

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

DELTON FILIPE MUIANGA

**Entre a Retórica e a Ação: perspectivas na segurança regional da
Comunidade de Desenvolvimento para África Austral**

Recife – PE

2015

DELTON FILIPE MUIANGA

**Entre a Retórica e a Ação: perspectivas na Segurança Regional da
Comunidade de Desenvolvimento para África Austral**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política, realizada sob orientação do Professor Marcelo de Almeida Medeiros.

Recife – PE

2015

Catálogo na fonte

Biblioteca Maria do Carmo de Paiva, CRB4-1291

M953e Muianga, Delton Filipe.

Entre a retórica e a ação: perspectivas na segurança regional da Comunidade de Desenvolvimento para África Austral/Delton Filipe Muianga. – Recife, O autor, 2015.

90f.:il.;30cm.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo de Almeida Medeiros.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Programa de Pós-graduação em Ciência Política, 2015.

320CDD(22.ed.)

UFPE(BCFCH2016-03)

DELTON FILIPE MUIANGA

Entre a Retórica e a Ação: perspectivas na Segurança Regional da Comunidade
de Desenvolvimento para África Austral

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marcelos de Almeida Medeiros (Orientador)

Prof. Dr. Ricardo Borges Gama Neto (Examinador Interno)

Prof. Dra Janaina Onuki (Examinadora Externa)

Aprovado em 19 de Agosto de 2015

Recife – PE

2015

AGRADECIMENTOS

Ubuntu pode ser traduzido como um conjunto de crenças, valores e princípios que guiam e iluminam a vida dos povos bantos, que o definem como uma forma de “humanismo”. Agradeço a Deus por fazer parte deste povo e por esse Deus ter me abençoado e ser herdeiro de Ubuntu. Acredito que as crianças, para se tornarem homens e mulheres de uma sociedade, devem ser guiados pelo Ubuntu; homens e mulheres, para serem humanos, também precisam de Ubuntu. Afinal de contas, o Ubuntu não é algo de outro mundo. Trata-se de um princípio simples da vida, que nos ajuda a contribuir para a melhoria da espécie humana, com sapiência e humildade. Se pensarmos profundamente, a nossa trajetória não se difere de outros seres viventes. A pequena diferença que podemos fazer no mundo está na capacidade de podermos controlar os nossos egos. Esta é a razão que me faz acreditar em Ubuntu: o sentido de humanismo que me foi transmitido nas noites de luar pela minha falecida avó. Ensinou que se eu quisesse ir rápido deveria ir sozinho, mas se quisesse ir longe deveria seguir com mais pessoas.

Agradeço ao meu orientador e professor Marcelo de Almeida Medeiros por todo o caminho percorrido ao longo deste trabalho e por ter me mostrado outras formas de ver o mundo.

Quero ainda estender os meus agradecimentos à equipe e coordenação do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da UFPE, especialmente ao Daniel e Rodrigo pela disponibilidade em todos os momentos que precisei de assistência, e ao coordenador, Professor Borges, por me assistir tanto em questões administrativas como acadêmicas durante os dois anos que estive ligado ao programa.

Finalmente, quero agradecer ao Professor Enivaldo Rocha, pela sua imensa generosidade. Enivaldo esteve presente de forma incansável nos momentos mais difíceis e, na verdade, me fez acreditar que Ubuntu não é apenas um princípio africano, mas que faz parte das características essenciais de todos os seres humanos, sem distinção de origem, cor, sexo ou crenças.

RESUMO

O objetivo geral do presente trabalho consiste em estudar os impasses do processo de formação da comunidade de segurança na África Austral, no período entre 1995 e 2013. Para isso, analisa diferentes fatos sociopolíticos, econômicos e históricos na contemporaneidade que servem de enclaves para o desenvolvimento da região da África Austral como uma comunidade de segurança. São descritas as origens históricas da comunidade, assim como contextualizadas as divergências prevalecentes entre os Estados-membros da SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, na sigla em inglês). A presente dissertação apresenta, ainda, uma análise sobre o impacto da fraca qualidade dos governos, a partir do exame do funcionamento das instituições, do grau de liberdade política e dos direitos civis no âmbito interno dos Estados-membros da SADC. Os resultados do estudo revelaram discrepâncias sobre o modo como a política de segurança é conduzida por esses países, o que foi considerado um fator problemático para a constituição efetiva de uma comunidade de segurança regional na área.

Palavras-chave: comunidade de segurança regional; boa governança; FLS; SADCC; SADC; Guerra Fria; África do Sul.

ABSTRACT

The overall objective of this research is to study the impasses of the process of forming the security community in Southern Africa, between 1995 and 2013. In this way, we analyze different socio-political, economic and historical services facts in contemporary enclaves for the development of the Southern African region as a security community. The historical origins of the community are described, as well as the prevailing contextual differences between the Member States of the SADC (Community for the Development of Southern Africa, its acronym in English). This thesis also presents an analysis of the impact of the poor quality of government, from the review of the functioning of institutions, the degree of political freedom and civil rights provisions within the Member States of SADC. The study results reveal discrepancies on how the security policy is driven by these countries, which is considered a problematic factor for the effective establishment of a regionally secure community.

Keywords: regional security community; good governance; FLS; SADCC; SADC; Cold War; South Africa.

LISTA DE QUADROS

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Quadro 1 – Os principais aspectos dos ESI | 30 |
| Quadro 2 – As fases do modelo de desenvolvimento da comunidade de segurança..... | 36-37 |
| Quadro 3 – Situação da liberdade civil entre os Estados-membro da SADC em 2014 | 68 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Gráfico 1 – Tendência da Liberdade Civil (CL) na África Subsaariana entre 1983 e 2013 ... | 66 |
| Gráfico 2 – Liberdade Civil (CL) por país e população..... | 67 |
| Gráfico 3 – Níveis de Participação Política (PR) nos Estados-membros da África Austral .. | 69 |
| Gráfico 4 – Situação de respeito à Liberdade Civil (CL) nos Estados-membros da ÁFRICA Austral | 70 |
| Gráfico 5 – Status Geral dos Direitos Humanos nos Estados-membros da SADC entre 1995 e 2010 | 70 |
| Gráfico 6 – Relação entre o PIB e a Boa Governança na República de Angola | 72 |
| Gráfico 7 – Relação entre o PIB e a Boa Governança na República Democrática do Congo (RDC) | 72 |
| Gráfico 8 – Relação entre o PIB e a Boa Governança na República do Zimbábue | 73 |
| Gráfico 9 – Relação entre o PIB e a Boa Governança no Reino da Suazilândia | 73 |
| Gráfico 10 – Relação entre o PIB e a Boa Governança na República do Zâmbia | 74 |
| Gráfico 11 – Relação entre o PIB e a Boa Governança na República Unida da Tanzânia ... | 74 |
| Gráfico 12 – Relação entre o PIB e a Boa Governança na República de Moçambique | 75 |
| Gráfico 13 – Relação entre o PIB e a Boa Governança na República de Malavi | 75 |
| Gráfico 14 – Relação entre o PIB e a Boa Governança no Reino de Lesoto | 76 |
| Gráfico 15 – Relação entre o PIB e a Boa Governança na República de Seychelles | 76 |
| Gráfico 16 – Relação entre o PIB e a Boa Governança na República de Madagascar | 77 |
| Gráfico 17 – Relação entre o PIB e a Boa Governança na República das Ilhas Maurícias .. | 78 |
| Gráfico 18 – Relação entre o PIB e a Boa Governança na República da Namíbia | 78 |
| Gráfico 19 – Relação entre o PIB e a Boa Governança na República da África do Sul | 79 |
| Gráfico 20 – Relação entre o PIB e a Boa Governança na República de Botsuana | 79-80 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANC – African National Congress

ASEAN – Association of SouthEast Asian Nations

COMESA – Common Market for Eastern and Southern Africa

ECOWAS – Economic Community of West African States

ESI – Estudos de Segurança Internacional

EU – European Union

DRC – Democratic Republic of the Congo

FLS – Front Line States

FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

ONU – Organização das Nações Unidas

OPDS – Órgão de Política, Paz, Defesa e Segurança

OUA – Organisation of African Unity

RENAMO – Movimento de Resistência Nacional de Moçambique

RI – Relações Internacionais

RISDP – Regional Indicative Strategic Development Plan

SADC – Southern Africa Development Community

SADCC – Southern African Development Coordination Conference

UA – União Africana

UNITA – União para Independência Total de Angola

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

ZUNU-PF – Zimbabwe African National Union – Patriotic Front

SUMÁRIO

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 10 |
| 1.1 Justificativas da temática no contexto das relações internacionais..... | 11 |
| 1.2 Problematização e hipótese da pesquisa | 13 |
| 1.3 Delimitação teórica | 14 |
| 1.4 Delimitação metodológica da pesquisa | 16 |
| 1.5 Objetivos específicos da pesquisa | 19 |
| 1.5.1 Apresentar o debate conceitual sobre os Estudos de Segurança Internacional e sobre comunidades de segurança regional | 19 |
| 1.5.2 Estudar o processo histórico-político e sua influência na dinâmica da política de segurança contemporânea da África Austral | 20 |
| 1.5.3 Analisar as estruturas políticas e institucionais da África Austral e suas influências na consolidação da África Austral como uma comunidade de segurança regional | 20 |
| 2 DEBATE CONCEITUAL SOBRE ESTUDOS DE SEGURANÇA INTERNACIONAL E SOBRE COMUNIDADES DE SEGURANÇA REGIONAL (ÁFRICA AUSTRAL) | 21 |
| 2.1 Apresentação de modelos teóricos de comunidades de segurança | 31 |
| 2.2 Comunidades de segurança na perspectiva de Deutsch | 33 |
| 2.3 Comunidades de segurança a partir da perspectiva de Adler e Barnett | 35 |
| 2.4 Teorizando a África Austral como uma comunidade de segurança | 37 |
| 3 ANÁLISE HISTÓRICA E SUA INFLUÊNCIA NA DINÂMICA DA POLÍTICA DE SEGURANÇA CONTEMPORÂNEA DA ÁFRICA AUSTRAL | 42 |
| 3.1 Constituição da FLS e sua contribuição para formação da comunidade de segurança regional da África Austral | 42 |
| 3.2 Constituição da SADCC e seu papel na consolidação da África Austral como comunidade regional de segurança | 43 |
| 3.3 Política de segurança da África Austral após Guerra Fria: surgimento da SADC e o papel da África do Sul na consolidação da comunidade de segurança regional | 47 |
| 4 A ÁFRICA AUSTRAL E SUAS CONTRADIÇÕES: SUCESSO E FRACASSO COMO COMUNIDADE DE SEGURANÇA | 52 |
| 4.1 SADC em discussão: perspectiva teórica africana | 52 |
| 4.2 A Boa Governança e o contexto da África Austral | 58 |
| 4.3 Instituições públicas: resultados e freios aos atores políticos | 62 |
| 4.4 Os desafios à Boa Governança nos Estados-membros da SADC | 80 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 85 |
| 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 87 |

1 INTRODUÇÃO

O final da Guerra Fria abriu espaço para uma nova era de organização da ordem política mundial. Os primeiros anos da década de 1990 foram de grandes rupturas na política internacional e de intensas transformações dos sistemas políticos e econômicos mundiais. Esse processo transformativo deveu-se, em grande medida, ao colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e, conseqüentemente, ao final da Guerra Fria, permitindo que uma nova organização da ordem política mundial fosse adotada, criando espaços e estruturas políticas de caráter multipolar (HWANG, 2006).

Associado a esse processo, a questão mais importante na ordem política global foi a extinção de conflitos beligerantes, movidos pela concepção dualista de sistema político (antagônicos e dessemelhantes) entre ex-URSS e os Estados Unidos da América, representantes do socialismo e do capitalismo, respectivamente.

O objetivo geral do presente trabalho consiste em analisar os impasses do processo de formação da comunidade de segurança na África Austral, concernida entre 1995 e 2013. A África Austral representa um grupo de países-membros da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), que se integraram em 1992, com o propósito de criar um programa de segurança regional. Atualmente, a SADC é composta por quinze Estados-membros: a República Democrática do Congo (DRC), Madagascar, Moçambique, Angola, África do Sul, Zâmbia, Zimbábue, Namíbia, Suazilândia, Ilhas Mauritanas, Seychelles, Malawi, Lesoto, Tanzânia e Botsuana. (HAMMESTARD, 2005; AFRICA e MOLOMO, 2013; NGOMA, 2010).

Partindo da visão de Acharya (2001), pode-se destacar, dentre os países da região da África Austral, experiências sociopolíticas e históricas similares que fazem com que a África Austral seja uma região geopolítica que pode ser estudada em perspectiva dos Estudos de Segurança Internacional (ESI). A questão primária em comum é o fato de que existe legado histórico e político similar entre todos os países da região. Todos estes países foram colônias europeias até o século XX – seja de Portugal, da Grã-Bretanha ou da França.

Em segundo lugar, durante o contexto de Guerra Fria, a convergência de interesses e a presença e divergência ideológico-política e física das grandes potências mundiais (Estados Unidos e União Soviética) foram responsáveis, na época, por criar uma atmosfera política de inimizade e conflito entre os países da região até o colapso da União Soviética.

Em terceiro lugar, após a Guerra Fria, desde a década de 1990 até então, os países dessa região se uniram em objetivos e causas comuns, com vistas ao desenvolvimento sociopolítico e econômico regional. Buscaram superar as suas diferenças do passado, especialmente aquelas associadas ao contexto da Guerra Fria. Organizaram-se sob uma ótica direcionada à criação de instituições políticas comuns, capazes de garantir o desenvolvimento sustentável, nacional e regional, que se converte no bem-estar da sociedade de África Austral em geral.

1.1 JUSTIFICATIVAS DA TEMÁTICA NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Os estudos de comunidades de segurança e integração regionais constituem tema de grande relevância nas Relações Internacionais (RI), tanto em termos teóricos quanto práticos. Exemplo disto: os autores Zacarias (2010), Nathan (2013) e Ngoma(2010) constataam uma série de arranjos regionais no continente africano, em que os países emergem como novos atores da ordem política internacional, com identidades e demandas próprias, além de uma agenda por materializar, não podendo mais serem vistos apenas como figurantes. Neste sentido, as instituições sociais, políticas e econômicas de âmbito regional têm, nos últimos anos, construído, consolidado e ampliado a participação em assuntos internacionais, causando impacto em suas relações com o mundo. Há, portanto, a real necessidade de se estudar a temática de segurança na perspectiva de comunidades regionais, especificamente a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC).

Para estudar as comunidades de segurança, a definição de Integração Regional torna-se indispensável para a compreensão da fase nascente de uma comunidade de segurança, a qual requer condições necessárias para que sejam efetuadas um conjunto de decisões buscando formular uma política coletiva de segurança (Beck, 2000).

Segundo a visão de Oliver Dabène (2009), a integração regional refere-se a uma associação de um grupo de Estados, onde decide-se, de forma voluntária, renunciar a parcelas de sua soberania com o objetivo de encontrar mecanismos e técnicas de resolução de conflitos e construção de paz entre os Estados que compõem a região.

Dabène (2009) considera a questão geográfica como um elemento crucial do processo de integração: a limitação geográfica é vista como um elemento de relevância para que os países interajam como uma região. O autor enfatiza, como um critério essencial para o

sucesso de intersecção, que esses países tenham valores e identidades em comum, sejam eles históricos ou frutos de alianças político-ideológicas.

Outra pesquisadora que trabalha nessa mesma linha de pensamento é Herz (2005), que define o conceito da integração regional a partir dos resultados que proporciona aos países membros da região. O regionalismo é definido como um fenômeno que se concretiza pela ocorrência de coordenação de políticas entre diferentes Estados.

Herz (2005) enfatiza que qualquer fenômeno de regionalismo exige cooperação em projetos de âmbito regional e ocorrência de processos de atribuição e de transferência de autoridade e poder para uma organização regional – são elementos considerados relevantes para a intensificação de relações nas diversas áreas de interesse dos atores envolvidos, seja em esferas econômicas, de segurança ou de cultura.

Partindo da visão do Beck (2000), as comunidades de segurança e o regionalismo nascem da globalização, que é tratada como um processo pelo qual os Estados soberanos se cruzam e se confrontam com diferentes atores transnacionais, de perspectivas diversas de poder, orientações, identidades e *networks*.

Assim, a globalização se apresenta como um aspecto-chave para o processo de integração regional e de comunidades de segurança. Sougrynom Z. Sore (2010) considerou que a globalização afeta e influencia as pessoas e a sociedade, na medida em que está presente, de diversas maneiras e formas, em todo o planeta. Segundo Beck (2000), vários elementos são essenciais para o surgimento e consolidação de comunidades; porém, nas comunidades de natureza regional é possível destacar as seguintes questões: a) expansão geográfica cada vez mais intensa do comércio internacional, as redes globais de mercados financeiros e o crescente poder das corporações transnacionais; b) revolução em curso de tecnologias de informação e comunicação; c) demanda pelos direitos humanos e princípios democráticos universais; d) fluxo das imagens e das indústrias culturais; e) surgimento de políticas pós-nacional, mundial e policêntrica; f) crescimento do poder das organizações não governamentais em paralelo ao poder dos governos; e, por fim, g) questões relacionadas a problemas globais, como a pobreza, ambiente, conflitos transculturais e religiosos.

Considerando, portanto, o peso que o regionalismo adquiriu no reordenamento do poder mundial e as mudanças qualitativas no conceito de segurança internacional no pós-Guerra Fria, os países com recursos de poder para liderança regional ganharam destaque. Com a despolarização hegemônica, tanto os conflitos passaram a ocorrer de forma prevaiente no âmbito regional quanto as perspectivas de cooperação se ampliaram a partir do avanço dos processos de integração sub-regional.

A contribuição conceitual do processo de regionalismo para os estudos de comunidades de segurança é relevante. Conforme De Oliveira e Onuki (2000), o regionalismo fez com que novas potências surgissem com papel de liderança regional. Esse fato impulsionou os países a seguirem processos de integração regional, encontrando seus próprios mecanismos de cooperação e de resolução de conflitos ao nível regional, como é o caso da Comunidade de Desenvolvimento para a África Austral. Que foi um arranjo institucional e regional com o protagonismo da África do Sul, em razão do *apartheid* e do poder político associado à sua capacidade econômica, capaz de alavancar mecanismos regionais para solução de problemas e desafios de segurança. Com sua influência, segue organizando-se dentro/entre os países e nos espaços de política internacional.

Nesse novo contexto, a segurança internacional passou a incluir novas agendas e desafios, exigindo que os Estados intensificassem a sua cooperação nos espaços regionais. Na visão de Andrew Hurrell (1998) apud De Oliveira e Onuki(2000), o conceito de segurança passou a ganhar outras dimensões que incluíam questões como democracia, narcotráfico, crime organizado e, nas situações de fronteiras, migração e meio ambiente. Apresenta-se, também, a necessidade de formação de recursos humanos e problemas de saúde, como, por exemplo, o caso da África Austral, uma região com índices elevadíssimos da infecção pelo vírus HIV (AIDS) e outras pandemias como malária e tuberculose, que colocou a saúde como uma das agendas-chave da região.

Portanto, indo a fundo com as novas dimensões de segurança (pós-Guerra Fria), encontra-se o entendimento da segurança como sendo o mecanismo que os Estados-membros de uma comunidade usam para “defesa coletiva de democracia, garantia da estabilidade e segurança regional” (DE OLIVEIRA e ONUKI, 2000, p. 109). O conceito de “defesa coletiva da democracia”, que esses autores apresentam, constituem o ponto principal dos questionamentos do presente trabalho.

1.2 PROBLEMATIZAÇÃO E HIPÓTESE DA PESQUISA

Para Gil (2008, p. 33), “problema é todo fenômeno que ainda carece de solução, e pode permitir-se ser discutido com objetivo de se encontrar a sua solução”, podendo pertencer a qualquer campo do conhecimento humano.

O problema central da presente pesquisa se baseia no entendimento de que os Estados-membros da SADC enfrentam dificuldades internas de coesão sociopolítica e histórica para

efetivarem uma comunidade de segurança regional. Partindo desse problema, estabelece-se duas hipóteses que explicam as razões principais relacionados a ele.

A primeira hipótese é que os Estados-membros da SADC apresentam características similares entre si em seus percursos históricos (independências, formação de Estados e posições políticas adotadas durante a Guerra Fria) e esses fatores conduziram à constituição de uma comunidade de segurança regional.

A segunda hipótese está associada aos problemas relacionados à incipiente Boa Governança doméstica da maioria dos Estados-membros da SADC. Por exemplo, ao analisar o nível de liberdades civis e direitos políticos de todos os quinze países que compõem a SADC, concluiu-se que apenas cinco deles são considerados democráticos, nomeadamente: Botswana, África do Sul, Maurícias, Seicheles e Namíbia. Os demais países da região da África Austral mantêm-se não democráticos desde a criação da SADC há vinte anos.¹ Essas divergências sobre a gestão democrática doméstica entre esses países também são vistas como obstáculos para alcançar um consenso sobre a operacionalização do dia a dia e o sucesso da política regional de segurança comum, conforme estipulado no Tratado de Constituição da SADC de 1992.

1.3 DELIMITAÇÃO TEÓRICA

Nesta pesquisa, trabalha-se com o modelo de comunidade de segurança partindo da perspectiva de Comunidades de Segurança de Adler e Barnett (1998) e de Deutsch (1957). E adota o modelo teórico ampliado de segurança de Buzan e Hensen (2012), e Buzan, Weaver e Wilde (1998).

A escolha de modelos de comunidades de segurança apresentados pelos estudiosos supracitados justifica-se pelos pressupostos que defendem sobre a formação de uma comunidade, que enfatiza o desenvolvimento socioeconômico e político do Estado e dos indivíduos que fazem parte do mesmo.

A contribuição científica de Buzan e Hensen (2012), e Buzan, Weaver e Wilde (1998) foi a de trazer novas formas de se pensar e analisar a política de integração e de segurança regional para o contexto político após o colapso da Guerra Fria. É consensual para esses teóricos que houve uma transição e mudança da organização da política mundial depois da Guerra Fria: a transição do sistema bipolar para o multipolar.

¹Esta análise é feita pelo próprio autor baseado nos dados sobre as liberdades civis e participação política nos países da África Austral, baseado em relatórios da *Freedom House* ao longo dos vinte anos.

O entendimento sobre a segurança que mais prevaleceu durante o contexto da política bipolar era sustentado por meio da visão ideológica-militarista. Essa visão, atualmente, é conhecida nos estudos sobre segurança como visão tradicional militar (BUZAN, WEAVER e WILDE, 1998, p. 49-70). Para os teóricos escolhidos para nortear esta pesquisa, a política de segurança mundial, depois da década de 1990, deve ser encarada de uma forma multidimensional, porque só dessa forma é possível incluir outros setores que constituem a agenda do Estado no contexto multipolar, tais como: social, ambiental, econômico e político. Os teóricos acima descritos são considerados importantes para esta pesquisa proposta por dois motivos: (1) apresentam a ruptura entre o pensamento da antiga ordem política mundial (bipolar) para uma nova ordem (multipolar); (2) apresentam uma concepção cujos mecanismos analisam a segurança, partindo de uma perspectiva mais completa e complexa (multidimensional), que é típica do atual contexto político mundial multipolar.

Os modelos de comunidades de segurança de Adler e Barnett (1998) e Deutsch (1957) assertam que a razão pela qual um grupo de Estados decide se associarem em forma de uma comunidade de segurança regional se deve à necessidade de impulsionar o desenvolvimento sociopolítico e econômico nacional através de mecanismos supranacionais.

Os dois modelos pressupunham a existência de confiança mútua entre os Estados-membros de uma comunidade, de modo a fortalecer a cooperação econômica e solidificar cada vez mais as relações sociais, políticas e culturais entre os povos dos Estados-membros da comunidade. E, para que uma comunidade de segurança atinja o nível dos pressupostos acima apresentados, é necessário que a comunidade passe por três fases: nascente, ascendente e madura (ADLER e BARNETT, 1998).

No contexto da África Austral, os autores como Ngoma (2010) e Zacarias (2010) defendem que o processo de construção de uma comunidade de segurança regional é caracterizado por três fases-ciclos-chaves. A primeira fase diz respeito à época de constituição dos Estados da Linha da Frente (FLS)². A segunda refere-se ao processo de transformação de FLS para Conferência de Coordenação para Desenvolvimento da África Austral (SADCC) na

²A FSL e a SADCC serão discutidos intensamente ao longo deste trabalho, como sendo parte histórica e política para a constituição da comunidade de segurança da África Austral no contexto atual de SADC. Por enquanto, para mais detalhes sobre esse debate, consulte M. Evans (1984) no seu texto *The Front-Line States, South Africa and Southern African Security: Military Prospects and Perspectives*. O trabalho de Evans (1984) apresenta, cronologicamente, uma discussão histórica sobre as origens e objetivos dessas instituições e a sua influência na dinâmica da Política Regional da África Austral após o colonialismo ocidental e do colapso de regime de *apartheid*, sendo que ambas as instituições surgiram para responder à dinâmica do colonialismo e do regime de *apartheid*. São elas, respectivamente, FSL e SADC.

década de 1980. A última fase, da Declaração e Tratado de Windhoek em 17 de agosto de 1992, corresponde à decisão unânime dos Chefes dos Estados e Governos da região de extinguir a SADCC e constituir a SADC como estrutura formal regional entre os membros da comunidade de gestão da política de segurança e de desenvolvimento socioeconômico e político da África Austral.

O Tratado de 1992, que determina a transformação de SADCC para a formação de SADC, identifica a existência de afinidades culturais e sociais, experiências históricas em comum, problemas e inspirações que motivam a promoção do desenvolvimento social, político e econômico regional e criação de um ambiente de confiança mútua entre os Estados-membros da SADC.

Entretanto, partindo dos pressupostos de formação de comunidades de segurança acima apresentadas do processo político e histórico de evolução da África Austral como uma comunidade de segurança regional, as perguntas teóricas que se apresentam são as seguintes: (i) pode-se considerar a África Austral uma comunidade de segurança regional? (ii) quais são as razões e enclaves para a sua evolução/não evolução? As respostas são essenciais para estabelecer uma relação teórica, histórica e empírica dos fatos, em consonância com o problema central, objetivo e hipóteses gerais que esta dissertação propõe investigar.

1.4 DELIMITAÇÃO METODOLÓGICA DA PESQUISA

A presente dissertação tem como finalidade descrever diferentes fenômenos sociais, políticos, históricos e contextuais que interferem no processo da consolidação da região da África Austral como uma comunidade de segurança.

A qualidade e o papel do Estado e das suas instituições, no sentido de garantir o bem-estar-social dos seus cidadãos, têm sido o centro do debate da ciência política contemporânea (MANIN, 1997; PREZWORSKI, 1999).

Os autores Manin (1997) e Prezworski (1999) consideram uma série de aspectos capazes de justificar a qualidade de um Estado. Dentre eles, destacam-se: o grau de liberdade dos indivíduos de participarem ativamente em processos de tomada de decisão sobre os assuntos que dizem respeito à sua segurança; o respeito pelo acesso integral a serviços públicos essenciais, como saúde e educação, entre outras questões que culminam com o desenvolvimento socioeconômico e a consciência política do indivíduo. O Banco Mundial (2002) define todos estes elementos por intermédio do conceito de Boa Governança, que pressupõe instituições públicas eficientes para efetivá-la dentro de um Estado particular.

Para tal, entende-se aqui o nível interno de Boa Governança dos Estados como elemento determinante, no processo de integração regional, para um funcionamento adequado de uma comunidade de segurança.

Dentro da complexidade do conceito de Boa Governança, esta dissertação adota elementos-chave para analisar e entender a eficiência ou não da SADC: o primeiro elemento consiste em descrever o grau de liberdade de participação política e o segundo elemento consiste em descrever os níveis de respeito aos direitos civis dentro dos Estados-membros da SADC. Ainda, pretende-se estabelecer uma relação comparativa entre o nível de participação política, de direitos civis e o gasto de Produto Interno Bruto (PIB) para com os setores de Educação, Saúde e Militar (definidos como sendo elementos essenciais de Boa Governança), incluindo o impacto que esses investimentos representam para a garantia do bem-estar social (esperança de vida, neste caso). Os últimos setores são fundamentais para descrever o grau de eficiência das instituições públicas dentro dos Estados-membros da SADC e para confirmar a capacidade desses Estados de garantir o bem-estar social.

A escolha desses elementos-chave baseia-se nos pressupostos do modelo de comunidades de segurança adotado como marco teórico da presente dissertação. Estes pressupostos afirmam que o desenvolvimento de uma comunidade de segurança é determinado pelo nível de estabilidade democrática e institucional dos Estados que a compõem. E que a segurança social, política, econômico e cultural do indivíduo constitui também elemento-chave da segurança de estado, incluindo a noção de proteção estatal (BUZAN, 1983)³.

Para tanto, a dissertação utilizará o método tipo descritivo de caráter qualitativo, sem deixar de usar bases de dados quantitativos – *Freedom House* para descrever o nível de participação política e liberdades civis e Banco Mundial para descrever o gasto de PIB nos setores de educação, saúde e militar, incluindo a qualidade de vida – na análise de cada estado-membro da SADC. As análises de caráter quantitativo serão feitas através da ferramenta estatística computacional *The R Project for Statistical Computing*, “um conjunto integrado de *softwares* que facilita a manipulação de dados, cálculo e visualização com maior qualidade” (VENABLES, 2014, p.2).

³Ameaças físicas (dor, lesão e morte) [...]; ameaças econômicas (destruição de propriedade, negação de acesso ao trabalho ou meios de sobrevivência) [...]; ameaças a direitos (prisão, negação das liberdades civis normais) [...]; e ameaças à posição-status (atentado à dignidade humana por via de ações de rebaixamento e humilhação pública[...].(BUZAN, 1983, p. 19 - 20).

No primeiro momento da pesquisa será estudado o processo sócio-histórico de formação de uma comunidade na África Austral. Essas análises focalizaram a apreciação e descrição sistemática de fatos históricos que influenciaram, decisivamente, a instituição da SADC, em 1992, e o período que precedeu a constituição da SADC.

Para isso, foram investigados os diversos documentos oficiais, como o Tratado de formação de SADC (1992), a Declaração de Encontro de Chefes de Estado e Governos (1998), a Declaração de Lançamento do Órgão de Política, Paz, Defesa e Segurança (OPDS), em 1996, a Declaração de Encontro dos Ministros dos Negócios Estrangeiros (2003) que resultaram no lançamento do Plano Indicativo Estratégico para o Desenvolvimento Regional (RISDP). Ademais, será efetuada uma revisão minuciosa da literatura histórica, a fim de entender os impactos e a dinâmica do contexto da política mundial da época e da política de segurança regional da África Austral⁴.

O segundo momento da pesquisa⁵ irá adotar o modelo de análise e base de dados da *Freedom House* que avalia os níveis de liberdade entre os países do mundo. Este trabalho, cujo ponto de partida é essa base de dados, descreve o contexto interno da liberdade individual e direitos civis dos Estados-membros da SADC, no período de 1995 até 2013⁶. Finalmente, essa análise será relacionada com a qualidade da educação, saúde e investimentos militares feitos em cada um dos Estados.

⁴ Security sector: SADC Treaty (1992); MOU Southern African Power Pool Inter-Utility (1994). Protocol on Trade in Services - 2012; Protocol on Science Technology and Innovation (2008); Protocol on Facilitation of Movement of Persons (2005); Protocol on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters (2002); Protocol Against Corruption (2001); SEOM September 2013 Swaziland Parliamentary Elections. MOU on Establishment of SADC Standby Brigade (2007); Summit of the Organ Troika on Politics, Defense and Security Cooperation plus DRC, Malawi and South Africa 11 September 2013. Economic sector and Human development: Protocol on Mining (1997); Protocol on Finance and Investment (2006); Protocol on Trade (1996); Declaration on Productivity (1999); The Free Trade Area leaflet; Harmonised Consumer Price Index Newsletter, March 2013; Charter of the Fundamental Social Rights in SADC (2003); Charter of the Fundamental Social Rights in SADC (2003); African Youth Decade Plan of Action 2009-2018; Declaration on Poverty Eradication and Sustainable Development 2008; Summary Report on Reinvigorating the Education Sectors Response Page Brief; SADC Strategic Framework and Programme of Action 2008-2015; Relatórios da União Africana, SADC, UNDP, African Economic Outlook, African Institute of Security Studies, (ISSA) New Partnership for African Development (NEPAD), SADC, UNDP, Freedom House,

⁵ Conforme dito anteriormente, as análises de caráter quantitativo serão feitas como objetivo de facilitar a compreensão do estudo, porém não se deve inferir que este é estudo quantitativo. As análises das variações das taxas de direitos civis e de participação política e a relação existente entre essas variáveis e as de educação, saúde e investimento no setor militar serão feitas através da ferramenta estatística computacional *The R Project for Statistical Computing*, “um conjunto integrado de *softwares* que facilita a manipulação de dados, cálculo e visualização com maior qualidade”. (VENABLES, 2014, p.2).

⁶ O marco temporal da pesquisa em geral corresponde ao período compreendido entre 1992 e 2014, mas por questão das limitações da base de dados em análise, da *Freedom House*, que até a altura da pesquisa disponibilizava informações partindo de 1995 até 2013. Devido a esse fato esta parte da pesquisa se restringirá a este período.

O objetivo desta análise é o de observar, dentro de um período de tempo determinado, os Estados-membros da SADC e como estes têm conseguido responder aos objetivos da sua constituição enquanto comunidade de segurança regional.

O modelo da *Freedom House* classifica o nível de democracia e liberdade civil entre os Estados em três categorias-chave: (a) países livres, (b) países parcialmente livres e (c) países não livres.

Ancorado nessa classificação, agrupa-se os Estados-membros da SADC em três categorias de países: de alta estabilidade, de estabilidade média e de estabilidade baixa. Foram definidos países de alta estabilidade política e democráticos aqueles que o nível das liberdades civis e de participação política se encontram entre uma escala de [1; 3.5].

Países de estabilidade média, aqueles que o nível dos direitos políticos e de liberdades civis flutuam entre escala abaixo e acima de [3.5;5]. Por fim, países de baixa estabilidade, aqueles que o nível dos direitos políticos e liberdades civis circundam entre os índices [5;7].

1.5 OBJETIVOS ESPECÍFICOS DA PESQUISA

Constituem os objetivos específicos da dissertação os seguintes: (i) Entender as origens históricas e a forma como elas afetam processo de formação de comunidade de segurança regional na África Austral, incluindo a relevância de entrada de África do Sul na região e descrever a forma como ela afetou a dinâmica da comunidade e da região em geral; (ii) estudar o processo histórico-político e a sua influência na dinâmica da Política de Segurança contemporânea da África Austral; e (iii) estudar as estruturas políticas e institucionais da África Austral e suas influências na consolidação da África Austral como uma comunidade de segurança regional.

1.5.1 APRESENTAR O DEBATE CONCEITUAL SOBRE OS ESTUDOS DE SEGURANÇA INTERNACIONAL E SOBRE COMUNIDADES DE SEGURANÇA REGIONAL

O primeiro objetivo específico tem por finalidade apresentar diferentes debates sobre os Estudos de Segurança Internacional (ESI) e justificar o modelo de Comunidades de Segurança adotado neste trabalho, cuja escolha se deu em razão de sua capacidade de explicar a África Austral como uma comunidade de segurança. Serão apresentados o processo histórico

de evolução dos ESI, os conceitos-chave envolvendo os ESI e o debate entre os estudiosos da visão tradicionalista-militar de segurança e os que representam a “nova visão de segurança”.

1.5.2 ESTUDAR O PROCESSO HISTÓRICO-POLÍTICO E SUA INFLUÊNCIA NA DINÂMICA DA POLÍTICA DE SEGURANÇA CONTEMPORÂNEA DA ÁFRICA AUSTRAL

Os fenômenos sociopolíticos e econômicos que influenciaram o processo de nascimento de uma comunidade de segurança regional na África Austral serão estudados e minuciados. Simultaneamente, será examinada a forma pela qual a história política afeta negativamente o processo de consolidação de uma comunidade de segurança nesta região. E, por fim, serão discutidos e apresentados os principais atores envolvidos na dinamização da segurança da África em diferentes épocas históricas, com início no contexto da Guerra Fria, passando pela formação da FLS e SADCC até o contexto pós-Guerra Fria e pós-*apartheid* na África do Sul, com a constituição da SADC.

1.5.3 ANALISAR AS ESTRUTURAS POLÍTICAS E INSTITUCIONAIS DA ÁFRICA AUSTRAL E SUAS INFLUÊNCIAS NA CONSOLIDAÇÃO DA ÁFRICA AUSTRAL COMO UMA COMUNIDADE DE SEGURANÇA REGIONAL

Este objetivo específico tem por finalidade analisar o grau de Boa Governança interna de cada unidade (Estado-membro) de SADC, ou seja, entender se prevalece divergências sociais, políticas e econômicas internas entre os membros da comunidade. Em suma, compreender como as diferenças afetam negativamente a implementação da política de segurança regional.

2 DEBATE CONCEITUAL SOBRE ESTUDOS DE SEGURANÇA INTERNACIONAL E COMUNIDADES DE SEGURANÇA REGIONAL (ÁFRICA AUSTRAL)

Segundo Buzan e Hensen (2012), os Estudos de Segurança Internacional (ESI) devem ser analisados tomando como ponto de partida as origens do conceito de segurança e dos ESI. Na literatura sobre a segurança, há uma relação intrínseca com a Segunda Guerra Mundial. Foi neste contexto que a preocupação com a proteção do Estado contra ameaças externas e internas passou a ganhar proeminência dentro das Relações Internacionais (RIs), em busca de soluções para que não eclodisse uma [possível] terceira guerra.

No período pós-Segunda Guerra Mundial, os ESI também estão relacionados com a necessidade de conter o poder hegemônico ideológico-político e econômico da União Soviética que rapidamente ganhava domínio entre muitos territórios de mundo, especialmente na Ásia, América Latina e África.

Worffers (1952) e Yergin (1978) descrevem em seus trabalhos⁷ que, após o mundo ter passado por experiências devastadoras como consequências das duas guerras mundiais, os países que estiveram envolvidos diretamente nelas entenderam que os problemas de segurança deveriam ser enxergados a partir de correntes mais complexas e variadas, ou seja, diferentes do que se objetivava nos estudos de guerra e história militar. No entendimento de Worffers (1952) e Yergin (1978), as guerras mundiais foram cruciais para que os ESI se tornassem relevantes. Originaram-se de uma busca profunda de estudiosos para evitar que a humanidade vivenciasse novas tragédias similares.

As origens dos Estudos de Segurança Internacional estão alicerçadas numa concepção onde se privilegia o Estado como objeto de Segurança. Este fato reduziu os ESI e a dinâmica da política mundial a ser interpretada partindo de quatro correntes analíticas, a saber: 1) privilegiar o Estado como objeto de referência; 2) incluir tanto as ameaças internas quanto as externas; 3) expandir a segurança para além do setor militar e do uso de força; 4) estabelecer uma relação direta entre as dinâmicas de ameaças, perigos e urgências.

A concepção de Buzan e Hansen (2012) adianta que o conceito de segurança não é único, tampouco universal. Universalizar um conceito de segurança dificulta, inclusive, que ele se autodefinha como uma subárea de conhecimento, necessitando das demais áreas de ciências sociais para complementá-lo.

⁷ National Security an Ambiguous Symbol. Political Science, V. 67, n.4. (1952); Shattered peace: The Origins of the Cold War and the National Security State. Boston: Houghton Mifflin (1978)

A definição de Buzan e Hansen (2012) sobre o estudo da segurança se dá a partir de estratégias de perspectivas que permitem defini-la como uma subárea da política, logo, capaz de ser explicada por processos de exclusão, inclusão e de procedimentos. Esses autores, ademais, apresentam três perguntas que delimitam as circunstâncias sociais, políticas e econômicas que norteiam o entendimento das transformações sofridas no conceito de segurança.

Dessa trajetória de concepções alguns questionamentos surgiram, tais como: a) por quais razões as concepções epistemológicas dos ESI passaram a ser o cerne das discussões dos Estados-governos, da academia e da sociedade em geral apenas no período que precedeu a Segunda Guerra Mundial? b) quais as razões de os ESI não se consolidarem como área de estudo? c) por que ocorreram tantas mudanças dentro dos ESI, ainda que as suas bases permanecessem na concepção realista (BUZAN e HANSEN, 2012)?

Williams (2007), Baldwin (1997) e Buzan e Hansen (2012) propõem três caminhos que podem resolver o problema de delimitação dos ESI. A visão destes autores refuta a ideia de que os ESI sejam analisados apenas através de fatos empíricos. Argumentam que os ESI são uma área que deve ser analisada a partir de uma perspectiva histórica, cultural e política. Acreditam que deva ser estruturada por quatro princípios, a conhecer: (i) Estado como objeto de referência; (ii) inclusão das ameaças internas e externas; (iii) expansão do conceito de segurança para além do setor militar e do uso da força; e (iv) investigação do conceito de segurança ligado à natureza das ameaças, perigos e urgências.

Outro meio de delimitar os ESI, sugerido pelo Buzan e Hansen (2012), é estudar a segurança partindo de conceitos adjacentes complementares e opostos. E a última possibilidade de investidura nos Estudos de Segurança Internacional é também a de entender os efeitos da evolução do conceito de segurança como uma área de interesse na política internacional.

O Estado, como objeto de segurança e evolução dos ESI, surgiu no debate entre os estudiosos tradicionalistas como Clausewitz, Mahan, Richardson and Haushofe apud Buzan e Hansen (2009) e contemporâneos como Freedman (1981), Wæver e Buzan (2007), Adler e Barnett (1998), após a Guerra Fria. Entre estes últimos autores prevalece um entendimento de que o Estado não é mais o único objeto de segurança; sugerem um conceito ampliado de ESI que propõe e inclui estudos a partir de objetos de referências múltiplas e isoladas, tais quais nação, estado, indivíduo, grupo étnico, meio ambiente.

A grande distinção entre os estudiosos de segurança tradicionais e os do pós-Guerra Fria reside no fato de que, para os tradicionalistas, proteger o Estado significamente os

demaís setores protegidos, enquanto os estudiosos do pós-Guerra Fria ampliam o objeto de referência para além do Estado e instituem uma nova forma de segurança que integra o indivíduo, os aspectos sociopolíticos, econômicos, militares e ambientais como parte de objetos de segurança (BUZAN e HANSEN, 2012; ADLER e BARNETT, 1998; BUZAN, WEAVER e WILDE, 1998).

Neste sentido, a visão mais ampliada de segurança sustenta que o Estado não é apenas o único elemento que precisa ser protegido, haja vista que o próprio Estado pode se tornar uma ameaça aos demais objetos de referência. O exercício da soberania do Estado contempla questões como a origem e os limites geográficos das ameaças, coloca em discussão a natureza constitucional do Estado, que dá às ameaças um caráter externo, desconsiderando o nível interno. Portanto, estender o conceito de segurança além de uma perspectiva militar se torna necessário, uma vez que as áreas de economia, meio ambiente, de gênero e desenvolvimento social romperam concepções dicotômicas, cultivadas pelos teóricos de segurança tradicionalistas durante a Guerra Fria, que se resumiam na existência de um inimigo/um amigo entre os Estados. Ademais, a segurança, neste contexto, era definida partindo da capacidade apresentada por um Estado ou grupo de Estados, em termos do poderio que detinham ou ostentavam em relação aos outros.

Segundo Buzan, Weaver e Wilde (1998), os aspectos relacionados com a economia, ciência e tecnologia, produção de alimentos e recursos naturais são também chaves para a garantia de estabilidade governamental e estatal. Esses aspectos sempre existiram como pontos de preocupação para os Estados. A diferença entre os estudos tradicionais e os do pós-Guerra Fria é que aqueles entendiam a relevância de tais aspectos como subordinados à lógica da segurança militar, contrariamente aos atuais estudiosos dos ESI, que os percebem como cruciais e autônomos tanto para a segurança nacional quanto para a internacional.

Dentro do debate sobre os ESI, Buzan e Hansen (2012) defendem a existência de cinco forças motrizes que facilitaram o processo de evolução dos ESI, destacando-se: 1) política das grandes potências (estabilidade da bipolaridade política, identidade da União Soviética); 2) tecnologia (armas nucleares, precisão, tempo até o alvo, proliferação); 3) eventos-chave (bloqueio soviético, construção do muro de Berlin, guerra da Coreia, Construtivismo, Crise dos Mísseis de Cuba, construtivismo crítico simplificativo, Crise do Petróleo do Oriente Médio, Crise do Vietnã, Guerra Irã-Iraque/1980, entre outros); 4) dinâmica interna dos debates acadêmicos (envolvimento civil no pensamento estratégico, ligação com políticas públicas, entusiasmo pelos métodos científicos, início da

multidisciplinaridade); e 5) institucionalização (fundação de instrumentos, tais como “*think tanks*” fundações, programas universais e periódicos especializados).

O estudo das cinco forças motrizes em categorias analítico-contextuais é a problemática de segurança internacional - a política das grandes potências e as tecnologias (relevante no contexto de Guerra Fria).

Partindo do pressuposto de que o conhecimento evolui por uma combinação de diversos fatores externos atuantes no processo e, não apenas, a partir do resultado de exercícios de experimentações (provas) científicas, a sociologia científica e metodológica kuhniana é fundamental para compreender as origens epistemológicas e debates sobre os ESI.

O argumento central em defesa do modelo baseado em seus pressupostos de dedução e indução permite a generalização de diferentes fatores externos que possam vir a compor a agenda de segurança. Sugere-se que, para uma compreensão dos ESI, deve ser feito um aperfeiçoamento sobre a peculiar dinâmica dos debates acadêmicos e sobre a variedade de formas, matérias e ideais que interagem com os ESI.

Essencialmente, a maior parte da literatura sobre a evolução dos ESI compartilha de uma crença de que os eventos externos, ou seja, o campo da política internacional, estão vinculados às diferentes forças externas, a exemplo das pressões políticas (SCHMIDT, 1998, p. 32-33).

Diante do método, Buzan e Hansen (2012) reconhecem também o problema da dicotomia existente entre explicações internas e externas por quatro razões: na primeira razão, eles analisam o alcance das explicações externas dentro dos ESI como sendo realmente aceitas, sem contestação. Cada teoria pode muito bem asseverar que sua explicação ou compreensão de um evento, em particular, é melhor do que aquelas das teorias rivais. Mas esta é uma afirmação diferente da defesa de que eventos impactam de modo causal na evolução dos ESI como um todo.

Na segunda razão, presumindo que ponderar entre as explicações internas e externas seria difícil, senão impossível, imagina-se um desenho de pesquisa que permita testar a posição explicativa de ambas. Um exemplo: comparar o impacto do fim da Guerra Fria com a influência provocada por tendências disciplinares.

A terceira razão defende a inclusão de explicações externas ao quadro pela afirmação analítica geral de que é por meio de inserções externas de diferentes tipos que as disciplinas acadêmicas debatem e mudam.

A quarta razão refere-se ao debate entre explicações internas e externas que também podem se beneficiar da consideração de como a disciplina, área ou subárea em questão, se situa em relação à política e às instituições de formulação de políticas.

A concepção dos ESI de Controle de Armamentos, apesar de suas abordagens estarem focadas nas dimensões militares e nas ameaças externas, considera-se chave para este trabalho, na medida em que tem o indivíduo como seu objeto principal de referência, isto é, estuda os riscos de vida humana como consequência de conflitos rivais das superpotências no uso das armas nucleares. Outra distinção epistemológica que singulariza o Controle de Armamento das demais áreas da Ciência Política se encontra no emprego do normativismo para a construção de seus argumentos.

Partindo da visão de Buzan (1990), Pastusiak (1997) e Schlotter (1983), argumenta-se que a questão central dos Pesquisadores da Paz dentro do Controle de Armamentos é considerada bipolar, na medida em que o debate estaria reduzido à rivalidade, com menores riscos de guerra, e não ao fim da guerra em seu verdadeiro sentido. Os autores destacam uma visão contrária entre os precursores da Pesquisa da Paz, que tem seu foco na humanidade do indivíduo como objeto de estudo. Por outro lado, esta corrente de pensamento é considerada radical por posicionar o estado (armamentos) como constrangedor dos indivíduos e do planeta.

Segundo Galtung (1969), a consolidação analítica dos Estudos de Paz foi fundamental para a sua consolidação como uma área independente dos demais campos da Ciência Política. Os Estudos da Paz se subdividiram em duas áreas-chave de análise: Estudos da Paz Positiva e Estudos da Paz Negativa. A paz negativa era definida como ausência de guerra, de violência física em larga escala ou violência pessoal e abria uma agenda de pesquisa em segurança; enquanto a paz positiva era definida como a integração da sociedade humana e, assim, tratava de questões associadas à violência estrutural (tais como justiça e desigualdade social).

Ainda assim, nem os Estudos Estratégicos, nem o Controle de Armamentos, e tampouco a Pesquisa da Paz consideravam a segurança em primeiro plano, destacando, em vez disso, conceitos paralelos e opostos.

O fato de os Estudos Estratégicos de Controle de Armamento e de Pesquisa da Paz apresentarem conceitos opostos fez com que Buzan (1983; 1984a) descrevesse a segurança como conceito subdesenvolvido, fator-chave para o surgimento de um novo conceito de segurança, denominado Segurança Comum, cujo foco foi criar um entreposto entre questões de Controle de Armamento e preocupações mais amplas sobre a qualidade de vida no mundo.

Em suma, os Estudos de Controle de Armamentos subdividiram-se em duas grandes áreas: Estudos Estratégicos (vinculados à perspectiva de segurança tradicional do contexto da Guerra Fria) e Pesquisa da Paz (que se ramifica em duas vertentes, paz negativa e paz positiva).

Dentro do presente quadro sobre as subdivisões dos ESI, autores trabalham com o argumento central de que a queda da bipolaridade política desafiou os pressupostos neorrealistas de que o sistema era inflexível. Com isto, uma pergunta se impôs: será que o fim da Guerra Fria teria desafiado a compreensão de segurança, através de uma combinação de ameaças externas e internas? Para os autores indicados anteriormente, a resposta a esse questionamento obedece a duas ponderações: por um lado, sim, os fatos históricos, como o desmoronamento do Bloco Soviético de Segurança e a queda do muro de Berlim, foram fundamentais para a reconfiguração dos ESI; por outro lado, não, pelo fato de que tais eventos, não necessariamente, ocorreram a partir de um processo interno, podendo ter-se dado em consequência de pressões externas.

A visão tradicionalista, do pós-Guerra Fria, tem sido alvo de críticas por parte das correntes que defendem a ampliação dos ESI. No início da presente resenha foram descritas as principais escolas de segurança, seus objetos de referência e epistemologias, demonstrando que a maioria surgiu após a Guerra Fria, sendo oponentes à questão do foco na segurança do estado e do uso da força militar, assim como o controle das ameaças externas e internas.

Desde então, novos temas e questões passaram a fazer parte dos ESI, tais como o crescimento de conflitos interestatais, o medo da imigração por parte das sociedades ocidentais, o meio ambiente em decadência e a aceleração da epidemia de HIV/AIDS. Para os ampliadores dos ESI, a defesa de que esses temas são parte do problema da segurança é primordial.

Da mesma forma, o tradicionalismo fracassou, ao lidar com as dinâmicas dos problemas de segurança após a Guerra Fria, por não contemplar essas temáticas em suas premissas.

Para Buzan e Hansen (2012), a discussão acima, apesar de desafiar a visão tradicional “estatocêntrica – militar”, não foi responsável apenas pelas mudanças dos ESI. No entanto, o fato de que as academias de RI e ESI não sofreram mais influências do contexto da Guerra Fria fez com que essas áreas de estudo fossem desdobramentos de diferentes esferas e atores da sociedade (a mídia, os políticos, a sociedade civil), todos preocupados com os problemas de coesão interna dos Estados que coloca em insegurança o indivíduo dentro da organização

estatal, influenciando para que vários segmentos sociais globais se mobilizassem na construção de uma agenda mais ampliada dos ESI.

O conceito de segurança, que predomina nos ESI e é debatido por Buzan e Hansen (2012), está baseado nos Estudos Estratégicos Realistas de segurança nacional e internacional e privilegia o estado, o uso da força e as ameaças externas. Os dois primeiros foram definidos como objeto de referência e preocupação-chave da segurança. Além da percepção das ameaças externas como forças motrizes para uma política de segurança atenta a perigos externos e questões emergenciais.

Por um lado, defende-se o pressuposto do estado ser referência-chave para o entendimento sobre os conceitos em volta dos ESI. Essa associação, segundo os autores, não se justifica por terem conseguido alcançar um consenso sobre o tal argumento, mas, porque todos os debates sobre a segurança circulam em torno da vida dos Estados (BUZAN e HANSEN, 2012, p. 53).

Essencialmente, para entender o debate sobre a segurança é fundamental conhecer as premissas sobre a gênese do estado moderno. Para a maioria dos teóricos políticos, a gênese do estado moderno está relacionada com o fim e a troca do sistema territorial medieval pelo estado moderno; e com a transformação de um sistema governamental monárquico por um governo nacional popular. Desse modo, desde o surgimento do estado moderno até o final da Guerra Fria, seria equivocado estudar a segurança sem levar em consideração o Estado.

As transformações anteriormente mencionadas trouxeram um conjunto de mudanças, como novas formas de governo, distribuição de autoridades, fronteiras, desenvolvimento das relações interestatais, surgimento da propriedade privada e nacionalismo. O desenvolvimento do nacionalismo no estado moderno fez com que a segurança interna dos Estados, dos indivíduos e dos territórios impulsionasse a preocupação com os ESI.

Convém recordar que um dos pressupostos dos realistas é que eles sempre entenderem a segurança do Estado na perspectiva de uso de força militar. Mas, também, esteve presente em suas bases analíticas questões sobre ameaças externas e internas, exemplificando as implicações que poderiam advir da ausência de coesão interna dos Estados.

Não obstante, essa amplitude de questões envolvendo a segurança interna dos Estados ter sido discutida, o argumento central apresentado é que, durante a Guerra Fria, a visão predominante sobre ESI esteve focalizada na visão tradicional de segurança, aquela que privilegiava as ameaças externas como o centro dos ESI.

Com o advento do final da Guerra Fria, no entanto, observou-se que os ESI mudaram seu foco de estudo e de atuação para uma abordagem ampliada. A visão dos autores é a de que

o término da Guerra Fria trouxe consigo outros tipos de problemas de caráter interno dos Estados, relacionados com a falta de coesão estatal, conflitos étnicos e guerras civis, o que forçou uma espécie de rompimento com a “ampliação dos conceitos dos ESI passando da análise das ameaças externas para a das ameaças internas” (BUZAN e HANSEN, 2012.p.59). Este é o conceito social da Escola de Segurança de Copenhague cujos grandes precursores são Waever e Buzan.

Em grande parte, a maioria dos problemas de coesão interna estatal tem relação direta com a onda de nacionalismo em Estados “falhados” (WALKER, 1990) e com a busca pelos direitos universais entre homens e mulheres. Estes e outros elementos formaram as chaves para que os ESI adotassem conceitos ampliados.

A visão de ampliação dos ESI (com o apoio das teorias sobre o Estudo da Paz) conquistou um espaço favorável em oposição à visão centrada no Estado, por incluir em suas análises a segurança individual e coletiva, sendo resultante de um processo de instabilidade e insegurança dentro do próprio estado.

Se, por um lado, essa visão diz que a abordagem de segurança que enfatiza ameaças externas foi amplamente defendida durante o contexto da Guerra Fria pelos realistas, os idealistas são vistos como sendo os precursores e defensores da ampliação dos ESI, inspirados em pressupostos da declaração universal dos direitos humanos que defendem as liberdades individuais. O argumento central dos idealistas é que, se for assegurada a liberdade dos indivíduos em âmbito nacional, conseqüentemente isso garantiria a segurança na ordem global.

Partindo da visão de Busan e Hansen (2012) é possível mapear seis escolas principais que influenciaram a dinâmica de segurança internacional contemporânea:

1. Construtivismo Convencional, com bases etimológicas nos Estados Unidos, tem como referência o estado e como origem epistemológico-metodológica a combinação dos positivistas e pós-positivistas. Ademais, privilegia uma combinação entre o materialismo com fatores “ideacionais” (culturas, crenças, normas, identidades);
2. Construtivismo Crítico, predominante no contexto europeu, tem maior enfoque nos aspectos militares e prioridades diversas, mas não considera o estado como sendo centro dos ESI, utilizando metodologias narrativas e sociológicas e sociologia-positivista;
3. Escola de Copenhague, cuja abordagem é a mais debatida após a Guerra Fria, pelo fato de propor-se a ampliar os objetos de referência de segurança militar com foco na segurança e identidade social além do estado, e ênfase na dimensão regional;

4. Estudos Críticos de Segurança, definidos como um ramo da teoria crítica das RI, empregado com maior fervor na Grã-Bretanha. O foco é a Segurança humana;

5. Estudos Feministas de Segurança, focalizado nas mulheres e no Estado. Para esta abordagem conceitual, as mulheres têm influência no estado através do seu envolvimento em assuntos militares. Ele enfatiza que o senso de masculinidade é responsável por reforçar a segurança militar. Esta visão tem as suas bases nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha na década de 1980;

6. Segurança Humana, que focaliza o seu objeto de estudo no indivíduo. Os ESI devem incluir outros aspectos socioeconômicos e de desenvolvimento humano, como a pobreza e a fome. É expressamente cultivada pela academia japonesa e nos organismos internacionais (ONU e EU).

E, por fim, destacam-se ainda os Estudos de Segurança Pós-colonial, Estudos de Segurança Estruturalistas, Estudos Estratégicos, Estudos de Paz e Neorealismo (BUZAN e HANSEN, 2012, p. 292-312).

Quadro 1. Os principais aspectos dos ESI

| RESUMO DE PERSPECTIVAS DOS ESI | | | | | |
|-------------------------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| PERSPECTIVA DOS ESI | OBJETO DE REFERÊNCIA | INTERNO / EXTERNO | SETORES | VISÕES DA POLÍTICA DE SEGURANÇA | EPISTEMOLOGIA |
| Estudos Estratégicos | Estado | Acima de tudo externo | Militar (uso da força) | Realista | Positivista (desde os empíricos até os modelos formais). |
| Neorealismo | Estado | Acima de tudo externo | Militar (uso da força) | Realista | Racionalista |
| Estudos de Segurança Pós-Estruturalistas | Coletivo-individual | Ambos (constituição de fronteiras) | Todos | É possível a mudança do Realismo, mas não é utópico / idealista. | Desconstrutivista e discursiva |
| Estudos de Segurança Pós-Colonialistas | Estados e coletividades | Ambos | Todos | Possível a mudança do domínio ocidental, mas é difícil de se alcançar | Teoria Crítica, Desconstrutivista, sociologia histórica. |
| Pesquisa da Paz | Estado, sociedades, indivíduos. | Ambos | Todos (negativo: predominant e militar) | É possível a transformação | Positivista (desde quantitativa até materialista marxista) |
| Segurança Humana | Indivíduo | Acima de tudo interno | Todos | Transformativa | De modo geral, altamente empírica ou construtivismo brando. |
| Estudos Feministas de Segurança | Indivíduo / mulheres | Ambos | Todos | Geralmente transformativa | Desde a quantitativa até a pós-estruturalista |

| | | | | | |
|--------------------------------------|-------------------------------|-----------------------|---------|------------------------------|-------------------------------|
| Estudos Críticos de Segurança | Indivíduo | Ambos | Todos | Transformativa (emancipação) | Teoria Crítica (hermenêutica) |
| Escola de Copenhague | Coletividades e meio ambiente | Ambos | Todos | Neutra | Análise de ato da fala |
| Construtivismo convencional | Estado | Externo | Militar | É possível a transformação | Positivista |
| Construtivismo crítico | Coletividades | Acima de tudo externo | Militar | É possível a transformação | Narrativa e sociológica |

Fonte: Buzan e Hansen (2012, p.75).

2.1 APRESENTAÇÃO DE MODELOS TEÓRICOS DE COMUNIDADES DE SEGURANÇA

O ponto teórico primordial deste trabalho será avaliar se a região da África Austral tem conseguido se estabelecer como uma comunidade de segurança no período em análise, especialmente quando analisado sob a ótica da Boa Governança e da democracia. Neste sentido, a escolha da corrente teórica adequada, calcada no modelo teórico de Comunidades de Segurança estudado pelo Adler e Burnet (1998) e Karl Deutsch (1957), para um melhor entendimento do nível de sucesso, ou não, da África Austral como uma comunidade de segurança, foi de extrema importância.

No início deste capítulo, entretanto, foram descritas diferentes perspectivas teóricas e analíticas dos estudos sobre comunidades de segurança. Dentre elas, a que mais se destaca, pelo fato de ser a chave do modelo de Adler e Barnett (1998), é a perspectiva de segurança contrária a um ambiente de conflitos, de guerras. Assim, para que se alcance uma comunidade de segurança, o local deve estar livre de conflitos, gozando de paz entre os Estados-membros da Comunidade (ADLER e BARNETT, 1998, p.9-10).

Para Ngoma (2005), apesar de serem constatadas várias perspectivas analíticas de estudos de Comunidades de Segurança, apenas duas escolas de pensamento, as de Karl

Deutsch (1957) e Adler e Barnett (1998) contribuem com novas perspectivas, sendo predominantes para o bom entendimento de comunidades de segurança.

O modelo de comunidades de segurança de Adler e Barnett (1998) e Deutsch (1957) fazem sentido no contexto da África Austral na medida em que entendem que o objetivo de uma comunidade de segurança é o desenvolvimento sociopolítico, cultural e econômico dos Estados-membros da comunidade.

No contexto da África Austral, o Tratado de formação de SADC prevê uma abordagem de segurança mais holística que objetiva ao tratar a segurança partindo de desafios de desenvolvimento sociopolítico e econômico. E essa abordagem requer o estabelecimento de um modelo coerente e funcional de regras que governem as relações entre os membros e oriente o modo como estes podem superar os problemas de segurança coletivos (COMBS, 1994, p.154).

Foram olhadas as variáveis (participação política e liberdades civis) adotadas neste trabalho para avaliar a efetividade da África Austral como uma comunidade de segurança. A perspectiva de comunidades de segurança de Adler e Barnett reconhece a multiplicidade dos problemas de segurança, como é o caso de proteção dos direitos humanos e civis dos indivíduos. Este modelo é sustentado por autores como Budlender (1999), Oloka-Onyango e Udagama (1999) e McCorquodale (1999). Eles defendem a adoção deste modelo de comunidades de segurança porque acreditam que permite o desenvolvimento comercial e fortalecimento das instituições locais e regionais, além de apresentar como maior preocupação o desenvolvimento sociopolítico, econômico e cultural do indivíduo, de forma que ocorra realmente a participação efetiva em processos políticos e tomadas de decisão. E os cidadãos nacionais não sejam explorados pelas elites políticas e empresariais locais.

Em relação à assertiva acima, Zacarias (2010, p. 13-14) argumenta que o fato de os países operarem dentro de um quadro de normas e regras integrados no âmbito regional reduz a capacidade e desejo das elites locais de explorarem os seus povos. As comunidades de segurança, fruto da integração social na qual um grupo de indivíduos/Estados se associam baseado em expectativas de que vão colher recompensas mútuas em prol do desenvolvimento dos seus Estados e do bem-estar social dos seus cidadãos. Caso um estado-membro viole os princípios e regras da comunidade, os demais Estados-membros vão temer que os objetivos que levaram à associação estão em risco. E, como solução, podem recorrer a diversos tipos de medidas punitivas, dependendo da gravidade da violação e do tipo de regra violada. Essas medidas de punição variam e incluem a mediação pacífica do conflito, o uso das forças militares, a aplicação de sanções econômicas e a suspensão do membro violador (RUSSET, 2002).

O fato é que, para que um grupo de Estados alcancem um nível que permita realmente a existência de uma comunidade de segurança, em que a cooperação seja efetiva, requer tempo. Segundo Asberg e Wallensteen (1998), demora duas a três gerações para que o funcionamento de uma comunidade se torne efetiva. Ngoma (2003), olhando para o contexto de África Austral, onde a experiência é um fenômeno bastante recente, afirma que muitos Estados ainda se apresentam pouco desenvolvidos. Conforme visto na análise histórica da África Austral como uma comunidade de segurança, houve vários processos de transição sofridos pela região: FLS, SADCC, SADC. O que reflete um engajamento entre os Estados da região para alcançar um nível de confiança mútua, em que seja possível compartilhar valores sociopolíticos, informações estratégicas, conhecimentos, identidades e demais tipos de problemas relacionados com o desenvolvimento sociopolítico e econômico da região (ADLER e BARNETT, 1998).

2.2 COMUNIDADES DE SEGURANÇA NA PERSPECTIVA DE DEUTSCH

A escola deutshiana de pensamento define Comunidades de Segurança partindo do pressuposto central de um grupo de Estados que desenvolvem autoconfiança e maturidade num nível que, caso irrompam conflitos entre/dentro da comunidade, mecanismos pacíficos serão acionados para resolvê-los. Ao mesmo tempo, isso implica um elevado nível de consciência entre os membros da comunidade sobre os limites e o respeito à independência jurídica e soberana de cada Estado-membro. É essencial ainda que os membros da comunidade compartilhem valores fundamentais e instituições políticas comuns.

Para que tudo ocorra com êxito, enfatiza-se a necessidade de se estabelecer níveis de comunicação de qualidade em diferentes níveis de integração regional da segurança. Isto por que a comunicação é o instrumento que garante a existência de um ambiente de confiança mútua entre os membros da comunidade (DEUTSCH, 1957, p.7).

Seguindo o fio de pensamento da revisão feita por Ngoma (2005) sobre o modelo de comunidade de segurança de Deutsch, para que uma comunidade de segurança seja uma “sociedade” efetiva – em que prevaleça um ambiente de confiança e pacificidade entre os seus membros – é necessário que seja compartilhado certo grau de proximidade geográfica entre eles, tida como mecanismo adequado para garantir a ocorrência de maior coordenação em termos estruturais e de pessoas da (e dentro da) comunidade.

O modelo deutshiano de comunidade de segurança propõe, portanto, a existência dos seguintes aspectos-chave: a) que os membros gozem de valores compatíveis entre si; b) que

haja ocorrência de laços econômicos fortes entre os Estados da comunidade; c) que prevaleça um espírito de coletividade e de senso de identidade, através do qual se pode esperar o fortalecimento das relações políticas, sociais e culturais, base dos princípios de reciprocidade.

É ainda de fundamental importância que a comunidade invista em mecanismos estruturais que garantam a livre circulação de indivíduos, bens e serviços, incluindo a capacidade de prever comportamentos considerados estranhos ao bem da comunidade e que advenham de alguns membros da mesma.

Outra característica que se impõe é o nível e a qualidade da comunicação mantida entre os membros da comunidade. Ngoma (2005) apud Wiener (1999) considera a comunicação como sendo um fator primordial para “cimentar” os grupos sociais em comunidades, particularmente, em comunidades políticas. O argumento de Wiener (1999), no entanto, enfatiza que a comunicação, por si só, não pode ser encarada como elemento capaz de garantir a junção de um grupo de países numa única comunidade.

Ngoma (2005) enxerga a necessidade de interação de/entre sociedades em diferentes níveis, tais como pessoais, econômicos, políticos e culturais, como sendo as chaves que impulsionam para o nascimento de uma comunidade de segurança regional.

Em continuidade à análise de Ngoma, pode-se dizer que este identifica os níveis de comunicação e ocorrência de comunicação no modelo de segurança *deutschano*, nomeadamente, de baixo para cima e de cima para baixo, *bottom-up etop-down* (NGOMA, 2005, p.44). O *bottom-up* consiste em cenários em que, no processo de formação de uma comunidade de segurança, a comunicação partiu da iniciativa pessoal, sem incluir necessariamente a participação das elites políticas ou agências governamentais. Em geral, considera-se que este cenário ocorra, sendo ideal na medida em que as relações já estão criadas e solidificadas entre as pessoas, o que pode servir de base estrutural da, e para, a comunidade de segurança.

No segundo nível de comunicação, *top-down*, reflete-se um cenário em que as elites políticas ou burocráticas dos Estados de uma determinada região, movidos por diversos tipos de interesses (sociopolíticos, econômicos, culturais ou de quaisquer outras naturezas, inclusive, na garantia de benefícios a essa elite em prejuízo a suas sociedades), decidem constituir uma comunidade de segurança regional. Ngoma (2005) identifica a comunicação neste nível como uma situação de risco, geralmente problemática, na medida em que muitas vezes apresenta pouca, ou nenhuma, legitimidade por parte das pessoas/sociedades que constituem os Estados dessa região. E, não sendo legítimo, torna-se insustentável para garantir a manutenção e a sobrevivência.

Finalmente, outro aspecto que caracteriza este modelo diz respeito à interdição econômica entre os Estados-membros. Segundo Ngoma (2005), o modelo de Deutsch (1957) considera as relações econômicas como a razão primária que direciona os países a se agruparem em comunidade com vistas a alcançar o desenvolvimento nacional e, posteriormente, regional. Mas também enfatiza que, caso os países não alcancem a expectativa do desenvolvimento econômico, pode haver dissolução da comunidade. Essa questão torna imprescindível aos Estados a promoção de uma consciência sobre os benefícios, desafios e prejuízos que possam advir enquanto membros da comunidade.

2.3 COMUNIDADES DE SEGURANÇA A PARTIR DA PERSPECTIVA DE ADLER E BARNETT

Segundo Adler e Barnett (1998, p.49), o processo de desenvolvimento de uma comunidade de segurança é genericamente compreendido como uma construção social, dependente da sua trajetória histórica. Para ambos, o surgimento de uma comunidade de segurança é baseado em três níveis. O primeiro refere-se a fatores causais de formação de comunidade de segurança. Dentre esses fatores causais destacam-se os tecnológicos demográficos, econômicos e ambientais. O segundo nível diz respeito a fatores que facilitam o desenvolvimento de confiança mútua, identidade coletiva, valores e práticas coletivas. O terceiro nível reflete o desenvolvimento real de confiança e de identidade coletiva entre os Estados-membros da comunidade de segurança.

Neste modelo constituem indicadores de desenvolvimento, ou não, de uma comunidade de segurança o nível de interação transnacional sociopolítico, econômico e cultural entre seus Estados-membros. A interação entre esse grupo de Estados pode ser expressa por meio das transações comerciais, migração, turismo e intercâmbios culturais e educacionais, meios de comunicação físicos (ADLER e BARNETT, 1998, p.7-8)

O argumento de constituição social de comunidade de segurança se baseia na premissa básica de que estas são resultantes de um processo de evolução histórica e social, composto por três fases socio-históricas: nascimento, crescimento e maturidade. Um dos argumentos-chave em relação a esta premissa é o de que a evolução passa de um estágio para o outro, indiscriminadamente, não sendo similar a todas as comunidades de segurança. Assim, cada

comunidade apresenta características evolutivas singulares dependendo da sua origem e dos processos de retroinformação e esforço entre os membros da comunidade.

As motivações iniciais e as decisões na fase inicial do processo de integração são consideradas de suma importância para definição da trajetória histórica de cada comunidade. Entende-se que estas decisões servem de pilar para a comunidade, refletindo o seu estado atual de desenvolvimento.

O pressuposto de Adler e Barnett (1998) acerca das comunidades de segurança enquanto construções sociais dependentes de suas trajetórias históricas exige, portanto, uma metodologia teórica que, em suas análises, considere a trajetória institucional da comunidade (decisões iniciais para a sua origem, desenvolvimento e forças que a caracterizam).

Fundamentalmente, o processo que leva ao surgimento de comunidades de segurança é influenciado por aspectos de bases normativas e materiais. Segundo Adler e Barnett (1998, p. 51), esses fatores podem ser explicados pelas mudanças estruturais em questões de distribuição de forças e poder militar, comportamentos e sensibilidades e nas formas de pensar a organização política, incluindo os processos nacionais e internacionais de atuação transnacional que são de interesse coletivo entre um grupo de Estados.

Exemplificando: baseado no pressuposto de construção social de comunidades de segurança, os autores enfatizam que os valores culturais, políticos, sociais e ideológicos homogêneos podem catalisar e fortalecer a intersecção e associação, resultando na formação de uma nova organização e novas instituições. Argumentam que essas intersecções de caráter transnacional podem resultar no desejo de formação de uma comunidade de segurança entre os países que compartilham tais valores homogêneos.

Sobre as três fases deste modelo, Ngoma (2005, p. 47) caracteriza a primeira fase (nascente) pela manifestação de interesse comum nas áreas de desenvolvimento em setores sociais, econômicos e políticos. A segunda fase (ascendente) apresenta interação e sinergia nos processos (desenho, execução de projetos e políticas de âmbito regional). E a terceira fase (madura) representa um estágio de consolidação das anteriores, em que a comunidade pode ser vista com uma estrutura consolidada, com capacidade de auto-sustento, como, por exemplo, a União Europeia.

Quadro 2. As fases do modelo de desenvolvimento de uma comunidade de segurança.

| NASCENTE ⁸ | ASCENDENTE | MADURA |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Existência de valores culturais, sociais, políticos, ideológicos, e, muitas vezes, um histórico, em comum; | Desenvolvimento de confiança e identidade coletiva; | Identidade coletiva consolidada Distribuição e alternância de poder entre os membros; |
| Necessidade de resolver problemas comuns: militares (segurança mútua), econômicos, ambientais e de direitos humanos; | Crescimento da interação de instituições, organizações e estruturas sociais coletivas de âmbito transnacional (regional, continental e global); | Padronização de políticas-chave para desenvolvimento socioeconômico, cultural e político (comércio, moeda, circulação livre de bens e pessoas, educação, saúde); |
| Manifestação de interesses (no nível formal/informal); | Desenvolvimento de um processo de aprendizagem social coletiva. | Conflitos mediados em foros apropriados e instituições supranacionais, mediante os acordos e protocolos organizacionais. |
| Coordenação, trocas/interação e criação de estruturas. | | Manifestação de um alto grau de respeito à soberania e autonomia entre os Estados-membros |

Fonte: Adler e Barnett (Comunidades de Segurança, 1998, p. 50-55). Elaborado pelo autor (2015).

2.4 TEORIZANDO A ÁFRICA AUSTRAL COMO UM COMUNIDADE DE SEGURANÇA

Segundo Bownam (1996), a África Austral faz parte do sistema da ordem da política internacional desde o século XIX, na época da descoberta dos recursos minerais na região, especialmente na África do Sul. Fatos como o surgimento do sistema de *apartheide* a luta contra este sistema abriu caminhos para o processo de consolidação de uma sociedade de segurança regional.

O termo sociedade/comunidade de segurança, segundo Bull (1976, p.13), refere-se a uma sociedade de Estados que só é possível existir quando estes se tornam conscientes sobre os seus interesses comuns e decidem criar vínculos entre si, sustentados por regras e leis, incluindo a compartilhamento da operacionalização das suas instituições. Zacarias (2010) acrescenta que dentro de uma sociedade de segurança é necessário a existência de instituições e estruturas

⁸Na fase nascente, Ngoma (2005 p. 48) apresenta dois conceitos que podem ser úteis em termos de compreender as motivações mais apuradas, estratégicas, que seriam determinantes para que um grupo de Estados de determinada região formassem uma comunidade de segurança. Entende o primeiro como a necessidade de uma segurança comum para responder questões econômicas, militares, ambientais que no âmbito nacional os governos enfrentariam dificuldades para implementá-los sozinhos. O segundo é a necessidade de segurança coletiva, entendido como a cooperação entre os Estados-governos para se prevenir de uma eventual guerra entre (ou contra) eles: o medo lhes obrigando a entrarem num acordo de segurança centralizada.

capazes de lidar com diversos tipos de problemas e crises que possam surgir dentro da comunidade.

Os cinco níveis do sistema internacional de segurança de Buzan, Weaver e Wilde (1998) previamente apresentados servem de base teórica importante, que permite a identificação da África Austral como uma comunidade de segurança regional.

Partindo da divisão estrutural e geográfica de segurança do continente africano, pode-se dividi-lo em cinco regiões geopolíticas importantes, nomeadamente: África do Norte, África Central, África Oriental, África Austral e África Ocidental. E a SADC – como organização regional que engloba os Estados-membros da África Austral, juntamente com as organizações das outras quatro regiões – supostamente se subordina à União Africana (UA) que, por sua vez, se subordina às regras da ONU. Considerando os cinco níveis acima apresentados, a SADC representa uma continuidade do sistema internacional mundial e se localiza dentro do subsistema desse sistema internacional.

O surgimento da África Austral como uma comunidade de segurança no contexto atual reflete um processo de transformação e consolidação dos processos referidos por Bownam (1966). Para diversos estudiosos da política de segurança da região (KAIME, 2010; NGOMA, 2010; ROPP, 2010 e ZACARIAS, 2010), esta comunidade, após o colapso do regime de *apartheid* e da Guerra Fria, tornou-se mais institucionalizada e com princípios baseados em novas abordagens da política de segurança diferentes daqueles predominantes nas épocas referenciadas por Bownam (1966). O argumento consensual entre os pesquisadores como Ngoma (2010), Zacarias (2010) e Nathan (2013) é que a África Austral, nesta nova fase de existência enquanto comunidade de segurança, mudou de uma política de segurança “estado-cêntrica” para uma visão que focaliza o indivíduo como principal objeto de segurança.

Hammerstad (2005, p. 73-74) argumenta, em relação à mudança da política de segurança da região da África Austral, que, com o fim da Guerra Fria, os países da África Austral foram capazes de superar as suas diferenças ideológicas (países que, em termos de ideologia política, estavam atrelados a ex-URSS, passaram a adotar os princípios ideológicos, políticos e econômicos de uma democracia e economia liberal). Estes países se organizaram a partir de uma lógica que lhes permitiu resolver os desafios socioculturais, políticos e econômicos de seus Estados através da criação de estruturas e instituições políticas, de âmbito regional, que lhes facultava atuar de forma coletiva, tendo a instituição da SADC como facilitadora do processo.

A principal razão que possibilitou a adoção da nova política regional de segurança se baseia em vários fatores dos quais Zacarias (2010, p.47) consta que, em 1992, no ano da

assinatura do tratado de transformação de SADCC para SADC, os chefes dos Estados e Governos desta região partiram de um entendimento coletivo de que entre os seus países prevalece afinidades culturais e sociais, um legado histórico comum e desafios de desenvolvimento econômico similares, incluindo inspirações coletivas para promover o desenvolvimento regional.

Ademais, Kaime (2010) argumenta uma outra razão que permitiu a ampliação da política de segurança na África Austral após 1992: todos os Estados-membros da SADC são membros das Nações Unidas e responsáveis por assumir acordos internacionais que tem como base o respeito pelos direitos humanos. Em razão disto, toda a política de segurança regional é guiada sob uma ótica de responder às obrigações do sistema internacional de segurança.

A Carta das Nações Unidas estabelece obrigações gerais sobre os direitos humanos, os quais os Estados-membros devem respeitar integralmente a fim de alcançar o desenvolvimento econômico sustentável. E nesse sentido todos os Estados-membros da SADC se comprometeram em elevar o padrão de vida de seus cidadãos, garantir o pleno emprego e progresso econômico e social, incluindo o respeito universal aos direitos humanos e às liberdades fundamentais de todos os indivíduos que vivem em seus Estados (KAIME, 2010, p.112).

Entretanto, o nível individual de segurança apresentado no quadro teórico de Buzan, Weaver e Wilde (1998) é considerado relevante para a pergunta central desta pesquisa, na medida em que a política de segurança da África Austral pós-1992 objetivava, acima de tudo, garantir o bem-estar dos cidadãos da região, através de melhoramento da qualidade de vida, liberdade, justiça social, paz e segurança individual.

O consenso da maioria dos estudiosos da política de segurança regional desta região (KAIME, 2010; NGOMA, 2010; ROPP, 2010 e ZACARIAS, 2010) é de que a política contemporânea de segurança da África Austral, concretizada pela SADC, reflete um entendimento e compromisso entre os Estados-membros de que o único mecanismo para alcançar a paz e segurança na região seria por meio da construção de uma comunidade de segurança, em que os problemas de segurança seriam administrados num nível supranacional por mecanismos não violentos. E que, ao mesmo tempo, garantisse a participação de diferentes segmentos governamentais, sociedade civil, setor privado e cidadãos em geral. Além do mais, no debate sobre a configuração atual da política de segurança desta região, Kaime (2010, p.110) enfatiza que o surgimento da SADC significa que os países da África

Austral abandonaram uma concepção de cooperação restrita e adotaram uma estratégia de segurança mais ampla orientada para o desenvolvimento integral da região.

O argumento apresentado pelos pesquisadores discutidos sobre a África Austral se torna verídico na medida em que coaduna com os objetivos do tratado de criação de SADC. O Tratado de criação de SADC, e o Plano Indicativo Estratégico para o Desenvolvimento Regional (RISDP) da SADC, prevê uma comunidade de segurança regional mais complexa comparado com o FLS e SADCC, na qual os Estados-membros interagem como uma sociedade visando a promoção do desenvolvimento socioeconômico e político regional.

O RISDP foi adotado pelos chefes dos Estados e Governos da SADC em Conferência de Dar es Salaam, em agosto de 2003. É definido como sendo o plano efetivo para o desenvolvimento da região a ser utilizado nos quinze anos subsequentes, e constitui o quadro indicativo essencial para integração econômica regional.

Os principais objetivos do RISDP são os seguintes: a) providenciar uma direção estratégica para uma eficiente implementação do programa de ação da SADC para os próximos quinze anos; b) alinhar as metas e objetivos de desenvolvimento integrado a longo prazo com as políticas e prioridades das áreas de intervenção; c) aumentar e fortalecer as ligações intersetoriais e sinergias.

No processo de operacionalização do RISDP definiu-se como sendo as maiores metas: Zona de Livre Comércio (2008); União Aduaneira (2010); Mercado Comum (2015); União Monetária (2016); Moeda Única (2018). Constituem áreas prioritárias de intervenção da SADC as seguintes: integração e cooperação setoriais; liberalização do mercado; apoio infraestrutural para a integração regional; erradicação da pobreza; segurança alimentar sustentável; desenvolvimento humano, social e econômico.

Os aspectos transversais à intervenção são: combate à pobreza e à fome; combate à pandemia do HIV/Aids; igualdade de gênero; pesquisas para melhorar a ciência e tecnologia, incluindo tecnologias de informação e comunicação.

O objetivo final do RISDP é aprofundar a Agenda de Integração da SADC, tendo em vista acelerar a erradicação da pobreza e o alcance das metas de desenvolvimento econômico e social e ligar metas de desenvolvimento e a integração regional.

Ngoma (2003, p. 19-20) considera que o encontro de junho de 1996 – que reuniu os Ministros de Segurança, Defesa e Assuntos Internacionais de todos os países da região – foi um dos mais importantes para o processo de segurança regional, tendo resultado no lançamento do Órgão de Política, Paz, Defesa e Segurança (OPDS). De acordo com o

comunicado da SADC (1996, p. 2-3) sobre os objetivos de criação de OPDS, o propósito é construir um ambiente de segurança colaborativa, em que a mediação e resolução de conflitos ocorra por vias pacíficas, através de aplicação de sistemas de valores políticos afins em áreas de interesse comum.

Desde então, os encontros subsequentes da SADC continuaram demonstrando vigorosamente a existência de um espírito coletivo inclinado a erguer uma sólida comunidade de segurança regional. A Cimeira de agosto de 1996 apresentou a proposta de protocolo de Circulação Livre de Pessoas e Bens. Este protocolo foi ratificado e implementado pela maioria dos Estados-membros em 2005⁹, permitindo o livre movimento de capital, de mão de obra e de todos os cidadãos dos Estados-membros.

Em 1998, na República da Maurícia, a SADC aprovou a adoção do Mecanismo de Revisão Eleitoral (*peer-review*). Um mecanismo que consiste em promover a democracia e transparência em processos eleitorais entre os Estados-membros da SADC. Na sequência, os Chefes dos Estados aprovaram o estabelecimento do Fórum Parlamento na Cimeira de Moçambique em 1999. Ngoma (2003) argumenta que este ato foi decisivo e permitiu que os Estados transferissem parte da sua soberania para uma soberania regional, encaminhando parte de problemas sociopolíticos e de segurança rumo a soluções coletivas.

A prevalência de diversos protocolos e acordos de cooperação entre os países da região, em diversas áreas, vem contribuindo para o crescimento econômico, para a construção de valores políticos coletivos e para a consolidação da democracia, paz e segurança. Esses protocolos são também indicativos fortes de que estes países superaram as suas diferenças políticas e ideológicas no intuito de alcançar uma comunidade de segurança. Atualmente, a SADC conta com mais de 22 protocolos, que incluem a cooperação em áreas como tráfico de drogas ilícitas, controle de armas de fogo, sistema legal e assistência criminal coletivo, compartilhamento de sistemas fluviais, um sistema de cooperação entre os tribunais e política de defesa e segurança coletiva (NGOMA, 2003, p. 22).

Quanto à inserção da SADC no Sistema Internacional de Segurança (UN e a AU), o artigo 11 da OPDS, que define a jurisdição política da SADC, estabelece a relação entre o Órgão Central da União Africana de Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos, da SADC, e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Fato esse que permite à SADC participar em

⁹ Para mais informações sobre quais os estados ratificaram e quais não ratificaram o protocolo de Circulação Livre de Pessoas e Bens na África Austral, bastar no seguinte endereço eletrônico: http://www.sadc.int/documents/publications/show/Protocol_on_Facilitation_of_Movement_of_Persons2005.pdf.

operações de manutenção de paz dentro do continente africano como parte da União Africana e do sistema global de segurança fora do continente.

3 ANÁLISE HISTÓRICA E SUA INFLUÊNCIA NA DINÂMICA DA POLÍTICA DE SEGURANÇA CONTEMPORÂNEA DA ÁFRICA AUSTRAL

O processo histórico de formação da África Austral como uma comunidade de segurança se sub-divide em três momentos essenciais, a saber: a formação da FLS na década de 1970, da SADCC em 1980 e da SADC em 1992. Com isto, este capítulo analisará, a partir da perspectiva histórica, os fenômenos sociopolíticos-econômicos que influenciaram o processo de nascimento de uma comunidade de segurança regional na África Austral. Simultaneamente, será examinada a forma pela qual a história política afeta negativamente o processo de consolidação de uma comunidade de segurança nesta região.

3.1 CONSTITUIÇÃO DA FLS E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA FORMAÇÃO DA COMUNIDADE DE SEGURANÇA REGIONAL NA ÁFRICA AUSTRAL

A FLS constitui o marco histórico de processo de surgimento de uma comunidade de segurança na África Austral, dentro do contexto de surgimento de Estados Africanos. (NATHAN, 2006; ZACARIAS, 2010; NGOMA, 2013). Os objetivos centrais da FLS consistiam em fortalecer a união entre estes Estados, coordenar e mobilizar recursos necessários a fim de auxiliar as lutas de libertação nacional contra a dominação da minoria branca remanescente na região, especialmente contra os regimes da Rodésia do Sul (atualmente República do Zimbábue) e do *apartheid* na África do Sul.

Segundo esses pesquisadores, a constituição da FLS foi motivada por vários fatores socioeconômicos e político-ideológicos do contexto, como a onda de libertação nacional em curso na África, associada à política internacional da época (Guerra Fria) e à necessidade de legitimidade e sobrevivência do regime do *apartheid* da África do Sul.

Dopcke (2005), em sua cuidadosa análise sobre o papel do regime de *apartheid* na dinâmica da política de segurança regional de África Austral, argumenta que o fato desse regime ser severamente criticado e visto como ilegítimo e imoral pela comunidade

internacional forçou a África do Sul a adotar uma política de segurança nacional que satisfizesse os interesses de uma das potências mundiais em conflito, concretamente os Estados Unidos. Consequentemente, a política de segurança nacional da África do Sul veio a determinar a dinâmica da política de segurança durante o contexto da Guerra Fria.

Dopcke (2005) assera que a África do Sul, para sobreviver no contexto internacional, teve que recorrer a estratégias de barganha política, lidar com as dinâmicas da guerra fria e desempenhar o papel de protetor ante a propagação do comunismo na região, sem que necessariamente o regime de *apartheid* aparecesse aliado ideologicamente a uma das potências. No âmbito regional, intensificou a intolerância contra quaisquer tipos de políticas comunistas na região até o colapso do contexto da bipolaridade política e do próprio *apartheid*.

As medidas tomadas pelo governo da África do Sul, nesta altura dos acontecimentos, incluíam prisões arbitrárias e penas perpétuas para os membros do Partido Comunista da África do Sul e do Congresso Nacional de África do Sul (ANC) e desestabilização e sabotagem dos Estados-membros da FLS (todos eram aliados da Ex-URSS), especialmente Moçambique e Angola (DOPCKE, 2005, p. 2-5). O regime de *apartheid* foi responsável pelas guerras civis nestes países, dando apoio, articulando e financiando as forças rebeldes contra os Estados, como o Movimento de Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO) e a União para Independência Total de Angola (UNITA).

Em 1975, por exemplo, a África do Sul, com o objetivo de reforçar a capacidade de ação da UNITA, enviou para Angola um contingente militar com mais de 1.500 homens. Moçambique, por outro lado, foi vítima de diversos ataques terrestres e aéreos, sendo que naquela altura era considerado, ideologicamente, o inimigo mais perigoso na região, ou seja, o maior responsável pela propagação do comunismo.

O fim da FLS e o surgimento da SADCC, representando a segunda fase de construção de uma comunidade de segurança na África Austral (NATHAN, 2006; ZACARIAS, 2010; NGOMA, 2013). Segundo estes autores, o ano de 1980 foi considerado, entre os Estados da FLS, como ano da grande vitória e conquista para a região da África Austral, pois os esforços e coordenação desses Estados permitiu que ocorresse a libertação do Zimbábue, o que resultou na queda de um dos regimes de dominação branca remanescente no continente: o governo de Ian Smith.

3.2 CONSTITUIÇÃO DA SADCC E SEU PAPEL NA CONSOLIDAÇÃO DA ÁFRICA AUSTRAL COMO COMUNIDADE REGIONAL DE SEGURANÇA

A vinda de Robert Mugado, socialista-nacionalista radical, com o seu partido, a União Nacional Africana do Zimbábue - Frente Patriótica (ZUNU-PF), resultou em maior fortalecimento da política regional da África Austral, o que levou a substituição da FLS pela Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC). Os objetivos da SADCC consistiam, essencialmente, em promover a cooperação regional entre os Estados-membros e governos na elaboração e execução de projetos sociopolíticos e econômicos com a finalidade de alcançar autonomia diante do regime sul-africano.

A independência de Moçambique, conseguida através de uma guerra armada entre a Frente de Libertação Nacional (FRELIMO) e o exército português, durou mais de uma década, até que, em junho de 1975, Moçambique se tornou independente sob o comando do nacionalista Samora Moises Machel.

O Presidente Samora Machel, orientado pela convicção nacionalista-socialista, incorporou entre as suas responsabilidades como chefe do Estado moçambicano a luta pela libertação de outros países da região e a organização da política regional na África Austral. Ele se fortaleceu por meio dos laços construídos historicamente durante as guerras de libertação nacional na África, com base no forte espírito de solidariedade entre os que faziam os movimentos de libertação nacional.

Samora tornou Moçambique, ao lado de países como Botsuana, Tanzânia e Zâmbia, responsáveis pela dinâmica da política regional durante o contexto da Guerra Fria, compartilhando as suas experiências de sucesso na luta contra a colonização e pela independência dos Estados africanos. E, igualmente, ofereceu apoio militar e logístico aos demais países da região ainda não livres como Zimbábue, África do Sul e Namíbia.

Durante a época de Samora Machel, Moçambique esteve engajado ativamente contra quaisquer tipos de política interna ou externa que exaltasse a dominação branca na região. Esse fato tornou-o um dos arquitetos primários na implantação da política de segurança regional e no desenvolvimento da África Austral, de onde emergiu a SADCC.

A SADCC nasceu, portanto, ligada a um espírito de solidariedade política entre os povos da região da África Austral, fato esse que fez Moçambique se tornar país de referência e centro de apoio militar e logístico de lutas contra a dominação branca na região. O então líder zimbabuano Roberto Mugabe, junto à União Nacional Africana de Zimbábue (ZANU) e,

mais tarde, o Congresso Nacional Africano (ANC), partido de Nelson Mandela, mantiveram suas principais bases militares e líderes no território moçambicano.

A política de Samora Machel consistia em estabelecer um Estado com governo socialista, ideológica e economicamente, sustentado pela União Soviética em Moçambique, que serviria de exemplo para os demais países da região. A seguir, as lutas de libertação nacional seriam encaradas como uma causa, uma conquista para toda região da África Austral, e não apenas para o país liberto. O passo seguinte se daria quando todos os países da região se tornassem independentes e empreendessem uma luta pela criação de estruturas e instituições políticas regionais, que garantissem o desenvolvimento para todos (DOMINGUES, 2010).

A abrangência da política de Samora Machel pode ser explicada pelo alcance da independência de Zimbábue. Após se ter alçado à independência, e apesar do *apartheid* na África do Sul persistir, havia o entendimento de dar continuidade ao projeto inicial de tornar os países da região uma comunidade voltada ao desenvolvimento. E de que a situação da África do Sul só viria a ser resolvida a partir da própria dinâmica da política internacional que, no caso, veio a ser o final da Guerra Fria.

Esse sentimento de vitória regional foi responsável pelo surgimento da SADCC, que emergiu como o segundo passo da política voltada para a região da África Austral. O desenvolvimento sociopolítico e econômico passou a ser a sua maior preocupação, especialmente para alcançar autonomia diante do regime de *apartheid* da África do Sul, que até então não havia sido destituído.

Esse fato fez com que a África do Sul e Rodésia, os dois principais Estados brancos remanescentes na região, organizassem-se contra o governo vigente, de forma a tornar Moçambique ingovernável devido às sabotagens internas e externas (DOPCKE, 2005). O regime da Rodésia foi o responsável primário pela guerra civil em Moçambique, ao influenciar a criação do Movimento de Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO).

De acordo com Serpião (1997) e Robinson (2006), a RENAMO foi uma organização criada e totalmente controlada pela Rodésia, em 1977, com apoio de oponentes internos do governo de Moçambique, após independência. A RENAMO, inicialmente, tinha como objetivo principal realizar ataques dentro do território moçambicano aos campos militares do ZANU e às infraestruturas moçambicanas, como forma de desestabilizar o apoio do Estado a este movimento. Com a queda do regime da Rodésia, em 1980, a dinâmica do conflito ganhou outros contornos, na medida em que a RENAMO já não poderia ter apoio do novo governo Zimbábue, o de Roberto Mugabe.

A África do Sul passou, então, a apontar Moçambique como o grande inimigo, adotando a política de desestabilização do país e amparando a RENAMO, fator esse que ajudou o crescimento do movimento, expandindo-o para mais regiões do país, especialmente a região sul de Moçambique.

Nos anos subsequentes, o RENAMO, com o apoio de África do Sul, intensificou os ataques tanto às infraestruturas quanto aos indivíduos. Essa situação seguiu-se até o colapso do regime, ao final da Guerra Fria, pois não houve mais interesse da África do Sul nem dos Estados Unidos em apoiar a RENAMO – apoio justificado sob o pretexto de luta contra o domínio socialista na região da África Austral.

Dopcke (2005) também aponta a relação do papel do regime de *apartheid* da Rodésia na influência da política regional da África Austral, durante o contexto da Guerra Fria. Observa que a África do Sul apenas começou a tomar medidas severas contra os países da região, especificamente, Moçambique e Angola, depois que ambos os países se tornaram independentes na década de 1970. Até então, a política de segurança da África do Sul contra os países vizinhos era de relativa tolerância.

A questão para a África do Sul foi que, enquanto esses dois países ainda estavam sob o domínio da colonização branca/portuguesa, não constituíam uma preocupação contra o seu regime de segregação racial (*apartheid*), visto que as chances de apoio a movimentos políticos negros na África do Sul e na Rodésia eram impossíveis por conta dos portugueses.

A independência de Moçambique, em especial, gerou expectativas nos demais países ainda não independentes e desconforto para os regimes segregacionistas da região. A postura nacionalista e revolucionária durante o processo de constituição do Estado moçambicano já sinalizava o papel que desempenharia na libertação dos demais países da região, no tocante à luta contra o capitalismo e a implantação do socialismo na região. O que, na perspectiva da África do Sul, significava que Moçambique estava sendo instrumentalizado pela União Soviética para fomentar o socialismo na região e desestabilizar o governo sul-africano, apoiando a ANC.

Como resposta a esses fatos, a África do Sul adotou um plano nacional de segurança de Estado contra a fomentação revolucionária socialista na região e no seu território (DANIEL, 2009, p. 141-142). Primeiramente, Cuba e a União Soviética foram identificados como principais inimigos externos, responsáveis pela sabotagem do regime de *apartheid*, à medida que se solidarizavam com a luta “antiapartheid” levado a cabo pela ANC. Como consequência, a ANC foi imediatamente banida do território sul-africano, sendo considerada a principal ameaça revolucionária interna.

A partir da perspectiva de evolução de comunidades de segurança de Adler e Barnett (1998), pode-se interpretar os passos históricos da região da África Austral – desde a época de formação da FSL até as fases subsequentes – como um processo sequencial necessário para o amadurecimento desta comunidade de segurança.

A atual fase, a terceira, refere-se ao marco da constituição da SADC em 1992. Segundo pensadores como Hammett (2005), Africa e Molomo (2013) e Ngoma (2010), o fim da Guerra Fria e a democratização da África do Sul foram os dois fatores-chave que influenciaram decisivamente na transformação da SADCC para a SADC. O colapso da União Soviética, que resultou no fim da Guerra Fria, fez com que não houvesse mais interesse das potências mundiais em financiar as guerras ideológicas, abrindo espaço para que os países da região superassem as suas diferenças e partissem para um plano de segurança regional comum, já que os problemas de segurança passaram a ser de ordem social, política e econômica, e não unicamente ideológico-militar.

Daniel (2009, p. 137) entende que a saída vitoriosa do capitalismo, nesse embate ideológico, fez com que os Estados Unidos da América mudassem a postura sobre a política de segurança da África Austral, passando a exigir que as alianças fossem terminadas. Em contrapartida, foi exigido que a África do Sul abolisse o *apartheid* e passasse por um processo de transição democrática. Fato esse que veio a culminar com o fim das guerras civis de Moçambique (1992) e Angola (2002), possibilitando à região adotar uma nova política de segurança, mais ampliada, que busca impulsionar o desenvolvimento social, político, econômico e ambiental como parte da política regional de segurança. Quando a África do Sul se democratizou, passou a ser membro da comunidade.

3.3 POLÍTICA DE SEGURANÇA DA ÁFRICA AUSTRAL APÓS GUERRA FRIA: SURGIMENTO DA SADC E O PAPEL DA ÁFRICA DO SUL NA CONSOLIDAÇÃO DA COMUNIDADE DE SEGURANÇA REGIONAL

Segundo Salulo (2008, p. 8), a história das integrações regionais que, em essência, se relaciona à história do processo de formação de comunidades de segurança regionais, mostra sempre existir um país que serve de força motriz para dinamização do processo, influenciando os demais países a se tornarem parte da comunidade.

A constatação acima nos remete a um entendimento de que, nos processos de formação de comunidades de segurança, sempre existirá uma personalidade, seja estatal, seja individual, interessada em fazer com que o processo seja materializado.

A questão fundamental para os demais indivíduos ou Estados é confiar e aceitar se tornarem membros de uma comunidade, cujo capital político e econômico dessa personalidade, no âmbito internacional/regional, constitui elemento preponderante no processo de tomada de decisão dos demais países, aliados ou não desta comunidade.

O Estado com mais poder toma a posição do país líder. Permite que os demais desenvolvam a confiança e expectativa de que, ao se tornarem membros da comunidade, serão mais protegidos. E que, por intermédio da comunidade, irão alcançar o desenvolvimento sociopolítico e econômico em seus Estados com mais facilidade.

Baseado nessa visão, vários são os exemplos de regiões que tornaram possível a sua materialização graças ao interesse e à liderança de determinado(s) país(es): na EU (União Europeia), por exemplo, não existe dúvida que a existência da comunidade na Europa deve-se a países como França e Alemanha; no MERCOSUL (Mercado Comum do Sul), o Brasil foi um dos países-chave para a criação da comunidade na região; na ASEAN (Associação das Nações do Sudoeste Asiático), a Malásia, Singapura e Tailândia são as forças motrizes para o desenvolvimento dessa comunidade; na COMESA (Mercado Comum da África Oriental e Austral), os países líderes são o Egito e Quênia; no ECOWAS (Comunidade dos Países da África Ocidental) constata-se que a Nigéria foi o país líder para o desenvolvimento dessa região; e, na SADC, a África do Sul é o país considerado mais interessado no processo de desenvolvimento de uma comunidade de segurança regional na África Austral, no período pós-apartheid.

A África do Sul emergiu na década de 1994 como um país democrático, após ter vencido o regime do *apartheid* que se instalou por um período de mais de três décadas. Com a queda do regime, um governo multirracial foi instaurado no país, liderado pelo Nelson Mandela e o seu partido, o Congresso Nacional Africano (ANC).

Após a democratização, e associado ao poder econômico e ao capital político e humanístico do então presidente Nelson Mandela, a África do Sul se apresentou na arena da política internacional como um ator político de poder considerável, que contribuiu para o desenvolvimento sociopolítico e econômico regional e continental.

Segundo Hammerstad (2005), a democratização da África do Sul e sua contribuição para a instituição de SADC tornou o cenário de segurança de África Austral bem mais complexo que durante todo o período da Guerra Fria. O país emergiu num contexto de lutas pelos direitos civis em que a democracia havia se tornado “a palavra de ordem do dia” e o modelo principal de governo dos Estados. Nesse contexto, a postura (política) democrática de respeito aos direitos humanos, dotada do espírito de cultivar e manter a paz e estabilidade

democrática na África Austral, no continente Africano e no mundo em geral tornou a África do Sul a base para segurança regional.

Siderópolis (2007) cita uma passagem do discurso do presidente Nelson Mandela, no final da década de 1990, em que foi dito: “*human rights will be the light that guides our foreign policy*” (SIDERÓPOLIS, 2007. p.1). Analisando esse discurso, o autor constata que a África do Sul, estava empenhada nas negociações para a transição interna de regime de *apartheid* para o democrático. Assim atendia a enormes expectativas em diversos níveis (internacional, continental, regional), sobretudo após a chegada de Nelson Mandela à presidência da África do Sul, que representou uma das poucas transições políticas consideradas bem-sucedidas na África.

Segundo Siderópolis (2007), esse fato faria de Nelson Mandela e da África do Sul um modelo para alcance da democracia e de resolução de conflitos por meios não violentos. As experiências do país viriam a contribuir para a paz e democracia no mundo, em particular no continente africano.

A entrada da África do Sul como membro da SADC trouxe mudanças significativas na dinâmica cotidiana da política de desenvolvimento sociopolítico e econômico da região. A África do Sul se tornou uma força motriz regional, interessada em impulsionar a SADC, que era, naquele período, uma organização obsoleta em que os chefes dos Estados se encontravam anualmente, sem uma agenda específica para a região. Investiu para que a região tivesse uma visão coesa, voltada ao desenvolvimento sociopolítico-econômico e segurança regional coerente e sustentável.¹⁰

A política externa do governo de Nelson Mandela tinha como prioridade, em relação à África como um todo, alcançar os seguintes aspectos: i) impulsionar o desenvolvimento da África através do fortalecimento de processos de integração regionais; ii) participar e apoiar ativamente o processo de reconstrução e construção de novas instituições e estruturas que pudessem impulsionar o desenvolvimento socioeconômico sustentável no continente; iii) e se engajar de forma direta em processos de construção e manutenção da paz e da segurança continental (MANDELA, 1993).

A política externa da África do Sul, adotado após a sua democratização, possuía objetivos que iam além da consolidação de suas relações com os Estados-membros da região de África Austral.

¹⁰Para mais detalhes consulte, South Africa in the Global Arena: Twenty Years Review (2014, doc 8, pp. 151-152).

A África do Sul é membro ativo da União Africana (AU) desde a sua criação em 2003. Foi um dos países responsáveis pelo processo político continental que resultou na transição da Organização de Unidade Africana (OUA)¹¹ para a União Africana (AU). Nesse período, inclusive, hospedou a primeira conferência dos Chefes dos Estados Africanos, a de Durban, em oito de junho de 2002.¹² Ainda, a África do Sul conseguiu demonstrar aos demais Estados africanos a necessidade de se criar um mecanismo continental para impulsionar o desenvolvimento socioeconômico do continente e reduzir o sofrimento da população africana, através da elaboração de políticas públicas e econômicas partindo da própria África para os africanos.

A África do Sul foi um dos grandes responsáveis pela criação e manutenção da Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (*The New Partnership for Africa's Development–NEPAD*)¹³. O relatório *South Africa in Global Arena: Twenty Years Review* (2014 p. 144)¹⁴ enfatiza a influência da política externa da África do Sul em relação ao desenvolvimento, paz e segurança do continente Africano.

[...]I - Ajudar a estabelecer e fortalecer a Comissão da UA para implementação das decisões da Assembleia e do Conselho dessa organização;
 II - Sedar as principais instituições da UA, como, por exemplo, o Parlamento Pan-Africano, NEPAD e a Comissão Africana de Energia Nuclear (AFCON);
 III - Contribuir para o estabelecimento do Conselho de Segurança e Paz da AU, que é responsável pelas missões de paz (*peacekeeping*) entre as demais atividades;
 IV - Contribuir no estabelecimento de Conselho Socioeconômico e Cultural como maior vínculo entre a Sociedade Civil, UA e respectivos Estados-membros;
 V - Contribuir no treinamento e desenvolvimento das capacidades dos diplomatas, assim como de outros servidores públicos dos Estados do continente. [...]

Segundo Salulo (2008), a política da África do Sul em relação ao continente africano tem sido movida por diversos fatores, como as dificuldades de desenvolvimento, associado às economias débeis da maioria dos países do continente, o relativo domínio econômico da África do Sul, a história da ANC como movimento de libertação substancialmente dependente de vários países africanos durante a luta contra o *apartheid*, o processo de globalização e democratização em curso quando a África saiu do regime do *apartheid*.

O pressuposto chave da política externa da África do Sul assenta no fato de que o destino do país está intrinsecamente ligado aos destinos da região e do resto da África. Esta

² Sobre o papel da África do Sul no processo de transição de OUA para UA, pode-se consultar os seguintes livros para maiores informações: **Establishing Regional Integration: The African Union and the European Union**. Zore (2009); **The African Union's Transition from Non-Intervention to Non-Indifference: An Ad Hoc Approach to the Responsibility to Protect?** Murithi (2009).

¹³ Sobre NEPAD, pode-se consultar para mais informações o site oficial: www.nepad.org.

¹⁴ África do Sul na Arena Global: Avaliação dos Vintes Anos. (tradução livre do autor).

visão tem se mantido imutável desde 1994, tendo em conta que o governo sul-africano tem sempre em mente uma abordagem desenvolvimentista ao invés de uma abordagem puramente mercantilista em relação à região e à África em geral.

A estratégia econômica da África do Sul na África foi guiada pelas assimetrias e o país necessitava fazer grandes concessões nos acordos comerciais e econômicos com os parceiros africanos. Esta estratégia necessita ser multifacetada pela promoção de comércio e capacidade de oferta, assim como ser condutiva na promoção de investimento e desenvolvimento de infraestruturas. Finalmente, esta estratégia deve ser parte do quadro da NEPAD e deve enfatizar a importância de parcerias no continente. (SALULO, 2005, p. 8)

Em relação à SADC, a África do Sul vem, desde então, construindo o desenvolvimento socioeconômico e político, incluindo o “africanismo cultural”. Salulo (2008), a partir do discurso do Ministro da Indústria e Comércio, Rob Davies, em 2002, exemplifica o papel regional da África do Sul.

O que é necessário na região de África Austral não é um programa de comércio isolado, mas uma combinação da integração do comércio, cooperação setorial e coordenação de políticas no sentido de atacar os grandes desafios no desenvolvimento de estruturas de produção e infraestruturas, bem como promover um comércio de benefícios mútuos. (SALULO, 2008, p.8)

Salulo (2008) conclui enfatizando a relevância da entrada da África do Sul na região da África Austral como membro da SADC, argumentando que os demais Estados-membros da SADC puderam conjugar melhor os esforços para o desenvolvimento regional. A África do Sul despontou claramente como país de fundamental importância para o desenvolvimento socioeconômico da região, dinamizando as trocas comerciais e impulsionando os investimentos entre os Estados-membros da SADC.

4 A ÁFRICA AUSTRAL E SUAS CONTRADIÇÕES: SUCESSO E FRACASSO COMO COMUNIDADE DE SEGURANÇA

Neste capítulo, será analisada a contribuição da literatura africana sobre a política de segurança da África, a partir da discussão dos principais obstáculos sociopolíticos e econômicos que os países que compõem a África Austral enfrentam, na luta para constituir uma comunidade de segurança regional através da Comunidade de Desenvolvimento para África Austral (SADC). A questão-chave que envolve o texto é que os países e Estados-membros da SADC, em sua maioria, ainda apresentam instituições públicas e políticas frágeis. Esse fato resulta de uma incipiente governança ao nível interno dos Estados que, consequentemente, influencia na qualidade da política de segurança regional.

Nesse contexto, pode-se comprovar que os principais enclaves para uma segurança regional na África Austral são de caráter institucional, como a falta de compromisso entre os Estados-membros em formar valores sociopolíticos e econômicos comuns e a incipiente legitimidade doméstica da maioria dos líderes dos Estados-membros, minando sua capacidade para tomada de decisão em relação à política externa no âmbito regional e internacional. Nieuwkerk (2013) concluiu que tal fato associa-se à inabilidade em identificar prioridades, à falta de formulação de políticas públicas coerentes e consistentes e à falta de interesse em usar os instrumentos de promoção de desenvolvimento político, social e econômico regional.

4.1 SADC EM DISCUSSÃO: PERSPECTIVA TEÓRICA AFRICANA

Cawthra (2010) sugere-nos que a África Austral, enquanto comunidade de segurança, não deve ser apenas estudada a partir da perspectiva clássica, que é defendida por Buzan (1980), tornando-se necessário encontrar modelos teóricos que sejam capazes de explicar a comunidade de segurança regional da África Austral. Segundo Cawtra (2010), a visão clássica enquadra-se muito bem nos contextos em que existe uma estrutura de governança de segurança, cuja visão político-ideológica seja orientada por princípios democráticos que caracterizem os Estados-membros da comunidade como interdependentes.

Cawthra (2010) considera ainda que a visão sociológica, proposta por Karl Deutsch, é relevante por agregar o legado histórico em comum e a interação social, política e econômica;

compartilhando o espaço geográfico, propõe a formação de comunidades de segurança, cujo objetivo seja impulsionar o desenvolvimento socioeconômico, político e cultural entre os constituintes da comunidade. E essa visão enquadra-se completamente no contexto político em que a SADC foi constituída e nos seus objetivos, previamente apresentados.

A proposta de Cawthra (2010) sobre como desenvolver o projeto de comunidade de segurança na África Austral elucida-nos para a existência de diferentes visões sobre a política de segurança dentro da mesma comunidade. O que, na prática, faz-nos pensar que a África Austral enfrenta dificuldades em formar-se como uma comunidade de segurança, se observarmos a partir da perspectiva teórica trabalhada na presente dissertação. Entretanto, Cawthra (2010) constata que dentro da SADC existem dois núcleos de Estados, os quais não compartilham da mesma visão sobre a política de Segurança. O autor versa que o primeiro núcleo é aquele em que a história político-econômica está atrelada ao desenvolvimento da indústria de mineração sul-africana. Esse núcleo - formado por países como Lesoto, Zâmbia, Namíbia e Moçambique, que tem as suas economias dependentes da oferta de mão de obra e opera no setor de transportes para suprir as demandas da indústria mineira sul-africana.

O segundo núcleo trata daqueles países em que as relações históricas e políticas estão ancoradas em laços fortes, estabelecidos desde a época das lutas pelas libertações nacionais, cujo legado histórico foi construído a partir de solidariedade e de cumplicidade entre as elites políticas locais. Trata-se, pois, do processo de formação dos Estados africanos e de construção das primeiras instituições africanas de integração regional e continental, e instituições regionais – a FSL e a OUA, respectivamente –, e que tiveram, e ainda têm, grande influência no processo de constituição e no funcionamento atual da Comunidade de Desenvolvimento para a África Austral. Neste núcleo estão incluídos Estados como Tanzânia, Angola, Zâmbia, Moçambique, Botsuana e Zimbábue (CAWTHRA, 2010). Convém recordar que, no continente africano, o processo de filiação era baseado nas relações de amizade, solidariedade e autodiscernimento entre os países, pensamento baseado na crença de que os seus interesses políticos-ideológicos seriam melhor respondidos em determinada região, em detrimento de outra. Cawtra (2010) argumenta que essa foi a razão pela qual os países da África Austral não compartilham de um território geográfico em comum e, conseqüentemente, essa questão é um dos elementos que inviabilizam o projeto de comunidade de segurança regional na África Austral.

Hammerstad (2005) compartilha o pensamento de Cawthra (2010) sobre a influência

da composição geográfica e da ausência de um legado histórico em comum entre os países da região da África Austral para a formação de uma comunidade de segurança regional. Compreende que estudar o processo de integração regional da África Austral pode ser um processo longo e nebuloso, apesar da existência de alguns acordos e interações entre os Estados-membros. Considera que a SADC ainda carece de coesão política e institucional interna para ser acatada como uma Comunidade de Segurança capaz de responder às principais ameaças de segurança da sua região.

Os tipos de ameaças de segurança que a SADC enfrenta são de caráter doméstico de cada um dos Estados-membros, como problemas de Boa Governança, direitos humanos e legitimidade política dos governos em relação aos seus cidadãos. Essas ameaças exigem muito da SADC, que precisa investir numa política de segurança comum e não em uma política de defesa regional integrada, que é inapropriada para lidar com o tipo particular de ameaças de segurança de cada região.

A questão da subjetividade de critérios sobre quem deve ser ou não membro da SADC, em termos de localização e de proximidade geográfica dos Estados-membros, é entendida como um problema para formação de uma comunidade de segurança regional na África Austral. Em relação a esse fato, Hammerstad (20015) sugere que se recorra a um exercício histórico-reflexivo sobre o processo de construção coletiva, e ainda questiona porque a Tanzânia faz parte da região da África Austral, e a Uganda não, uma vez que ambos os países fazem parte da África Ocidental. Também questiona por que a República Democrática de Congo foi aceita como membro da SADC, e não o Congo Brazzaville, pois, geograficamente, localizam-se na região central da África e não na África Austral.

Em resposta, Molomo (2013) e Cawthra (2010) constataram que, no continente africano em geral, a questão das fronteiras é problemática e esse fato torna-se um enclave para a segurança de qualquer região, em particular para a região da África Austral. No caso, por exemplo, Hammerstad (2005) observou que a maioria dos países que compõem a África Austral são, simultaneamente, membros ativos de outras regiões e comunidades de segurança dentro do continente africano, o que torna a África Austral uma região incoerente em termos de comunidade de segurança¹⁵.

¹⁵Por exemplo, a dinâmica das ameaças de segurança enfrentadas pela República Democrática do Congo (DRC), está intimamente ligada aos acontecimentos políticos da região dos Grandes Lagos, o que localiza Congo como membro das duas regiões, da África Austral e da Comunidade Econômica dos Estados da Região Central da África (ECCAS). No entanto, a SADC tem evidado esforços sem sucesso para encontrar a solução dos problemas de segurança do Congo, enviando missões de paz e envolvendo-se em processos de mediação de conflitos. A Tanzânia é um dos países que, historicamente, desempenhou um papel importante na SADC, além de ser membro da SADC e membro da Comunidade dos Países da África do Leste (EAC), juntamente com o

Observando por uma perspectiva histórica, fica fácil compreender as diferentes trajetórias que cada região seguiu para alcançar a sua independência. Apesar disso, a cada país foi imposto um tipo singular de colonização e, conseqüentemente, cada país tem um legado histórico, político e econômico singular à sua realidade, com diferentes idiomas, culturas, instituições e estruturas políticas que foram herdadas do império colonizador.

O fato desses países não terem a mesma história, nem seguido o mesmo processo de conquista de independência, constitui uma cortina de separação sobre a política de segurança a ser adotada pela comunidade. Precisa-se considerar, por exemplo, que, para alguns desses países, a independência só foi possível através de processos de luta armada, como por exemplo, Moçambique, Angola, Zimbábue, Namíbia e África do Sul, enquanto que para outro grupo de países, como Zâmbia, Botsuana, Suazilândia e Tanzânia, a independência foi alcançada através de um processo de negociação não violenta com o país colonizador, neste caso, o Reino Unido, sem que, necessariamente, houvesse derramamento de sangue (BAUER e TAYLOR 2005).

Destaca-se ainda, um grupo de países que não lutaram, especificamente, contra a colonização europeia, mas contra outros regimes africanos de minorias brancas, casos de regime de *apartheid*, na África do Sul e na Namíbia, e regime de Ian Smith, no Zimbábue.

Outra questão está associada ao tipo de ideologias e sistemas políticos adotados pelos países após se tornarem independentes. Alguns optaram pelo caminho do socialismo, aliando-se à União Soviética, e outros, a países pró-ocidentais, pelo caminho do capitalismo, o que tornou a África Austral uma região de conflito militar durante quase duas décadas, como exemplo, as guerras civis de Angola e Moçambique.

Os argumentos utilizados pelos autores supracitados (BAUER e TAYLOR, 2005; HAMMERSTAD, 2005; MALOMO, 2013; CAWTHRA, 2010) consideraram a ausência de valores, identidades, significados e um território geográfico em comum compartilhados entre os membros da comunidade. Esses fatores constituem, em último caso, elementos separatistas entre os países da comunidade, conseqüentemente, dificultando o alcance de uma percepção única de segurança.

Essas diferenças de valores compartilhadas entre os Estados da África Austral têm tornado a região não apenas incoerente, mas também incapaz de lidar com os desafios e as questões políticas no nível doméstico de cada Estado-membro. Em particular, quando a

Quênia e a Uganda. Com o advento do conflito político-militar de Burundi, Ruanda e DRC, e a Tanzânia sendo membro da EAC – Comunidade de Segurança dos países de Grandes Lagos –, muitos refugiados desses países refugiaram-se para a Tanzânia. (HAMMERSTAD, 2005, pg.75; tradução do autor).

SADC é chamada para intervir em questões mais complexas, o que exige maior transparência da comunidade, como a gestão e a resolução de conflitos dentro dos Estados-membros.

A crítica apresentada por Ngoma (2009), e pelos demais pesquisadores africanos sobre a temática, como Bauer e Taylor (2005), Hammerstad (2005) e Nieuwkerk (2013), assinalam a incapacidade dos países da SADC em resolverem os seus problemas de segurança regional. A principal razão apresentada para esse fracasso aponta justamente para a falta de objetividade em processos de gestão e resolução de conflitos.

As decisões e as medidas a serem tomadas em caso de conflito político de um Estado-membro e que necessita da intervenção do Conselho de Segurança da SADC não seguem um padrão. O resultado sobre quais as medidas que a região adotará para cada caso encontra-se condicionado ao poder histórico, político e econômico de cada membro, sendo esse o fator preponderante para definir a posição que a SADC tomará em relação a esse país: se haverá, ou não, intervenção militar, aplicação de sanções econômicas, ou até suspensão da participação do país na comunidade.

A existência de casos malsucedidos de gestão da política de segurança da SADC foi apontada por Ndlovu (2014), por exemplo, na intervenção que ocorreu durante as crises políticas do Zimbábue e de Madagascar, em que houve uma sequência de práticas incoerentes na comunidade de segurança em relação aos dois países.

Apesar de existir evidências sobre violação dos direitos humanos no Zimbábue, a reposta da SADC em relação ao presidente Mugab foi totalmente conivente com o seu regime ditatorial, respeitando os laços históricos e a posição social de Mugabe dentro da SADC, construída desde a época de luta pela libertação nacional. Essas medidas permitiram que a crise do Zimbábue fosse resolvida em espaços distantes da comunidade internacional, não sendo cogitada a possibilidade da SADC aplicar sanções ao Zimbábue (NDLOVU, 2014).

E, após as eleições, que foram internacionalmente contestadas devido à intimidação e violência física perpetrada contra civis, além de terminar com resultados dúbios, a SADC foi a primeira instituição a reconhecer e a legitimar Mugabe como presidente do Zimbábue, apesar da comunidade internacional não ter considerado as eleições justas e transparentes.¹⁶

Por outro lado, quanto ao conflito em Madagascar, a SADC apresentou uma postura diferente da adotada no Zimbábue, reagindo com força e de forma coesa contra Andry Rajoelina, acusando-o de ser responsável por incitação de violência e por provocar instabilidade pública no país. Ndlovu (2014) diz que, na realidade, a linha da velha guarda

¹⁶Amnesty International Report: The State of the World's Human Rights (2013).

política da SADC agiu protegendo um antigo veterano de guerra, Ravalomanana, presidente deposto pelo Rajoelina. Rajoelina não fazia parte do círculo da velha guarda da SADC, representando uma força de transição para uma geração de jovens políticos na região, que não possuem legado histórico de luta pela libertação nacional.

A SADC não tratou essa crise de portas fechadas, nem de forma silenciosa, como no caso do Zimbábue, mas em esferas multinacionais: o governo instalado por Rajoelina foi considerado ilegal; Madagascar foi suspenso da SADC e da Organização da Unidade Africana (OUA); inclusive, foi cogitada a possibilidade de serem enviadas tropas militares para depor Rajoelina do poder. As ações da SADC chegaram até à emissão de uma nota para a Assembleia Geral da OUA, vedando a apresentação de Rajoelina na assembleia.

Em suma, as diferentes formas da SADC lidar com as crises confirmam os argumentos de que os países dessa da África Austral, por não compartilharem os mesmos valores, apresentam-se como uma comunidade de segurança não coesa (NATHAN, 2012).

Estudiosos sobre a África Austral, como Nathan (2012) e África e Molomo (2013), no entanto, entendem que as diferenças entre as ações podem ser explicadas partindo dos seguintes aspectos: são poucos os países da SADC que têm interesses econômicos e políticos em Madagascar, se comparar com Zimbábue; existem relações econômicas e históricas importantes, já consolidadas, com os países historicamente importantes na formação da África Austral como comunidade, que são a África do Sul, o Zâmbia, Moçambique que, por sinal, são os atores mais relevantes da região. Mugabe e seu partido ZANU-PF compartilham um passado histórico em comum de anticolonialismo e de luta armada similar a um número significativo de países membros da SADC e da OUA, além de Mugabe representar a linha dura antiocidentalismo e pró-africanismo.

O argumento central de Nathan (2012) baseia-se no fato de a proteção à Mugabe refletir uma prática política e cultural da região, servindo como espaço de prestação de apoio mútuo e de proteção aos presidentes e seus Estados, especialmente àqueles que compartilham um legado histórico de lutas pela independência africana. Nathan (2010) argumenta, ainda, que esse fato faz com que a SADC seja vista como um clube da “velha guarda política”, que protege o poder de qualquer forma contra quem tentar derrubá-lo, seja por vias democráticas ou não. Infelizmente, Rajoelina não pertencia a esse clube.

A discussão acima sobre a SADC remete-nos ao entendimento de que a organização não se adequa complementamente aos critérios-chaves que caracterizam uma comunidade de segurança, partindo da perspectiva clássica do que significa “segurança” (ADLER e BARNETT, 1998). Isso não quer dizer que a SADC não se constitua em um objeto de estudo

legítimo de comunidade de segurança.

As diferenças e contradições internas, sejam de ordem histórica, de ausência de uma política de segurança, ou mesmo de espaços geográficos em comum, não limitam os estudos fundamentados nas literaturas clássica e africana sobre comunidade de segurança, e apontam caminhos que podem ser seguidos.

A literatura africana sobre a SADC, enquanto comunidade de segurança, considerando os autores África e Molomo (2014), sugere-nos que o estudo sobre a África Austral e os seus desafios em gerir paz e segurança seja efetuado a partir de uma análise histórica institucional, isto é, desde os valores compartilhados entre os Estados africanos durante as lutas de libertação nacional (valores políticos compartilhados na OUA), com entendimento sobre a década de 1970, época da constituição dos Estados da Linha de Frente (FSL), e da década de 1980, período em que foi criada a Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC). África e Molomo (2014) ainda argumentam que a África Austral seja estudada partindo dos fatos contemporâneos em curso desde a constituição da SADC, e esses caminhos são o foco deste trabalho.

4.2 A BOA GOVERNANÇA E O CONTEXTO DA ÁFRICA AUSTRAL

Na África em geral, a questão da Boa Governança constitui um dos principais entraves para o desenvolvimento da política de segurança regional. A respeito disso, Phirinyane (2002) destaca que a maioria dos Estados africanos buscam utilizá-la como mecanismo para alcançarem o desenvolvimento socioeconômico e político. Tal mecanismo procura garantir, por exemplo, o respeito aos princípios democráticos, capazes de estabelecer parcerias sustentáveis de modo a responder aos desafios do desenvolvimento no contexto africano. Convém lembrar que a maioria dos Estados-membros da União Africana ainda apresentam enormes dificuldades e deficiências no que diz respeito aos princípios democráticos e, conseqüentemente, aos direitos humanos. A definição de Boa Governança e a ausência desta na maioria dos Estados da África Austral são passíveis de interpretação à luz da Teoria Política moderna e contemporânea de Stuart Mill (1861). Teoria que, por exemplo, classificou o Estado como bom, partindo de sua capacidade de assegurar que a população gozasse de liberdade, felicidade e progresso.

A partir dessa concepção, pressupõe-se que a Boa Governança seja aquela que promove o bem-estar da população, providenciando os mecanismos apropriados de

participação política, ou seja, promovendo valores éticos e morais aos indivíduos através da educação aos cidadãos de cada país.

A mesma análise pode ser feita partindo dos artigos dos federalistas Madison, Hamilton e Jay, nos Artigos Federalistas (1993). Os federalistas entendem que o papel de um governo consiste em ter a capacidade e o interesse em promover as habilidades, sabedoria e inteligência entre os indivíduos que fazem parte dele.

Para os federalistas, a educação é vista como condição primordial para que se alcance um Estado democrático. O que significa dizer que a capacidade de os indivíduos participarem nos espaços públicos e de poderem deliberar conscientemente sobre assuntos comuns só será possível nos contextos em que esteja garantida uma educação de qualidade a estes indivíduos.

Nesse sentido, a percepção da educação como promotora da democracia, pelo desenvolvimento das aptidões sociopolíticas dos indivíduos, é um entendimento que complementa a ideia de Boa Governança, já que o seu ponto principal seria assegurar o respeito aos direitos civis e à liberdade dos indivíduos, garantindo o bem-estar social, econômico e político, através da distribuição justa de oportunidades a todos os cidadãos, providenciando e velando pela maior segurança da propriedade privada e pública.

Outra concepção acerca da Boa Governança, atrelada à prática de princípios democráticos, é a Teoria Política Contemporânea, em particular a Teoria da Democracia Minimalista, cuja preocupação recai sobre a qualidade da democracia representativa, e que foi discutida por autores como Manin (1997) e Przeworski (1999). Esses autores entendem a democracia representativa como extremamente limitada frente aos processos e mecanismos que garantem a participação ativa dos indivíduos nas tomadas de decisão sobre questões de interesse comum.

Os minimalistas, por exemplo, chamam-nos atenção sobre as limitações da Democracia Procedimental de Dahl (1989), que classifica um bom governo a partir de critérios, tais como a ocorrência regular das eleições dos líderes políticos para instituições políticas e públicas. Essa discussão contemporânea de democracia segue além da existência de instituições ou normas. Ela chama ao debate questões como a qualidade e o nível de inclusão e de distribuição de oportunidades entre os nacionais.

O argumento central dessa corrente teórica defende que a democracia representativa procedimental seja reduzida para garantir critérios de qualidade sobre o que seria um bom governo, uma vez que trata de regras instituídas através de ocorrência de eleições regulares competitivas, e decisões políticas tomadas por mecanismos racionais sem, necessariamente, se preocuparem com as questões de distribuição justa e igualitária de oportunidades e de

recursos entre os cidadãos. A questão central deles é a que o governo representativo deve ser capaz de responder às demandas socioeconômicas e políticas dos indivíduos, de modo a melhorar as suas condições de vida.

Interessa à Boa Governança que os Estados-membros da SADC se constituam como uma comunidade de segurança regional. Em outras palavras, desejam a criação de um ambiente propício de capacitação da sociedade civil através do melhoramento de instituições políticas, onde o diálogo e a estabilidade possibilitam o investimento na economia do país, impulsionando o processo de construção de infraestruturas, nacionais e regionais (ABRAHAMESEN, 2001, p. 62).

Partindo da análise anterior de Abrahamesen (2001), entende-se que um dos grandes desafios em relação à Boa Governança na África Austral está relacionado com fracas instituições políticas em âmbito nacional, o que influencia no processo de desenvolvimento institucional no âmbito regional.

Segundo March, Johan e Olsen (2006), quando as instituições políticas são fortes e autônomas, constitui-se um incentivo para a coletividade agir dentro de regras instituídas pelo próprio coletivo. Aqui, define-se “instituições” como uma coleção de regras e práticas organizadas com uma relativa durabilidade e inseridas em uma estrutura com significação e recursos relativamente invariantes, mediante o nível de rotatividade dos indivíduos, além de relativamente resistentes às preferências e expectativas dos indivíduos e das circunstâncias.

Para o funcionamento adequado das instituições, exigem-se princípios, regras e práticas construtivas direcionadas a comportamentos adequados para atores e situações específicas. Há ainda que tomar em consideração a existência de estruturas que mostram como é essencial entender valores e hábitos – interpretáveis apenas quando partem de questões cognitivas como identitárias e de senso de pertencimento –, e em que nível os atores em pacto institucional compartilham de objetivos em comum, os quais permitem a orientação e o sentido comportamental que justifiquem a legitimidade e os códigos comportamentais (MARCH, JOHAN e OLSEN, 2006).

Em termos metodológicos, da análise institucional e política, os autores citados propõem que sejam avaliadas as seguintes correntes analíticas, a saber: contextualismo, reducionismo, instrumentalismo, utilitarismo e historicismo.

- 1 A política é vista apenas como reflexos da sociedade (contextualismo) e a política é vista como consequência agregada ao contexto macro de atores individuais (reducionismo).
- 2 A política é organizada em torno de interpretações da vida e de desenvolvimento de

significados, propósitos e orientação específica, e não apenas em torno de formulações de políticas de alocação de recursos (instrumentalismo).

- 3 As regras institucionalizadas, normas e procedimentos operacionais padronizados influenciam no comportamento político, e a ação reduz o cálculo entre o comportamento e o autointeresse (utilitarismo).
- 4 A história é ineficiente, as instituições não alcançam a única forma dependente das circunstâncias atuais e independentes à sua trajetória (historicismo)

As diferentes correntes analíticas descritas sugerem que várias podem ser as razões por que algumas instituições são fortes e outras frágeis. Entretanto, March, Johan e Olsen (2006, p. 4) estabeleceram critérios-chave em que as instituições podem ser diferenciadas umas das outras: primeiro, sugere-se uma análise das instituições, partindo de sua natureza, enquanto um espaço organizado típico para a atuação de atores políticos no contexto moderno; segundo, observa-se processos que traduzem estruturas e regras em impactos políticos; terceiro, busca-se entender as estruturas que traduzem essas regras nos impactos políticos; e, quarto, parte-se dos processos que traduzem o comportamento humano em estruturas e regras que estabelecem, mantêm, transformam ou eliminam as instituições.

As instituições fortes são importantes para estabelecer regras de convivência dentro de um jogo político. Segundo Olsen (1989), é por intermédio das instituições que se pode garantir a ordem social, reduzir a flexibilidade e a variabilidade de comportamentos e restringir as possibilidades de que certos atores políticos adotem condutas egoístas na esfera pública, agindo em favor de interesses próprios. A lógica da ação é a regra de prescrição e adequação de direitos e deveres, resultantes do senso de identidade, e de fazer parte de uma comunidade política, com base em princípios éticos e com práticas cujas expectativas sejam alcançar resultados positivos para todos os membros da comunidade.

A justificativa para que os membros de certa comunidade obedeçam e protejam as regras institucionais como seus princípios constitutivos e padronizados, parte do entendimento de que os atores políticos consideram essas regras naturais, justas e legítimas para adotarem como princípios.

Findo o contexto da Guerra Fria, os Estados da África Austral adotaram uma visão de segurança realista, em que os problemas de segurança estavam centrados no desenvolvimento socioeconômico e político. A Boa Governança é o pressuposto básico desse novo paradigma de segurança, na medida em que emerge como resposta a problemas de infraestrutura precária e falta de obra qualificada: altos níveis de urbanização, mudanças climáticas e

degradação ambiental; pobreza extrema, desemprego, baixa renda, doenças, desigualdade e violência contra as mulheres.

A partir da leitura de segurança da África Austral, discutida por África e Sandy (2013) e Nyakudya (2013) sobre essa mudança de perspectiva de segurança na região, entende-se que a região da África Austral apresenta-se como uma das regiões do mundo que mais sofre problemas relacionados à ausência de Boa Governança e pobreza no mundo. Os autores constatarem que, além da fraca capacidade institucional, prevalece a falta de vontade da elite política local em promover o desenvolvimento socioeconômico e político no âmbito interno dos Estados da SADC e no âmbito regional. Eles consideram, ainda, que a maioria dos conflitos na África Austral são de caráter intraestado, e que, neste momento, a região não sofre nenhum tipo de ameaça de agressão externa, mas sofre de instabilidade interna.

Apesar de a África Austral ser uma das regiões mais privilegiadas pelos recursos naturais e humanos, a incipiência da governança afeta a distribuição transparente dos recursos entre os povos. África e Sandy (2013) destacam problemas de infraestrutura social básica, como o fornecimento de água potável e eletricidade, e um transporte que facilite a circulação de pessoas e bens em todas as esferas nacionais e regionais. O fraco desenvolvimento dessas estruturas é tomado como um enclave para o desenvolvimento socioeconômico e político sustentável dos Estados-membros da SADC e, conseqüentemente, mina todo o processo de desenvolvimento da comunidade de segurança regional.

Segundo Cawthra (2013, pg. 47), os problemas de Boa Governança na África Austral fazem que os Estados-membros da SADC passem por dificuldades ao lidar com os principais problemas de segurança regional: combate ao crime organizado, incluindo o combate ao tráfico de drogas, lavagem de dinheiro e tráfico humano; desenvolvimento de mecanismos e plataformas de mediação e resolução de conflitos; reconstrução social no pós-conflito dos Estados-membros; prevenção e combate a HIV/AIDS; segurança alimentar; gestão de desastres naturais.

4.3 INSTITUIÇÕES PÚBLICAS: RESULTADOS E FREIOS AOS ATORES POLÍTICOS

A maioria dos estudiosos sobre processos de formação de comunidades de segurança e integração regional enxergam as instituições como principais elementos para o funcionamento adequado de qualquer comunidade (ZACARIAS, 2010; NATHAN, 2013; ROPP, 2010).

De acordo com Sakol (2000), as instituições são responsáveis pela qualidade de vida dos cidadãos dentro da sociedade. Elas afetam a organização e o desenvolvimento socioeconômico e político dessa sociedade, e a origem e a concepção das instituições. Desde o final da Guerra Fria, tornaram-se um aspecto-chave da política mundial para o alcance da Boa Governança. E a resposta para a pergunta por que os Estados-membros da SADC têm enfrentado dificuldades para se constituírem como uma comunidade de segurança regional reside, essencialmente, na falta de coerência e consistência institucional entre os países da África Austral, que tem origens na própria gênese histórica e política da elite regional atual, cujos laços têm por base a cumplicidade desenvolvida na época da luta pela libertação nacional.

A existência de instituições de qualidade para o desenvolvimento de uma comunidade de segurança enfatiza que, para a Boa Governança, faz-se necessária a prática de políticas eficientes e transparentes.

A abordagem institucional de March e Olsen (2006) define as instituições a partir dos resultados e impactos que essas podem trazer ou causar para os atores políticos. Entendem as instituições como espaços imaginados para organizar a política e para causar efeitos sobre como delegar autoridade e poder constituído, e sobre como exercer esse poder de forma legítima, controlada e redistribuída.

Em sustentação a essa abordagem institucional, com base na percepção de Orren e Skoworonek (2004), as instituições são responsáveis por construir e garantir os códigos comportamentais apropriados entre atores políticos, criação de laços afetivos e a crença numa ordem legítima. Discorrem ainda sobre o que as regras e práticas especificam sobre o que é normal, o que deve ser esperado, o que pode ser invocado, e o que faz sentido dentro da comunidade. Isto é, o que esperar do cidadão normal, responsável e, ainda que falível, eleito representante, administrador ou juiz e qualquer outra função de responsabilidade nas estruturas governamentais.

A desarticulação das finalidades institucionais é vista como algo complexo, especialmente nos contextos institucionais em que existem níveis variados e multicêntricos de tomada de decisões, que são tomadas partindo de interação de vários processos autônomos.

Simon (1965, p. 115), em seus estudos sobre o impacto das instituições nos atores políticos, parte do pressuposto de que as instituições baseiam-se em regras e rotinas. A questão principal sobre as regras institucionais reside em como são aplicadas e como os atores as concebem. Para esse estudioso, a regulação é formada e interpretada partindo de interpretações constitutivas, incorporada aos elementos em comum dos membros dessa comunidade, como a história da língua, as experiências, as memórias e a confiança desenvolvida entre si.

Outros estudiosos de instituições políticas, dentro dessa abordagem como Pitkin (1967) e Merton (1938), admitem que em uma comunidade podem ocorrer situações de contradições, competitividade e conflitos sobre como algumas regras e procedimentos político-institucionais funcionam, ou devem funcionar. No entanto, os autores entendem essas divergências como parte de um processo democrático, sendo que a legitimidade das instituições políticas se encontra parcialmente baseada na expectativa de que sempre se alcançará um resultado que traga benefícios para todos os Estados-membros.

Eles entendem, ademais, que os atores políticos, apesar da existência de preceitos institucionais claros e previamente acordados, desviam-se das regras estabelecidas. Para evitar que essas situações ocorram, exige-se que se distingam as regras e o espaço entre a sua realização e o comportamento prevalecente entre os membros. Com isso, é importante procurar compreender melhor os tipos humanos selecionados e formados em diferentes instituições e processos.

Assim, pode-se saber como e porque diferentes instituições atingem um grau normativo confiável de credibilidade. Além disso, é importante entender as condições institucionais pelas quais os atores políticos sentem-se motivados e capazes de cumprir os códigos de comportamento apropriado. Particularmente, é importante que as instituições evidenciem claramente a coexistência da lógica de adequação e da lógica de consequências.

Finalmente, no estudo das instituições, partindo da perspectiva histórica de Sanders (2006), North (1990) e Rose (1995), consideramos o *Institucionalismo Histórico* como uma corrente analítica importante para esclarecer e analisar as interações políticas, em contextos de estruturas de regras que são elas próprias criações humanas e, em sequência, como se vive. Esses autores criticam as correntes de análise institucional que consistem em apresentar as

interações em apenas um ponto no tempo e no espaço das estruturas de regras e instituições em que elas ocorrem, para chegar às conclusões.

No Institucionalismo Histórico, o processo de construção das normas, regras e comportamentos-padrões são dependentes da trajetória histórica institucional, e de como se dá o conhecimento da evolução histórica dos valores culturais daquela sociedade. No entanto, os princípios básicos do Institucionalismo Histórico lidam com interesses em construção, com a manutenção e a adaptação das instituições e, portanto, preocupam-se com a definição das motivações humanas em termos de objetivos públicos e de ação coletiva.

À Boa Governança importa, portanto, a constituição de uma comunidade de segurança regional, cuja estabilidade democrática e o sucesso interno das unidades políticas que compõem uma região seja essencial. A respeito disso, Ajayi (2001) versa que é impossível que um grupo de Estados interajam ao nível da política regional e internacional se as instituições e sistemas políticos domésticos permanecem débeis e ineficientes para responder aos desafios de segurança.

Dentro da literatura sobre Boa Governança existem diversas definições considerando ora o contexto histórico-político, ora o econômico. Não se pretende, com isso, atribuir um contexto superior ao outro; entretanto, importa, sim, ressaltar que tais definições explicam realidades paralelas e que se complementam.

Nesse âmbito, este trabalho apresenta duas definições complementares que se desenvolveram em contextos diferentes, mas ambas com a mesma finalidade de impulsionar o desenvolvimento sociopolítico e econômico sustentável, sendo uma do Banco Mundial e a outra da Nova Parceria Africana para o Desenvolvimento (NEPAD).

O Banco Mundial (2002) define a Boa Governança como o conjunto de princípios-chave que culminam com a abertura dos Estados para elaboração e implementação de políticas transparentes. Ou seja, a criação de um sistema burocrático orientado pelos princípios da ética, como também as ações do governo local quanto à promoção de mecanismos eficazes para a participação da sociedade civil na gestão de assuntos públicos.

Para Sharma (2002), a visão do Banco Mundial pressupõe a existência de Estado e Governo orientado por princípios liberais, ou seja, a descentralização de poderes e recursos, a participação pública da sociedade e a prestação de contas, mantendo o respeito às diferenças e às pluralidades da sociedade.

Segundo a definição da NEPAD, instituir a Boa Governança significa que um Estado assumirá em sua administração transparência, integridade e respeito pelos direitos humanos,

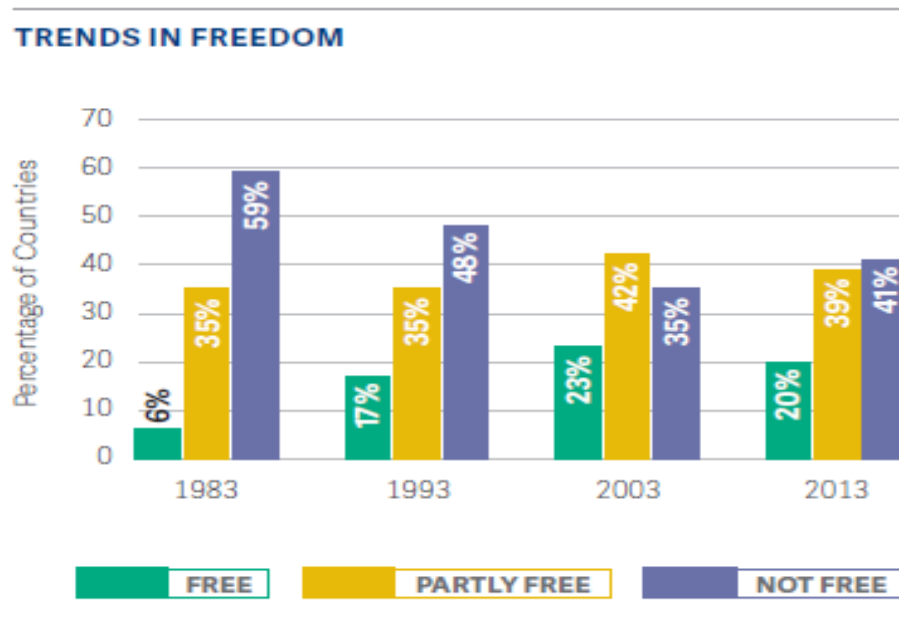
como também, a precisão e rigor nos mecanismos dos processos de tomada de decisão, incluindo, assim, a existência de um parlamento que esteja a serviço do povo.

Alguns autores que estudam (sobre) a Boa Governança no contexto africano, entre eles Phiriyane (2002) e Sadie (2002), entendem que a definição adotada pela NEPAD é a mais indicada para se compreender o porquê de os Estados-membros da África Austral terem dificuldades para se constituírem como uma comunidade de segurança regional. Esses autores consideram que a definição da NEPAD analisa a Boa Governança como elemento inseparável da democracia e do desenvolvimento em diferentes níveis. E, devido ao seu surgimento ter ocorrido em contexto africano, por iniciativa própria dos seus líderes, permite que o conceito de Boa Governança, o qual prevalece na NEPAD, seja amplamente aceito.

A questão fundamental que sobressai é a necessidade de entendimento de como os Estados africanos apreendem e respeitam os princípios de boa governança, e o lugar da democracia como resposta aos desafios da segurança regional e continental, ou seja, como se processa o respeito ao Estado de direito e ao constitucionalismo, aos direitos humanos e à liberdade civil e de expressão, e, também, como se recusa a apropriação inadequada de bens públicos (corrupção).

O relatório mundial corrobora esse posicionamento, em especial, sobre a questão da liberdade (FREEDOM HOUSE, 2014). Tal documento constata que o respeito pela liberdade civil e pela participação política na África Subsaariana, em geral, é problemático. Nas últimas três décadas, tem se registrado um declínio drástico da Liberdade Civil (CL) em relação às outras partes da África e do mundo, conforme é apresentado no mapa a seguir que expõe essa tendência a partir de três categorias: livre, parcialmente livre e não livre.

Gráfico 1 – Tendência da Liberdade Civil (CL) na África Subsaariana entre 1983 e 2013



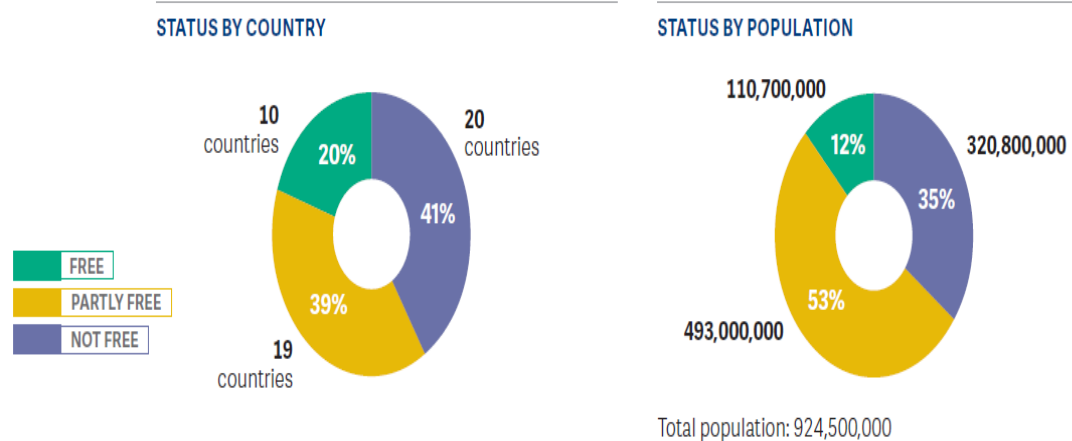
Fonte: *Freedom in the World*, 2014 (p. 1-2): Sub-Saharan Africa.

(Legenda: verde: livre; amarelo: parcialmente livre; azul: não livre – ou com restrições de liberdade)

Neste gráfico, destaca-se que a África Subsaariana¹⁷ é composta por um total de 42 países, com uma população de, aproximadamente, 924.500.000 pessoas. Entretanto, dentre o total de países que compõem a região, apenas 20% (correspondente a dez países) são considerados “livres”, e 12% da população (correspondente a 110.700.000 de pessoas) é considerada “livre”. Os demais países e a população são considerados “parcialmente livres” ou “não livres”. Já o segundo gráfico possibilita visualizar a questão da liberdade na África Subsaariana, mas, agora, categorizada em “países” e em “população”.

Gráfico 2 – Liberdade Civil (CL) por país e população África Subsaariana

¹⁷ O gráfico apresenta situação dos direitos humanos para um total de 50 países, que compõem a África Subsaariana, dos quais 14 constituem a África Austral. Não se tentou limitar a base de dados da *Freedom House*, mas abrir espaço para que este trabalho faça uma leitura orientada para a África Austral, com foco na situação de direitos humanos nesta região.



Fonte: *Freedom in the World: Africa Subsaariana Africa*, 2014.

A questão de respeito à liberdade civil na África Subsaariana neste gráfico, também é problemática e crônica. Observa-se que, durante o ano de 2014, dentre os quinze Estados-membros da SADC, apenas cinco mantiveram-se na categoria de Estados livres (África do Sul, Botsuana, Namíbia, Lesoto e Maurícias), ao passo que os outros dez Estados foram classificados como “sem liberdade”.

Patel (2002) fez uma análise sobre a democracia na África Austral a partir de quatro princípios que o autor considera primordiais para a Boa Governança: a) adesão à Constituição; b) respeito às liberdades civis e direitos políticos; c) transparência eleitoral; e d) níveis de participação das mulheres em processos de tomada de decisões na SADC. A conclusão foi que, desde a metade de década de 1990, os países da África Austral envidam esforços com vistas à consolidação do processo democrático. Contudo, fortalecer as instituições políticas, tanto na esfera doméstica, quanto na esfera regional da SADC, lamentavelmente, não faz o discurso se concretizar na prática. A região vivencia grandes desafios e impasses não favoráveis à implantação do processo democrático nos países. Têm-se exemplos recentes como as crises políticas de Zimbábue e Madagascar e a extensa guerra civil na República Democrática do Congo, conflitos que violam a liberdade civil e a participação política na região (PATEL, 2002). A situação das liberdades civis por Estado-membro da SADC, em 2014, é apresentada na tabela seguinte:

| Livre | Parcialmente Livre | Não Livre |
|---------------|--------------------|--------------------------|
| Namíbia | Moçambique | Angola |
| Botsuana | Madagascar | Zimbábue |
| | | República Democrática do |
| África do Sul | Zâmbia | Congo |
| Maurícias | Tanzânia | Suazilândia |
| Lesoto | Seychelles | |
| | Malavi | |

Quadro 3 – Situação da liberdade civil entre os Estados-membros da SADC em 2014.

Fonte: *Relatório de Liberdade Mundial: sub-região da África Austral, 2014*. Elaborada pelo autor, 2015.

Baseado nas categorias utilizadas pela *Freedom House*¹⁸, de classificação de liberdades e direitos humanos, o relatório nos permite analisar os níveis de respeito pela liberdade de Participação Política (PR) e Liberdade Civil (CL) (as duas categorias foram previamente definidas como sendo variáveis-chaves para avaliar o nível de Boa Governança dentro dos Estados-membros da SADC). Em busca de um entendimento sobre a possível existência de diferenciais no contexto sociopolítico entre os Estados, verifica-se de que forma esse fato influencia o desenvolvimento da África Austral enquanto Comunidade de Segurança à luz da teoria sobre a questão, previamente adotada e discutida no capítulo anterior.

Os gráficos que seguem apresentam análises sobre a variação dos níveis de Participação Política (PR), Liberdade Civil (CL) e do Status Geral da população de cada um dos Estados-membros em termos de direitos humanos em geral. Nos últimos vinte anos de suposta democracia dos Estados da África Austral. A análise gráfica nos permite descrever a situação sociopolítica entre os membros, em termos de Boa Governança, incluindo as diferenças existentes entre eles. Desse modo, será possível fazer uma análise sobre as implicações das diferenças internas prevaletentes entre os Estados da SADC no processo de formação da comunidade de segurança na região.

¹⁸Esse trabalho analisou o processo de desenvolvimento da Comunidade de Segurança da África Austral em um período correspondente a 20 anos (1994-2014), período em que essa região foi recriada. Entretanto, aqui considerou-se a pesquisa quinquenal, períodos de cinco anos, sendo possível captar apenas 3 períodos (1995-2010) no relatório. Para suprir a lacuna, os demais recursos (relatórios e protocolos oficiais da SADC, documentos produzidos por outras instituições, literatura diversa) serão usados para suprir o período não representado pela base de dados. Os três gráficos foram desenvolvidos pelo autor baseando-se no relatório da Freedom House de Direitos Humanos: *Freedom in the World Country Ratings*, (1972 – 2013).

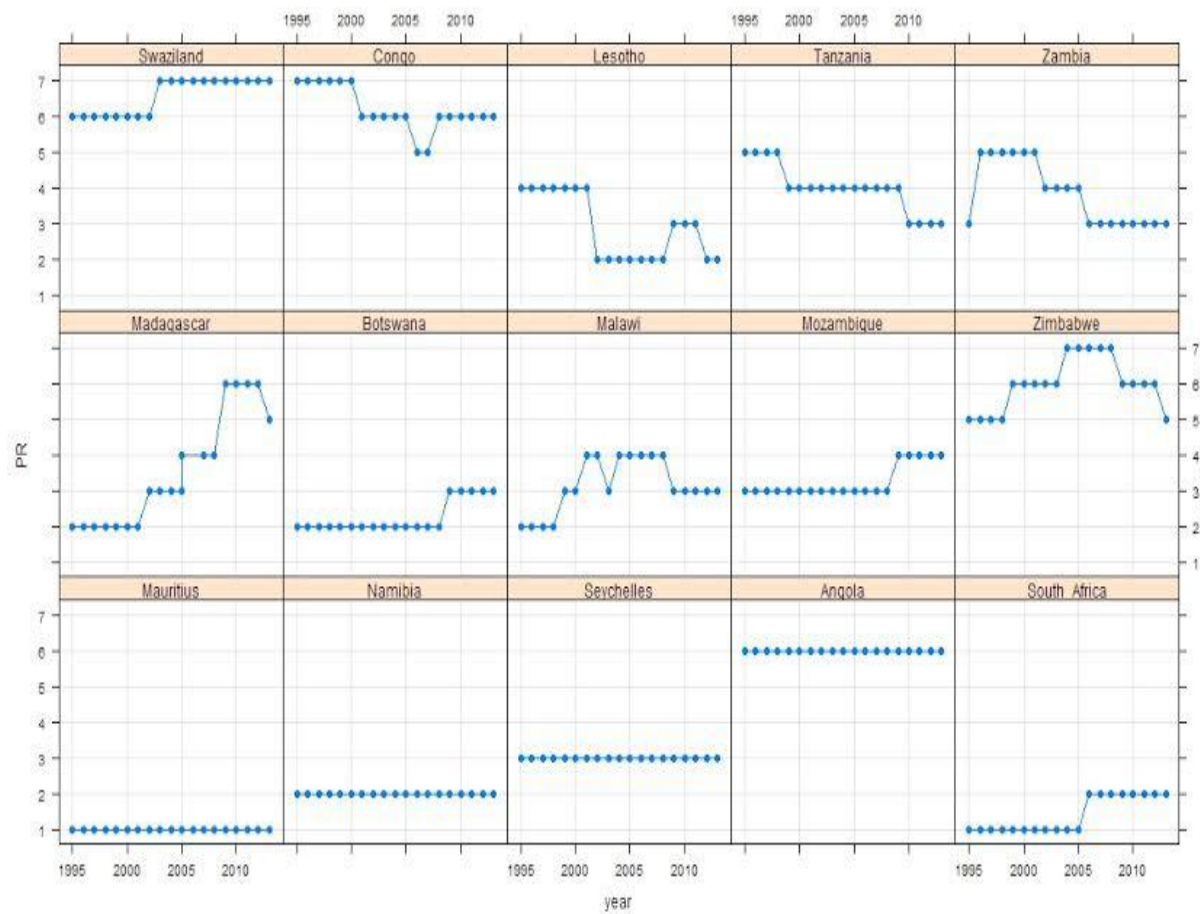
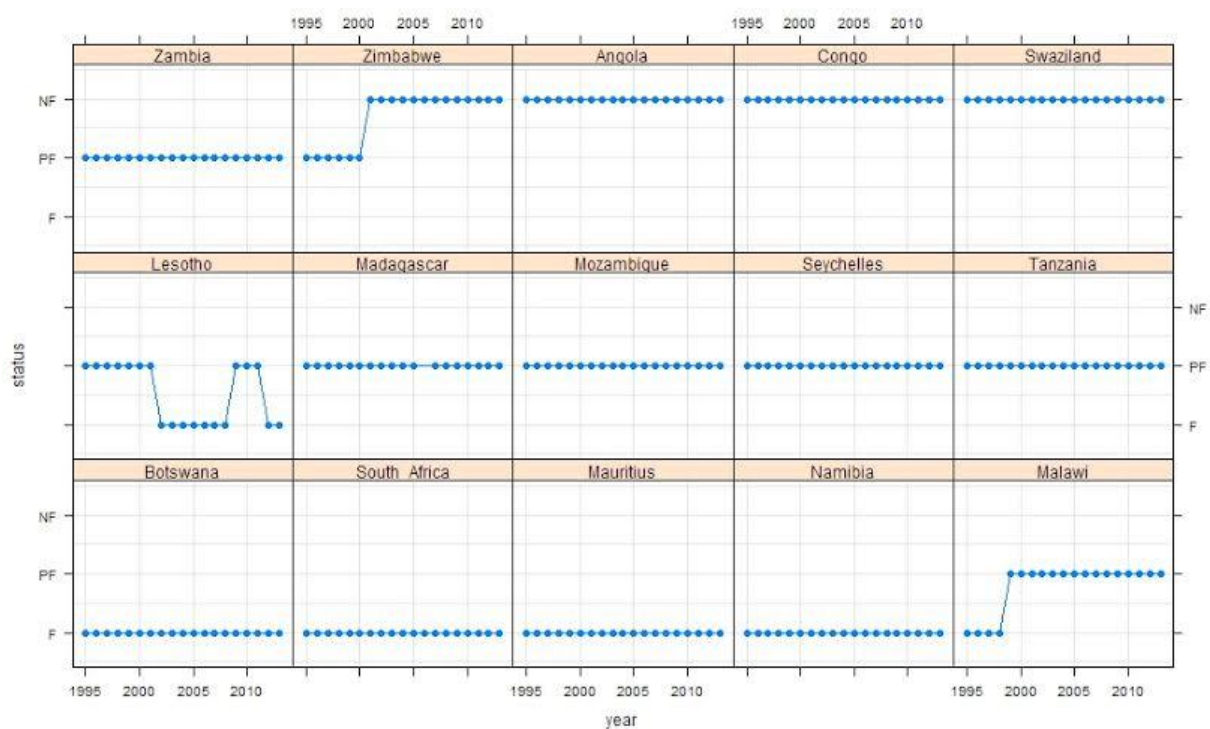
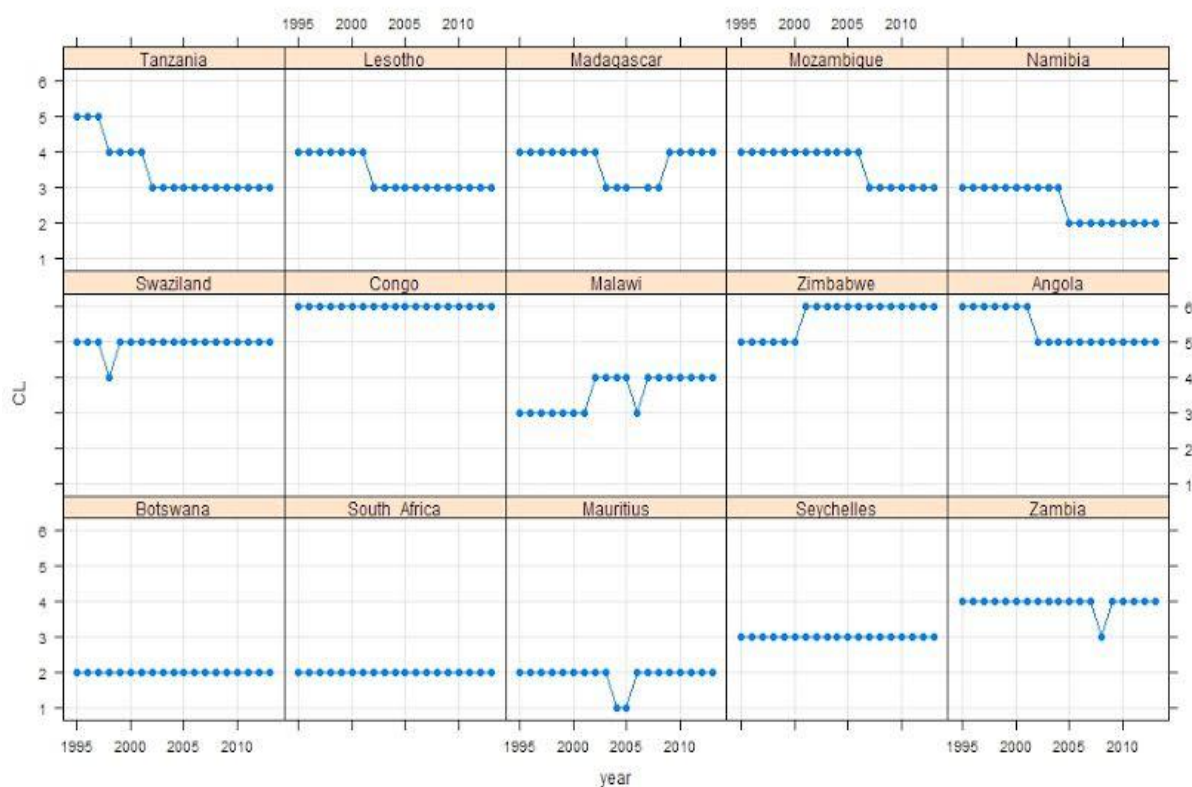


Gráfico 3 – Níveis de Participação Política (PR) nos Estados-membros da África Austral.

Fonte: *Freedom in the World Country*, período 1975 – 2013. Gráfico elaborado pelo autor, 2015.



Ao longo do período, numa análise sobre os direitos humanos nos Estados-membros, pode-se verificar que os índices têm se mantido constantes. Por exemplo, a variação dos PR, CL e Status Geral de cada país que, em 2014, foram classificadas como “livre”, “parcialmente livre” e “não livre” pela *Freedom House* têm se mantido no mesmo estágio ao longo do período de 1995 a 2013. O que confirma a existência de divergências de caráter sociopolítico sobre como os Estados-membros da SADC devem orientar a sua política de segurança.

Uma análise dos Estados-membros da SADC, por uma perspectiva de direitos humanos como indicador básico de respeito aos princípios da democracia, revela que poucos países são realmente democráticos ou caminham para tornarem-se democráticos. Entre esses, apenas quatro se destacam como Estados de alta estabilidade, nomeadamente: Botsuana, África do Sul, Maurícias e Seychelles.

A situação de Malavi merece atenção porque, no início do período em análise, apresentou-se como um país livre e, desde o ano 2000, o país encontra-se em um estágio parcialmente livre/estabilidade média. Os países de estabilidade média são os seguintes: Malavi, Madagascar, Moçambique, Seychelles, Tanzânia, Zâmbia (embora este último apresente tendências de deslocamento para estágio de baixa instabilidade) e Lesoto (país que chamou atenção pela variação de estágio ao longo do período. Entre 2000-2005, destacou-se pela alta estabilidade numa longa história de instabilidade política). E, finalmente, os países de baixa estabilidade são: Zimbábue, Angola, Suazilândia e Zâmbia.

O segundo nível de análise que este trabalho apresenta diz respeito ao investimento em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) em setores considerados chaves para o Estado de Boa Governança e segurança: o setor da educação, o setor da saúde e o setor militar. A análise busca entender as possíveis relações existentes entre o nível de investimento nesses setores e o Estado de direito entre os Estados-membros da África Austral. Os gráficos que seguem são de criação do autor do texto, com base nos dados emitidos pelo Banco Mundial.¹⁹

¹⁹Essas bases de dados serão apresentadas como anexo, ao final deste trabalho. Para mais detalhes, consulte: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

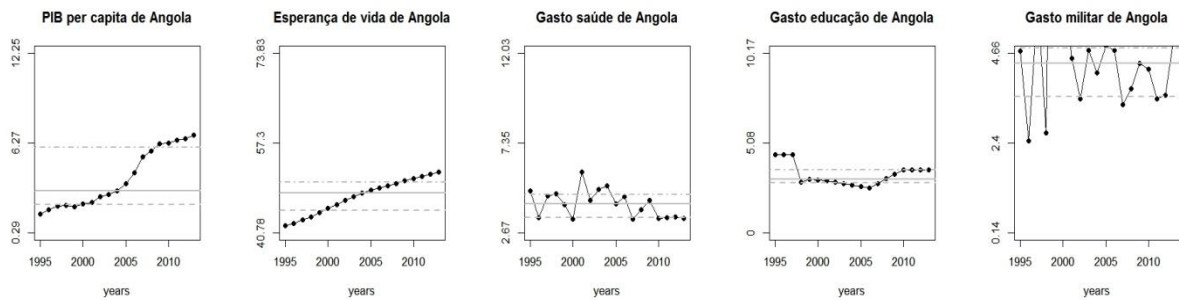


Gráfico 6 – Relação entre o PIB e a Boa Governança na República de Angola.

Fonte: *The World Bank Country*, período 1995 -2013. Gráfico elaborado pelo autor, 2015.

Em relação à Angola, o gráfico 6 acima demonstra que os investimentos têm sido consideravelmente menores na educação e na saúde, e maiores no setor militar. Por outro lado, a análise anterior sobre o nível de PR, CL e Status Geral do país, em relação aos direitos humanos, apresenta uma constância no estágio de baixa estabilidade. Um dos maiores reflexos do desrespeito às práticas democráticas e aos princípios de Boa Governança em Angola é o impacto direto na expectativa de vida do cidadão angolano, que tem se mantido muito baixo ao longo do período de análise (abaixo dos 50 anos de idade).

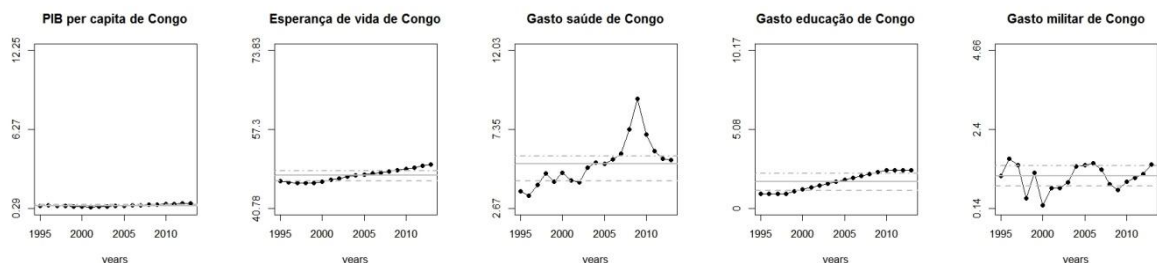


Gráfico 7– Relação entre o PIB e a Boa Governança na República Democrática do Congo (RDC).

Fonte: *The World Bank Country*, período 1995 -2013. Gráfico elaborado pelo autor, 2015.

A situação de investimento nos setores da educação, da saúde e no setor militar, na RDC, tem se mostrado muito problemática. Pois, apesar de apresentar tendências de melhorias no comportamento das variáveis em análise, o país encontra-se em uma guerra civil que se prolonga por mais de uma década. Esse fato pode ser explicado pelo baixo PIB do país. Os gráficos apresentam, ainda, uma relação direta dos investimentos no setor militar com as variáveis Liberdade Civil (CL), Participação Política (PR) e Status Geral, sendo que RDC enquadra-se na categoria dos países de baixa estabilidade, com expectativa de vida abaixo de 50 anos de idade.

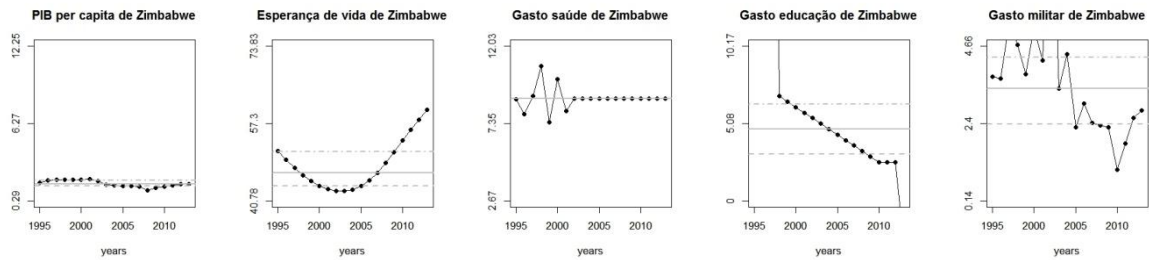


Gráfico 8 – Relação entre o PIB e a Boa Governança na República do Zimbábue.

Fonte: *The World Bank Country*, período 1995 – 2013. Gráfico elaborado pelo autor, 2015.

A análise sobre o Zimbábue apresentou-se uma das mais interessantes pelo nível de variação: de estabilidade média para baixa e que tem se mantido no mesmo estágio ao longo dos períodos 1885 – 2001 e 2001 – 2010. Em termos de investimento, o Zimbábue foi um dos países que mais investiu no setor da educação, chegando a atingir 15% em relação ao PIB. Pode-se verificar, ainda, que no início do período de análise o Estado investiu massivamente no setor militar, mas, ao longo dos vinte esse investimento tem declinado drasticamente, com menor pico em 2010 (-3%). Esse país vive uma tremenda instabilidade política e militar, desde o início da década de 2000.

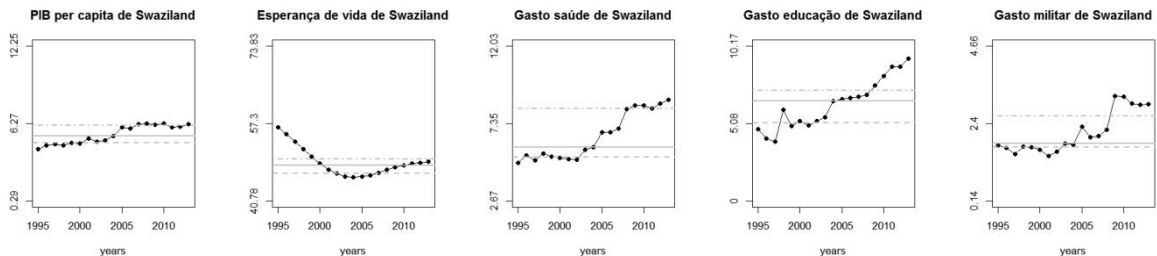


Gráfico 9 – Relação entre o PIB e a boa governança no Reino da Suazilândia.

Fonte: *The World Bank Country*, período 1995 – 2013. Gráfico elaborado pelo autor, 2015.

O reino da Suazilândia é das poucas monarquias que perduram no mundo e, apesar de ser totalitária, os investimentos nos setores da educação e da saúde são um dos mais elevados entre os países da SADC, um fato similar ao observado no Zimbábue. Contudo, o investimento no setor militar é também consideravelmente alto. Esses investimentos massivos podem ser explicados pelo crescente nível de contestação popular, relacionado a casos extremos de violação dos direitos políticos e de liberdade civil pelas elites do reino.

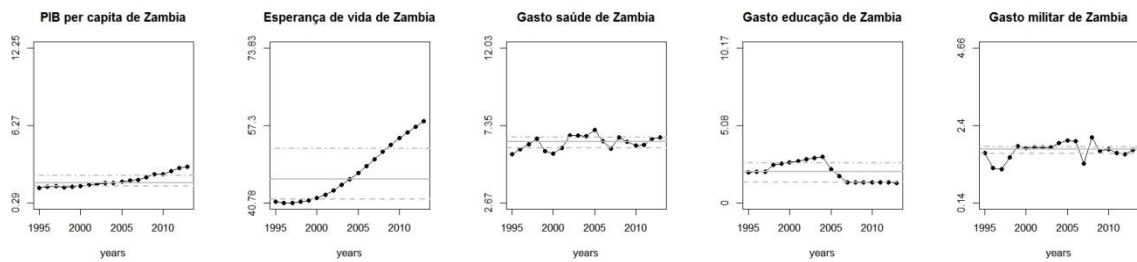


Gráfico 10 – Relação entre o PIB e a Boa Governança na República do Zâmbia.

Fonte: *The World Bank Country*, período 1995 – 2013. Gráfico elaborado pelo autor, 2015.

O Zâmbia é considerado um país emergente, com investimentos que têm se mostrado constantes em relação aos três setores: educação, saúde, militar. No entanto, o investimento no setor militar tem se apresentado sempre superior ao que se investiu em educação, o que constitui um problema para alcançar a boa governança. Haja vista que a variação do *CL* e *PR* se manteve constante na categoria de “baixa estabilidade” e, desde 2008, o Zâmbia se manteve na categoria de “estabilidade média”. Por outro lado, importa observar que, em termos de expectativa de vida, o país tem evoluído bastante ao longo do período analisado.

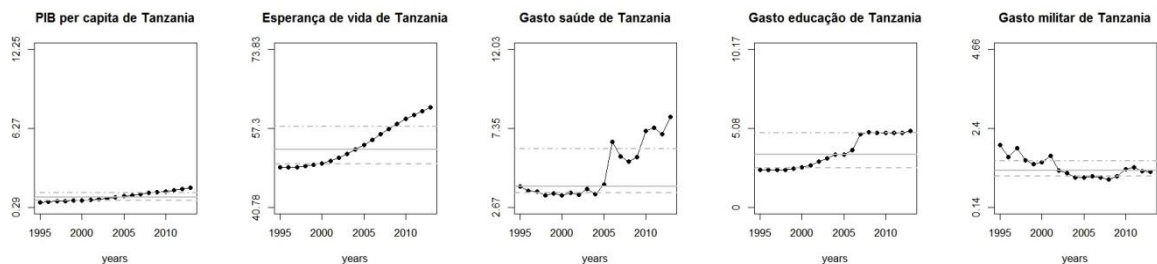


Gráfico 11 – Relação entre o PIB e a Boa Governança na República Unida da Tanzânia.

Fonte: *The World Bank Country*, período 1995 – 2013. Gráfico elaborado pelo autor, 2015.

A Tanzânia, apesar de ainda encontrar-se na categoria de “estabilidade média”, vem evoluindo no respeito pela *PR* e *CL*, apresentando padrão de melhoria nos investimentos para a saúde e a educação em relação ao PIB. Trata-se de um dos poucos Estados-membros da SADC em que os investimentos nestes setores são mais elevados que no setor militar, o qual, desde 1995, tem declinado significativamente.

O maior investimento nos setores da educação e da saúde tem, consequentemente, refletido nas expectativas de vida que, no período inicial da análise, estavam entre as mais baixas da região (abaixo dos 50 anos de idade) e, desde então, têm crescido continuamente, de modo que, no período final da análise, atingiu índice acima de 60 anos de idade.

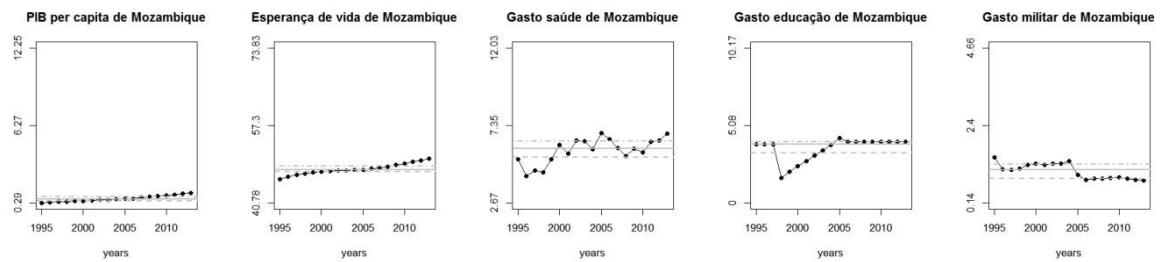


Gráfico 12 – Relação entre o PIB e a Boa Governança na República de Moçambique.

Fonte: *The World Bank Country*, período 1995 – 2013. Gráfico elaborado pelo autor, 2015.

Moçambique é um país que apresenta dificuldades em destacar-se do seu passado associado à guerra civil. Entretanto, no período analisado, demonstra que conseguiu sair do estágio crítico de baixa estabilidade, em termos de PR e CL, para a categoria de “estabilidade média”, em que vem se mantendo sem muita variação por mais de duas décadas.

Com respeito aos setores da educação e da saúde, apesar de ainda ser baixa e crítica a condição de ensino e de oferta dos serviços da saúde, estatisticamente, Moçambique tem conseguido manter investimentos bons e constantes. No entanto, esse fato não se traduz em melhoria de qualidade porque o PIB de Moçambique é um dos mais baixos da região. Por outro lado, o investimento no setor militar tem baixado continuamente ao longo do tempo. O quadro analítico de Moçambique tem demonstrado que se trata de um Estado ainda em processo de mudanças e construção de instituições públicas e sociais.

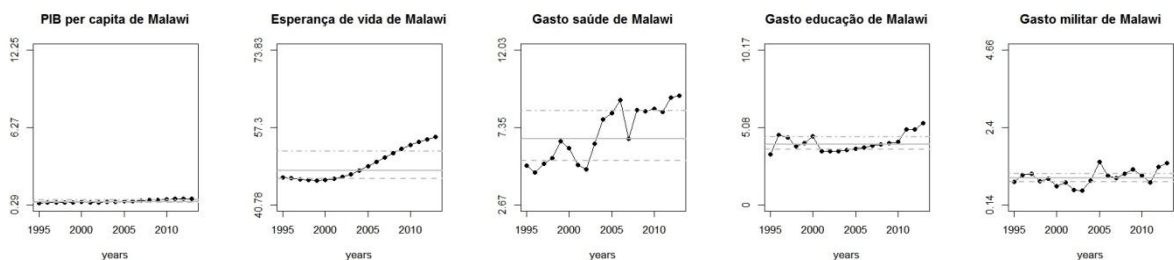


Gráfico 13 – Relação entre o PIB e a Boa Governança na República de Malawi.

Fonte: *The World Bank Country*, período 1995 – 2013. Gráfico elaborado pelo autor, 2015.

Malawi é considerado um dos países mais pobres da região e, nos últimos tempos, vem sofrendo uma série de crises e reveses políticos, que culminaram com a chegada de Joyce Banda à presidência. O Estado se empenhou em melhorar os investimentos nos setores da educação e da saúde, em detrimento do setor militar. Porém, por ser um dos países mais pobres do mundo, esses investimentos não conseguem resultar em melhor qualidade de vida

para a população. Como se pode ver no gráfico anterior, a expectativa de vida em Malavi é muito baixa e, mesmo com a tendência de elevação, permanece abaixo dos 50 anos de idade.

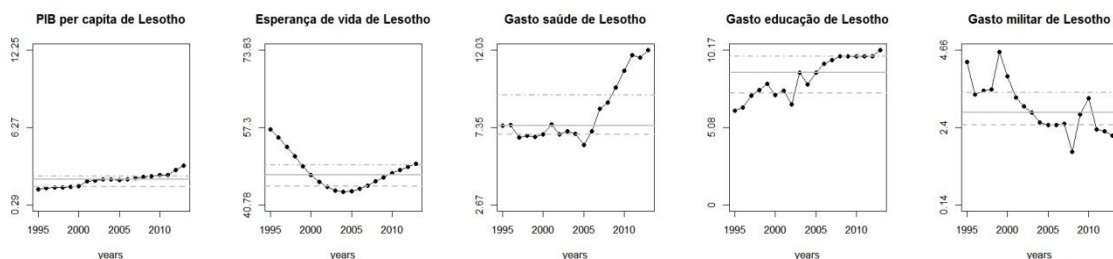


Gráfico 14 – Relação entre o PIB e a Boa Governança no Reino de Lesoto.

Fonte: *The World Bank*, período 1995 – 2013. Gráfico elaborado pelo autor, 2015.

Lesoto é uma das pequenas monarquias tradicionais sobreviventes e pobres no mundo. Tem apresentado muita variação em termos da Participação Política – PR e da Liberdade Civil – CL, e também tem variado entre as categorias de estabilidade média e baixa ao longo do período em análise. Em termos de investimentos nos setores da educação e da saúde, desde o período 2003 – 2005, demonstra um crescimento significativo, chegando a atingir o pico de 10% do seu PIB em 2010.

Esse país revela-se interessante para a pesquisa em razão da relação existente entre o decrescente nível de investimento no setor militar e a elevação dos gastos nos setores da saúde e da educação, consequentemente, essa mudança teve um impacto positivo na melhoria do Status Geral de Direitos Humanos, para um país de estabilidade média.

Convém destacar, no entanto, que essa mudança não resultou no aumento de expectativa de vida das pessoas, havendo um decréscimo significativo, chegando a atingir o pico médio de 45 anos de vida para cada cidadão.

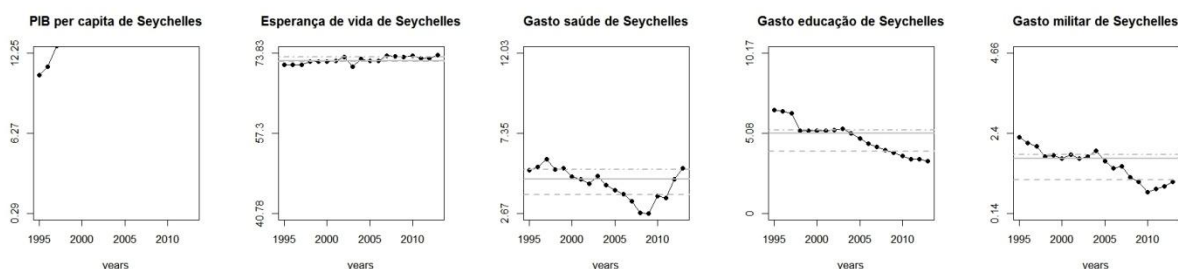


Gráfico 15 – Relação entre o PIB e a Boa Governança na República de Seychelles. Fonte: *The World Bank*, período 1995 – 2013. Gráfico elaborado pelo autor, 2015.

Seychelles é uma das pequenas ilhas da região da África Austral, mas, faz parte do grupo de países que possuem as mais altas rendas *per capita* do mundo, aproximadamente, R\$17.000,00 do PIB *per capita*. Trata-se de um país estável, embora, nesta pesquisa, esteja enquadrado na categoria média em termos de Status Geral de Direitos Humanos.

O investimento que Seychelles realizou nos setores da educação e da saúde, em relação ao PIB, é um dos maiores entre os Estados-membros da região. O quadro analítico deste país permite concluir que existe uma relação intrínseca entre garantir maiores investimentos em setores-chaves de Boa Governança, com a segurança em relação aos direitos humanos e expectativa de vida (acima dos 70 anos de vida). A mesma analogia pode ser feita em relação ao investimento no setor militar que vem decrescendo, o que revela a prevalência de um ambiente de estabilidade democrática.

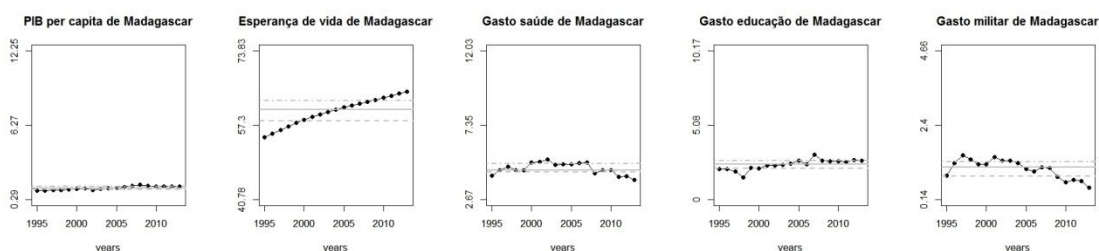


Gráfico 16 – Relação entre o PIB e a Boa Governança na República de Madagascar.

Fonte: *The World Bank*, período 1995 – 2013. Gráfico elaborado pelo autor, 2015.

Durante o período da análise, Madagascar vem sofrendo uma tremenda variação, nos níveis de PR e CL, o que foi expresso de forma acentuada na variável *PR* em 2001. Esse fato deslocou o país da categoria de “alta estabilidade” para “estabilidade média”, em relação aos direitos humanos.

No setor da saúde, o investimento era um dos mais baixos da região e foi drasticamente afetado com a crise política que resultou no declínio do Status Geral de Direitos Humanos no país, tendo caído de 3,5% para, aproximadamente, 2,7%. No setor da educação, o investimento manteve-se constante com uma pequena subida de, aproximadamente, 1% em 2005 e rapidamente voltou a manter sua situação normal de 3%.

O fato mais curioso em Madagascar foi que, apesar de ser um país com um PIB muito baixo, o nível de expectativa de vida tem crescido significativamente ao longo do período de análise: de uma média aproximada de 45 anos de vida em 1995, a uma média de, aproximadamente, 50 anos, para finalizar o período de análise. Pode-se considerar que, apesar de haver aumento na expectativa de vida, esse ainda se encontra em um patamar muito baixo.

Por outro lado, o nível de investimentos no setor militar tem decrescido significativamente, saindo de 1,5% em 1995 para, aproximadamente, 0,5% em 2013.

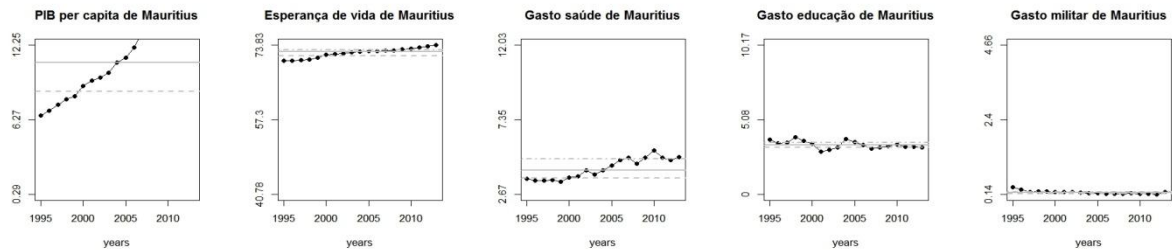


Gráfico 17 – Relação entre o PIB e a Boa Governança na República das Ilhas Maurícias.

Fonte: *The World Bank*, 1995 – 2013. Gráfico elaborado pelo autor, 2015.

As Maurícias não se diferem de Seychelles em termos de PIB, possuindo também uma das maiores rendas *per capita* do mundo, com cerca de R\$ 9.300,00 *per capita*. Ele apresenta altos investimentos nos setores da educação e da saúde em relação ao seu PIB. O quadro analítico desse país releva também uma relação intrínseca entre os níveis de investimento em setores-chaves de Boa Governança e garantias de liberdades civis aos indivíduos.

O investimento no setor militar é pouco relevante na medida em que não se tem um inimigo externo declarado. Esse fato, ao mesmo tempo, reflete ao nível de qualidade de vida: a expectativa de vida nas Maurícias é uma das mais elevadas na região (em torno de 75 anos).

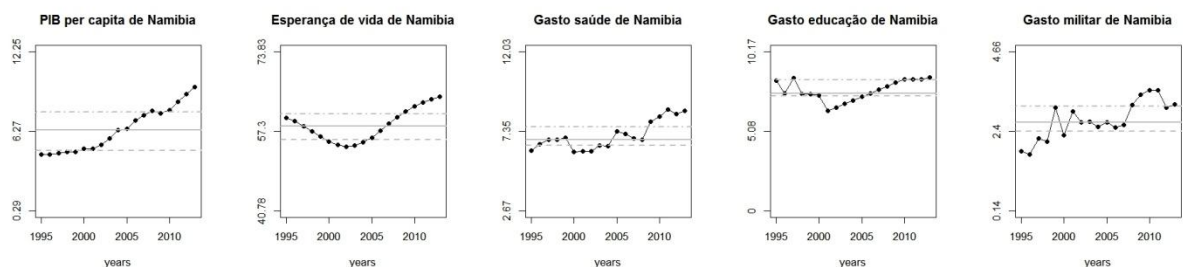


Gráfico 18 – Relação entre o PIB e a Boa Governança na República da Namíbia.

Fonte: *The World Bank*, período 1995 – 2013. Gráfico elaborado pelo autor, 2015.

Em termos de análise para esta pesquisa, a Namíbia apresenta-se de extremo interesse, haja vista que, ao longo do período analisado, apresentou uma variação drástica no item Status Geral de Direitos Humanos, especialmente em CL. No início do período, tratava-se de um país que beirava a baixa estabilidade e, dez anos após, em 2005, a Namíbia conseguiu deslocar-se para a categoria “alta estabilidade”. Esse fator talvez possa ser explicado pelo fato de, até 1994, o país estar sob o domínio do regime de *apartheid* sul-africano.

Os investimentos nos setores da educação, da saúde e no setor militar têm sido continuamente altos, sendo que o maior investimento no setor militar pode ser explicado pelo fato de a Namíbia ser um Estadonovo, no que diz respeito à aquisição de independência e autonomia do processo de *apartheid*, fazendo sentido que este setor esteja em processo de formação. No entanto, o alto investimento no militarismo não se traduziu em termos de ausência aos direitos humanos, o que favorece o país como um dos Estados da região com padrão de vida elevado e excelentes princípios de Boa Governança.

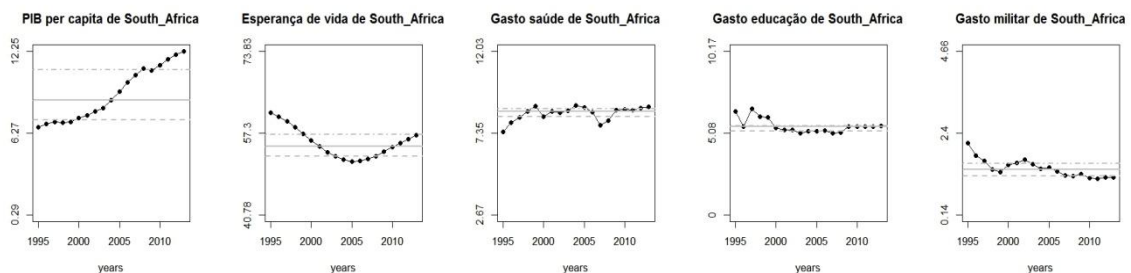


Gráfico 19 – Relação entre o PIB e a Boa Governança na República da África do Sul.

Fonte: *The World Bank*, período 1995 – 2013. Gráfico elaborado pelo autor, 2015.

A África do Sul é um país novo, que emergiu do regime de *apartheid*, em 1994, com uma postura exemplar em termos de respeito aos direitos humanos e aos princípios de democracia e de Boa Governança. Pode-se observar que, durante o período de análise deste trabalho, o país vem mantendo níveis constantes em termos de PR, CL e de Status Geral de Direitos Humanos.

A África do Sul apresenta grandes investimentos nos setores da educação e da saúde e, no setor militar, esses investimentos têm decrescido gradualmente, comparado com o ano do início da análise – 1995. Os investimentos no setor militar (seus níveis elevados e o decréscimo continuado) podem ser explicados pelo início da formação do Novo Estado Democrático e pela necessidade de servir como poder hegemônico regional, o que torna necessário o aparelhamento militar para poder oferecer melhor segurança aos países da região.

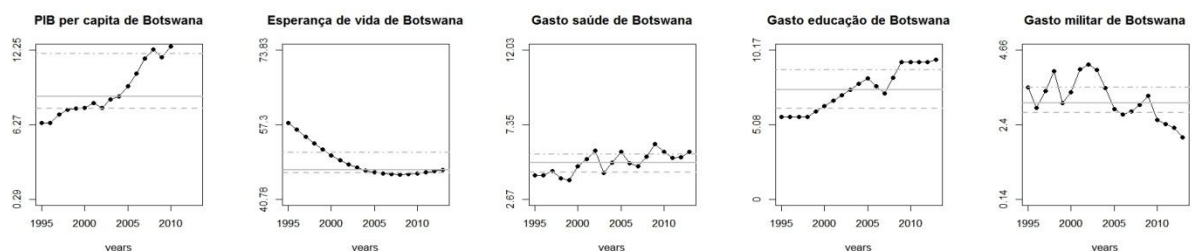


Gráfico 20 – Relação entre o PIB e a Boa Governança na República de Botsuana.

Fonte: *The World Bank Country*. Período 1995 – 2013. Gráfico elaborado pelo autor, 2015.

Botsuana é um dos países com a maior renda da região, possuindo o maior Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* da região. Em termos de PR, CL e Status Geral de Direitos Humanos, o país se manteve na categoria de “alta estabilidade” em quase todo o período analisado. Os investimentos têm buscado um equilíbrio entre os setores, com destaque para a educação.

Botsuana é um país abençoado com recursos naturais e tem sido um dos grandes exemplos de Boa Governança e uso consciente desses recursos. Apesar disso, a baixa expectativa de vida da sua população tem sido uma das mais preocupantes em toda a região e, possivelmente, em todo o mundo: Botsuana sofre as consequências da epidemia de HIV/SIDA (causa principal do declínio drástico na expectativa de vida) e, mais de 24,8% de sua população (2 milhões de habitantes) entre 15 e 45 anos de idade vive com o vírus da SIDA.

Em conformidade com o que foi analisado, portanto, a Boa Governança torna-se o elemento essencial para que os países da África Austral se estabeleçam como uma Comunidade de Segurança, sendo capazes de responder aos desafios atuais internos de segurança que cada região enfrenta.

4.4 OS DESAFIOS À BOA GOVERNANÇA NOS ESTADOS-MEMBROS DA SADC

A nível institucional, em democracias principiantes, as instituições e a existência de instituições políticas estáveis são fatores decisivos para o processo de democratização dos Estados. Na África Austral, com base na classificação de O'Donnell (1986), para que as instituições políticas alcancem a Boa Governança, precisam passar por dois momentos transitórios: do sistema autoritário ao regime democrático.

Patel (2002), seguindo a classificação de O'Donnell, considera que a África Austral ainda se enquadra na primeira fase: um momento transitório em que tentam se reconstruir depois das lutas para independência, posteriores guerras civis e, atualmente, problemas diversos como pobreza, epidemia de HIV/SIDA, corrupção, calamidades naturais.

O autor conclui que, apesar de se observarem alguns avanços nos processos democráticos, como a realização de eleições, promoção de governança local (descentralização de poderes em diversos níveis), respeito aos direitos humanos, participação da sociedade civil

e aumento do número de mulheres participando em processos políticos, estes são insuficientes e incipientes para que se possa afirmar que a maioria dos Estados-membros da SADC transitou/transitará do regime autoritário para o democrático.

A questão já caminha por, no mínimo, duas décadas, de 1994 a 2014, período em que embargaram a passagem de regimes pela ausência do multipartidarismo ou de transparência na prestação de contas, por exemplo. Ausências essas questionadas pela sociedade civil local e pelos organismos internacionais em quase todos os países da região. Outro agravante é a inexistência de mecanismos claros de participação política, isso porque uma grande parte da população (mulheres, jovens, pobres) encontra-se excluída dos diferentes processos políticos.

Quanto à SADC, como instituição e mecanismo de integração para segurança regional, diferentes pensadores, como Ndlovu (2013), Patel (2002), Nieuwkerk (2013), são consensuais na crença de que as legislações dos países africanos são elaboradas e orientadas por princípios da Democracia Liberal. O problema central, contudo, é que os Estados africanos distanciam-se do preconizado na constituição, porque a sua implementação tende a ser manipulada pela elite política nacional e regional, ou seja, as normas e acordos da SADC favorecem certos grupos de líderes políticos, antigos combatentes das lutas de libertação nacional. Um bom exemplo foi o momento de intervenção da SADC na resolução das crises políticas em Madagascar e no Zimbábue, com performance rigorosa.

O desafio para se alcançar a segurança regional na África Austral está intimamente ligado ao comportamento político doméstico de cada região que, conseqüentemente, garantirá a boa execução das normas da SADC. Esse cumprimento na contemporaneidade é débil. Ou seja, os Estados-membros usam os instrumentos regionais para servirem a si e não para a construção de interesses comuns da sociedade (NDLOVU, 2003).

Assim, os governantes dos Estados-membros da SADC, de forma consciente, violam os princípios da democracia e da boa governança em prol dos seus próprios interesses. Outro exemplo dessa conduta foi o processo eleitoral do Zâmbia, em 2001, em que se decretou uma emenda constitucional que criminalizava completamente os membros dos partidos da oposição que se reuniam em público. Por outro lado, os membros do partido do poder podiam reunir-se sem nenhum tipo de restrições. Observa-se que essa restrição aos direitos políticos foi extrema e oportunista. A polícia reagiu com violência, ameaças psicológicas e intimidação contra os líderes da oposição, entre os quais muitos foram detidos. Existem, ainda, casos de prisão de dirigentes de partidos da oposição durante o período pré-eleitoral.

Em Malavi, por exemplo, outros pesquisadores, Esok, Neuitt e Cowan (2002),

apresentaram evidências²⁰ de que o governo do país aplicou a violência policial para impedir que os líderes da oposição se reunissem no período eleitoral. Da mesma forma, as manifestações pacíficas de jovens estudantes e diversos movimentos da sociedade civil foram vítimas de ataques que incluíam o uso de armas de fogo.

Pode-se enumerar vários exemplos de restrições à liberdade de expressão na África Austral, nos casos de Zimbábue, Moçambique, Tanzânia e Angola, por exemplo, entre outros. Daí a importância do exercício feito, de analisar a correlação no âmbito dos direitos humanos, insistindo nos setores da educação, da saúde e no setor militar como variáveis para avaliar a qualidade e a existência, ou não, da Boa Governança dentro dos Estados-membros da SADC, como princípio básico para o desenvolvimento da comunidade de segurança regional.

Essa análise nos levou a constatar o que já havia sido estudado por autores como Nathan (2005, pp. 606–607) e de Dopcke (2005, pp. 16–17), que concluíram sobre a prevalência de dois blocos antagônicos dentro da SADC, o que dificulta uma política de segurança comum. Esses dois blocos são, nomeadamente, o *fencethreatybloc*, que é o grupo de países-membros da SADC, liderados pelo Zimbábue e cujos seguidores são Angola, Namíbia e República Democrática do Congo; e o *peacemakingbloc*, grupotambém composto de países-membros da SADC, liderado pela África do Sul e integrado por Moçambique, Botsuana, Lesoto, entre outros. Para o *fencethreatybloc*, a visão da política de segurança é militarista (segurança militar tradicional) e os mecanismos de resolução de conflitos, tanto de ordem interna quanto externa, tendem a ser por vias não pacíficas. Já em relação ao *peacemakingbloc*, sua concepção sobre política de segurança é aquela orientada pela visão da nova segurança, em que a resolução dos conflitos é feita por vias pacíficas. Tal grupo também considera os aspectos econômicos, ambientais e socioculturais como parte da segurança.

Essa divisão se observa claramente em questões políticas cruciais que envolvem a aplicação de medidas concretas e severas a um Estado-membro que tenha violado as regras da comunidade. A diferença de percepção sobre a política de segurança impacta muito no

²⁰O Relatório Internacional dos Direitos Humanos da Anistia Internacional (2013, p. 168) apresenta várias histórias e casos de violação de direitos humanos em Malavi. E destaca o caso mais polêmico de abuso de poder do Presidente Mutharika, que, deliberadamente, decidiu prender o advogado Ralph Kassambara: “on 13 February, Ralph Kassambara, a lawyer representing human rights activists and other dissenting voices, was arrested in Blantyre with his five security guards. The arrests followed an incident at his office in which Ralph Kassambara and his security team allegedly assaulted a group of men were believed to have been sent to patrol bomb the premises. The previous day, Kassambara had been quoted in the newspapers criticizing President Mutharika’s governance. Kassambara and the security team were detained and charged with kidnaping and unlawful wounding before being transferred to Chichiri Prison. On 15 February, he was released and rearrested the same day. On the 17 February, the High Court guaranteed an injunction for his immediate release. He still not been released when, in the 17 February, he was transferred to hospital for medical treatment. He has granted police bail and released from police custody on 21 February, without any charge”.

funcionamento da SADC, haja vista que a comunidade tem apresentado limitações em encontrar um consenso sobre crises políticas regionais.

No exemplo dado, quando Madagascar foi suspensa da comunidade (numa ação que resultou o envio de tropas de paz) e as crises políticas dos governos de Zimbábue, Suazilândia, República Democrática do Congo se agravaram não foi cogitado, em nenhum momento, o envio de tropas para manutenção da ordem, nem a suspensão desses Estados da SADC. E foram esses fatos que levaram Nieuwkerk (2013) a pensar que a SADC seja dominada por um grupo da elite política que manteve os laços de colaboração (desde o passado colonial) com o objetivo de se autoproteger sobre qualquer pressão interna e externa para uma reforma institucional e política.

Por exemplo, uma descrição do impacto das assimetrias político-ideológicas entre os Estados-membros relaciona-se à questão política do Zimbábue em que a SADC demonstrou claramente que está composta por dois grupos de governança. Um grupo é liderado pelos líderes dos ex-movimentos de luta pela libertação nacional, que sempre estiveram a favor de Mugabe e ZANU-PF, e o outro grupo de países como Malavi, Zâmbia e Botsuana que têm sido intolerantes ao regime ditatorial do Zimbábue, sendo a favor da existência de espaço político para partidos de oposição na região. E, no caso do Zimbábue, foram toleráveis à causa de MDC e sua liderança.

A República Democrática do Congo vê-se obrigada em apoiar Mugabe, como uma retribuição aos favores prestados por ele ao governo congolês, através de uma intervenção das forças militares zimbabueanas, em 1998, para impedir a entrada das forças rebeldes apoiadas pelos governos de Ruanda e Uganda contra o governo da família Kabila no Congo.

O Zâmbia, tradicionalmente, esteve contrário aos regimes autoritários africanos, tendo sido um dos primeiros países da região a tornar-se independente por vias não violentas. O primeiro presidente, Kenety Kwaunda, durante a guerra de luta pela libertação nacional do Zimbábue, providenciou apoio ao grupo revolucionário zimbabueano mais moderado, liderado por Dr. Juasua Nkomo, que lutava pela libertação da região denominada Mathabeleland, dos povos ndembeles de Zimbábue. Ao mesmo tempo, o Nkomo, na guerra civil angolana estava de lado do partido UNITA e não do partido MPLA.

A postura zambiana de não compactuar com regimes autoritários tem se mantido e os recém-falecidos presidentes Levy Mwanawassa e Rupiya Banda, durante a vigência de seus governos, foram os mais críticos opositores ao regime de Harare, que Mugabe denominou de “pequenos filhos dos imperialistas na África”.

Desse modo, o argumento de Ndlovu (2011), em relação à composição da SADC, é

baseado no fato de as preferências sobre qual postura política adotar em relação à política da segurança e comportamento dos membros da comunidade, vai sempre depender de quem e para quem devem ser tomadas as medidas. Esse autor constata ainda que as preferências sobre qual Estado deve ser apoiado depende das origens desse Estado e do líder, que faz parte da história política da região desde a altura da FLS.

O argumento central de Ndlovu é que a política de segurança da África Austral ainda é determinada pelo clima de solidariedade entre os movimentos de libertação nacional, irmandade e camaradismo entre os seus líderes, dos quais despontam os presidentes do Zimbábue, África do Sul, Angola, Moçambique, Namíbia e Tanzânia. Como prova dessas amizades e cumplicidades, os presidentes desses países têm mantido encontros anuais de solidariedade e consultas regulares entre eles, fora dos fóruns normais da SADC e da OUA.

A estrutura institucional e o funcionamento atual da comunidade revelam que os Estados-membros não estão dispostos a transferir parte de sua soberania e parte de seu poder para uma estrutura regionalizada como a SADC. Não conseguem compartilhar valores políticos democráticos e normas, harmonizar e implementar estruturas e práticas que possam ser capazes de fortalecer as habilidades e a autoridade da SADC em processos de tomada de decisões e em processos de legitimação e de informação sobre as regras entre os membros.

Ao longo da análise, facilmente ficou constatado que, dentro da região, existem países de alta estabilidade, de estabilidade média e baixa estabilidade. O fator determinante em termos da atuação democrática, conforme enquadramento ao que preconiza a SADC, depende claramente das alianças históricas estabelecidas ao longo do período colonial e dos interesses políticos e econômicos, como demonstra as análises sobre quais países seguem a África do Sul e quais seguem o Zimbábue.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação estudou diferentes fatos sociopolíticos, econômicos, históricos e contemporâneos que servem de enclaves para o desenvolvimento da região da África Austral como uma comunidade de segurança. A pesquisa recorreu à perspectiva histórica, expondo as origens da SADC e as diversas influências que impulsionaram a África Austral a agir como uma comunidade de segurança de fato. A entrada da África do Sul (pós-*Apartheid*), como membro da comunidade foi amplamente discutida, pondo-se em relevo o seu papel na dinâmica da região.

No contexto contemporâneo da política de segurança regional da África Austral, estudou-se a qualidade de Boa Governança sobre a capacidade institucional interna de cada Estado-membro da SADC, e a análise concluiu que a fragilidade institucional da maior parte dos Estados-membros da SADC constituem um problema para a efetividade do processo de integração regional, na medida em que dificulta o alcance de uma visão política coletiva que deveria orientar os países da região. Ademais, a pesquisa revelou a existência de assimetrias, no tocante às influências significativas da visão política governamental entre os Estados-membros da SADC no processo de adoção de uma política comum de segurança regional comunitária. Em alguns Estados da África Austral, a política de segurança ainda é orientada sob a perspectiva da segurança tradicional militar, enquanto noutros adota-se uma visão mais ampliada, em que o desenvolvimento sociopolítico, econômico e ambiente faz parte do centro da agenda.

Considerando as diferenças sociopolíticas e econômicas entre os Estados, a presente pesquisa conclui que a África Austral, quanto às condições observadas, apresenta poucas possibilidades de constituir uma comunidade de segurança regional similar às comunidades clássicas de segurança regional, como a União Europeia. Num mundo globalizado exige-se que os Estados-membros sejam capazes de construir um ambiente político no qual agem de forma interligada com o objetivo de alcançar resultados profundos e sustentáveis. Mas não é possível promover a democracia, a gestão sustentável de conflitos e o desenvolvimento humano sem completar a transição do regime ditatorial para o democrático. A pesquisa ainda indicou que os Estados-membros da SADC enfrentam dificuldades para integrar seus sistemas políticos aos demais sistemas presentes na conjuntura política mundial.

As motivações para a integração de uma política de segurança regional em comum na África Austral foram herdadas do colonialismo, resultaram de instituições e sistemas políticos

frágeis na época e continuaram a dominar as formas de funcionamento da maioria dos governos locais da região. O ponto essencial é que, depois da Guerra Fria, os Estados africanos mudaram de uma política de segurança focalizada no Estado, para uma política de segurança mais centrada no indivíduo – ao menos no papel.

Concluindo, a estagnação em um passado histórico apresenta uma fraca perspectiva para uma integração regional efetiva, e muitos líderes da região são pouco comprometidos, sem vontade política de ceder ou partilhar parcela de sua soberania e *status quo* atrelados ao passado colonial, sendo esse o fator primordial responsável pela falta de um mecanismo efetivo e formal de resolução de conflitos na região. E isso, apesar de todos os líderes da região terem claro o entendimento de que o desenvolvimento sociopolítico e econômico sustentável na região só será possível através da implementação de uma política de segurança efetiva, capaz de lidar com os problemas de segurança regional e demais problemas internos dos Estados locais.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAMESEN, R. **Disciplining Democracy: Development Discourse and Good Governance in Africa**. London: Zed Books, 2000.

ADLER, Emanuel & BARNETT, Michael (1998). **Security communities**. Cambridge: Studies in International Relations, 1998.

AFRICA, Sandy; MOLOMO, Mpho. **Security in southern Africa: the state of the debate: Sounthern Africa Security Review (2013)**. Center for Defence and Security Management, University of the Witwatersrand and Friedrich Ebert Stifting, Mozambique Office, 2013

AMITAV, Acharya. **Constructing a Security Community in Southeast Asia**. London, 2006.

AMNESTY INTERNATIONAL REPORT. **The State of the World's Human Rights**, 2013.

An Introduction to R Notes on R: A Programming Environment for Data Analysis and Graphics Version 3.1.1. Disponível em: <<http://www.r-project.org/>>. Acesso em: 20 de outubro de 2014

ASBERG, CJ; WALLENSTEEN, P. **New Threats and New Security: The post-Cold War Debate Revisted**. Uppsala University, 1998.

AU Constitutive Act: Article 5. Disponível em: <[africanunion.org/root/au/AboutAu/Constitutive Act_en.htm](http://africanunion.org/root/au/AboutAu/Constitutive_Act_en.htm)>. Acesso em: 21 de Dezembro de 2014.

A Political and Economic Stability in South Africa: An Overview by H.E. David Jacobs, South African Ambassador to the Hellenic Republic. **Journal of Foreign Policy Issues**. Disponível em: <<http://www.hri.org/MFA/thesis/summer98/stability.html>>. Acesso em: 27 de Dezembro de 2014.

BARRY, Buzan & LENE, Hansen. **A evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. Editora Unesp, 2012.

BAUER, Gretchen; TAYLOR, Scott D. Politics in Southern Africa: State and Society in Transition. Disponível em: <<https://www.rienner.com/uploads/47c84b13c7569.pdf>>. Acesso em: 1º de maio de 2015.

BUDLENDER, G. **Lawyers and poverty: Beyond access to justice, in Second Carnegie inquiry into poverty and development in Southern Africa**. Carnegie Conference Paper, 1999

BUZAN. A; WAEVER, Ole and WILDE, Jeap. **Security: A new framework for analysis**. Lynne Rienner Publishers, 1998.

BUZAN, Barry. **People, State and Fear. The National Security Problems in International Relations**. University of Warwick, 1983

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **The Regions and Power: The Struture of International Security.**Cambrige University Press, 2003

CAWTHRA, Gavin. **The Role of SADC in managing political crisis and conflict The Cases of Madagascar and Zimbabwe national Society: Friedrich-Ebert-Stifeing.**

_____. **Collaborative Regional Security and Mutual Defence: SADC in Comparative Perspective.**South African Association of Political Studies, 2008

DANIEL, Jonh (2009).**The Impact of the Cold War and Fall of the Berlin Wall on Southern Africa.** Disponível em: <<http://www.kas.de/upload/Publikationen/Panorama/2009/1/daniel.pdf>>. Acessoem: 10 de Julho de 2015.

DEBENE, Olivier. **The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explorations.**2009

DE OLIVEIRA, Amancio Jorge; ONUKI, Janina. **Brasil, Mercosul e a segurança regional.**Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v43n2/v43n2a05.pdf>>. Disponívelem: 13 de Julho de 2015

DEUTSCH, K.W. **Political Community and the North Antlatic Area, In KW Deutsch et al, Nationalism and Social Communication, MT. Press –Cambridge, 1953.**

_____. **Political Community at the International Level.** New York: Doubleday, 1954.

DODGE, Yodolah. **The ConsiseEncyclopedia of Statistic.** Springer, Science + Business Midia, 2008

DOPCKE, Wolfgang; MASCHIETTO, Holanda Roberta.**Arquitetura de segurança na África Austral (SADC).**

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World - The Democracy Gap in Survery (1995-2015).** New York Freedom House.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Editora Atlas, 2008.

HAMMERSTAD, Anne. **Domestic threats, regional solutions? The challenge of security integration in Southern Africa, Review of international Studies.** 2005.

HETTNE, B; SODERBAUM, F.A **Regional Approach to Conflict Prevention and Management.** Goteborg: Intitute for Global Studies, 2010

HURREL, Andrew. **On Global Order. Power, Value and the Constitution of International Society.**2007

KAIME, Thoko. **SADC and Human Security, Security Review: Children's Institute, University of Cape Town.** The Library of Witwatersrand, 2010.

MANDELA, Nelson. **New Pillares for New World: South Africa's Future Foreign Policy**. Disponível em: <<http://www.anc.org.za/show.php?id=4113>>. Acesso em: 9 de julho de 2015.

MANIN, Bernard. **The principles of representative government**. Cambridge University Press, 1997.

MARCH, J. G; OLSEN, J.P. **The new institutionalism: organizational factors in political life**. American Political Science Review, 1984

McCORMODALE, Robert. **Globalization and Human rights**. Human Rights Quarterly, 1999

MILL, John Stuart. **O Governo representativo – 1806-1873** (trad. De Manoel Inocêncio de Santos Jr. Brasília). Editora Universidade de Brasília, 1981.

MIROSS, D. **The many lives of institutionalism in American social science**. Polity, 1992

MONICA, Herz. **Regionalismo e segurança regional: perspectivas analíticas**.

NATHAN, Laurie. **How should the peace and security performance of SADC be evaluated? African Security Review**. The Library of Witwatersrand, 2013.

_____. **Global and Regional Axes of Conflict-The Peacemaking Effectiveness of Regional Organizations**. Crisis State Research Centre, 2010

_____. **SADC's Uncommon Approach to Common Security (1992-2003)**. Journal of Southern African Studies, vol. 32, N. 3, September 2006

NDLOVU, Jao Machatine Laimone (2013). **The AU-SADC interfere on peace and security challenges and opportunities: Southern Africa Security Review**. Center for Defence and Security Management, University of the Witwatersrand and Friedrich Ebert Stiftung Mozambique Office, 2013.

NGOMA, Naissou. **Prospects for a Security Community in Southern Africa**. Institute for Security Studies. 2005

_____. **SADC'S Mutual Defence Pact: A Final Move to Security Community?** Carfax Publishing. vol. 93, n. 375, 411, July 2004.

_____. **SADC: Towards a Security Community?**. The Library of Witwatersrand, 2003.

NIEUWKERK, van Anthoni. **Exploring SADC's evolving peace and security policy framework: Southern Africa Security Review**. Center for Defence and Security Management, University of the Witwatersrand and Friedrich Ebert Stiftung, Mozambique Office, 2013

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

OUA Charter: Article VII. Disponível em:
 <www.africanunion.org/root/au/Documents/Treaties/text/OUA/OUACharter1963.pdf>.
 Disponível em: 20 de Dezembro 2014

PETEL, Nandini. **Elements of Democratic Governance: Constitutions, Liberties Elections, Woman, Parties, Participation.** 2000

PHIRINYNE, Molefe B. **Politics and Good Governance in SADC.** 2002

PRZEWORSKI, Adam. **Minimalist conception of democracy in defense – Democracy's Value.** Cambridge: Cambridge University press, 1999.

RIKER, W. **Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions.** American Political Science Review, 1980.

RHODES, R.A.W; ROCKMAN, Berta. **The Oxford Handbook of Political Institutions.** Oxford University Press, 2006.

ROPP, Klaus Baron von der. **The challenge of change: Comparative lessons from the experiences of the EU and SADC,** African Security Review, Southern Africa Postdam, Germany. The Library of Witwatersrand, 2010.

RUSSET, H. B. Start; KINSELLA, D. **World Politics: The Menu for Choice.** New York: St Martin's Press, 2002

SADC. **Governance and Human Development in Southern Africa.** 1998

SADC. **Regional Human Development Regional Human Development Report.** 1998

SADC. **Challenges and Opportunities Regional Integration.** 2000

SADC. **Regional Human Report.** 2000

SADC. **Mutual Defence Pact.** Gaborone. 2003

SADC. **Regional Indicative Strategic Development Plan.** 2003

SADC. **Strategic Plan for the Organ on Politics, Defence, and Security Cooperation.** 2012

SANDLER, T. **Collective Action: Theory and Applications.** Ann Arbor: University of Mi, 1992.

SCHOEMAN, M. **South Africa in Africa: The Post Apartheid Era.** 2007

SILULO, Nicolau. **A Integração Económica Regional na SADC (2007) - Coligação para a Justiça Económica.** Moçambique, 2008.

SIMON, H. **Models of Man.** New York: John Wiley, 1957.

ULRICH, Beck. **What is Globalization?** Cambridge: Polity Press, 2000.

ZACARIAS, Agostinho. **SADC: From a system to community of security?, African Security Review.** The Library of Witwatersrand, 2010.

O'Donnell, Guillermo. Transições do Regime Autoritário: primeiras conclusões. São Paulo. Vertice Editora, Revista dos Tribunais, 1988.