominante e comum; e o centrado, no qual um poder, regional ou global, domina a agenda de segurança. Interessa-nos, em especial, o complexo regional de segurança *standard*, por ser o que se aplica à África Austral.

Os complexos regionais de segurança *standard*, no que tange aos padrões de amizade/inimizade, podem ser formações conflituosas, regimes de segurança ou comunidades de segurança. O principal aspecto de segurança, nesses casos, é a relação entre os poderes regionais dentro da região. As formações conflituosas são um padrão de interdependência de segurança determinado pela ameaça de guerra e expectativa do uso de violência. Já os regimes de segurança são um padrão de interdependência de segurança ainda determinado pela ameaça e expectativa do uso de violência, mas restritos por um conjunto de normas de conduta.

Por sua vez, a comunidade de segurança é definida por Buzan e Weaver (2003), como um padrão de interdependência de segurança, no qual as unidades não planejam o uso de força nas suas relações. Laakso (2005) descreve a comunidade de segurança como um grupo de Estados entre os quais a guerra torna-se inconcebível e os Estados compartilham o entendimento de que a força não deve ser usada para resolver disputas entre eles. Há, assim, a possibilidade de disputas, mas a capacidade de resolvê-las de maneira pacífica é essencial.

O objetivo desse artigo, assim, é verificar a existência ou a possibilidade de constituição de uma comunidade de segurança na África Austral, tendo como centro a SADC. Parte-se do pressuposto de que há uma ligação histórica entre os países da região que mobilizou o início do processo de integração, qual seja, a contenção do regime do *apartheid* na África do Sul. Entende-se, assim, que existe um compartilhamento de valores e que o fim do *apartheid* leva, também, a um redimensionamento dos padrões de relacionamento na região, evidenciando uma evolução positiva no âmbito securitário que demonstra a transição de uma formação conflituosa para um regime de segurança. Nesse sentido, a SADC e o OPDS apresentam como principal foro no tratamento das questões de segurança na África Austral.

A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC)

A Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África

Austral (SADCC⁴) que, alguns anos mais tarde, viria a se tornar a SADC, tem uma origem histórica bastante significativa e foi antecedida por uma série de organizações que culminaram com a criação dos Estados da Linha de Frente. O contexto do *apartheid* na África do Sul determinou, em grande medida, a atuação externa dos outros países da região e motivou a união desses países em torno de organizações que visassem a coordenação de políticas contra o regime de segregação racial e de apoio aos movimentos de libertação nacional.

Em 1975, os Chefes de Estado de Botsuana, Tanzânia, Zâmbia e Moçambique criam os Estados da Linha de Frente (FLS). Os FLS nascem como um fórum de cooperação entre os Estados, sem ser uma instituição formal, com o objetivo de coordenar políticas em apoio aos movimentos de libertação nacional e reduzir a dependência dos países da região em relação à África do Sul.

Com a independência de Moçambique, Angola e Zimbábue, os Estados da Linha de Frente perceberam a necessidade de tratar, também, das questões econômicas na região. Em 1979, o Presidente da Tanzânia, Julius Nyerere, convoca uma reunião consultiva na cidade de Arusha, Tanzânia. Na ocasião, os membros dos FLS reuniram-se para debater a possibilidade de uma aliança econômica entre eles.

Em abril de 1980, a SADCC é formalmente criada, através do Protocolo de Lusaka. Enquanto os Estados da Linha de Frente coordenavam esforços para apoiar os movimentos de libertação nacional e resistir às agressões da África do Sul, a SADCC tentava reduzir a dependência econômica desses países em relação à Pretória (Murapa 2002). É importante deixar claro, assim, que a organização dos Estados da Linha de Frente não foi transformada na SADCC, as duas continuaram coexistindo.

O momento histórico no qual a SADCC é criada, bem como o histórico de organizações que a antecede, torna bastante clara a existência de uma trajetória de cooperação política-securitária que antecede a cooperação econômica. Nas palavras de Murapa (2002, 158):

Assim, a SADCC nasceu das experiências positivas de íntima cooperação entre governos e povos da África Austral em sua luta contra a resistência colonial e as políticas do *apartheid* na região. Fortes laços de solidariedade surgiram de um sentimento de propósito comum e ação conjunta contra o colonialismo e o racismo.

Segundo Swart e Plessis (2004), a década de 90 é um período de mudança para o processo de integração na África Austral. Como é sabido, o

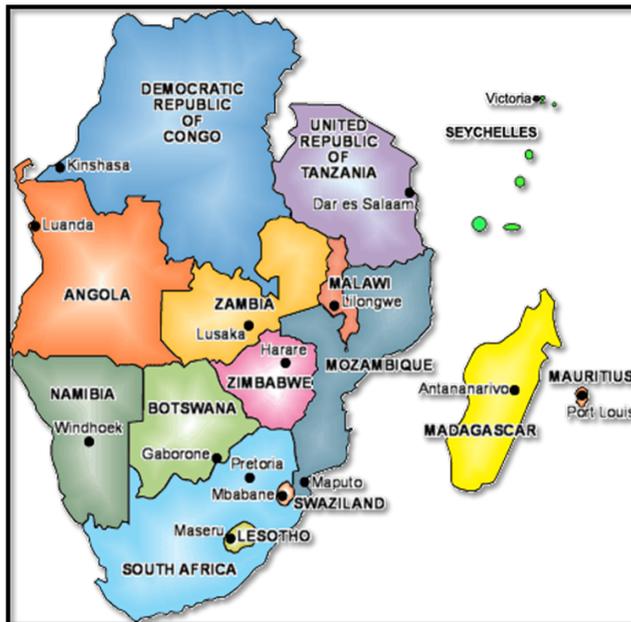
4 Do inglês, Southern Africa Development Coordination Conference.

início dos anos 90 foi palco de mudanças em todo o sistema internacional, com o fim da Guerra Fria e a dissolução da União Soviética. Na África, em específico, concretizou-se o fim da batalha anticolonial e a abolição do regime do *apartheid* na África do Sul. Os problemas políticos e de segurança, desta forma, alteram-se, e surge uma oportunidade para maior colaboração regional nessas áreas.

É nesse contexto de mudança e novas possibilidades que, em 1992, os Chefes de Estado da SADCC assinam a Declaração e o Tratado de Criação da Comunidade para Desenvolvimento da África Austral, a SADC, conhecida como declaração de Windhoek, cidade da Namíbia onde ocorreu o encontro. Nesse momento, passam a fazer parte da SADC, Angola, Botsuana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

Em agosto de 1994, a África do Sul, após o fim do regime do *apartheid* e a vitória eleitoral do Congresso Nacional Africano, ingressa na SADC. Quatro anos mais tarde, durante o encontro de Blantyre, são admitidos a República Democrática do Congo e Seychelles. Em 1995, havia ingressado Ilhas Maurício. O último membro a ingressar na SADC foi Madagascar, na Cúpula do Jubileu de Prata da SADC, em 2005.

Mapa 1 - SADC



O Órgão de Cooperação em Política, Defesa e Segurança (OPDS)

A SADC, como já tratado anteriormente, não se restringe a um processo de integração puramente econômico. A vocação para tratar dos temas políticos e de segurança está presente na origem da aproximação entre os países da África Austral, traduzida nas diversas organizações criadas com o intuito de apoiar os movimentos de libertação nacional nas colônias e fazer frente ao regime do *apartheid* na África do Sul.

Na evolução natural da aproximação dos países e da maior institucionalização do processo de integração que ocorre com a transformação da SADCC em SADC, a necessidade de criar um órgão específico para tratar das questões de política e segurança fica ainda mais evidente. É nesse contexto que é criado o Órgão para Cooperação em Política, Defesa e Segurança (OPDS).

Segundo Willians (2004), até a criação do OPDS, as questões de segurança nos países da SADC podem ser compreendidas como operacionalizadas em três níveis. O primeiro nível correspondia aos próprios encontros dos Estados da Linha de Frente: os líderes da região reuniam-se para solucionar crises e encontrar a melhor forma de fazer essa gestão de problemas de segurança coletivamente. Esse era o padrão adotado, principalmente, antes da criação da SADCC, ainda na década de 70.

O segundo nível de operacionalização era o Comitê de Segurança e Defesa Interestatal (ISDSC), criado no âmbito dos Estados da Linha de Frente e, mais tarde, incorporado à SADCC. Durante os anos 80 e início dos 90, segundo o autor, o ISDSC coordenou as atividades de defesa dos países da região. O Comitê era composto por três subcomitês primários – defesa, policiamento e segurança pública – que, por sua vez, eram divididos em setores de análise especializada. O terceiro nível deu-se com a formalização do OPDS, em 1996.

A necessidade de criar um órgão de defesa e segurança na SADC, segundo Malan (1998), ficou mais evidente em 1994, quando os Estados da Linha de Frente decidem encerrar as atividades da organização de forma independente e passar a ser o braço político-securitário da SADC. Além disso, o Workshop da SADC em Democracia, Paz e Segurança, realizado em julho de 1994, recomendou que a Organização se envolvesse, formalmente, na cooperação em aspectos de coordenação securitária, mediação de conflitos e cooperação militar.

No encontro seguinte dos Ministros de Relações Exteriores da SADC, em 1995, foi decidida a criação da Associação dos Estados da África

Austral (ASAS). A ASAS, segundo Cilliers (1999), deveria funcionar com uma estrutura independente da Secretaria da SADC e se reportaria diretamente à Cúpula dos Chefes de Estado e Governo da SADC.

A criação da ASAS, todavia, é adiada e acaba não se concretizando. Para Cilliers (1999), essa lentidão na criação da ASAS é fruto da posição do Presidente do Zimbábue, Robert Mugabe, que acreditava que deveria desempenhar, nessa nova organização, o mesmo papel de liderança que tinha nos Estados da Linha de Frente, o que contrariava o papel cada vez mais relevante da África do Sul. A instituição da ASAS, em específico, assim, não é mencionada no comunicado final da Cúpula de 1995, que menciona, apenas, a necessidade de criação do setor de Política, Defesa e Segurança e a concessão de mais tempo para que os Ministros de Relações Exteriores e de Defesa discutissem sobre a questão.

Dada essa percepção da necessária institucionalização do tratamento dos temas de política e segurança no âmbito da SADC, em janeiro de 1996 ocorre um encontro dos Ministros de Relações Exteriores, Defesa e Segurança da SADC, no qual ficou recomendado que os Chefes de Estado e/ou Governo criassem um órgão para tal finalidade. Na reunião da Cúpula da SADC de 1996, então, é criado o Órgão para Cooperação em Política, Defesa e Segurança.

O OPDS é criado com uma estrutura independente da SADC, sem a obrigação de se remeter à Cúpula ou a qualquer outro órgão da Comunidade. Essa dupla estrutura, com duas Cúpulas, compromete significativamente o funcionamento do OPDS, criando uma situação na qual as decisões são tomadas em duas instâncias, porém, sem hierarquia entre elas.

Esse problema é agravado pela polarização entre os Estados membros da SADC, representados por África do Sul e Zimbábue. Enquanto a África do Sul, na figura do seu Presidente Nelson Mandela, defendia que, baseado no texto do Tratado de Criação da SADC, não havia previsão da criação de nenhum órgão que pudesse atuar de maneira separada da Organização, o Zimbábue, representando por Robert Mugabe, como destaca Malan (1998), argumentava que não existia nenhum impedimento legal para o funcionamento do Órgão separadamente, e que isso seguiria o modelo do extinto FLS, de uma gestão mais flexível e informal.

É forçoso destacar que, além de uma discordância do ponto de vista técnico e jurídico, essa duas posições envolviam uma disputa pessoal entre Mandela e Mugabe que eram, respectivamente, à época, os Presidentes da Cúpula da SADC e da Cúpula do OPDS. O problema da estrutura independente do Órgão, bem como do confronto entre os dois Presidentes foi tratado na reunião da Cúpula da SADC do ano seguinte, sem nenhum

resultado prático. Tal fato, como lembra Malan (1998), repetiu-se em encontros seguintes. A questão só será solucionada com a reestruturação da SADC e o Protocolo de Defesa, Política e Segurança.

Na Cúpula de Blantyre, em 2001, é adotado o Protocolo de Cooperação em Política, Defesa e Segurança e decidida a formulação do Plano Indicativo Estratégico para o Órgão (SIPO⁵), que foi assinado em 2003. O Protocolo modifica a estrutura do Órgão e o incorpora a própria estrutura da SADC, encerrando a longa divergência representada pelas posições de África do Sul e Zimbábue. O OPDS funciona com uma base *troika*⁶ e o Presidente, agora, remete-se a Cúpula da SADC. Imediatamente abaixo da *troika*, passa a existir um Comitê Ministerial, composto pelos ministros da SADC das pastas de Relações Exteriores, Defesa e Segurança.

O Comitê Ministerial é subdividido em dois subcomitês: o Comitê de Diplomacia e Política Interestatal (ISPDC⁷), no qual trabalham os Ministros de Relações Exteriores; e o já existente Comitê de Segurança e Defesa Interestatal (ISDSC), englobando os Ministros de Defesa e Segurança. O ISPDC fica responsável por perseguir os objetivos do Órgão relativos à política e diplomacia, ao passo que o ISDSC mantém suas funções de políticas defesa e segurança, que já eram desempenhadas desde os Estados da Linha Frente⁸.

Os objetivos presentes no Protocolo, segundo Hammerstad (2004), contemplam tanto as questões tradicionais de segurança, quanto aspectos de segurança humanitária. Coexistem, assim, a preocupação com a soberania e a integridade territorial – representadas nas relações militares entre os Estados e na assinatura de um pacto de defesa mútua – e a defesa da proteção da população e da garantia de uma ambiente estável para a promoção do desenvolvimento socioeconômico, o que evidencia o reconhecimento da necessidade de solucionar problemas de segurança internos dos países.

Está presente no Protocolo (SADC 2001c), ainda, a jurisdição do Órgão, ou seja, as questões nas quais tem competência para atuar. No que tange aos conflitos interestatais, o OPDS deve intervir quando a disputa incluir: um conflito sobre fronteiras territoriais ou recursos naturais; um

5 Strategic Indicative Plan of the Organ.

6 Comitê composto por três membros.

7 Inter-State Politics and Diplomacy Committee.

8 Tanto o ISPDC quanto o ISDSC poderiam criar subestruturas para atuar em questões específicas dentro das suas áreas. O ISDSC, à época da reforma, já contava, segundo Isaksen e Tjønneland (2001), com uma série de subcomitês em sua estrutura, com uma atuação bastante expressiva do subcomitê de Defesa. Além disso, também estava submetido a sua estrutura, na área de segurança pública, o Comitê Regional de Coordenação de Chefes de Polícia da África Austral (SARPCCO).

conflito no qual uma agressão ou outra forma de força militar aconteceu ou está por acontecer; um conflito que ameace a paz e a segurança da região ou o território de um Estado membro que não é parte do conflito.

Em relação a conflitos intraestatais, o OPDS deve tentar resolver conflitos que envolvam: violência de larga escala entre setores da população ou entre o governo e setores da população, incluindo genocídio⁹, limpeza étnica e grande violação de direitos humanos; golpes militares ou outras ameaças à autoridade legítima de um Estado; guerra civil ou insurgência; um conflito que ameace a paz e a segurança da região ou de um território de outro Estado membro.

A ação do OPDS, portanto, restringe-se a algumas situações conflituosas; não são todos os conflitos, mesmo envolvendo Estados membros, que são passíveis de intervenção do Órgão. Além disso, não ficaram estabelecidos os métodos ou critérios para identificar e classificar os conflitos (ou ameaça de) nos casos previstos. A ideia de “ameaça à paz e a segurança da região”, por exemplo, é bastante ampla e permite interpretações mais restritas, que diminuiriam o número de possibilidades de intervenção, ou mais amplas, que poderiam incluir, em última instância, qualquer tipo de conflito.

A cooperação em matéria de defesa e segurança na SADC está passando por uma fase de transição. Uma parcela significativa dos problemas enfrentados após o fim do *apartheid* e da independência, representada pelos conflitos internos, foi solucionada, como o fim da guerra civil em Angola. Novas questões, todavia, emergem, como a estabilização política desses países, e coexistem com a permanência de algumas questões de segurança clássicas, que ainda não foram solucionadas. Essa união de problemas mais contemporâneos, que demandam novas estratégias de cooperação, aliados a existência, ainda, de problemas de segurança tradicionais dificulta o avanço da integração securitária da região, e a própria escolha por qual estratégia a ser seguida.

Um dos aspectos abordados pelo SIPO é a segurança estatal. Nesse âmbito, destaca-se a preocupação demonstrada com ameaças, tanto internas quanto externas, à soberania e aos interesses econômicos dos

9 Nos termos do artigo 2ffl da Convenção para Prevenção e Repressão do crime de Genocídio, de 1948, entende-se por genocídio qualquer dos seguintes atos, cometidos com a intenção de destruir no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, como tal: a) matar membros do grupo; b) causar lesão grave à integridade física ou mental de membros do grupo; c) submeter intencionalmente o grupo a condição de existência capazes de ocasionar-lhe a destruição física total ou parcial; d) adotar medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio de grupo; e) efetuar a transferência forçada de crianças do grupo para outro grupo. Idêntica definição consta no Estatuto do Tribunal Penal Internacional.

países. São ressaltados, ainda, os avanços na cooperação entre os setores de inteligência, inclusive no âmbito bilateral. Entre os principais problemas elencados, evidencia-se, mais uma vez, a inter-relação entre questões de desenvolvimento socioeconômico, estabilidade política e segurança: efeitos negativos da globalização, como aumento da vulnerabilidade das fronteiras nacionais e aumento do tráfico de drogas e de pessoas; efeitos da pandemia de HIV/AIDS; recursos escassos; e segurança alimentar.

É importante notar que a questão do respeito à soberania e à integridade territorial está sempre norteando os princípios e objetivos da SADC, mesmo em documentos que não dizem respeito a aspectos de segurança. Essa preocupação é mais do que natural, se considerarmos que se tratam de países que foram invadidos e colonizados e que se tornaram independentes há pouquíssimo tempo. Deve restar claro, contudo, que tal postura não é um impeditivo para a cooperação em questões político-securitárias; a concessão de parte da soberania, não necessariamente, deve fazer parte do processo de integração, tampouco é um indicativo de seu sucesso.

Os avanços na integração securitária da África Austral

Os problemas de segurança na África, como destacam Buzan e Weaver (2003), estão tanto no nível doméstico quanto nas relações entre os Estados. A origem desses problemas, contudo, são, majoritariamente, questões internas, como os fluxos de refugiados e as guerras civis; nesse sentido, os autores afirmam que a interação em termos de segurança, na região, dá-se, muito mais, pela fraqueza dos Estados do que pela força. Söderbaum (1998) compartilha a opinião dos autores, afirmando que a principal fonte de insegurança da África Austral são os conflitos domésticos.

A África Austral pode ser classificada como um complexo regional de segurança *standard*, com um poder regional central, a África do Sul, e uma organização regional definida¹⁰. Para Hammerstad (2004), sob uma perspectiva histórica, foram as hostilidades entre o regime do *apartheid* na África do Sul e os seus vizinhos a principal razão para a região ter se tornado um complexo regional de segurança. Inicialmente, como afirmam Buzan e Weaver (2003), a tensão entre o regime segregacionista da África do Sul e os países recém-independentes da região criou um complexo regional de segurança de formação conflituosa. Nesse sentido, a principal característica

¹⁰ Segundo Buzan e Weaver (2003), é preciso ter cuidado ao relacionar as organizações regionais com os complexos regionais de segurança, já que nem sempre essas organizações correspondem a um complexo regional.

era a interferência mútua em assuntos domésticos polarizada entre a África do Sul e seus aliados, de um lado, e os Estados da Linha de Frente, do outro.

Com o fim do *apartheid* na África do Sul, a região evoluiu de uma formação conflituosa para um regime de segurança, evidenciado pela criação da SADC e incorporação da África do Sul. Os avanços, todavia, como enfatizam Buzan e Waever (2003), foram comprometidos por disputas, em especial entre Zimbábue e África do Sul, e pela estagnação do OPDS.

Para Hammerstad (2005), a SADC pode ser entendida como uma comunidade de segurança nascente, um estágio no qual começam a coordenar as suas ações e aumentar sua interação, com o intuito de aumentar a segurança e a confiança mútuas. Em alguns setores, inclusive, a Comunidade já apresenta características de uma comunidade de segurança ascendente, identificada pela construção de instituições regionais e pela redução da sensação de ameaça de um país em relação ao outro¹¹.

Como destaca Kelly (2007), todavia, deve-se ter cuidado ao utilizar as teorias de segurança e integração nos países em desenvolvimento, especialmente na África. A principal preocupação reside nos diferentes problemas e preocupações que os países africanos enfrentam. Nesse sentido, nem sempre o conceito de inimigo comum é o que vai pautar a aproximação dos países africanos em termos de segurança.

É útil, assim, remeter-se ao conceito de Job (1997) de 'dilema de segurança interna'. Segundo o autor, alguns Estados enfrentam problemas internos, que ameaçam a estabilidade e a manutenção do governo em questão no poder; seriam os Estados classificados pelas teorias de segurança clássicas como fracos ou falidos. Nas palavras de Job (1997, 181):

O interesse fundamental daqueles que estão no poder nesses Estados é a sobrevivência do regime e a manutenção ou restabelecimento do status quo. Assim, no contexto internacional, a sua principal preocupação é assegurar os princípios de não interferência nos assuntos domésticos, manutenção da integridade territorial e fortalecimento da soberania. Instituições internacionais serão atrativas para eles tanto quanto estas instituições adotem essas normas e sejam capazes e estejam dispostas a se mobilizar em seu nome.¹²(Tradução nossa)

11 A última fase seria a comunidade de segurança madura, na qual o grau de confiança mútua é alta e a guerra se torna improvável.

12 The fundamental interest of those in power in these states is regime survival and maintenance of the status quo or restoration of the status quo ante. Thus, within their international context, their concern will be to shore up the principles of noninterference in domestic affairs, preservation of territorial integrity, and entrenchment of sovereignty. International institutions will be attractive to them to the extent that this institutions foster such norms and are capable and willing to mobilize on their behalf.

A atenção, assim, volta-se para os conflitos intraestatais em detrimento dos interestatais. Nesse sentido, Ayoob (2002, 35) afirma que o processo de descolonização e a subsequente necessidade de construção do Estado, em um ambiente muito mais vulnerável a ingerências externas do que aquele no qual se deu a construção dos Estados europeus, é o fator explicativo para grande parte dos conflitos nesses países. Os novos Estados, assim, “redefiniram a própria noção de dilema de segurança tornando-a, essencialmente, doméstica ao invés de um fenômeno interestatal (Tradução nossa)”¹³.

Muitos dos países africanos ainda enfrentam problemas de afirmação da soberania, especialmente do ponto de vista doméstico. Isso, como lembra Kelly (2007), torna as questões de segurança interna muito mais importantes que aquelas externas, fazendo as guerras interestatais muito raras nesses países. Tais países não teriam a intenção de conquistar o território dos seus vizinhos, ao contrário disso, querem cooperar para conter as ameaças internas, muito parecidas.

A região da África Austral, apesar de ter passado por um período de estabilização e resolução de conflitos durante a década de 90, com o fim da guerra civil em Moçambique e o encerramento do regime do *apartheid* na África do Sul, ainda apresenta focos de instabilidade e alguns conflitos bastante relevantes. A tabela 1 demonstra os conflitos existentes nos países da SADC que, atualmente, envolvem sete países: Angola, Botsuana, República Democrática do Congo, África do Sul, Suazilândia, Tanzânia e Zimbábue.

Segundo Ngubane (2004), as fontes de insegurança militar na região da África Austral, via de regra, não correspondem à ameaça tradicional, ou seja, um conflito militar entre dois ou mais países. Ao contrário disso, a insegurança deriva dos conflitos que foram concluídos e dos desafios de (re)construir a estabilidade e a segurança do Estado e de sua população. A afirmação do autor confirma-se com os dados da Tabela 1, já que a maioria dos conflitos existentes atualmente são internos e, em muitos dos casos, derivam dos confrontos originários durante o processo de descolonização e de independência, como é o caso de Angola e da República Democrática do Congo.

13 “redefined the very notion of security dilemma by making it primarily a domestic rather than an interstate phenomenon.”

Tabela 1: Conflitos na SADC (Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Conflict Barometer (2012).

País	Conflito	Partes	Início	Motivação	Intensidade*
Angola		FLEC; Governo	1975	separatismo; recursos	1
	Sim	UNITA; Governo	1975	poder central	3
Botsuana		Angola; RDC	2009	território; recursos	1
	Sim	Basarwa; Governo	1997	recursos	1
RDC		Congolese Rally for Democracy - Goma (ex-CD-G); Democratic Forces for the Liberation of Rwanda (FDLR); milícias Interahamwe; Governo	2004	controle recursos regional;	5
		Eny ele; Governo	2010	controle regional	1
		Congolese Liberation Movement (MLC); Rally for Congolese Democracy (RCD); Governo	1997	controle recursos regional;	4
	Sim	RDC; Ruanda	2002	recursos	3
Lesoto		FDLR; Nyatura; Mayi-Mayi Cheka; Raia Mutomboki; FDC; APLCS; Mayi-Mayi Shetani; M23	2011	controle recursos regional;	4
		Milícia Hema; Milícia Lendu; May-Mayi; Governo	2004	controle recursos regional;	4
	Não	Uganda; RDC (Lake Albert)	2007	território; recursos	2
Madagascar	Não	N. A	N. A	N. A	N. A
Malawi		N. A	N. A	N. A	N. A
	Não	N. A	N. A	N. A	N. A

País	Conflito	Partes	Início	Motivação	Intensidade*
Maurício	Não	N. A	N. A	N. A	N. A
Moçambique	Não	N. A	N. A	N. A	N. A
Namíbia	Não	N. A	N. A	N. A	N. A
Seychelles	Não	N. A	N. A	N. A	N. A
África do Sul	Sim	Suazilândia; África do Sul	1902	território	1
		IFP; ANC (KwaZulu-Natal) (1990)	1990	controle regional	3
Suazilândia	Sim	People's Democratic Movement (PUDEMO); Swaziland Youth Congress (SWAYOCO); Swaziland Federation of Trade Unions (SFTU); Governo	1998	poder central	3
		Suazilândia; África do Sul	1902	território	1
		Uamsho; Governo	2010	separatismo	3
Tanzânia	Sim	CUF/Zanzibar; Governo	1993	autonomia	3
Zâmbia	Não	N. A	N. A	N. A	N. A
Zimbábue	Sim	Movement for Democratic Change (MDC); Governo	2000	poder central	

* 1 - disputa; 2 - crise não violenta; 3 - crise violenta; 4 - guerra limitada; 5 - guerra

Já do ponto de vista político, o grande desafio é a estabilidade do Estado e o controle político do seu território. Como lembra Ngubane (2004), em muitos dos casos, a fonte de insegurança deriva de percepção do Estado como centro de poder único e da conseqüente disputa, por diferentes atores, pelo controle do Estado, visto como única forma de garantir seus interesses. Essa situação é agravada e, muitas vezes, possibilitada pelo comércio ilegal de armamentos, que são originários dos conflitos passados, especialmente durante a Guerra Fria, quando os diferentes lados do conflito eram auxiliados e armados pelos EUA e pela URSS.

De um modo geral, à exceção da República Democrática do Congo¹⁴, pode-se agrupar os conflitos em dois grandes grupos. O primeiro grupo engloba os conflitos originados por algum tipo de demanda regional por maior participação e/ou representação política, que são os casos da Tanzânia com a região de Zanzibar, e da África do Sul com a região de KwaZulu. O segundo grupo envolve os países nos quais o conflito dá-se devido a algum tipo de restrição à participação política e/ou à perseguição da oposição, o que inclui Angola, com a antiga disputa UNITA e MPLA, Suazilândia, com a legislação restritiva de partidos políticos, e o Zimbábue, com os atos violentos contra o MDC.

Algumas características são comuns à maioria dos conflitos tratados o que, guardadas as peculiaridades de cada caso, permite traçar um padrão dos problemas de segurança e de institucionalização democrática enfrentados pela região da África Austral. A primeira característica dessas crises e/ou conflitos é a origem: a exceção de Angola¹⁵, todos têm raízes na década de 90, durante a reconfiguração do sistema internacional no pós-Guerra Fria. Durante o período da Guerra Fria, muitos conflitos e governos eram impulsionados e sustentados pelo fornecimento de recursos

14 O caso da República Democrática do Congo é uma exceção em vários aspectos. Primeiro, por não se tratar de um conflito exclusivamente intraestatal, já que envolve, claramente, Ruanda e Uganda. Segundo, as relações de conflito envolvem, também, a África Central. Terceiro, o conflito é de intensidade maior que os demais da região: enquanto os outros estão categorizados como crise violenta (intensidade 3), na República Democrática do Congo temos guerra (intensidades 4 e 5). A situação peculiar da RDC, desta forma, dificulta a sua análise conjunta com as demais crises da África Austral, já que a questão congoleza envolve países de fora da região e, em alguma medida, compromete a estabilidade da África subsaariana como um todo. Sendo assim, entende-se que considerar as possibilidades de avanço ou retrocesso do conflito apenas do ponto de vista da África Austral seria uma redução excessiva da análise; da mesma forma, considerar todas as demais regiões envolvidas transborda os objetivos desse trabalho.

15 Mesmo o conflito em Angola tendo suas origens em 1975, com a independência, ou ainda mais remotamente, na década de 60 com o início da luta de libertação, a década de 90 marca um novo período na guerra civil, com a influência da redução da presença das potências, EUA e URSS, e com a tentativa de paz de 1991.

econômicos e militares pelas duas grandes potências, Estados Unidos e União Soviética. O fim da Guerra Fria altera, significativamente, esse padrão de relacionamento. O enfraquecimento e sucessiva desintegração da URSS reduz drasticamente o envio de apoio aos países africanos; os EUA, por sua vez, já não tem mais tanto interesse na África, já que seu principal objetivo – conter a expansão do comunismo – supostamente tinha sido alcançado. Nesse novo contexto, muitos governos deixaram de receber apoio, seja dos EUA, seja da URSS, o que permitiu, em alguns casos, um avanço das forças de oposição.

Além do início do pós-Guerra Fria, a década de 90 também é marcada por outros dois aspectos de grande relevância: o fim do regime de *apartheid* na África do Sul e a adoção de reformas liberalizantes, econômicas e políticas, na África. As transformações na África do Sul tiveram um impacto não só doméstico, mas em toda a região da África Austral, como foi discutido ao longo do trabalho. A reinserção da África do Sul pós-apartheid, que teve como marco o ingresso do país na SADC, redimensionou as relações na África Austral. Como lembra Clapham (1996), a década de 90 apresenta um contexto de reformas em grande parte dos países africanos, que, fragilizados economicamente e sofrendo o impacto tanto do final da Guerra Fria e da suposta vitória dos regimes liberais quanto da emergência de uma opinião pública mais expressiva na África, são pressionados externamente a implantar regimes multipartidários.

Outra característica a ser destacada nessas crises é a concentração na questão da representação política e das eleições. O problema da representação política e da restrição de partidos, seja no seu funcionamento, seja na participação nas eleições não pode ser minimizado. É notório, contudo, que se trata de um passo adiante no processo de pacificação da região. Na grande maioria dos casos, a crise mais violenta, a guerra civil propriamente dita, já se encerrou e está se desenvolvendo uma fase posterior, de rearranjo das forças e representações políticas. Pode-se dizer, assim, que essas crises políticas integram a própria construção dos Estados africanos após a descolonização. Sem dúvida, os Estados africanos estão, ainda, no processo de estruturação das suas instituições; um período, notadamente, propício a disputas e conflitos. É nesse sentido que as organizações regionais podem cumprir papel determinante no auxílio a esses processos e no respaldo à implantação e à manutenção de instituições democráticas, com destaque para as missões de observação de eleições.

Ainda que não figure entre os países em conflito, Madagascar é um exemplo importante da atuação das organizações regionais em crises domésticas. A atuação da SADC em Madagascar foi significativa desde o início da crise: em 2009, uma série de protestos e manifestações ocorreram,

realizadas pelos apoiadores de Rajoelina, principal opositor do Presidente, Ravalomanana, quando o canal de televisão de propriedade de Rajoelina foi fechado pelo Governo. O que se seguiu foram repressões, mortes e a revolta de uma parte do exército. Ravalomanana, então, entrega o poder para uma junta militar, que passa o poder para Rajoelina, obrigando Ravalomanana a deixar o país.

O novo governo não é reconhecido internacionalmente e Madagascar é suspenso tanto da SADC quanto da União Africana. Inicialmente, a posição da SADC foi de defesa do restabelecimento do governo de Ravalomanana, inclusive através de declarações do OPDS¹⁶. Com a evolução da situação, a SADC muda de postura e indica o ex-presidente moçambicano, Joaquim Chissano, para mediar as negociações entre as diferentes forças políticas. A negociação culmina, consoante Cawthra (2010), com um acordo que estabeleceu quinze meses de transição, com um governo de coalizão. A realização de eleições em 2013, supervisionadas pela SADC, marca a retomada do caminho democrático pelo país, que passou por quatro anos de desestabilização política e econômica.

Ao contrário das outras operações desenvolvidas pela SADC antes das reformas de 2001, as Missões em Madagascar ocorreram com uma autorização prévia da Comunidade, em consonância com o previsto no Tratado e nos Protocolos. Reflexo disso é a ausência de questionamentos significativos sobre a legitimidade da operação.

Além disso, percebe-se uma maior unidade entre os países membros da SADC. Apesar de ocorrer a indicação de um chefe da Missão de determinado país, não há, pelo menos de maneira intensa e declarada como houve nas operações anteriores à reforma, uma divisão de posição entre os países em relação ao desenvolvimento da Missão. Evidentemente, em parte isso está relacionado ao próprio planejamento da operação e da legitimidade já mencionada anteriormente. Por outro lado, também é um indicativo da existência de uma visão conjunta dos Estados da SADC em relação à segurança e à estabilidade político-institucional, demonstrando um avanço importante em comparação à década de 90.

É evidente, assim, que se teve um avanço expressivo nas questões político-securitárias na região da África Austral. A melhora no contexto regional, embora ainda persistam conflitos e questões a serem solucionadas, coloca uma luz sobre a importância da principal organização regional nesse processo. O fortalecimento da SADC e, em especial, a institucionalização do OPDS foram fundamentais na evolução da cooperação securitária entre os

¹⁶ De acordo com Cawthra, cogitou-se, inclusive, uma intervenção através da SADCBRIG, posição defendida pela Suazilândia.

países, da mesma forma que se apresenta como principal foro de tratamento dessas questões.

Considerações finais

A África Austral passou por grandes mudanças desde o processo de descolonização até a última década. É notório que os problemas iniciais, oriundos da independização dos Estados e da construção das suas estruturas político-burocráticas, foram, em grande parte, resolvidos. Outras problemáticas, contudo, emergem do próprio desenvolvimento desses Estados.

Um dos aspectos tratados no SIPO relaciona-se com esses problemas mais recentes: a questão dos valores comuns e da construção do Estado na região. O SIPO (SADC 2003, 16) afirma que:

O fortalecimento de cultura e valores comuns existentes está no centro do palco de cooperação entre os Estados membros. Embora as fronteiras nacionais confirmem nacionalidade aos cidadãos, valores culturais transcendem fronteiras. **O processo de construção do Estado-nação está acontecendo em paralelo com o processo de construção da Comunidade da SADC [grifo nosso].**(Tradução nossa)¹⁷

Há, portanto, um reconhecimento desse processo concomitante de construção do Estado e do processo de integração regional. É de grande valia, assim, retomar a afirmação de que, no caso da África Austral, a participação em um processo de integração não é vista como uma perda de soberania, mas sim como um mecanismo de afirmação desta. Da mesma forma, não parece adequado que, para todos os processos de integração, a concessão de parte da soberania, ou seja, o grau de supranacionalidade, deva ser utilizado como indicador de sucesso da integração.

É forçoso mencionar a posição de uma parte da literatura que defende a ausência de construção de valores comuns entre os Estados da região e, portanto, o provável insucesso do processo de integração. Para Nathan (2004), por exemplo, um dos principais problemas que impede a criação de uma cooperação securitária efetiva entre os países da África Austral é a ausência de valores comuns entre os Estados membros. Já Hammerstad (2003), ao contrário, afirma que, apesar dos países da região se dividirem entre a visão tradicional de segurança e a perspectiva de

17 The strengthening of existing common values and culture is at the centre stage of cooperation among Member States. Whereas conventional borders confer nationality to citizens cultural values transcend boundaries. The process of building the nation-state is taking place in tandem with the process of building the SADC Community.

segurança humanitária, isso não indica a inexistência de valores comuns entre os líderes da África Austral. O histórico de luta pela independência e contra o colonialismo, e da mobilização contra o *apartheid*, à exceção da África do Sul, garantiria o compartilhamento de valores comuns.

O fator histórico, portanto, mais uma vez, permeia a construção do processo de integração na África Austral. A ideia de compartilhar valores comuns para a formação de uma cooperação securitária efetiva não necessariamente implica a identificação de um inimigo externo comum. Os valores compartilhados, no caso da África Austral, estão presentes na própria história e construção desses Estados, o que, por sua vez, também define as relações de segurança deste sistema sub-regional sul-africano.

Parece plausível, assim, concluir que a África Austral, e a SADC em específico, está em um processo de constituição de uma comunidade de segurança, ainda que embrionária. A consolidação da organização, bem como o fortalecimento e a ampliação da atuação do OPDS, indicam um caminho de manutenção da construção desses laços entre os Estados da região. Além disso, fortalecem a concepção de uma visão coletiva de segurança, de questões que devem ser tratadas orquestradamente, já que dizem respeito à região, e não apenas a determinados Estados, consagrando, assim, a SADC como principal foro não só de resolução de disputas, mas de formulação de políticas conjuntas.

REFERÊNCIAS

- Ayoob, Mohammed. 2002. "Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism.", *International Studies Review* 4 (3), December 2002.
- Buzan, Barry; Waever, Ole. 2003. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cilliers, Jakkie. 1999. "Building Security in Southern Africa: An Update on the Evolving Architecture", ISS Monograph Series (43), November 1999.
- Cawthra, Gavin. 2010. "The Role of SADC in Managing political crises and conflict – The Cases of Madagascar and Zimbabwe.", *Friedrich Ebert Stiftung, FES Peace and Security Series* (2).
- Clapham, Christopher. 1996. *Africa and the international system*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Conflict Barometer. 2012. *Report 2012*. Heidelberg Institute for International

Conflict Research, 2012.

- Hammerstad, Anne. 2005. "Domestic Threats, Regional Solutions? The Challenge of Security Integration in Southern Africa.", *Review of International Studies* 31.
- Job, Brian. 1997. "Matters of Multilateralism." In *Regional Orders: Building Security in a New World* edited by Lake, David; Morgan, Patrick (Eds.). Pennsylvania: Pennsylvania University Press.
- Kelly, Robert. 2007. "Security Theory in the "New Regionalism", *International Studies Review* 9.
- Laakso, Liisa. 2005. "Beyond the Notion of Security Community: what the role for the African regional organizations in peace and security?" *United Nations University, Research Paper* (52).
- Malan, Mark. 1998. "Regional Power Politics Under Cover of SADC – Running amok with a mythical Organ", *ISS, Occasional Paper* (35), October 1998.
- Murapa, Rukudzo. 2002. "A Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC): rumo à integração política e econômica.", *Impulso* (31), Setembro, 2002.
- Ngubane, Senzo. 2004. "Sources of Southern Africa Insecurity." In *Towards a Common Defence and Security Policy in the Southern African Development Community* edited by Solomon, Hussein (Ed.). Pretoria: AISA, 2004.
- Southern African Development Community. 2001c. *Protocol on Politics, Defence and Security*. Windhoek.
- _____. 2003. *Strategic Indicative Plan of the Organ*. Windhoek.
- Söderbaum, Fredrik. 1998. "The New Regionalism in Southern Africa.", *Politeia* 13 (3).
- Swart, Gerrie; Plessis, Anton du. 2004. "From Apartheid to Destabilisation to a Southern African Security Community." In *Towards a Common Defence and Security Policy in the Southern African Development Community* edited by Solomon, Hussein (Ed.). Pretoria: AISA.

RESUMO

Os problemas de segurança do Continente Africano são, em sua grande maioria, originários dos processos de colonização e descolonização ocorridos ao longo dos séculos XIX e XX. Na África Austral, em específico, o regime do *apartheid* da África do Sul marcou de maneira bastante expressiva a construção de uma identidade comum e a aproximação entre os demais países da região em torno dos temas de segurança. O objetivo desse trabalho é avaliar a evolução da SADC ao longo

dos anos 90 e 2000 no tocante aos aspectos securitários, visando analisar em que medida a organização contribuiu ou não para a resolução dos problemas políticos e de segurança da região, em especial nos momentos de crise. A análise será concentrada na criação e nas modificações do Órgão para a Cooperação em Política, Defesa e Segurança (OPDS) da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). A hipótese central do trabalho é de que a SADC, e o OPDS em específico, constituem a principal esfera de tratamento das questões securitárias da África Austral e, ao longo dos anos, contribuiu para evolução da resolução desses problemas. O trabalho irá utilizar a revisão bibliográfica e documental, adotando uma abordagem histórica, visando uma comparação temporal do caso em questão.

PALAVRAS-CHAVE

África; África Austral; integração; OPDS; SADC.

Recebido em 21 de outubro de 2015.

Aprovado em 29 de abril de 2016.