

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

FERNANDO RODRIGO MBEBE

**A ARQUITETURA DE SEGURANÇA NA ÁFRICA AUSTRAL (SADC):
SURGIMENTO E DESENVOLVIMENTO DE UMA COMUNIDADE DE
SEGURANÇA**

Porto Alegre

2010

FERNANDO RODRIGO MBEBE

**A ARQUITETURA DE SEGURANÇA NA ÁFRICA AUSTRAL (SADC):
SURGIMENTO E DESENVOLVIMENTO DE UMA COMUNIDADE DE
SEGURANÇA**

Dissertação apresentada como exigência
para conclusão do curso de Mestrado em
Relações Internacionais da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira

Porto Alegre

2010

FERNANDO RODRIGO MBEBE

**A ARQUITETURA DE SEGURANÇA NA ÁFRICA AUSTRAL (SADC):
SURGIMENTO E DESENVOLVIMENTO DE UMA COMUNIDADE DE
SEGURANÇA**

Dissertação apresentada como exigência
para conclusão do curso de Mestrado em
Relações Internacionais da Universidade
Federal do Rio Grande do Sul.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Prof. Dr. José Carlos Gomes dos Anjos

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Prof^a. Dr^a. Maria Susana Arrosa Soares

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

Prof^a. Dr^a. Martha Lucía Olivar Jimenez

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

DEDICATÓRIA

Para a minha mãe, Cacilda Celestino Manhiça, pelos ensinamentos e encorajamento que sempre me deu.

Para a minha esposa Mita e minha filha Karen

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas contribuíram direta ou indiretamente para a elaboração e conclusão deste Trabalho. A todas essas pessoas vai o meu profundo agradecimento.

Agradeço especialmente ao meu orientador, Prof. Dr. Carlos Enrique Ruiz Ferreira pela orientação recebida, pelos conselhos, pela força e encorajamento, pela paciência e compressão nos momentos de dificuldades. Tudo isso me permitiu delimitar a pesquisa e concluir o trabalho.

Minha gratidão se estende ao Prof. Dr. Carlos dos Anjos que me orientou durante a elaboração e defesa do projeto. Foi a partir dessa orientação que consegui delimitar meu objeto de pesquisa.

Ao Ministério do Interior, ao Ministério de Ciência e Tecnologia de Moçambique, ao CNPq pelo financiamento para a bolsa de estudos.

Ao coletivo de Professores do programa de Mestrado em Relações Internacionais da UFRGS pelos conhecimentos que me transmitiram. Especial agradecimento vai para a Professora Susana Soares e Raul Royo pelo apoio multiforme e encorajamento que sempre me dispensaram. Agradeço igualmente a Secretária do Mestrado, Beatriz Accorsi, por toda a ajuda prestada e pelo zelo e dedicação ao trabalho.

Meus profundos agradecimentos se estendem aos meus familiares, em particular minha mãe que sempre me apoiou e me incentivou a continuar com os estudos. A Karen Fernanda, pela grande felicidade e esperança que me dá.

Aos meus colegas do mestrado em Relações Internacionais (Turma de 2008), especialmente a Rodrigo Morais e Edson Neves, que por diversas ocasiões me fizeram companhia nesta maravilhosa Cidade de Porto Alegre, fazendo me esquecer da distância entre o Atlântico e Índico.

RESUMO

Este trabalho descreve e analisa a formação e desenvolvimento de uma comunidade de segurança na África Austral, desde a formação do grupo de Países da Linha da Frente até ao surgimento do Órgão da SADC para a Cooperação nas áreas de Política, Defesa e Segurança. Na região da África Austral, a África do Sul foi considerada, pela maioria dos países vizinhos (Países da Linha da Frente), uma nação inimiga durante o período em que vigorou a política de segregação racial - o *apartheid*. Assim, esses países tiveram que formar uma frente comum para lutar contra o regime do *apartheid*. Entretanto, com o fim da Guerra Fria teve lugar o surgimento de uma «nova» ordem internacional. Este fenômeno levou à pacificação da África Austral que passou a cooperar em vários domínios, em particular na segurança. Em 2001, após longas negociações, os Estados membros da SADC assinaram o Protocolo que instituiu o Órgão da Segurança da SADC responsável por todos os assuntos de Defesa e Segurança. Este órgão teve a difícil missão de gerir todos os assuntos ligados a segurança regional na SADC. Contudo, as suas intervenções nos processos de resolução e gestão de conflitos no Lesotho, na RDC, no Zimbábue e no Madagáscar têm se revelado pouco eficazes.

Palavras - Chaves: Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC); Comunidade de Segurança - Órgão de Cooperação para as áreas de Política, Defesa e Segurança.

ABSTRACT

This paper describes and analyzes the formation and development of a security community in Southern Africa since the formation of the countries of the Front Line to the emergence of the SADC Organ for Cooperation on Politics, Defense and Security. In the region of Southern Africa, South Africa was regarded by most neighboring countries (Front Lines States), an enemy nation during the period which ran the policy of racial segregation – apartheid. Thus, these countries had to form a common front to fight against the apartheid regime. However, with the Cold War saw the emergence of a "new" international order. This phenomenon has led to peace in Southern Africa has been cooperating in various fields, particularly in security. In 2001, after lengthy negotiations, the SADC member states signed the Protocol establishing the Organ of SADC Security responsible for all matters of Defense and Security. This body had the difficult task of handling all issues related to regional security in SADC. However, its interventions in the process of resolution and conflict management in Lesotho, the DRC, Zimbabwe and Madagáscar has proved ineffective.

Keywords: Southern African Development Community (SADC); Security Architecture; Security Communities, Organ on Politics, Defence and Security Cooperation

SUMÁRIO

FOLHA DE ROSTO-----	1
FOLHA DE APROVAÇÃO-----	2
DEDICATÓRIA-----	3
AGRADECIMENTOS-----	4
RESUMO-----	5
ABSTRACT-----	6
LISTA DE SIGLAS-----	9
INTRODUÇÃO-----	11

CAPÍTULO I

SEGURANÇA NA ÁFRICA AUSTRAL: DURANTE E PÓS-apartheid

1. Enquadramento teórico e conceitual-----	18
1.2 A análise regional dos problemas de segurança-----	27
1.3 O desenvolvimento da estrutura regional de segurança na África Austral: durante e pós-apartheid-----	30

CAPÍTULO II

O ESTABELECIMENTO DO ÓRGÃO DA SADC PARA A COOPERAÇÃO NAS ÁREAS DE POLÍTICA DEFESA E SEGURANÇA (OPSDC)

2. Da idéia da criação da ASAS até a criação do Órgão da SADC para a Política, Defesa e Segurança (OPDSC)-----	50
--	----

CAPÍTULO III

O PAPEL DO ÓRGÃO DA SADC NA PROMOÇÃO DA PAZ E GESTÃO DE CONFLITOS NA ÁFRICA AUSTRAL

3.1 Os métodos de prevenção resolução e gestão de conflitos adotados pelo Órgão da SADC-----	66
3.2 A Intervenção do Órgão da SADC no Reino do Lesotho-----	67
3.3 A Intervenção do Órgão da SADC no conflito da República Democrática do Congo---	74
3.4 A intervenção do Órgão da SADC na Crise do Zimbábue-----	81
3.5 A intervenção do Órgão da SADC na crise do Madagáscar-----	92
3.6 Grau de eficácia das intervenções militares-----	100
3.7 Algumas lições e observações sobre as intervenções do Órgão da SADC-----	102
CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÃO-----	107
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS-----	113
ANEXO-----	123

Lista de siglas

ABC - All Basutho Convention
AFDL - Alliance des Forces Democratiques pour la Liberation du Congo-Zaire
AMIB - African Mission in Burundi
ANC / - African Nacional Congress / Congresso Nacional Africano
ASAS – Associação dos Estados da África Austral
AU - União Africana
BDF - Botsuana Defence Force
BDP - Botsuana Democratic Party
BNP - Basotho National Party
BLS - Botsuana, Lesotho e Suazilândia
CCL - Conselho Cristão do Lesotho
CCM - Chama Cha Mapinduzi
CNDP - Congresso Nacional para a Defesa do Povo
CONSAS - Constellation of Southern African States (Constelação dos Estados da África Austral)
COMESA - Comunidade Econômica dos Estados da África Oriental
ECOMOG - West African Monitoring Group (Força de Paz da Comunidade Econômica da África Ocidental)
FAC - Forces Armées Congolaises
ECCAS/CEEAC - Comunidade de Estados da África Central
ELF - Estados da Linha da Frente
EUA - Estados Unidos da América
FRELIMO - Frente de Libertação de Moçambique
FMI -Fundo Monetário Internacional
ISDSC - Comitê Inter-Estatal de Defesa e Segurança
ISPDC - Comitê Inter-Estatal de Política e Diplomacia
LDP - Lesotho Congress for Democracy Party
LCD - Lesotho Congress for Democracy
LHWP - Lesotho Highlands Water Project
LCP - Lesotho Congress People's

LLA - Lesotho Liberation Army
MDC - Movement for Democratic Change
MDC-M - MDC-Mutambara
MDC-T – MDC-Tsvangirai
MONUC - Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo
MLC - Mouvement pour la Liberation du Congo
MPLA - Movimento Popular de Libertação de Angola
NIP- National Independent Party
PCI - Parceiros de Cooperação Internacional
PAC - Partido do Congresso Africano
RCD - Rassemblement Congolais pour la Democratie
RDC - República Democrática do Congo
RSCT- Regional Security Complex Theory
RENAMO - Resistência Nacional de Moçambique
SADC - Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
SADCC - Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral
SADCBRIG - SADC Standby Force Brigade
SANDF South Africa Defence Force
SIPO - Plano Estratégico Indicativo do Órgão
SWAPO - South West African People's Organisation
ONU/ NU - Organização das Nações Unidas/Nações Unidas
OIF - Organisation internationale de la Francophonie
OPDS - Órgão de Política, Defesa e Segurança
OPDSC - Órgão para a Cooperação nas áreas de Política, Defesa e Segurança
OUA - Organização da Unidade Africana
UA - União Africana
UE - União Européia
URSS-União das Repúblicas Socialista Soviética
UNITA - União Nacional para a Independência Total de Angola
ZANU PF - Zimbabwe African Nationalist Union (Patriotic Front)

INTRODUÇÃO

A tentativa de traçar uma agenda comum de segurança na região Austral da África¹ iniciou com a criação do grupo de Países da Linha da Frente (ELF), na década 70². Os ELF se constituíam por países de orientação progressista ou marxista, nomeadamente Zâmbia, Tanzânia, Botsuana, Moçambique e Angola. O objetivo principal era isolar politicamente o regime de minoria branca da África do Sul e coordenar esforços para ajudar na libertação do Zimbábue e da Namíbia, bem como incentivar o livre desenvolvimento das nações africanas recém independentes. Na época, a África do Sul (RSA) e a Rodésia do Sul (atual Zimbábue) se encontravam sob liderança de regimes de minoria branca e se guiavam pela política de segregação racial. Os ELF tinham apoio da ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), de Cuba e de outros países socialistas.

A RSA e a ex-Rodésia do Sul promoviam ações de desestabilização política, econômica e social contra Moçambique, Zâmbia, Botsuana, Angola e Lesotho que se traduziam em ataques militares diretos contra alvos militares e econômicos dos ELF. A RSA e a ex-Rodésia do Sul atacavam igualmente as bases ou representações do Congresso Nacional Africano (ANC), da União Africana do Povo do Zimbábue - Frente Patriótica (ZAPU-FP) e da Organização do Povo do Sudoeste Africano - Namíbia (SWAPO). Assim, os ELF serviam de plataforma de concertação política para se precaverem das ameaças dos regimes de segregação racial e de apoio aos respectivos movimentos políticos de libertação (ZANU-PF, SWAPO e ANC). As sanções foram decretadas contra os regimes segregacionistas, mas os ELF encontraram grandes dificuldades para implementá-las e isolar a RSA e a Rodésia. Suas economias eram muito dependentes da RSA. Por exemplo, muitos cidadãos de Moçambique, Lesotho e Botsuana trabalhavam nas minas e indústrias sul-africanas.

¹ No presente trabalho, considera-se região Austral como a que corresponde aos atuais 15 países membros da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral: África do Sul, Angola, Botsuana, Lesotho, Madagáscar, Malawi, Maurícias, Moçambique, Namíbia, República Democrática do Congo, Suazilândia, Seychelles, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

² Autores divergem no que tange ao ano de formação deste movimento. Essa divergência se deve ao fato de ter sido uma Organização com caráter informal, sem Ato Constitutivo, sem Sede e sem Secretariado. Com efeito, estes países já concertavam sobre questões políticas da região desde o ano de 1970.

Os ELF iniciaram uma política de aproximação e cooperação entre os Estados da África Austral que culminou com a formação de uma outra Organização muito mais ambiciosa- a *Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC)*. Com a libertação do Zimbábue, em 1980, os ELF encontraram as condições favoráveis para se criar a SADCC, passando a exercer uma maior pressão sobre a África do Sul. A SADCC foi formada em 1980 por nove países: Angola, Botsuana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue, tendo como principais objetivos: a redução da dependência econômica em relação à África do Sul e a cooperação entre os estados membros através de projetos setoriais que ajudassem no crescimento das respectivas economias. Outros objetivos da SADCC eram os seguintes: promoção de cooperação e coordenação a fim de alcançar o desenvolvimento econômico; integração regional, especificamente da infra-estrutura e a coordenação e cooperação internacional para a libertação política da África do Sul.

Com o surgimento de novos desafios regionais e globais, resultantes do processo da globalização econômica, a SADCC teve que ser reestruturada e transformada em SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral)³, no dia 17 de Agosto de 1992, em Windhoek (Namíbia). A SADC foi fundada com o objetivo principal de promover uma integração econômica na África Austral. Os objetivos da SADC foram ampliados e se tornaram mais complexos. Quando a SADCC foi fundada em 1980, ela adotou o *slogan* ‘África Austral: rumo à libertação econômica’. A visão da SADC em 1992 passou a ser: “SADC: um futuro comum dentro de uma comunidade regional almejando o bem estar econômico, aumento da qualidade de vida, liberdade, justiça social, paz e segurança dos povos da África Austral” (SADC, 1992).

A SADCC não obteve sucesso, grosso modo, devido ao ambiente conflituoso na região (principalmente as guerras ocorridas em Moçambique e Angola) e pelo fato de a África do Sul - a maior potência econômica e militar da região-ter ficado fora do bloco. Com o fim do regime de segregação racial (início dos anos 1990), a RSA aderiu ao bloco, deixando a posição de país inimigo e passando a ser um parceiro estratégico dos restantes países região.

³ A SADC tem como principal objetivo promover a integração regional na África Austral, desenvolver valores políticos comuns, sistemas e instituições, promover e defender a paz, além de outros objetivos. Com efeito, a SADC é considerada o maior bloco do continente africano, “possui atualmente um PIB de cerca de 350 bilhões de dólares e uma população total de mais de 230 milhões de pessoas” (CHICHAVA, 2008: 8).

Na década de 90, os acontecimentos políticos ocorridos no mundo (fim da era bipolar) e na região da África Austral (fim do *apartheid*, democratização da África do Sul e de quase todos os países da região austral) permitiram que a SADC passasse de 9 para 14 países membros. A Namíbia aderiu em 1990; a África do Sul, em 1994; as Ilhas Maurícias, em 1995; e a República Democrática do Congo, em 1997. As Ilhas Seychelles aderiram em 2000 e a Ilha de Madagáscar em 2005.

Quando do Órgão da SADCC foi fundada, a cooperação econômica era seu objetivo principal, mas devido ao surgimento das chamadas “novas ameaças” à segurança internacional - tais como: crime organizado, o narcotráfico, o terrorismo, o tráfico de pessoas, a lavagem de dinheiro, e a imigração ilegal - a cooperação no domínio da segurança passou a ocupar um lugar de destaque na agenda da SADC. Os países do bloco reconheceram que a SADC tinha um importante papel a desempenhar em matéria de segurança regional (prevenção, gestão e resolução de conflitos), como condição para se atingir os demais objetivos propostos pela organização. Assim, a SADC difere da SADCC em três aspectos:

- A SADC passa a incluir uma potência regional, a África do Sul;
- Seu principal objetivo para além da coordenação econômica passou a incluir a integração regional;
- Seu mandato se estende à esfera da política e segurança.

A declaração dos chefes de Estado da SADC em Windhoek (agosto de 1992) fazia uma clara referência à necessidade de se traçar uma agenda de segurança comum. Contudo, a criação de um órgão responsável pela segurança só se concretizou em 1996, através da formação do Órgão de Política, Defesa e Segurança (OPDS) da SADC, também chamado de Órgão da SADC.

A criação do Órgão da SADC constituiu um processo difícil, tendo havido várias divergências entre os membros. Essas divergências se seguiram mesmo após a formação do OPDS. A África do Sul, como novo membro e com maior pujança econômica e militar, passou a assumir o papel de líder o que criou divergências e constrangimentos no funcionamento da SADC. As divergências entre Nelson Mandela e Robert Mugabe não permitiram que o Órgão funcionasse com eficácia. Mugabe pretendia que o Órgão (sob presidência do Zimbábue) funcionasse de forma independente da SADC e sob seu controle.

Para a África do Sul, o Órgão deveria se subordinar à SADC, prevalecer o regime de rotatividade e responder diretamente à Cimeira dos Chefes de Estado. Depois de anos de

impasse, acabou prevalecendo a posição da África do Sul. Em Agosto de 2001 os países membros da SADC assinaram o *Protocolo para a Cooperação nas Áreas da Política, Defesa e Segurança.*, passando a dispor de um importante instrumento jurídico para a promoção da paz e a segurança na região. Para além do acordo multilateral supracitado, existem igualmente, acordos de carácter bilateral entre os países do bloco⁴.

Os assuntos de Defesa e Segurança ganharam novo ímpeto com o avanço do processo de integração na SADC: a cooperação regional no domínio da segurança tem registrado avanços significativos que culminaram com a formação do Órgão da SADC; bem como a formação de sub-comitês de coordenação em matéria de Defesa, Segurança Pública, Inteligência. No que tange à defesa coletiva foi assinado o *Pacto de Defesa Mútua* (2003) e edificada uma Brigada em estado de alerta: a “*SADC Standby Force Brigade – SADCBRIG*”, no âmbito das *African Standby Forces*.

A necessidade de enfrentar as ameaças à paz e segurança na região tem elevado o interesse dos Estados em cooperar, através do Órgão da SADC, da União Africana e Nações Unidas. A definição da ONU para ameaça, publicada no Relatório do ex-Secretário Geral Kofi Annan, em 2004⁵, intitulado “*Um mundo mais seguro: responsabilidade comum*” possui uma maior abrangência: “Hoje em dia, uma ameaça a um de nós constitui uma ameaça a todos. A globalização significa que um ataque importante que se produza em qualquer lugar do mundo industrializado tem conseqüências devastadoras para o bem-estar de milhões de habitantes do mundo em desenvolvimento”. Na definição são apontados seis pontos nevrálgicos de ameaças que afetam o mundo: a) ameaças econômicas e sociais, sendo destacadas a pobreza, doenças infecciosas e degradação ambiental; b) conflitos entre Estados; c) conflitos internos, sendo destacadas guerras civis, os genocídios e outras atrocidades de larga escala; d) armas nucleares, radiológicas, químicas e biológicas; e) terrorismo; e f) crime transnacional organizado.

Apesar da existência do Órgão da SADC persistem as dificuldades na prevenção, gestão e resolução de conflitos na região austral de África. São exemplos dessas dificuldades, a constante crise Política no Reino do Lesotho, a guerra na RDC, a crise política e econômica

⁴ Os acordos bilaterais entre países membros da SADC visam realizar reuniões de Comissões Mistas no âmbito de defesa e segurança. No âmbito da SADC também se destaca a criação da Brigada em Estado de Alerta da SADC (SADCBGRIC), destinada a participar em Missões da SADC e da União Africana.

⁵ Report of Secretary-General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change, 2004. Disponível em: <<http://www.un.org/secureworld/report.pdf>>, acessado em 15 de Agosto de 2007.

do Zimbábue e a crise política no Madagáscar. As divergências entre Mandela e Mugabe fragilizaram o Órgão durante os primeiros anos de existência. A guerra na República Democrática do Congo (RDC) dividiu o bloco em duas alas. Uma ala liderada por Mugabe que defendia a intervenção militar e outra liderada por Nelson Mandela, que era a favor de via da negociação para por termo à guerra. Como resultado dessas divergências, o Zimbábue, Angola e Namíbia decidiram enviar tropas para ajudar o presidente Joseph Kabila. Interesses nacionais dos três países estiveram em jogo. Em virtude dessa divisão e ineficácia, “(...) o Órgão como um todo não se posicionou consensualmente nem contribuiu para a solução de nenhum conflito armado ou ameaça à segurança que surgiu na África Austral desde a sua inauguração” (DÖPCKE e MASCHIETO, 2005:10).

A partir da assinatura do *Protocolo para a Cooperação nas áreas de Política, Defesa e Segurança*, em 2001, resolveu-se o impasse em relação ao funcionamento do Órgão, mas não acabaram as divergências sobre percepções de segurança entre os membros do bloco. Essas divergências refletem as fragilidades e ineficácia na resolução ou tratamento de problemas de segurança regional. Nesse sentido, ainda persistem as dificuldades de implementação da agenda de segurança regional na SADC. Na emergente arquitetura de segurança regional existem pontos de divergência que a nossa pesquisa buscará examinar, como por exemplo: a existência de instabilidade política em alguns países da região (RDC, Zimbábue e Lesotho, Madagáscar) e a questão da falta de recursos financeiros e fraca capacidade institucional do Órgão da SADC, limitando as possibilidades de atuação para prevenir ou dirimir conflitos. Todos esses aspectos vão permitir perceber como se desenvolve a arquitetura de segurança na SADC.

O papel das regiões adquiriu maior importância nas questões de segurança na agenda do pós-Guerra Fria. Neste contexto, acredita-se que as Organizações Econômicas Regionais (REC's, acrônimo em inglês) constituem os elementos eficientes e os mais participativos no que tange à prevenção e gestão de conflitos no continente e que reside nestas organizações, a garantia da paz, da segurança e do desenvolvimento sustentado no continente africano. A África Austral “é uma região com um peso particular para a segurança, estabilidade e desenvolvimento do continente africano e que tem uma importante contribuição a dar pela causa da Paz e do Desenvolvimento desta nossa aldeia global.” (LIMA, 2006:233).

Assim, este trabalho tem como objetivo geral analisar o desenvolvimento da arquitetura de segurança regional na África Austral. Em termos específicos, pretendemos

analisar o histórico regional em termos de formação de um complexo de segurança, tendo como principal enfoque, o Órgão da SADC responsável pela prevenção, resolução e gestão de conflitos na região austral de África. A partir desta análise iremos avaliar o papel do Órgão na gestão de assuntos relativos à paz e segurança, no contexto de uma comunidade de segurança. Deste modo, o trabalho dá particular ênfase ao período de 2001, ano da assinatura e entrada em vigor do *Protocolo da SADC para a Cooperação nas áreas de Política, Defesa e Segurança*, até aos dias de hoje.

A nossa pesquisa se desenvolveu a partir de um estudo de caso, no qual procedemos ao rastreio dos antecedentes da SADC, desde a criação do Movimento dos Países da Linha da Frente, passando pela criação da SADCC até a atual. SADC, com um órgão responsável pelos assuntos de segurança regional. Deste modo, o estudo em alusão tem uma de natureza mais descritiva.

A arquitetura de segurança regional na SADC é um tema importante e que carece de investigação. Os assuntos africanos foram durante largos anos pouco estudados no Brasil. O interesse pela África teve maior expressão com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva no poder. Assim, a África passou a ser uma prioridade na Política Externa Brasileira. A segurança na África Austral é um tema pouco desenvolvido na literatura brasileira e propomos contribuir para um debate em torno da formação de um complexo de segurança na África Austral. A região da África Austral viveu longos períodos de guerras civis em Angola e Moçambique e uma campanha de desestabilização perpetuada pelo regime racista sul-africano. Com o fim da guerra civil em Angola e em Moçambique e com o desaparecimento do regime de segregação racista na África do Sul se torna importante conhecer os passos dados pelos países da região na construção de um ambiente de paz e de estabilidade na região, considerando que a questão da segurança regional na SADC ganha contornos diferentes das outras regiões do mundo.

Os países da SADC partilham extensas fronteiras com escasso controle, o que facilita a prática de crimes de carácter transnacional⁶. Esses crimes constituem desafios que não podem

⁶ De acordo com a Organização das Nações Unidas de combate contra o Crime e Drogas (UNODOC), um crime é de natureza transnacional se:

- cometido em mais de um Estado.
- a parte substancial da preparação, do planeamento, do sentido ou do controle ocorre em outro Estado
- envolve um grupo criminal organizado envolvido em atividades criminais em mais de um Estado
- tem efeitos substanciais em outro Estado

ser enfrentados de forma isolada pelos estados da região. O Relatório do Grupo de Alto Nível das Nações Unidas, publicado em Dezembro de 2004, faz referência aos desafios-chave com os quais o mundo se vê confrontado, tendo destacado a urgência de uma resposta eficaz aos desafios do crime organizado transnacional. No atual contexto mundial, as ameaças à segurança estão interligadas e não poderão ser analisadas separadamente, exigindo dos Estados uma ação preventiva e uma resposta mais eficaz.

A estrutura do trabalho é como se segue: no *primeiro capítulo* destina-se a uma breve discussão e análise dos conceitos-chaves usados ao longo do trabalho, bem como um retrospecto histórico sobre o surgimento da estrutura regional de segurança da África Austral (desde o surgimento do grupo de Países da Linha da Frente até à criação de um regime ou comunidade de segurança, através Órgão para a Cooperação nas áreas de Política, Defesa e Segurança da SADC).

O *segundo capítulo* está dedicado ao processo que conduziu a institucionalização do Órgão da SADC e aos problemas que a SADC enfrentou para a sua operacionalização, sobretudo, o conflito de interesses envolvendo a África do sul (Presidente Nelson Mandela) e o Zimbábue (Presidente Robert Mugabe).

No *terceiro capítulo* terá lugar a análise do Órgão da SADC e seu papel na promoção da paz e segurança regional. Assim, analisaremos os métodos de Prevenção, gestão e resolução de conflitos adotados pelo Órgão. O enfoque é dado às intervenções do Órgão da SADC no Lesotho, na RDC, no Zimbábue e no Madagáscar.

– um grupo criminal organizado está envolvido. Disponível em www.unodoc.org. Acesso em 2 de maio de 2008.

CAPÍTULO I

O DESENVOLVIMENTO DA ESTRUTURA REGIONAL DE SEGURANÇA NA ÁFRICA AUSTRAL: DURANTE E PÓS-apartheid

1. 1 Enquadramento Teórico e conceitual

O presente capítulo apresenta uma breve discussão e análise dos conceitos-chaves usados ao longo do trabalho, nomeadamente os conceitos de “segurança”, “segurança coletiva”, “complexos de segurança”, “regimes de segurança”, e “conflito”. Os conceitos, como sabemos, possuem alto grau de complexidade académica pelo que, não pretendemos esgotar a sua discussão neste trabalho. Assim, fizemos um breve panorama nos conceitos aqui abordados para servirem de parâmetro para a nossa discussão no trabalho.

No mesmo capítulo é apresentado um breve retrospecto histórico sobre o complexo de segurança da África Austral, desde o surgimento dos Estados da Linha da Frente até a criação de um regime ou comunidade de segurança através do Órgão da SADC.

1.1.1 – Conflito

O *conflito* é entendido como uma situação em que há no mínimo duas partes que se confrontam de forma consciente visando obter ganhos relativos de recursos escassos. Na visão de L. A. Coser, conflito pode ser definido como “uma luta por valores, reivindicações de *Status*, poder e recursos escassos, em que o objetivo dos oponentes consiste em neutralizar, lesionar ou eliminar os rivais” (*apud* DOUGHERTY, 2003:243).

Na análise de António Fernandes, as diferentes concepções de *conflito* podem reduzir-se a duas categorias: a concepção objetiva e a subjetiva (1991:350). De acordo com a *concepção objetiva*, defendida por Kenneth Boulding, o conflito pode ser definido como:

uma situação de competição em que as partes estão conscientes da incompatibilidade das posições possíveis e na qual cada uma delas quer ocupar uma posição que é incompatível com o que a outra parte quer ocupar. Na *concepção subjetiva*, o *conflito*

é o resultado de uma percepção errada de uma situação objetiva (*apud* FERNANDES, 1991:350).

A partir das definições acima referidas podemos fazer quatro observações: (i) o *conflito* envolve no mínimo duas partes; (ii) as partes devem estar conscientes das suas divergências; (iii) as partes se confrontam perseguindo algum objetivo e; (iv) a resolução de um conflito exige que as partes façam concessões recíprocas.

Assim, o conflito pode ser entendido como um processo de interação entre duas ou mais partes que estão conscientes das suas divergências no que tange a interesses e perspectivas. Nesse sentido, cada parte luta na tentativa de superar ou eliminar o adversário ou inimigo. Se esta confrontação envolver o uso de armas, o conflito torna-se mais violento e com dimensões e conseqüências imprevisíveis. Este tipo de conflito constitui a principal preocupação do Órgão para a Cooperação em Política, Defesa e Segurança (OPDSC) pois, os conflitos armados ameaçam a sobrevivência de qualquer Estado e podem pôr em perigo a segurança regional ou internacional.

Os conflitos armados podem ocorrer em dois níveis e envolver vários atores: (i) podem ser inter-estatais, quando dois ou mais Estados se confrontam, (ii) podem ser intra-estatais, quando se desenrolam no interior das fronteiras de um Estado, envolvendo um ator estatal e outro sub-estatal. Desde o fim da guerra fria, a maioria dos conflitos na África ocorre dentro dos próprios Estados. Entretanto, existe a possibilidade da “internacionalização” dos conflitos internos provocados pelo efeito “spill over” (alastramento para fora das fronteiras do Estado), o que produz conseqüências nefastas para qualquer região em termos de ameaças, refugiados e deslocados.

De acordo com o *Colégio Interamericano de Defesa e a United Institute for Peace*,⁷ os tipos de conflitos podem ser os seguintes:

- *Conflito armado*: conflito no qual as partes recorrem ao uso da força
- *Conflito violento*: além das características do conflito armado, uma das partes exerce uma violência desproporcional (genocídio de civis desarmados)
- *Conflito inter-estatal*: entre um ou mais Estados
- *Conflito intra-estatal*: dentro do território de um Estado

⁷ Resolução de Conflitos e Administração de Crises: Seminário Internacional sobre Gestão de Conflito para Líderes do Hemisfério Ocidental; 19 a 22 de Maio de 2009. Disponível em <http://www.jid.org/college/seminars/content/Negotiations/ppt/Que%20se%20entiende%20por%20Paz%20-%20Portugues.ppt#265,7,Slide 7>, consulta feita em 18 de novembro de 2009.

- *Crise Político-Institucional*: alteração ou possível alteração da ordem institucional de um país, sem que tal implique necessariamente a ruptura do regime constitucional - ruptura do regime constitucional e democrático

Para uma solução pacífica de conflitos existem as seguintes vias: diplomacia, bons ofícios, arbitragem e conciliação. Estas são as vias que os países membros da SADC advogam, sendo o Órgão da SADC para a cooperação nas áreas de Política Defesa e Segurança a instituição responsável pela prevenção, resolução e gestão de conflitos na região.

Existem três métodos importantes para a prevenção de conflitos: (i) Deve existir um sistema de aviso prévio para antever situações de potencial conflito, (ii) As terceiras partes devem fazer uso da diplomacia preventiva, aplicando métodos que incentivem as partes a negociar; e (iii) existe também a possibilidade do uso de uma missão de *peacekeeping* preventiva, instalando uma força entre as partes para evitar o início da violência.

A gestão de conflitos, por seu turno, é um processo que visa essencialmente evitar o alastramento dos conflitos (principalmente os violentos). A gestão de conflitos procura evitar que os conflitos existentes ultrapassem o estágio em que se encontram. Segundo Bercovitch e Jackson, “trata-se de um processo de controle que visa manter o *status quo* do conflito” (BERCOVITCH e JACKSON, 1997:22). A gestão de conflitos é realizada com recurso a dois métodos: o *peacemaking*, criando condições para que as partes negociem e o *peacekeeping*, instalando uma força entre as partes para evitar o alastramento da violência.

A resolução de conflitos é um processo que ultrapassa a prevenção e a gestão, pois ele está interessado em pôr fim ao conflito atuando sobre os problemas que lhe originaram. Para tal, “a resolução de conflitos procura eliminar as causas ou fatores que deram origem ao conflito respondendo as necessidades, ansiedades e interesses das partes envolvidas” (*ibid*, 1997:22-23). A resolução de conflitos é realizada com recurso a dois métodos: (i) a via negocial, através das ações de *peacemaking* e (ii) a via da força militar através do *peace-enforcement*. Através deste mecanismo, as partes são forçadas a cessar as hostilidades e entrarem em negociações.

1.1.2 - Segurança

No domínio das Relações Internacionais a segurança é um conceito polêmico e que tem sido objeto de diversas interpretações. Durante muito tempo, o conceito de segurança foi definido pela visão realista clássica, segundo a qual, o Estado é o principal referente de

segurança e as ameaças militares são o centro da análise da segurança. Nos estudos desenvolvidos desde os anos 1950 até finais da 1990, os conceitos dominantes eram “*containment*”, “*deterrence*”, “resposta flexível”, “retaliação massiva”, “*balance of power*”, “*destruição mútua assegurada*” e “*estratégia nuclear*”. Com efeito, na concepção realista a segurança é entendida como “a capacidade do Estado evitar ou afastar qualquer ameaça militar externa contra si ou contra os valores adquiridos por si” (SOLOMON, 1998:1). Esta concepção pode ser encontrada no pensamento de Walter Lippmann que defende que “uma nação está segura na medida em que não esteja em perigo de sacrificar valores centrais, se quiser evitar a guerra, e seja capaz de mantê-los pela vitória militar se tal guerra acontecer” (*apud* BAYLIS, 2001:255).

Com a ascensão das preocupações econômicas, sociais e ambientais na agenda internacional, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no seu Relatório de Desenvolvimento de 1994, elaborou uma definição de segurança humana abarcando tanto o conceito territorial de segurança do Estado, quanto a ameaças não-militares, tais como: a fome, a miséria, as epidemias, os problemas ambientais e as desigualdades socioeconômicas. O significado de segurança humana ainda está em debate, no entanto, suas contribuições são fundamentais tanto no plano da segurança internacional, como nas questões do desenvolvimento humano.

Os críticos à concepção realista de segurança, os Liberais e neo-realistas, defendem que é necessário alargar o conceito de segurança para englobar novos referentes de segurança e novas ameaças (BUZAN *et al*, 1998:2-3). Outra definição que também permite a inclusão de vários referentes e ameaças foi desenvolvida por Arnold Wolfers. Segundo Wolfers as diferentes concepções que existem sobre a segurança podem ser reduzidos a duas categorias: uma objetiva e outra subjetiva. Assim, na *concepção objetiva*, “a segurança seria a ausência de ameaças aos valores adquiridos” e na *concepção subjetiva*, seria a ausência do medo de que tais valores sejam atacados” (*apud* MØLLER, 2000:2). Estas definições deixam em aberto a possibilidade de inclusão de vários referentes de segurança e vários tipos de ameaças, militares e não militares.

De acordo com a visão de Ayoob (1995:8-12), as concepções de segurança defendidas pelos liberais e neo-realistas não podem ser traduzidas *ipsis literis* para o Terceiro Mundo. Ainda de acordo com o mesmo autor, apesar dos países do Terceiro Mundo admitirem vários referentes de segurança,

O Estado continua sendo o principal referente. Diferente dos realistas e neo-realistas, que se concentram nas ameaças militares, os países em desenvolvimento se concentram nas ameaças políticas, que envolve a ameaça as instituições governamentais, o território e os regimes no poder. Outros tipos de ameaças, particularmente as não militares, só se tornam preocupação se se tornarem fortes demais a ponto de ameaçarem a estabilidade política, as fronteiras nacionais, as instituições governativas ou a sobrevivência dos regimes no poder (*ibid* :1995: 9).

A segurança regional na África Austral tem sido sujeita a um considerável debate desde o fim da Guerra Fria, particularmente depois da queda do regime do *apartheid* na RSA. O significado da segurança tem mudado sua preocupação tradicional restrita à segurança estatal, passando a ser abordada sob um “novo” paradigma crítico. O “novo” paradigma é crítico no sentido de que questiona a forma como o poder é exercido. É “novo” no sentido de que incorpora na agenda de segurança ameaças não militares tais como, pobreza, doenças, degradação ambiental, má-governabilidade, dentre outras.

Assim, ao contrário do paradigma tradicional de segurança, que privilegia o Estado e seus agentes de segurança, os referentes primários e agentes do “novo” paradigma de segurança são as próprias pessoas - quer como indivíduos, quer como grupos representados por partidos políticos ou organismos da sociedade civil. Isso não significa que a dimensão militar seja totalmente ignorada no “novo” pensamento da segurança. O significado é que a segurança militar é entendida como um aspecto de segurança no seu todo, envolvendo uma comunidade de segurança como a SADC

Assim, iremos abordar a questão de segurança na África Austral tendo como base a visão de que segurança abarca um vasto leque de ameaças como atesta a definição da ONU para ameaça, publicada no já citado Relatório da ONU de 2004. Na definição em referência são apontadas várias ameaças: ameaças econômicas e sociais, sendo destacadas a pobreza, doenças infecciosas e degradação ambiental; conflitos entre Estados; conflitos internos, sendo destacadas guerras civis, os genocídios e outras atrocidades de larga escala; armas nucleares, radiológicas, químicas e biológicas; terrorismo; e o crime transnacional organizado. Na SADC destaca-se a pobreza, HIV/SIDA,⁸ o crime transnacional, a guerra civil e a má governabilidade.

⁸ Em 2006, a UNAIDS apontou a existência de cerca de 14.8 milhões de soropositivos na região da África Austral, com uma taxa de soropositivos de 15.4% (a menor é de 0.5%, no Madagáscar e a maior é de 33.4% na Suazilândia) e com cerca de 3000 mortes por dia. (UNAIDS, 2006: 505-540). A África Austral tem as mais elevadas taxas de prevalência de HIV e SIDA a nível mundial, uma situação com impactos negativos na

1.1.3 - Segurança Coletiva

Segundo Tunkin (1986:304) a “segurança coletiva significa um sistema de medidas conjuntas dos Estados de todo o mundo ou de uma certa zona geográfica, adaptadas com a finalidade de impedir e eliminar as ameaças à paz, reprimir os atos de agressão ou outras formas de violação da paz”. Para que sejam tomadas medidas conjuntas, os Estados criam uma organização internacional que se responsabiliza pela segurança dos Estados membros. Neste contexto, os Estados membros são chamados a tomar iniciativas para garantir a segurança de todos.

Com efeito, a base de qualquer sistema de segurança coletiva depende de, pelo menos, quatro compromissos entre os Estados participantes: “(i) não recorrer à força ou à ameaça do seu emprego para resolver disputas, (ii) resolver os litígios entre si exclusivamente através de meios pacíficos, (iii) cooperar ativamente a fim de afastar toda a ameaça à paz e segurança internacional e tomar medidas coletivas para repor a segurança internacional, (iv) prestar auxílio a qualquer Estado membro sempre que seja alvo de uma agressão armada por parte de um terceiro Estado” (TUNKIN, 1986: 304). Para além disso, os Estados em conjunto devem empregar mecanismos e métodos para prevenir, gerir e resolver conflitos. Esses mecanismos e métodos podem ser legais, diplomáticos ou militares.

Na perspectiva da defesa coletiva, a conduta dos Estados deixa de se restringir unicamente a sua segurança e passa a preocupar-se também com a coletividade. Uma conduta direcionada unicamente para a segurança intra-estatal pode ameaçar a estabilidade internacional como resultado das desconfianças e mal-entendidos resultantes do “dilema de segurança”. Portanto, os Estados, conscientes de que nenhum deles pode obter maior segurança sem diminuir a segurança dos outros, deverão tomar medidas relevantes para mitigar o dilema de segurança.

Assim, na perspectiva de segurança coletiva, todos os Estados membros da comunidade internacional ou de uma determinada comunidade se empenham individual e/ou coletivamente

produtividade da terra, visto que cerca de 70% da população da região depende da terra como meio de subsistência.

para o bem da segurança de todos. Neste contexto, “segurança coletiva” pode ser definida como a segurança coletivamente garantida através da cooperação dos Estados membros da SADC. No âmbito da região Austral, o sistema de segurança coletiva encontra-se estabelecida no OPDSC, sendo que a sua operacionalização é feita através do *Pacto de Defesa Mútua*. Contudo, este pacto ainda não entrou em vigor, pois alguns membros ainda não concluíram o processo de ratificação. A ideia de segurança coletiva encontra expressão em outras quatro Organizações regionais dentro da *União Africana* (UA)⁹, nomeadamente: *Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento* (IGAD), na África Oriental; na *Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental* (CEDEAO); a *União do Magrebe* (UMA), na África do Norte; e a *Comunidade Económica dos Estados da África Central* (ECCAS), na África Central.

1.1.4 - Complexo de Segurança

O complexo de segurança é definido como “um conjunto de Estados cuja principal e maior preocupação e percepção de segurança está tão interligada que os seus problemas de segurança nacional não podem ser razoavelmente analisados e resolvidos em separado” (BUZAN *et al*, 1998:12).

Segundo Buzan (1991), o principal elemento de distinção dos complexos de segurança é a interdependência dos atores estatais na questão da segurança. Isto significa que entre os Estados existe uma dependência mútua em termos de segurança. Esta interdependência é mais notória no âmbito regional, devido a existência de três fatores: (i) a proximidade geográfica, dado que as ameaças políticas e militares são sentidas com maior facilidade em distâncias mais próximas; (ii) a interdependência pode emergir a partir dos padrões de amizade e inimizade entre os Estados dessa região. Por sua vez, os padrões de amizade e inimizade podem emergir da disputa pelo poder regional, das disputas fronteiriças e/ou territoriais, das disputas económicas, das disputas por grupos étnicos e das disputas ideológicas; e (iii) a interdependência pode advir do medo, da rivalidade e da percepção mútua de ameaça entre os Estados dessa região (BUZAN, 199:188-190).

⁹ A UA nasceu da Organização da Unidade Africana (fundada em 1963) e congrega quase todos os Estados africanos (53), com a exceção do Reino de Marrocos (retirou-se em 1984 devido ao apoio que a então OUA concedia à República Árabe Democrática Saharaui, até a atualidade ocupada por Marrocos).

O conceito de interdependência securitária foi igualmente desenvolvido por acadêmicos como Paul Kennedy, Pierre Lizée e Sorpong Peou, nos anos 90. Estes autores argumentaram que a emergência de ameaças transnacionais, tais como a seca, o narcotráfico e a poluição, demandam uma resposta coletiva ou transnacional. Assim, Kennedy afirma que: “neste sentido mais geral e integrado, segurança ‘nacional’ aparece sempre relacionado à segurança internacional. As noções de segurança comum ou coletiva, naturalmente, surgem a partir do pensamento da “interdependência complexa” (1993, 129-130).

As obras clássicas sobre a interdependência foram publicadas por Nye e Keohane em 1971 e 1977. Analisando as várias e complexas conexões internacionais, os dois autores defendem que existe uma *interdependência complexa* entre Estados e sociedades, salientando que aumentaram as conexões econômicas e decresceram as militares que, no entanto, continuam importantes. Segundo Mariano e Mariano, citando Keohane e Nye,

Na teoria da interdependência, as relações entre os Estados ocorrem de acordo com um conjunto de regras, normas e procedimentos que regulamentam seus comportamentos e controlam seus efeitos. Essas regulamentações são os regimes internacionais, entendidos tal como foram definidos por Krasner – como princípios, normas ou regras e procedimentos de decisão em relação aos quais convergiriam às expectativas dos atores. Essa idéia de regime supõe alguma forma de regulação com um mínimo de aceitação por parte dos países e de obediência às regras acordadas por eles. É a suposição de que um grupo de atores teria capacidade para definir procedimentos a partir de um consenso mínimo específico, no qual a negociação faz parte de uma lógica cooperativa cujo objetivo é a resolução de problemas (*Apud* MARIANO E MARIANO, 2001: 52)

A criação do Órgão da SADC foi baseada nesta percepção. Na teoria de regimes está implícita a idéia de que os Estados não são capazes de resolver ou administrar certas questões de forma isolada, porque a solução requer a colaboração de um outro Estado - como no caso do crime transnacional, com origem fora do território nacional. Assim, na impossibilidade de cada estado membro da SADC resolver problemas que ultrapassam suas fronteiras, gera-se um forte estímulo para a cooperação em matéria de segurança.

No que tange a região Austral, o complexo de segurança foi caracterizado pelas relações de rivalidade e da percepção mútua de ameaça entre a República da África do Sul (RSA) e os seus vizinhos. As relações de inimizade emergiram de vários fatores, principalmente pela disputa pelo poder regional e pelas disputas ideológicas em que, por um lado notabilizaram-se os regimes de segregação racial (minoritários) do *apartheid* na RSA e da Rodésia do Sul e, por outro lado, encontravam-se os Estados da Linha da Frente e os movimentos de libertação nacional como o Congresso Nacional Africano (ANC), o *Zimbabwe African National Union* (ZANU) e o *Zimbabwe African People Union* (ZAPU).

1.1.5 - Regime de Segurança

Segundo Stephen Krasner, “um regime é um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos ou explícitos através dos quais as expectativas dos atores convergem numa certa área das relações internacionais” (*apud* LITTLE, 2001:303). Como se pode perceber, para Krasner, os regimes ajudam a regular as relações entre Estados de uma determinada região do mundo em várias áreas de interação, inclusive na segurança. Entretanto, diferente de Krasner, acreditamos que apesar dos regimes poderem ser implícitos e emergirem sem nenhum acordo formal entre os Estados, estes são, quase sempre, associados a acordos formais e a emergência de organizações internacionais (*apud* LITTLE, 2001:302).

De acordo com Baylis, “os regimes de segurança só ocorrem quando um grupo de Estados coopera para gerir as suas disputas, evitar a guerra e eliminar o dilema de segurança” (BAYLIS, 2001:260). Por seu lado, Robert Jervis considera que existem quatro condições essenciais para o surgimento de um regime de segurança:

- (i) que as grandes potências queiram estabelecê-lo; (ii) que os Estados acreditem que os outros Estados da região também apostam na segurança mútua e na cooperação; (iii) que nenhum Estado acredite ser possível garantir a sua segurança através da ‘agressão’ a outros Estados¹⁰; e (iv) que os Estados acreditem que a guerra e os esforços individuais para alcançar a segurança são muito onerosos (*apud* BROWN, 1990:338-339).

O primeiro passo em direção ao estabelecimento de um regime de segurança na África Austral deu-se com a criação do OPDS em 1996. Contudo, o Protocolo que estabelece a criação do Órgão da SADC só viria a ser assinado durante a Cimeira do Chefes de Estado e de Governo, em Blantyre, Malawi, em 2001.

1.1.6 - Diplomacia Preventiva

¹⁰ Originalmente, Jervis se refere a “expansão” e não a “agressão”. A substituição de expansão por agressão foi introduzida por Brown (BROWN, 1990:339).

O termo *diplomacia preventiva* é complexo e não tem uma definição consensual entre os acadêmicos. Segundo Lund, o termo diplomacia preventiva foi apresentado em 1960 pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, Dag Hammarskjöld. Para Hammarskjöld, a diplomacia preventiva devia centrar-se na prevenção de disputas que pudessem levar à guerra. No entanto, a idéia de Hammarskjöld só se restringia as ameaças que podiam acelerar ou alargar o conflito entre os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialista Soviética (URSS), ignorando aquelas disputas marginais decorrentes da Guerra Fria (LUND, 1996). Com o fim da guerra fria, a idéia da diplomacia preventiva foi alargada por Boutros-Ghali, na altura Secretário-Geral das Nações Unidas. No seu relatório “*An Agenda for Peace*” de 1993, Boutros-Ghali define a diplomacia preventiva como “ações levadas a cabo (por uma terceira parte) para prevenir que surjam disputas entre as partes; para prevenir que as disputas existentes degenerem em conflitos e para limitar a expansão dos conflitos quando estes ocorrem” (BOUTROS-GHALI, 1995:45).

Na perspectiva de Michael Lund, nenhuma terceira parte, como por exemplo, o OPDSC, possui capacidade para prevenir que surjam disputas e conflitos porque a própria convivência social provoca conflitos inevitáveis (LUND,1996:34). O conflito existe em todas as sociedades, sempre existiu e sempre existirá. Neste contexto, Lund defende que a diplomacia preventiva só pode prevenir que os conflitos se tornem violentos (LUND,1996:34). Por seu lado, Jentleson defende que a diplomacia preventiva não deve prevenir que conflitos existentes se expandam ou se alastrem (JENTLESON, 2000:10). Nessa perspectiva, a intervenção para limitar a expansão dos conflitos não faz parte da diplomacia preventiva, mas sim da gestão de conflitos.

Dentro deste debate, Lund prefere definir a diplomacia preventiva como “ações levadas a cabo em momentos e lugares vulneráveis para evitar a ameaça ou uso da força ou outras formas de coerção por Estados ou grupos sub-nacionais, para resolver disputas políticas que emergem dos efeitos desestabilizadores motivados pelas mudanças econômicas, sociais, e políticas” (LUND, 1996:37). Nesta definição de Lund o ponto de referência é a prevenção do conflito violento. Assim, o trabalho tem como enfoque as ações que contribuem para desencorajar o uso da força armada e outras formas de coerção no contexto da SADC.

1.2 A análise regional dos problemas de segurança

Para analisar o problema da segurança e os processos de securitização será utilizado o referencial teórico da Escola de Copenhague, especialmente a abordagem regional do problema da segurança, utilizada por Barry Buzan e Ole Waever (2003). A Teoria dos Complexos Regionais de Segurança – Regional Security Complex Theory – RCST foi desenvolvida por Buzan e Wæver na obra *Regions and Powers* (2003). Buzan e Weaver sustentam que após o fim da Guerra Fria (1990) vem ocorrendo uma valorização dos aspectos regionais nos estudos de segurança, como a ampliação deste conceito que até então praticamente estava restrito as esferas políticas e militares, passando a incluir questões ambientais, econômicas e societárias. Os dois autores constroem um quadro atual dos vários complexos regionais de segurança no mundo, no qual incluem a região da África Austral.

Buzan e Waever identificaram onze Complexos Regionais, nomeadamente: Leste Asiático, Sul Asiático, Oriente Médio, Chifre da África, Oeste da África, África Central (ainda em formação) África Austral, América do Norte, América do Sul, Europa e da ex-União Soviética. Segundo os dois autores, estas regiões têm diferentes características de relações, portanto, formam tipos diferentes com certas características de relacionamentos em segurança

No campo dos estudos sobre a segurança, podem-se encontrar diferentes visões e definições do que vem a ser um estado de segurança ou sua ausência - a insegurança. A questão da segurança regional é muito complexa. A segurança pode ser militar, serviço de inteligência do Estado e segurança pública ou segurança humana. Neste contexto, sendo este um estudo sobre segurança regional buscaremos sustentação em teorias de segurança internacional. Alguns acadêmicos como Deutsch, 1957; Nye, 1971; Buzan (1983), desenvolveram conceitos de *Comunidade de Segurança* e *Complexos de segurança*. O conceito de Complexos de Segurança aparece pela primeira vez desenvolvido por Buzan (1983), definido como constelações em que Estados têm uma interação intensa no campo da segurança. Em complexos de segurança a relação entre os Estados é tão intensa que processos afetando um dos membros têm necessariamente um efeito “*spill over*” sobre os demais. Assim, em uma comunidade de segurança não existiria a visão do outro como alvo militar, devido à própria natureza das relações, que se baseiam no princípio de resolução pacífica de conflitos entre os Estados.

Segundo Wolfgang Döpcke E Roberta Manshieta,

uma das discussões que permeia a regionalização da segurança na África Austral é em que medida o seu desenvolvimento até o presente momento reflete aspectos de uma comunidade de segurança. Fala-se em complexos de segurança e comunidade de segurança, e buscam-se elementos que possam traduzir de maneira mais exata possível o caso da SADC (DÖPCKE, 2005: 23).

Para tanto, várias características estariam subjacentes, como a compatibilidade de valores, fortes e crescentes laços econômicos, amplas transações sociais, políticas e culturais, relações cada vez mais institucionalizadas e uma sensação de reciprocidade frente a respostas e previsibilidade de comportamento. Mas entre os países da SADC verifica-se que ainda estão longe disso. A integração ainda é insipiente, a integração das economias é fraca, os países não parecem comungar valores comuns (Zacarias, 2007).

No que tange as ameaças dentro da SADC, elas não são entre Estados, mas sim domésticas. Assuntos sensíveis tais como governabilidade, Direitos Humanos e legitimidade política constituem um entrave para a formação de uma genuína comunidade, que compartilha valores comuns. Doenças como o HIV-SIDA e a malária constituem ameaças preocupantes para todo o continente africano, com particular incidência nos países da África Austral:

a existência de Estados com as características próprias dos Estados que hoje se tende a designar por “frágeis” ou “falhados”, onde impera a má governabilidade, onde a incapacidade de se poder prover às necessidades básicas das populações é total porque não chega a ser apropriada por uma vontade política, são as principais ameaças à segurança e ao desenvolvimento do continente africano (LIMA, 2006:226).

Os países da SADC partilham extensas fronteiras porosas, possuem linhas costeiras pouco policiadas e com forças de segurança pouco treinadas e equipadas. Esse fato dificulta as ações de policiamento e combate a crimes de caráter transacional dentro da região. Deste modo, a cooperação entre os países da SADC é estratégica, pois só através da colaboração entre os serviços de Defesa e Segurança poderá coibir a prática de diversos crimes de caráter transacional.

Em termos gerais, pode-se afirmar que o conceito convencional de segurança envolvia ameaças vindas de fora das fronteiras do Estado e que são de natureza militar, contudo na África Austral as novas ameaças são, grosso modo, geradas domesticamente e só ocasionalmente transbordam para Estados vizinhos (Ayoob, 1995; Buzan, 1991).

1.3 O DESENVOLVIMENTO DA ESTRUTURA REGIONAL DE SEGURANÇA NA ÁFRICA AUSTRAL: DURANTE E PÓS-apartheid

1.3.1 O surgimento do complexo de segurança na África Austral

O surgimento do complexo de segurança na África Austral está ligado ao processo de luta pela independência dos povos negros na região e pela permanência de regimes minoritários brancos na Rodésia e na Namíbia que mantinham a sua política de discriminação e recusavam o direito à autodeterminação dos povos negros. Esses regimes minoritários constituíam uma grande ameaça para os restantes países da região. Por outro lado, os processos de independência também jogaram um papel importante. As exigências de independência fizeram-se sentir nas colônias inglesas, portuguesas e na Namíbia¹¹. Perante as pressões independentistas nas suas colônias, a Grã-Bretanha viu-se forçada a conceder as independências. Foi assim que o Malawi e a Tanganyica se tornaram independentes em 1961, a Zâmbia em 1964, o Botsuana em 1966 e o Lesotho e a Suazilândia se tornaram independentes em 1968¹².

As independências das colônias Inglesas¹³ constituíram uma grande preocupação para a população branca da Rodésia do Sul (atual Zimbábue) que pretendia manter a estrutura colonial a todo o custo. Com efeito, o receio de ver a Rodésia independente sob Governo de uma maioria negra, levou a minoria branca liderada por Ian Smith a declarar unilateralmente a

¹¹ A RSA tornou-se independente da Grã-Bretanha em 1910, através de uma declaração unilateral da minoria branca. Por sua vez, a Namíbia tornou-se um protetorado sul-africano depois da 1ª Guerra Mundial. Depois do fim da 2ª Guerra Mundial, o Governo sul-africano procurou incorporar o território dentro da RSA, mas encontrou grande resistência por parte da comunidade internacional. Todavia, o sistema de *apartheid* foi estendido à Namíbia.

¹² Imediatamente, a Tanganyica e a Zâmbia começaram a apoiar os movimentos de libertação nacional de Moçambique e Angola. Enquanto o Malawi optou por uma política neutra e de aproximação a RSA.

¹³ África do Sul (1910); Botsuana (1966); Lesotho (1966), Malawi (1963); Suazilândia (1963), Zâmbia (1963); Tanzânia (1962).

independência da Rodésia em 1965¹⁴. Imediatamente, a comunidade internacional e o povo zimbabueano manifestaram-se contra o novo regime ilegalmente estabelecido. A ONU impôs sanções a Rodésia e o povo zimbabueano, liderado pela União Nacional Africana do Zimbábue (ZANU) de Robert Mugabe e pela União dos Povos Africanos do Zimbábue (ZAPU) de Joshua Nkomo, deu início a luta armada em 1966 (CAWTHRA, 1986:17). Devido à luta armada na Rodésia, o Governo sul-africano enviou suas tropas para apoiar o Governo de Ian Smith (*ibid*, 1986:18).

Tal como a minoria branca da Rodésia do Sul, o regime racista da RSA resistiu às pressões para eliminar o sistema do *apartheid* na RSA e na Namíbia. Por causa disso, os movimentos de libertação nacional sul-africanos (o Congresso Nacional Africano- ANC e o Congresso Pan Africano- PAC) e da Namíbia (a Organização dos Povos do Sudoeste Africano- SWAPO) aumentaram a sua pressão para a mudança, promovendo manifestações, demonstrações, greves, sabotagens e pequenos ataques militares¹⁵(*ibid*, 1986:18-19). Perante este cenário, o regime minoritário do *apartheid* decidiu adotar uma política opressiva contra a maioria negra sul-africana e namibiana. Como consequência, o mundo virou-se contra a política segregacionista do *apartheid* exigindo mudanças internas sob ameaça de sanções¹⁶ (ABRAHAMSSON E NILSSON, 1994:74).

Por sua vez, Portugal resistiu às pressões independentistas dos movimentos de libertação nacional das suas colônias e tentou preservar os seus domínios. Esta situação conduziu ao início da luta de libertação nacional conduzida pelos movimentos de libertação nacional de Angola (MPLA em 1961) e Moçambique (Frente de Libertação de Moçambique-FRELIMO, em 1964). Estes movimentos tinham uma orientação socialista e mostravam abertamente o seu repúdio contra os regimes racistas da RSA e da Rodésia do Sul.

A tentativa de traçar uma agenda comum de segurança na região da África Austral começou com a criação do grupo de Países da Linha da Frente. Os ELF foram idealizados pelos Presidentes Kaunda (Zâmbia) e Nyerere (Tanzânia) e pelo Presidente Seretse Khama

¹⁴ Em 1961, a Rodésia do Sul adota uma Constituição que garante o domínio dos brancos, em termos semelhantes ao *apartheid* sul-africano.

¹⁵ A SWAPO iniciou a luta armada completa em 1966 (CAWTHRA, 1986:18-19).

¹⁶ O Governo americano, liderado por Jimmy Carter (defensor dos direitos humanos) empenhou-se para resolver o conflito no Zimbábue, a situação da Namíbia e pressionou o regime do *apartheid* a promover mudanças políticas (ABRAHAMSSON *et al*, 1994:78).

(Botsuana). Mais tarde se juntaram à iniciativa, os Presidentes Samora Machel, de Moçambique, Robert Mugabe, do Zimbábue e José Eduardo dos Santos, de Angola.

Os ELF eram constituídos por países de orientação progressista ou marxista, nomeadamente, Zâmbia, Angola, Botsuana, Moçambique e Tanzânia e tinha como objetivo principal lutar contra os regimes racistas da Rodésia do Sul e da RSA¹⁷. A África do Sul também ocupava a Namíbia e, através deste território, promovia ações de desestabilização em outros países da região. Com a ascensão, em 1980, de um governo de maioria negra na ex-Rodésia, a África do Sul foi ficando mais isolada na região. Apoiados pela URSS, Cuba e outros países socialistas, os Países da Linha de Frente tinham como objetivos a eliminação do *apartheid* e da agressão sul-africana e o desenvolvimento das jovens nações africanas de forma independente. A criação do grupo FLS, em 1977, iniciou um novo momento na aproximação e cooperação entre os Estados independentes da África Austral.

¹⁷ Havia um paradoxo inerente à equação estratégica entre a África do Sul e os Países da Linha da Frente. Nisto, a África do Sul era militar e economicamente mais forte, mas é ideologicamente fraca porque 80% da população rejeitava o *apartheid*. Ao contrário, os Países da Linha da Frente eram ideologicamente mais fortes, mas fracos militar e economicamente (EVANS, 1984/5:14) A ideologia dos ELF constituía uma forte ameaça ao regime sul-africano por despertar e reforçar a consciência negra e a massa laboral majoritariamente negra que constituía a base de sustentação do Congresso Nacional Africano.

QUADRO I

QUADRO HISTÓRICO DO GRUPO DOS PAÍSES DA LINHA DA FRENTE E DOS MOVIMENTOS DE LIBERTAÇÃO

PAÍSES MEMBROS/FUNDADORES DO GRUPO DE PAÍSES DA LINHA DA FRENTE (ELF) NA DÉCADA DE 70	ELF NA DÉCADA 70	ANO DE ADESÃO	LÍDERES	PARTIDOS POLÍTICOS / MOVIMENTOS DE LIBERTAÇÃO (ORIENTAÇÃO MARXISTA-LENINISTA)
Angola*	1976		José Eduardo dos Santos	Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA)
Botsuana	Desde 1970		Ian Khama/ Quett Masiri (de 80 até a dissolução do ELF)/	Botsuana Democratic Party
Moçambique**	1976		Samora Machel/ Joaquim Chissano (de 1986 até à dissolução do ELF)	Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO)
Namíbia	-	1990	Sam Nujoma	SWAPO (South-Western African People's Organisation)
Tanzânia	Desde 1970		Julius Nyerere	Partido CCM (chama cha Mapinduzi-"Partido da independência").
Zâmbia	Desde 1970		Kenneth Kaunda	UNIP (União Nacional para a Independência)
Zimbábue		1980	Robert Mugabe	União Nacional Africana do Zimbábue (ZANU) de Robert Mugabe e pela União dos Povos Africanos do Zimbábue (ZAPU)

Fonte: Elaboração própria

* Em Angola existia a União para a Independência Total de Angola (UNITA), um grupo guerrilheiro que lutava contra o governo do MPLA, desde 1974 até 2002 (morte do líder Jonas Savimbi e derrota do movimento).

**Em Moçambique existia a Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO), um grupo guerrilheiro apoiado militar e financeiramente pelo regime do *apartheid* da África do Sul e de Ian Smith, na Rodésia. A RENAMO lutava contra o governo da FRELIMO, desde 1977. A guerra durou 16 anos, terminando após o Acordo Geral de Paz de Roma, assinado a 4 de outubro de 1992.

1.3.2 - A RSA adota a *Outward Policy* (política voltada para o exterior)

Devido ao aumento das pressões internacionais e internas, o Governo sul-africano, dirigido por John Vorster decidiu implementar em 1967, a “*outward policy*” (política voltada para o exterior) com a respectiva política de desanuviamento e ofensiva de “charme” internacional. Essas políticas visavam quatro objetivos:

(i) abrandar a oposição internacional contra o *apartheid*; (ii) demonstrar que a RSA tinha interesse em manter uma relação pacífica com os países recém independentes da África Austral; (iii) ligar economicamente a África Austral à economia sul-africana por forma a garantir a lealdade política dos países da região e; (iv) reduzir a ameaça que os novos Estados independentes podiam trazer para a RSA (ABRAHAMSSON E NILSSON, 1994:74).

Na prática, a *outward policy* implicava a concessão de ajuda financeira e material aos países que não se opusessem ao regime do *apartheid*, tal como aconteceu com o Malawi, a Costa do Marfim, entre outros. Em resposta a *outward policy*, alguns países africanos assinaram um manifesto, em 1969, em Lusaka, no qual se comprometiam a apoiar a campanha internacional para isolar os regimes de minoria branca e se comprometiam a apoiar os movimentos de libertação na África Austral¹⁸(CAWTHRA, 1986:20). Entretanto, este apoio não se revelou eficaz pois, ele só se circunscrevia ao apoio político e não material.

Apesar da resistência interna na Namíbia, na RSA e na Rodésia do Sul, os regimes de Ian Smith e do *apartheid* conseguiram se manter relativamente seguros durante toda a década 60 e na primeira metade da década 70. Com efeito, os governos sul-africano e rodesiano tinham apoio do regime colonial português que impedia qualquer forma de apoio externo aos movimentos de libertação daqueles países e igualmente se recusava tomar sanções contra os dois governos minoritários. Além disso, a segurança da RSA foi conseguida porque o

¹⁸ Fizeram parte deste grupo países como o Quênia, a Zâmbia, Tanzânia e outros países. Este grupo era denominado de *Mulungushi Club* (Grupo de Mulungushi).

Botsuana, Lesoto e Suazilândia (os BLS, acrônimo em inglês), “recusaram conceder apoio aos movimentos de libertação nacional da RSA e da Namíbia por temerem uma possível retaliação sul-africana, pois estes países eram economicamente dependentes da RSA” (ABRAHAMSSON E NILSSON, 1994:75). Entretanto, a relativa segurança da RSA e da Rodésia começou a mudar em meados da década 70, devido aos sucessos militares dos movimentos de libertação (FRELIMO em Moçambique e do MPLA em Angola).

1.3.3 – A África Austral em confronto

O golpe de Estado em Portugal e a queda do Governo de Marcelo Caetano em Abril de 1974 teve um impacto profundo sobre a África Austral: implicou o fim da proteção que a RSA e a Rodésia gozavam das colônias portuguesas. Deste modo, os chefes militares sul-africanos exigiram o fim da política de desanuviamento e da “*outward policy*” e a adoção de uma política mais agressiva e intervencionista contra os países da região.

O receio de a FRELIMO assumir o poder em Moçambique e apoiar o ANC e o PAC levou os militares sul-africanos a pressionarem Vorster a invadir Moçambique em apoio aos portugueses. Todavia, a liderança sul-africana rejeitou tais pressões e preferiu assinar um acordo secreto de não agressão com a direção da FRELIMO em Novembro de 1974 (ABRAHAMSSON E NILSSON, 1994:76-77). Por outro lado, o medo da expansão do comunismo na região adicionado ao receio de ver o MPLA subir ao poder e providenciar apoio a SWAPO na Namíbia levou a RSA a apoiar a União Para a Independência Total de Angola (UNITA) e invadir Angola alguns meses antes da independência¹⁹ (*ibid*, 1994:75-76). Para resistir à invasão, o MPLA pediu apoio militar a Cuba que imediatamente enviou tropas. Por seu turno, a Rodésia tentou apoiar alguns portugueses para impedir a independência de Moçambique e a subida do Governo da FRELIMO em 1975.

Do ponto de vista sul africano e rodesiano, a independência de Moçambique e Angola significava que o ANC, o PAC, a SWAPO, a ZANU e a ZAPU passariam a ter um refúgio e um espaço de manobra para planificar e levar a cabo ações armadas contra os seus territórios.

¹⁹ A invasão deu-se em Agosto de 1975 e recebeu um forte suporte dos EUA. O interesse dos EUA era impedir que um Governo pro - soviético governasse um país estrategicamente importante na sub-região. Angola possui recursos estratégicos (Petróleo, diamantes) que a tornavam vital na disputa pela influência regional (CAWTHRA, 1986).

Aliado a este fato estava o receio sul-africano e rodesiano de que a influência soviética sobre Moçambique e Angola se alastrasse para a RSA e a Namíbia. A Rodésia temia igualmente que um Governo de maioria negra em Moçambique pudesse implementar as sanções impostas pelas Nações Unidas, tal como viria a acontecer em 1976.

A confirmação dos receios sul-africanos e rodesianos se deu em 1977 quando Moçambique, Zâmbia, Tanzânia e Botsuana criaram a Linha da Frente (ELF). Através desta organização, “os Estados membros adotaram o *Manifesto de Lusaka* e expressaram abertamente a intenção de dar apoio aos movimentos de libertação nacional da Rodésia do Sul (ZANU e ZAPU), da Namíbia (SWAPO) e da RSA (ANC)” (LEGUM, 1988:18).

De todos os arranjos regionais em matéria de segurança, “os ELF foram efetivamente a mais importante e reconhecida estrutura que emergiu nos meados dos anos 70 numa altura em que a luta contra o colonialismo era o objetivo mais importante para a Região” (NGOMA, 2007: 96).

1.3.4 – A luta dos Países da Linha da Frente contra o regime sul-africano

O primeiro passo dos ELF em relação às lutas pela autodeterminação na região foi encontrar uma solução negociada para as independências da Rodésia e da Namíbia. Fruto das iniciativas diplomáticas, os Presidentes dos ELF mantiveram vários encontros secretos com Jon Vorster a partir de 1975. Nesses encontros, os ELF forçaram Vorster a conceder a independência da Namíbia e incentivaram-no a pressionar Ian Smith para ceder às exigências de libertação do Zimbábue e por fim forçá-lo a fazer alterações constitucionais na RSA (LEGUM, 1988:21-22). O interesse de Vorster era continuar com a política do desanuviamento e de “charme” internacional criando condições para a aceitação da RSA como um parceiro internacional válido.

Como resultado das negociações secretas entre a RSA e os Estados da Linha da Frente, a RSA retirou as suas tropas do Zimbábue em 1975 e pressionou Smith a negociar com os movimentos de libertação nacional (a ZANU E ZAPU). As negociações tiveram lugar em Victoria Falls em 25 de Agosto de 1975. Apesar do enorme esforço, a iniciativa diplomática encontrou grande resistência por parte de Ian Smith e a própria RSA foi incapaz de pressionar o seu aliado a assinar um acordo (LEGUM, 1988:1-17). Quanto a questão namibiana, a RSA

procurou desviar as conversações, pois Vorster recusava qualquer negociação direta com a SWAPO.

Perante o fracasso da iniciativa diplomática, os ELF decidiram pôr fim as negociações e apoiar a luta armada do povo zimbabueano, Namibiano e Sul-Africano. A decisão pela via armada foi tomada na reunião dos ELF, realizada em fevereiro de 1976, em Quelimane, Moçambique. Seguindo as decisões tomadas na reunião de Quelimane, o Governo moçambicano decidiu encerrar as fronteiras com a Rodésia no dia 3 de Março de 1976 e começou a apoiar abertamente a ZANU e o ANC. Por seu lado, a Zâmbia e a Tanzânia passaram a prestar treinamento militar ao ANC, a ZAPU e a SWAPO em seus territórios²⁰.

Em resposta a esta situação e interessada em combater a ZANU, a Rodésia empreendeu ataques a bases da ZANU e a várias infra-estruturas em Moçambique e atacou as bases da ZAPU na Zâmbia²¹. Além disso, o Governo da Rodésia criou a Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO)²² (JOHNSON E MARTIN, 1986:1-12). De acordo com Legum (1988:58), o interesse de Smith não era somente destruir os campos de treino da ZANU e da ZAPU, mas, sobretudo forçar os Governos de Moçambique e da Zâmbia a pedirem apoio aos países comunistas. Desse modo, a RSA e os EUA passariam a dar apoio a Rodésia e assim adiava-se a resolução da questão rodesiana. Com a escalada da violência os ELF, os EUA e a Inglaterra desenvolveram iniciativas diplomáticas com vista a resolver o conflito. Todavia em nenhum momento as partes chegaram a um acordo sobre o assunto (LEGUM, 1988:47-57).

Apesar da concentração na questão rodesiana, os ELF não deixaram de pressionar para a independência da Namíbia. Mas, foi só com a entrada de Angola na Linha da Frente em Setembro de 1976 que a SWAPO passou a contar com um parceiro estratégico para a sua luta (LEGUM, 1988:28). Por força do apoio angolano o conflito na Namíbia se intensificou, causando preocupação às potências ocidentais. Foi por esse motivo que em meados de 1976 os EUA, Inglaterra, França, Canadá e República Federal da Alemanha (o Grupo de Contacto)

²⁰ Apesar de fazer parte da Linha da Frente, o Botsuana não permitia a instalação de bases da SWAPO ou do ANC no seu território. Por causa disso, as forças da SWAPO só podiam ser treinadas na Zâmbia que ficava longe do teatro das operações.

²¹ Receando que a RSA também atacasse a Zâmbia, o Governo zambiano decidiu parar com o apoio que concedia à SWAPO. Esta situação deixou a SWAPO isolada e sem o devido apoio para a desencadear sua luta de independência.

²² O responsável pela criação da RENAMO foi Ken Flower (Diretor Geral da CIO- *Central Intelligence Organization* do Zimbábue). Os objetivos da RENAMO eram: (i) adquirir informações sobre as operações do ZNLA (Zimbábue National Liberation Army), (ii) atacar as bases do ZNLA, (iii) criar instabilidade em Moçambique para impedir o Governo de apoiar a ZANU, (iv) sabotar a economia moçambicana (JOHNSON E MARTIN, 1986:).

lançaram uma iniciativa diplomática para resolver o conflito. Para a resolução do conflito da Namíbia, o “Grupo de Contato” envolveu-se em vários encontros com os líderes da Linha da Frente, principalmente com Angola²³ (LEGUM, 1988:86-89). Apesar do esforço diplomático para a resolução da questão namibiana, a RSA sempre se opôs a qualquer acordo com a SWAPO.

Como as iniciativas diplomáticas não produziam efeitos desejados, os ELF continuaram a apoiar a luta armada dos povos zimbabueano e namibiano. Perante esta situação, os regimes de Ian Smith e do *apartheid* intensificaram a agressão e desestabilização nos ELF. Numa primeira fase (década 70), Moçambique, Zâmbia e Lesotho foram alvos de intervenções militares da Rodésia, enquanto Angola se tornou alvo da intervenção militar da RSA. Nos princípios da década 80, para além da agressão rodesiana, Moçambique tornou-se alvo da desestabilização econômica levada a cabo pela RSA e de ataques militares. Apesar da agressão sobre os seus países os ELF persistiram na busca de uma solução negociada para os conflitos na Rodésia e na Namíbia. O interesse do Governo de Vorster em continuar com a *política do desanuiamento* e a *outward policy* permitiram também que fossem realizados vários encontros entre a RSA, os ELF e os Movimentos de Libertação Nacional, de 1976 a 1977 (LEGUM,1988:74-101).

Para além de continuar a negociar, Vorster tentou implementar um projeto que visava uma maior integração econômica entre os países da África Austral, criando a Constelação dos Estados da África Austral (CONSAS). Segundo Abrahamsson e Nilsson,

o CONSAS tinha como objetivo último aumentar a dependência econômica dos países da África Austral em relação a RSA por forma a ganhar a sua lealdade política e diminuir o seu apoio aos movimentos de libertação que atuavam na RSA e na Namíbia (ABRAHAMSSON E NILSSON, 1994:89).

Ao mesmo tempo, a RSA iniciou um processo de militarização sem precedentes, provocando um dilema de segurança para os países vizinhos. Com efeito, nas décadas 70 e 80, os ELF viram-se obrigados a ter que adquirir mais armamento para a sua defesa o que resultou em altos gastos militares. De acordo com Ruchita Beri,

(...) factor held responsible for the arms race and militarisation in Africa was the apartheid regime in South Africa. Its vast military establishment, large military budget, arsenal of highly sophisticated weapons and nuclear weapons seriously threatened peace and security in Africa. Since the 1960s, South Africa developed a

²³ Angola tinha grande interesse pela independência da Namíbia porque só assim eliminaria a ameaça sul-africana.

formidable military machine in defence of apartheid. In 1993, a year before the dismantling of apartheid, the country spent \$3 911 million on defence, approximately half of the total military expenditure in sub-Saharan Africa. It had also established its own defence industry, under the South African Armaments Development Corporation (ARMSCOR). South Africa was thus self-sufficient in terms of major weapons and had the most powerful military force in Africa. The country also developed a nuclear weapon capability by the end of the 1970s (BERI, 1996: 3).

Assim, a RSA com a capacidade militar que dispunha, iniciou uma campanha de desestabilização dos países membros dos ELF o que resultou em milhões de mortos e perdas econômicas em mais de 60 bilhões de dólares americanos.

1.3.5 – As raízes da Estratégia Total

A transformação da FRELIMO num partido de orientação socialista em 1977 e o incremento do envolvimento soviético e cubano em Angola e Moçambique nos finais da década 70 levaram a liderança militar sul-africana a exigir o fim da política do desanuviamento de John Vorster. Assim, em 1977, Peter Botha, ministro da defesa da RSA apresentou uma política alternativa - a Estratégia Total (*Total Strategy*), que dava ênfase na intervenção militar para defender o *apartheid* e interromper o avanço do comunismo na região. Perante a resistência de Vorster em relação à nova política, este foi afastado em 1978. Assim, Botha tornou-se Primeiro Ministro da RSA.

A *Estratégia Total*, defendida por Botha só começou a ser implementada na década de 1980. Nos primeiros anos de seu governo, Botha prosseguiu com a política do desanuviamento e a *outward policy*. Durante esse período, o Governo sul-africano manteve vários encontros com os Presidentes dos ELF e com o “Grupo de Contato” para tentar resolver a questão namibiana e a questão Rodesiana. Para além da iniciativa diplomática, Vorster continuou com o projeto da criação do CONSAS. Entretanto, como os ELF não pretendiam fazer parte do CONSAS decidiram criar uma organização alternativa que lhes pudesse permitir maior algum poder negocial em relação a RSA. Foi assim que em Maio de 1979, os ELF propuseram a criação da Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC).

Enquanto a RSA resistia à pressão internacional para conceder a independência da Namíbia, o conflito Rodesiano mostrava um cenário diferente. O Governo de Ian Smith começava a mostrar um grande desgaste e incapacidade de resistir a luta armada e a pressão internacional. Perante esta situação, em 1979, Ian Smith realizou eleições consideradas

fraudulentas e ilegítimas. Estas eleições foram boicotadas pela Frente Patriótica (ZANU e a ZAPU). O Bispo Abel Muzorewa saiu vencedor e criou um Governo de Unidade Nacional que na verdade era dirigido por Ian Smith. Perante a falsidade das eleições a comunidade internacional e os ELF não reconheceram o novo Governo e continuaram a apoiar a luta da ZANU e da ZAPU.

O principal ponto de viragem para a resolução da questão rodesiana deu-se com a eleição de Margaret Thatcher como Primeira Ministra Inglaterra, em Maio de 1979 e com a realização da Conferência da Commonwealth²⁴, em Lusaka, em Agosto de 1979. Durante esta conferência, Thatcher comprometeu-se a resolver a questão da Rodésia o mais rápido possível. Para tal, Thatcher patrocinou uma conferência que se realizou em *Lancaster House* dedicada à questão rodesiana. Para a realização da conferência de *Lancaster House*, os ELF jogaram um papel decisivo ao incentivaram os movimentos de libertação nacional do Zimbábue a participarem. Para além dessa pressão, os ELF enviaram seus observadores e incentivaram os movimentos de libertação nacional a alcançarem um acordo. O acordo de cessar-fogo entre o governo de Ian Smith e os movimentos de libertação nacional foi assinado em 21 de Dezembro de 1979.

Nas eleições realizadas em março de 1980, a RSA esperava que o movimento do seu aliado Bispo Abel Muzorewa vencesse as eleições enquanto os ELF esperavam que vencesse a ZANU de Robert Mugabe²⁵. Contra as expectativas sul-africanas, a ZANU de Mugabe venceu as eleições e o Zimbábue tornou-se independente integrando imediatamente na Linha da Frente. No mesmo ano, a RSA viu o projeto do ``CONSAS`` se afundar porque os ELF formaram a SADCC no dia 1 de abril²⁶ (MARTIN *et al*, 1986:45). Com efeito, o presidente da Tanzânia, Julius Nyerere, havia convocado uma reunião consultiva em Arusha, Tanzânia, em 1979, para discutir a idéia de uma aliança econômica entre o crescente número de Estados da

²⁴ A Commonwealth é uma associação atualmente constituída por 54 nações independentes da colônia britânica, com a exceção de Moçambique e Ruanda. Esta Organização foi fundada em 1931 com o objetivo de facilitar a integração da ex-colônias britânicas e para harmonizar suas políticas.

²⁵ Os ELF concordaram em apoiar a ZANU, para evitar situações semelhantes a que aconteceram em Angola.

²⁶ A SADCC tinha como objetivos, (i) reduzir a dependência dos Estados da região em relação a RSA e (ii) incrementar a cooperação econômica regional, com o objetivo último de isolar o regime do *apartheid*. A Linha da Frente e a SADCC funcionavam em separado e em paralelo, cada uma reunindo-se ao nível da Cimeira. Todavia, enquanto a Linha da Frente funcionava numa base informal, sem um estrutura burocrática instalada, a SADCC funcionava a nível formal, tendo estabelecido uma estrutura burocrática.

Linha de Frente, visando coordenar e harmonizar suas políticas econômicas. Em Arusha, participaram igualmente os líderes dos movimentos de libertação de países que ainda não tinham alcançado um governo de maioria (da RSA e Namíbia).

Através da SADCC, os Estados da região começaram a mobilizar a comunidade internacional no sentido de impor sanções a RSA. A RSA encontrava-se finalmente cercada por Estados inimigos que não escondiam a sua intenção de eliminar o sistema do *apartheid*. Por esse motivo, Botha viu-se obrigado a implementar a Estratégia Total (ABRAHAMSSON E NILSSON, 1994:91).

1.3.6- A implementação da Estratégia Total

Uma das questões políticas mais importantes na África Austral foi a política de desestabilização implementada pela RSA contra os seus países vizinhos. Essa política tomou várias formas: guerra aberta; destruição de rotas de transporte regionais através de Moçambique e Angola (impedindo o trânsito de suas mercadorias para os outros cinco países da SADCC do *hinterland*); chantagem diplomática (obrigando os Estados a assinar acordos), dentre várias outras formas de sabotagem econômica. Segundo estimativas de Bingu Wa Mutharika,

no período entre 1980/88, os estados da África Austral perderam mais de 60 bilhões de dólares como consequência da políticas de desestabilização supracitada. Destes, Angola e Moçambique perderam mais de 45 bilhões de dólares num período de oito anos (WA MUTHARIKA, 1991: 259).

Assim, com a independência do Zimbábue, todas as atenções dos ELF e da comunidade internacional viraram-se para a Namíbia que via o apoio angolano crescer. Para evitar que o Governo Angolano apoiasse a SWAPO, Botha ordenou a invasão do sul de Angola em Junho de 1980 - operação *Smokeshell* (CAWTHRA, 1986:141). Várias iniciativas foram conduzidas pelo “Grupo de Contato”, pela ONU e pelos ELF para resolver a questão namibiana e exigir a retirada sul-africana do sul de Angola. Com efeito, “(...) até finais de 1980 a resolução da questão parecia muito próxima, mas a derrota de Jimmy Carter e a vitória de Ronald Reagan nas eleições de Novembro de 1980 vieram obstacularizar todos os avanços alcançados” (LEGUM, 1988:159).

Com a subida de Reagan ao poder nos EUA, a RSA voltou a assumir posições intransigentes e pouco construtivas adiando a resolução do conflito (LEGUM, 1988:162-164). Com efeito, após a subida de Reagan ao poder, o Governo estadunidense reduziu a pressão

sobre o regime do *apartheid* e permitiu que Botha implementasse a Estratégia Total. Esta situação foi favorecida pela adoção da política do “Engajamento Construtivo” (*Constructive Engagement*)²⁷ lançada por Reagan. A política do Engajamento Construtivo visava impedir a influência soviética na África Austral (ABRAHAMSSON E NILSSON, 1994:86). Convencidos de que a Estratégia Total protegia os interesses estadunidenses na África Austral, os EUA passaram a apoiar a RSA²⁸ (JOHNSON E MARTIN, 1986:24). A partir da demonstração do apoio norte-americano, a RSA viu as portas abertas para a implementação da Estratégia Total em toda a África Austral.

Segundo Deon Geldenhuys, um proeminente analista da política externa sul-africana, citado por Cawthra, os objetivos da Estratégia Total eram:

(i) impedir que os Estados da região permitissem o estabelecimento de bases militares para o ANC e a SWAPO; (ii) impedir que a URSS ganhasse adeptos na África Austral; (iii) manter e fortalecer os laços econômicos entre a RSA e os Estados da SADCC, principalmente, para prevenir que estes impusessem sanções contra a RSA e; (iv) obrigar os Estados da SADCC a moderarem o seu criticismo contra o *apartheid* (Apud CAWTHRA, 1986:140-141).

Para alcançar os seus objetivos, a RSA baseou-se em três medidas: (i) a desestabilização militar; (ii) a desestabilização econômica; e (iii) a agressão militar direta. A desestabilização militar era feita através do apoio militar aos movimentos rebeldes que se opunham aos Governos de alguns países da SADCC como Moçambique (a RENAMO), Angola (a UNITA), Lesotho (o Lesotho Liberation Army-LLA) e Zimbábue (a Super ZAPU)²⁹. A desestabilização econômica teve as seguintes formas:

encerramento da fronteira para alguns países como o Lesotho, o corte do fornecimento de combustíveis para o Zimbábue e Botsuana, o desvio de mercadorias dos portos moçambicanos, cortes nos acordos comerciais, restrição nos contratos de trabalho, imposição de elevadas taxas de importação de produtos Sul-Africanos, sabotagem das vias de comunicação e de instalações de produção (CAWTHRA, 1986:141).

Quanto à agressão militar direta, a RSA reservava o direito de intervir militarmente em qualquer país da SADCC que apoiasse o ANC, o PAC e a SWAPO³⁰ (BROWN, 1990:355).

²⁷ O conceito de engajamento construtivo foi usado pela primeira vez pelo ex-Secretário de Estado Adjunto para os Assuntos Africanos, Chester Crocker, em 1980.

²⁸ Apesar de apoiar a Estratégia Total, Reagan procurou lançar uma iniciativa diplomática para resolver a questão namibiana. Todavia, Reagan defendia que a independência da Namíbia só poderia acontecer se os soldados cubanos abandonassem Angola (LEGUM, 1988:189).

²⁹ Imediatamente após a queda do regime de Ian Smith (em 1980), a RSA passou a apoiar a RENAMO (JOHNSON *et al.*, 1986:12-16). O Lesotho Liberation Army (LLA) foi criado pela RSA na década 1980 (CAWTHRA, 1986:141).

³⁰ A agressão militar envolveu operações de combate, *Raides*, assassinatos, ações de sabotagem, violações fronteiriças e do espaço aéreo (CAWTHRA, 1986:168). Durante o período de 1980-1988, a RSA fez alguns

No entanto, a RSA só interveio totalmente em Angola. Em Agosto de 1981 foi lançada a “Operação Protea” que visava a ocupação do sul de Angola (CAWTHRA, 1986:149-151) e em Dezembro de 1983, a RSA voltou a tentar ocupar o sul de Angola, através da “Operação Askari” (HOLNESS, 1986:94-102). Segundo Cawthra, o objetivo das medidas militares era pressionar os Governos da região a assinarem acordos de segurança com a RSA (CAWTHRA, 1986:142). A base desses acordos estipulava o fim do apoio aos movimentos de libertação da Namíbia e da RSA. Neste sentido, em 1982 a Suazilândia assinou o primeiro acordo de segurança com a RSA. A Suazilândia comprometeu-se a não apoiar o ANC e a RSA comprometeu-se a não desestabilizar a Suazilândia.

Durante o período de 1980 a 1988, os ELF cooperaram para reduzir o potencial de ameaça que a RSA representava para os seus países. A cooperação entre os ELF deu-se principalmente no seio do ISDSC (*Inter State Defence and Security Committee*). Este Órgão do ELF foi estabelecido em 1975 tendo como principal missão a cooperação em assuntos de defesa e segurança. Historicamente, o ISDSC aconselhava e implementava decisões e resoluções da Cimeira do ELF e era essencialmente, um comitê ministerial no qual os ministros responsáveis pelos setores da Defesa, Negócios Estrangeiros, Polícia, e Segurança do Estado se encontravam para discutir assuntos relacionados com a segurança individual ou coletiva e sobre a luta de libertação.³¹ No seio deste Órgão, os Estados da Linha da Frente cooperaram na busca de informação (inteligência), na proteção fronteiriça, no fornecimento de armamentos e até na assistência militar³². Apesar de não se ter revelado como um contrapeso efetivo contra a RSA, os ELF jogaram um papel preponderante para a defesa e segurança dos países da SADCC.

1.3.7 – A Região e os Acordos de Não-Agressão entre os ELF e a RSA

Apesar dos ELF atuarem como uma frente unida pela mesma causa, alguns Estados procuraram assinar acordos bilaterais com a RSA, visando preservar a sua segurança e evitar o

raides de pequena escala sobre países como Moçambique, Botsuana, Lesoto, Suazilândia, Zâmbia e Zimbábue (BROWN, 1990:343-344).

³¹ O ISDSC não tinha Carta nem Sede ou Secretariado. O Comitê se reunia duas vezes por ano ou sempre que fosse necessário.

³² A assistência militar concedida pelo Zimbábue e pela Tanzânia a Moçambique foi determinante para a defesa dos corredores da Beira, de Nacala e de Mtuara, durante o conflito armado entre a FRELIMO e a RENAMO.

colapso econômico que a desestabilização sul-africana impunha (LEGUM, 1988:158-159). Neste sentido, os Governos de Moçambique e Angola envolveram-se em contatos com a RSA³³. A administração Reagan, por seu turno, pressionada pela comunidade internacional para impor sanções a RSA e aproveitando-se da política do desanuviamento trazida por Gorbatchev, forçou a RSA a pôr fim ao conflito na África Austral e a promover mudanças internas. Como resultado dessas pressões, a RSA assinou em 1984, acordos de não agressão com Moçambique (*Acordo de N'komati*) e Angola (*Acordo de Lusaka entre Angola e RSA*)³⁴.

Assinando o *Acordo de N'komati*, Moçambique concordou em expulsar todos os membros do ANC do país e comprometeu-se a interromper o apoio ao ANC. Por seu turno, a RSA concordou em terminar com o apoio concedido a RENAMO e parar com outras formas de desestabilização. Por seu turno, através do acordo de Lusaka,

Angola se comprometia a não apoiar a SWAPO e a retirar as tropas cubanas do país enquanto que a RSA se comprometia a cortar o apoio prestado a UNITA e abandonar o sul do território angolano ocupado desde 1981. Entretanto, nenhum dos acordos foi respeitado integralmente pelas partes signatárias³⁵ (BROWN, 1990:355).

A RSA esperava que se Moçambique e Angola suspendessem o apoio ao ANC e a SWAPO poderia enfraquecer os movimentos ou mesmo torná-los inoperacionais. Todavia, contra todas as expectativas sul-africanas, a expulsão dos membros do ANC e da SWAPO daqueles países levou ao regresso dos membros daquelas organizações para o interior da RSA e da Namíbia, o que provocou um aumento do conflito no interior da RSA e da Namíbia. Perante esta situação, Botha impôs em 1985, um Estado de emergência que implicou o aumento da repressão contra o ANC e a SWAPO. Face a esta repressão e pressionada pela comunidade internacional, “a administração americana declarou a necessidade de introduzir sanções a RSA para forçar as reformas do sistema do *apartheid* ”(ABRAHAMSSON E NILSSON, 1994: 88- 89).

A RSA assinou um acordo de não agressão com o Lesotho em 1986 com o objetivo de abrandar a pressão internacional e demonstrar a boa vontade do regime sul-africano, contudo,

³³ Na verdade, os encontros entre o Governo Angolano e a RSA começaram em 1980 e os encontros entre a RSA e Moçambique iniciaram em dezembro de 1982 (JOHNSON E MARTIN, 1986:25-27).

³⁴ A assinatura destes acordos foi mal acolhida pelos restantes membros da Linha da Frente que interpretaram como um ato de “traição” por parte de Moçambique e Angola.

³⁵ As tropas sul africanas só saíram de Angola em Abril de 1985. Mas, seis semanas depois da sua retirada, a RSA voltou a lançar *raides* contra Angola e em finais de 1985, a RSA voltou a invadir Angola. Estas ações levadas a cabo pela RSA visavam dar apoio a UNITA (CAWTHRA, 1986:156-159). Outro motivo que levou a RSA a invadir o sul de Angola foi a permanência dos soldados cubanos naquele país, fato que violava o acordo de paz. O apoio sul-africano a RENAMO não parou. Por esse motivo, a 3 de Agosto de 1984, a RSA e Moçambique assinaram um novo acordo no qual participou a RENAMO. Todavia, nem este acordo foi respeitado (CAWTHRA, 1986:166).

o nível de conflito entre a RSA e os países da SADCC permaneceu tenso, pois a RSA defendia a necessidade da continuação da *Estratégia Total* como única forma de defender o apartheid e de travar o alastramento do comunismo na África Austral.

1.3.8 – O fim da rivalidade Leste-Oeste e a formação de um regime de segurança

Como resultado do fim da era bipolar, os princípios da década de 90 trouxeram expectativas de grandes mudanças no quadro estratégico da região da SADC. Com efeito, o fim do regime do apartheid na RSA, fim da guerra civil em Moçambique e Angola e introdução do sistema democrático em quase todos países da região, permitiu que os antigos beligerantes estabelecessem uma nova parceria no projeto de construção de uma comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), no qual o componente de segurança (em todas as dimensões: política, militar, econômica, sociais e ambientais) constituía uma das grandes prioridades.

Segundo Winrich Kühn,

em África a rivalidade Leste-Oeste das últimas décadas dilui-se igualmente. A independência da Namíbia constitui o primeiro resultado desta mudança. Durante mais de uma década a implementação da resolução 435, de Dezembro de 1978, do Conselho de Segurança das Nações Unidas fora entravada (sic) devido, entre outros motivos, à confrontação mundial entre Washington e Moscou (KÜHNE: 1991: 37).

Essa rivalidade teve repercussões negativas em todos os países da África Austral. Por exemplo, o envolvimento militar da África do Sul nos ELF causou destruições e perdas de bilhões de dólares.

Um fator decisivo para o estabelecimento do regime de segurança na África Austral foi a mudança de posição de Washington e de Moscou. A partir da segunda metade da década 80, tanto os EUA como a URSS começaram a envolver-se ativamente para pôr fim ao conflito da África Austral, pressionando as partes a dialogar. O principal ponto de viragem foi a ofensiva de paz global lançada por Gorbatchov (*Glasnot e perestroika e “novo pensamento”*)³⁶. Neste sentido, a URSS procurou resolver os conflitos africanos no qual estava envolvido, particularmente em Moçambique e Angola. Por força desse envolvimento, a África Austral assistiu nos últimos anos de década 80, a uma série de movimentos positivos. Segundo Susan

³⁶ Refere-se às reformas políticas e econômicas implementadas por Gorbatchov, que permitiram a aproximação ao Ocidente e, sobretudo, a melhorias das relações com os EUA.

Brown, “mais do que a mudança de posição das duas superpotências, foi a mudança na relação de poder militar que obrigou a RSA a ir a mesa de negociações” (BROWN, 1990:353). De acordo com a mesma autora, o principal ponto de inflexão se deu em 1987:

(...) com a derrota militar sul-africana em Cuito Canavale perante as tropas angolanas e cubanas. A probabilidade do exército angolano e cubano lançarem uma contra ofensiva sobre o exército sul-africano e invadirem a Namíbia obrigou a RSA a ir a mesa de negociações com o Governo Angolano em 1988 (ibid, 1990:354-355).

Assim, o acordo entre a RSA e Angola (assinado em Nova Iorque) constituiu o primeiro ponto de viragem do conflito regional. Este acordo definiu a retirada cubana de Angola e estabeleceu os estágios para a independência da Namíbia. No mesmo ano, o RSA voltou a assinar um acordo de não agressão com Moçambique.

Apesar da assinatura do acordo entre os principais contendores, a situação do conflito permaneceu. O nível de inimizade entre a RSA e os países da SADCC permaneceu bastante tenso até a década 90. A razão principal desta tensão era porque os Estados da SADCC não admitiam a colonização da Namíbia e a continuação do regime do *apartheid* na RSA (BROWN, 1990:357). Por seu lado, a RSA continuava com receio da presença de regimes comunistas em Moçambique e Angola, ambos, apoiantes do ANC.

Com o fim da Guerra Fria, que já era uma realidade em 1989, tiveram lugar na África Austral uma série de movimentos positivos que iriam terminar com o clima conflituoso na região. Com o desmoronamento do bloco comunista, os Governos de Moçambique e Angola abandonaram a sua orientação socialista e decidiram empreender transformações políticas e constitucionais que culminaram na adoção do sistema de democracia liberal. Com essas mudanças, o Governo sul-africano viu desaparecer o argumento que defendia a sua política externa e viu aumentar a pressão internacional para a mudança da sua política externa e acima de tudo para pôr fim ao sistema do *apartheid*.

Devido ao fracasso da Estratégia Total, as forças liberais brancas da RAS exigiram o fim do regime racial e devido às pressões dos militares, Peter Botha foi demitido do cargo de Presidente e F. W. De Klerk foi nomeado para o cargo de Presidente da RSA em 1990. Imediatamente após a sua subida ao poder, De Klerk decidiu adotar uma política conciliadora em relação aos seus maiores inimigos. Foi assim que De Klerk decidiu romper com o apoio à RENAMO e a UNITA e pressionou para que os dois movimentos negociassem acordos de paz

com os Governos da FRELIMO e do MPLA respectivamente³⁷. Ao mesmo tempo, foi concedida a independência da Namíbia sob liderança da SWAPO. As mudanças fizeram-se sentir também no interior da RSA, onde o Governo empreendeu também transformações políticas e constitucionais, que levaram a queda do sistema do *apartheid* e legalizando os movimentos negros de oposição (ANC, PAC, Inkhata). O culminar dessas transformações deram-se nos anos precedentes. Em 1992 Moçambique e Angola assinaram acordos de paz com a RENAMO e a UNITA respectivamente.

De acordo com Döpke, a partir de 1989:

o subcontinente sul-africano, até então um das principais regiões mundiais de conflito, passou por um processo de mudanças que o transformou em uma zona de relativa paz entre os Estados. Com a exceção da guerra civil em Angola, todas as principais ameaças à segurança regional haviam sido eliminadas, e conseqüentemente, a região começou a gozar de uma situação de segurança interestatal desconhecida há mais de uma geração (DÖPCKE, 1998: 1)

A mudança para um ambiente regional de paz ocorreu paulatinamente. Começou com a retirada das tropas sul-africanas e cubanas de Angola, em 1988 e pela independência da Namíbia em 1990. A África do Sul iniciou igualmente um processo de reformas no seu posicionamento em relação aos seus vizinhos, colocando fim à *Estratégia Total* dos anos 80.

Encorajados pelas transformações positivas que ocorreriam na RSA, com a previsão do aparecimento de um regime de maioria negra, os países da SADCC decidiram transformar a organização para responder ao novo ambiente estratégico. Foi assim que em 1992 a SADCC passou a ser denominada SADC (Comunidade do Desenvolvimento da África Austral) criando um novo modelo de cooperação regional, cada vez mais direcionada para a integração regional³⁸, onde a RSA deveria ser convidada a fazer parte. No mesmo ano, os governos da SADC propuseram a criação de uma política externa e de segurança comum incluindo a eventual criação de uma política de defesa comum. A partir daqui, começava-se a desenhar a possibilidade da criação de um regime de segurança na África Austral.

³⁷ Na verdade, os encontros entre o Governo moçambicano e a RENAMO iniciaram em Julho de 1984. Como resultado desses encontros foi assinado em Pretória a declaração de Pretória, que preconizava o fim das hostilidades. “Os encontros continuaram em 8 de Outubro de 1984 e foi decidido a necessidade de se assinar um cessar-fogo. Todavia, a interferência portuguesa nas negociações impediu a assinatura de qualquer acordo, perpetuando assim o desenrolar do conflito” (JOHNSON *et al*, 1986:33-34).

³⁸ “A integração regional refere-se ao movimento para estabelecer ligações entre e em meio a um grupo de países dentro de um determinado espaço geográfico, motivado pelos interesses comuns e compartilhados para cooperação nas áreas de comércio e outros setores econômicos, com vistas a alcançar uma zona de livre comércio e, subseqüentemente, estabelecer uma união alfandegária” (EVANS *et al*: 1994:4)

A mudança do governo na RSA, em 1994, foi um acontecimento que definitivamente mudou o rumo da SADC. Com a queda do Governo de De Klerk e a subida ao poder de um Governo de maioria negra liderado por Nelson Mandela, os Governos da região viram finalmente desaparecer a maior ameaça a segurança regional e perceberam a oportunidade de estabelecer boas relações com a maior potência regional e erguer um regime de segurança. As condições essenciais para o surgimento de um regime de segurança tinham sido alcançadas. Neste sentido, a RSA foi convidada para aderir como membro da SADC.

Estas mudanças deram lugar a uma revolução político-estratégica a nível regional com a aproximação de antigos amigos e inimigos e a afirmação da unidade regional em torno do ideal da segurança regional. Foi neste sentido que os líderes da região decidiram redefinir o papel da Linha da Frente como instrumento ao serviço da segurança regional, operando um reajustamento ao novo ambiente estratégico. Em 1994, foi extinto o ELF e em 1996 se estabeleceu um novo mecanismo de segurança regional através do Órgão para a Política, Defesa e Segurança (OPDS). Em 2001, foi assinado o Protocolo de Cooperação nas áreas de Política, Defesa e Segurança, instituindo o “novo” Órgão da SADC (OPDSC).

QUADRO II
QUADRO HISTÓRICO DA SADCC/SADC

PAÍSES MEMBROS/FUNDADO RES	SADCC (1980)	SADC (1992) Ano de adesão	PRESIDENTES NO ANO DE ADESÃO
Angola	1980		José Eduardo dos Santos
África do Sul	-	1994	Nelson Mandela
Botsuana	1980		Seretse Khama
República Democrática do Congo	-	1997	Joseph Kabila
Lesotho	1980		Rei Moshoeshe II
Madagáscar	-	1997	Didier Ratsiraka
Malawi	1980		Hastings Banda
Maurícias	-	1995	
Moçambique	1980		Samora Machel
Namíbia	-	1990	Sam Nujoma
Seychelles*	-	2000	James Michel
Suazilândia	1980		Mswati III

Tanzânia	1980		Julius Nyerere
Zâmbia	1980		Kenneth Kaunda
Zimbábue	1980		Robert Mugabe

Fonte: Elaboração própria

*O país abandonou a SADC em Julho de 2003, mas a retirada tornou-se efetiva em Julho de 2004. O país voltou a ser admitido em 2008.

CAPÍTULO II

O ESTABELECIMENTO DO ÓRGÃO DA SADC PARA A COOPERAÇÃO NAS ÁREAS DE POLÍTICA DEFESA E SEGURANÇA (OPSDC)

The decision to formalise the SADC Organ showed the region's serious intention to deal with its political, defence and security challenges. The Protocol on Politics, Defence and Security, the SIPO and the Mutual Defence Pact are an indication of the seriousness with which the states in the region view the challenges at hand. Therefore to them the challenges are more than a mere academic exercise. A closer examination of the Protocol on Politics, Defence and Security Cooperation is reflective of this conclusion NGOMA, 2003: 4)

No capítulo anterior foi demonstrado que as relações regionais na África Austral durante o período do *apartheid* na RSA, Namíbia e do regime de Ian Smith no Zimbábue geraram um ambiente conflituoso na região e ao mesmo tempo, uma necessidade de criação de um regime de segurança por parte dos restantes países. Os países recém independentes tiveram que se unir através dos ELF para lutar contra os regimes de segregação racial e, apesar das limitações em termos militares e econômicos comparativamente à RSA jogaram um papel decisivo no processo de libertação dos Povos da RSA, Namíbia e Zimbábue. Os ELF constituíram a primeira tentativa de criação de um regime de segurança na África Austral.

No presente capítulo analisamos o processo que conduziu à criação do Órgão da SADC para a Política, Defesa e Segurança (OPDS)³⁹. Identificamos os problemas que a SADC enfrentou para a operacionalização deste Órgão e todo o processo que conduziu à institucionalização do mesmo, através da descrição das várias propostas e das rondas de

³⁹ A partir da assinatura e adoção do Protocolo que o instituiu, em 2001, passou a designar-se OPDSC (*Órgão da SADC para a Cooperação nas áreas de Política, Defesa e Segurança*).

negociação que se seguiram até a assinatura do *Protocolo para a Cooperação nas áreas de Política, Defesa e Segurança*, em 2001, instrumento jurídico que dá caráter legal ao Órgão.

2. Da idéia da criação da ASAS até a criação do Órgão da SADC para a Política, Defesa e Segurança (OPDS)

2.1 - Da proposta de Windhoek à dissolução dos Estados da Linha da Frente

Em face da nova ordem regional e internacional passou a ser um imperativo para a SADC empenhar-se na criação de um mecanismo a fim de garantir a estabilidade política e a segurança coletiva. Havia um reconhecimento dos membros da SADC de que muitos problemas de segurança e ameaças à região só podiam ser resolvidos através do incremento da cooperação. A declaração dos Chefes de Estado da SADC em Windhoek, Namíbia, em agosto de 1992 fazia uma referência à necessidade de se traçar uma agenda de segurança comum, como condição para se atingir os demais objetivos propostos pela organização. Alguns acadêmicos argumentam que mesmo com o fim da guerra de desestabilização por parte da RSA, “ainda existia alguma probabilidade de agressão externa contra países individuais ou da região como um todo no período pós-apartheid” (NATHAN e HONWANA, 1995:6). Efetivamente, “tensões entre Estados ainda existiam, como por exemplo a disputa entre a Namíbia e o Botsuana pelo controlo do rio Chobe”⁴⁰ (VALE, 2003: 143).

Entre 1992 e 1994 a formulação da política regional no domínio da paz e segurança foi conduzida pelo Secretariado da SADC. Neste contexto, em 1993, o Secretariado preparou o *SADC's Framework and Strategy document*, o qual instava os Estados membros a desenvolver valores políticos comuns baseados em normas democráticas; criação de um ordem de segurança não-militarista e o estabelecimento de procedimentos para prevenir conflitos, gestão e resolução. De acordo com Laurie Nathan, “o documento sublinhava a necessidade de combater as fontes de conflito não militares e as ameaças à segurança humana, tais como subdesenvolvimento e abuso de direitos humanos” (NATHAN, 2004:6). As estratégias e mecanismos propostos incluíam um fórum para a mediação e arbitragem; a ratificação pelos Estados dos principais instrumentos de direito internacional; o tratado de não

⁴⁰ A SADC não conseguiu resolver o caso e o mesmo teve que ser submetido à arbitragem da Corte Internacional de Haia. A decisão da Corte foi favorável ao Botsuana.

agressão; doutrina de defesa não-ofensiva; relações civis- militares democráticas; e redução de efetivos das forças militares e das despesas⁴¹.

Foi assim que a SADC tentou estabelecer o OPDS, em 1994 com o intuito de “dispor de uma resposta mais flexível e efetiva, a um nível muito elevado, em situações sensíveis e potencialmente explosivas” (SADC Communiqué, 1996). Contudo, a criação de um órgão responsável pela implementação e garantia da segurança só se concretizou em 1996, através da OPDS.

A criação do Órgão da SADC foi um processo complicado devido a divergências entre os países membros. Essas divergências se seguiram mesmo após a formação do Órgão da SADC. De acordo com Soares, com a entrada da RSA na SADC, a “África do Sul sai do papel de adversário para o de liderança quase natural o que veio alterar o jogo de poder na região, onde o Zimbábue ocupava posição de proeminência, econômica e política. A figura de Nelson Mandela tornou impossível que outro líder se destacasse, o que causou conflito com Robert Mugabe, Presidente do Zimbábue. A imposição da liderança de Mugabe no OPDS, quando a África do Sul ocupava formalmente a Presidência da organização, ilustra essa rivalidade”⁴²(SANTOS, 1999:2).

Em Julho de 1994, na Namíbia, foi dado o primeiro grande passo para o estabelecimento de uma instituição que pudesse lidar com questões de defesa e segurança na região. Assim, em 1994, os países membros da SADC influenciados pelos eventos de genocídio e limpeza étnica que tiveram lugar em Ruanda, convocaram um Workshop que discutisse sobre democracia, paz e segurança. No *workshop* participaram ministros, oficiais, parlamentares e membros de organizações não-governamentais. Durante o *Workshop*, a SADC “começou a ver a necessidade de se envolver formalmente na coordenação da segurança, mediação de conflitos e mesmo na cooperação militar ao nível dos Chefes de Estado” (CILLIERS, 1999:1). De acordo com Mills (1994:8) e Cilliers (1999:1), as resoluções e recomendações deste Workshop afirmavam o seguinte:

- A resolução de conflitos e a cooperação política deviam tornar-se um setor sob responsabilidade de um Estado membro da SADC;
- A região devia assinar um protocolo sobre paz, segurança e resolução e conflitos;
- A região devia criar um pacto de defesa mútua e de não agressão;

⁴¹ SADC, *Southern Africa: A Framework and Strategy for Building the Community*, Harare, January 1993, pp. 24-26.

⁴² Robert Mugabe era figura central no ELF e não era a favor da pretensão da RSA, recém admitida na Organização, de exercer um papel de liderança na SADC.

- Os países da região deviam reduzir os seus gastos militares e o pessoal militar, desenvolvendo programas de desmobilização;
- Os países da região deviam reconverter a sua indústria de defesa;
- A região devia desenvolver mecanismos regionais para *peacekeeping* e *peace-enforcement* e treinar forças nacionais para operações de *peacekeeping*.

As resoluções e recomendações de Windhoek foram retomadas no encontro subsequente dos Ministros dos Negócios Estrangeiros, realizado em Gaborone (Botsuana). Deve-se salientar que os parlamentares e representantes de organizações não-governamentais passaram a ser excluídos em todos os encontros subsequentes⁴³. Assim, em Gaborone, os ministros decidiram que em vez de se criar um setor para prevenção e mediação de conflitos, a SADC devia criar um braço político. No mesmo encontro, foi avançada a proposta de dissolução da Linha da Frente. Entretanto, alguns Estados, como o Botsuana, não concordavam com a dissolução total da Linha da Frente e pretendiam que o *Comitê Inter-estatal de Defesa e Segurança* (ISDSC) continuasse existindo.

Na Cimeira da SADC, que teve lugar em Windhoek, em Agosto de 1994, os Chefes de Estado aprovaram o estabelecimento do referido setor, recomendando que os ministros dos negócios estrangeiros estabelecessem os parâmetros da sua operacionalização: os Termos de Referência, Protocolos e Princípios (DZIMBA, 2001:2). Entretanto, o futuro do ISDSC foi discutido em Arusha, na Tanzânia, em Outubro de 1994. Em resposta a proposta do Botsuana, foi decidida que o ISDSC continuaria existindo, mas que deveria estar enquadrada na estrutura que seria criada. A discussão sobre a criação da nova estrutura seria feita num seminário a ter lugar em Gaborone de 16 à 17 de Março de 1995.

2.2 – O fracasso da criação da Associação dos Estados da África Austral (ASAS)

Antes do seminário de Gaborone, os ministros dos negócios estrangeiros da SADC encontraram-se em Harare, a 3 de Março de 1995. Nesse encontro foi recomendado a criação de uma Associação dos Estados da África Austral (*Association of Southern African States-ASAS*) que derivaria do capítulo 7, artigo 21, nº 3, alínea g, do Tratado da SADC⁴⁴. A ideia era substituir a Linha da Frente pelas ASAS que passaria a responsabilizar-se pela prevenção,

⁴³ Na SADC, os assuntos de Defesa e Segurança são decididos à porta-fechada, não havendo espaço para debate. A Sociedade Civil é vista com desconfiança pelas lideranças.

⁴⁴ Este artigo refere-se às áreas de cooperação no seio da SADC. A alínea h diz respeito precisamente a cooperação em relações internacionais, política, diplomacia, paz e segurança. Ver o Tratado da SADC. Disponível em www.sadcint.org.

gestão e resolução de conflitos na África Austral. Esperava-se ainda que “o ASAS incorporasse dois setores especializados da SADC, um que lidasse com assuntos políticos e outro que lidasse com a segurança militar” (MALAN, 1998:1). A ASAS seria guiado pelos princípios definidos pelo documento assinado em Windhoek em Julho de 1994, que incluíam:

- Igualdade soberana entre todos os Estados membros;
- Respeito pela soberania e integridade territorial de cada Estados e ao direito inalienável de sua independência;
- Resolução pacífica de disputas, através da negociação, mediação ou arbitragem; e
- As intervenções militares de qualquer natureza deveriam ser decididas depois de todos os meios pacíficos se esgotarem, de acordo com a carta da ONU e da OUA.

Os ministros dos negócios estrangeiros da SADC propuseram ainda que os objetivos da ASAS fossem:

- Proteger a população da região contra a instabilidade resultante da violação interna da lei e ordem, dos conflitos inter-estatais e de agressão externa;
- Cooperar plenamente na defesa e segurança regional, através da prevenção, gestão e resolução de conflitos;
- Dar máximo apoio aos Órgãos e instituições da SADC;
- Mediar disputas e conflitos intra e inter-estatais;
- Coordenar e harmonizar, a medida do possível, a política dos Estados em assuntos internacionais;
- Promover e fortalecer o desenvolvimento de instituições e práticas democráticas dentro de cada Estado membro e, encorajar os Estados membros a observar os direitos universais do Homem tal como previsto nas Cartas e Convenções da ONU e OUA, respectivamente;
- Promover a paz e estabilidade; e
- Promover o *peacemaking* e o *peacekeeping* de modo a alcançar a paz e segurança sustentáveis (SADC COMMUNIQUÉ, 1994: 2).

A ASAS iria:

preservar a estrutura informal e flexível da Linha da Frente e só responderia à Cimeira, isto é, a ASAS seria independente do Secretariado da SADC e devia responder diretamente a Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo da SADC. Desse modo se minimizavam os custos burocráticos (CILLIERS, 1999:1).

Contudo, apesar do interesse manifestado pelos Estados membros da SADC em criar este braço político e de segurança, as recomendações emanadas do encontro de Harare de Março de 1995 não foram devidamente consideradas pela Cimeira dos Chefes de Estado que decorreu em Agosto de 1995, em Johannesburgo (RSA).

Com efeito, o impasse resultou de dois fatores muito importantes:

em primeiro lugar, a proposta dos ministros dos negócios estrangeiros não foi baseada na consulta com os vários ministros da defesa e segurança e nem com a comunidade de inteligência, atores importantes para adoção de qualquer política de defesa e segurança e; em segundo lugar, vários delegados mostraram-se infortáveis com o nome ASAS e com a idéia de que setores tão sensíveis como aqueles fossem confiados a Estados individuais numa base permanente tal como era prática no seio da SADC com os vários setores económicos (CILLIERS, 1999:1).

A grande dificuldade estava entre decidir se a ASAS devia ser uma associação ou um setor e quem devia dirigir este novo setor. Para Robert Mugabe, o Zimbábue tinha o direito de

dirigir qualquer nova Organização que fosse responsável pela segurança regional tal como coordenava a Linha da Frente. O maior receio de Mugabe era que a RSA assumisse uma posição dominante no seio da nova organização ou que aquele país fosse responsabilizado pelo novo setor. Por esse motivo, Mugabe defendia que a presidência permanente da ASAS devia ser entregue ao chefe de Estado que mais tempo serviu a Linha da Frente e a SADC, neste caso, ao próprio Presidente Mugabe. Por seu lado, a Namíbia propôs que a presidência da ASAS fosse baseada numa rotatividade bi-anual.

Por causa destas divergências, o comunicado conjunto emitido no fim da conferência de Johannesburg omitiu o nome ASAS, anunciando somente que a entrega do setor a qualquer Estado membro deveria ser adiado para uma outra ocasião, para que os Estados tivessem mais tempo para efetuar consultas entre si e com os ministros responsáveis pela defesa e segurança. Estas consultas deviam tratar de “questões referentes às Estruturas, Termos de Referência (TOR) e Procedimentos Operacionais do referido setor” (CILLIERS, 1999:1). Depois de várias consultas, os ministros dos negócios estrangeiros, de defesa e segurança estatal encontraram-se em 18 de janeiro de 1996 em Gaborone (Botsuana), para resolverem a questão da criação do ASAS.

2.3– As divergências na criação do OPDS

No final do encontro de Gaborone, para surpresa dos países da região, os Chanceleres anunciaram que a SADC iria estabelecer um Órgão para Política, Defesa e Segurança (OPDS). Cilliers nos aclara que a palavra setor, tal como a designação ASAS foram substituídos pelo termo Órgão, numa clara imitação da terminologia usada pela OUA na designação dada ao seu Órgão Central da OUA para Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos (CILLIERS, 1999:2). Entretanto, pretendia-se que o OPDS mantivesse uma abordagem flexível e informal idêntica àquela adotada pela Linha da Frente.

O Presidente do Botsuana, Ketumile Masire, na qualidade de Presidente em exercício da SADC declarou a 14 de Maio de 1996 que o OPDS estava oficialmente criado e que devia entrar em funcionamento. A carta escrita aos seus homólogos da SADC afirmava igualmente que:

Robert Mugabe seria o Presidente interino do Órgão, até a seguinte Cimeira a ser realizada em Agosto de 1996. Depois de consultar o Presidente Mugabe, o Presidente Masire voltou a enviar uma nova carta aos seus colegas da SADC, datada de 18 de

Junho de 1996, na qual convocava uma Cimeira extraordinária que teria lugar em Gaborone, em 28 de Junho de 1996, para lançar oficialmente o Órgão (CILLIERS, 1999:2).

Durante a Cimeira de Gaborone, os Chefes de Estado e de Governo da SADC aprovaram a criação do Órgão e definiram 16 objetivos do Órgão. Todavia, a operacionalização desses objetivos precipitou a “crise” no seio da comunidade pois, exigiam a formalização do Órgão, retirando, desde modo, a perspectiva informal adotada pela Linha da Frente. Além disso, “os novos objetivos também não podiam ser atendidos pela estrutura existente na SADC que não previa a inclusão de uma nova instituição” (MALAN: 1998:2). De acordo com Cilliers foi por causa disso que o comunicado final da conferência de Gaborone propôs, no parágrafo 4, nº3, o seguinte:

- O OPDS vai operar ao nível da Cimeira e vai funcionar independentemente das outras estruturas da SADC;
- O OPDS vai operar ao nível ministerial e técnico;
- A presidência do Órgão deve ser rotativa, numa base anual e de *troika*;
- O ISDSC deve ser uma das instituições do Órgão e;
- O Órgão pode estabelecer outras estruturas que achar necessário. (CILLIERS 1999:3)

Apesar de esta conferência ter oficializado a criação do OPDS, imediatamente surgiram divergências entre alguns Estados membros, principalmente entre a RSA e o Zimbábue. As questões em causa eram: “(i), será que o Órgão teria uma Cimeira diferente da Cimeira da SADC? (ii) qual seria a posição do Órgão em relação a SADC? e, (iii), será que a presidência da SADC e do Órgão seria a mesma?”(CILLIERS, 1999:2). Enquanto a RSA defendia que o Tratado da SADC não previa a criação de uma Cimeira separada da Cimeira da SADC, com um mandato separado da Cimeira da SADC, a posição do Zimbábue era diferente. De acordo com Malan, os sul-africanos defendiam que o Tratado da SADC estipula, no seu artigo 10, que:

- A Cimeira (da SADC) é constituída pelos Chefes de Estado e de Governo de todos os Estados membros e é a instituição suprema de *police making* da SADC;
- A Cimeira deve ser responsável pela direção política e controle das funções da SADC;
- A Cimeira deve eleger o Presidente e o Vice-Presidente da SADC entre os seus membros por um período acordado, na base da rotação;
- A Cimeira deve decidir sobre a criação de comissões, outras instituições, s e Órgãos sempre que a necessidade surgir (MALAN 1998:2).

A Presidência do SADC pela RSA em 1998 veio aprofundar as clivagens entre Mandela e Mugabe e alguns líderes do resto do continente africano:

Following Mandela's election as SADC chairman there was a clash over control of a security body chaired by Mugabe. Mugabe claimed that it could act independently, whereas Mandela claimed it was subordinate to SADC. More generally Jonathan Moyo—now a Minister in Zimbabwe—criticised South Africans for their arrogance and their assumption that they could speak for all Africa. SA has also encountered obstacles

in its peace making efforts, as in the DRC, where Laurent Kabila snubbed it, and in Lesotho—where in 1998, despite an appeal for help from the Lesotho Prime Minister. As in the case of the Commonwealth and Nigeria (...) SA was accused of bullying a small neighbour, of absorbing too many Western ideas of whites in the society (BARBER, 2009:6).

Contudo, no que tange à SADC, estava claro que a posição sul-africana estava baseada numa perspectiva legalista, pois o Tratado da SADC não admitia em nenhum momento a criação de uma Cimeira separada da Cimeira da SADC, estabelecendo, pelo contrário, que qualquer instituição criada pela SADC devia ser aprovada pela Cimeira da SADC e que somente a Cimeira da SADC era responsável por conduzir a política na região. Todavia, para o Zimbábue, o Órgão devia ser um mecanismo independente da SADC de acordo com o previsto no parágrafo 4.3.1 do comunicado de Gaborone que orientava o Órgão da SADC a ter uma Cimeira separada e, portanto, devia ter uma presidência diferente da presidência da Cimeira da SADC. Isso implicava que a “região criasse duas Cimeiras e que o Órgão operasse em paralelo com a SADC, mantendo-se apenas como parte nominal da SADC. A idéia era que o Órgão funcionasse numa base informal e flexível, tal como tinha acontecido com a Linha da Frente. Todavia, esta situação podia conduzir ao descrédito da SADC e frustrar as tentativas de racionalizar a SADC” (MALAN, 1998:3).

A posição sul-africana não rejeitava a existência de uma presidência do Órgão diferente da presidência da SADC. Os sul-africanos estavam preocupados com a existência de duas Cimeiras e com a posição que o Órgão teria vis-à-vis a SADC. De acordo com os sul-africanos, o fato de o Órgão ser responsável por questões políticas, a Cimeira do Órgão seria mais importante do que a Cimeira da SADC e, como consequência o Presidente do Órgão teria maior influência política do que o Presidente da SADC. Para os sul-africanos, “o Presidente da SADC devia tomar precedência face ao Presidente do Órgão, já que o Órgão era parte da SADC. A posição sul-africana, ao contrário da zimbabueana era favorável a criação de um mecanismo único e integrado na SADC e não paralela a SADC como queriam os zimbabueanos. Estas diferenças pareciam ser fruto das relações de poder entre a RSA e o Zimbábue e das diferenças entre os valores e práticas políticas entre aqueles países” (CILLIERS, 1999:2).

Depois da Cimeira de Gaborone, uma série de encontros entre oficiais tiveram lugar com o intuito de alcançar consensos e tratar de documentos como o *Draft do Protocolo sobre Política, Defesa e Segurança*, o *Draft das Regras de Procedimento para o Órgão* e propor a sua estrutura. Mas as divergências entre a RSA e o Zimbábue continuaram. Apesar destas

divergências, a 15 de Agosto de 1997 teve lugar em Harare uma conferência que incluía os ministros da defesa, segurança e negócios estrangeiros. Nesta conferência foram adotados 3 importantes documentos: (i) *Draft do Protocolo sobre Política, Defesa e Segurança*, (ii) *Draft do Pacto de Defesa Mútua* e (iii) a *Estrutura do Órgão da SADC*.

Apesar dos vários projetos desenvolvidos, nenhum deles satisfazia os interesses dos Estados membros e nenhum consenso chegou a ser alcançado, sobretudo entre a RSA e o Zimbábue. Por esse motivo, todas as decisões foram adiadas para a Cimeira dos Chefes de Estado que teria lugar a 18 de Agosto de 1997 em Blantyre. Entretanto, antes desta Cimeira, “o Presidente Mandela escreveu aos seus colegas Chefes de Estado da região para informá-los que, apesar de se submeter a uma decisão da maioria, a RSA iria abandonar a presidência da SADC se a Cimeira aprovasse a criação de uma Cimeira do Órgão separada da Cimeira da SADC” (CILLIERS, 1999:4).

As diferenças entre a RSA e o Zimbábue, que começaram desde Gaborone agravaram-se durante a Cimeira da SADC em Blantyre (Malauí). Nesta conferência, Mandela reafirmou a sua oposição quanto a criação de uma Cimeira separada da Cimeira da SADC. A criação do Órgão para prevenção, gestão e resolução de conflitos estava gerando conflitos no seio da SADC. Apesar dos desentendimentos, a Cimeira de Blantyre reafirmou a importância do Órgão como veículo para reforçar a democracia na região e a cooperação em matéria de defesa e segurança. Mas, no final da Cimeira de Blantyre nada ficou decidido. Para a solução deste desentendimento havia sido marcada uma Cimeira extraordinária que teria lugar em Luanda a 25 de Setembro de 1997. Todavia, esta conferência não chegou a ser realizada por causa do recomeço da guerra em Angola.

A questão do Órgão voltou a ser levantada durante a Cimeira extraordinária dos Chefes de Estado da SADC, realizada em Maputo (a 2 de Março de 1998), mas nenhuma decisão foi tomada sobre o assunto. No final da Cimeira, Joaquim Chissano, então vice Presidente da SADC “anunciou que um grupo de trabalho composto pelos líderes de Moçambique, Malauí e Namíbia, iria discutir todas as questões em detalhe e apresentaria uma proposta de solução” (MALAN, 1998:3 a). Foi nesse contexto que Moçambique convocou um encontro dos ministros dos negócios estrangeiros de Moçambique, Malauí e Namíbia que foi realizada em 8 de Maio de 1998 na Barragem dos Pequenos Libombos. O objetivo desse encontro visava desenvolver algumas propostas quanto à estrutura do Órgão, definir a relação entre o Órgão e a SADC e definir o conceito de Órgão de Defesa e Segurança.

2.4 - A proposta dos Pequenos Libombos

A proposta dos Pequenos Libombos foi uma tentativa da parte de Moçambique, Malawi e Namíbia de trazer uma nova posição que mediasse as posições sul-africana e zimbabueana. Segundo Cilliers a proposta destes países foi a seguinte:

1. O Presidente da SADC deve ser o Presidente do Órgão;
2. A Cimeira da SADC deve eleger o Presidente do Órgão;
3. No caso do Presidente do Órgão ser diferente do Presidente da Cimeira da SADC, este deve responder perante a Cimeira da SADC;
4. No caso do Presidente do Órgão ser diferente do Presidente da Cimeira da SADC, o Presidente do Órgão e o Presidente da SADC devem consultar-se regularmente;
5. A presidência do Órgão deve mudar anualmente;
6. O Órgão deve ser criado como um composto por 5 membros da SADC, com o mandato de intervir em todos os conflitos que surjam na região;
7. Os membros desse devem ser selecionados pela Cimeira da SADC, sendo que, dentre eles, 2 devem ser substituídos anualmente;
8. Os ministros da defesa e da segurança devem continuar a operar ao nível do ISDSC, sendo que os ministros dos negócios estrangeiros só serão convidados se necessário;
9. Não deve existir um secretariado permanente para o Órgão;
10. Como os conflitos são imprevisíveis, o Órgão deve se reunir a qualquer altura, dependendo das circunstâncias (CILLIERS, 1999:4-5).

Segundo Cilliers, estas propostas tinham vários problemas:

1. Pelo fato de tentar encontrar uma solução no meio das posições sul-africana e zimbabueana, a proposta dos Libombos falhou por não ter tomado uma posição clara e conclusiva;
2. A criação do Comitê dos cinco tirava qualquer poder que a Cimeira podia ter sobre o Órgão, pois, assumia-se que a Cimeira não podia vetar nenhuma resolução feita por este ;
3. Não foi estabelecido com clareza o papel a ser desempenhado pelos ministros dos negócios estrangeiros;
4. O fato do ISDSC não englobar ministros dos negócios estrangeiros tirava qualquer possibilidade dos conflitos serem resolvidos de forma diplomática;
5. O fato de não haver um secretariado permanente significava que não existiria nenhum secretário geral, nenhum *staff*, nenhuma continuidade e nenhum mecanismo de implementação das decisões;
6. O fato de se reunir sempre que as circunstâncias obrigarem, levava a crer que o Órgão iria funcionar numa base *Ad-Hoc*; e
7. A proposta dos Pequenos Libombos não foi assinada por nenhum dos Presidentes dos três países reunidos (CILLIERS, 1999:4-5).

As negociações sobre o Órgão foram interrompidas depois do encontro dos Pequenos Libombos devido à emergência de novos conflitos na região e dos ataques terroristas ocorridos em 1998 em alguns Estados Membros da SADC. A eclosão em 1998 dos conflitos

na República Democrática do Congo (RDC) e no Lesotho e os ataques terroristas às embaixadas americanas em Dar es Salaam (Tanzânia), Nairóbi (Quênia) e a restaurantes na Cidade do Cabo (RSA) obrigaram os Estados da região a desviarem as suas atenções da criação do Órgão e da proposta dos Pequenos Libombos, para se concentrarem naqueles conflitos. As negociações sobre o Órgão foram reiniciadas em Agosto de 1999.

2.5 – Das divergências ao entendimento

Os conflitos que emergiram no Congo e no Lesotho, adicionado aos ataques terroristas que ocorreram na Tanzânia, Quênia e RSA, convenceram os líderes da região que a operacionalização do Órgão era urgente. Esta constatação foi despertada durante a Cimeira da SADC realizada em Maputo, de 17 a 18 de Agosto de 1999. O comunicado conjunto emitido no final da conferência reconhecia a presidência separada da SADC e do Órgão, definindo, contudo que o Órgão deveria reportar a Cimeira da SADC. Ao mesmo tempo, ficou assente que o Presidente Mugabe devia continuar como Presidente do Órgão. Apesar do reconhecimento da absoluta importância do Órgão, nada ficou definido quanto as diferenças em relação à questão das duas Cimeiras e em relação a estrutura do Órgão.

Entretanto, os desentendimentos entre a RSA e o Zimbábue começaram a ser dissipados após as eleições de 1999 na RSA com a eleição de um novo Presidente em substituição de Nelson Mandela. Thabo Mbeki

decidiu dar um novo impulso para a efectivação do Órgão e nomeou para ministro da Defesa Mosiuoa Lekota. Imediatamente, Lekota empenhou-se na busca de soluções para as diferenças entre a RSA e o Zimbábue e em Setembro do mesmo ano iniciou consultas com o Zimbábue (CILLIERS, 1999:5).

Tendo estabelecido um entendimento mútuo com o Zimbábue, Lekota abordou a Swazilândia, na sua qualidade de Presidente do ISDSC, para convocar uma conferência ministerial extraordinária dos ministros dos negócios estrangeiros, da defesa, segurança estatal e segurança pública que teria lugar em outubro de 1999. Para preparar a Cimeira, “os técnicos da defesa da SADC encontraram-se em 22 de Setembro na Swazilândia para desenvolver um protocolo que orientasse a reação da SADC contra situações que envolvessem a intervenção militar, *peacekeeping* e *peace-enforcement*” (*ibid*, 1999:5). Ainda durante a preparação da conferência extraordinária, foi levada a cabo uma seção de trabalho em Pretória, entre oficiais da Swazilândia, RSA e Zimbábue. Esta seção decorreu de 29 de Setembro a 1 de Outubro e os objetivos eram:

1. Discutir sobre a estrutura do Órgão;
2. Redefinir o protocolo;
3. Discutir sobre o esboço do pacto de defesa mútua;
4. Discutir sobre o secretariado permanente de segurança; e
4. Preparar a conferência ministerial” (CILLIERS, 1999:5).

O encontro de Pretória decidiu revisitar todos os 3 documentos que tinham sido adotados no encontro dos ministros da defesa, segurança e negócios estrangeiros que teve lugar em Harare a 15 de Agosto de 1997. De acordo com Cilliers, as recomendações mais importantes da seção de trabalho foram:

- Os Chefes de Estado e de Governo deviam clarificar e decidir se o Órgão devia operar como parte da Cimeira da SADC ou como um Órgão separado e paralelo a SADC, com sua própria Cimeira;
- Se os Chefes de Estado optassem pela segunda via, o Tratado da SADC devia sofrer uma emenda em ordem a acomodar uma nova Cimeira pois, o Tratado em vigor não prevê a criação de uma nova Cimeira;
- A criação de um Comitê Ministerial composto por ministros dos negócios estrangeiros, defesa e segurança proposto pelo comunicado de Gaborone iria requerer um Tratado separado para legitimar esta nova estrutura;
- Os Chefes de Estado e de Governo deviam apontar os outros membros da *troika*, que pudessem trabalhar com o Presidente Mugabe;
- O esboço do Protocolo sobre Política, Defesa e Segurança elaborado em Harare, devia ser reconsiderado e analisado por um grupo de trabalho composto por peritos em assuntos legais, de segurança e diplomáticos;
- A discussão sobre o Pacto de Defesa Mútua só podia ser considerado depois de ser decidido o *status* do Órgão vis-à-vis o Tratado da SADC; e
- O Órgão devia criar um secretariado permanente para o Órgão (CILLIERS, 1999:5).

Durante a conferência extraordinária dos ministros dos negócios estrangeiros da SADC, realizada em meados de Outubro de 1999 em Mbabane, todos os pontos discutidos pelo grupo de trabalho foram levados em conta e o comunicado emitido no final da conferência afirmava o seguinte:

1. O Órgão é parte da SADC e deve reportar a Cimeira da SADC;
2. A presidência do Órgão deve mudar anualmente e que o Presidente do Órgão não precisa ser o Presidente da SADC;
3. Os ministros dos negócios estrangeiros alcançaram um consenso quanto a estrutura do Órgão, a sua composição e a presidência dessas estruturas⁴⁵;
4. Os ministros admitiram a criação de um comitê de ministros dos negócios estrangeiros, defesa, segurança estatal e pública e inteligência, que devia operar abaixo do Órgão e devia ser dirigido pelos ministros dos negócios estrangeiros;
5. Abaixo deste comitê, iriam existir dois comitês ministeriais: o ISDSC, que já existia e um novo comitê denominado Comitê Ministerial sobre Política e Diplomacia (ISPDC). No total o Órgão teria 3 comitês ministeriais;
6. O país que presidisse o Órgão devia dirigir os vários comitês;
7. A conferência decidiu que o esboço do protocolo sobre política defesa e segurança e o esboço do pacto de defesa mútua deviam ser reavaliados;
8. A conferência recomendou que a Suazilândia, Presidente do ISDSC, devia iniciar o processo de formulação de um novo esboço para o protocolo sobre política, defesa e segurança e que esse processo devia ser finalizado até Dezembro de 1999 (SADC COMMUNIQUÉ, Outubro de 1999: 2)

⁴⁵

Vide Quadro III.

No que tange ao *Pacto de Defesa Mútua*, os Ministros concordaram em estudar o *Acordo de Defesa* assinado entre Angola, Namíbia, Zimbábue e RDC, tal como o esboço do Pacto de Defesa Mútua, submetido pela Zâmbia como bases para desenvolver o pacto da SADC. Este processo devia ser concluído em Dezembro de 1999.

Depois da conferência de Mbabane, as diferenças entre a RSA e o Zimbábue foram atenuadas. O *Protocolo sobre Cooperação em Política, Defesa e Segurança* foi finalmente assinado na Cimeira de Blantyre (Malawi), a 14 de Agosto de 2001. O mesmo entrou em vigor a partir de 2 de março de 2004, após as ratificações requeridas de 9 membros: Botsuana, Lesotho, Malawi, Maurícias, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Tanzânia e Zimbábue. Na mesma Cimeira, os Chefes de Estado aprovaram o *Pacto de Defesa Mútua*, tendo estabelecido que a sua assinatura seria feita na Cimeira seguinte (DZIMBA, 2001:2). Com a assinatura desses instrumentos a África Austral passou a ter um mecanismo legalmente instituído para a prevenção, gestão e resolução de conflitos e para a defesa regional.

2.6 A organização do Órgão da SADC

O Órgão SADC funciona ao nível dos Chefes de Estado e Governo, tendo um Presidente e uma *Troika* de três líderes (o Presidente atual, passado e o próximo), que reportam diretamente à Cimeira da SADC⁴⁶. De referir que as decisões da Cimeira são tomadas por consenso e têm um carácter obrigatório.

Alguns dados importantes sobre a estrutura e funcionamento do Órgão são:

O Presidente e o Vice-Presidente são eleitos para um termo de um ano na base de rotatividade dentre os membros da Cimeira da SADC. O Presidente do Órgão consulta a *Troika* da SADC e reporta diretamente à Cimeira.

O Comitê Ministerial - é constituído por Ministros das áreas dos Negócios Estrangeiros, Defesa e Segurança do Estado dos países membros. Reúne pelo menos uma vez por ano, mas pode encontrar-se com mais frequência a pedido do ISPDC ou ISDSC.

⁴⁶ Para além da Cimeira e do Órgão da SADC fazem parte da SADC os seguintes Órgãos: Conselho de Ministros, Ministros dos Negócios Estrangeiros, Defesa e Segurança, Comitê Permanente de Altos Funcionários Sub-Comissões, Secretário Executivo e Tribunal da SADC.

O Comitê Inter-Estatal de Política e Diplomacia (ISPDC) - se reúne pelo menos uma vez por ano, sendo composto por Ministros dos Negócios Estrangeiros. O Comitê leva a cabo funções relacionadas com a política e diplomacia, e reporta ao Comitê Ministerial.

O Comitê Inter-Estatal de Defesa e Segurança (ISDSC) - se reúne pelo uma vez por ano e é constituído por ministros das áreas de Defesa, Segurança Pública e Segurança do Estado. O Comitê executa as funções que forem necessárias para se alcançar os objetivos do Órgão relacionados com a defesa e segurança. O ISDSC também se reporta ao Comitê Ministerial.

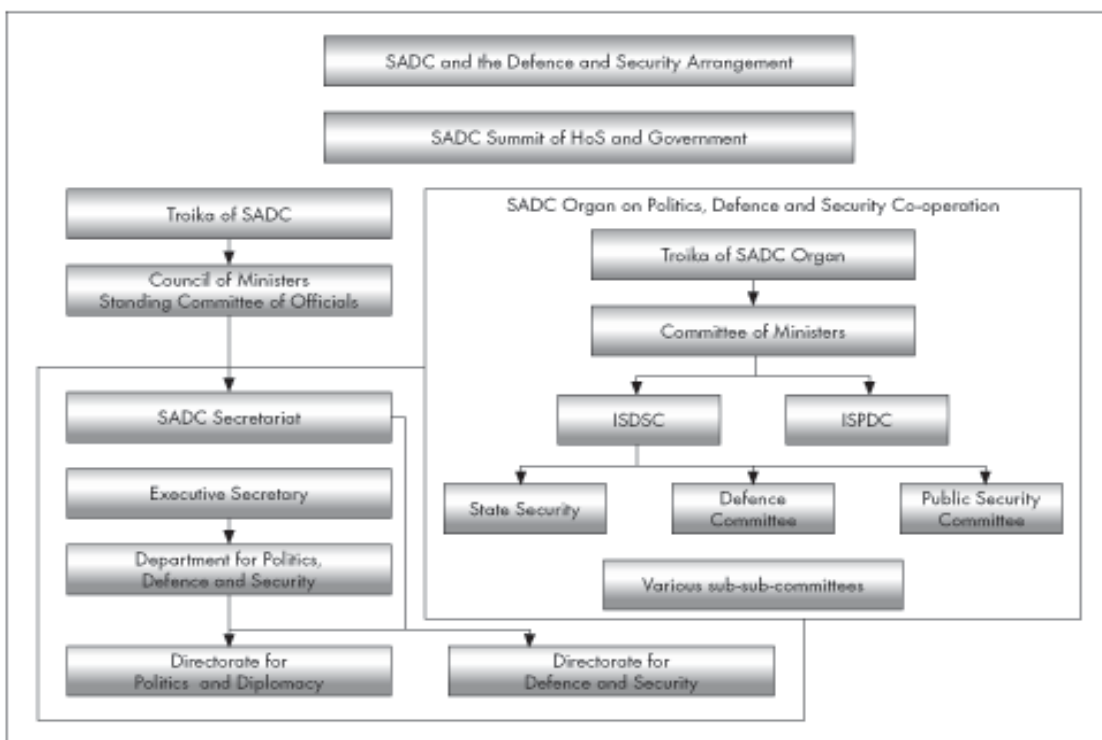
2.7 O funcionamento do Órgão: a implementação do Plano Estratégico e Indicativo do Órgão da SADC (SIPO)

O funcionamento do Órgão da SADC é definido pelo *Plano Estratégico e Indicativo do Órgão da SADC* (SIPO). Em Agosto de 2004, os países da SADC reunidos na Cimeira de Maseru, Lesotho, adotaram o “*Strategic Indicative Plan for the SADC Organ*” (SIPO), que identifica as principais fragilidades em matéria de segurança e defesa e propõe algumas medidas corretivas, estabelecendo dois órgãos que associam as comissões inter-estatais de política e diplomacia, o “*Interstate Politics and Diplomacy Committee*”, fórum de discussão dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e o “*Interstate Defence and Security Committee*”, para os Ministros da Defesa, não se tendo até ao momento revelado muito eficaz na gestão de crises na região (FARIA, 2004:21). Sobre os fracassos da SADC, iremos abordar no capítulo III.

O Plano Estratégico e Indicativo do Órgão (SIPO, sigla em inglês) providencia procedimentos para a implementação do *Protocolo da SADC sobre Cooperação nas áreas de Política, Defesa e Segurança*. O plano identifica atividades específicas, em conformidade com os objetivos do Protocolo e as estratégias para a sua realização, bem como um quadro institucional para a implementação quotidiana dos objetivos do Órgão. O SIPO está dividido em quatro setores: Política, Defesa, Segurança de Estado e Segurança Pública. Deste modo, o SIPO traça as directrizes para o funcionamento do quatro setores, bem como as estratégias e atividades específicas a serem implementadas para alcançar os objetivos do Órgão e do *Pacto de Defesa Mútua*.

Ainda existem outros objetivos, estratégias e atividades no SIPO: a consolidação da democracia, treinos para missões de paz, cooperação policial (especialmente no que tange ao crime transnacional), gestão de desastres naturais, gestão de conflitos (com ênfase na resolução de conflitos), e segurança alimentar. Incluem igualmente num alcance de médio e longo prazo, missões de *peace enforcement* e harmonização da política externa.

Quadro III - Estrutura do órgão da SADC



Source: N.Ngomu, 2005

Fonte: Fisher e Naison Ngoma

2.8 O Pacto de Defesa Mútua

O *Pacto de Defesa Mútua* foi resultado da Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo (2002), em Luanda, Angola. Contudo, o Pacto não foi adotado pelos Estados Membros

aparentemente por comprometer a soberania dos Estados Membros. O Pacto obriga todos os Estados a defender qualquer território dentro da região da SADC em casos de ameaça externa através do envio da ajuda ao país afetado. Contudo, as formas de ajuda não estão claramente definidas como, por exemplo, a obrigação de enviar tropas para ajudar outro Estado. Após revisão, que removeu a “obrigação” de responder e substituída por uma cláusula que insta os Estados Membros a responder de acordo com suas possibilidades, o Pacto foi assinado por 12 Chefes de Estado na Cimeira de Dar es Salaam, Tanzania (agosto de 2003). O mesmo só entrará em vigor após a ratificação de dois terços ou nove membros da SADC.

O objetivo deste Pacto (que deverá vigorar a partir da sua ratificação pela maioria dos Estados da SADC), repetimos, é de garantir a segurança coletiva aos seus membros contra as ameaças estrangeiras. Nos termos do texto, qualquer ataque contra um país membro da SADC seria considerado como um ataque contra todos os outros e desencadearia uma resposta regional coletiva rápida.

Neste capítulo foi analisado o processo que conduziu à criação do Órgão da SADC, desde o processo negocial até a adoção do Protocolo que institui o Órgão, em Agosto de 2001, na Cimeira de Blantyre. Esse passo significou uma transição para o desenvolvimento de um complexo de segurança na região Austral de África. O fim da política sul-africana de desestabilização na África austral foi fundamental neste processo o que permitiu que passasse a ser uma zona de relativa paz e segurança entre os Estados. No entanto, surgiram outros desafios para o Órgão: insegurança no RDC, crise política e econômica no Zimbábue, instabilidade política no Lesotho e crise no Madagáscar.

CAPÍTULO III

O PAPEL DO ÓRGÃO DA SADC NA PROMOÇÃO DA PAZ E GESTÃO DE CONFLITOS NA ÁFRICA AUSTRAL

Southern Africa is a region defined and structured by a history of conflicts. Colonialism, anti-colonial resistance, apartheid, wars of liberation, Cold War rivalities, and destabilisation campaigns entered the historical lexicography for this region, testifying to the structural conflict that afflicted it until the 1990s. Within this historical legacy, the region witnessed the formation of alliances and counter-alliances and was forced to consider a co-operation formula to resolve the endemic conflicts. SADC's co-operation on politics, defence, and security is a child of this historical process and continues to bear the marks of the legacies of these conflicts (MACARINGUE, 2004:1).

No presente capítulo analisaremos a eficácia dos métodos de prevenção, gestão e resolução de conflitos adotados pelo Órgão, desde a sua formação até a atualidade. Nossa atenção estará voltada para as principais intervenções da SADC nas crises ou nos conflitos ocorridos na região. Em particular, privilegiaremos o estudo da crise política no Lesotho, a guerra na RDC, a crise política e econômica no Zimbábue e a crise política no Madagascar.

3.1 Os métodos de prevenção, resolução e gestão de conflitos adotados pelo Órgão da SADC

Tendo em conta a ineficácia das diversas intervenções das Nações Unidas no continente africano, no início dos anos 90 surgiu a idéia de se encontrar soluções africanas para os problemas africanos. Esta idéia teve muitos opositores que duvidavam da capacidade

dos governos africanos poderem resolver seus próprios problemas sem ajuda do Ocidente. Alguns setores políticos acreditavam que seria um esforço louvável para promover a confiança e a responsabilidade aos próprios africanos. Porém, outros observadores consideravam que se tratava de uma tentativa do Ocidente se livrar dos conflitos de pouca importância estratégica.

Deste modo, a SADC não ficou à margem desse debate e decidiu criar uma instituição que teria como papel prevenir, gerir e resolver conflitos na região austral de África. Nesse sentido, foi assinado o *Protocolo para a Cooperação nas áreas de Política, Defesa e Segurança da SADC*. Em seu Artigo 11, Nº 3, Alínea A, os métodos a serem empregados pelo Órgão da SADC para prevenir, gerir e resolver conflitos por meios pacíficos são especificados: *diplomacia preventiva, negociação, conciliação, mediação, bons ofícios, arbitragem e adjudicação a um tribunal internacional*. A Alínea C do mesmo artigo prevê que, se os métodos pacíficos não forem bem sucedidos, o Presidente do Órgão poderá fazer recomendações à Cimeira para a tomada de ações de força contra qualquer das partes em conflito com vista a obrigar o cumprimento das suas resoluções. Entretanto, o uso da força só poderá ocorrer, segundo a Alínea D do mesmo artigo, como último recurso e de acordo com o artigo 53 da Carta da ONU e somente com a autorização do Conselho de Segurança da ONU⁴⁷. No que tange aos procedimentos, o Órgão em respeito às partes conflitantes deverá obter o consentimento das mesmas para ações de *peacemaking* (via negocial).

Outro método de prevenção e gestão de conflitos mencionado no Protocolo do Órgão refere-se ao desdobramento de forças de *peacekeeping* no local de conflito, Artigo 2, Alínea k. O Protocolo prevê ainda, no Artigo 11, Nº 3, Alínea B, que será estabelecido um sistema de aviso prévio para facilitar a aquisição de informação em tempo útil por forma a permitir que o Órgão tome ações antecipadas para prevenir a emergência ou a escalada de qualquer conflito na sub-região. Quanto às ameaças militares externas para a sub-região, estabeleceu-se um sistema de segurança coletiva, estabelecido pelo *Pacto de Defesa Mútua*, assinado em 2003 (em Dar-Es-Salaam), mas que até Março de 2010 ainda não estava em vigor.

⁴⁷ ARTIGO 53 - 1. O conselho de Segurança utilizará, quando for o caso, tais acordos e entidades regionais para uma ação coercitiva sob a sua própria autoridade. Nenhuma ação coercitiva será, no entanto, levada a efeito de conformidade com acordos ou entidades regionais sem autorização do Conselho de Segurança, com exceção das medidas contra um Estado inimigo como está definido no parágrafo 2 deste Artigo, que forem determinadas em consequência do Artigo 107 ou em acordos regionais destinados a impedir a renovação de uma política agressiva por parte de qualquer desses Estados, até o momento em que a Organização possa, a pedido dos Governos interessados, ser incumbida de impedir toda nova agressão por parte de tal Estado.

3.2.- A Intervenção da SADC no Reino do Lesotho

O Reino do Lesotho tem uma história de conflitos políticos desde a sua independência da Grã-Bretanha, na década 60. O Lesotho é uma monarquia constitucional desde 4 de outubro de 1966. Contudo, cabe destacar que os poderes do Rei foram progressivamente diminuídos e atualmente o seu papel é meramente simbólico. O Lesotho tem sido palco de vários momentos de violência política. Isabel Medeiros afirma que “desde 1986 até 1993 vive-se um período de regimes militares marcado por grande instabilidade, em que foi dissolvido o parlamento, exilado o Rei Moshoeshoe II, e entronizado seu filho com o nome de Letsie III” (MEDEIROS, 1994:277).

Em janeiro de 1994, houve violentos confrontos entre fações militares, causados por problemas salariais. Em abril do mesmo ano, um vice - primeiro ministro foi atacado e seqüestraram-se vários ministros, o que gerou uma situação de tensão e instabilidade. Segundo Theo Neethling, “a instabilidade política está ligada a distribuição de recursos, participação política e legitimidade do governo” (NEETHLING, 1998:1).

Em março de 1998, as eleições parlamentares no Lesotho resultaram numa vitória esmagadora para o partido no poder- o *Lesotho Congress for Democracy Party*, tendo ganho 79 dos 80 assentos no Parlamento. Essa vitória foi bastante contestada pela oposição, que considerou ter havido uma fraude maciça. O Presidente Nelson Mandela da África Sul garantiu à oposição que seria formada uma comissão de inquérito para investigar as alegações de fraude e corrupção. Contudo, a comissão só reportou algumas irregularidades.

A oposição exigia que o rei Letsie III fizesse uso do seu poder para dissolver o Parlamento, sob a alegação de que as eleições tinham sido fraudulentas. Nesse sentido, membros amotinados das Forças Armadas do Lesotho pegaram em armas e detiveram os seus oficiais superiores. Todos os ministérios foram fechados e o Primeiro Ministro, Pakalitha Mosisili foi sitiado. A Polícia do Lesotho já tinha perdido o controle da situação e havia receio de um golpe de Estado.

Após as eleições parlamentares, decorreu um longo período de violência e distúrbios que ameaçou a existência da democracia naquele país. A pedido do Primeiro Ministro do Lesotho, Pakalitha Mosisili, a RSA e o Botsuana enviaram as suas tropas para intervir no conflito interno daquele reino. No dia 22 de Setembro de 1998, o exército da *South African*

National Defence Force (SANDF) chegou à capital Maseru. Por seu lado, as tropas do *Botsuana Defence Force* (BDF), chegaram no dia seguinte.

As tropas dos dois países viriam a ser retiradas em maio de 1999, depois de sete meses de ocupação. A missão da SANDF e BDF tinha como objetivo prevenir uma situação de anarquia e criar um ambiente de estabilidade no Lesotho e restaurar a lei e a ordem para permitir a realização de negociações entre os partidos políticos do Lesotho. Como resultado dessa intervenção, a capital Maseru ficou bastante destruída e precisou de alguns anos para a reconstrução de vários edifícios.

A RSA insistiu que a intervenção não constituía nenhuma invasão: A decisão tinha sido baseada na justificativa de que:

a SADC fora diretamente convidada pelo Primeiro Ministro que tinha solicitado a intervenção; que a intervenção foi baseada nos acordos da SADC; que todas as tentativas de resolver a crise por meios pacíficos tinham fracassado; que a RSA tinha intervindo para proteger interesses particulares como a barragem de Katsi (que fornece grandes quantidades de água à RSA)⁴⁸. Também foi argumentado que o governo do Lesotho foi democraticamente eleito (apesar de algumas irregularidades durante o processo eleitoral) e que era absolutamente necessário que a RSA jogasse um papel de *peacekeeping* na região (NEETHLING, 1998:1).

Do ponto de vista sul-africano não se tratou de uma simples operação num pequeno estado vizinho. Foi um marco importante para a “nova” RSA, visto que se tratava da primeira vez que um governo pós-apartheid enviava tropas para o estrangeiro numa situação de conflito. Outro fator importante apontado é o fato de que a operação foi conduzida sob fortes críticas da mídia, classificando a *operação boleas* de autêntico fracasso. A morte de 66 pessoas contribuiu para aumentar as críticas dentro e fora da RSA. Considerava-se que a “nova” RSA estava sendo tão arrogante quanto a “velha” RSA.

Do ponto de vista militar, a operação foi considerada mal concebida taticamente e houve pouca informação da inteligência militar sobre a capacidade de resistência dos militares insurretos. Segundo Neethling, “houve inexperiência e falta de coordenação com as forças do Botsuana quando chegaram a Maseru no dia seguinte. Ficou claro que a operação teve como objetivo estabelecer um controle ao longo da fronteira entre RSA e Lesotho; proteger ativos

⁴⁸

A água é o recurso natural mais abundante no Lesotho. A RSA assinou com o Lesotho, (outubro de 1986) o Acordo para a implementação do Lesotho Highlands Water Project (LHWP) que preconiza a exploração de água e eletricidade no Lesotho: “the LHWP is designed to capture, store, and transfer water from the Orange River system to South Africa's Free State and greater Johannesburg area, which features a large concentration of South African industry, population, and agriculture. Completion of the first phase of the project has made Lesotho almost completely self-sufficient in the production of electricity and generated approximately USD\$40 million annually from the sale of electricity and water to South Africa” (www.lhwp.org.is/reports.PDF/water_Sales/pdf). Acesso em 10 de fevereiro de 2010.

sul-africanos no Lesotho; criar um ambiente propício no qual os problemas do Lesotho seriam negociados” (*idem*, 1998:2)

Do ponto de vista legal e moral, a mídia questionou o instrumento e âmbito da decisão de intervir naquele país e que a opção militar tinha sido considerada a mais fácil. Foi alegado que os esforços do governo sul-africano para negociar um acordo político não estavam esgotados e que a ação de força não refletia o discurso de persuasão, conciliação e coerção não violenta. Para grande parte da mídia, a operação resultou numa invasão militar e ocupação do Reino do Lesotho. Contudo, o retorno a normalidade naquele país e os progressos verificados nas negociações entre os partidos políticos (depois de vários meses de instabilidade) serviram eventualmente para acalmar as críticas iniciais. A África do Sul decidiu repor a ordem e segurança no Lesotho para evitar duas situações:

- primeiro, evitar a entrada massiva de refugiados do Lesotho e;
- segundo, evitar colocar em risco os interesses econômicos sul-africanos naquele país.

Uma das grandes dificuldades relacionadas com a *operação boleas* foi certamente a justificativa política do ponto de vista regional. Muitas lacunas rodeavam as modalidades de cooperação em segurança traçadas pela SADC. Tendo em conta o relacionamento entre a RSA e o Lesotho, não foi a primeira vez que se estabeleceu a relação entre o interesse sul-africano pelo fornecimento de água e a intervenção. Em 1986 houve um golpe de Estado no Lesotho e foi veiculado que a RSA esteve por detrás do mesmo e que o objetivo era colocar um governo favorável ao fornecimento de água à RSA. O certo é que 9 meses depois, foi assinado um acordo nesse sentido (o LHWP). Contudo, Richard Messner sustenta que “a água jogou um papel secundário no golpe de 1986. A água joga um papel importante na relação entre a RSA e o Lesotho, mas não foi o principal motivo da intervenção” (MESSNER,1998:4).

Apesar do pedido da intervenção ter partido do Lesotho, a intervenção da RSA e do Botsuana não foi bem vista pela maioria dos Estados da região, porque a SADC não tinha esgotado os meios pacíficos para a resolução do conflito e porque a intervenção não possuía nenhum aval da ONU, da SADC e muito menos das partes em conflito. A maioria dos Estados da SADC acusou a RSA e o Botsuana de invadirem um Estado membro e defendiam que a intervenção era ilegítima e ilegal. Entretanto, a RSA defendia que a intervenção no Lesotho estava em conformidade com os acordos da SADC e sob mandato da SADC (KENT *et al*,

2003:4). Todavia, existem argumentos que defendem que a intervenção daqueles países se deveu a interesses particulares⁴⁹.

O pedido do Primeiro Ministro do Lesotho foi igualmente formulado a Moçambique e ao Zimbabwe. Segundo Fako Likoti, o Governo moçambicano não enviou soldados porque o Presidente Joaquim Chissano de Moçambique estava engajado na busca de uma solução pacífica desde ao momento em que a crise se agudizou. Na verdade, Moçambique não tinha condições logísticas e financeiras para intervir militarmente no Lesotho. O Zimbabwe não interveio no Lesotho porque na ocasião já estava envolvido no conflito da RDC (LIKOTI, 2007: 251 – 263). Durante a Cimeira de Grand Bay, o Presidente Mandela solicitou ao Presidente Chissano para que mediasse o conflito no Lesotho.

A intervenção da RSA e do Botsuana no Reino do Lesotho gerou uma grande controvérsia. A RSA justificou que se tratava de uma missão de *peacekeeping* da SADC para salvar o Lesotho de um golpe de Estado. Contudo, a intervenção não obedeceu o estipulado pela Carta das Nações Unidas (ONU) e nem ao Tratado da SADC. De acordo com a Carta da ONU, qualquer intervenção tem que ser aprovada pelo Conselho de Segurança⁵⁰. Por sua vez, a SADC não teve nenhum papel em legitimar esta intervenção porque as propostas relativas aos golpes de Estado não tinham sido ratificadas pela Cimeira da SADC. Segundo Likoti, a motivação para esta intervenção, pelo menos da parte de África do Sul, tinha a ver com recursos estratégicos, principalmente a água. O interesse nacional explica a intervenção, e não o salvamento de um regime democrático como África do Sul alegou (LIKOTI, 2007)

Apesar de inicialmente ter havido falta de estratégia e posicionamento comum dos membros do bloco e das críticas feitas pela media, “a intervenção no Lesotho foi legitimada posteriormente, depois de contatos telefônicos entre os líderes da SADC” (LIKOTI, 2003:4). Mais tarde, durante a conferência do OPDS que teve lugar em Luanda, em Setembro de 1998, os Ministros da Defesa da SADC defenderam que a intervenção naquele Reino tinha sido necessária para repor a lei e ordem e para restaurar a paz e segurança.

Nos dias de hoje, o país continua politicamente instável. A atual crise política que se vive naquele reino teve a sua origem em 2007, altura em que foram realizadas eleições legislativas contestadas pela oposição, alegando que o partido no poder, o Lesotho Congress

⁴⁹ “A RSA tinha total interesse em conservar o abastecimento de água e energia que provinha da estratégica barragem de Katse e defender outros interesses económicos e de segurança sul-africanos” (KENT *et al.*, 2003:4).

⁵⁰ A menos que seja em legítima defesa.

for Democracy (LCD), introduziu, de forma pouco clara, 21 deputados na Assembléia Nacional. Esta situação resulta do fato do sistema eleitoral naquele país instituir duas formas de eleição: 80 dos 120 deputados são eleitos nos círculos eleitorais, e os restantes 40 através dum sistema denominado Modelo Proporcional Misto (introduzido em 2002), pelo qual os partidos elegem seus candidatos para Assembléia Nacional.

Deste modo, o LCD elegeu através do sufrágio universal 63 deputados dos 80 disponíveis e não concorreu para o segundo momento, tendo optado em fazer aliança com outro partido, neste caso o National Independent Party (NIP) e conseguiu eleger 21 deputados que não foram eleitos nos seus círculos eleitorais. Tendo em conta este fato,

os outros partidos da oposição, nomeadamente, o Basotho National Party (BNP) e o Lesotho Congress People's (LCP) alegaram que houve má interpretação da lei eleitoral e exigem que os 21 mandatos sejam entregues aos candidatos do NIP e não aos candidatos que não se elegeram nos círculos eleitorais por parte do LCD. A partir desse momento nenhuma das partes quis ceder, levando o reino do Lesotho a uma crise política⁵¹.

De referir que as eleições de 2007 foram antecipadas, porque o primeiro-ministro, Pakhalita Mosisili, apercebeu-se que tinha no parlamento apenas um deputado a mais em relação aos partidos da oposição, depois de ter perdido cinco assentos, como resultado de deserções no seu partido. Para tentar “salvar o barco”, propôs ao rei Letsie III a convocação de eleições legislativas em 2007, que originaram esta crise. Após as eleições legislativas de 2007 ocorreram igualmente ataques à mão armada contra dirigentes políticos.

Na Cimeira Extraordinária da *Troika* do Órgão realizada na Suazilândia, (a 28 de outubro de 2008) foi debatida a questão do Lesotho. O objetivo primário da reunião foi analisar e realizar consultas sobre a situação política e de segurança na Região, com atenção especial para os desenvolvimentos na região leste da República Democrática do Congo, na República do Zimbábue e no Reino do Lesotho. Nesse sentido, a Cimeira recebeu um informe Ketumile Masire, antigo Presidente da República do Botsuana e Figura Eminente no Diálogo Pós-Eleitoral no Reino do Lesotho⁵². No seu relatório, Ketimule Masire, entre outros pontos,

⁵¹ “Presidente da Zâmbia e o Rei Mswati III faltam e condicionam Cimeira de Maseru: a crise do Lesotho”. Jornal O País online, Maputo, segunda feira, Fevereiro, 2010. Disponível em: http://www.opais.co.mz/opais/index.php?option=com_content&view=article&id=4763:presidente-da-zambia-e-rei-swati-iii-faltam-e-condicionam-cimeira&catid=63:politica&Itemid=273. Acesso em 22 de fevereiro de 2010.

⁵² Desde a sua retirada como presidente, em 1998, Ketimule Masire tem estado ativo em missões de diplomacia, atuando como mediador na guerra civil na RDCongo. Em junho de 2007, ele foi indicado pela SADC para mediar as disputa política no Lesotho.

indicou o compromisso dos intervenientes políticos (partidos políticos, clérigos e representantes da sociedade civil) do Lesotho para com o diálogo e que os Peritos no Modelo de Representação Proporcional Misto (MMP) serão convidados antes do fim do ano para um seminário sobre o modelo eleitoral no Reino de Lesotho” (SADC COMUNIQUE, 2008).⁵³

Com efeito, a *Troika* da Cimeira do Órgão incentivou e apoiou plenamente as iniciativas empreendidas no Lesotho para a solução das divergências políticas naquele país.

No dia 22 de abril de 2009 houve uma tentativa de golpe de Estado perpetrado por mercenários sul-africanos e moçambicanos. O golpe fracassou devido à pronta intervenção do exército. Na ocasião, foi atacada a residência do Primeiro Ministro Pakhalitha Mosisili, que dirige o Lesotho desde 1998.

Entretanto, após várias rondas de negociação, o facilitador da SADC não conseguiu aproximar as partes em litígio e o seu posicionamento entrou em choque com o partido no poder (LCD). Assim, o LCD passou a dificultar o processo de negociação obrigando o Facilitador a abandonar o processo. Assim, a mediação passou a ser conduzida pelo Conselho Cristão do Lesotho (CCL)⁵⁴. Em fevereiro de 2010, o CCL apresentou à Troika da SADC os resultados até então alcançados. A margem da Cimeira da Troika do Órgão, Armando Guebuza (Presidente em exercício do Órgão da SADC) manteve encontros de consulta com a Comissão Eleitoral Independente do Lesotho (IEC), com o CCL e com os principais atores políticos daquele país.

Com efeito, Thomas Thabane, líder do maior partido da oposição no Lesotho (All Basutho Convention - ABC), solicitou que a “troika” concluísse os seus trabalhos com uma clara orientação sobre o trabalho a desenvolver para se evitar a eclosão de novas crises no futuro:

Queremos que os líderes da “troika” saiam daqui com instruções claras do que deve ser feito. Mas nós defendemos que queremos ir ao Parlamento para emendarmos a Lei Eleitoral e mesmo a Constituição para que as próximas eleições sejam justas e transparentes. O encontro foi mesmo bom. Dissemos a eles o que está errado, bem como as causas da crise pós-eleitoral no nosso país. Esta crise está associada com a aplicação de uma modalidade de eleição dos deputados, que é uma inovação em África.⁵⁵

⁵³ Comunicado da SADC, de 28 de Outubro de 2008. Disponível no site da SADC: www.sadc.int

⁵⁴ O CCL é uma instituição religiosa que tem vindo a desempenhar um papel relevante na facilitação do diálogo entre os atores políticos do Lesotho, havendo, no entanto, a necessidade da Troika do Órgão definir as modalidades da colaboração e valorização deste esforço local. A intervenção do CCL na resolução da crise constitui uma grande mudança na região, pois, como já afirmamos atrás, a SADC tem excluído a colaboração da sociedade civil e das organizações religiosas no debate e na resolução de assuntos de segurança.

⁵⁵ ‘Lesotho: Consultas marcam trabalhos da troika’. In Jornal Notícias de Moçambique, Maputo, terça-feira, 23 de Fevereiro de 2010.

Com efeito, a Cimeira da Troika do Órgão da SADC decidiu que o Lesotho deve elaborar um roteiro que servirá de base para o monitoramento dos progressos até então alcançados no diálogo com vista a uma solução para a crise. De acordo com a decisão do Órgão, o roteiro deveria ser entregue ao Presidente do Órgão, até finais de Março de 2010:

O Conselho Cristão do Lesotho (CCL), apoiado por uma equipa de facilitadores da SADC, deverá trabalhar num processo inclusivo e participativo, na elaboração de uma lista contendo os principais pontos de discórdia e a possível forma de resolvê-los. A lista deverá ainda conter um calendário para a revisão da Constituição e da Lei Eleitoral. (...) a Troika se compromete, através da SADC, ajudar o Lesotho a mobilizar recursos financeiros para apoiar o processo, bem como prestar apoio técnico ao CCL, no seu papel de mediador e para facilitar a comunicação com as estruturas relevantes da SADC. Os recursos financeiros serão disponibilizados com base no roteiro a ser estabelecido pelas partes envolvidas no processo. A Cimeira apela a todos os atores envolvidos no diálogo político pós-eleitoral para assegurarem a sua disponibilidade e sua plena participação no processo em curso, colocando os interesses da nação no centro das suas atenções (COMUNICADO FINAL DA SADC, 2010).

Com efeito, as consultas constituem uma oportunidade de encorajamento na mediação para a solução da crise do Lesotho. Para a resolução deste problema é necessário que haja revisão da Lei Eleitoral e abolição da eleição dos deputados na base do Sistema Proporcional Misto. A abolição deste mecanismo seria um passo decisivo que evitaria futuras desavenças eleitorais. A gestão dos períodos que sucedem as eleições parece ser um dos grandes desafios do Lesotho, pois até aqui os processos eleitorais são caracterizados por um ambiente relativamente tranquilo. Mas praticamente todo o período político pós - eleitoral é repleto de acusações, tensões, rivalidades e violência, principalmente entre os atores políticos.

3.3 Intervenção do Órgão da SADC no conflito da República Democrática do Congo

The situation in eastern DRC was historically tense with disputes over land tenure and ownership being a regularly feature. Colonial powers settled Banyarwandans (people from Rwanda) on vacant lands in eastern DRC, which according to local traditions belonged to indigenous customary Hunde chiefs. After independence in 1960, the Hunde chiefs, reasserting their rights, extorted high taxes and fines and sold land deeds at exorbitant prices, which enraged the Banyarwandans. The Zairian parliament granted nationality on a collective basis to the Banyarwanda on 26 March 1971, but it was amended on 29 July 1981 and nationality was given only to those who could prove that their ancestors had lived in Zaire since 1885. On 7 October 1996, the Deputy Governor of South Kivu, Lwasi Ngabo Lwabanji, announced that the more than 200 000 Banyamulenge had one week to leave Zaire. In October 1996, Banyamulenge/Tutsi rebel forces, supported by Uganda and Rwanda invaded the

Kivu regions from Rwanda, justifying the invasion on the basis of their revoked nationality and the Interahamwe/Hutu threat⁵⁶.

A guerra na RDC (antes era chamado Zaire durante o período da Presidência de Mobutu Sese Seko) é considerada a mais devastadora na história moderna de África ou “Primeira Guerra Mundial de África”⁵⁷. A RDC passou a ser alvo de intervenção de numerosos atores internos e externos, sub-regionais e internacionais⁵⁸. Sobre o papel destes atores, Virgil Hawkins afirma que:

Each of the players – the DRC government, the numerous rebel groups (and their often opposing factions), the local militias, and the eight foreign countries who have intervened militarily – has or has had different objectives and agendas. Interestingly, it has been primarily the interests of the surrounding African states, rather than those of the colonial masters or Cold War patrons, that have dictated the course of the conflict. The hostile operations of rebel movements from bases in the DRC provided much of the rationale for intervention by Rwanda, Uganda and Burundi. The DRC’s relations with rebel movements from Angola and the Sudan also weighed heavily on their decision to intervene. Access to resources in the DRC has also been a key factor in foreign involvement on both sides, with deals between the DRC and Zimbabwe and Namibia in particular proving critical in securing their intervention (HAWKINS, 2004: 5).

A complexidade do conflito tornou mais difícil o processo de resolução do mesmo. A guerra centrada, sobretudo no Leste do Congo teve o envolvimento de sete países africanos (Angola, Namíbia, Zimbábue, Ruanda, Uganda, Sudão, Chade) e afetou a vida de mais de 50 milhões de Congolezes. Para além destes países, houve envolvimento de empresas dos EUA, Canadá, Israel e de outros países europeus⁵⁹.

A origem deste conflito tem uma estreita ligação com a entrada de refugiados provenientes de Ruanda depois do genocídio (cometido neste país em 1994). As Milícias extremistas *Hutu (Interahamwe)* responsáveis pelo genocídio de 1994 haviam fugido de Ruanda para a RDC. O Governo de Ruanda (controlado pelos *Tutsi*), sob a chefia do General Paul Kagamé decidiu invadir a RDC com a justificativa de pretender destruir as bases dos *Interahamwe*. A guerra que ficou conhecida como "*Africa's world war*"⁶⁰ durou cerca de cinco

⁵⁶ Fonte: <http://www.iss.co.za/Af/profiles/DRCongo/SecInfo.html>, consulta em 18 de setembro de 2009.

⁵⁷ Esta interpretação deriva do fato de ter havido um envolvimento de muitos países no conflito: quase todos os países vizinhos da RDCongo, três países da SADC e potências estrangeiras com fortes interesses estratégicos no país participaram de alguma forma.

⁵⁸ A RDCongo é um país rico em muitos recursos (ouro, diamantes, titânio, coltan, madeira preciosas, dentre outros). A exploração desses recursos é uma das principais razões da guerra naquele país.

⁵⁹ Por exemplo, Kathleen Kern aponta algumas companhias: Bechtel, American Mineral Fields, Citibank, dentre outras (KERN 2007:119-121).

⁶⁰ Em 2008, a guerra já tinha provocado a morte de cerca de 5.4 milhões de pessoas, muitas delas resultantes de doenças e inanição, sendo o conflito mais mortífero no mundo desde a II Guerra Mundial. Cerca de

anos. As tropas estrangeiras de Angola, Namíbia, Zimbábue, Uganda e Ruanda se retiraram em 2003, mas até ao presente (março de 2010), ainda permanecem focos de combates entre fações rebeldes e o exército governamental no leste do Congo.

Em outubro de 1996 eclodiu a I Guerra do RDC. As tropas ruandesas (RPA) entraram na RDC em coalizão armada com Laurent-Desire Kabila, líder das *Alliance des Forces Democratiques pour la Liberation du Congo-Zaire* (AFDL). O objetivo das AFDL era de derrubar o então Presidente Mobutu Sese Seko que governava o Zaire, desde Novembro de 1965,⁶¹ quando subiu ao poder através de um golpe de Estado, apoiado pelos Estados Unidos e pela Bélgica⁶². Mobutu governou o país de forma ditatorial e corrupta até 1997 (contando com o apoio dos Estados Unidos e da Bélgica⁶³:

Mobutu Sese Seko amassed a vast personal fortune (believed to be USD 8 billion in the mid-eighties, in his own words in 1988 only a total of USD 5 billion). Even though Zaire was regularly place of rebellions and civil wars, Mobutu Sese Seko could stay in power. The US have seen the country as a geographically important strategic place for a long time since Zaire was at a time getting surrounded by countries with marxist movements (such as Angola, Moçambique, Zimbabwe, Namibia and Uganda)⁶⁴.

Em 1996, as milícias Hutu (*Interahamwe*) ligados ao antigo presidente Juvenal Habyarimana⁶⁵ (que tinham participado na guerra civil Ruandesa e no genocídio contra os Tutsis e Hutu moderados) fugiram para o leste do Zaire, após a tomada de poder por um governo Tutsi. As milícias Hutu do Ruanda e do Burundi juntaram-se às Forças Armadas do Zaire para combater os Tutsis locais (do Zaire) e destruir os campos de refugiados Tutsis (do Ruanda). Para se livrar dos Tutsis, Mobutu Sese Sekou tomou as seguintes medidas:

tried to force the Rwandan and Burundian Tutsi-refugees and even the local Tutsis (Banyamulenge, who have been in Zaire for 200 years) out of his country and retroactively removed their Zairean nationality on a collective basis. When he in November 1996 issued an order forcing all Tutsis to leave Zaire on penalty of death, these Tutsis formed a counter-militia (supported by Rwandan and Ugandan Tutsi-led governments, presidents Paul Kagame and Yoweri Museveni - Uganda had many of

Cinco Milhões tiveram que se refugiar em países vizinhos (Burundi, Ruanda, Tanzânia e Uganda), bem como em outros países distantes (GAO, 2000:52.).

⁶¹ Zaire/RDCongo se tornou independente da Bélgica em 1960. Nesse período, o Presidente era Joseph Kasavubu e o Primeiro Ministro era Patrice Lumumba. Em janeiro de 1961, Lumumba foi assassinado e em 1965 houve golpe de Estado liderado pelo General Mobutu Sese Sekou.

⁶² As potências ocidentais viam (os EUA, em particular) Mobutu como um importante aliado durante o período da Guerra Fria, mas com o desmoronamento da União Soviética deixaram de apoiá-lo.

⁶³ As potências ocidentais viam (os EUA, em particular) Mobutu como um importante aliado durante o período da Guerra Fria, mas com o desmoronamento da União Soviética deixaram de apoiá-lo.

⁶⁴ S/a, 2009: 2, publicado em novembro de 2004, pag. 3, disponível em : <http://congobandit.tripod.com>. Consulta em 10 de fevereiro de 2010.

⁶⁵ Assassinado juntamente com o Presidente do Burundi, Cyprien Ntaryamira (de origem Hutu), quando o avião em que seguiam foi abatido (a 6 de abril de 1994).

its own rebel groups supported by Mobutu and operating from Zairean soil - and Burundi with its president Pierre Buyoya and Tutsi-minority lead government)⁶⁶.

A decisão de Mobutu de expulsar todos os Tutsis do Zaire fez com que os Tutsis se unissem para derrubá-lo. Assim, Laurent-Désiré Kabila, um veterano rebelde da luta contra Mobutu se tornou líder das AFDL. As AFDL, com a ajuda dos governos do Ruanda e de Uganda, conseguiram em poucos meses cercar a capital do país (Kinshasa). Em Maio de 1997, Mobutu deixou o País e Kabila marchou até Kinshasa. Kabila autoproclamou-se Presidente e mudou o nome do País (Zaire) passando a se designar República Democrática do Congo (RDC). Com efeito, as forças ruandesas continuaram a operar na RDC “integradas” nas *Forces Armees Congolaises* (FAC).

Em 1997, as relações entre Kabila e seus aliados externos (Ruanda, Uganda) se deterioraram. Kabila demitiu os chefes tutsis que faziam parte do governo (James Kabarebe, Chefe das Forças armadas Congolesas e Bizima Karaha, Ministro das relações exteriores). Em Julho de 1998, Kabila ordenou a retirada de todas as forças estrangeiras do país, nomeadamente as tropas ruandesas que operavam como unidades das forças congolesas no leste do país, mas houve recusa destas.

No dia 2 de agosto a II Guerra do Congo eclodiu quando as tropas do Ruanda e do Uganda invadiram a RDC com o objetivo de derrubar Laurent Kabila e colocar no poder um grupo rebelde denominado *Rassemblement Congolais pour la Democratie* (RCD). O avanço das RPA só veio a ser travado pelos exércitos de Angola, Zimbábue e Namíbia que intervieram a pedido do Governo da RDC. Assim, as RPA e o RCD passaram a ocupar o leste do RDC, o Uganda e *Mouvement pour la Liberation du Congo* (MLC), juntos passaram a controlar o nordeste do País. Deste modo, a RDC ficou praticamente dividida em três segmentos.

Em Agosto de 1998, a RDC foi alvo da invasão de Uganda, de Ruanda e das forças rebeldes. Logo, a SADC inicialmente procurou a solução do problema por via diplomática. Os combates iniciaram a Leste do Congo e rapidamente passaram às cercanias da capital Kinshasa. Os rebeldes pretendiam derrubar o Presidente Laurent Kabila. Assim, o Presidente Laurent Kabila solicitou auxilio militar à SADC para conter a invasão e salvar seu governo. O Presidente do Zimbábue (Robert Mugabe), na qualidade de Presidente do Órgão da SADC, convocou um encontro dos ministros da defesa da SADC (em 18 de agosto de 1998), em

⁶⁶ Ibid.

Harare, Zimbabwe. Na ocasião, Mugabe defendeu que a SADC devia acionar o sistema de segurança coletiva previsto na Cimeira de Gabone.

A posição de Mugabe criou grandes divergências no seio da SADC, dividindo os países do bloco em dois grupos. A maioria dos líderes da região, particularmente Nelson Mandela da RSA (que presidia a SADC) e Joaquim Chissano de Moçambique, mostravam-se contra o envolvimento militar na RDC, defendendo uma solução negociada⁶⁷. A minoria constituída pelo Zimbabwe (Presidente do Órgão), Angola e Namíbia mostravam-se favoráveis a uma intervenção militar em apoio a Kabila. “Por causa destas divergências, a Cimeira terminou num impasse e sem consensos” (MALAN, 2001:6).

Entretanto, no final do encontro de Harare, Mugabe afirmou que a SADC tinha alcançado uma decisão unânime de apoio a Kabila. Imediatamente, Mandela repreendeu Mugabe e pediu que os líderes da região apoiassem as soluções negociais em vez da intervenção militar. Foi a primeira vez que a SADC se dividiu em duas alas: uma que defendia a solução por via pacífica e uma outra que defendia a via militar para solucionar o conflito. Na sequência destes desentendimentos,

foi convocada uma Cimeira de emergência dos Chefes de Estado da SADC que teve lugar em Pretória, em 23 de Agosto de 1998. Nesta Cimeira, os líderes da SADC decidiram apoiar uma solução negociada e defenderam a resolução pacífica do conflito (MALAN, 1998:6).

Todavia, o grupo de países que apoiava a intervenção militar não se deixou influenciar pelas decisões da Cimeira de Pretória. Assim, no dia 29 de Agosto de 1998, os Ministros da Defesa de Angola, Namíbia e Zimbabwe anunciaram que os seus soldados seriam enviados para a RDC nos dias vindouros. Com vista a legitimar a intervenção na RDC, “Angola, Namíbia Zimbabwe e o RDC assinaram um pacto de defesa em 3 de Agosto” (NGOMA, 2004:4). O argumento apresentado era de que a intervenção decorria à luz do artigo 4 do Tratado da SADC e de acordo com os objetivos do Órgão. No entanto, muitos observadores argumentam que a intervenção daqueles países se deveu a interesses estratégicos dos Estados envolvidos⁶⁸.

⁶⁷ Um dos objetivos definidos na Cimeira de Gaborone referia que o Órgão devia estabelecer um sistema de segurança coletiva, baseado num pacto de defesa mútua. Na altura da crise no RDC o pacto ainda não existia, o que significa que não existia nenhum instrumento legal para legitimar a intervenção da SADC na RDCongo.

⁶⁸ “O Zimbábue tinha vários investimentos no ramo mineiro e nos bancos do RDC. Angola, Namíbia e Zimbábue eram proprietários do Banco Comercial do RDC. Angola tinha interesse em eliminar as bases de apoio da UNITA que atuavam a partir do RDC” (NGOMA, 2004: 4).

Apesar dos primeiros desentendimentos entre os Estados da SADC, a intervenção no RDC foi aprovada *Post-Facto* em de Setembro de 1998. Mandela (Presidente da SADC) “surpreendeu a comunidade internacional ao anunciar que a SADC apoiava a intervenção militar dos seus membros no RDC” (MALAN, 1998:6). Na Cimeira da SADC realizada em Grand Bay, Maurícias, de 13 a 14 de Setembro de 1998 foi reafirmado o apoio da SADC. A Cimeira “acabou apoiando a iniciativa dos três Estados da SADC, pois, concluiu-se que ela visava restaurar a paz e segurança” (KENT *et al*, 2003:3). Mais tarde, durante a conferência do OPDS que teve lugar em Luanda, em finais de Setembro de 1998, os Ministros da Defesa defenderam que a intervenção foi necessária para repor a ordem e paz.

3.3.1 As negociações e os acordos de paz

Em agosto de 1999, as 6 partes (DR Congo, Zimbábue, Angola, Namíbia, Uganda, e Ruanda) acordaram um cessar fogo em Lusaka, Zâmbia. O *Lusaka Accord* estipulava o cessar fogo imediato, o envio de uma Operação de Paz das Nações Unidas para o Congo, a retirada de todas as tropas estrangeiras e o lançamento do *Inter-Congolese Dialogue* para formar um Governo de Transição até a realização de eleições gerais. As partes signatárias do *Lusaka Accord* falharam em cumprir com os prazos e obrigações em 1999 e em 2000. O presidente Laurent Kabila era criticado pela comunidade internacional por bloquear o envio pleno das tropas da ONU, por impedir os progressos com vista a permitir o *Inter-Congolese Dialogue* e por impedir as atividades dos outros partidos políticos.

Em 16 de janeiro de 2001, Laurent Kabila foi assassinado, tendo sido imediatamente sucedido pelo seu filho, Joseph Kabila. Arloy Fonseca explica as circunstâncias do assassinato e as mudanças que a nova liderança do filho trouxe para o processo de paz:

The new year, which seemed to provide few signs of hope for an end to the fighting, took on a dramatic twist as President Laurent Kabila was shot by one of his own bodyguards on January 16, 2001. (The assassin was later identified as Rachidi Kasereka, a *kadogo*, who had helped Kabila acquire power in 1997) While much confusion over Kabila's fate emerged in the days after the shooting, it became clear by the end of January that he had indeed been killed and that his son, 29-year old Joseph Kabila, would assume the Congolese presidency. The young Kabila immediately sought to distance himself from his father's policy towards the war that was seen by many observers – wrongly, to be sure - as being either the main or sole reason for the failure of the Lusaka Accords (FONSECA, 2004: 65).

Em Outubro de 2001, iniciou o *Inter-Congolese Dialogue*, em Addis Abeba (Etiópia), sob os auspícios de Ketumile Masire (ex-presidente do Botsuana), indicado pela SADC para

servir de facilitador. Em fevereiro de 2002, o diálogo teve lugar na RSA. Nele estavam inclusos representantes do Governo, grupos rebeldes, partidos da oposição, sociedade civil, e os *Mai-Mai* (antigas Forças armadas). Em abril de 2002, as conversações terminaram sem muitos progressos, quando o Governo e o MLC quebraram o acordo que tinha sido assinado pela maioria dos delegados. Este acordo parcial nunca foi implementado e as negociações continuaram em outubro de 2002.

No dia 17 de dezembro de 2002, as conversações para a partilha de poder terminaram com a assinatura do *Global and All-Inclusive Agreement*. O Acordo preconizava a criação de um governo transitório que deveria terminar seu mandato após a realização de eleições legislativas e presidenciais dentro de dois anos. O Acordo marcou o fim da II guerra do Congo. No dia 6 de março de 2003, foi adicionalmente assinado um memorando sobre assuntos militares e de segurança. No dia 1º de abril do mesmo ano, todas as partes assinaram uma constituição de transição. Até final de 2002 todas as tropas angolanas, namibianas e zimbabuenas tinham se retirado oficialmente da RDC, embora alegadamente tenham permanecido soldados ruandeses e conselheiros militares integrados nas forças do RCD no leste da RDC. Segundo Fonseca, o Acordo de Pretoria foi formalmente ratificado por todas as partes, no dia 2 de abril de 2003, em Sun City (RSA):

Under pressure of continued calls from the UN for Rwandan disengagement and, critically, further mediation by regional African leaders, Kinshasa and Rwanda finally signed a peace agreement on July 30 in Pretoria, South Africa. The Pretoria Agreement committed Kinshasa to the “process of tracking down and disarming the Interahamwe and ex-FAR within the territory of the DRC under its control” while Kigali would “withdraw its troops [numbering anywhere between 20,000 and 40,000] from the DRC territory” within 90 days. Uganda now had an image problem: as it was the only invading country (note that Angola, Namibia, Zimbabwe and Chad were invited to send forces to Congo by the Laurent Kabila government) left without a disengagement agreement with Kinshasa it looked like a clear belligerent (FONSECA, 2004: 75).

No dia 6 de setembro de 2003, sob a mediação de Angola foi assinado o Acordo de Luanda sobre a retirada das tropas ugandesas. O Acordo previa a retirada das tropas ugandesas no Congo num período de 100 dias. A retirada seria feita sob supervisão das MONUC (*Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo*).

No que tange à formação do Governo de Transição, os signatários do Acordo indicaram os elementos que iriam o compô-lo:

No dia 30 de junho 2003, o Presidente Joseph Kabila emitiu um Decreto que anunciava formalmente a constituição do novo governo. Em Julho de 2006 realizaram as eleições presidenciais e legislativas. O Órgão da SADC enviou uma missão de observação eleitoral constituída por militares e civis. Os observadores da SADC e de outras missões de Organizações regionais e internacionais consideraram

as eleições justas e pacíficas, Contudo, para a oposição elas tinham sido fraudulentas. Joseph Kabila e o principal líder rebelde, Jean Pierre Bemba, colocaram as suas forças em estado de alerta. Bemba, que foi vencido por Kabila por mais de 16% de votos recusou aceitar a derrota, tendo havido alguns incidentes esporádicos⁶⁹.

Em dezembro de 2006 Kabila foi empossado como Presidente. Apesar de suposta cessação das hostilidades resultante do Acordo Global, os massacres continuaram no leste do Congo. Milícias Hutu Ruandesas temendo regressar ao Ruanda, permanecem nas florestas do leste do Congo, atacando vilas e assassinando civis. Milícias rivais tem igualmente criado alguma instabilidade na região nordeste do Ituri, ao longo da fronteira com o Ruanda. O resto do país permaneceu relativamente estável.

Em outubro de 2008, uma nova fase de luta se iniciou. O General Laurent Nkunda, líder das forças rebeldes chegou a capturar várias cidades na província de Kivu Norte e avançava em direção a capital regional de Goma, cidade na qual nove meses antes haviam assinado os acordos de paz entre os movimentos rebeldes dissidentes e o governo de Kabila. O Acordo de Paz de Goma foi assinado em janeiro de 2008 por Laurent Nkunda, juntamente com outros 21 grupos de milícias. A milícia de Laurent Nkunda, que representa um braço armado do chamado *Congresso Nacional para a Defesa do Povo* (CNDP) devia ter sido desmobilizado e integrado no exército congolês, mas continuou como milícia separada do exército, sendo considerada força inimiga.

Na Cimeira Extraordinária da *Troika* do Órgão realizada na Suazilândia (28 de outubro de 2008) foi debatido o conflito da RDC devido aos contínuos ataques na região leste do país. Na reunião foi analisada a situação política e de segurança na região leste da República Democrática do Congo. Nesse sentido, a Cimeira:

manifestou a sua solidariedade com o governo e o Povo da República Democrática do Congo perante os desafios com que o país se depara e condena quaisquer atos de desestabilização da República Democrática do Congo e das suas instituições e a violação da sua integridade territorial. A Cimeira Extraordinária da *Troika* do Órgão exortou os Estados Membros da SADC, a União Africana e a Comunidade Internacional a que providenciem a assistência humanitária muito necessária ao Povo da RDC, em particular, na região mais afetada do Leste do país (COMUNICADO DA SADC)⁷⁰.

O Órgão da SADC exortou igualmente todas as partes envolvidas no Conflito da Região dos Grandes Lagos para que desistam de atos de agressão e respeitem a Carta das Nações Unidas, o Ato Constitutivo da União Africana, o Tratado da SADC e o Protocolo da

⁶⁹ S/a. “Congo War”. Disponível em www.globalysecurity.org/military/word/war/congo.htm

⁷⁰ Comunicado da SADC, de 28 de outubro de 2008. Disponível em www.sadc.int, consulta em 11 de dezembro de 2008.

SADC sobre Cooperação nas áreas de Política, Defesa e Segurança. Houve o compromisso dos Estados Membros da SADC em providenciar apoios em termos de capacitação das Forças Armadas Congolesas a fim de proteger a sua integridade territorial. Entretanto, em março de 2010 a RDC lançou no Leste do País uma grande operação militar denominada “arma de fogo contra 50 USD”, com o objetivo de pacificar a região (Norte-Kivu, Sul-Kivu e a Província Oriental).

3.4 A intervenção do Órgão da SADC na Crise do Zimbábue

O Zimbábue se tornou independente em 1980. A crise do Zimbábue foi deflagrada quando em 2000 Mugabe (no poder desde a 1980 até a atualidade) decidiu implementar o programa de Reforma Agrária no país, concedendo ao nativos o direito de explorar terras aráveis. A Reforma Agrária era uma das questões crucias que não foi resolvida durante as negociações pela independência (Acordo de Lancaster House). O Acordo que foi assinado pela Grã-Bretanha, pelo Governo minoritário de Ian Smith e pelos movimentos de libertação (ZANU e ZAPU) previa a redistribuição da terra arável aos nativos passados 15 anos. A partir de 2000, Mugabe decide expropriar a terra sob monopólio dos fazendeiros brancos. Esse fato constituiu um claro desafio ao Governo Britânico e a todos os países ocidentais.

Em seguida, os países ocidentais decretaram sanções econômicas e cortaram todo o tipo de ajuda ao país. A União Africana e a SADC mostraram-se solidárias em relação às medidas tomadas por Mugabe por considerar que se trata de um direito inalienável dos nativos e que tinha sido o motivo da luta de libertação. Como resultados das sanções econômicas o país mergulhou numa crise econômica e social sem precedentes e com repercussões nos restantes países da região. De acordo com Irit Back, “o Zimbábue passou a acumular a maior taxa de inflação do mundo, com uma porcentagem de cerca de 2.2 milhões e a taxa de desemprego subiu para mais de 80%” (BACK, 2008:1).

Enquanto os países ocidentais condenavam o governo de Mugabe, a SADC mantinha o arraigado espírito de solidariedade forjado desde os tempos da luta de libertação contra o colonialismo e *apartheid*. O Órgão da SADC, reunido em 2002, em Luanda, expressava um apoio claro a Robert Mugabe :

(...) the meeting expressed serious concern on the continued foreign interference in the internal affairs of some Member States, especially in Zimbabwe which has

embarked on an agrarian reform programme aimed at addressing the problem of poverty⁷¹.

Perante críticas contínuas e das sanções econômicas dos EUA e da UE contra o Zimbábue (em 2003), o Comitê Ministerial do Órgão da SADC considerou que era uma diversão seletiva e que as mesmas visavam subverter a principal agenda da reforma agrária naquele país: “(...) *the Organ took note that those opposed to Zimbabwe have tried to shift the agenda from the core issue of land by selective diversion of attention on governance and human rights issues*”⁷².

Com efeito, o Zimbábue tem dominado a agenda da SADC desde 2001. A SADC interveio através da persuasão e mediação como forma de resolver a crise zimbabueana. A África do Sul (potência regional) adotou:

a estratégia da diplomacia secreta, tendo passado a ser o interlocutor-chave na tentativa de levar a ZANU-PF e o MDC à mesa de negociação. As negociações centraram-se nas modalidades para a formação de um governo de unidade nacional (HENDRICKS, 2005:1).

Desde então, a SADC passou a ter dificuldades na tentativa de resolver a crise porque na altura o Presidente Mugabe se recusava a negociar com o MDC. Mugabe sempre usou todos os meios para permanecer no poder. Em 2005, realizaram-se eleições cujo vencedor foi a ZANU-PF e o presidente Mugabe.

Antes da divulgação dos resultados das eleições de 29 de Março de 2008, Mugabe deixou claro que não deixaria o poder e que nunca entregaria o mesmo a Morgan Tsvangirai e ao *Moviment for Democracy Change* (MDC), por serem marionetes do Ocidente. A 1ª volta resultou em vantagem da Tsvangirai e com 47.9% dos votos, enquanto que Mugabe teve 43.2%, o que forçava a realização da segunda volta, em cumprimento da lei eleitoral do país. Após uma campanha de violência e intimidação contra o líder do MDC e seus apoiantes, Tsvangirai decidiu se retirar um mês antes da data marcada, 27 de junho de 2008, dando a Mugabe uma fácil vitória.

O fracasso para afastar o Presidente Robert Mugabe do poder por via de eleições é um assunto que divide muitas opiniões de políticos, analistas e *decision makers*. Mugabe é visto como antigo combatente da luta de libertação na África e que conduziu à independência do

⁷¹ ISDSC, ‘Final Communiqué. 23rd Session of the Inter State Defence and Security Committee (ISDSC) of the Southern African Development Community (SADC) Organ on Politics, Defence and Security Co-operation’, Luanda, 9 August 2002.

⁷² SADC Organ, ‘Communiqué of the Third Session of the Committee of Ministers of the Organ on Politics, Defence and Security Cooperation’, Harare, 3 April 2003, p. 12.

Zimbábue em 1980 e ao mesmo tempo, como um dirigente que se tornou num dos piores ditadores de África.

O ambiente político regional deixava muitas indagações: porque razões a SADC e a UA não reagiram perante fatos provados de violência contra Tsvangirai e apoiantes do MDC? Por que ele ainda tinha apoio da SADC? Porque eles continuavam a ajudar um Presidente contestado? O que se podia esperar da SADC? De acordo com a explicação avançada por Cheryl Hendricks,

os líderes africanos tem medo de condenar a atitude de Mugabe por que poderia abrir a caixa de pandora para críticas similares das suas próprias condutas anti-democráticas. O segundo fator que pode ter contribuído para o silêncio ou inação tem a ver com o fato de Mugabe ser um veterano da luta de libertação pela independência (HENDRICKS,2007:3).

O Presidente Mugabe tem sido a figura central da formação da comunidade econômica na região e o seu governo ajudou alguns movimentos de libertação como a SWAPO e o ANC que atualmente estão no poder. Ajudou igualmente o Governo moçambicano na luta contra os rebeldes durante a década de 80.

O Presidente teve um grande sucesso na sua campanha de acusação contra a oposição justificando que esta era guiada por uma agenda imperialista e que a luta da ZANU-PF visava evitar que o MDC tomasse o poder. Contudo, a política de reforma agrária (redistribuição de terras aráveis aos nativos), embora seja considerada mal implementada, há um entendimento na região de que a privação da terra aos nativos continua a ser uma causa por reparar. De fato, 20 anos após a independência a maioria das terras aráveis continuam sob controlo da minoria branca, descendente dos colonizadores britânicos. A SADC ficou assim sempre dividida na interpretação da crise zimbabueana e conseqüentemente, no tipo de intervenção necessária para o efeito.

De 16 a 17 de agosto de 2007, realizou-se a 27ª Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo da SADC, em Lusaka, Zâmbia. O tema da Cúpula era “*Infraestrutura e Desenvolvimento*”. Contudo, assuntos importantes discutidos na Cimeira como a entrada em vigor do *Protocolo Comercial da SADC* que previa a formação de uma Área de Livre Comércio em 2008, a Facilitação do Movimento de Pessoas, apresentação do *Draft do Protocolo sobre Gênero e Desenvolvimento* e o lançamento da *Força em Estado de Alerta* foram pouco difundidos pela media. O grande assunto debatido foi à questão do Zimbábue, enquanto que a comunidade internacional esperava que a SADC resolvesse a crise política do Zimbábue.

Na Cúpula foram apresentados dois memorandos sobre o Zimbábue. Um sobre o processo de mediação facilitado pelo então Presidente da RSA, Thabo Mbeki e outro sobre a situação econômica, ambos apresentados pelo novo Secretário Executivo da SADC, Tomaz Salomão. O comunicado da SADC distribuído no fim da Cimeira simplesmente notou o seu compromisso de consolidar a democracia na região e a urgência de um plano de recuperação econômica do Zimbábue.

Os efeitos da crise econômica no Zimbábue fizeram-se sentir nos restantes países da região a partir de 2000 e por isso, a SADC já não tinha como ignorá-la na base de que se tratava de um mero assunto interno do Zimbábue. A diplomacia secreta e esforços de mediação foram as formas que a SADC encontrou como resposta, visto que a resposta militar não era opção viável. Mas os esforços diplomáticos e mediação que a SADC podia fazer não foram imparciais, pois “a SADC tem operado na base de privilégios, solidariedade, secretismo, e soberania. A solidariedade para com o Presidente Mugabe nunca constituiu surpresa” (HENDRICKS, 2007:3).

O ponto capital do problema no Zimbábue, é que a oposição está muito fragmentada e fraca para obter uma vitória efetiva sobre a ZANU-PF. Segundo Hendricks,

uma ZANU-PF reformada tem sido aventada como hipótese para a solução do problema, mas este partido está muito fraturado. O Presidente Mugabe é conhecido pela sua astúcia política e tem alimentado as divisões dentro do partido e assim, ele permaneceu como o único candidato capaz de conduzir a ZANU-PF para uma vitória nas eleições de 2008 (*ibid*, 2007:2).

As lideranças da SADC tinham que lidar com um Presidente que sempre gozou de um grande respeito e que está há mais tempo no poder do que a maioria delas. Este fato significava negociar uma solução que não pudesse ser susceptível de acusações de que os mediadores estiveram do lado do Ocidente favorável à mudança do regime. Deste modo, os esforços de mediação só podem enfatizar que havia uma segunda ronda de eleições e tentar negociar as condições nas quais estas seriam conduzidas num ambiente livre do medo, intimidação e violência e de acordo com o *Guião da SADC para Eleições Livres e Justas e Transparentes*.

Inicialmente os encontros entre o presidente Robert Mugabe e o líder da oposição, Morgan Tsvangirai foram infrutíferos perante a inércia dos líderes da SADC em lidar firmemente com Mugabe e convencê-lo a ser mais flexível nas negociações sobre a partilha do

poder no Zimbábue. Para alguns analistas, a SADC tinha que ter um papel mais interventivo no Zimbábue.

O Presidente Mugabe continuava a afirmar que não faria mais concessões às duas facções do MDC (MDC-T e de MDC-M). Entretanto, Morgan Tsvangirai do MDC-T desgastado pelo longo processo negocial já considerava que o mesmo devia ser concluído o mais breve possível, com ou sem sucesso. O MDC defendia que os zimbabueanos não podiam esperar mais, numa altura em que o país enfrentava uma epidemia de cólera⁷³, a falta de alimentos e o colapso da economia e de serviços básicos como a saúde e a educação. O porta-voz do MDC, Nelson Chamisa defendia que o seu partido só integraria o governo se as suas exigências fossem satisfeitas: “Não vamos cometer suicídio político nos juntando a um governo da ZANU-FP. Queremos um governo abrangente que não seja capaz de impor posições autocráticas e autoritárias no funcionamento das instituições.”⁷⁴ Por sua vez, Morgan Tsvangirai insistia que o MDC não seria forçado a aceitar um acordo e que todas as questões pendentes precisavam de ser resolvidas antes da formação de um governo de poderes partilhados.

O Presidente Mugabe ameaçava que se o MDC não assinasse imediatamente o acordo para a partilha do poder, ele avançaria com a formação unilateral de um novo executivo. A verdade é que, se essa medida seria arriscada, pois, poderia perder a ajuda vital que a comunidade internacional se propunha encaminhar ao Zimbábue para tentar recuperar a sua devastada economia. Contudo, o apoio dos seus homólogos da SADC, Mugabe pode acreditar que tem a legitimidade para avançar unilateralmente e constituir um governo sem a participação do MDC. Contudo, a legitimidade da SADC não era acompanhada de ajuda econômica para recuperar a economia do Zimbábue. Os parceiros de cooperação internacional precisavam receber garantias de que o MDC era parte integrante do processo de governabilidade para começarem a reformular as suas políticas em relação ao Zimbábue, nomeadamente o levantamento de sanções e o reatamento de ajuda para o desenvolvimento.

⁷³ Estima-se que mais de duas mil pessoas morreram devido à eclosão da epidemia de cólera no Zimbábue, em Agosto de 2009.

⁷⁴ Jornal *Savana* de Moçambique; *Zimbábue: um Estado em coma*. Arquivo disponível em <http://www.savana.co.mz/resumo-semanal/34-semanario/384-zimbabwe-um-estado-em-coma?format=pdf>. Consulta em 20 de Dezembro de 2009.

3.4.1 O início das divergências no seio da SADC

Quando em março de 2007, Morgan Tsvangirai apareceu nas imagens de muitos canais de televisão do mundo, visivelmente espancado e com várias escoriações pelo corpo, alguns países da SADC (Zâmbia, Malawi e Botsuana) começaram a distanciar-se da posição comum da SADC e proferiram duras críticas ao regime de Mugabe. Tsvangirai chegou a ser internado por alguns dias e muitos militantes foram brutalmente espancados e alguns assassinados. Houve mais críticas da comunidade internacional e de organizações da sociedade civil no seio dos países da SADC. Diversos líderes da igreja e da sociedade civil⁷⁵ se manifestaram vivamente contra o regime de Mugabe e fizeram críticas com respeito a diplomacia secreta de Mbeki e pela inércia da SADC. Desde então, alguns líderes SADC mudaram seu posicionamento em relação à SADC. Mas segundo Planas, os acontecimentos de 2007, mudaram o posicionamento da SADC:

But the brutal public attack on civic leaders and leaders of the opposition [the week before last] has forced the private rumblings of discontent over Zimbabwe to become public and break away from their traditional solidarity response, said Brian Raftopoulos, a Zimbabwean academic and African affairs specialist at the South African-based Institute for Justice and Reconciliation (PLANAS, 2006:6).

Em Março de 2007, o presidente da Zâmbia (Levy Mwanawasa), quando passou a assumir a presidência da SADC quebrou o silêncio das lideranças da SADC e admitiu que a diplomacia secreta não tinha ajudado a resolver o caos político e a crise econômica no Zimbábue, comparando o Zimbábue a:

um naufrágio titânico cujos os passageiros estejam saltando a fim de conservar suas vidas e reconheceu a gravidade da manifestação de violência no Zimbábue. O presidente Mwanawasa afirmou que a Zâmbia tinha sido forçada a repensar sua posição após os horríveis acontecimentos e que era necessário adotar uma nova abordagem (*ibid*, 2009:6).

De fato, o ex-Presidente Levy Mwanawasa, da Zâmbia e o atual Presidente do Botsuana (Ian Khama) fizeram críticas ao regime de Mugabe em claro desacordo com o posicionamento da SADC como bloco. As relações entre o Botsuana e a Zimbábue se

⁷⁵ Por exemplo, Graça Machel (esposa do antigo estadista sul-africano, Nelson Mandela), Desmond Tutu (líder da Igreja Anglicana na África Austral) foram contundentes nas críticas a Mugabe e a SADC. Graça Machel lamentou o fato dos líderes da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) terem falhado “miseravelmente”. Era urgente salvar os zimbabueanos do Governo que já perdeu toda a sua legitimidade. “Nós confiamos por muito tempo e já é altura de dizermos aos nossos líderes que reclamamos as vidas de todos aqueles que morreram nas mãos dos líderes da SADC porque eles têm a responsabilidade de travar aquela confusão”. In Jornal Mail and Guardian, de 25 de Março de 2008, disponível em www.mg.co.za.

deterioraram nos últimos dois anos devido às críticas de Ian Khama a Mugabe. Antes havia um conflito entre Mugabe e falecido Presidente zambiano (Levy Mwanawasa) precisamente por criticar o seu homólogo zimbabueano.

Com o falecimento do presidente Mwanawasa, o Presidente Ian Khama passou a ser o estadista da SADC que mais críticas faz a Robert Mugabe. Essas críticas geraram uma crise diplomática entre os dois países. Ian Khama defendia que a saída para a crise assenta na realização de novas eleições presidenciais. Devido a estes pronunciamentos, Khama foi acusado de ser aliado do Ocidente e de não ser um “africano puro”⁷⁶. Em momentos de maior crise no Zimbábue, Morgan Tsvangirai tem se reunido com muita frequência com o Presidente Khama. Desde então, as relações diplomáticas entre os dois países tem se deteriorado cada vez mais⁷⁷.

Na seqüência da contestação dos resultados dessas eleições, realizou-se uma Cimeira de emergência em Lusaka, mas que foi boicotada por Mugabe. O falecido Presidente Levy Mwanawasa lançou duras críticas a Mugabe. Os dois estadistas (Mugabe e Mwanawasa) confrontaram-se durante a Cúpula da SADC realizada em 2008, em Lusaka, o que obrigou Mugabe a abandonar o encontro. As contradições no seio da SADC começaram a se manifestar de forma mais clara na cúpula da *Troika* do Órgão da SADC (26 de Outubro de 2008), realizada em Harare. Nessa Cúpula, a SADC não conseguiu resolver o conflito entre Mugabe e o MDC em relação à distribuição de pastas ministeriais para o novo governo resultante do Acordo de partilha do poder (GPA). A Troika da SADC (Angola, Moçambique e Suazilândia) havia endossado a distribuição de pastas feitas unilateralmente por Mugabe. Essa decisão da Troika constituía um claro favorecimento ao governo de Mugabe.

3.4.2 A assinatura do *Acordo Político Global (GPA, acrônimo em inglês-Global Political Agreement)* sob mediação da SADC

⁷⁶ Em alusão ao fato de ser descendente de um negro africano (ex-presidente Seretse Khama) e de uma mãe inglesa (branca).

⁷⁷ Em Fevereiro de 2010, o Botsuana decidiu retirar os seus adidos (militar e dos serviços secretos) no Zimbábue, na seqüência de um conflito diplomático entre os dois países. A causa foi a detenção de três guardas florestais do Botsuana em território do Zimbábue. A decisão surgiu na seqüência da posição assumida pelo Governo zimbabueano de rejeitar as tentativas encetadas pelo Botsuana na busca de uma solução diplomática e amigável para a solução do problema. Na seqüência dessa situação, o Governo do Botsuana esperava uma atitude recíproca da sua contraparte zimbabueana, de mandar regressar os seus adidos de defesa e dos serviços secretos, em Gaborone, no mesmo período.

O Acordo de partilha de poder, o chamado GPA (*Global Political Agreement*) assinado pelos três principais partidos⁷⁸ do Zimbábue demonstrou alguma habilidade da SADC e da África em encontrar soluções africanas para problemas africanos. A SADC tinha nomeado o então Presidente sul-africano, Thabo Mbeki, em Março de 2007, para mediar as conversações zimbabueanas e a XIª Sessão da Cimeira da União africana (UA), no mesmo ano, endossou-o como mediador-chefe e comprometeu-se em apoiá-lo nesse seu papel.

O partido no poder, ZANU-PF e as duas formações do Movimento para Mudança Democrática (MDC) assinaram um acordo de partilha de poder mediado pela SADC, a 15 de Setembro de 2008, numa cerimônia presenciada pelos líderes regionais e diplomatas internacionais na capital zimbabueana. O Acordo foi assinado pelos representantes da ZANU-FP e pelas duas formações do MDC, liderados por Morgan Tsvangirai e Arthur Mutambara, respectivamente,

Nos termos do Acordo seria formado um novo governo. Durante o processo de mediação, a SADC e a UA expressaram o seu apoio total às partes e ao mediador, e as suas instituições também concordaram em agir como avalistas. Nos termos do acordo, o Presidente Robert Mugabe, da ZANU-FP continuaria Chefe do Estado; Morgan Tsvangirai do MDC-Tsvangirai (MDC-T) passaria a ser Primeiro Ministro e; Arthur Mutambara, do MDC-Mutambara (MDC-M) passaria a ser Vice - Primeiro Ministro. O Conselho de Ministros resultante do acordo seria constituído por 15 ministros da ZANU-FP, 13 do MDC-T e três do MDC-M. O acordo mediado pela SADC foi concluído após mais de um ano de negociações.

Para Thabo Mbeki o Acordo era prova de que a SADC é capaz de resolver os seus problemas, sendo uma região que defende a paz e que se guiava pelos princípios de diálogo. No seu discurso afirmou que a SADC tinha que continuar com o mesmo espírito para que a região permaneça um oásis de paz para futuras gerações. Mbeki deixou o poder dias depois, mas continuou como mediador do processo.

O então presidente em exercício da UA e Presidente da Tanzânia, Jakaya Kikwete, afirmou que o acordo entre os dois principais partidos do Zimbábue era uma vitória dos povos da região, que assinalava um começo de uma nova era de reconciliação entre o povo do Zimbábue. "Este é a nascente de uma nova era para o Zimbábue, um grande dia para a SADC,

⁷⁸ ZANU-PF, liderado por Robert Mugabe, MDC-T liderado por Morgan Tsvangirai e o MDC-M liderado pelo Professor Arthur Mutambara. O MDC era um único partido, liderado por Tsvangirai, mas após divergências no seio do partido surgiram as duas facções.

África e o mundo. Atraiu a atenção de muitos, mesmo os que estão longe. Todos estão tocados e exultantes por esta ocasião.”⁷⁹ Kikwete elogiou os signatários do Acordo pelo seu patriotismo e capacidade política, em particular, o líder do pequeno terceiro grupo (Arthur Mutambara), por ter trazido um "equilíbrio" nas negociações. Para o Rei Mswati III da Suazilândia, o presidente do Órgão de Cooperação sobre Política, Defesa e Segurança da SADC, o acordo era uma prova inequívoca de que as estruturas da SADC são efetivas em lidar com os desafios da região.

3.4.3 As dificuldades na implementação do acordo

Em Novembro de 2009, Thabo Mbeki terminou a sua missão de mediador da crise. O novo Presidente eleito da África do Sul, Jacob Zuma nomeou uma nova equipe de mediadores sul-africanos tendo iniciado os primeiros contatos na primeira semana de dezembro de 2009, em separado, com o presidente Robert Mugabe, e com o primeiro-ministro Morgan Tsvangirai, com o objetivo de encerrar as disputas que ocorrem dentro do governo de unidade nacional no Zimbábue.

Ao longo do processo de negociação, Thabo Mbeki havia enfrentado críticas sobre a sua "diplomacia silenciosa" e de favorecer Mugabe. Além dos principais líderes do Zimbábue, o grupo se reuniu com os negociadores da ZANU-FP, do presidente Mugabe, do MDC-T e MDC-M. O governo de unidade nacional tem sido afetado por uma série de disputas entre as partes integrantes, que já levaram Tsvangirai a boicotar o Gabinete por um período de três semanas, em Outubro de 2009.

O Órgão da SADC analisou o impasse na cúpula realizada em 5 de Novembro de 2009, em Maputo, com o objetivo de ajudar as partes a resolverem as suas diferenças. Entre as questões divergentes destaca-se a nomeação de altos funcionários públicos, que inclui o governador do Banco Central, Gideon Gono, o Procurador-Geral Johannes Tomana e os governadores provinciais. A equipe de mediação sul-africana deslocou-se ao Zimbábue em resposta à queixa feita por Tsvangirai, segundo a qual os acordos sobre o governo de unidade com o Presidente Mugabe não estavam sendo devidamente implementados, tendo mais uma

⁷⁹ In Jornal Notícias, Quinta-Feira, de 3 de Dezembro de 2009. Disponível em: www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/getxml/pt/contentx/928222.

vez solicitado a intervenção da SADC. Tsivangirai chegou a suspender a sua participação no governo da unidade nacional por alguns dias.

Para além do conflito entre Mugabe e Tsivangirai existem igualmente divergências entre as duas facções do MDC sobre a implementação do GPA. Estas fricções se agravaram desde a Cimeira de 5 de Novembro de 2009. O MDC-M liderado por Mutambara tem declinado cooperar com o MDC-T, devido a várias acusações:

The MDC-T has accused its counterpart of siding with ZANU PF in Maputo, especially on assertions that Prime Minister Morgan Tsvangirai's office is running a parallel government and is failing to denounce the continued imposition of sanctions on the country. Tsvangirai's party has also accused the MDC-M and ZANU PF of dragging their feet in resolving the outstanding issues within the timeframe set by the troika. But Mutambara's formation hit back and accused the MDC-T of delaying the talks. This division has worked in favour of ZANU-PF, which despite its many internal problems, has remained resolutely united on the public platform. Unlike the MDC formations, ZANU PF has long recognised that there is more that unites them than the issues that divide them. This war of attrition hands ZANU PF a position of advantage when it already has stakes weighing in its favour (CHICAMURE, 2009:3).

Para além de resolver as disputas relativas ao cumprimento do GPA, a SADC traçou um plano de ação de dois bilhões de dólares em forma de linhas de crédito e em apoio orçamental direto para revitalizar a paralisada economia do Zimbábue⁸⁰. A SADC pretende igualmente que o Zimbábue seja de novo aceite no Fundo Monetário Internacional (FMI), pois depois do país ter deixado de honrar os seus compromissos financeiros foi suspenso da organização. A SADC pretende que o Ocidente coloque fim às sanções contra o Zimbábue, agora que o país tem um governo de unidade nacional, para que a recuperação econômica seja mais efetiva. Contudo, os Estados Unidos e a União Europeia, continuam renitentes em levantar as sanções, condicionando o fim da medida a mudanças significativas nas áreas dos direitos humanos, expropriação de propriedade privada e corrupção.

Nos discursos mais recentes, Robert Mugabe vinha afirmando que não iria abandonar o acordo de partilha de poder assinado com as duas facções do (MDC), apesar da continuação das sanções impostas pela União Europeia (UE) aos membros do seu partido e família. Segundo Mugabe, a sua retirada do acordo como resultado das sanções impostas à União Nacional Africana do Zimbábue - Frente Patriótica (ZANU-PF) não seria uma boa opção.

⁸⁰ Na cúpula da SADC realizada a 30 de março de 2009, na Suazilândia tinha sido aprovada uma proposta para a recuperação econômica do Zimbábue de US\$8.5 bilhão.

Em fevereiro de 2010, a UE estendeu por mais um ano as sanções contra o Presidente Mugabe e seus correligionários, com base na justificação da falta de progresso no governo de partilha de poder. O governo de coligação tem sido minado pela falta de acordo em algumas nomeações para cargos importantes. Apesar das divergências, há que assinalar que o país se encontra num franco processo de recuperação, seguindo-se a anos de crise política, econômica e humanitária.

Entretanto, o Presidente sul-africano Jacob Zuma conduziu novas negociações (18 de março de 2010) entre Robert Mugabe e Morgan Tsvangirai, numa altura em que aumentavam pressões para que as partes signatárias do AGP redijam uma nova Constituição que conduza a eleições em Fevereiro de 2011.

Mugabe exige que a UE levante as sanções. Só que para tal efeito, Mugabe deverá efetuar progressos suficientes no que concerne ao respeito pelos Direitos Humanos, à reforma constitucional, partilha do poder, reconciliação nacional, reforma das forças de segurança e proteção dos investidores. Por outro lado, a realização de eleições livres, justas e transparentes se afigura primordial para uma solução definitiva para a crise política e econômica que assola o Zimbábue. Devemos salientar que em março de 2010 houve registro de mais casos de violência contra partidários do MDC e defensores de direitos humanos daquele país. Esse é um sinal de que a ZANU PF ainda não está disposta a garantir a liberdade política dos zimbabueanos.

3.5 A intervenção do Órgão da SADC na crise do Madagáscar

A crise política se instalou em Madagáscar quando Andry Rajoelina, Prefeito de Antananarivo (capital do país) decidiu tomar o poder através de um golpe de Estado com a ajuda de uma facção do Exército, em março de 2009. Como consequência, o Madagáscar foi suspenso da SADC e da UA até que se restaurasse a ordem constitucional. O Presidente democraticamente eleito Marc Ravalomanana foi obrigado pelos militares a resignar-se após vários meses de protestos da oposição liderada por Andry Rajoelina. Na verdade, o Madagáscar sempre teve momentos de crise política. O próprio presidente deposto, Marc Ravalomanana chegou ao poder depois de meses de protestos após as eleições de consideradas

fraudulentas em 2002. O então Presidente Admiral Didier Ratsiraka, foi deposto por Ravalomanana e forçado a exilar-se na França.

As leis do Madagascar não permitem ao presidente gerir negócios pessoais, mas na realidade, Marc Ravalomanana recusou separar seus interesses nos negócios da Presidência. Especialmente após a sua re-eleição, ele usou seu cargo para consolidar o monopólio da indústria leiteira de todo o país. Ravalomanana ordenou a construção do maior hotel do país para acolher a Reunião Anual da União Africana, em Julho de 2008. Para a maioria do povo do Madagascar era difícil compreender a relevância desse empreendimento tendo em conta que o País é pobre. Contudo, o que precipitou os acontecimentos foi a decisão de Ravalomanana de conceder uma vasta área de terras aráveis a multinacional *DaeWoo*, para produzir alimentos para a exportação. A maioria do povo malgaxe depende da agricultura para a sua sobrevivência. De acordo com Stephen Hayes, “em todo país as populações criam campos de cultivo de arroz e se parte dos campos desaparecessem muitos poderiam sofrer de fome num dos mais pobres países do mundo-o presidente tinha dado aos seus oponentes sua oportunidade” (HAYES, 2009: 2).

Rajoelina exigiu a demissão do presidente e teve o apoio de grande parte da população, mas o presidente continuou a tomar decisões consideradas erradas. Ravalomanana recusou o diálogo e decidiu remover o Prefeito de Antananarivo do seu cargo. Mas quando a guarda presidencial atirou e matou mais de 12 manifestantes, Ravalomanana perdeu o apoio de uma parte importante dos militares e de uma considerável percentagem da população. Assim, Ravalomanana já não tinha o controle do poder. Mais de 130 pessoas foram mortas, quando em fevereiro, Rajoelina, o Prefeito da capital Antananarivo foi afastado do seu posto. Embora tenha tentado restaurar a ordem a todo custo, todos os planos fracassaram e teve que abandonar o palácio e o país.

No dia 16 de março de 2009, as Forças Armadas do Madagascar ocuparam o Palácio de Ambohitsorohitra. No dia seguinte, Ravalomanana foi forçado a resignar. Rajoelina, um jovem de 34 anos foi apontado como presidente e logo suspendeu o Parlamento. Ravalomanana considerou que o golpe resultou de uma cabala feita pelos “franceses” malgaxes. Segundo Greg Mills, citando o depoimento do Presidente Marc Ravalomanana,

existem três tipos de empresários franceses na Ilha: Os franceses descendentes de franceses - os colonos; os ricos Indianos e Paquistaneses com passaporte Francês; e a nova geração da França que pretende maior abertura. É o grupo dos antigos que, segundo o argumento dele, pretende controlar tudo e quer protecionismo, e que está

por detrás do golpe. Enquanto isso, mais de 20 milhões de pessoas está mergulhada na pobreza e a economia é controlada por um grupo de 28 famílias (MILLS, 2009:1).

No dia 19 de Março de 2009, Andry Rajoelina decidiu suspender as atividades da Assembléia Nacional e do Senado e após o primeiro Conselho de Ministros por ele presidido, Rajoelina anunciou igualmente a anulação do acordo de cedência de terras à empresa sul-coreana *Daewoo Logistics*, que foi a causa do movimento que levou ao afastamento de Marc Ravalomanana. O Conselho de Ministros confirmou por decreto a criação de uma “Alta Autoridade para a transição para a IV República, que irá garantir o funcionamento regular das instituições e da democracia durante o período transitório, que não pode exceder os 24 meses”(ibid, 2009:2).

A concessão de terras à *Daewoo* foi cancelada. Rajoelina alegou que a decisão decorria da inconstitucionalidade do acordo assinado com a empresa sul-coreana. Segundo Rajoelina, a Constituição do Madagáscar estipula que as terras são inalienáveis, o acordo com a *Daewoo* foi anulado, mas que o País não estava contra os investidores e que se Madagáscar pretender vender as terras seria necessário mudar a Constituição e consultar a população. Segundo Mills, em novembro de 2008,

a população malgaxe tomou conhecimento pela Imprensa estrangeira da existência de um protocolo de acordo que atribuía à *Daewoo Logistics* 1,3 milhões de hectares de terras (metade das terras aráveis da ilha) para produzir óleo de palma e milho. Como contrapartida, a empresa sul-coreana comprometeu-se a criar 7 mil empregos com um investimento de seis mil milhões de dólares em dois anos. Num país onde, culturalmente, a cedência de terras a estrangeiros é vista como uma traição (MILLS, 2009:3).

Deste modo, o caso *Daewoo* alimentou a guerra política entre Ravalomanana e Rajoelina. Rajoelina pretendia que Marc Ravalomanana fosse detido para responder por todos os crimes alegadamente cometidos pelo seu regime. O Tribunal Constitucional de Madagáscar aprovou a subida ao poder de Andry Rajoelina, depois de ter validado a diretiva pela qual o presidente Ravalomanana, abandonado pelo Exército, demitiu-se transferindo plenos poderes para uma junta militar, que logo os entregou depois ao líder da oposição⁸¹.

Rajoelina tem deixado claro que Ravalomanana deve permanecer exilado e deve renunciar a qualquer tentativa de retornar ao poder. Segundo Michael Tantoh, citando o *L'Express* de Madagáscar,

a justiça do Madagáscar sentenciou Ravalomanana a quatro anos de prisão e uma multa resultante da compra de um avião presidencial. Um anúncio da nova ministra da Justiça Christine Razanamahasoa, aponta que Ravalomanana e a ministra das

⁸¹ Andry Rajoelina, 34 anos, também conhecido em Antananarivo como “DJ Rajó”, não é elegível a Presidente da República, pois a Constituição do Madagáscar estabelece como idade mínima 40 anos.

Finanças, Haja Nirina Razafinjatovo, não só irão cumprir a pena de quatro anos, como também deverão pagar US \$70 milhões (Apud TANTOH, 2009: 3).

A compra de um avião presidencial em 2008 foi o motivo dos protestos de Rajoelina. Oficiais da Justiça afirmaram que existem outros casos contra Ravalomanana, incluindo um relacionado com as mortes de protestantes durante as manifestações que culminaram com o golpe.

3.5.1 O posicionamento da SADC face ao golpe de Estado

Ao tomar conhecimento sobre o golpe de Estado no Magascar, a “troika”, reunida de emergência em Mbabane, Suazilândia, declarou não reconhecer Andry Rajoelina como presidente de Madagáscar e considerou a destituição de Marc Ravalomanana como um golpe de Estado. Posteriormente, os Chefes de Estado da SADC reuniram-se nos finais de março, em Cape Town, RSA para discutir a situação em Madagáscar. A Cimeira da SADC decidiu impor sanções contra a nova administração de Rajoelina, que forçou de forma inconstitucional, segundo a leitura da SADC, a demissão do Presidente legítimo de Madagáscar, Marc Ravalomanana. Na Cimeira extraordinária de Cape Town (RSA), os líderes da SADC tomaram uma posição em relação ao impasse nas negociações sobre o futuro do Madagáscar indicando o antigo presidente moçambicano Joaquim Chissano como mediador para conduzir o diálogo entre as principais forças da ilha.

No fim da Cimeira presidida por Jacob Zuma da RSA, os líderes expressaram sua frustração devido aos poucos progressos nas conversações e resolveram acelerar o processo. A Cimeira extraordinária expressou “séria preocupação devido a deterioração da situação política no Madagáscar caracterizada, sobretudo pelo exacerbar das hostilidades entre diferentes grupos políticos no Madagáscar”⁸². A SADC, a União Africana e a União Européia consideraram como inconstitucional a subida ao poder do líder da oposição Andry Rajoelina, tendo sido imediatamente decretadas as sanções. No comunicado divulgado após a Cimeira do dia 13 de junho, os líderes da SADC fizeram igualmente um apelo ao Povo do Madagáscar: *“to take active ownership of the inclusive dialogue and refrain from any forms of exclusion in*

⁸² SADC summit calls for Madagáscar talks, Published on 21 June 2009 – 12:13pm. Disponível em <http://www.rnw.nl/english/article/sadc-summit-calls-Madagáscar-talks>. Consulta em 12 de dezembro de 2009.

the process and commonly-accepted venue for the dialogue within Southern Africa also needed to be found”⁸³.

Os líderes da SADC, durante a Cimeira de Johannesburg, RAS convidaram os grupos rivais do Madagáscar a retornar à mesa das negociações. A SADC exigiu a restauração da ordem constitucional na ilha e anunciou que iria empreender esforços para a mediação em conjunto com a ONU e a UA. O acordo que foi assinado durante as negociações em Maputo, Moçambique, previa a realização de eleições presidenciais e parlamentares dentro de 15 meses.

A composição do governo de unidade nacional incluiria o partido de Ravalomanana. Contudo, o antigo Presidente não seria reinstalado na presidência. Num comunicado após as negociações em Maputo foi acordada a formação de um governo de unidade nacional constituído por um primeiro ministro, três primeiros ministros e 28 ministros. Assim, as partes acordaram em: “estabelecer um governo de transição num período não superior a 15 meses que seria dissolvido após a realização de eleições sob supervisão da comunidade internacional com vista a restauração de instituições democráticas e estabilidade do Madagáscar”⁸⁴.

Os antigos Presidentes Didier Ratsiraka e Albert Zafy são vistos como detentores de certa influência política no Madagáscar. Analistas afirmam que as duas personalidades precisavam tomar parte em qualquer tentativa para a solução da crise. As negociações multilaterais com vista ao estabelecimento de uma transição neutra, pacífica e consensual no Madagáscar tiveram lugar em 20 de maio de 2009 sob os auspícios de mediadores internacionais da UA, da SADC, da *Organisation internationale de la Francophonie* (OIF) e da ONU. Todas as forças políticas do Madagáscar estão representadas na mesa de negociação num total de quatro: o grupo de Rajoelina, o grupo de Ratsiraka, o grupo de Ravalomanana e o grupo de Zafy.

- Todas as partes acordaram uma Carta de Transição contendo os seguintes princípios:
- A necessidade de uma transição neutra, pacífica e consensual.
- A participação dos antigos Chefes de Estado e do Chefe de Estado do Governo de Transição nas próximas eleições presidenciais. Após um grande debate, as partes decidiram respeitar os direitos dos antigos Chefes de Estado e do Chefe de Estado do Governo de Transição de participar nas eleições.

⁸³ Comunicado da SADC, 13 de junho de 2009. Disponível em www.sadc.int. Acesso em 24 de novembro de 2009.

⁸⁴ <http://www.rnw.nl/english/article/Madagascar-rivals-agree-power-sharing-deal>, acesso em 10 de dezembro de 2009.

- As eleições iriam ter lugar dentro de um período dentro de 15 meses no qual haveria uma assessoria de peritos nacionais de modo a organizarem eleições credíveis.
- Seria criado um estatuto especial para assegurar a dignidade e garantia de segurança dos antigos Chefes de Estado. Seria igualmente estabelecido um Conselho de Estado constituído por todos os antigos Chefes de Estado⁸⁵.

As discussões que se seguiram, tiveram como foco a composição e a fórmula proporcional para a distribuição das cadeiras entre as instituições executivas e legislativas. Foi igualmente discutida uma anistia geral das infrações verificadas durante um período ainda por especificar, mas se excluía as graves violações de direitos humanos, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e crimes de genocídio. Os negociadores internacionais instaram todas as partes para fazerem algumas concessões necessárias para se alcançar um acordo em todas as questões e a concluir as negociações com vista ao estabelecimento de uma transição concertada.

3.5.2 O revés ao processo de negociação

Em Outubro de 2009, Marc Ravalomanana rejeitou a composição do novo governo de transição. O líder de transição malgaxe, Andry Rajoelina, rejeitou reunir-se com os seus rivais políticos em Maputo, em dezembro de 2009, para tentar desbloquear o impasse que se registrava na composição do novo governo de unidade nacional. Rajoelina alegou que o encontro em Maputo seria um

desperdício de dinheiro, razão pela qual propunha a realização de negociações através de videoconferência. Ademais, falando numa conferência de Imprensa, Rajoelina afirmou que seria vergonhoso viajar para o estrangeiro apenas para discutir a distribuição de algumas pastas ministeriais⁸⁶.

Contudo, os outros três signatários do Acordo de Maputo aceitaram o convite formulado pelo mediador da SADC e deslocaram-se à capital moçambicana, onde alcançaram um acordo sobre a constituição do novo governo de união e a distribuição das respectivas pastas ministeriais.

No entanto, os três líderes malgaxes que concluíram as conversações em Maputo foram impedidos de regressar ao seu país. O impedimento resultou da proibição, pelo Presidente do Conselho Superior da Autoridade do Madagáscar (Andry Rajoelina) da saída de

⁸⁵ Madagascar: *Statement on Transition in Madagascar*, 23 May 2009, Documento disponível em <http://allafrica.com/stories/200905230009.html>. Union. Consulta feita em 5 de dezembro de 2009.

⁸⁶ Jornal Notícias de Moçambique, disponível em Moçambique, <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/getxml/pt/contentx/931931/20091210>.

um avião daquele país para ir buscar o grupo em Maputo. Rajoelina negava igualmente a saída de um avião transportando os seus rivais políticos de Maputo para Antananarivo, a capital malgaxe.

De acordo com um comunicado distribuído no final do encontro, no qual participaram três dos quatro movimentos políticos, foram distribuídos um total de 24 ministérios, cabendo a cada bloco seis pastas. No âmbito destes acordos, foi igualmente formado outro órgão designado conselho presidencial que integra, além de Andry Rajoelina como presidente, mais dois membros designados pelos restantes movimentos.

Entretanto, o atual presidente de Madagáscar, Andry Rajoelina, discorda da composição dos ministérios aprovada pelos seus rivais em Maputo. Em comunicado enviado ao chefe de mediação, Joaquim Chissano,

Rajoelina respondeu em tom de desagrado ao dizer que não adere a brincadeiras nem provocações. “O Movimento de Rajoelina não adere a um passo tão provocador. Não aprovamos nem endossamos”. O comunicado diz ainda que Joaquim Chissano fez um telefonema a Rajoelina no qual informa sobre os avanços conseguidos pelos rivais que se encontram em Maputo, desde a passada quinta-feira. Contudo, Rajoelina refuta todas as decisões avançadas, bem como a lista aprovada a 13 de Novembro pelos mediadores⁸⁷

A ausência de Rajoelina em Maputo já alimentava suspeitas sobre a impossibilidade da implementação do acordo saído dos cinco dias de negociações. Joaquim Chissano cometeu um erro ao permitir que as negociações decorressem na ausência de Rajoelina, pois este é que efetivamente controla o poder no Madagáscar. O grupo ficou retido durante cerca de uma semana em Moçambique e na África do Sul, mas devido às pressões da comunidade internacional, Rajoelina acabou autorizando o regresso dos três líderes.

Entretanto, no dia 20 de dezembro de 2009, Andry Rajoelina demitiu o Primeiro-Ministro do Madagáscar (Cecile Manorahanta- nomeado para o cargo na base do acordo de partilha de poder, em Outubro de 2009) o que demonstrava o seu desacordo em relação aos entendimentos resultantes das negociações em Maputo. A decisão teve forte condenação internacional pelo fato de complicar mais os esforços para a busca da estabilidade para aquele país. Para o novo cargo foi nomeado um militar, o Coronel Camille Vital. A decisão surge dois dias depois de ter anunciado a realização de eleições legislativas para Março de 2010.

⁸⁷ “Rajoelina nega o acordo de distribuição de pastas ministeriais”. In Jornal o País (Moçambique), Terça, 08 Dezembro 2009. Disponível em <http://www.opais.co.mz/opais/index.php?option>. Acesso em outubro de 2009.

O atual posicionamento assumido por Rajoelina poderá levar a várias interpretações que irão complicar a pacificação daquele país, depois de ter decidido não participar na última cimeira realizada em Maputo. A situação se agravou quando após o encontro de Maputo, Rajoelina decidiu impedir o regresso àquele país dos seus rivais políticos. Na verdade, Andry Rajoelina sempre revelou alguma resistência em aderir às negociações com vista a buscar uma solução à crise desde que o mesmo assumiu o poder militarmente em Março.

A divisão das pastas ministeriais no governo de transição está no centro das divergências das quatro partes da crise malgaxe, mas os três movimentos liderados por Ravalomanana, Didier Ratsiraka e Abert Zafy afirmaram, em Maputo, que a base para a saída da crise já estava formada e que a ausência do movimento de Rajoelina constituía um desafio ao processo. Este processo deixa transparecer que o que pode estar por detrás destas divergências é a redistribuição de recursos de poder por setores da burguesia nacional malgaxe. Assim, os militares passaram a ser igualmente incluídos com a nomeação do Coronel Vital⁸⁸.

Em Janeiro de 2009, o presidente da Comissão de União Africana (UA), Jean Ping, iniciou uma nova ronda negocial em Antananarivo, tendo apelado para a observância dos acordos para a partilha do poder rubricados em 2009, em Maputo e Addis-Abeba. Contudo, num comunicado emitido no dia 21 de janeiro, Rajoelina rejeitou os apelos da UA, afirmando que “todo o tipo de coabitação (partilha do poder) acabou por se tornar impossível porque, nos últimos meses, tornou-se numa fonte de novas crises e a origem de sérios problemas para o nosso país.”⁸⁹

A posição de Rajoelina entra em choque com os doadores que condicionam o levantamento da suspensão da assistência financeira a Madagáscar, avaliada em vários milhões de dólares, à restauração da ordem constitucional e que esta seja feita de acordo com todas as partes malgaxes envolvidas no processo. Porém, Rajoelina, atualmente insiste que a realização de eleições constitui a melhor saída para a crise, acrescentando que a fracassada tentativa de formar um Governo de Unidade Nacional no ano passado é mais uma prova de

⁸⁸ “Recently, SUNPEC (Chinese Enterprise) has hired Mr. Yves-Roger Rajoelina as “special counsellor”. Yves-Roger Rajoelina is a retired colonel of the Malagasy army and is the father of Andry Nirina Rajoelina, the president of the transition. This choice appears to be very strategic for SUNPEC and its businesses in Madagáscar because it has announced on October to the Hong Kong Stock Exchange (HK Ex) that it has discovered a huge quantity of oil in its oil block n°: 3,113”(ANRDAGO, 2009:1).

⁸⁹ Jornal Notícias de Moçambique, segunda-feira, 25 de Janeiro de 2010 Notícias, disponível em <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/getxml/pt/c>

que uma administração multipartidária e inclusiva não constitui resposta adequada. Rajoelina agendou para de Março 2009, a realização de eleições parlamentares. Por isso, a oposição e os mediadores internacionais temem que a precipitação na organização das eleições vá tirar a credibilidade e transparência ao processo.

Em meados de fevereiro, a Missão internacional de mediadores à crise malgaxe, chefiada por Joaquim Chissano decidiu aumentar a pressão sobre Andry Rajoelina, e ameaçou impor sanções caso a medida seja necessária. Com efeito, as partes envolvidas no acordo de partilha de poder no Madagascar, ora suspenso, não faziam os esforços necessários para a sua efetiva implementação. Assim, as organizações internacionais e os países membros vão ter que endurecer as medidas caso persista a atitude do líder malgaxe, traduzida na falta de observância e respeito aos acordos alcançados.

Ramtane Lamamra (Comissário da União Africana para Paz e Segurança) afirmou que os esforços da mediação internacional iriam continuar, mas admitindo a possibilidade de impor sanções contra o governo de Andry Rajoelina: “a imposição de sanções não significará o fim da mediação. É nosso dever continuar com os esforços no sentido de chegar a consenso para uma reconciliação e restauração da ordem constitucional no Madagáscar”⁹⁰.

A mediação (constituída por representantes da UE, ONU, OIF e SADC) esteve reunida a 18 de fevereiro de 2010, na sede da UA em Addis-Abeba (Etiópia), pela quinta vez em menos de 12 meses. Nesse encontro, os mediadores tentaram aproximar Rajoelina e os seus rivais políticos com vista a implementarem o acordo de partilha de poder. No entanto, Rajoelina rejeitou as propostas incorporadas no acordo.

Na reunião que teve lugar a 17 de março de 2010, a UA tomou a decisão de impor sanções a Andry Rajoelina e outras 108 individualidades que o apoiaram durante o golpe:

As sanções consistem na rejeição à concessão de vistos, congelamento de recursos materiais, incluindo financeiros em bancos estrangeiros, e o isolamento diplomático, disse o Comissário da UA para Paz e Segurança, Ramtane Lamamra revelou que para além de Rajoelina foram visados pelas sanções os membros do seu Governo, seus apoiantes directos, oficiais militares que têm apoiado o líder malgaxe, membros do tribunal constitucional e outras figuras políticas vistas como obstáculo para a negociação de uma solução para a crise.⁹¹

⁹⁰ “Aumenta pressão sobre Rajoelina”. In *Jornal a Verdade*. Maputo, 22 de fevereiro de 2010. Disponível em http://www.verdade.co.mz/index.php?view=article&id=9057%3AMadagáscarchissano-aumenta-pressao-sobre-rajoelina&option=com_content&Itemid=50

⁹¹ “UA impõe sanções a Rajoelina e aliados”. In *Jornal Notícias*, Quinta-Feira, 18 de Março de 2010, Maputo. Disponível em <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/getxml/pt/contentx/989197>.

As sanções contra Rajoelina poderão surtir poucos efeitos. São poucos os exemplos que encontramos na África em que as sanções tiveram efeitos desejados. O fato de Rajoelina continuar a gozar de um forte apoio dos militares é um fator que pode anular o efeito negativo das sanções.

3.6 – Grau de eficácia das intervenções militares

As intervenções militares dos Estados membros da SADC no Lesotho e na RDC tiveram um impacto positivo por que reduziram o clima de tensão e as consequências do conflito que a região poderia ter assistido. Sem o envio das forças militares da RSA e do Botsuana para intervir no Lesotho, a crise poderia ter implicações negativas para RSA e para a região. Sem o envio das tropas de Angola, Zimbábue e Namíbia para a RDC, o conflito poderia ter implicado uma maior insegurança para a região da SADC. Apesar da reconhecida importância das intervenções militares para a segurança da região, as duas operações tiveram resultados diferentes. Enquanto a operação no Lesotho pode ser considerada eficaz, a operação na RDC está longe dessa classificação.

A intervenção militar sul-africana e do Botsuana no Lesotho permitiu em pouco período a reposição da lei e ordem e evitou o golpe de Estado. Os combates entre as forças sul-africanas, tsuanas e as forças armadas do Lesotho duraram apenas 2 dias. Apesar da situação de segurança em Maseru ter-se deteriorado no primeiro dia de combates, as forças sul-africanas conseguiram restabelecer a segurança na cidade e arredores logo no primeiro dia. Foi restituído o poder constitucionalmente eleito e foram reprogramadas novas eleições para o ano seguinte. Assim, “não houve muito derramamento de sangue e todas as partes envolvidas no conflito viram-se restringidas a fazer uso da violência regressando para a mesa das negociações. As negociações foram lideradas pela força de intervenção” (KENT *et al*, 2003:3).

Por outro lado, a operação no RDC não pode ser considerada um sucesso devido a complexidade daquele conflito. Apesar da intervenção militar dos três países da SADC ter conseguido travar o avanço das forças rebeldes que se dirigiam a Kinshasa, esta não foi capaz de acabar com a violência contra os civís indefesos e repor a segurança em todo o território da

RDC. As dimensões territoriais do país⁹² e a incapacidade militar dos Estados contribuíram para esse fracasso. O Estado de caos e desordem manteve-se e as ações militares prolongaram-se por mais de 1 ano. Não foi possível trazer todas as partes para a mesa das negociações e por isso permaneceram vários focos de violência. A resistência em relação as forças de intervenção era muito grande e era motivada principalmente pela percepção de que as Forças não tinham legitimidade para intervir. Para além desses fatores, os Estados interventores não tinham a capacidade necessária para se impor no terreno, nem em número de soldados nem em material de combate. Em vez de gerir o conflito, a intervenção militar ameaçou a eclosão de um conflito continental.

3.7 - Algumas lições e observações sobre as intervenções do Órgão da SADC

As intervenções no Lesotho no RDC e trouxeram algumas lições aos Estados da SADC. Em primeiro lugar, ficou claro que as intervenções militares tem encargos financeiros difíceis de suportar. A presença de 11000 tropas zimbabueanas, 5000 tropas angolanas e 2000 tropas namibianas no RDC consumiam elevadas somas de dinheiro por semana⁹³. Segundo Naison Ngoma, “todos esses gastos implicaram uma pressão na economia daqueles países que não tinham condições para sustentar o seu envolvimento naquela operação” (NGOMA, 2004:4). Os gastos militares do Zimbabwe e da Namíbia preocuparam as instituições financeiras internacionais como o FMI e o BM porque temiam que os gastos com a guerra pudessem contribuir para a instabilidade macro-econômica e financeira dos dois países⁹⁴. Alguns Estados ocidentais retiraram parte da ajuda financeira que davam ao Zimbabwe porque não estavam satisfeitos com os seus gastos na RDC (NGOMA, 2004:6). Esta situação demonstrou com clareza que a maioria dos Estados da região está refém do exterior.

Ficou evidente que as intervenções militares têm implicações domésticas que podem levantar problemas políticos. A oposição namibiana e zimbabueana foram o exemplo claro deste fenómeno. No Zimbabwe a oposição questionou a razão do gasto de erário público para

⁹² O país possui 2.435.409 km², sendo o terceiro maior de África e 12º mais extenso do mundo e a segunda maior selva do mundo, depois do Brasil. Tem uma extensa fronteira com mais de 10 500 km.

⁹³ Os gastos das forças da Namíbia eram de aproximadamente 365497 dólares americanos por semana e os gastos do Zimbábue foram de aproximadamente 50 milhões de dólares americanos por ano (NGOMA, 2004:5).

⁹⁴ Este fato veio a confirmar-se com o Zimbábue, que durante e após a intervenção no RDCongo entrou num ciclo de instabilidade econômica, financeira e política.

apoiar o regime de Kabila, que tinha chegado ao poder pela força (NGOMA, 2004:4). Em terceiro lugar, as intervenções militares na RDC e no Lesotho trouxeram enormes dúvidas quanto a cooperação político militar no seio da SADC. Estas ações vieram demonstrar que existia uma grande confusão na interpretação dos princípios que norteiam a intervenção militar. Elas demonstraram ainda que existia uma grande falta de consensos regionais sobre assuntos que envolvem a intervenção militar e demonstraram que a região está mais disposta em resolver os conflitos pelos métodos militares.

Estas intervenções vieram expor os limites e dificuldades para a adoção de uma política comum de segurança e demonstraram a necessidade da região elaborar instrumentos legais para justificar e orientar a ação dos Estados membros nas suas ações de *peacekeeping* e *peace-enforcement* (NGOMA 2004:5-8). As intervenções na RDC e no Reino do Lesotho mostraram o deficiente funcionamento do sistema de segurança coletiva da SADC. O conflito na RDC expôs os limites da aplicação do sistema de segurança coletiva na SADC pois, a maioria dos Estados da SADC não se comprometeu no envio de soldados para apoiar o Governo de Kabila e o Governo de Pakhalitha Mosilili. Esta situação pode constituir um precedente para as futuro da segurança coletiva na região, principalmente porque o Art. 6, nº 3 do Pacto de Defesa Mútua confere muito espaço de autonomia de decisão dos Estados pois defende que os Estados podem participar em ações colectivas como acharem apropriado (SADC, 2003:78).

A inércia de alguns Estados da SADC em relação ao envio de soldados relembra a apatia de alguns Estados durante o conflito contra o regime do *apartheid*. Recordemo-nos que países como o Malauí, Botsuana, Suazilândia e até certo ponto o Zimbábue e a Zâmbia, procuravam preservar o seu interesse nacional evitando a confrontação direta com a RSA. Os países que partilham a maior fronteira com o RDC, “a Tanzânia e a Zâmbia, não se envolveram no conflito porque temiam o alastramento do conflito para dentro das suas fronteiras” (NGOMA, 2004:8).

As respostas dos restantes países da SADC só podem ser encontradas na problemática dos recursos. A maioria dos países que evitou o envolvimento estava mais preocupado com fatores domésticos e com a falta de meios financeiros. Também não se pode ignorar a questão militar, pois, a maioria dos Estados não têm capacidade para se envolver em operações daquela natureza. Acima de tudo pode-se, igualmente, buscar explicação no realismo político, particularmente na questão do interesse nacional, pois, para a maioria dos Estados, os

conflitos no Lesotho e na RDC não afetavam o seu interesse nacional de tal forma que justificasse o seu envolvimento. Muitos desses países não possuem nenhuma representação diplomática e nem trocas comerciais com o Lesotho.

No que tange ao posicionamento da SADC em relação ao Madagascar mais uma vez ficou claro que SADC é pouco eficaz na questão da prevenção de conflitos. A crise teve início um ano antes do golpe e a organização nada fez para evitar que o conflito degenerasse em violência e posterior golpe contra Marc Ravalomana. A “reação” da SADC só ocorreu após o golpe e a questão da resolução praticamente passou para a alçada da UA e da Francofonia. A SADC não tem poder de influência sobre o Madagascar. Este país está geograficamente isolado do continente africano e possui pouca interação com os restantes membros. Sua entrada na SADC parece ter se concretizado como uma cartada política de Didier Rastiraka.

A intervenção da SADC na questão zimbabueana foi caracterizada por uma evidente solidariedade e aliança entre os antigos movimentos de libertação da região Austral (CCM da Tanzânia, FRELIMO de Moçambique, MPLA de Angola, ZANU-PF do Zimbábue, ANC da África do Sul, SWAPO da Namíbia). Os governos destes países sempre demonstraram sua posição contrária às sanções e um total apoio ao veterano Robert Mugabe e a ZANU-PF. Sobre a influência dos movimentos de libertação na gestão da crise do Zimbábue pela SADC, Eldridge Adolfo aponta como fatores principais: o *background* histórico dos ex-movimentos de libertação; a solidariedade africana e personalidades; legitimidade de governar e intolerância ao pluralismo; auto-preservação (síndrome do Partido dominante); déficit democrático:

Due to his liberation and post liberation advocacy and fight against colonialism, the Zimbabwean President “comrade” Robert Mugabe is a liberation hero in the SADC region. He has formed very strong ties with the liberation parties that are now governing the states in the SADC region. The liberation ties¹⁶ are still very strong within the Liberation parties and this legacy has been passed on within the parties. These parties have been good at perpetuating themselves through the generations using their ideologies and histories. This has been more so with regards to their liberation histories and the “important” role the party played in “granting” the nation independence.

SADC’s strong resistance to the constant and global calls for a firmer stance to be taken against Zimbabwe, including the implementation of regional sanctions is an illustration of this. As the then ANC head of international affairs and policy, Mavivi Myokayaka-Manzini put it, ‘We can’t do that at the ANC. Firstly, we have historical ties with Zanu PF ... These are our Comrades we fought with in the struggle (...) Our relations have been sealed in blood (ADOLFO, 2009: 21)

Estas alianças entre os antigos movimentos de libertação têm uma forte influência no funcionamento do Órgão da SADC. As relações pessoais entre as lideranças não permitem

que a Organização se torne num fórum de discussão e de franqueza nos seus posicionamentos. As lideranças se socorrem a questão de soberania e não intromissão em assuntos internos, mesmo que se trate de grave violação de direitos humanos ou de práticas antidemocráticas. Na maior parte dos casos, a soberania tem sido usada por estados membros para perpetuar atos inconstitucionais e contrários à boa governabilidade democrática, como no caso do Zimbábue. No caso do Madagáscar que rejeitou a SADC logo antes do golpe, alegando que é um assunto interno.

Omari e Macaringue também explicam o surgimento das alianças na região que se forjaram desde o período da luta de libertação:

Zambia supported Joshua Nkomo's ZAPU, while Tanzania supported Robert Mugabe's ZANU. This consequently affected Zambian–Zimbabwean relations in the early 1980s.

Angola and Mozambique related to each other from their similar colonial perspective and Marxist–Leninist socialist ideology. Angola was the rear base for Namibia's liberation movement, SWAPO. After independence, Namibia intervened in the DRC, probably in support of Angola.

After independence, Zimbabwe was closer to Mozambique than it was to Zambia, reflecting Zambia's support for ZAPU and Mozambique's close relations with ZANU (OMARI e MACARINGUE, 2007: 12).

Os partidos que conduziram as guerras de libertação na região da SADC compartilham uma história comum e se consideram irmãos e camaradas das duras batalhas contra o colonialismo e contra os regimes de minoria branca. É importante notar que estes países obtiveram as independências há poucos anos e a maior parte dessas lideranças e dos ex-combatentes continuam vivos. Deste modo, essa história de luta tem um grande significado para os povos da região da SADC e o mesmo não pode ser subestimado. Com efeito, os partidos que dirigiram a guerra de libertação na região continuam a desenvolver e consolidar seus laços de amizade (ADOLFO, 2009).

O deficiente funcionamento do Órgão resulta em parte da ausência de valores comuns no seio dos membros da SADC. Laurie Nathan afirma que:

the absence of common values among member states, which inhibits the development of trust, institutional cohesion, common policies and unified responses to crises; the reluctance of states to surrender sovereignty to a security regime that encompasses binding rules and decision-making; and the economic and administrative weakness of states. These are all national problems that cannot be solved at the regional level.

Analisando o funcionamento da SADC fica evidente que a organização ainda não possui valores comuns. Na esfera da política interna não há consenso sobre os princípios básicos de governança política

(NATHAN, 2004). Por exemplo, a Suazilândia⁹⁵ já teve a Presidência do Órgão da SADC e da Cimeira mesmo não sendo um país democrático e liderou missões de observação eleitoral da SADC. De acordo com o mesmo autor, nos restantes países da SADC

existem muitas democracias *de jure* cujos executivos são intolerantes a dissidência, mal prestam contas ao Parlamento e pouco comprometidos com o respeito pelos direitos humanos e ao Estado de Direito. O Fórum Parlamentar da SADC, um organismo autónomo composto por deputados de todos os estados da SADC, observa que políticos da região falam da democracia, mas usam os meios democráticos para permanecer no poder (NATHAN, 2004:17).

O mesmo autor, citando o Freedom House surveys (uma instituição de pesquisa sobre direitos humanos) afirma que em termos de liberdade civis e políticas, em 2002 o Botsuana, Maurícias, Namíbia e RSA eram livres. Lesoto, Malawi, Moçambique, Seychelles, Tanzânia e Zâmbia eram parcialmente livres e Angola, RDC, Suazilândia e Zimbábue não eram livres (NATHAN, 2004). Por sua vez, a instabilidade doméstica pode desestabilizar as relações dentro de uma organização regional. Os Exemplos dessa situação são os casos da RDC, do Lesoto e do Zimbábue que acabam gerando divisões no seio da organização.

Outro fator que ficou saliente nas intervenções do Órgão tem a ver com a sua fraqueza do mesmo causado pelas próprias lideranças da SADC. Estas lideranças deverão mudar sua postura perante a Organização e mostrar seu cometimento para com os objetivos da SADC. Como afirma Hammerstad,

(...) a integração formal não é apenas sobre os acordos, mas também sobre a execução das políticas acordadas e à prossecução dos objetivos comuns. Instituições regionais da SADC estão fracas e a organização não chegou longe na implementação de protocolos. O Secretariado da SADC é pequeno, burocrática e politicamente fraco. Ele tem pouco poder ou recursos para implementar ou reforçar regional (HAMMAERSATD, 2005:72)

Esta situação mostra que, contrariamente ao discurso oficial das lideranças da SADC, os Estados membros não compartilham totalmente dos mesmos valores políticos, sem os quais não podem desenvolver uma visão comum em relação ao processo de integração regional, nem desenvolver uma agenda de segurança comum. Só se pode desenvolver uma genuína comunidade de segurança quando os Estados membros forem individualmente mais coesos, e as respectivas sociedades mais prósperas, livres e harmoniosas.

⁹⁵ O Reino da Suazilândia é uma monarquia constitucional. A Constituição daquele Reino atribui amplos poderes ao Rei Mswati III, assumindo a função de Chefe de Estado. A constituição proíbe igualmente a existência de partidos políticos.

CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A região da África Austral tem uma longa experiência no domínio da cooperação política, militar e diplomática. Essa cooperação, como vimos, teve início no período da vigência de regimes de segregação racial na África do Sul e na ex-Rodésia do Sul. Nesse contexto, os Estados independentes da região tiveram que formar uma frente comum (ELF) para coordenar políticas contra o *apartheid* e conceder um apoio multiforme aos movimentos de libertação da RSA, Namíbia e Zimbábue. Os ELF sempre foram militar e economicamente

fracos em relação aos regimes de minoria branca da RSA e ex-Rodésia do Sul e eram dependentes destes, principalmente da RSA.

Contudo, a dependência dos ELF não os impediu de amparar os guerrilheiros antiapartheid, apostando na campanha internacional contra o regime do *apartheid* e buscando soluções para reduzir a dependência em relação à RSA. Esses países criaram também um fórum de defesa e segurança para trocar informações e incrementar a cooperação neste domínio. O receio de dominação econômica levou esses estados a criarem a SADCC para reduzir a dependência econômica, em particular, em relação à África do Sul. Não obstante, essa tentativa de cooperação política, militar e econômica entre os ELF falhou em estabelecer uma genuína “Comunidade de segurança”. Uma das principais razões do fracasso foi a falta de valores comuns entre os países membros, a existência de fracos laços sociais, econômicos, políticos e culturais bem como a pouca mobilidade das pessoas. Esses fatores e a severa falta de recursos financeiros (ZACARIAS, 2007) reduziram as possibilidades de alargamento da cooperação no seio da SADCC.

Com o término da Guerra Fria, o fim do regime de segregação racial na África Austral, o início do processo de democratização nos países da região e a criação do *Órgão de Cooperação nas áreas de Política, Defesa e Segurança*, muitos observadores e analistas acreditavam que estava chegando o momento de paz, de desenvolvimento e de estabilidade para a região da África Austral. O fim do *apartheid* trouxe o fim da ideologia e da identidade de confrontação na região e, deste modo, acabou o medo de uma agressão militar sul-africana. Com a exceção da Suazilândia, o multipartidarismo foi adotado por todos os países da região, o que reduziu as possibilidades de deflagrar um conflito político entre os Estados (*Teoria da Paz Democrática*). A economia de mercado foi igualmente adotada por todos os Estados da região, eliminando o conflito entre economia centralmente planejada e mercado livre. Os objetivos da SADC, definidos pelo Tratado de 1992, foram ampliados e incorporação novos temas, tais como: a promoção de valores, sistemas e instituições políticas comuns e promoção da paz e segurança (SADC, 1992).

Com o fim do regime de segregação racial na RAS, a dissolução dos ELF e a transformação da SADCC em SADC, surge um novo contexto nas relações entre os Estados da região Austral. Neste bojo, houve a necessidade de se criar o OPDSC com a missão de lidar com a prevenção, gestão e resolução de conflitos na SADC. No entanto, a criação do OPDSC

não foi um processo fácil, pois ocorreu um conflito de interesses políticos entre as principais potências hegemônicas pelo controle do OPDS, nomeadamente a RSA e o Zimbábue. Para além da luta pelo controle do poder, a região testemunhou ações unilaterais desencadeadas por alguns Estados membros, particularmente o envolvimento militar na RDC e no Lesotho em clara violação das leis internacionais e dos próprios regulamentos da SADC.

Passados cerca de 20 anos, a região ainda é caracterizada pela pobreza, corrupção, violência e instabilidade. Analisando os acontecimentos recentes da SADC no domínio cooperação em defesa e segurança podemos concluir que a região ainda está longe de chegar ao tão almejado ambiente de paz e segurança na região. Os casos da República Democrática do Congo e do Zimbábue são exemplos elucidativos. O Lesotho sempre viveu momentos de instabilidade política e de violência. O Madagáscar é mais um exemplo recente que demonstra os enormes desafios para a SADC e para os Povos da região no que tange à resolução de conflitos, consolidação da democracia e desenvolvimento.

O fato de a RSA ser uma economia forte e dominante na região pode constituir uma ameaça para os restantes países da região. Existe igualmente um receio em relação aos Estados caracterizados por uma paz instável como Lesotho, Zimbábue e RDC e Madagáscar. Os problemas nesses países podem constituir um permanente fator de desestabilização diminuindo as possibilidades de criação de um ambiente de paz e segurança na região. A RSA por sua vez, receia que a imigração ilegal possa trazer mais problemas para o país. Outro receio advém do fato de haver assimetrias em termos militares, apesar de não existir uma clara ameaça militar na região, pois as maiores ameaças para os Estados são de origem doméstica. Este fato pode encorajar países como Botsuana, Moçambique, Zâmbia e Zimbábue a aumentar os seus gastos militares. Embora estes países aceitem participar em arranjos regionais de segurança, argumentam que essa participação será melhor se for em pé de igualdade do que em posição de subordinação.

As intervenções militares da SADC na RDC e Lesotho foram críticas. Os governos da SADC parecem ter demonstrado ao mundo que os africanos preferem métodos mais violentos para reprimir a oposição e proteger líderes impopulares. A SADC mostrou que está mais apta a intervir em casos que ameaçam as antigas lideranças (basicamente constituídas por antigos partidos de orientação marxista ou progressista) que lutaram pelas independências. Atualmente, com a introdução do multipartidarismo, essas lideranças recorrem a todos meios para permanecer no poder.

As intervenções militares no Lesotho e na RDC demonstraram que a SADC ainda estava longe de constituir uma verdadeira comunidade de segurança. Assim, verificou que existiam grandes lacunas no que concerne às ações de coordenação para a prevenção, gestão e resolução de conflitos e se levantou dúvidas quanto à aplicação do sistema de segurança coletiva na SADC. A inércia de maior parte dos Estados da SADC demonstrou que os interesses nacionais têm um grande peso na tomada de decisão e na ação dos Estados, tal como defendem algumas teorias das relações internacionais (teorias realista e neo-realista). A RSA, o Zimbábue, Angola e Namíbia agiram de forma unilateral e em prol dos seus interesses individuais. Contudo, há que se destacar que quase todos os Estados da SADC possuem economias débeis e fraca capacidade militar para intervir em solo estrangeiro.

Outros conflitos ou crises ocorreram na região, mas o Órgão sempre demonstrou sua incapacidade de intervir para evitar a violência, como por exemplo: tentativa de secessão em Caprivi⁹⁶ (Namíbia), em 1998/1999; disputas eleitorais no Malawi, em 1999; crise constitucional na Zâmbia em 2001; disputas eleitorais na Ilha de Zanzibar (Tanzânia) em 2001; e contínua repressão e violência estatal contra a oposição zimbabueana, desde 2000 até a atualidade, dentre outros casos.

Em muitos casos de conflitos intra-estatais a SADC se limitou a fazer simples declarações criticando as partes ou algumas ações diplomáticas, tratando a violência e as crises de governança como simples assuntos domésticos. Nota-se que os membros da SADC evitam relações conflitantes que possam colocar em perigo as relações comerciais. Os governos que possuem um déficit democrático de fato naturalmente não podem criticar estados vizinhos que praticam ações antidemocráticas.

A SADC parece estar determinada a manter a postura de unidade e solidariedade forjada durante a luta contra o colonialismo e *apartheid*. Esta postura tem sido mais evidente quando se trata de críticas de países Ocidentais. Nesse caso, o espírito de solidariedade ganha maior campo e todos agem em bloco, considerando que as críticas refletem uma agenda “neocolonial” ou se trata de ingerência externa. Quando houve repressão no Zimbábue contra o MDC a SADC expressou solidariedade com o governo de Mugabe e condenou as sanções impostas pelos EUA e pela EU.

⁹⁶ Faixa de território namibiano de 500 km de comprimento, situada entre o sul de Angola e o norte do Botsuana. Em Caprivi existe um movimento armado que luta pela independência daquele território, desde início de 2000.

No que tange às intervenções do Órgão da SADC o desempenho tem sido fraco e ineficaz devido a vários fatores, com particular destaque para o impasse que se verifica no processo de tomada de decisões dentro da SADC. A insuficiência de normas, estratégias e procedimentos para prevenir, gerir e responder a conflitos violentos tem contribuído para a inércia da SADC, divergência e ações individuais dos Estados e equívocos nas missões de *peacemaking* e *peace enforcement*. As duas intervenções militares referidas neste trabalho mostraram a que a SADC ainda não está preparada para atuar legitimamente e em bloco, seguindo as normas internacionais da ONU e da UA.

Um dos maiores desafios da SADC é o estabelecimento de uma estrutura regional de segurança capaz de prevenir, resolver e gerir conflitos, tanto intra-estatais quanto interestatais. A questão do combate ao crime organizado transnacional reveste-se de capital importância. Como resultado em grande medida do fenômeno da Globalização, as redes organizadas de criminosos se fortaleceram e se organizaram melhor que as polícias da região.

Os constrangimentos que a SADC enfrenta são: a falta de recursos financeiros, fraca capacidade institucional a nível doméstico e regional e dificuldade de identificar prioridades regionais. Vai ser difícil a SADC ter uma instituição com capacidade de dirimir conflitos enquanto não houver instituições similares no âmbito doméstico.

De fato, instituições domésticas fracas e integração nacional fraca podem impossibilitar o processo de integração regional. Os recursos financeiros precisam ser gerados de modo a permitir a criação e garantia de funcionamento de todas as instituições regionais e financiar projetos econômicos que fortalecem a segurança. Os países da SADC precisam igualmente de adotar uma estratégia comum para lidar com questões de desigualdade econômica regional, epidemias (principalmente o HIV/SIDA que já é uma pandemia na região) e os frequentes desastres naturais.

O fim do regime apartheid foi um importante passo para a redução das ameaças, mas é insuficiente para encorajar uma maior cooperação, paz e construção de uma comunidade (ZACARIAS, 2007). Na SADC, a estabilidade política, o baixo nível de ameaças e o incremento da interdependência só podem ser alcançados através do aumento da cooperação entre os estados a nível econômicos, social, político e militar. Mas isso significa assumir que os estados têm capacidade e habilidade para concretizar esses objetivos em termos de recursos e capacidade institucional; que o ambiente doméstico é estável e que as ameaças à sua segurança resultam das diferenças com os países vizinhos. De fato, a idéia de comunidade

integrada entre os estados pressupõe a existência de sociedades domésticas integradas que permitam aos estados interagirem como unidades singulares coesas. Contudo, a integração nacional ainda não é um dado adquirido na África Austral. Valores comuns, interesses e vontade de participar ainda estão para ser assegurados dentro de cada território de estado, enquanto a paz doméstica não for previsível.

Os principais desafios que afetam a cooperação no domínio da segurança na SADC são: a ausência de valores comuns; fraca capacidade institucional; estados membros que protegem sua soberania; fracos sistemas de governabilidade no que diz respeito a democracia, direitos humanos e segurança; maior ênfase na cooperação militar do que na política; relação problemática com a UA e outras organizações de cooperação regionais.

Muitos observadores consideram que a aparente ausência de valores comuns tem conduzido ao fracasso do projeto de segurança comum. Ainda, tudo leva a crer que não teremos, num futuro próximo, uma efetiva comunidade de segurança na África Austral. Este é provavelmente um ponto de vista muito pessimista se tivermos em conta a experiência europeia. Esta tem mostrado que, com o tempo, o incremento da interação política entre os líderes, oficiais e cidadãos comuns conduz ao aumento da confiança e convergência de valores (NATHAN, 2004).

A fraca capacidade institucional e a questão da soberania dos estados constituem um entrave para o desenvolvimento da comunidade de segurança na região. Os estados membros da SADC não abrem mão da sua soberania porque são fracos e inseguros. De fato, a SADC tem defendido o *princípio da igualdade soberana dos Estados*, bem como o da *não-interferência nos assuntos internos*. Ao mesmo tempo, a SADC tem como um dos objetivos a promoção dos Direitos Humanos – a dúvida que se coloca é como se pode defender os direitos humanos sem ferir a soberania dos estados. O exemplo crítico é o Zimbábue, que viola os direitos humanos e não aceita críticas sob a alegação de que se trata de um assunto interno do país.

A SADC tem tido maior sucesso em lidar com a cooperação militar do que a cooperação política. Tem havido profundas divisões no seio da SADC acerca da questão do uso da força. É notável que a cooperação militar através do ISDSC tenha progredido mais do que a cooperação política e a prevenção dos conflitos através do ISPDC e a componente militar da SADCBRIG é igualmente mais avançada que as funções civis. Se as intervenções militares à luz do *Pacto de Defesa* tomarem precedência sobre resolução de conflitos poderá

constituir um perigo de que a organização poderá ser demasiado militarizada. A ausência de um mandato para as missões da SADCBRIG, a questão do financiamento para as missões de paz e finalmente, ao contrário à doutrina da ONU, a falta de envolvimento de pessoal civil nas atividades da *Força em Estado de Alerta* constituem fatores negativos para o cumprimento das missões da SADC. A SADC precisa igualmente de levar a cabo missões de paz à luz do direito internacional, nomeadamente o capítulo VII da Carta da ONU, com a aprovação do Conselho de Segurança da ONU e do Conselho de Paz e Segurança da UA.

A evolução futura da cooperação no domínio da segurança na região da SADC vai depender da vontade política e da capacidade dos Estados em envolver a sociedade civil na discussão e implementação de políticas previamente acordadas. O mais importante, como está plasmado no protocolo, é o desenvolvimento de valores e práticas comuns em relação à governabilidade, democracia e direitos humanos.

As relações entre as outras Organizações regionais africanas e ONU precisam de ser aperfeiçoadas e vai provavelmente ser necessário que os Estados membros com mais de uma filiação se decidam em qual das Organizações regionais pretendem fazer parte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAMSON; Hans e NILSSON, Anders. Moçambique em Transição: Um Estudo da História de Desenvolvimento Durante o Período 1974-1992, Padrigu/ CEEI-ISRI, Maputo. 1994

AYOOB, Mohammed. “The New-Old Disorder in the Third World”. In: Weiss, Thomas G (ed): *The United Nations and Civil Wars*, Lynne Rienner Publishers, London. 1995.

BAYLIS, John. “International and Global Security in the Post-Cold War” *Era*, in Baylis, John and Smith, Steve: *The Globalization of World Politics: An Introduction to International relations*, 2nd Edition, Oxford University Press. 2001.

BERCOVITCH, Jacob & JACKSON, Richard. *International Conflict: A Chronological Encyclopedia of Conflicts and Their Management, 1945-1995*. Washington, DC: Congressional Quarterly. 1997.

BREYTENBACH, W. *Conflict in Sub-Saharan Africa: From the Frontline States to Collective Security, The Arusha Papers: A Working Series on Southern African Security, 2*, Centre for Southern African Studies, University of the Western Cape and Centre for Foreign Relations, Dar es Salaam, Cape Town, 1995, p. 3.

BOUTROS-GHALI, Boutros. *An Agenda For Peace, Second Edition*, United Nations, New York. 1995.

BUZAN, Barry e WAEVER, Ole. *Regions and Power: The structure of International Security*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, B; Weaver, O. and De Wilde, J. *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publications, Boulder (Col.). 1998

BUZAN, Barry. *People, State and Fear*, Lynne Publication, London. 1991

CAWTHRA, Gavin. *Brutal Force: The apartheid War Machine*, International Defence & Aid Fund For Southern Africa, Canon Collins House, London. 1986.

CHIPMAN, John “What do we Understand by Peacekeeping Today?” in Cilliers, Jakkie e Mills, Greg (eds): *Peacekeeping in Africa*, vol. 2, Institute for Defence Policy e South African Institute of International Affairs, Halfway House and Braamfontein. 1995.

CILLIERS, Jakkie. *Building Security in Southern Africa: an Update on the Evolving Architecture*, ISS Monograph Series, N° 43, November. 1999.

DEUTSCH, Karl (ed.). *Political community and the North Atlantic Area*, Princenton, Princeton, University Press. Joseph Nye (1971), *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, Boston. 1957.

DOUGHERTY, James e PFALTZGRAFF, Robert L. *Relações Internacionais: As Teorias em Confronto*, Gradiva, Lisboa. 2003.

DZIMBA, John. “A Common Subregional Agenda for Peace, Human Security and Conflict Prevention: A view from SADC”. Published in: *Peace, Human Security and Conflict Prevention in Africa*. Proceedings of the UNESCO-ISS Expert Meeting Held In Pretoria, 23-24 July. 2001.

MØLLER, Bjørn: “The Concept of Security: the Pros and Cons on Expansion and Contraction”. Paper for Joint Sessions of the Peace Theories commission and the Security and Disarmament Commission at the 18th General conference of the International Peace Research Association (IPRA), Tampere, Finland, 5-9 August. 2000.

JOHNSON, Phyllis and MARTIN, David *Destructive Engagement: Southern Africa at War*, Zimbabwe Publishing House. 1986.

KENT, Vanessa and MALAN, Mark. *Decisions, Decisions: South Africa's Foray Into Regional Peace Operations*, ISS paper 72, April. 2003.

LIZEE, Pierre & PEOU, Sorpong. *Co-operative Security and the Emerging Security Agenda in Southeast Asia: The Challenges and Opportunities of Peace in Cambodia*, York Centre for International and Strategic Studies (YCISS) Occasional Paper, 21, Centre for International and Strategic Studies, York University, Toronto, Canada, 1993, p. 1.

LEGUM, Colin. *The Battlefronts of Southern Africa*, Africana Publishing Company, New York/ London. 1988.

LUND, Michael S. *Preventing Violent Conflict: A Strategy For Preventive Diplomacy*, United States Institute For Peace Press, Washington, D.C. 1996.

MALAN, Mark (a) *Peace-enforcement: The Real Peace Support Challenge in Africa*, African Security Review, Pretoria, Vol 7, N° 5. 1998.

MALAN, Mark: *A Concise Conceptual History of UN Peace operations*, African security Review, Vol 6, N° 1, Pretoria. 1997.

MALAN, Mark (b): *SADC and Sub-Regional Security: Und e Venis et Quo Vadis?* ISS Monograph Series, N° 19, February. 1998.

MARTIN, David e JOHNSON, Phyllis. *Zimbabwe, apartheid's Dilemma*, in Johnson, Phyllis and Martin, David: *Destructive Engagement: Southern Africa at War*, Zimbabwe Publishing House. 1986.

MILLS, Greg. *South Africa and Africa: Regional integration and Security Cooperation*, African Security Review, Vol 4, N°2. 1994.

NGOMA, Naison .*Hawks, Doves or Penguins? A Critical Review of the SADC Military Intervention in the DRC*, ISS Paper 88, April. 2004.

RUPESINGUE, Kumar and ANDERLINI, Sanam Naraghi. *Civil Wars, Civil Peace: An Introduction to Conflict Resolution*, Pluto Press, Sterling. 1998.

SADC. *Plano Estratégico Indicativo do Órgão para Cooperação Política, Defesa e Segurança*, 26 de Agosto, Dar Es Salaam. 2003.

SOLOMON, Hussein. *From Marginalized to Dominant Discourse: Reflections on the Evolution of New Security Thinking*, Published in Monograph N° 20: *Caring Security in Africa*, February, 1998. Disponível em <http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No20/Solomon.html>. Acesso em março de 2009.

TUNKIN, G. I. *Direito Internacional*; Edições Progresso, Moscovo. 1986.

KENNEDY, P. Preparing for the Twenty-First Century, Fontana Press, London, 1993, pp. 129-130;

KERN, Kathleen, “o custo humano dos celulares”. In: HIATT, Stevens. *O Velho Jogo do Imperialismo: o Mundo Secreto dos Assassinos Econômicos e a Rede Global de Corrupção*, Pgs. 113-129, Cultrix, São Paulo. 2007.

KUHN, Winrich. “África e o Novo Realismo de Gorbachov: um Ponto de Vista Europeu”. Págs. 37-38. In: ZACARIAS, Agostinho (Ed.), *Repensando as estratégias sobre Moçambique e África Austral*, Instituto Superior de Relações Internacionais, Maputo. 1991.

WA MUTHARIKA, Bingo. “Desenvolvimento econômico na África Austral: Estratégias, Políticas e Opções”. In: ZACARIAS, Agostinho (Ed.), *Repensando as estratégias sobre Moçambique e África Austral*, pags. 257-273. Instituto Superior de Relações Internacionais, Maputo. 1991.

ZACARIAS, Agostinho. *Security and The State in Southern Africa*, Tauris Academic Studies 1999.

Artigos de jornais, documentos e periódicos

ANDRAGO, SUNPEC hires Andry Rajoelina’s father, disponível em <http://andrydago.wordpress.com/2009/11/21/sunpec-hires-andry-rajoelinas-father/>. Acesso em 2009 November 21.

'APÓS cimeira de Maputo : Rajoelina impede regresso de rivais'. *Jornal Notícias*, Maputo, quinta-feira, 10 de dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/getxml/pt/contentx/931931/20091210>>. Acesso em 10 de dez. 2009.

BACK, Irit, *Beyond Zimbabwe: the African Discourse on Dictatorship Democracy*, August, 6 2008. Disponível em: < www.dayan.org/beyond_zimbabwe.pdf >. Acesso em jan. de 2010.

BERI, Ruchita. *Militarisation and the Search for Security in Africa*, Institute for Defence Studies and Analyses, New Delhi, Published in *African Security Review* Vol 5 No. 5, 1996

BARBER, James. *The New South Africa’s International Relations*, Centre of International Studies, Cambridge, Saturday 11 April 2009. Disponível em www.parliament.org.uk/pa/faff.htm. Acesso em 17 de agosto de 2009.

CHICHAVA, José. *As Vantagens e Desvantagens Competitivas de Moçambique na Integração Económica Regional*. Disponível em <http://www.amecon.co.mz/EELP/As%20Vantagens%20e%20Desvantagens%20de%20Mocambique%20na%20IR%20da%20SADC.pdf>. Acesso em nov. De 2009.

CHIMAKURE, Constantine Candid Comment: "MDC Formations Must Have Common Interests", *The Independent*, Harare November 2009, Thursday. Disponível em : <<http://www.theindependent.co.zw/>. Acesso em out. 2009.

CURTIS, Devon. "New Strategies for Conflict Resolution? South African Intervention in the Democratic Republic of the Congo (DRC) and Burundi". Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Le Centre Sheraton Hotel, Montreal, Quebec, Canada, Mar 17, 2004. Disponível em http://www.allacademic.com/meta/p74069_index.html. Acesso em maio 2009.

COELHO, João Borges. *Public Safety Dimensions Of Security Cooperation In The Southern Africa Development Community*. In: Kaunda, Jonathan (Ed.), *Proceedings of the 2006 FOPRISA Annual Conference*, Maputo. 2007

COLÉGIO Interamericano de Defesa e United Institute for Peace. *Resolução de Conflitos e Administração de Crises: Seminário Internacional sobre Gestão de Conflito para Líderes do Hemisfério Ocidental*, 19 a 22 de Maio de 2009. Disponível em [http://www.jid.org/college/seminars/content/Negotiations/ppt/Que%20se%20entiende%20por%20Paz%20-%20Portugues.ppt#265,7,Slide 7](http://www.jid.org/college/seminars/content/Negotiations/ppt/Que%20se%20entiende%20por%20Paz%20-%20Portugues.ppt#265,7,Slide%207). Acesso em 18 de novembro de 2009.

CRISE MALGAXE : Rajoelina rejeita negociações em Maputo". *Jornal Notícias*, Maputo, Quinta-Feira, 3 de dezembro de 2009. Disponível em <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/getxml/pt/contentx/928222>. Acesso em 3 dez 2009.

DÖPCKE, Wolfgang. *Uma nova política exterior depois do apartheid? – Reflexões sobre as relações regionais da África do Sul, 1974 – 1998*, *Revista Brasileira de Política Internacional*. 41 (1): 132-160 [1998], Pág.133. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v41n1/v41n1a07.pdf>

DÖPCKE, Wolfgang e Roberta H. Maschietto, *o Desenvolvimento da Arquitetura de Segurança Regional na África Austral (SADC)*, Universidade de Brasília, working paper nº 2–abril/2005.

EVAS, M. *The Front-Lines States, South Africa and Southern Africa Security: Military Prospects and Perspectives*, Zambezia, 1984/5, XII. Department of History, University of Zimbabwe. Disponível em <http://archive.lib.msu.edu/DMC/African%20Journals/pdfs/Journal%20of%20the%20University%20of%20Zimbábue/vol12n1/juz012001002.pdf>. Acesso em junho de 2009.

FISHER e NGOMA, Naison. *Challenges in the New Millennium*, Occasional Paper 114, August 2005 Disponível em <http://www.issafrica.org/pubs/papers/114/Paper114.htm>. Acesso em Nov. 2009.

FONSECA, Alroy. *Four Million Dead: The Second Congolese War, 1998-2004*. disponível em <http://alroyfonseca.ca/documents/Congo/CongoWar.pdf> . Acesso em 18 Abr. 2004.

HAMMERSTAD, Anne. Domestic Threats, Regional Solutions? The Challenge of Security Integration in Southern Africa; Review of International Studies), 31, 69–87. British International Studies Association. 2005. Disponível em <http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&fid=274629&jid=RIS&volumeId=31&issueId=01&aid=274628>. Acesso em 23 de nov. de 2009.

HAYES, Stephen. Madagáscar: A Greek Tragedy That Will Hurt Investment, 19 March 2009. <http://allafrica.com/stories/200903190946.html>. Acesso em Outubro de 2009.

HAWKINS, Virgil. Stealth Conflicts: Africa's World War in the DRC and International Consciousness. Disponível em: <<http://www.jha.ac/articles/a126.htm>. Acesso em 12 de dez. 2009.

HENDRICKS, Cheryl. Zimbabwe: Beyond the Democratic Impasse Published in African Security Review Vol 14 No 3, 2005. Disponível em <http://www.iss.co.za/dynamic/administration/file_manager/file_links/ASR14NO3CHENDRICKS.PDFlink_id=22&mlink_id=1920&link_type=12&mlink_type=23&tmpl_id=3. Acesso em abril 2009.

HENDRICKS, Cheryl. SADC on Zimbabwe: Regional Projects, Institute for Security Studies Tshwane (Pretoria), August 2007 http://www.issafrica.org/index.phplink_id=3893&mlink_id=4914&link_type=12&mlink_type=12&tmpl_id=327. Acesso em nov. 2009.

LIKOTI ,Fako. The 1998 Military Intervention in Lesotho: SADC Peace Mission or Resource War? International Peacekeeping, Volume 14, Issue 2 April 2007, pages 251 – 263. Disponível em: <<http://www.informaworld.com/smpp/content~content=a773630642~db=all~order=page>. Acesso em dez. 2009

LIMA, Maria Cristina Fontes. Estratégia e Segurança na África Austral; http://www.ipri.pt/publicacoes/working_paper/pdf/16-mdnCV.pdf. Acesso em 10 de junho de 2009.

NEETHLING, Theo. Military Intervention in Lesotho: Perspectives on Operations Boleas and Beyond. Disponível em www.trinstitute.org/ojpctr/, Acesso em Fev. 2009.

NGOMA, Naison. SADC: Towards a Security Community? Institute for Security Studies Published in Monograph No 43: November 2003. Disponível em www.iss.co.za. Acesso em Maio 2009.

OMARI, H. e MACARINGUE, Paulino. Chapter 3: “Southern African Security in Historical Perspective”. In: CAWTHRA, Gavin et al(Ed.). *Security and Democracy in Southern Africa*, Wits University Press/ The International Development Research Centre 2007. Disponível em http://www.idrc.ca/decentralization/ev-131525-201-1-DO_TOPIC.html. Acesso em Jan de 2010.

NGOMA, Naison, Hawks, Doves or Penguins? A critical review of the SADC military intervention in the DRC, Institute for Security Studies Paper 88 • April 2004

MEISSENER, Richard. Water and South African's Involvement in Lesotho, African Water Issues Research Unit. Disponível em: <<http://www.awiru.co.za/pdf/meissnerrichard2.pdf> . Acesso em jan. 2010.

MBANZE, F. SADC Dividida, Jornal Savana, Maputo, 14 Novembro de 2008. Disponível em <http://www.savana.co.mz/editorial/internacional/52-internacional/169-sadc-dividida>. Acesso em agosto, 2009.

MARQUES, Isabel. Nota Sobre a Evolução do Espaço Urbano de Maseru, capital do Lesotho, Medeiros Finisterra, XXIX, 58, 1994, pag. 287-311. Disponível em: <http://www.ceg.ul.pt/finisterra/numeros/1994-58/58_04.pdf. acesso em jul 2009.

MARIANO, Marcelo e Karina Mariano. Teorias de Integração Regional e os Estados Sub-nacionais, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, São Paulo, 2001. Disponível em <http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp31art02.pdf>. Acesso em 12 de Novembro de 2008.

VALE, Peter. Security and Politics in South Africa: Regional Dimensions, Cape Town, University of Cape Town. 2003.

BROWN, Susan. Namibia's Liberation Struggle: The Two Edged Sworn. Collections History. 1990.

NATHAN, Laurie. and João Honwana. After the Storm: Common Security and Conflict Resolution in Southern African. The Arusha Papers, No 3, A Working Series on Southern African Security. Bellville, Centre for Southern African Studies, February. 1995.

NATHAN, Laurie, 'The Absence of Common Values and the Failure of Common Security in Southern Africa, 1992–2003'. Working Paper No 50. Crisis States Programme. London: Development Research Centre, London School of Economics. 2004.

MAKOA, F (2005) 'Managing conflict in an integrating southern Africa: peace, security and stability in lieu of democracy?' in Hansohm, D et al, Monitoring Regional Integration in Southern Africa Yearbook Volume 5 (2005). Windhoek: NEPRU.

MILLS, Gregg. Madagáscar: Dangerous Waiting Game for Deposed President , 8 June 2009. Disponível em <http://allafrica.com/stories/200906081542.html>. Acesso em jan. 2010.

MADAGÁSCAR: Region Appoints Chissano as Mediator, Alaafrica blog, 20 June 2009. Disponível em <http://allafrica.com/stories/200906210002.html>. Acesso em 20 June 2009.

PREÂMBULO DO ACORDO de partilha de poder entre o governo do zimbábue e o movimento para a democracia. Disponível em www.sardc.net/editorial/sadctoday/portview.asp?vol=712&pubno=v11n2. Consulta em 15 de dezembro de 2009.

PLANAS, Roque. Zimbabwe: Regional Intervention 'Long Time Coming' September 15, 2009. Disponível em: < <http://www.worldpress.org/Africa/2728.cf> . Acesso em dez de 2009.

'Lesotho: Consultas marcam trabalhos da troika'. Jornal Notícias, Maputo. Disponível em: <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/getxml/pt/contentx/974430> Maputo, Terça-Feira, 23 de Fevereiro de 2010, p. 1. Acesso em 23 de fevereiro de 2010.

'PRESIDENTE da Zâmbia e Rei Mswati III faltam e condicionam-Cimeira de Maseru: a crise do Lesotho'. Jornal O País online, Maputo, Fevereiro, 2010, p. 1. Disponível em: http://www.opais.co.mz/opais/index.php?option=com_content&view=article&id=4763:presidente-da-zambia-e-rei-swati-iii-faltam-e-condicionam-cimeira&catid=63:politica&Itemid=273. Acesso em 22 de fevereiro de 2010.

The Internationalist of Revolutionary Power, "*The War in DR Congo - Behind the Slaughter and Looting Stand Imperialist Interests*". Disponível em www.irpb.org/files/congo/2008-12-15.htm

Relatório da ONU, parágrafo 213. Disponível em <http://www.un.org/News/dh/latest/drcongo.htm>.

Relatório da ONU de 2004. Disponível em <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>

'Responsability to stop the confusion'. In Journal *Mail and Guardian*, de 25 de Março de 2008, disponível em <http://www.mg.co.za/> . acesso em jan. 2010.

REPORT of the Lesotho Highlanders Water Project. Disponível em: < [www.lhwp.org.is/reports.PDF/water Sales/pdf](http://www.lhwp.org.is/reports.PDF/water%20Sales/pdf)). Acesso em fev.2010.

S/a, The Democratic Republic of Congo, November 2004, pag. 1. Disponível em: <<http://congobandit.tripod.com>. Acesso em fev. 2010.

Mapa da SADC. Disponível em <http://www.encyclopedia.com.pt/images/r-map-sadc.gif>. Acesso em março de 2010.

S/a. Congo Civil War. Disponível em [ww.globalysecurity.org/military/word/war/congo.htm](http://www.globalysecurity.org/military/word/war/congo.htm).

SANTOS, Juliana. A África do Sul e a Integração Regional na África Austral, Universidade Católica de Brasília. 1999. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/aladaa/soares.rtf>. Acesso em março de 2009.

SUNPEC Hires Andry Rajoelina's Father, Cyber Observer, 2009 November 21. Disponível em <http://andrydago.wordpress.com/2009/11/21/sunpec-hires-andry-rajoelinas-father/>. Acesso em fev. 2010.

SWATUK, L. and Vale P., 2001, Why Democracy is Not Enough, Southern Africa and Human Security, in Security and development in Southern Africa, edited by N. Poku, westport: praeger.

SADC summit calls for Madagáscar talks, Published on 21 June 2009 – 12:13pm, disponível em <http://www.rnw.nl/english/article/sadc-summit-calls-Madagáscar-talks>. Acesso em 12 de dezembro de 2009.

SADC HOJE ,Vol 11 No.2, Outubro 2008. Disponível em <http://www.sardc.net/editorial/sadctoday/portview.asp?vol=712&pubno=v11n2>. Acesso em set. 2009.

TANTOH, Michael , ‘Madagáscar: Region Appoints Chissano as Mediator’, 20 June 2009. Disponível em <http://allafrica.com/stories/200906210002.html>. Acesso em Set. 2009.

TANTOH, Michael , Madagáscar: Deposed President to Return? Summary translated and compiled by Michael Tantoh. <http://allafrica.com/stories/200906040626.html>. Acesso em Setembro de 2009

US GOVERNMENT ACCOUNTING OFFICE (GAO) (2000). "U.N. peacekeeping executive branch consultations with Congress did not fully meet expectations in 1999-2000" (PDF). pp. 52. <http://fas.org/irp/gao/d01917.pdf>. Acesso em abril de 2009.

UNAIDS, 2006. Report on the Global AIDS Epidemic. New York and Geneva: Joint United Nations Programme on HIV/AIDS.

ZIMBABWE: um Estado em Coma. Jornal *Savana*, Maputo, Dezembro de 2009. Arquivo disponível em <http://www.savana.co.mz/resumo-semanal/34-semanario/384-zimbabwe-um-estado-em-coma?format=pdf>. Acesso em 20 de Dez. 2009.

ZIMBABWE E MADAGÁSCAR reúnem líderes da SADC, Jornal Notícias, Maputo, terça-feira, 24 de Março de 2009. Disponível em <http://www.jornalnoticias.co.mz/pls/notimz2/getxml/pt/contentx/662270/20090324>. acesso em jan. 2010

Documentos Oficiais da SADC

SADC, 2004. Strategic Implementation Plan for the Organ on Politics, Defence and Security Cooperation. Gaborone: Southern African Development Community.

SADC, 2006. ‘Sub-Theme on Implementation of the Strategic Indicative Plan for the Organ on Politics, Defence and Security Cooperation’. SADC Consultative Conference, Windhoek, 26–27 April. Gaborone: SADC Secretariat.

SADSEM. 2004. ‘Sustaining Peace and Security in Southern Africa: Perceptions of Regional Threats and Responses’. Southern African Defence and Security Management Network.

SADC, 1992. Declaration and Treaty. Gaborone: Southern African Development Community

SADC, 2001. Protocol on Politics, Defence and Security Cooperation. Gaborone: Southern African Development Community.

SADC, 2003. Mutual Defence Pact. Gaborone: Southern African Development Community SADC Organ, 'Communiqué of the Third Session of the Committee of Ministers of the Organ on Politics, Defence and Security Cooperation', Harare, 3 April 2003, para 12.

ISDSC, 'Final Communiqué. 23rd Session of the Inter State Defence and Security Committee (ISDSC) of the

Southern African Development Community (SADC) Organ on Politics, Defence and Security Co-operation', Luanda, 9 August 2002.

SADC, *Southern Africa: A Framework and Strategy for Building the Community*, Harare, January 1993, pp. 24-26.

Comunicado conjunto da Cimeira de Maputo, em Moçambique, realizada de 17 a 18 de Agosto de 1999.

Comunicado Conjunto da Cimeira de Blantyre, no Malawi, realizada de 12 a 14 de Agosto de 2001.

Comunicado Conjunto da Cimeira Extraordinária de Maputo, em Moçambique, realizada a 16 de Janeiro de 2000.

Comunicado Conjunto da Cimeira de Maputo, em Moçambique, de 17 a 18 de Agosto de 1999.

Comunicado Conjunto da Cimeira de Grand Bay, nas Maurícias, realizada de 13 a 14 de Setembro de 1998. Ver o Comunicado Conjunto da Cimeira de Blantyre, no Malawi, realizada de 12 a 14 de Agosto de 2001.

ISDSC, 'Final Communiqué. 23rd Session of the Inter State Defence and Security Committee (ISDSC) of the Southern African Development Community (SADC) Organ on Politics, Defence and Security Co-operation', Luanda, 9 August 2002.

SADC Organ, 'Communiqué of the Third Session of the Committee of Ministers of the Organ on Politics, Defence and Security Cooperation', Harare, 3 April 2003, p. 12.

SADC Communiqué of The Summit of The Troika of The Organ on Politics, Defence and Security Cooperation, 22 February 2010, Maseru, Kingdom of Lesotho.

SADC Communiqué on Establishment of the Organ for Politics, Defense and Security, Gaborone, Botswana, 28 June 1996.

ANEXO - MAPA DA SADC



Fonte: <http://www.encyclopedia.com.pt/images/r-map-sadc.gif>