



A África do Sul e o IBAS





UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

José Carlos Ferraz Hennemann

Vice-Reitor e Pró-Reitor
de Coordenação Acadêmica

Pedro Cezar Dutra Fonseca

EDITORA DA UFRGS

Diretora

Jusamara Vieira Souza

Conselho Editorial

Ana Lígia Lia de Paula Ramos

Cassilda Golin Costa

Cornelia Eckert

Flávio A. de O. Camargo

Iara Conceição Bitencourt Neves

José Roberto Iglesias

Lúcia Sá Rebello

Mônica Zielinsky

Nalú Farenzena

Sílvia Regina Ferraz Petersen

Tania Mara Galli Fonseca

Jusamara Vieira Souza, presidente





A África do Sul e o IBAS

Francis Kornegay
Jabulani Dada
Organizadores

Desafios da Segurança Humana




UFRGS
EDITORA





© dos autores
1ª edição: 2007

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Capa: Carla M. Luzzatto
Revisão: Luiz Dario Ribeiro e Cristina Pecequilo
Revisão técnica: Paulo Fagundes Visentini
Editoração eletrônica: Fernando Piccinini Schmitt

A258 A África do Sul e o IBAS: desafios da segurança humana / organizado por Francis Kornegay e Jabulani Dada. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/FUNAG/MRE, 2007.

144p. : il. ; 14 x 21cm.

(Coleção Sul-Africana)

Apresentação de José Carlos Ferraz Hennemann, Reitor da UFRGS.

Prefácio de Paulo Fagundes Visentini, Coordenador do CESUL/UFRGS.

Introdução de Chris Landsberg, Francis Kornegay e Shadrack Gutto.

Inclui referências.

Inclui quadros e tabelas.

1. Ciência política. 2. Relações internacionais – África do Sul – Índia – Brasil. 3. Segurança humana. 4. Segurança – Cooperação internacional. 5. Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL). I. Kornegay, Francis. II. Dada, Jabulani. III. Série.

CDU 327.6

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Ana Lucia Wagner – CRB10/1396)

ISBN 978-85-7025-958-5





Sumário

AGRADECIMENTO / 7

APRESENTAÇÃO / 9

Reitor José Carlos Ferraz Hennemann

PREFÁCIO / 13

Paulo Fagundes Visentini

INTRODUÇÃO / 15

Chris Landsberg, Francis Kornegay e Shadrack Gutto

PARTE I

AMEAÇAS TRADICIONAIS E NÃO-TRADICIONAIS NUMA ORDEM GLOBAL EM TRANSFORMAÇÃO

1. A África do Sul e as ameaças tradicionais
e não-tradicionais à segurança regional / 23

Mills Soko

2. A Política Externa da África do Sul / 49

Chris Landsberg

3. A Índia e as ameaças tradicionais
e não-tradicionais numa ordem global em transição / 53

Ruchita Beri

4. Brasil: a dialética segurança/ integração sul-americana / 65

Paulo Fagundes Visentini

PARTE II

PERSPECTIVAS DO IBAS SOBRE SEGURANÇA HUMANA

5. A África do Sul e Austral: perspectivas na Segurança Humana / 85

Sue Mbaya





6. Segurança Humana na Índia: um modelo híbrido / **105**
Ash Roy

7. Perspectivas do Brasil em Segurança Humana / **123**
Ilona Szabo de Carvalho e Rafael M. C. Corrêa

CONCLUSÃO / **131**
Adekeye Adebajo





Agradecimento

A UFRGS agradece ao Ministério das Relações Exteriores, nas pessoas do Embaixador Celso Amorim, Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Samuel Guimarães, Secretário-Geral do MRE, Embaixador Jerônimo Moscardo, Presidente da FUNAG e Embaixador Carlos Henrique Cardim, Diretor do IPRI, pela iniciativa de criação dos centros especializados, como nosso *Centro de Estudos Brasil-África do Sul*.







Apresentação

A cooperação internacional da UFRGS possui uma dimensão conceitual definida, e com a África tem se tornado uma prioridade estratégica. Com base na qualidade alcançada pela Universidade, que se situa entre as melhores do país, são identificadas áreas de excelência e aquelas que ainda necessitam de um impulso, adequando-se a cooperação internacional a metas objetivas. Isto porque há uma década os intercâmbios cresceram vertiginosamente, com base em fatores espontâneos e reativos, que refletem a realidade existente. Contudo, é necessário planejar a internacionalização, para se obter resultados que reflitam também um incremento qualitativo, e não apenas quantitativo.

Neste sentido, foram definidos três eixos de atuação. O primeiro abarca as ações direcionadas aos países da OCDE, ou “desenvolvidos”, da América do Norte, Europa Ocidental, Japão, Israel, Austrália e Nova Zelândia. Em relação a estes, já existem inúmeros canais de cooperação e mecanismos de financiamento, enfatizando-se, então, a definição dos países e universidades que interessam ao desenvolvimento acadêmico-científico da UFRGS, priorizando relações de reciprocidade, com o intercâmbio mútuo de estudantes e professores, além de projetos conjuntos de pesquisa. Foi superada a fase de uma relação assimétrica e a percepção “colonial”.

O segundo eixo prioriza, sucessivamente, as relações com os países do Mercosul, da região andina e latino-americana, em círculos concêntricos. Particularmente em relação aos primeiros há uma cooperação crescente, com grandes possibilidades de expansão imediata. Contudo, os instrumentos institucionais necessitam, ainda, ser consolidados e os mecanismos de financiamento garantidos e ampliados. Concretamente, além da ampliação da cooperação no âmbito do Mercosul, estão sendo negociados acordos com outros países latino-americanos, em consonância com a integração sul-americana atualmente em curso.

Finalmente, o terceiro eixo está voltado aos países emergentes do mundo africano-asiático, em relação aos quais a diplomacia e a economia brasileiras desenvolvem crescente aproximação, e que pos-





seu grande potencial acadêmico e novas oportunidades de cooperação com vistas ao futuro. Há oportunidades que é preciso construir, e não apenas aproveitar. A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) representa um primeiro espaço, em relação aos quais a UFRGS investe grandes esforços. Já tendo relações consolidadas com Portugal, foi estabelecida cooperação formal com Moçambique e Cabo Verde, na linha da solidariedade e das políticas afirmativas.

Com relação aos países emergentes, já tendo relações com Universidades da Rússia, a UFRGS estabeleceu intercâmbio com a China, África do Sul, Malásia, Turquia, Coreia do Sul e negociando com a Índia. Assim, as relações internacionais da Universidade atingem uma amplitude realmente planetária, na perspectiva de seu projeto acadêmico, em consonância com o desenvolvimento nacional e dentro de uma estratégia definida.

Especificamente com relação à África, a UFRGS tem um grande número de estudantes africanos cursando graduação, Mestrado ou Doutorado, através dos programas PEC-G e PEC-PG. Possui, ainda, acordo com o Computerman University College, do Sudão, com a finalidade de desenvolver pesquisa em programas de informática para a área de sensoramento remoto.

Em Cabo Verde, a UFRGS implantou Programas de Pós-graduação, nível Mestrado, como contribuição para a instalação da primeira Universidade do país (pública), que ocorreu em 2006. Em 2007 teve início o Mestrado em Ciências Sociais, estando em via de iniciar os cursos de Tecnologia das Edificação (Engenharia Civil) e Ordenamento e Desenho do Território.

Em Moçambique, a UFRGS possui acordos de cooperação com a Universidade Eduardo Mondlane (área de Economia Rural) e com o Instituto Superior de Relações Internacionais, ambos operacionais, especialmente no Doutorado de Professores destas instituições, bem como pesquisas conjuntas e estabelecimento de novos cursos. Está em negociação um acordo de cooperação com a Universidade Pedagógica de Moçambique (multi campi), para a modalidade de formação e qualificação de professores que atuam no interior do país.

Na África do Sul a UFRGS firmou acordo com a University of South Africa (UNISA), de Pretória, instituição com forte inserção em Educação à Distância, cobrindo todo o continente africano. Está sendo discutido apoio da UFRGS para que a UNISA desenvolva programas em países africanos de língua portuguesa (especialmente Angola





e Moçambique). Além disso, a UFRGS ajudará a UNISA a reorganizar seu Centro de Estudos Latino-Americanos, com base no novo perfil das relações entre as duas regiões, e a UNISA auxiliará a UFRGS a desenvolver seu Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL), como base para um Núcleo de Estudos Africanos.

A presente obra, inaugurando a Série Sul-Africana, significa, assim, um passo importante para a consolidação do CESUL e das iniciativas africanas da UFRGS. Somos, neste sentido, muito gratos à FUNAG e ao Ministério das Relações Exteriores pelo estímulo e apoio recebidos. A UFRGS está, em contrapartida, contribuindo ativamente não apenas para as ações afirmativas, através do sistema de quotas, como também solidificando os vínculos acadêmicos com a outra margem do Atlântico Sul.

José Carlos Ferraz Hennemann
Reitor da UFRGS







Prefácio

Paulo Fagundes Visentini

Coord. do CESUL/ UFRGS

Este livro, que inaugura a Coleção Sul-Africana, reúne os materiais dos textos e transcrições de um Seminário realizado na África do Sul em junho de 2006. O evento, promovido pelo Centre for Policy Studies de Joanesburgo, abordou o tema “O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul – IBAS e a Segurança Humana”, dentro de uma perspectiva sul-africana. A razão de iniciarmos a Coleção com uma obra que não trata exclusivamente de questões daquele país consiste na importância de demonstrarmos seu protagonismo internacional, num tema que abarca o Brasil e a cooperação Sul-Sul, dentro de um Fórum proposto por Pretória.

Além disso, o Seminário ilustra a visão estratégica e as preocupações sul-africanas no tocante às novas dimensões da segurança, no campo social. Esta problemática abre um diálogo desde a perspectiva da África do Sul, ilustrando, igualmente, sua visão internacional.

A Coleção Sul-Africana, publicada pela Editora da UFRGS e Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), constitui um veículo de difusão de obras sul-africanas ou sobre a África do Sul ao público brasileiro, nos marcos das atividades do Centro de Estudos Brasil-África do Sul/ CESUL. A FUNAG fomentou a formação de centros especializados em cada grande universidade do Brasil sobre países de interesse para a política externa brasileira, cabendo à UFRGS desenvolver o centro de referencia nacional sobre a África do Sul.

O Centro consiste, basicamente, num programa de fomento a estudos e pesquisas sobre a África do Sul, proposto pelo Ministério das Relações Exteriores, através da FUNAG, que foi acolhido no quadro das atividades do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais





(NERINT) do Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados (ILEA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

O CESUL conta com uma biblioteca de referência especializada, doada pela FUNAG, estimula a produção de dissertações e teses sobre temas sul-africanos (prevendo a premiação anual das três melhores, com possível publicação), a realização de seminários e articula a elaboração de pesquisas de curta duração na África do Sul por acadêmicos brasileiros. Paralelamente, a UFRGS tem estreitado os laços com instituições acadêmicas sul-africanas, sob a forma de cooperação bilateral. Este trabalho contribuirá, seguramente, para o desenvolvimento do conhecimento sobre este país e dos estudos africanos em geral.





Introdução

Fórum da Sociedade Civil de Segurança e Paz na Relação Trilateral Entre Índia, Brasil e África do Sul (IBAS)

Chris Landsberg

Dir. of the Centre of Policy Studies

(Tradução de Helena Jornada)

Bom dia a todos e boas-vindas aos colegas da Índia e do Brasil. Quero agradecer sua presença e, também, agradecer imensamente os nossos financiadores: o Centre for Policy Studies (CPS) tem um longo relacionamento com a Fundação Ford de Joanesburgo e de Nova Iorque, sendo que esta última financia o nosso projeto IBAS Sul-Sul.

Aproveitamos a oportunidade para distribuir exemplares de uma publicação especial do CPS e com a Fundação Friedrich Ebert, outra parceira de longa data do CPS. Trata-se de uma publicação especial sobre o Fórum Trilateral Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), onde também consideramos as implicações de uma Rússia que ressurge e de uma China emergente e claramente dominante.

Permitam-me dizer algumas palavras sobre o Centre for Policy Studies. O CPS é uma instituição de 19 anos, que tive o prazer de dirigir desde 2002 e, modestamente, gostaria de sugerir o nosso trabalho desde 2002 sobre a África continental, notavelmente em áreas como Governança Africana e Desenvolvimento e como essa interface tornou-se prioridade. Mas também nossas parcerias de trabalho Sul-Sul e Norte-Sul realmente estão ganhando proeminência. Temos uma parceria muito forte com nosso aliado local na África do Sul, o Centro de Resolução de Conflitos representado aqui hoje pelo Dr. Adekeye Adebajo, e outra publicação que distribuiremos é o relatório de um seminário que realizamos em 2002 sobre o papel da África do Sul na África. É intitulado *África do Sul e África, a década pós-Apartheid*, e





esperamos que, até o final de 2006, o CPS, o CRC e o Centro Africano para Estudos Estratégicos e de Desenvolvimento, ACDES, da Nigéria, venham a lançá-lo.

Com essas breves palavras, desejo boas-vindas novamente a todos vocês. Permitam-me deixá-los com o Prof. Shadrack Gutto, Diretor Executivo do recentemente estabelecido Centre for African Renaissance Studies na UNISA. E, Professor, não tenho dúvidas que o senhor nos mostrará a impressionante publicação que o senhor criou, o International Journal of African Renaissance Studies. Seja bem-vindo também.

Francis Kornegay
Centre for Policy Studies

Inicialmente, gostaria de mencionar que este é o primeiro de uma série de seminários internacionais sobre segurança humana e regional, assuntos pertinentes ao Brasil, à Índia e à África do Sul, com relevância para as relações trilaterais do IBAS.

Dessa forma, a área de segurança que estamos observando é particularmente desafiadora. É uma tarefa particularmente desafiadora levando em consideração que assuntos como paz e segurança apresentam um terreno mais complicado para a coordenação de políticas trilaterais, para os três governos, do que assuntos do âmbito econômico ou comercial. O foco do IBAS tem sido, como nós sabemos, mais relacionado a políticas comerciais, à OMC, à Rodada de Doha e ao G20. Na verdade, tais assuntos foram discutidos ontem em Pretoria na conferência que culminou em uma iniciativa envolvendo o SAIIA (Instituto Sul-Africano para Assuntos Internacionais), a CUTS International, e a Business Unity África do Sul, concluindo uma iniciativa que há dois anos vem sendo desenvolvida, a cooperação Sul-Sul explorando a iniciativa do IBAS, e isso foca muito em cooperação econômica.

Entretanto, o projeto CPS-IBAS é a primeira iniciativa relacionada ao IBAS na África do Sul, com o objetivo específico de tratar de assuntos de segurança e paz que confrontem os três países, individualmente, bilateralmente ou mesmo potencialmente sob uma perspectiva de cooperação trilateral. Conseqüentemente, o principal objetivo dessa sessão inaugural é olhar para os desafios de segurança humana e re-





gional que cada país enfrenta, em termos de emergência de ameaças não-tradicionais, que em muitas instâncias interage intimamente com ameaças tradicionais de segurança. Muitos desses assuntos, na verdade, concatenam-se com alguns dos assuntos econômicos que formam parte do ambiente em que essas questões se desenvolvem.

Cada país, como muitos de nós sabemos, está tendo que combater assuntos que estão sendo examinados em um ambiente cada vez mais fluido das relações internacionais, de contestação entre o que alguns percebem como tendências imperialistas unilaterais dos EUA, como a única super-potência, e uma tendência multipolar contrabalançando coalizões de forças, cujos objetivos são conter e equilibrar o unilateralismo.

Atualmente, em certa extensão, o IBAS se enquadra muito pouco nesse contexto de dinâmica unilateral multipolar, pois o multilateralismo apresenta seus próprios desafios aos três países como a ascensão da China e da Rússia como atores estatais proeminentes, com suas próprias agendas de segurança, que podem ou não se harmonizar com as prioridades das potências do IBAS, tanto individual como coletivamente. E eu acredito que é importante apontar, pois multipolaridade, necessariamente não significa uma situação em as agendas de cada ator são iguais.

Seminários futuros dessa série procurarão focar mais especificamente em assuntos que tratem de implicações tanto bilaterais quanto trilaterais ao IBAS. O fato, por exemplo, de que tanto Brasil quanto África do Sul tenham manifestado seus interesses na recuperação pós-conflito do Haiti, indica que uma agenda mais ampla deve ser examinada no contexto de uma área do pensamento sobre segurança da África do Sul, referida como operações de paz da ONU de desenvolvimento e resolução de conflitos. Ou o fato de que todos esses três países compartilham maiores interesses em lidar com a questão da pandemia de AIDS, pela qual o IBAS já recebeu críticas por subestimar, senão ignorar a questão, que obviamente é muito central para a discussão de segurança humana.

Para não mencionar outros desafios como os assuntos referentes à segurança nuclear, não-proliferação, cooperação em segurança energética, reforma do Conselho de Segurança da ONU, entre outros. Então, existe realmente um arsenal de assuntos de segurança em que os três países podem trabalhar juntos, tentando desenvolver um nicho no sis-





tema internacional que tente trazer mais sinergia e menos conflito para o que hoje é um ambiente muito fluido.

Contudo, esperamos atingir níveis de especificidade observando esses desafios, ao focar hoje, no terreno de segurança regional e humana de cada país. Estaremos observando mais especificamente o perfil de cada país nessas áreas, ao invés de os três países em conjunto. Entretanto, muitos dos comentários vão se dirigir para as implicações de como os três países poderão trabalhar esses assuntos em conjunto, ou desenvolver um diálogo consistente.

Segurança Regional em termos de ameaças tradicionais e não-tradicionais irá dessa forma preencher nossa sessão da manhã com sessões mais focadas em segurança humana, que irá também ser abordada na segunda parte do seminário.

Shadrack B. O. Gutto

*Dir. of the Centre for African Renaissance Studies
University of South Africa*

Toda a questão que envolve segurança, considerando que estamos lidando com segurança humana, é altamente interligada, e algumas vezes inseparável de assuntos de segurança estatal, quando consideramos a África do Sul, a Índia e o Brasil. E esses três países, que formam o IBAS, obviamente se agruparam, e acredito que muitos especialistas tentaram caracteriza-los como potências sub-regionais.

São essas realmente potências regionais? Sub-regionais? E se são, estão elas provendo alguma liderança regional que vai além de simplesmente algum dos três países ser um gigante em si mesmo, ou um gigante emergente, mas alguma potência que é realmente capaz de prover liderança e levar junto consigo os países da sua sub-região, em qualquer agenda global que estamos tentando construir?

A outra consideração é apenas para indicar que na busca pela multipolaridade, a qual Francis Kornegay fez referência, a luta para construir uma nova ordem mundial já existe há muito tempo. Sou velho o suficiente para remeter aos anos setenta, e nessa época, mesmo que vivêssemos sob a ordem bipolar, não o mundo mono-polar, ou unipolar que estamos vivendo agora, existia uma luta global para o remodelamento da ordem mundial e, de fato, mesmo com a existência de fóruns





multipolares como a ONU existia declarações como aquelas que propunham a criação de uma Nova Ordem Econômica Internacional.

Esperamos que os distintos painelistas e outros participantes também reflitam sobre a questão, e definam quando essas pressões, movimentos e idéias desapareceram, pois podemos ficar muito entusiasmados, acreditando que estamos tentando criar uma nova ordem. Entretanto, precisamos aprender com os esforços do passado e ver se as circunstâncias são diferentes, a ponto que algum progresso possa ser feito nessa busca por uma nova ordem mundial, que, espera-se, será mais justa, particularmente com o Sul, pois essa é realmente uma discussão entre o Sul e o Sul.

Claro que quando se olha para isso, é preciso observar não apenas esses países. Acredito que, ao menos para a Ásia, podemos dizer que não é somente a Índia que é vista como uma potência média emergente, economicamente e em termos de influência política, mas a China também está sendo levada em conta aqui. Como contabilizar a experiência da China na iniciativa do IBAS? E existe sinergia? Há uma competição? E, em caso positivo, como isso afetará as agendas que serão discutidas no grupo do IBAS?

É claro que tudo isso está sendo feito para tentar buscar uma nova ordem mundial. Espera-se que, ao fazer isso, seja possível identificar o papel desses países na ordem mundial existente, da qual não se pode fugir, mas que é muito injusta e necessita de transformações muito sérias, e formas alternativas de interligação global e interação.

Falar sobre países como o Brasil, que em junho de 2006 promoverá um diálogo entre intelectuais africanos e intelectuais da diáspora, focando principalmente na diáspora africana para a região na qual o Brasil se encontra. Existem outras discussões ocorrendo, e o que se está realizando neste seminário não é tão isolado, pois existem outros esforços sendo feitos. Imagino se iniciativas similares existam, ou que possam emergir, que aproximem Índia e África para iniciar a discussão sobre isso.

*Centre for Policy Studies (CPS),
Joanesburgo, 29 de junho de 2006*







Parte I

Desafios tradicionais e não-tradicionais numa ordem global em transformação







1. A África do Sul e as ameaças tradicionais e não-tradicionais à segurança regional

Mills Soko¹

(Trad. de Alexandre Damo e Karina Jacques)

INTRODUÇÃO

O lançamento do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) em 2003 foi um marco para a cooperação Sul-Sul na era do pós-Guerra Fria. O Fórum foi aberto pelos Ministros de Relações Exteriores das três potências econômicas emergentes nos termos da Declaração de Brasília de 2003, a qual traçou uma ampla agenda para cooperação entre estes países.² Central para a missão e para a agenda da aliança do IBAS tem sido a ambição de alterar o equilíbrio de poder entre as nações desenvolvidas e as em desenvolvimento através da democratização dos órgãos de tomada de decisão, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e as instituições de Bretton Woods, desenvolvendo alternativas para o modelo contemporâneo de globalização, concretizando o ideal de promover os interesses econômicos e sociais do Sul³.

Através da cooperação trilateral, os países do IBAS têm procurado se posicionar como líderes em suas respectivas regiões, perseguindo coletivamente algumas aspirações globais, tais como pressionar para a criação de assentos regionais no Conselho de Segurança da ONU, desafiar as potências dominantes no sistema de comércio global e promo-

¹ Dr. Soko é pesquisador associado do *South African Institute of International Affairs*.

² Ministério das Relações Exteriores *Declaração de Brasília*, Brasília, 6 June 2003.

³ *ibid.*





ver solidariedade entre as nações em desenvolvimento, tentando obter êxito para os seus interesses no sistema internacional⁴.

Este ensaio examina os desafios da segurança internacional que se colocam para a coalizão IBAS. Especificamente, ele explora o papel do IBAS na segurança global através da visão da África do Sul. O seu argumento principal é que o IBAS pode ter um papel crucial – nos marcos da cooperação Sul-Sul – em identificar ameaças tradicionais e não-tradicionais de segurança na ordem global contemporânea. A África do Sul, dadas as suas circunstâncias regionais políticas e de segurança, associadas a sua postura global, pode ter um papel vital para a efetividade e relevância do IBAS nesta questão. Contudo, é importante reconhecer que o impacto da contribuição sul-africana estará limitado pelas restrições regionais trazidas pela dinâmica política e de segurança da África Austral. Caso a África do Sul desejar cumprir seus objetivos políticos regionais é necessário identificar estas forças.

O ensaio constitui-se de seis seções. A primeira parte revisa assuntos de relevância conceitual sobre o tema segurança que têm dado forma ao debate na comunidade internacional, apresentando a discussão. Segue-se uma análise da ordem global de segurança, que vem se modificando. O terceiro segmento explora as ramificações do novo regime de segurança para a África, incluindo a África do Sul, e as estratégias políticas que têm sido implementadas pelos países africanos como resposta. Após, apresenta-se um exame da abordagem de segurança sul-africana na região da África Austral e no amplo continente africano. A quinta seção discute os problemas e limitações que atrasam a política regional da África do Sul. Isto leva à seção final, a qual trata do potencial da aliança IBAS para responder às ameaças à segurança contemporânea.

SEGURANÇA INTERNACIONAL: QUESTÕES CONCEITUAIS

O fim da Guerra Fria coincidiu com a proliferação de visões em disputa que procuravam explicar a ordem global emergente. A mais audaciosa destas foi apresentada pelo cientista político americano Francis Fukuyama. O ponto principal de sua tese, é que o colapso do bloco soviético teria marcado um triunfo das forças do individualis-

⁴ ibid.





mo e do capitalismo liberal sobre o comunismo. Isto representaria o ‘fim’ de uma fase da História, e o início de outra, caracterizada por uma dominância global dos valores econômicos liberais. Sob esta nova ordem normativa, não haveria nenhuma alternativa ao capitalismo liberal. Com efeito, não existiria nenhum conflito significativo entre ideologias competidoras sobre finalidades: particularmente, a política seria somente sobre meios.⁵

Esta avaliação positiva traçada por liberais otimistas, como Francis Fukuyama, contrastou severamente com a fria avaliação do sistema internacional pós-bipolaridade realizada por outros analistas. O neo-realista John Mearsheimer argumentou que o fim do comunismo e da estrutura bipolar de poder – a qual ele acreditou ter criado estabilidade e ordem após a Segunda Guerra Mundial – causaria o retorno da convencional política de equilíbrio de poder multilateral do passado, acompanhado de nacionalismos exacerbados e rivalidades étnicas. Isto iria, por sua vez, produzir freqüentes conflitos e instabilidade.⁶

Em sua tese sobre o ‘choque de civilizações’, Samuel Huntington ofereceu uma outra análise amarga sobre as relações internacionais. Ele sustentou que o fim do confronto ideológico da Guerra Fria não implicaria o fim do conflito como um todo. Ao invés disso, o conflito assumiria uma nova dimensão que seria de natureza ‘civilizacional’. Central para as novas linhas de fratura seriam a identidade e a cultura, as quais iriam gerar um confronto entre a civilização Ocidental e aquelas do Oriente Médio, China e Ásia.⁷

Uma visão mais pessimista da ordem internacional emergente, fundamentada no paradigma realista, foi exposta por Robert Kaplan. Em um trabalho amplamente discutido, *The Coming Anarchy*, ele argumentou que o colapso humano e econômico em partes da África seria crucial para a compreensão do caráter futuro da política global. Estruturas antigas e certezas tradicionais estariam abrindo caminho para o caos e para a miséria em países como Serra Leoa na África Ocidental, nos quais a vida havia se tornado “suja, bruta e curta”. Em

⁵ Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (London: Penguin, 1992).

⁶ Jonh J. Mearsheimer, “Back to the future: instability in Europe after the Cold War”, in Fareed Zakaria (ed.), *The New Shape of World Politics – Contending Paradigms in International Relations* (New York: Foreign Affairs, 2000), pp. 101-157.

⁷ Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order* (London: Simon & Schuster, 1997).





outras partes do mundo, conflitos ideológicos à moda antiga entre capitalismo e comunismo estavam sendo suplantados por choques fundamentais, incentivados pela busca de bens como a água, exercendo uma tensão maior ainda nas regiões mais pobres do mundo. O mundo foi fragmentado rapidamente após o fim da Guerra Fria, dividindo-se entre regiões de habitantes extremamente ricos e os desesperadamente pobres. Isto gerou uma séria ameaça ao próspero estilo de vida do mundo desenvolvido.⁸

Enquanto Kaplan caracteriza segurança pelo prisma realista, teóricos críticos da segurança têm argumentado que a maioria das abordagens concede atenção desproporcional para o Estado. Em sua visão, deveria ser dada mais ênfase ao indivíduo do que ao Estado. A melhor maneira de se obter segurança é através da emancipação humana, descrevendo-a como um processo para “libertar as pessoas, como indivíduos e grupos, de restrições sociais, físicas, econômicas, políticas, e outras coações que os impedem de realizar o que escolheriam fazer livremente”.⁹

Assim como os teóricos críticos da segurança, acadêmicas feministas também têm questionado o foco convencional no papel dominante do Estado nos estudos de segurança internacional e têm lutado contra a tendência de excluir a questão de gênero desta literatura, especialmente considerando que as mulheres (e crianças) são afetadas tanto quanto os homens por guerras e outros conflitos.¹⁰ Os teóricos do social construtivismo, por outro lado, sustentam que a segurança internacional não é apenas moldada por políticas de poder mas também por idéias. De acordo com essa visão, a construção de blocos nas relações internacionais é antes social do que material. Modificar, portanto, a maneira de conceitualizar as relações internacionais pode contribuir para uma maior segurança internacional.¹¹

⁸ Robert Kaplan, “The Coming anarchy,” *The Atlantic Monthly*, February 1994.

⁹ Ken Booth, “Security emancipation,” *Review of International Studies*, 17 (4): 313-26; ver também Timothy J. Sinclair, “Beyond international relations theory: Robert W. Cox and approaches to world order,” in Robert W. Cox and Timothy J. Sinclair, *Approaches to World Order* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp.3-18.

¹⁰ Ann Tickner, “Hans Morgenthau’s principles of political realism: a feminist reformulation,” *Millennium*, 17 (3): 429-40.

¹¹ Ver, por exemplo, Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).





Por sua parte, os adeptos da escola da sociedade global de pensamento consideram que o processo de globalização – exemplificado pela emergência de um sistema de economia e comunicações globais e diversidades de uma cultura também global – tem se disseminado com a fragmentação do Estado-Nação. A desintegração deste, por sua vez, tem gerado novos tipos de conflitos intra, e não entre Estados, com os quais sistema tradicional não é capaz de lidar. Isto incita a emergência de uma política de responsabilidade global, na qual movimentos sociais e comunidades regionais de segurança têm de desempenhar um papel de liderança. Tal política deve levar em conta casos de desigualdade, pobreza, direitos humanos e degradação ambiental.¹²

SEGURANÇA EM UMA ORDEM GLOBAL EM TRANSFORMAÇÃO

Durante a maior parte da Guerra Fria a segurança nacional foi definida através do prisma realista. Inspirada pelo trabalho de escritores como Hobbes, Maquiavel e Rousseau, esta visão é baseada em numerosas suposições: os Estados são o ponto-chave da análise da política internacional e da segurança internacional; a política internacional é anárquica; os Estados têm freqüentemente potencialidades ofensivas; não há como os Estados terem completa certeza sobre as intenções dos outros Estados; os Estados têm o desejo básico de sobreviver; e os Estados tentam agir racionalmente.¹³

Porém, o fim da Guerra Fria acentuou as limitações deste estreito paradigma que concebera a segurança puramente em termos de violência inter-estatal. No contexto de um ambiente de segurança em evolução, os Estados não são mais os determinantes exclusivos. Nem os cidadãos crêem na habilidade dos governos de protegê-los. Isto conta para o crescimento das parcerias público-privadas tais como aquelas no

¹² Martin Shaw, *Global Society and International Relations* (Cambridge: Polity Press, 1994).

¹³ John Baylis, "International and global security in the post-cold war era," in John Baylis and Steve Smith (eds.), *The Globalization of World Politics* (Oxford: Oxford University Press, 2001), p.265.





Iraque, nas quais companhias de segurança privada estão sendo envolvidas integralmente nos esforços de reconstrução pós-guerra.¹⁴

Ao longo dos últimos anos, análises acadêmicas e políticas passaram a buscar uma definição de segurança que transcendesse considerações militares de pouco alcance. Em um estudo influente, Barry Buzan argumentou em favor de uma concepção de segurança que abrangesse aspectos políticos, econômicos, sociais, ambientais e militares e que fosse definida em torno de aspectos internacionais mais abrangentes.¹⁵ A razão para ampliar esta definição de segurança residiu no reconhecimento de que, em muitos casos, guerra e violência nascem de circunstâncias intra-estatais.

Isto foi ressaltado pela onda de guerras civis e conflitos étnicos que tomaram o lugar das guerras entre Estados nos anos 1990, graficamente ilustrada pelo genocídio em Ruanda em 1994. Agora é comumente aceito que a segurança deve analisar também as sociedades e não apenas Estados: ameaças à segurança incluem condições domésticas tais como repressão, limpeza étnica e violações dos direitos humanos.¹⁶ Pode-se argumentar que o conceito de segurança ampliou-se em duas dimensões que se relacionam aos sujeitos e aos objetos da segurança: as variáveis da segurança (ou seja, os bens políticos, sociais, culturais, econômicos ou materiais que devem ser defendidos); segundo, a natureza das ameaças enfrentadas.¹⁷

De acordo com Coker, a modificação do caráter de segurança dificultou a distinção entre segurança ‘branda’ (*‘soft’*) e ‘dura’ (*‘hard’*). Para os indivíduos, a avaliação sobre este caráter da segurança é uma questão de percepção, e não uma realidade objetiva: a segurança hoje é baseada cada vez mais em crenças subjetivas.¹⁸ O modificado ambiente

¹⁴ Greg Mills and Kurt Shillinger, “Introduction,” in Terrence McNamee, Greg Mills, Monde Muyangwa and Kurt Shillinger (eds.), *Trade, Development and Security in Africa – Report of the 2005 Tswalu Dialogue* (London: The Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 2005), p.xi.

¹⁵ Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post-Cold War Era* (Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991).

¹⁶ Anne Hammerstad, “People, states and regions,” in Anne Hammerstad (ed.), *People, States and Regions* (Johannesburg: SAIIA, 2005), p.4.

¹⁷ Barry Buzan, Jaap de Wilde and Ole Waever, *Security: A New Framework for Analysis* (London: Lynne Rienner Publishers, 1998).

¹⁸ Christopher Coker, “The changing security environment,” in Terrence McNamee, Greg Mills, Monde Muyangwa and Kurt Shillinger (eds.), *Trade, Development and Security in Africa – Report of the 2005 Tswalu Dialogue* (London: The Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 2005), p.37.





de segurança também solapou a confiança da sociedade na capacidade do Estado-Nação de protegê-la. Nas palavras do autor:

Outrora a mais formidável unidade política criada, agora devemos fazer uma distinção entre segurança nacional e segurança doméstica, entre a segurança do Estado, e a segurança do cidadão, entre agressão vinda de outro Estado, e agressão vinda de outros cidadãos de partes distantes do globo. A segurança nacional ainda conta com a defesa militar, incluindo escudos anti-míssil. Mas como você protege seu cidadão contra os riscos diários que envolvem outras “guerras” – a “terra contra o terror”, a “guerra contra o crime”, a “guerra contra a AIDS”?¹⁹

Pelo menos nos países desenvolvidos, Cocker sustenta que cidadãos se sentem inseguros atualmente basicamente porque a linguagem da insegurança está sendo transformada: ameaças estão sendo substituídas por riscos. No domínio internacional, a política está se tornando “a tentativa institucionalizada de controlar o futuro em face a cálculos sem resposta e incertezas contraditórias”.²⁰ A noção de risco modificou a maneira pela qual as pessoas compreendem a segurança – diferentemente de ameaças, riscos não podem ser erradicados. Eles apenas podem ser controlados e nem são claros, nem mensuráveis.²¹

Neste contexto, as ameaças globais que confrontam a comunidade internacional se tornaram interdependentes. De fato, esta interdependência foi ressaltada pelo relatório da *UN High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, o qual indicou que:

No mundo de hoje, uma ameaça individual é uma ameaça a todos. A globalização significa que um grande ataque terrorista em qualquer lugar do mundo industrializado teria conseqüências devastadoras para o bem estar de milhões nos países em desenvolvimento. Qualquer um dos 700 milhões de passageiros de linhas aéreas internacionais a cada ano pode ser o portador involuntário de alguma doença infecciosa mortal. E a erosão da capacidade de ação do Estado em qualquer lugar do mundo enfraquece a proteção de cada Estado contra ameaças transnacionais, tais como o terrorismo e o crime organizado. Cada Estado precisa de cooperação internacional para tornar-se seguro.²²

¹⁹ *ibid.*

²⁰ *ibid.*, p.38.

²¹ *ibid.*, p.39

²² United Nations, *United Nations High-Level Panel on Threats, Challenges and Change – Executive Summary* (New York: United Nations, 2004), p.1.





PAZ AFRICANA E A ARQUITETURA DA SEGURANÇA

Talvez com exceção da região do Oriente Médio, nenhuma outra parte do globo tem sido marcada por conflitos e insegurança na mesma intensidade da África nas últimas décadas. O continente não só tem sido destruído por freqüentes conflitos inter-estatais e intra-estatais como também tem se tornado vítima de outras ameaças como terrorismo, pobreza, doenças e degradação ambiental.

Nos últimos anos, os países africanos têm procurado ampliar a discussão sobre segurança no continente, tanto na estrutura da União Africana (UA) como da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD). A UA designou-se a função de promover e salvaguardar a paz, a segurança e a estabilidade na África.²³ Da mesma forma, uma grande prioridade do NEPAD é criar circunstâncias para o desenvolvimento sustentável através de avanços nas áreas de paz e de segurança.

Apesar de haver antigas diferenças entre países africanos sobre a interpretação do conceito de segurança dentro do contexto regional – especialmente no que se refere à soberania nacional –, atualmente há um entendimento generalizado entre os líderes africanos que o aspecto não-militar da segurança é tão crucial quanto o militar.²⁴ A adoção da noção de segurança abrangente está codificada nos protocolos e declarações adotadas pelos países africanos, tais como a *NEPAD Declaration* (2002), a *Durban Declaration* (2002), a *CSSDCA Solemn Declaration* (2000), assim como a *Cairo Agenda for Action* (1995).²⁵

Um importante desafio que os países africanos enfrentam é o de como reconciliar o princípio de soberania nacional e não ingerência – tornados invioláveis pelo predecessor da UA, a Organização da Unidade Africana (OAU) – com a emergência da agenda de segurança abrangente patrocinada pelos arranjos africanos regionais e sub-regionais. Durante o período da Guerra Fria, a agenda da OAU estava preocupada com a luta contra o apartheid e, portanto, falhou em lidar pró-ativamente com os desafios multifacetados da paz e da segurança.

²³ Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union, adopted by the 1st Ordinary Session of the Assembly of the African Union, Durban, 9 July 2002.

²⁴ Hammerstad, "People, states and regions," p.6.

²⁵ *ibid.* p.9.





Isto foi delimitado por sua doutrina inflexível de soberania nacional, que descolou a segurança dos cidadãos africanos dos interesses da segurança do Estado.²⁶ Por conseguinte, a OAU preocupou-se apenas com as relações inter-estatais e privou-se de se pronunciar em questões de governança e direitos humanos dos Estados-Membros. A interpretação absoluta de segurança derivou principalmente de circunstâncias históricas: ela foi programada para impedir as antigas potências imperiais de se intrometer nos problemas dos novos Estados independentes da África. Contudo, tal interpretação logo foi instrumentalizada como uma justificativa para políticas repressivas de líderes cada vez mais autocráticos.²⁷

A criação da UA marcou a promessa de uma nova era de responsabilidade no regime de segurança da África. Partindo do *status quo* engegado da segurança que se desenvolveu sob a OAU, o *AU Constitutive Act* destacou a indissociabilidade da paz, da segurança e do desenvolvimento. Ele também suplantou a noção de soberania absoluta através da soberania condicional: o Ato permitiu que a UA interviesse em assuntos dos Estados-Membros em sérios casos de violações de direitos humanos, tais quais crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade.²⁸ Isto trilhou o caminho para a eliminação da norma de não-ingêrência, que havia se tornado a marca na maneira de operar do OAU.

Para sustentar a agenda de promoção de um entendimento abrangente e detalhado de segurança, a UA construiu diversas instituições que tem como objetivo localizar problemas de paz e segurança de um modo coordenado e coerente. É central a isto a *AU Commission*, o *Peace and Security Council*, o *Pan-African Parliament*, o *Economic, Social and Cultural Council*, assim como a *Court of Justice*. Além disso, numerosos instrumentos foram instituídos especificamente com o propósito de resolver conflitos, em particular a *African Standby Force*, o *Continental Early Warning System*, e a *Panels of the Wise*.²⁹

²⁶ Elizabeth Sidiropoulos and Romy Chevallier, “The European Union and Africa: developing partnerships for peace and security,” *SAIIA Report No. 51* (Johannesburg: SAIIA, 2006), p.5.

²⁷ Hammerstad, “People, states and regions,” p.8.

²⁸ Intervenção não necessariamente implica intervenção militar; ela também envolve a aplicação de métodos pacíficos para influenciar ou gerar pressão sobre as políticas domésticas dos Estados-Membros a fim de assegurar seu alinhamento com as obrigações e normas regionais e internacionais.

²⁹ Para mais detalhes sobre os objetivos e papéis destas instituições veja www.african-union.org.





ÁFRICA DO SUL E SEGURANÇA REGIONAL

Como uma das ativas defensoras da UA e do Nepad, a África do Sul teve um papel importante na reformulação do discurso de segurança no continente. Isto é evidente, por exemplo, no *South African Development Community's (SADC) Protocol on Politics, Defence and Security Cooperation*. Este protocolo identifica uma agenda de segurança que transpõe ameaças político-militares bem como ameaças não-militares, incluindo-se: guerras inter-estatais, guerras internas, abusos em larga escala dos direitos humanos; crimes de guerra; crimes contra a humanidade; genocídio; segurança alimentar; deslocamento em massa de refugiados; imigrantes ilegais; desastres humanitários e naturais; doenças (particularmente o HIV/AIDS e a malária); pobreza e subdesenvolvimento; e degradação ecológica.³⁰

O nível regional tornou-se central para dar conta das ameaças à segurança na África.³¹ As regiões podem contribuir para a segurança dos povos e dos Estados “colocando pressão nos governos dos Estados para modificar seus comportamentos de um modo que fortaleça a legitimidade e a capacidade estatal e que forneça um clima de segurança e estabilidade no qual as pessoas possam prosperar”.³²

As regiões podem promover a paz e a segurança de quatro maneiras. Primeiro, por meio da prevenção de conflitos. Isto inclui praticar uma governança transparente e responsável, democracia e desenvolvimento, assim como intervir nos Estados-Membros para evitar conflitos graves ou uma violenta tomada de poder. Segundo, encorajando a resolução de conflitos por intermédio de negociação, de mediação, da manutenção da paz e de ações para aplicação da paz. Terceiro, engajando-se na construção da paz através da reconstrução da infra-estrutura social, política e econômica após um conflito. Quarto, responsabilizando-se por intervenções militares humanitárias em situações que envolvam brutais violações aos direitos humanos, crimes de guerra, e crimes contra a humanidade ou genocídio.³³

Um importante pilar da política externa sul-africana tem sido a perseguição da paz e da segurança na África, especialmente na região

³⁰ Hammerstad, “People, states and regions,” p.7.

³¹ *ibid.*, p.15.

³² *ibid.*

³³ *ibid.*, pp.15-16.





da África Austral. Um dos desafios cruciais que confrontou a democracia emergente da África do Sul foi a extensão em que sua política externa refletiria os valores éticos e democráticos que deram base à luta contra o apartheid. Isto explica por que a doutrina básica da política externa da África do Sul durante a presidência de Mandela era o avanço dos direitos humanos, da democracia, da justiça e do direito internacional.³⁴

A África do Sul pós-apartheid, especialmente sob a liderança de Thabo Mbeki, tem assiduamente buscado cultivar a posição de líder ‘natural’ do continente africano. Invocando a retórica do ‘Renascimento africano’ (*‘African renaissance’*), Mbeki começou a reafirmar a identidade africana da África do Sul e a legitimar sua ambição de liderança. Embora corresponda por 40% do produto, a África do Sul tem sido cautelosa para não jogar seu peso ao redor. O governo sul-africano é membro ativo do Nepad e gasta um enorme capital financeiro e diplomático, em esforços para acabar com conflitos em diversos países da África.³⁵

Sob a presidência de Thabo Mbeki, a política externa sul-africana assumiu uma forte tendência multilateralista: a ênfase era em trabalhar com outros países para criar soluções comuns às preocupações globais e regionais. A África do Sul enxerga-se como uma ponte entre os mundos desenvolvido e em desenvolvimento.³⁶ E ela vem utilizando a diplomacia multilateral para solidificar sua posição de país do Sul. A perseguição dos objetivos nacionais da África do Sul através do posicionamento multilateral é vista como essencial para fornecer ao país um caminho para “alavancar sua autoridade moral e política baseada em suas credenciais democráticas não racionais e constitucionais”³⁷, ao mesmo tempo em que se reverte também a posição precária do continente africano nas questões internacionais. Como tal, a política externa tornou-se, mais do que nunca, adequada para sustentar o perfil internacional da África do Sul e para a utilização de instituições multilaterais para promover os direitos humanos e a governança democrática global.³⁸

³⁴ Kuseni Dlamini, “Ten years of foreign policy in the new South Africa,” *SA Yearbook of International Affairs 2003/04* (Johannesburg:SAIIA, 2004), pp.1-2.

³⁵ ‘Come, let’s be friends,’ *The Economist*, 8th May 2003.

³⁶ ‘South Africa’s role in the world,’ *The Economist*, 31st August 2000.

³⁷ Dlamini, “Ten years of foreign policy,” pp.1-2.

³⁸ *ibid.*





Neste contexto, a política da era do apartheid de desestabilização regional abriu caminho para uma política que enfatizasse o diálogo e a mediação como os principais canais de resolução de conflitos na região. A nova política que a África do Sul busca exportar para o resto da África,³⁹ focou-se em conseguir, através de incentivos, soluções políticas para conflitos e em patrocinar iniciativas que limitassem a insegurança regional. Esta ação gerou, dentre outros resultados, um estímulo à prevenção de conflitos e à resolução destes, além de alguns avanços na área de direitos humanos, fornecendo assistência no monitoramento e no acompanhamento dos problemas domésticos, tais quais eleições, que influenciam na estabilidade regional. Isto também envolveu a propagação da cooperação regional através dos mecanismos de resolução de conflitos da UA.⁴⁰

A experiência desenvolvida pela África do Sul democrática na resolução de conflitos data de 1996, quando o país tentou estabelecer um tratado de paz entre o presidente do então Zaire (que subsequente-mente tornou-se conhecido como a República Democrática do Congo – RDC), Mobutu Sese Seko e Laurent Kabila, que organizou as forças rebeldes que depuseram Mobutu do poder.⁴¹ Nos últimos anos, a África do Sul atuou ativamente para negociar o fim do conflito congolês, e os seus esforços de mediação acarretaram a conclusão do *Inter-Congolese Dialogue* em 2003 (o qual custou ao país cerca de US\$20m), iniciado sob o *Lusaka Ceasefire Agreement*.⁴²

A nova doutrina de segurança também se tornou evidente quando o país, voltado para os Estados Unidos, obteve sucesso em desencorajar o ex-presidente da Zâmbia, Frederick Chiluba, de fazer uma modificação na Constituição de seu país que possibilitasse um terceiro mandato no gabinete.⁴³ Em contrapartida, tal política sofreu um sério revés quando a África do Sul fez uma intervenção militar mal-planejada no Lesoto em 1998, o que estimulou questionamentos sobre suas verdadeiras intenções na região.⁴⁴ Longe de suas redondezas, a África

³⁹ Nomazulu Mda, “South Africa’s role in conflict resolution in Southern Africa: prospects for cooperation with the US,” *SA Yearbook of International Affairs 2003/04* (Johannesburg:SAIIA, 2004), p.138.

⁴⁰ *ibid.*, p.136.

⁴¹ *ibid.*, p.138.

⁴² *ibid.*, p.139.

⁴³ ‘Plunging in at the deep end,’ *The Economist*, 1st November 2001.

⁴⁴ Mda, “South Africa’s role in conflict resolution,” p.138.





do Sul esteve envolvida na mediação de um acordo entre as facções guerrilheiras do Burundi na guerra civil do país. Dando uma chance à diplomacia, Pretória forneceu 1400 soldados para proteger líderes políticos e manter a paz e a estabilidade. Seus esforços de mediação culminaram na celebração de um acordo de divisão de poder entre as forças rebeldes e o governo de Burundi.⁴⁵

Além disso, a África do Sul investiu recursos materiais e humanos para trazer paz e estabilidade na Eritréia, Etiópia, Comoros e Costa do Marfim. O país também continuou desenvolvendo um papel no “conflito dos diamantes” através do processo de Kimberley – o qual foi desenhado para reprimir o uso de diamantes ilegais que abastecem o conflito – particularmente em Serra Leoa e na Libéria. No núcleo destas atividades está o estímulo à estabilidade política, à boa governança e o desenvolvimento sustentável na região africana como um pré-requisito de prosperidade geral. Para este fim, Pretória, dentre outras coisas, investiu maciçamente na construção da UA e de sua estrutura, incluindo o parlamento Pan-Africano. Na África do Sul, este é um reconhecimento de que o país, que representa 40% do PIB africano, não pode atingir o sucesso econômico isolado do resto do continente: seu destino está intrinsecamente ligado ao da África. Conduzir o continente a uma era de estabilidade e prosperidade – com base na doutrina do “Renascimento africano” de Mbeki – tornou-se a locomotiva da política externa sul-africana.⁴⁶

A ÁFRICA DO SUL COMO UM ATOR REGIONAL: DESAFIOS E LIMITAÇÕES

Apesar de alguns avanços positivos, o papel de liderança sul-africano na África Austral, especialmente na resolução de conflitos, ainda não obteve grande sucesso. Em parte, isto deriva do fato que o novo paradigma de segurança proposto pela África do Sul está sendo desafiado por alguns Estados dentro da região, os quais se recusaram a aceitar a

⁴⁵ Inicialmente, os esforços de mediação foram liderados pelo ex-presidente sul-africano, Nelson Mandela seguido por Jacob Zuma. Zuma foi ex-vice-presidente de Thabo Mbeki, que o demitiu sob alegações de corrupção. O atual mediador é Charles Nqakula, o ministro da segurança (*minister of safety and security*).

⁴⁶ ‘South Africa’s role in the world,’ *The Economist*, 31st August 2000.





África do Sul como defensora de seus interesses.⁴⁷ Fundamentalmente, isto atinge o núcleo da política de poder e das relações entre os Estados da região. Como Mda observou:

Naturalmente, um grupo de Estados-nação ressentir-se-á de um outro que domina, seja por princípio ou intencionalmente. Percepções de uma África do Sul extremamente poderosa poderiam causar um sentimento de desconforto entre os seus pares em uma região que ainda enfatiza a importância do poder militar como o meio definitivo de reforçar autoridade.⁴⁸

Considerando seu papel histórico na política e econômica regional, a África do Sul está ansiosa para provar que é uma boa cidadã regional e tem se esforçado para assegurar que suas ações não minem a coesão da SADC. Ao longo dos últimos anos, a diplomacia regional sul-africana focou-se na construção de uma unidade regional, construída consensualmente, tomando conta dos problemas institucionais da SADC e procurando soluções multilaterais para os conflitos regionais.⁴⁹ Esta é a razão pela qual a SADC não interveio (barrando a invasão mal-planejada ao Lesoto em 1998) de uma forma intrusiva nos assuntos internos de seus Estados-Membros, do mesmo modo em que, por exemplo, a *Economic Community of West African States* (ECOWAS) fez na África Ocidental.⁵⁰

Além disso, os esforços feitos pela África do Sul para mediar situações de conflito acabaram sendo recusados pelos líderes na Angola e na RDC (até a morte de Laurent Kabila). No entanto, é no Zimbábue que os limites do poder da hegemonia regional foram revelados. A despeito de numerosas tentativas de encontrar soluções para os duradouros problemas sociais e econômicos de Harare, a ‘diplomacia tranqüila’ de Mbeki está apresentando pouco efeito em influenciar o regime de Robert Mugabe ou em moderar sua conduta. De fato, o governo sul-africano tem se demonstrado incapaz de exercer influência sobre eventos naquele país e sobre os procedimentos da SADC.⁵¹

⁴⁷ Mda, “South Africa’s role in conflict resolution,” p.136.

⁴⁸ *ibid.*, p.140.

⁴⁹ Chris Alden and Mills Soko, “South Africa’s economic relations with Africa: hegemony and its discontents,” *Journal of Modern African Studies* 43, 3 (2005), pp.367-392.

⁵⁰ Ver Abiodun Aloa, “Managing regional security in times of change: lessons and conclusions from ECOWAS,” in Anne Hammerstad (ed.), *People, States and Regions* (Johannesburg: SAIIA, 2005), pp.177-200.

⁵¹ Alden and Soko, “South Africa’s economic relations with Africa,” p.379.





O papel da África do Sul na segurança tem sido dificultado pelas deficiências da SADC, caracterizadas por diferenças institucionais sobre liderança, segurança e democracia, assim como o problema da baixa qualidade administrativa. Isto significa que a SADC ainda não está apta a executar seu mandato de segurança efetivamente. Por exemplo, a organização tem lutado para assegurar eleições livres, justas e legítimas na região.⁵² Além disso, há o desafio de construir uma brigada de paz de emergência da SADC (*peacekeeping stand-by brigade*) como parte da meta da meta da UA de estabelecer cinco brigadas regionais até 2010, as quais em conjunto constituirão a Força de Emergência da África (*African Stand-by Force*). Um estudo conduzido por Cedric de Coning concluiu que a SADC “muito provavelmente não atingirá seus objetivos até o prazo de 2010, e sugere que a Força de Emergência da África Austral pode nunca atingir capacidade suficiente para conduzir missões de paz complexas”.⁵³

A ambição sul-africana de se tornar uma guardiã da segurança regional também está sendo limitada pela tendência de queda nos gastos em defesa ao longo da última década. O crescimento dos gastos em defesa da África do Sul começou na década de 1960, quando o governo do *National Party* iniciou uma missão para fortalecer as capacidades defensivas do país no contexto de seu crescente ostracismo internacional e do aumento das resistências doméstica e regional contra as políticas do apartheid.

Os gastos em defesa aumentaram após a imposição de um embargo internacional de armas contra a África do Sul em 1977, que inspirou os condutores do regime do apartheid a buscar a independência e auto-suficiência armamentista. Dessa forma, a década de 1980 viu os gastos em defesa se tornarem uma das mais importantes atividades econômicas na África do Sul, empregando cerca de 130.000 pessoas e respondendo por 9% dos trabalhos na produção.⁵⁴ Entretanto, essa tendência

⁵² Ver Khabele Matlosa, “Managing democracy: a view of the SADC principles and guidelines governing democratic elections,” in Anne Hammerstad (ed.), *People, States and Regions* (Johannesburg: SAIIA, 2005), pp.153-176.

⁵³ Ver Cedric de Coning, “A peacekeeping stand-by system for SADC: implementing the African stand-by force framework in Southern Africa,” in Anne Hammerstad, ed. *People, States and Regions* (Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 2005), pp.83-116.

⁵⁴ Aerospace, Maritime and Defence Association, “The SA defence-related industries,” (Centurion: AMD, 2005), p.6.





foi revertida após as mudanças no ambiente internacional estratégico da África do Sul, trazidas pelo fim da Guerra Fria no início dos anos 1990. O orçamento da defesa caiu para cerca de 50% em termos reais entre 1989/90 e 1997/98, enquanto o orçamento de aquisição diminuiu para cerca de 80% em termos reais durante o mesmo período.⁵⁵

Esta situação misturou-se ao problema gerado pelo anúncio, em 2003, feito pelos EUA, de que o país estava suspendendo a ajuda militar anual à África do Sul, totalizando US\$7,5 milhões, por causa da “recusa sul-africana de isentar cidadãos e soldados americanos da jurisdição da nova Corte Penal Internacional”.⁵⁶ Predominantemente, isto obrigou a uma redução nos gastos com a educação e o treinamento militar, vitais para as atividades de manutenção de paz da África do Sul.⁵⁷

Mesmo assim, houve tentativas de elevar as capacidades da força de defesa nacional e de ressaltar o status da liderança sul-africana no continente. Esta posição manifestou-se na questionável decisão de gastar US\$5 bilhões na revitalização das forças armadas, com aquisição de submarinos e novos caças. Também se acentuou esta posição com a decisão do governo de participar do programa da aeronave A400M. Tal programa é uma parceria internacional lançada em 2003 entre a África do Sul e sete países da Europa (França, Espanha, Luxemburgo, Turquia, Alemanha, Bélgica e Reino Unido), dirigida para desenvolver e construir o avião de transporte militar A400M.⁵⁸

A participação no programa foi influenciada principalmente por questões industriais. Mas ela também foi dirigida por questões de política externa e de segurança, especialmente pela determinação de expandir o papel da África do Sul na prevenção de conflitos, nas operações de manutenção de paz e em missões humanitárias ao longo da África. Dadas as limitações da atual infra-estrutura de transporte militar da África do Sul, espera-se que a nova aeronave de transporte percorra longos caminhos no intuito de preencher as necessidades da defesa nacional.⁵⁹

⁵⁵ *ibid.*, p.2.

⁵⁶ Mda, “South Africa’s role in conflict resolution,” p.143.

⁵⁷ *ibid.*,

⁵⁸ Department of Trade and Industry, “Repositioning the SA aerospace industry as a priority sector – the contribution of the Airbus Military A400M programme,” (Pretoria: DTI, 2005).

⁵⁹ *ibid.*





Finalmente, a transformação da posição hegemônica da África do Sul em um papel de liderança na África Austral irá depender do quanto as elites políticas estarão dispostas a equilibrar as obrigações internacionais e regionais com as pressões domésticas. O que significa conciliar as preocupações dos que são a favor de aumentar o engajamento com o mundo externo, como um meio de obter avanços para os interesses nacionais, com as daqueles de impulsos isolacionistas, que desejam que o governo sul-africano priorize os problemas sócio-econômicos.⁶⁰

UM PAPEL DE SEGURANÇA PARA O IBAS?

A declaração do IBAS identificou a cooperação trilateral como um veículo crucial para o avanço do desenvolvimento social e econômico e para o aumento das relações políticas e econômicas entre suas nações. Ela também comprometeu tais países a coordenar suas estratégias em questões como comércio, saúde, defesa e segurança, tecnologia, diplomacia multilateral e governança global.⁶¹

No campo da segurança a declaração registrou que:

Novas ameaças à segurança – tais quais o terrorismo em todas as suas formas e manifestações, drogas e crimes afins, crime organizado transnacional, tráfico ilegal de armas, ameaças à saúde pública, especialmente HIV/AIDS, desastres naturais e o trânsito marítimo de químicos tóxicos e resíduos radioativos - devem ser tratadas por uma cooperação internacional eficiente, coordenada e solidária, junto a organizações apropriadas, baseadas no respeito à soberania dos Estados e ao Direito Internacional.⁶²

Uma avaliação surpreendente do processo do IBAS é que, apesar de a declaração de criação do grupo apontar para questões de paz e segurança, parece que pouquíssimas intenções foram atingidas de modo prático para lidar com estes desafios. Em certa medida, isto pode ser relacionado ao desejo de parte dos políticos de priorizar áreas nas quais se acredita que possam ser obtidos mais progressos: a saber, energia,

⁶⁰ Dlamini, “Ten years of foreign policy,” pp.1-2.

⁶¹ Ministério das Relações Exteriores *Declaração de Brasília*, Brasília, 6 June 2003.

⁶² *ibid.*





informação e tecnologias de comunicação, transporte, ciência e tecnologia e comércio e investimento.⁶³

No entanto, há uma função clara, do ponto de vista da cooperação Sul-Sul para o IBAS representar em resposta aos desafios de segurança de uma ordem mundial em transformação. E, considerando suas circunstâncias político-regionais e de segurança, atreladas à orientação global, a África do Sul pode ter um papel vital na contribuição da efetividade e da relevância do IBAS neste ponto. Como apontado anteriormente, a África do Sul pós-apartheid tem procurado se posicionar como um líder regional na África Austral, do mesmo modo que a Índia e o Brasil avançaram na busca de suas aspirações de liderança no sul da Ásia e na América Latina respectivamente.

O amplo envolvimento sul-africano na resolução de conflitos ‘próximos’ (*‘near abroad’*) e ao norte do amplo continente africano é, de certa forma, uma reafirmação de sua identidade e a legitimação de sua ambição de liderança. Esta aproximação regional segue o exemplo da indiana e da brasileira. A política da Índia de ‘Olhar para o Leste’ (*‘Look East’*) – baseada no fortalecimento dos laços políticos, econômicos e na área de defesa com a região da Ásia Ocidental – tem sido uma ferramenta importante para os esforços do país de legitimar seu status de potência regional e global.⁶⁴ Da mesma forma, a política regional brasileira focou-se na promoção de relações cordiais e construtivas com os vizinhos da América do Sul.⁶⁵ A política brasileira pode ser exemplificada pela participação do Brasil em missões de paz (no Timor Leste e, sob a presidência de Lula, no Haiti), pelo envolvimento do país em resolver o delicado problema de fronteiras entre Peru e Equador, pela mediação para prevenir um golpe no Paraguai e pelo seu envolvimento para reduzir conflitos intra-estatais na Venezuela, Bolívia e Colômbia.⁶⁶

A similaridade entre as políticas regionais dos países do IBAS enfatiza a necessidade de uma maior cooperação trilateral para lidar com ameaças tradicionais e não-tradicionais. A respeito de ameaças

⁶³ Ver , Nkosazana Dlamini-Zuma, “Address given by Dr Nkosazana Dlamini-Zuma, South African Minister of Foreign Affairs, during the opening session of the 3rd IBSA Ministerial Trilateral Commission,” Rio de Janeiro, Brazil, 30 March 2006.

⁶⁴ ‘Joining the nuclear family,’ *The Economist*, 2nd March 2006.

⁶⁵ *ibid.*

⁶⁶ ‘Southern crossroads,’ *The Economist*, 24th August 2000.





tradicionais, uma área aberta para colaboração é o combate ao terrorismo. As Nações Unidas afirmaram que o terrorismo é uma ameaça a todos os Estados. Particularmente, novos tipos da ameaça – incluindo o crescimento da rede de comunicação terrorista, e a possibilidade de uso de armas nucleares, biológicas e químicas por parte de terroristas – demandam ações definitivas.⁶⁷ Em sua declaração de fundação, o IBAS faz menção a esta ameaça e implementa medidas para preveni-la ou contê-la.

As Missões de Paz, para as quais os três países contribuem consideravelmente, são um outro caminho para cooperação, especialmente no momento em que há um declínio mundial de efetivos. Ligado a isto, está o compartilhamento de experiências na reconstrução de Estados pós-conflito, desarmamento, reabilitação e reintegração de combatentes. Capacitação, criação de empregos e recuperação de instituições governamentais que entraram em colapso.

A cooperação também pode ser avançada na ajuda mútua para atender às necessidades estratégicas de defesa de cada país. Esta situação pode ser facilitada pela tendência de globalização da produção no setor da defesa, o que pode fornecer claras oportunidades de integração entre as respectivas indústrias de defesa nacional, reforçando sua inserção nas cadeias produtivas globais. Tais colaborações podem ser alcançadas, por exemplo, através de alianças estratégicas internacionais, cruciais para alcançar uma produção de alto valor agregado e para diminuir possíveis riscos para as economias individuais.⁶⁸

A experiência demonstra que estas parcerias de teor global podem gerar importantes ganhos econômicos e novas conquistas, em particular nos campos da transferência de tecnologia e capacitação. Vale a pena ressaltar que o Departamento de Defesa da África do Sul se engajou nas discussões com autoridades brasileiras com uma visão de aprimorar ou substituir alguns dos hardwares envelhecidos da força aérea do país – principalmente dos caças, mas também dos subsistemas de apoio. A África do Sul também obteve sucesso na conquista do mercado indiano. Ao tomar conhecimento dos crescentes gastos com defesa indianos e da robusta indústria de defesa e aeronáutica, somando-se a sua grande ambição, as companhias aéreas sul-africanas, em particular

⁶⁷ United Nations, *United Nations High-Level Panel*, p.3.

⁶⁸ Mills Soko, “The aerospace industry: prospects for strategic cooperation among the IBSA countries,” SAIIA Trade Report No. 13 (Johannesburg: SAIIA, 2006), p.19.





a Grintek, estão procurando compartilhar sua tecnologia com a Índia e fornecer as suas aeronaves de guerra sistemas de auto-proteção. Além disso, como parte de sua parceria com a *BAE Systems*, a empresa governamental *Denel* foi selecionada para fornecer ferramentas para as novas e avançadas aeronaves de treino *BAE Systems Hawk* da Força Aérea Indiana.⁶⁹

Entretanto, há também possibilidades para colaboração no âmbito de ameaças não-convencionais. Entre estas, a pandemia HIV/AIDS (a qual a ONU identificou como uma ameaça à estabilidade social e econômica) aparece como uma das primeiras no ranking. A África do Sul tem uma incidência de HIV/AIDS extremamente alta, com cerca de 5,5 milhões de pessoas vivendo com a doença. As taxas de infecção indianas também têm crescido rapidamente. O Brasil, contudo, por meio de várias intervenções, obteve sucesso em reduzir suas taxas de infecção drasticamente. Através da implementação de acordos bilaterais no setor da saúde, os países do IBAS podem desempenhar um importante papel na redução das doenças infecciosas, no intercâmbio de conhecimento e de especialidades médicas e no aprimoramento da infra-estrutura de saúde em suas respectivas regiões.

Adicionalmente, os desafios da pobreza e da desigualdade estão relacionados ao combate do HIV/AIDS. Combater estes problemas pode significar a identificação das raízes da instabilidade e da insegurança, incluindo as do terrorismo. Os países do IBAS são caracterizados por altos níveis de desigualdade social e econômica, o que tem impedido seu progresso. Nenhum sistema coletivo de segurança viável e sustentável pode ser construído sem atenção ao desenvolvimento. Dessa forma, o desenvolvimento não só pode contribuir na luta contra a pobreza e as doenças, como também pode diminuir os fatores que fortalecem o terrorismo.⁷⁰

O crime organizado transnacional, auxiliado pela corrupção, constitui outra ameaça à segurança. O tráfico de drogas no Brasil se tornou a maior fonte de problemas das relações bilaterais com a África do Sul.⁷¹ Há uma necessidade de maior cooperação entre os países do IBAS, seja no nível bilateral ou através da Interpol, para combater o

⁶⁹ *ibid.*

⁷⁰ United Nations, *United Nations High-Level Panel*, p.2.

⁷¹ Conversa pessoal com um diplomata sul-africano no Brasil.





crime organizado, que inclui o tráfico de drogas e pessoas e a lavagem de dinheiro.

Em suma, a África do Sul pode desempenhar um papel vital no desenvolvimento de uma agenda de segurança efetiva e relevante no IBAS. Todavia, é importante enfatizar que o impacto da contribuição sul-africana sofrerá constrangimentos devido às limitações impostas a sua política regional pelas dinâmicas de política e de segurança da África Austral, como discutido nas sessões anteriores deste artigo. Porém, caso a África do Sul deseje conquistar seus objetivos políticos regionais e globais, torna-se necessário localizar estas pressões. Além do mais, a África do Sul deve ter cautela em relação à imagem que alguns países africanos têm do IBAS. Tais países acusaram a coalizão (pelo menos no que diz respeito às posições nas negociações na Organização Mundial do Comércio) de produzir uma desavença entre a África do Sul e o resto do continente. Para estes países, a situação gerou questionamentos sobre o comprometimento da África do Sul com a África. Se Pretória deseja salvaguardar suas credenciais africanas, amenizar estas percepções é imprescindível.⁷²

CONCLUSÃO

Este ensaio explorou os desafios da segurança internacional com base na experiência da coalizão do IBAS. Especificamente, ele pesquisou o papel do IBAS na segurança global através da óptica sul-africana. O final da Guerra Fria trouxe à tona as deficiências do modelo que compreende segurança de forma restrita, apenas sob o aspecto da violência inter-estatal. No contexto da contínua evolução da ordem global, atualmente aceita-se, via de regra, que a segurança ultrapassa as considerações militares, e abrange também aspectos políticos, econômicos, sociais e ambientais.

Não apenas a alteração da concepção de segurança diminuiu a diferença entre seguranças ‘branda’ e ‘dura’, como também desgastou a confiança das sociedades no que diz respeito à capacidade do Estado-nação de protegê-las. Esta realidade é produzida pela modificação da linguagem relativa à segurança – as ameaças têm sido suplantadas por riscos. E, por sua vez, a idéia de risco tem alterado a forma como as

⁷² ‘The region’s blundering elephant’, *The Economist*, 12th November 1998.





sociedades compreendem a segurança. As ameaças globais enfrentadas pela comunidade internacional são interdependentes: a ameaça para um é uma ameaça para todos.

Nos últimos anos, os países africanos procuraram estender o discurso de segurança no continente, tanto na estrutura da UA como na do Nepad. Embora houvesse diferenças sobre a interpretação do conceito de segurança dentro do contexto regional, os líderes africanos concordaram que os aspectos não-militares da segurança são tão importantes quanto os militares. O grande desafio que enfrentam os países africanos é o de harmonizar o princípio de soberania nacional e não-interferência com a ampla agenda de segurança que emerge.

A África do Sul é protagonista do processo para remodelar o discurso de segurança no continente. Esta tarefa tem sido o pilar de sustentação da política externa sul-africana, a qual tem buscado conquistar e manter a paz e a segurança na África, especialmente no sul do continente. Neste contexto, a política do apartheid de desestabilização regional cedeu lugar a uma política que enfatiza o diálogo e a mediação como os principais meios para a resolução de conflitos na região.

Apesar de alguns sucessos, a liderança da África do Sul no sul da África, especialmente na resolução de conflitos, não tem obtido êxito absoluto. O novo paradigma de segurança defendido pelo país tem sido desafiado por alguns Estados da região, o que tem frustrado as pretensões de comando da África do Sul. Seu papel na segurança também tem sido travancado pelos problemas ideológicos e institucionais da SADC, unindo-se à tendência de diminuição nos gastos observada durante a última década. Em que extensão a posição hegemônica da África do Sul pode ser transformada em uma liderança regional dependerá da habilidade política das elites para equilibrar as obrigações internacionais e regionais com as pressões domésticas.

A aliança IBAS pode representar um papel significativo, contrariando o pensamento que vê a cooperação Sul-Sul como algo não tão relevante para combater as ameaças convencionais não-tradicionais de segurança na atual ordem global. Considerando sua condição política, regional e de segurança, e sua posição no globo, a África do Sul pode contribuir positivamente para a efetividade e relevância do IBAS nestes pontos. Mesmo assim, a eficácia da África do Sul será limitada por restrições impostas a sua política regional pela dinâmica política e de segurança da região da SADC. Lidar com essas limitações é crucial se a África do Sul quer atingir seus objetivos políticos regionais e globais.





REFERÊNCIAS

Aerospace, Maritime and Defence Association. "The SA defence-related industries". Centurion: AMD, 2005.

Alden, Chris, Soko, Mills. "South Africa's economic relations with Africa: hegemony and its discontents." *Journal of Modern African Studies*, 43, 3 (2005), pp.367-392.

Aloa, Abiodun. "Managing regional security in times of change: lessons and conclusions from ECOWAS." In Anne Hammerstad, ed. *People, States and Regions*, pp.177-200. Johannesburg: SAIIA, 2005.

Baylis, John. "International and global security in the post-cold war era." In John Baylis and Steve Smith, eds. *The Globalisation of World Politics*, pp.253-273. Oxford: Oxford University Press, 2001.

Booth, Ken. "Security emancipation," *Review of International Studies*, 17 (4): 313-26.

Buzan, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in Post-Cold War Era*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991.

Buzan, Barry, de Wilde, Jaap Waever, Ole. *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

Coker, Christopher. "The changing security environment." In Terrence McNamee, Greg Mills, Monde Muyangwa and Kurt Shillinger, eds. *Trade, Development and Security in Africa – Report of the 2005 Tswalu Dialogue*, pp.35-43. London: The Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 2005.

De Coning, Cedric. "A peacekeeping stand-by system for SADC: implementing the African stand-by force framework in Southern Africa." In Anne Hammerstad, ed. *People, States and Regions*, pp.83-116. Johannesburg: SAIIA, 2005.

Department of Trade and Industry. "Repositioning the SA aerospace industry as a priority sector – the contribution of the Airbus Military A400M programme." Pretoria: DTI, 2005.

Dlamini, Kuseni. "Ten years of foreign policy in the new South Africa." *SA yearbook of International Affairs* 2003/04. Johannesburg: SAIIA, 2004.

Dlamini-Zuma, Nkosazana. "Address given by Dr Nkosazana Dlamini-Zuma, South African Minister of Foreign Affairs, during the opening session of the 3rd IBSA Ministerial Trilateral Commission." Rio de Janeiro, Brazil, 30 March 2006.

Fukuyama, Francis. *The End of History and the Last Man*. London: Penguin, 1992.





Hammerstad, Anne. "People, states and regions." In Anne Hammerstad, ed. *People, States and Regions*, pp.1-21. Johannesburg: SAIIA, 2005.

Huntington, Samuel P. *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*. London: Simon & Schuster, 1997.

Kaplan, Robert. "The coming anarchy." *The Atlantic Monthly*, February 1994.

Matlosa, Khabele. "Managing Democracy: a review of the SADC principles and guidelines governing democratic elections." In Anne Hammerstad, ed. *People, States and Regions*, pp.153-176. Johannesburg: SAIIA, 2005.

Mda, Nomazulu. "South Africa's role in conflict resolutions in Southern Africa: prospects for cooperation with the US." *SA Yearbook of International Affairs* 2003/04. Johannesburg: SAIIA, 2004.

Mearsheimer, John J. "Back to the future: instability in Europe after the Cold War." In Fareed Zakaria, ed. *The New Shape of World Politics – Contending Paradigms in International Relations*, pp.101-157. New York: Foreign Affairs, 2000.

Mills, Greg, Shillinger, Kurt. "Introduction." In Terrence McNamee, Greg Mills, Monde Muyangwa and Kurt Shillinger, eds. *Trade, Development and Security in Africa – Report of the 2005 Tswalu Dialogue*, pp.vii-xxvi. London: The Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 2005.

Ministério das Relações Exteriores Declaração de Brasília, Brasília, 6 June 2003.

Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union, adopted by the 1st Ordinary Session of the Assembly of the African Union, Durban, 9 July 2002.

Shaw, Martin. *Global Society and International Relations*. Cambridge: Polity Press, 1994.

Sidiropoulos, Elizabeth and Chevallier, Romy. "The European Union and Africa: developing partnerships for peace and security," SAIIA Report No. 51. Johannesburg: SAIIA, 2006

Sinclair, Timothy J. "Beyond international relations theory: Robert W. Cox and approaches to world order." In Robert W. Cox and Timothy J. Sinclair, eds. *Approaches to World Order* Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Soko, Mills. "The aerospace industry: prospects for strategic cooperation among the IBSA countries." SAIIA Trade Report No. 13. Johannesburg: SAIIA, 2006

Tickner, Ann. "Hans Morgenthau's principles of political realism: a feminist reformulation," *Millennium*, 17 (3): 429-40.





United Nations. United Nations High-Level Panel on Threats, Challenges and Change – Executive Summary. New York: United Nations, 2004.

Wendt, Alexander. Social Theory of International Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Newspapers and magazines

‘Joining the nuclear family,’ The Economist, 2 March 2006.

‘Come, let’s be friends,’ The Economist, 8 May 2003..

‘South Africa’s role in the world,’ The Economist, 31 August 2000.

‘Southern crossroads,’ The Economist, 24 August 2000.

‘Plunging in at the deep end,’ The Economist, 1 November 2001.

‘The region’s blundering elephant,’ The Economist, 12 November 1998.







2. Política externa da África do Sul

*Chris Landsberg*¹

(Tradução de Helena Jornada)

Gostaria de fazer algumas observações sobre a África do Sul, pois é necessário discutirmos algo sobre este importante país africano. É preciso analisar três níveis de análise: um doméstico, particularmente focando nas ameaças à segurança humana enfrentadas pelo país no nível interno; em seguida, deve-se mencionar algo sobre o papel regional do país, particularmente em termos oficiais; então, finalmente, explorar alguns temas sobre as ambições internacionais da África do Sul.

Partindo, inicialmente, do nível doméstico, deve-se discutir a natureza da transição política da África do Sul. Este é um importante ponto de partida. Não acredito que seja apreciado frequentemente, mesmo que tenha sido um ajuste negociado que levou ao fim do período do apartheid, e introduzido a distribuição democrática na África do Sul, que esse ajuste negociado tenha sido inerentemente pactuado, e que tenha vindo com suas contradições. Algo muito claro para os observadores sul-africanos e de fora, por exemplo, é o fato de que a transição não resolveu a questão racial nacional na África do Sul.

Um segundo aspecto, que o país está lutando contra no nível doméstico é, por exemplo, a dualidade na economia nacional. Então existem contradições inerentes, e acredito que não somos sempre cuidadosos o suficiente para considerar como as ameaças à segurança humana, os desafios internos, e os assuntos não-resolvidos restringem o papel continental e internacional do país.

Um aspecto é interessante: em maio de 2006 o governo lançou seu Relatório Social, e uma das coisas tão notáveis daquele relatório, é

¹ Diretor do Centre for Policy Studies, Joanesburgo.





óbvio que o antigo sistema do apartheid deixou como herança um dos países mais socialmente violentos do mundo, é que existe uma violência social que a África do Sul deve lutar contra.

As três ameaças à segurança humana dominantes que, na minha opinião, a África do Sul esteja tentando combater são: em primeiro lugar a pobreza, que continua a acompanhar as diferenças raciais, confirmado por vários relatórios, incluindo um recente pelo Human Sciences Research Council, assim como pela Human Rights Commission, que acabou de lançar um relatório.

Em segundo lugar, a desigualdade social, incluindo desigualdades ao acesso básico a serviços, acesso à educação e saúde. E, acima de tudo, há um tema acredito que o país reluta em debater abertamente, e deve fazer um esforço mais concentrado neste sentido, é a questão da AIDS, que está certamente emergindo como uma das ameaças dominantes à segurança humana no país, juntamente com pobreza e desigualdade. E claro, existe uma opinião dominante que sugere que a AIDS e a pobreza coexistem e agravam um ao outro.

E, finalmente, destacaria um outro assunto de segurança humana, a questão da terra, que em nosso país se desenvolveu muito pouco. Isto se deve, sabidamente, às restrições de capacidade do governo para lidar com esse assunto, que permanece um problema social explorável e combutível que facilmente pode inflamar tensões sociais e raciais.

É necessário associar isso com o papel continental que o país procura desempenhar. Isso é muito interessante. Se observarmos o debate sobre abordagem não-confrontadora em nossa sociedade frente ao Zimbábue, fica bastante claro que a África do Sul optou por esse enfoque cauteloso, pois devido à sua própria esquizofrenia social, dado que as desigualdades apresentadas no país muitas vezes são tão grandes quanto as dos outros países africanos, não possui envergadura para se posicionar como um gigante dentro do continente.

Freqüentemente é dito por acadêmicos como Mahmood Mandani, por exemplo, que se a maioria da sociedade fosse considerada um país próprio, iria revelar padrões de vida similares àqueles de Congo Brazaville. Já se os setores mais afluentes da sociedade fossem considerados como um país, deveria ter padrões de vida semelhantes aos da Espanha, apenas para destacar as desigualdades.

Então, essa cuidadosa abordagem não-confrontadora, na verdade a posição oficial do governo, pelos dois governos pós-apartheid, é perseguir uma abordagem não-hegemônica e não-confrontadora frente





ao resto do continente. Isso, claro, não impediu a África do Sul de desempenhar um papel muito ativo no continente. Durante a última década o país se viu como um importante elaborador de normas da África, negociando uma nova escala de valores para a normativa legal no continente, incorporada e codificada em aspectos como a União Africana e o NEPAD.

É interessante notar como o país atuou de forma chave na África Austral, negociando a transformação da primeira organização sub-regional, a SADC, na região, mas ao mesmo tempo escolhendo fazê-lo de uma forma não-confrontadora muito sutil. Não se pode avaliar o papel desempenhado pela África do Sul na África, a menos que se avalie a importante ênfase dada às parcerias com países-chave.

Gostaria de mencionar dois países em particular, que acredito terem emergido como os dois parceiros mais importantes no continente. Um deles é Moçambique, na África Austral, e mais distante, a colega gigante, Nigéria. Acredito que um desafio chave para o continente e para os desenvolvimentos continentais é como a África do Sul e a Nigéria sustentarão essa parceria, ou como eles vão minimizar as tensões e seus problemas nas suas próprias esferas com o objetivo de manter a transformação no continente.

O país teve um papel ativista determinante diplomaticamente e em termos de mediação no continente, procurando mediar situações conflitivas no Burundi, República Democrática do Congo, assim como na Costa do Marfim. Mas, novamente, gostaria de mencionar que a África do Sul comercia com o continente, da mesma forma que o norte industrializado comercia com o sul. Em outras palavras, numa posição hegemônica em termos econômicos, e isso é complicado.

E, permitam-me agora concluir com algumas observações sobre o papel extra-africano da África do Sul, seu papel diplomático mais amplo em termos das relações Sul-Sul e Norte-Sul. Não sei de nenhum outro país no continente que articulou agendas tão ambiciosas como essas. A África do Sul valoriza muito as parcerias, em lugar de agir





sozinha. A África do Sul é tipicamente creditada por ser sido muito colaborativa na criação do IBAS.

Compreendo que um assunto persistente sobre o papel global da África do Sul é em relação a sua capacidade. Será que temos as capacidades em termos de recursos humanos diplomáticos para sustentar o que é claramente um objetivo muito ambicioso? E frequentemente quando encontro o embaixador Mokwena debatemos essa questão das restrições de pessoal. Colocarei de forma menos severa dessa vez, embaixador, simplesmente dizendo que nós devemos fortalecer nossa capacidade diplomática para suportar nosso ambicioso papel global.





3. A Índia e as ameaças tradicionais e não tradicionais em uma ordem global em transição

*Ruchita Beri*¹

(Tradução de Guilherme Jappe)

O fim da Guerra Fria sinalizou a queda das estruturas até então conhecidas de política internacional. Bipolaridade e equilíbrio de forças deram lugar a um mundo unipolar, com um poder dominando o sistema internacional, cujos contornos e arquitetura ainda estão sendo definidos. Nesta era de fluxo, a noção de segurança em sua totalidade testemunhou várias mudanças. Os tradicionais estudos de segurança centralizados em Estados, que eram o paradigma definidor do período da Guerra Fria, estão sendo crescentemente desafiados na atualidade.² Tradicionalmente, segurança nacional é definida em termos da habilidade de um Estado para proteger seus interesses frente ameaças externas. Esses interesses são amplamente definidos como integridade territorial, soberania e independência da nação.

Porém, na teia das relações internacionais, a ameaça para a segurança não é [apenas] de uma nação à outra, mas também de várias fontes de insegurança não estatais. Há um debate crescente sobre a necessidade de se ampliar as noções tradicionais de segurança para enfrentar ameaças não tradicionais e assim desenvolver uma abordagem mais abrangente de segurança.³ Isto se dá, principalmente, porque o paradigma de segurança tradicional não enfrenta as crescentes ameaças

¹ Instituto para Estudos e Análises de Defesa, Nova Délhi

² Kanti Bajpai, Human security: concept and measurement John B Kroc Institute Occasional paper no. 19, August 2000

³ A escola de Copenhague tem defendido este assunto há tempos. Ver Barry Buzan, *People States and Fear: An Agenda for International security in the post cold war era* (New York: Harvester _ Wheatsheaf, 1991)





de segurança não tradicionais como: “a luta por recursos embutida na busca de energia, segurança, degradação ambiental, migração forçada, terrorismo internacional, predomínio de sublevação de atores não-estatais em drogas, armas, lavagem de dinheiro e organizações de crimes financeiros.”⁴ As principais perguntas que estão sendo feitas hoje são segurança de que, quando, onde e como.⁵

A Índia é uma das mais antigas civilizações do mundo. Sua sociedade, modo de vida e pensamento evoluiu por milhares de anos. O Arthashastra expôs a estratégia de governo e de guerra no século III a.C. muito antes de qualquer civilização ter formado um pensamento coeso sobre a guerra e sua estratégia.⁶ [Ainda] Existem amplos conceitos e tradições no campo das questões estratégicas e de segurança dos tempos antigos. Estes incluem “o realismo do Arthashastra de Kautilya, o pacifismo de Ashoka, a regra benevolente e iluminada dos Guptas e Akbar, que combinaram poder com tolerância, bom governo, e a criação de vizinhanças amigáveis e o realismo duro de Aurangzeb e os governantes coloniais britânicos”.⁷

Na atualidade, o pensamento estratégico da Índia pós-independência foi influenciado pela visão mundial Nehruviana - que era principalmente ‘cooperativa’ em sua natureza. Rejeitou a Política do Poder [Machtpolitik, Power Politics], a lógica realista e a Guerra Fria, e lutou pela unidade Afro-Asiática e posteriormente, por uma unidade não-alinhada para criar uma ordem não-hegemônica multipolar. Durante anos a Índia se manteve no caminho independente e cooperativo, opondo-se à Política do Poder e à dominação externa. Muitos dos desafios de crescimento nacional enfrentados pela Índia ainda existem, entretanto, em uma nova forma. A divisão Norte - Sul persiste e a cooperação Sul-Sul ainda é relativamente baixa.

Este artigo reflete sobre as dimensões variáveis da segurança sob uma perspectiva indiana. Discute-se que, enquanto as preocupações de

⁴ Dipankar Banerjee, *Security Studies in South Asia: change and challenge*(New Delhi: Manohar, 2000) p.50

⁵ James Derian, “The value of security: Hobbes, Marx, Nietzsche and Boudrillard” in David Campbell and Michael Dillon (editores.), *The political subject of violence*, Basil Blackwell, Oxford, 1991, p.97

⁶ R.P. Kangle, *The Kautilya Arthashastra: A study part III*, (Delhi: Motilal Banarsi Das, 1986)

⁷ Sujit Dutta, “In search of new concepts” *Strategic Analysis* April 97 p.17





segurança tradicionais persistem, desafios não tradicionais de segurança atingiram maior importância em anos recentes.

DESAFIOS DE SEGURANÇA

Quais são os desafios de segurança da Índia? Antes de irmos em frente é importante definir a região. Aqui, o Ministério da Defesa define a vizinhança estratégica da Índia como se estendendo “do Golfo Pérsico no oeste até o Estreito de Malaca no leste e das repúblicas asiáticas centrais no norte até perto do equador no sul”. A China faz parte da região? Ainda que não pertença ao Sul Asiático, a China é componente significativo do enredo de segurança regional. Nossas fronteiras (das quais uma grande parte é disputada) cobrem quase 7.000 km do total de 16.000 km de nossos territórios fronteiriços. Devemos lembrar que mais de 94.000 km² do Nordeste Indiano são reivindicados (sem mencionar outros 60.000 km² no Noroeste Indiano que são ocupados).

De fato, alguns declaram que a região tornou-se prisioneira da “insegurança estrutural.”⁸ A centralidade da Índia no sul é um fato histórico e geográfico que seus vizinhos não podem negar. A maioria dos países do Sul da Ásia compartilha fronteiras com a Índia que são disputadas e permeáveis. Porém, a assimetria global entre a Índia e seus vizinhos no Sul da Ásia é central ao dilema de segurança que persiste na região. A percepção de ameaça dos seus vizinhos, devido ao poder evidente da Índia levou-os a usar poderes extra-regionais ou não tradicionais para manter a Índia na defensiva. O apoio do Paquistão a terroristas na Caxemira faz parte desta estratégia.

Não há nenhuma dúvida que a Índia enfrentou imensos desafios de segurança nos últimos 60 anos de independência. O país sofreu quatro grandes guerras convencionais de fronteira além de uma guerra limitada em Kargil. Existe um ambiente nuclearizado na região, sendo que, China e Paquistão possuem armas nucleares. Ainda existem disputas territoriais com seus vizinhos. Com respeito à China, apesar da ampla melhoria nas relações, ainda existem certas questões que mantêm ambos os países cautelosos um em relação ao outro, particular-

⁸ Varun Sahni, *India Brazil and South Africa: Three pathways to regional insecurity*, (CIDE, 2000) p.18





mente no que se refere às fronteiras e à assistência militar chinesa para o Paquistão, especificamente nos campos nuclear e de mísseis.

No entanto, discute-se que as ameaças não tradicionais de segurança atingiram uma maior projeção no contexto atual. Essa tendência emergiu devido a certas mudanças sistêmicas globais. Primeiro, as tendências globais indicam uma mudança na natureza da guerra e dos conflitos. Guerras tradicionais de conquista de território já estão limitadas aos arquivos de história porque a razão para tais guerras não existe mais. Segundo, a existência de armas nucleares com sua tremenda capacidade destrutiva limitou o escopo de guerra entre estados que possuem tal capacidade. Como opina Van Creveld, “Da Europa Central até a Caxemira, do Oriente Médio até a Coréia, as armas nucleares estão tornando impossível que grandes unidades territoriais soberanas ou estados lutem entre si sem correr o risco de suicídio mútuo”.⁹

Assim, as possibilidades de uma grande guerra convencional ou de uma guerra nuclear não são mais viáveis. Uma guerra convencional limitada é uma possibilidade. A outra opção disponível é o uso de força militar coercitiva. Apesar da preocupação com ameaça de guerra na região ter sido reduzida, permanecem receios quanto à proliferação de armas de destruição em massa e o risco de que elas caíam nas mãos de atores não estatais. O Ministério da Defesa Indiano parece perceber a gravidade do assunto, por isso expõe que: “o país enfrenta uma série de conflitos de baixa intensidade, caracterizados por movimentos e ideologias tribais, étnicos e de esquerda, bem como a “guerra por procuração” administrada pelo Paquistão e por vários grupos “*jihads*” radicais através do instrumental do terrorismo.

A Índia também é afetada pelo tráfico de drogas e pela proliferação de armas leves.¹⁰ Em uma visão mais abrangente também se inclui a percepção da instabilidade causada pela expansão do fundamentalismo e do terrorismo em Bangladesh e no Paquistão, bem como sobre a ameaça dos insurgentes Maoístas no Nepal. Inclui-se ainda nesta agenda, o frustrado processo de paz no Sri Lanka. Portanto, a Índia é acometida crescentemente pelo desafio da construção da paz e resolução de conflitos na região.

A Índia também enfrenta vários obstáculos não tradicionais de segurança. Um dos maiores desafios é o da **segurança energética**. Isto

⁹ Martin van Creveld, *On Future War* (London: Brassey's, 1991) p.194

¹⁰ “Security Environment” em <http://mod.nic.in>





envolve essencialmente assegurar a provisão ininterrupta de energia para manter as atividades econômicas e comerciais necessárias para o crescimento econômico sustentável. Em relação à nação indiana, o problema da segurança energética emana do desequilíbrio crescente entre a demanda de energia e sua provisão através de fontes internas, o que resulta em uma maior dependência das importações. Dando relevo ao assunto, o Presidente A.P.J. Abdul Kalam disse, “A independência energética deve ser a maior prioridade de nossa nação.”¹¹

No momento, a Índia é o sexto maior consumidor de energia no mundo e projeções a apontam como o quarto maior consumidor antes de 2010, atrás apenas dos Estados Unidos, China e Japão. Sua economia projeta um crescimento de 7% a 8% durante as próximas duas décadas, e em sua esteira um aumento significativo na demanda por petróleo. Por mais de uma década, o consumo de energia indiano cresceu em ritmo mais acelerado que sua economia, e aparentemente, esta tendência não mudará. Além disso, mesmo que a Índia reduza o uso de petróleo no setor industrial e de energia, a demanda por petróleo no setor de transportes não mostra nenhum sinal de enfraquecimento. Devido à estagnação da produção crua doméstica, a Índia importa aproximadamente 70% de seu petróleo. Sua dependência está crescendo rapidamente. A Perspectiva de Energia Mundial (World Energy Outlook), publicada pela Agência de Energia Internacional (International Energy Agency), projeta que a dependência da Índia em importações de petróleo crescerá a 91.6% antes do ano de 2020.

Na última década, a Índia emergiu como a quarta maior economia do mundo em termos de Paridade de Poder de Compra (PPC). Em condições mais absolutas, como o Conselho de Inteligência Nacional (National Intelligence Council - NIC) nos EUA sublinhou recentemente, a Índia começará a ultrapassar, em termos econômicos, todas as nações Ocidentais, exceto os EUA, antes de 2020. Conseqüentemente, a segurança energética é crucial para sustentar as taxas de crescimento atuais. No curto prazo existem poucas probabilidades de redução das importações de energia. Atualmente cerca de 65% das importações de petróleo cru vêm da Ásia Ocidental e o resto de várias partes do mundo, inclusive da África e América Latina. Iniciou-se também a aquisição de ativos de petróleo e gás em diferentes partes do mundo desde

¹¹ “Address to the nation on the eve of the 59th independence day- 2005” em <http://presidentofindia.nic.in/scripts/independencedetail.jsp?id=6>





o Sudão até Sakhalin. Recentemente a Comissão de Gás Natural de Petróleo (Oil Natural Gas Commission - ONGC) identificou 22 países para considerar a exploração, produção, transporte por oleoduto e refino de hidrocarbonetos.¹² No longo prazo, a Índia terá de substituir suas fontes de energia de combustíveis fósseis para fontes de energia renováveis como biocombustíveis, energia eólica, solar e nuclear.

Outro desafio de segurança crucial enfrentado pela Índia atualmente é o *terrorismo*. Ao passo que a globalização produziu uma fluidez das fronteiras, infelizmente também permitiu que muitos problemas de segurança atingissem dimensões perigosas. O espectro do terrorismo internacional é um destes fenômenos. Após o 11 de setembro, o terrorismo tomou o centro do palco nas discussões de segurança. O sombrio ator não estatal - um terrorista que estava à margem dos discursos de segurança é agora a nova ameaça. Uma ameaça que se tornou global. Indianos sofreram com o terrorismo transfronteiriço por décadas.

O terrorismo patrocinado pelo Paquistão paralisou a vida normal em Jammu e Caxemira desde os anos 1980. De acordo com estimativas indianas, o terrorismo reivindicou desde 1990, 34.000 vidas entre elas 12.000 civis e 18.000 terroristas. O Paquistão também está envolvido na provisão de armas e ajuda financeira para os Naxalites e grupos separatistas ativos na Índia.¹³ Fora o Paquistão, a organização dos Tigres do Tamil (The Liberation Tigers of Tamil Eelam-LTTE), treinou a Frente Unida de Liberação de Assam (United Liberation Front of Asom-ULFA) e Maoístas da Índia e Nepal respectivamente. Igualmente existem informações de que Maoístas no Nepal também trabalham em proximidade com o Grupo de Guerra Popular (People's War Group - PWG) de Andhra Pradesh.¹⁴

Ligado a este assunto está o tema das *redes criminosas transnacionais*. Muitas destas redes não são puramente criminosas, mas foram se envolvendo na política indiana, lhes proporcionando certos níveis de imunidade em relação às autoridades indianas.¹⁵ Mais ainda, a Índia é seu alvo principal, o que torna difícil a procura por parceiros interna-

¹² The Financial Express, 11 de Agosto de 2005.

¹³ Afsar Karim, Terrorism and Indian response in NS Sisodia and C Uday Bhaskar in Emerging India, *Security and foreign policy perspective*. (IDSA, 2005) p.332

¹⁴ PR Chari, ed. Alternative approaches to security (Samskriti, New Delhi, 2005) p.325

¹⁵ *Vohra committee report* submitted to Ministry of Home affairs, government of India, 9th July 1993, p.4





cionais com causas comuns para enfrentá-las. Entretanto, algumas destas redes foram proscritas como resultado da ‘guerra contra o terror’.

O mais conhecido destes grupos é a rede de Dawood Ibrahim [D-Company]. Originalmente um empreendimento criminoso baseado em Bombaim [Mumbai], hoje está envolvido em atividades desde extorsão até o terrorismo na Índia. A rede recebe apoio ativo do Inter-Serviço de Inteligência do Paquistão (Inter-Services Intelligence-ISI), e sabe-se que o próprio Dawood Ibrahim está baseado em Carachi e viaja com passaporte paquistanês. Mas as atividades de Ibrahim ficaram tão diversificadas que ele está agora na lista de “terroristas globais” dos EUA e da ONU devido ao seu papel de financiador e apoiador da Al-Qaeda. Não obstante, Ibrahim permanece em liberdade no Paquistão e sua rede se mantém intacta.

Tais grupos estão ligados a vários empreendimentos criminosos transnacionais como o tráfico de drogas e armas leves, lavagem de dinheiro e foram utilizados pela rede de A.Q. Khan.¹⁶ O tráfico de armas leves na região começou como uma seqüela da guerra afegã, primeiro afetando o Paquistão, mas atualmente tornou-se um problema mais difundido. Esta proliferação de armas leves está mudando o caráter das insurreições na Índia, tornando-as mais violentas e menos suscetíveis à resolução (esta difusão, pelo menos em parte, também explica o seu crescimento em número em várias partes da Índia). O mercado para armas é grande e acessível, e encorajou um ressurgimento do extremismo de esquerda que no presente está ligado aos Maoístas Nepaleses.

Estas redes também estão conectadas ao *tráfico de drogas*. A Índia está cercada por duas das três maiores regiões produtoras e exportadoras de narcóticos do mundo. Há indicações que o tráfico de narcóticos do eufemisticamente chamado “Triângulo Dourado” que abrange Myanmar-Tailândia-Laos, constitui a principal fonte ilícita de heroína e ópio, embora tenha apresentado um declínio em anos recentes. Involuntariamente a Índia se tornou um país de passagem (diretamente e através do Nepal) e uma quantidade expressiva, se não a maioria, dos crimes e da violência em nossa região Nordeste estão ligados a este fator.

O Sul da Ásia é no momento um ponto de trânsito de drogas, ao invés de consumidor. Porém, com a Índia e outros países Sul Asiáticos

¹⁶ David Albright and Corey Henderson, “Unraveling the AQ Khan and future proliferation *Third World Quarterly* Spring 2005





prosperando, há o potencial para isto mudar e os governos na região estão ignorando este risco às suas expensas. A lavagem de dinheiro na Índia é outra atividade ligada a estes grupos criminosos. Embora, tendo originalmente uma função social para que migrantes pobres do Sul da Ásia trabalhassem na Ásia Ocidental, as denominadas redes ‘hawala’ ficaram extremamente poderosas e perigosas. Mas diferentemente de outras organizações criminosas transnacionais mencionadas, as redes “hawala” sofreram o escrutínio da comunidade internacional por causa de suas ligações, financiando ou apoiando o terrorismo global. Embora, certamente ainda não eliminadas, existe maior cooperação internacional na luta contra estas redes.

Suspeita-se que algumas destas redes criminosas têm sido usadas pelo governo paquistanês e suas agências, especialmente a rede de A.Q. Khan, para o tráfico de Armas de Destruição de Massa. Esta ligação entre empreendimentos criminosos e a proliferação de Armas de Destruição em Massa torna particularmente necessário desenvolver a cooperação internacional nestes assuntos.

A *imigração ilegal* é um dos desafios não tradicionais de segurança mais sérios. Na Índia, ela acontece através de sua enorme e permeável fronteira. Bangladesh em particular representa um problema, com elevadas quantidades de imigrantes e grandes dificuldades para regular os fluxos. Embora a seriedade deste tema seja reconhecida, não obstante, é um problema de difícil solução, porque está emaranhado em assuntos políticos domésticos. De acordo com estimativas oficiais indianas, há aproximadamente 15 milhões de bengaleses ilegais na Índia, que, por sua vez, se recusa a aceitar os imigrantes como cidadãos de Bangladesh.

A *imigração ilegal* de bengaleses é uma causa significativa de conflitos étnicos no nordeste da Índia onde este fluxo alterou o equilíbrio de comunidades étnicas, provocando violência inter-étnica. Mas a imigração ilegal também se tornou uma fonte de empreendimentos criminosos transnacionais, alguns dos quais a polícia indiana e agências de segurança acreditam, também estão ligadas ao terrorismo. Mas Bangladesh não é o único dos vizinhos da Índia que representa um problema: dezenas de milhares de tamienses do Sri Lanka fugiram do conflito desta ilha conturbada e se instalaram na Índia (entretanto, diferentemente dos imigrantes de Bangladesh, a vasta maioria destes é formalmente registrada como refugiados). De acordo com o Ministério do Interior da Índia 278.480 refugiados entraram em território indiano





desde 1983. Considerando que a luta no Nepal entre os Maoístas e o governo vem crescendo, centenas de milhares de Nepaleses também se mudaram para a Índia. Se a situação em qualquer um destes países piorar, a Índia pode esperar outro afluxo de população não desejada ao país que se torna alarmante.

As crescentes *ameaças marítimas* não tradicionais na região do Oceano Índico também são um foco de preocupação. A Índia tem um litoral de cerca de 7.600 quilômetros e uma zona econômica exclusiva (ZEE) de mais de 2 milhões de quilômetros quadrados. Os territórios insulares no Leste estão distantes 1.300 quilômetros do território principal. A doutrina marítima indiana fornece uma indicação das ameaças de segurança emergentes.¹⁷ A pirataria tem-se elevado particularmente. As águas indonésias, da Baía de Bengala e do Chifre Africano estão entre as áreas mais afetadas do mundo. O uso de armas sofisticadas e violência crescente é particularmente angustiante. Mais preocupante, são as notícias de que vários grupos de terroristas recorreram ao terror marítimo na forma de seqüestro de veículos comerciais. Em particular os Tigres do Tamil (LTTE) foram acusados de tais ações no passado.

Além disso, a descoberta de efetivo operacional da Al Qaeda em um container em janeiro de 2002 serviu para acentuar a importância da segurança de containeres. Com o aumento dramático no número de transporte de containeres através dos mares este problema cresceu. O EUA lançaram a Iniciativa de Segurança de Containeres (Container Security Initiative - CSI) que é bem-vinda. Também muitas das organizações de terroristas têm frota mercantil própria. Estes navios são registrados sob as “Bandeiras de Conveniência” (por exemplo, registrados no Panamá, Libéria ou Chipre) tornando virtualmente impossível de rastreá-los. Combinado a isso, a região do Oceano Índico se tornou outro teatro para o tráfico de drogas do Crescente Dourado e da região do Triângulo Dourado na Ásia. Mais importante, desastres naturais como o Tsunami e o Katrina trouxeram a área de gerenciamento de desastres à vanguarda.

Vamos trocar de marcha para tocar num assunto que não é concebido frequentemente como um desafio de segurança para a Índia atual, entretanto seguramente está emergindo como um. Durante as últimas

¹⁷ *Indian Maritime Doctrine* Integrated Defence headquarters, Ministry of Defence, 2004





duas décadas a população indiana contaminada pelo HIV/AIDS aumentou de 2 milhões de pessoas para 5,1. De acordo com os números oficiais, quase um por cento da população adulta da Índia está carregando o vírus mortal agora. Também certas cidades e regiões indianas estão informando taxas de infecção maiores de 5%. As aspirações da Índia para o futuro serão afetadas severamente pela epidemia.

O impacto negativo maior será demográfico. Antes de 2020 calcula-se que 64% da população estaria na faixa etária da população economicamente ativa. Porém, a faixa etária média da população infectada com o HIV está atualmente entre 25-30 anos de idade. Uma epidemia severa implicaria em 140 milhões de novas infecções de HIV, o que conduziria à perda de 100 milhões de pessoas em idade economicamente ativa. O impacto sócio-cultural de tal eventualidade será imenso. Enquanto não há nenhum dado abrangente disponível sobre a extensão das infecções nas forças armadas. Certos relatórios sugerem que a doença alcançou o efetivo militar, entretanto, os números são, no momento, restritos.¹⁸

EM RELAÇÃO À COOPERAÇÃO NO IBAS

Uma Índia democrática com valiosas experiências na construção de uma união multiétnica federal, e os desafios de segurança que traz consigo, deve trabalhar em conjunto com outros Estados com a mesma mentalidade para construir um futuro equitativo, próspero e seguro através do aprofundamento de estruturas multilaterais ao mesmo tempo em que dá passos independentes para salvaguardar sua segurança. É neste pano de fundo que o foro do IBAS é uma iniciativa bem-vinda. Enquanto a Índia, Brasil e África do Sul são três países diversos, situados em regiões de segurança diversas, eles compartilham uma visão de mundo semelhante. Ainda mais, Índia, Brasil e África do Sul são três poderes regionais dominantes. Os céticos insinuam que embarcar em tal exercício atrapalhará os compromissos regionais da Índia. Porém, no período da globalização fica difícil países permanecerem limitados a agrupamentos regionais. Na realidade, este esforço abre novas oportunidades para cooperação. Neste contexto uma colaboração trilateral em assuntos de energia é uma possibilidade.

¹⁸ Happymon Jacob, *HIV / AIDs as a Security Threat to India* (New Delhi: Manohar, 2005)





A Índia é um país deficiente em energia e poderia ganhar com o conhecimento da África do Sul em gaseificação de carvão e do Brasil dentro do setor de biocombustível. Da mesma forma que a Índia, tanto a África do Sul quanto o Brasil fazem parte de um grande número de instrumentos regionais e multilaterais para controlar a ameaça do terrorismo. Esta realização poderia fornecer algumas ferramentas inéditas para lidar com este castigo mortal. Sinergias também podem ser desenvolvidas para lidar com as ameaças marítimas, devido ao fato de que os três países são forças marítimas. Finalmente, a Índia, África do Sul e Brasil enfrentaram a epidemia da AIDS durante as últimas duas décadas. O Brasil teve uma taxa de sucesso considerável no combate à doença. Ainda que seja verídico que, a tipologia e a natureza da expansão da infecção são capazes de variar, no entanto, poderiam haver algumas abordagens úteis que Índia e África do Sul podem emular. Assim, o foro do IBAS poderia ser um pioneiro em cooperação Sul-Sul e sinergias poderiam ser exploradas em prol de benefícios mútuos.







4. Brasil: a dialética segurança/integração sul-americana

Paulo Fagundes Visentini¹

O advento da globalização introduziu novos e perigosos desafios ao projeto nacional brasileiro. Enquanto a agenda neoliberal produzia a abertura do mercado interno brasileiro e a privatização/desnacionalização das empresas públicas estratégicas (debilitando a capacidade de ação do Estado nacional), o sistema internacional que se conformava com o fim da Guerra Fria exigia dos países periféricos a adesão aos chamados *Regimes Internacionais*. Estes, entre outras coisas, exigem a redução da capacidade de defesa dos países de porte médio como o Brasil e a aceitação das novas formas de poder supranacionais, monitoradas pelas grandes potências.

Contrariando uma rica tradição diplomática, que entre outras coisas defende as noções de soberania e não-intervenção, os governos dos anos 90 (com exceção do governo Itamar Franco) aderiram à nova agenda globalizante, renunciando a importantes instrumentos de poder, que haviam sido obtidos com grande sacrifício social e econômico. Pior ainda, num cenário limite até a integridade e unidade territorial deste país-continente corre perigo, especialmente no que tange à Amazônia. Assim, no século XXI o Brasil precisa recuperar sua posição como Estado westfaliano, criando um espaço integrado, pacífico e cooperativo, na América do Sul, ao mesmo tempo estabelecendo alianças estratégicas com outros pólos de poder dotados da mesma perspectiva, contribuindo para a formação de um sistema mundial multipolar.

¹ Professor de Relações Internacionais na UFRGS e Coordenador do Centro de Estudos Brasil-África do Sul do NERINT/ILEA/UFRGS e FUNAG/MRE.





O Brasil é um gigante, mas de “pés de barro”. Quinto país do mundo em território e população e décima economia do mundo ele integra, junto com os Estados Unidos e a China, um grupo seletivo entre que está simultaneamente nas três categorias, dentre os dez maiores em população, PIB e território. Todavia, embora seja o único país ao sul do Equador com uma economia completa, do agrobusiness moderno à indústria de informática, está entre os de estrutura social mais desigual. São Paulo, seu coração industrial e caótica megalópole de 17 milhões de habitantes, tem mais helicópteros e aviões particulares que Nova Iorque, mas ao mesmo tempo o crime organizado é capaz de paralisar a cidade por dias (como ocorreu em maio de 2006) e a percentagem de desempregados e socialmente excluídos é elevadíssima. Ainda que seja um país de mestiços, com uma cultura e a língua única, trata-se do segundo país do mundo em número de negros (ex-escravos), majoritariamente pobres (o primeiro é a Nigéria).

SOBERANIA E NÃO-INTERVENÇÃO NA PERSPECTIVA BRASILEIRA

As noções de soberania e não-intervenção têm sido fundamentais para a política externa brasileira desde a independência. Mesmo no final do século XX, com a integração Brasil-Argentina, o Mercosul e a sinalização de vontade política para a criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana, o Itamaraty (Ministério das Relações Exteriores) ainda mantém apego a estes princípios, em que pese toda a conjuntura adversa da globalização. Tais projetos somente se afirmariam se o Brasil exercesse determinado papel de liderança regional, o que implicaria em se envolver mais ativamente em situações de crise nos países vizinhos.

Para San Tiago Dantas, chanceler durante a Política Externa Independente (1961-64), que enriqueceu tal tema enfatizando a noção jurídica, “os princípios de não intervenção de um Estado nos negócios internos de outro, e de autodeterminação dos povos, estão incorporados ao direito internacional público codificado americano. (...) O princípio não tira o seu valor excepcional para as nações, especialmente americanas, unicamente de sua racionalidade jurídica. Na verdade, ele protege alguma coisa de vital, que é a autenticidade do processo ao longo do qual se opera a transformação dos povos e se dá o pleno





amadurecimento de suas independências. (...) A defesa do Direito, no mundo em que vivemos, para as nações militarmente fracas e que não dispõe de recursos, nem econômicos nem tecnológicos, para poderem fazer frente aos problemas de segurança, com as grandes armas nucleares e termonucleares da atualidade, a linha defensiva para essas nações, aquela de onde não podem recuar, aquela de onde não podem consentir que se abra uma fissura, porque depois dessa fissura nada mais existe senão o desconhecido, é a intangibilidade da norma jurídica (...) Para os Estados que sabem que esse poder não se encontra nas suas mãos, o que se impõem é se aferrarem nos ideais da Justiça e do respeito à ordem jurídica, única fortaleza que está ao alcance dos que querem a sua própria independência e civilização”².

A Constituição da Republica Federativa do Brasil de 1988 traz explicitado, entre os seus Princípios Fundamentais, no art. 1º, I, a *soberania* como atributo para a constituição do Estado Democrático de Direito. E, no âmbito das suas relações internacionais (art. 4º), rege-se pelos princípios de independência nacional, autodeterminação dos povos, *não-intervenção*, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica de conflitos entre outros.

Durante os anos 90 o Brasil procedeu a uma abertura unilateral (ainda que parcial) de seu mercado interno, no contexto da globalização, do neoliberalismo e do Consenso de Washington. Sem dúvida, houve uma relativa renúncia de soberania quanto à livre escolha do modelo de desenvolvimento interno e ao estabelecimento de parcerias extra-continentais. Convergindo com a nova agenda internacional pós-Guerra Fria, o país recuou no conceito de soberania igualmente quanto a questões de meio ambiente, patentes, energia nuclear (TNP) e ao entendimento do papel estratégico reservado ao Estado de companhias do setor energético e de telecomunicações, com privatizações desnacionalizantes.

Contudo, mesmo neste novo contexto, as noções de soberania e não-intervenção sobreviveram no Brasil num nível superior ao dos demais países latino-americanos, à exceção de Cuba, que é o país mais independente (embora pagando elevado preço por isso). Durante a crise do Haiti, em 1993-94, o Itamaraty discordou do enfoque intervencionista da OEA (Organização dos Estados Americanos), ainda que reconhecendo a gravidade da situação. Nas diversas crises que marcaram

² Ibid, p. 203 DANTAS, San Tiago. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962





a gestão de Fujimori, no Peru, o Brasil posicionou-se a favor da não-ingerência, reconhecendo o governo daquele país. Inclusive em 2000, quando da contestada segunda reeleição de Fujimori, o que acarretou, como conseqüência, um relacionamento difícil quando da ascensão do presidente Toledo. Quanto ao Plano Colômbia, o Brasil teme ver a militarização e a ingerência de países de fora da região, como os EUA, justamente em suas fronteiras.

Embora esta afirmação do princípio de soberania tenha implicado no não exercício de uma liderança na região, em outras situações o Brasil envolveu-se em assuntos nacionais e regionais nos países vizinhos, mas seguindo rigorosamente as normas internacionais. Foi assim nas diversas crises que atingiram a jovem e frágil democracia paraguaia nos anos 1990, nas quais o Brasil atuou, afinado com os parceiros do Mercosul. Da mesma maneira, durante o conflito militar fronteiriço entre Equador e Peru, o Itamaraty recuperou seu antigo papel de mediador, e obteve sucesso na mediação.

O Brasil e a América do Sul encontram-se afastados dos pólos mais importantes do sistema mundial, e o Itamaraty, consciente das debilidades que o país ainda possui, evita adotar práticas na região que possibilitem às grandes potências agir da mesma forma contra ele. Talvez neste ponto resida a explicação para o paradoxo de um país que aspira à liderança sub-regional, mas se recusa a se comportar como líder: a consciência das debilidades, especialmente sociais, de um país gigantesco. Uma debilidade estrutural que, desde a escravidão, limita nossa inserção internacional. Este é o elemento oculto que fundamenta a noção de soberania e não-intervenção explicitada por Rio Branco, San Tiago Dantas e Araújo Castro, e que ainda possui forte apoio no Estado e na sociedade brasileiras.

Mesmo assim, o Brasil não deixou de atuar, sob mandato das Nações Unidas, em ações de manutenção da paz, especialmente no Haiti e na África. O país participou de forças da ONU em Angola, monitorando a retirada das tropas cubanas, o cessar-fogo do governo angolano e da UNITA e de ajuda humanitária. Para o Brasil, a África austral, particularmente sua vertente atlântica e os países de língua portuguesa, representam uma área prioritária, seja pela segurança no Atlântico Sul, seja pela inserção brasileira na África, onde o país tem interesses econômicos não negligenciáveis. O Brasil, desde os anos 60 luta contra a militarização do Atlântico Sul e, em 1993, lançou a iniciativa da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZoPaCAS), da qual resultou





um acordo para o estabelecimento de uma Zona de Paz. Este interesse ganhou nova dimensão com o surgimento da nova África do Sul pós-Apartheid e um governo liderado pelo CNA em Pretória em 1994.

AMAZÔNIA: AMEAÇAS TRADICIONAIS E NÃO-TRADICIONAIS

No tocante especificamente à segurança do Brasil, um problema que ressurge em diversos momentos históricos é à questão da Amazônia e os constantes e fundados rumores sobre a existência de ameaça à soberania nacional na região, desde os anos 60. Isto alimentou a lógica geopolítica, na qual a Amazônia constituía em um vazio demográfico a ser preenchido pelo excesso populacional do sul/sudeste do país. A experiência de indução de povoamento pela lógica geopolítica, teve resultados ambíguos, pois grande parte da migração interna para a Amazônia se originou de outro vazio demográfico, o nordeste brasileiro. Durante o regime militar, foram feitas diversas tentativas de indução de desenvolvimento, indo desde a colonização pela presença militar, passando por projetos agro-industriais, até o estabelecimento da Zona Franca de Manaus.

Assim, mais que uma questão de segurança, a Amazônia representa uma questão nacional, uma vez abarca metade do território do país. Existe uma histórica preocupação sobre o seu valor para o futuro do Brasil. Ao longo do tempo, houve tanto o receio de uma conquista demográfica pelos vizinhos, quanto de um ato de força por parte das potências do hemisfério Norte que pudessem produzir um fato consumado. Essa questão, atualmente, se expressa pelo risco de uma perda de controle concreto do território para atores sem identidade de Estado (a guerrilha, o narcotráfico, organizações não-governamentais - ONGs, “nações” indígenas) ou pela perspectiva difusa de uma internacionalização da Amazônia, a partir de uma má gestão brasileira da região.

É a partir do Tratado de Cooperação Amazônica, assinado em 1979, que se procurou a integração física e o desenvolvimento da Amazônia continental. Com essa iniciativa, se pretendia afastar qualquer tentativa de controle internacional sobre a região, pois, regionalizando a solução do problema, os países signatários (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela) estariam resguardando sua capacidade de decisão na Amazônia. Tal solução garantiria a segurança pela





cooperação sem recurso aos meios militares, se o pacto realmente produzisse resultados concretos no marco dessa cooperação.

Atualmente, a manutenção da soberania sobre a Amazônia, vincula-se, também, à nova agenda de segurança (narcotráfico, guerrilhas colombianas) que pode ser percebida através da ativação do primeiro complexo operacional de segurança da Amazônia (SIPAM-SIVAM) que retoma uma posição assertiva do Estado em defesa da soberania nacional.

Uma das questões não-tradicionais de segurança que afeta a Amazônia é a demarcação das imensas reservas indígenas e as questões ambientais. Populações pobres de outras regiões invadem áreas demarcadas como reservas indígenas ou de preservação ambiental para extrair madeira, caçar ou capturar animais silvestres ou abrir garimpos clandestinos, os quais causaram danos ambientais e incidentes fronteiriços, ao ingressar em territórios de outro país, particularmente como foi o caso da Venezuela. Há uma dimensão internacional complicada, com a ação de ONGs de proteção aos indígenas e ao meio ambiente, numa região onde é fraca a presença do Estado e a ação de suas instituições. No mesmo caminho, camponeses sem terra ocupam zonas dominadas por grandes latifúndios e são, muitas vezes, mortos por assassinos de aluguel a mando dos latifundiários ou pelas forças policiais, com ampla repercussão internacional.

A INTEGRAÇÃO REGIONAL COMO MARCO DE SEGURANÇA

O Brasil, nesse contexto, não adotando uma posição de contestação à ordem internacional, optou pela construção de espaços reservados de paz, desarmamento e não proliferação, seja por demonstrações reiteradas de confiança e credibilidade, pela adesão a diversos regimes de não proliferação de armas de destruição em massa, seja ainda pela construção de foros de concertação política. O país, neste contexto, reorientou sua estratégia na área de segurança priorizando os espaço sub-regional (Mercosul e América do Sul).

Segundo Georges Lamazière, o conceito América do Sul, de clara obviedade geográfica, mais apropriado que América Latina – de inspiração francesa – se ancora na suposta capacidade aglutinadora de similitudes e afinidades culturais, e adquiriu maior evidência com a adesão do México ao NAFTA. Sem excluir a participação ativa deste país nos diversos processos políticos e econômicos, o Brasil tem dado importân-





cia crescente à sua vizinhança imediata, fazendo do tema da integração física o cerne de uma proposta de integração do espaço sul-americano³.

A partir de transformações tanto no plano doméstico, quanto em seu entorno regional imediato, a evolução das estratégias internacionais do Brasil tem apontado para uma inserção internacional desmilitarizada. De um lado o continente sul-americano é uma área livre de conflitos internacionais convencionais, de modo a continuar não havendo justificativa para uma corrida armamentista, e de outro, a proteção do “guarda-chuva” nuclear norte-americano torna pouco provável uma ameaça externa. Do ponto de vista interno, os formuladores de política externa e de defesa não encontram na maior parte da população e das elites, depois da instauração do regime democrático, apoio a uma política externa belicista.

Assim sendo, a inserção internacional do Brasil, mais nítida no governo de Fernando Henrique Cardoso, define-se pela demarcação da região sul-americana como área de influência (via integração regional), a partir de duas frentes: frente platina e frente andina e, também, pelo multilateralismo, tanto na área de segurança, quanto na econômico-comercial, para contrabalançar a hegemonia hemisférica norte-americana. A área platina, que historicamente representou a área potencialmente mais conflituosa para o Brasil, devido à competição com a Argentina, iniciou, já a partir da década de 80, a implementação de medidas de construção de confiança (*confidence building measures*), com acordos inclusive na área nuclear, possibilitando que a integração regional fosse efetivamente consolidada, em dezembro de 1994, com a criação da união aduaneira e a instituição da Tarefa Externa Comum (TEC) pelo Protocolo de Ouro Preto.

Contudo, o marco inicial do relacionamento Brasil-Argentina, e que, posteriormente, vai pautar a articulação dos outros países em torno do projeto de integração, já na década de 1990, tem como ponto de partida o Acordo Tripartite de Cooperação Técnico-Operativa (Brasil, Argentina e Paraguai) de 1979, dando início a uma lenta substituição da lógica de competição pela de cooperação política e integração econômica. Em 1996 o Presidente Fernando Henrique Cardoso reforçou a percepção que se implantava no final dos anos setenta, de que a principal preocupação em termos de segurança para o Brasil não era a Argentina e sim a região amazônica⁴.

³ Política Externa, vol 9, nº4, 2001. p. 46.

⁴ RBPI, ano 43, nº2, 2000, p. 111.





No intuito de reforçar seu papel como potência regional, dando estabilidade à região e criando laços de confiança com os países vizinhos, o Brasil assinou, juntamente com a Argentina, em 1990, a Declaração de Foz do Iguaçu sobre Políticas de Salvaguardas Nucleares, dando origem à criação da Agência Brasileira de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC). Tal acordo servia para alavancar a posição do Brasil de tomar providências de salvaguardas e adesões aos instrumentos de não proliferação de caráter mais amplo (Tratado de Não-Proliferação, Washington, 1998), além de apresentar-se ao mundo como uma região efetivamente pacífica.

Essa iniciativa na área de segurança alastrou-se para as áreas política e econômica, e o Brasil passou a atuar, na América do Sul, como promotor da estabilização das áreas conflituosas (mantendo sempre o princípio de soberania e não intervenção, autodeterminação dos povos e da solução pacífica de conflitos), vale destacar, a atuação de mediador do Brasil no caso do conflito entre Peru e Equador, em que o Presidente Fernando Henrique⁵ ressaltou a liderança brasileira, via diplomacia, para resolução de conflitos na região andina, reforçando que a distinção da América do Sul é “ser uma região de paz”. Desde 1979 o país teve atuação de destaque na segurança regional, em decorrência de sua atuação na criação do Tratado de Cooperação Amazônica, envolvendo os países amazônicos da região andina.

Mas foi a partir da década de 1990 que o Brasil passa a ter uma posição mais assertiva na região, conseguindo instrumentalizar seu papel de liderança regional, através do Mercosul. Em 1991 foi criado o bloco envolvendo, além do Brasil e da Argentina, o Uruguai e o Paraguai e, posteriormente, em 1996, como membros associados, Chile e Bolívia. A partir de então o bloco protagoniza negociações com o Pacto Andino para a formação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa), e, antes da crise do real em 1999 e da crise política-econômica Argentina que iniciou em 2001, era um importante instrumento para obter barganhas nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), desde 1994. Em 2006 a Venezuela aderiu ao Mercosul como membro pleno.

Entretanto, embora seja crescente a cooperação militar com os vizinhos (especialmente no governo Lula), inexistiu no bloco um acordo

⁵ Discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em 26 de outubro de 1998. Site do Ministério das Relações Exteriores.





estratégico-militar coletivo, de defesa comum dos países participantes. O que se percebe é uma convergência em torno da “nova agenda” da segurança – democracia, narcotráfico, imigração, controle de armas. Como exemplo, pode-se citar a *cláusula democrática*⁶, que foi retomada como instrumento político em 1996, para evitar uma ação antidemocrática do general Lino Oviedo no Paraguai. Ainda em relação ao controle da segurança regional, foi elaborado, em 1998, um plano geral de segurança para a fronteira tríplice (Brasil, Paraguai e Uruguai), em que foi instalado um sistema único de controle de lavagem de dinheiro, terrorismo, narcotráfico, contrabando, comércio de carros e imigração. E, também, foi criado um sistema comum de controle e rastreamento de armas apreendidas em atividades ilícitas, com tráfico de drogas. A cláusula é retomada, ainda, dentro do contexto regional, para identificar as áreas potencialmente instáveis no entorno do bloco, como Colômbia, Venezuela, Peru e Equador.

Mas, a percepção geral que se tem do Brasil, sobretudo por parte dos EUA, mesmo considerando o aumento nos gastos com defesa (1986: 1,8% do PIB gasto com defesa; 1996: 3,2%, e aumento nas importações de armas⁷), é que o país ainda mantém uma postura reticente ao estabelecimento de mecanismos explícitos de segurança no nível sub-regional e no processo de reforma das instituições de segurança hemisférica. A posição do Itamaraty, através do então Ministro das Relações Exteriores, Luis Felipe Lampreia, é de que a “preocupação do país deve estar voltada para o combate de tráfico de armas, e a diplomacia brasileira tem trabalhado para esse fim na OEA e no diálogo como os outros países da região. Somos um país que dispõe de confiabilidade e credibilidade, produtos de alto valor nas relações internacionais. E temos dado passos concretos para consolidar essa posição, como a assinatura do TNP”⁸.

Em relação às forças armadas, o Brasil Fernando Henrique Cardoso diminuiu o espaço de demanda dessa instituição, a partir da criação do Ministério da Defesa em 1999, unificando as três forças, gerando um certo constrangimento devido a um possível “esvaziamento”

⁶ Instituída em 26 de março de 1991, através do Tratado de Assunção, onde o Mercosul apresenta como objetivo central *consolidar a democracia como um modo de vida e um sistema de governo*.

⁷ (RBPI, ano 43, nº2, 2000, pp. 116-117).

⁸ LAMPREIA, Luis Felipe. *Diplomacia: palavras, contextos e razões*. Rio de Janeiro: Editora Lacerda, 1990.





do efetivo caráter das forças armadas do país. Seguindo uma estratégia mais vinculada à subordinação à área de influência norte-americana, interessa que as forças armadas tenham sua autonomia limitada e, de certo modo, se tornem inoperantes como agentes externos (transformando-as numa espécie de força policial), uma vez que seus sistemas de controle são subsidiados por países de tecnologia avançada.

A inauguração do Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam), na década de 90, mostrou a vulnerabilidade de uma região de vital importância para os países amazônicos, incluindo o Brasil, em relação ao controle das atividades realizadas no interior da floresta. Criou, ainda, debates em torno da legitimidade do governo brasileiro para abater aviões não identificados.

É justamente a frente andina que representa o maior desafio para o Brasil no âmbito de sua política externa regional. Considerando aspectos como ruptura na ordem constitucional (autogolpe de Fujimori no Peru; queda constitucional de Pérez na Venezuela e, depois, golpe – fracassado – contra o governo constitucional de Hugo Chávez, derrubada de dois presidentes no Equador e de outros dois na Bolívia, movimentos protagonizados por levantes populares), violação dos direitos humanos (Colômbia), intensificação do narcotráfico (Colômbia, Venezuela, Peru e Brasil), o país vê-se na contingência de buscar, por via diplomática, o incentivo à integração regional. É o caso, por exemplo, da formalização do Acordo Parcial de Complementação Econômica, entre Mercosul e países da Comunidade Andina das Nações (CAN), em 1999, sinalizando para a formação de uma área de livre comércio.

A CÚPULA DE BRASÍLIA E A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

Face ao conjunto de desafios que se avolumavam, em particular a crise do Mercosul (gerada pela fuga de capitais em 1998), a diplomacia brasileira respondeu tentando fazer avançar o processo de integração sul-americana, através da convocação da Cúpula de Brasília. Tal iniciativa, contudo, coincidia com o início da recessão e da sucessão presidencial dos Estados Unidos. Assim, Washington lançou, desde o início do segundo semestre de 2000, um conjunto de ações destinadas a bloquear os avanços brasileiros e a acelerar as negociações e a implantação da ALCA.





O lançamento do Plano Colômbia de ajuda no combate ao narcotráfico, oficializado pela Casa Branca em 31 de agosto de 2000, e a realização simultânea da Cúpula de Brasília, reunindo os dirigentes sul-americanos, explicitaram duas tendências opostas (mas associadas) que vêm se desenvolvendo na América do Sul. Trata-se de duas respostas distintas ao fim da estabilidade político-econômica estabelecida no início da década. Esta teria afirmado a primazia da economia de mercado, aberta no plano internacional como parte da globalização, e o estabelecimento de políticas neoliberais privatistas e desregulamentadoras no plano interno. Paralelamente, afirmou-se a democracia liberal, com o fim dos regimes autoritários e o refluxo da esquerda.

O novo modelo econômico, ao contrário do que se afirmava oficialmente, gerou graves problemas sociais que, mais cedo ou mais tarde, viriam a afetar o âmbito político e econômico. Este problema, longamente camuflado pela estabilidade financeira, revelou-se com força quando das sucessivas quedas das bolsas de valores a partir de 1997, fenômeno que atingiu o ápice com as fugas de capitais especulativos e a desvalorização do Real no início de 1999. Ao longo deste período ocorreram diversas crises de governabilidade, como as do Paraguai, Equador, Venezuela e, mais recentemente, Peru, para não falar de explosões sociais localizadas em quase todos os países da região.

Neste contexto, os EUA lançaram o Plano Colômbia. Os problemas colombianos, como as guerrilhas de esquerda, o narcotráfico e os esquadrões da morte de extrema direita não são novos, nem sofreram uma intensificação que justificasse tal política. Uma intervenção militar direta e demorada na região, ou mesmo um apoio mais íntimo e explícito às forças de segurança colombianas, teriam um custo político inaceitável para a Casa Branca. Além disso, uma militarização americana discreta, seletiva e especializada já existe nos Andes, independentemente do Plano Colômbia. Então, qual o sentido desta iniciativa?

Além da demonstração de força no combate ao narcotráfico (e, implicitamente, às guerrilhas de esquerda, que controlam um terço do país) e em apoio ao governo aliado do presidente Pastrana, Washington procurava demonstrar aos países da região que está atento à evolução dos acontecimentos, para apoiar os aliados e coibir os “desviantes”. Neste caso, ao lado da Colômbia está a





Venezuela, onde o presidente Chávez não apenas desmantelou pacificamente o modelo político vigente, que é o mesmo em toda a América Latina, como ainda esboça um novo regime interno e um comportamento diplomático autônomo (resgatando o nacionalismo e o terceiromundismo).

A decisão brasileira de convocar a Reunião de Cúpula Sul-Americana de Brasília, que propôs o estabelecimento de uma Área de Livre Comércio da América do Sul justamente quando se questionava a própria sobrevivência do Mercosul, pareceu surpreender alguns analistas. Contudo, trata-se de um processo racionalmente explicável, à luz da crise brasileira e das crescentes dificuldades internacionais e regionais. Daí a retomada de um discurso diplomático autonomista (ainda que não confrontacionista) por parte do Brasil, que critica a “globalização assimétrica”.

A preocupação de grande parte do empresariado brasileiro, devida à prolongada recessão e aos riscos que uma possível adesão à ALCA comporta, fez com que o governo buscasse alternativas internacionais. Paradoxalmente, a resposta à crise do Mercosul centrou-se na ampliação da integração para toda a América do Sul. Assim, a iniciativa de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana, proposta pelo Brasil em 1993, acabou avançando por vias transversas, com a decisão da Cúpula de Brasília de iniciar tratativas para o estabelecimento de uma Zona de Livre Comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina e, mais concretamente, a IIRSA (Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana) na área da infra-estrutura.

Além das dificuldades econômico-financeiras de então se combinarem com articulações americanas para antecipar a criação da ALCA (facilitada pela crise do Mercosul), a pressão americana contra a reeleição de Fujimori (e a forma como seu regime entrou em colapso) e o Plano Colômbia, foram percebidas como uma forma de ingerência em assuntos internos de países sul-americanos. Uma militarização ainda maior dos conflitos internos colombianos, produzindo refugiados e outros problemas, é algo que preocupa os países da região. Assim, ao lado de necessidades econômicas, a nova proposta possui uma dimensão política. E o Brasil, neste contexto, encontra espaço para exercer uma certa liderança regional, em concertação com os vizinhos, talvez reforçando sua virtual candidatura a um Conselho de Segurança da ONU reformado.





O COLAPSO ARGENTINO E A CRISE DO NEOLIBERALISMO

O colapso da Argentina no final de 2001 e início de simbolizou a falência de um modelo de inserção internacional, o neoliberal. A situação só não foi pior porque, via Mercosul, a Argentina teve acesso ao mercado brasileiro, mantendo superávit comercial conosco. Contudo, ao mesmo tempo, politicamente o governo argentino deu pouca atenção à integração regional, mantendo uma posição diplomática pró-norte-americana quase caricatural. Sem receber vantagens materiais correspondentes em troca, estabeleceram o que o recentemente falecido chanceler Guido di Tella definiu como “relaciones carnales” com os EUA. Isto contra todo o interesse nacional argentino de longo prazo, ignorando por completo a realidade do poder mundial.

Já a II Reunião de Presidentes Sul-Americanos, realizada em Guayaquil no Equador em julho de 2002, deu continuidade à iniciativa da diplomacia brasileira da Cúpula Sul-Americana de Brasília, ocorrida em 31 de agosto e 1º de setembro de 2000. Apesar do quadro de crise do processo de integração do Mercosul, do colapso argentino, dos problemas políticos que atingem a maioria dos países do sub-continente e da instabilidade econômico-financeira norte-americana e mundial, a reunião demonstrou a vontade política brasileira de avançar a cooperação econômica e política sul-americana.

O presidente Fernando Henrique Cardoso, que discursou em nome dos presentes, criticou a atitude protecionista dos países do Primeiro Mundo no campo comercial, expressou suas dúvidas sobre a viabilidade da ALCA e lamentou a falta de resultado nas negociações Mercosul - União Européia. Além de criticar a política norte-americana, sem se referir formalmente aos EUA, o discurso de FHC pregou a necessidade da associação entre o Mercosul e a Comunidade Andina.

A reunião encerrou com a assinatura de duas declarações conjuntas, uma sobre Integração, Segurança e Infra-estrutura para o Desenvolvimento, e outra sobre o estabelecimento de uma Zona de Paz Sul-Americana, além de iniciativa com os vizinhos amazônicos para o desenvolvimento sócio-econômico da região. Apesar do ceticismo de muitos analistas, a reunião sinalizou uma mudança de rumos, ampliando as propostas feitas pouco antes na Cúpula do Mercosul em Buenos Aires.

A proposta de fusão entre o Mercosul e seus associados (Chile e Bolívia) com a Comunidade Andina enfatizou novamente a antiga iniciativa estratégica da diplomacia brasileira de estabelecer uma





Área de Livre Comércio e, posteriormente, um Mercado Comum Sul-Americano. Tal integração seria um importante instrumento para garantir uma margem de autonomia para o Brasil e a região no contexto do reordenamento mundial. Uma integração entre países em desenvolvimento permitiria aos membros posicionar-se melhor na globalização e ao Brasil, em particular, de constituir um dos pólos de um sistema multipolar no século XXI⁹.

A Declaração sobre a Zona de Paz Sul-Americana, adaptação da Zona de Paz do Atlântico Sul, geraria mecanismos de segurança regional capazes de evitar a militarização contida no Plano Colômbia. A iniciativa entre o Brasil, a Colômbia, o Peru e o Equador visando a inserção das populações amazônicas nas cadeias produtivas nacionais, para integrá-las progressivamente ao mercado mundial, retomou o quadro geral do Pacto Amazônico, num momento em que a região sofre ameaças externas, estabelecendo políticas concretas para ela.

A Declaração Conjunta sobre Integração, Segurança e Infraestrutura para o Desenvolvimento, avançou as propostas definidas pela Cúpula de Brasília, estabelecendo um fórum para criar políticas coletivas de segurança e aprofundar a integração. Frente às dificuldades atuais para a discussão de novas rodadas de liberalização comercial, a criação de uma infra-estrutura interligando a rede de transportes, comunicações e energia dos países sul-americanos estabelece medidas concretas para a integração física das economias. O resultado foi mais promissor do que o estímulo institucional para a simples ampliação comercial.

O GOVERNO LULA, A AGENDA SOCIAL E A SEGURANÇA SUL-AMERICANA

A eleição de Luis Inácio Lula da Silva significou um aprofundamento da política externa que se esboçava já no final do governo FHC e uma nova dimensão para a política de segurança. A recuperação do Mercosul e a integração sul-americana passaram a ser a prioridade número um do novo governo, com iniciativas concretas, como a integração

⁹ Segundo Hélio Jaguaribe, estes pólos do emergente sistema internacional multipolar seriam EUA/NAFTA, União Européia, Rússia, China, Japão, Índia, África do Sul/SADC e Brasil/Mercosul/América do Sul.





da infra-estrutura física da região. Paralelamente, articulava-se uma nova concepção diplomática, reforçando a noção de autonomia e soberania. Da mesma forma, as agendas de segurança e defesa ganharam maior atenção que nos governos anteriores. Quanto aos temas globais, o Brasil busca contribuir para a construção de um sistema mundial multipolar, em lugar da atual “unipolaridade” norte-americana e, nos temas econômicos, o reforço dos organismos multilaterais e as alianças de geometria variável, como o G-22, empregado na reunião da OMC em Cancun, e o G-3 ou IBAS, grupo de cooperação com a Índia e a África do Sul.

No tocante às questões de segurança, os temas sul-americanos, particularmente a Amazônia, são prioritários. O controle das fronteiras, em comum acordo com os vizinhos, está sendo intensificado com vistas a deter as atividades ilícitas transnacionais, como o tráfico de armas e drogas, de implicações profundas em relação à criminalidade no Brasil. Por outro lado, diversas reuniões de ministros da defesa, manobras militares e cooperação entre os exércitos têm sido realizadas com os demais países sul-americanos. Sem dúvida a questão do conflito colombiano é a que mais preocupa o novo governo brasileiro, que busca evitar uma escalada militar na região, nos marcos do Plano Colômbia. A estabilidade interna das nações sul-americanas também preocupa Brasília, que não deseja qualquer interferência externa ou instabilidade interna em países fragilizados, defendendo a soberania dos mesmos.

O Ministério da Defesa está transferindo unidades militares de outras regiões para a Amazônia e incrementando a segurança da região, tanto por meios internos como em concertação com os países signatários do Tratado de Cooperação Amazônica. Neste aspecto, a Calha Norte constitui a prioridade governamental, pois se trata da área com maiores problemas. A integração da infra-estrutura física sul-americana tem como pré-requisito a segurança nas fronteiras da Amazônia e do Pantanal. Enfim, um novo tipo de cooperação, que não envolva relações de subordinação, necessita de confiança recíproca, o que envolve a dimensão de segurança e defesa. Um ponto importante, neste contexto, é evitar o desenvolvimento de agendas estranhas à realidade da região, como o super-dimensionamento do combate ao terrorismo.

Mas além da cooperação com os países sul-americanos, o Brasil tem intensificado suas relações militares com a África do Sul, Índia, Rússia, Turquia, China e com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, sem descuidar das históricas relações com os EUA. As





relações com alguns desses países são fundamentais para a estabilidade do Atlântico Sul, enquanto em relação a outros, a aquisição de armamentos e o desenvolvimento de tecnologias são importantes. Armamentos, foguetes, satélites e energia nuclear são itens de difícil desenvolvimento para países com carência de recursos financeiros. No plano diplomático, merece destaque a formação do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS ou G-3), que reforça a base de *cooperação horizontal* ou *Sul-Sul*, que representa mais uma contribuição brasileira para a formação de um sistema mundial multipolar, apoiado numa Organização das Nações Unidas reformada.

Em dezembro de 2004 foi firmado acordo para o estabelecimento da CASA (Comunidade Sul-Americana de Nações), reunindo o Mercosul, a Comunidade Andina, o Chile, o Suriname e a Guiana. Na seqüência, governos de esquerda foram eleitos no Uruguai, na Bolívia no Chile e, mais tarde, no Equador, criando a possibilidade de programas conjuntos para a integração e a adoção de um novo modelo de desenvolvimento e políticas sociais. Quase todos os países da região sofrem com o desemprego, a criminalidade e o limitado crescimento econômico. Além desses problemas internos e regionais, Washington tem insistido com as nações sul-americanas para que adotem a agenda anti-terrorista e criminalizem certos movimentos políticos, como as FARC da Colômbia. Ao mesmo tempo, o Pentágono tem instalado pequenas bases militares na América do Sul, sob o pretexto de reprimir o narcotráfico e prevenir virtuais atividades de grupos terroristas (especial insistência no que tange à tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai).

O Brasil tem recusado este tipo de política, e mesmo sua participação na força de paz do Haiti, somente ocorreu sob mandato da ONU e consentimento dos países da região. Da mesma forma, tem procurado conter as pressões contra os governos Chávez e Morales, manter a estabilidade dos vizinhos e salvar a integração sul-americana. O pagamento adiantado de parcelas da dívida externa pelo Brasil, Venezuela e Argentina, por sua vez, permite que a região altere a política econômica, daí a agressividade e o nervosismo das forças conservadoras. Mas para tanto, a manutenção do processo de integração é fundamental, pois os novos governos de esquerda, isoladamente, são vulneráveis a pressões políticas e econômicas externas. Isto porque, acima de tudo, os triunfos eleitorais da esquerda tem sido uma resposta à crise da globalização neoliberal, buscando restaurar a agenda social e a capacidade nacional de formular políticas públicas.





REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, José Guilhon (Org.). *ALCA: Relações Internacionais e sua construção jurídica*. São Paulo: FTD, 1998. 3 vols.
- ALMEIDA, Paulo Roberto, e BARBOSA, Rubens Antônio (Orgs.). *Relações Brasil-Estados Unidos: assimetrias e convergências*. São Paulo: Saraiva, 20056.
- FLORÊNCIO, Sérgio Abreu e Lima, e ARAÚJO, Ernesto. *Mercosul Hoje*. Brasília/ São Paulo: FUNAG/ Alfa -Ômega, 1996.
- FONSECA Junior, Gelson, e CASTRO, Sérgio Nabuco de (Orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira II*. São Paulo; Paz e Terra, 1994. 2 volumes.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. . Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
- _____. *Quinhentos anos de periferia*. Porto Alegre/ Rio de Janeiro: Ed. da Universidade/UFRGS/ Contraponto, 1999.
- _____. (Org). *ALCA e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil*. Brasília: IPRI/ FUNAG/ MRE, 1999.
- MARTINS, Luciano, e outros. “ALCA: uma pauta para discussão”, in *Política Externa*. vol. 5, nº 4. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- PARADISO, José, e outros. *Política externa na América do Sul*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.
- REBELO, Aldo, e FERNANDES, Luis (Orgs.). *Política de Defesa para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.
- REBELO, Aldo, FERNANDES, Luis, e CARDIM, Carlos Henrique (Orgs.). *Política Externa para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.
- RIZZO Romano, Alfredo, y MELO, Artemio Luis (Comp.). *Las relaciones Argentina-Estados Unidos (1983-1993)*. Rosário: Homo Sapiens, 1993.
- SILVA, Luis Inácio Lula da, AMORIN, Celso, e GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *A Política Externa do Brasil*. Brasília: IPRI/FUNAG – MRE, 2003.
- VILARES, Fábio (Org.). *Índia, Brasil e África do Sul. Perspectivas e alianças*. São Paulo: Ed. Da UNESP, 2006.
- VIZENTINI, Paulo. *A política externa do regime militar brasileiro. Multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Ed. da Universidade/ UFRGS, 1998.
- _____. *Relações Internacionais do Brasil de Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.







Parte II

Perspectivas do IBAS sobre segurança humana







5. A África do Sul e austral: perspectivas na segurança humana

*Sue Mbaya*¹

(Tradução de Elena Schuck)

O IBAS foi inicialmente criado como uma aliança que poderia apresentar uma voz coesa nas esperadas negociações da Rodada de Doha. O IBAS agora trata de questões que vão além das relações econômicas entre Índia, Brasil e África do Sul. Aponta-se para uma cooperação Sul-Sul, que é essencial e fundamental para a cooperação internacional para o desenvolvimento. A cooperação Sul-Sul é também considerada essencial no que diz respeito ao equilíbrio da atual balança de poder (que favorece o Norte). O IBAS, através de sua plataforma principal, o diálogo anual que envolve os ministros de relações exteriores dos três países, é visto também como mecanismo importante para a consulta e coordenação política bem como um mecanismo que fortalece a cooperação no desenvolvimento e outras áreas setoriais para uma melhora nas relações econômicas entre os três países.² É um desejo inequívoco dos governos do IBSA desempenhar um relevante papel internacional, em particular no que diz respeito às questões relacionadas à governança global.

1. O “NÃO TÃO NOVO” CONCEITO DE SEGURANÇA HUMANA

Durante a última década, o “novo” conceito de segurança humana tem tido uma crescente importância nos debates sobre segurança e desenvolvimento. Esta visão contemporânea baseia-se no Programa

¹ Sue Mbaya é o diretor da Rede de Pobreza Regional da África Meridional, RPRAM

² Governo da África do Sul, 2006





de Desenvolvimento das Nações Unidas de 1994 e seu Relatório de Desenvolvimento Humano que relacionava segurança e desenvolvimento com a sociedade e não com o território ou com as armas. Esta relação é a origem do conceito de segurança humana. A partir destes princípios, o relatório de 2003 da Comissão das Nações Unidas de Segurança Humana (Segurança Humana Agora) é reconhecido por ter feito uma significativa contribuição para a popularização e disseminação do conceito, associado à tradicional noção de segurança centrada no Estado. Muito menos reconhecida é a contribuição feita por fontes africanas ao atual conceito de segurança humana.³

O conceito de segurança humana abrange assuntos importantes que incluem pobreza, saúde, desigualdade, educação e boa governança além das questões de conflitos e guerras. Por esta razão, o atual conceito de segurança humana que surge é multi-facetado, preocupando-se com os indivíduos e as comunidades assim como com o Estado. Não se foca somente em proteger o povo de riscos à segurança e ameaças infiltradas, mas também busca garantir sua liberdade em todos os aspectos. A segurança humana também se dedica às questões relacionadas aos padrões dos direitos humanos aceitos globalmente. Porém, esta visão de segurança humana não substitui a segurança do Estado pela segurança da população. Visualizam-se os dois aspectos como sendo interdependentes, mantendo-se a segurança do Estado como condição necessária para dar conta desta noção de segurança ampliada. Ao mesmo tempo, a nova estrutura indica que a segurança nacional não mais é suficiente para garantir a ampla segurança da população.

Logo, a preocupação de segurança deixou de ser exclusivamente relacionada ao Estado, para englobar a segurança da sociedade. Ao lado desta mudança, veio a noção de que os Estados não devem ser a referência única e principal em segurança. Reconhece-se cada vez mais uma perspectiva holística que engloba o papel do Estado, a comunidade internacional, a promoção de direitos humanos e desenvolvimento sustentável feita pelo setor privado e pela sociedade civil e a não-discriminação.⁴ Junto com esta nova arquitetura de segurança emergiu a visão de que a segurança internacional existente não foi planejada para prevenir e lidar efetivamente com estes novos tipos de ameaças. Novas estratégias multilaterais no âmbito das preocupações da se-

³ Hutchful, 2005

⁴ Leen, 2003





gurança humana incluindo desigualdade, exclusão, marginalização e opressão pelos Estados bem como pela população são agora consideradas imperativas⁵. Portanto, este “não tão novo” conceito de segurança humana teve o efeito de abrir espaço para uma crescente variedade de atores não-estatais na prévia discussão sobre segurança dominada pelo Estado. Infelizmente, a crescente preocupação com o terrorismo global teve o efeito de reverter os ganhos obtidos nesse campo.

Ainda que não seja o foco deste artigo, é importante destacar que a definição e estruturas do conceito de segurança humana ainda estão em processo de consolidação e, assim, permanecem sujeitas a contestações. Neste sentido, alguns estudiosos argumentam que o conceito é muito amplo e merece mais atenção até chegar-se a sua definição⁶, enquanto outros questionam a plausibilidade de sua transposição para a realidade. Este questionamento relaciona-se à natureza de uma ordem econômica mundial que se desloca cada vez mais para o Norte e perpetua a exploração do Sul e dentro do Sul, realizada pelas elites locais⁷.

2. SEGURANÇA HUMANA NA ÁFRICA DO SUL E ÁFRICA MERIDIONAL – A VISÃO DO IBSA

Ao defender a necessidade de uma definição expandida de segurança humana, freqüentemente destaca-se que a maioria da população sofre ameaças a sua segurança que provém de fontes não-militares. Certamente esse é o caso da África Meridional, onde a prevalência e as ameaças de conflitos armados interestatais e intraestatais são baixas atualmente. A segurança humana e o desenvolvimento humano são os grandes desafios impostos à região. De maneira similar, no Brasil e na Índia, os desafios à segurança humana relacionam-se com a redução de ameaças militares internas, e externas. Esse contexto abre um crescente espaço para o foco na segurança ‘humana’ em comparação à segurança tradicional.

⁵ Comissão Para Segurança Humana

⁶ Ver, por exemplo, Landsberg, 2005

⁷ Bunwaree, 2005





2.1. Pobreza

Talvez a fonte de insegurança mais disseminada na região seja a pobreza. Hoje, é amplamente reconhecido que embora tenham existido progressos consideráveis globalmente na redução dos níveis de pobreza, o encolhimento do PIB ao longo dos anos nesta região foi acompanhada pela elevação dos níveis de pobreza; . A pobreza é o resultado de uma rede complexa de fatores interligados oriundos de sua herança colonial. Porém, infelizmente estes fatores foram perpetuados pelas escolhas e falhas de seus governos independentes e maximizados por um panorama econômico internacional desfavorável à África, seus produtos e seus mercados. Esses fatores incluem subdesenvolvimento (indústria, infra-estrutura e serviços), desigualdade (de raça, de gênero e de classe), estruturas de governo debilitadas (sociais, econômicas e políticas) e uma crescente crise na saúde. Pode-se afirmar que a pobreza é o desafio a partir do qual emanam todos os outros problemas da região. Uma relação causal existe entre a pobreza e diversos outros fatores.

A questão da insegurança alimentar está estreitamente associada à pobreza. A insegurança alimentar e a fome arruinam gradativamente a dignidade e o bem-estar de uma pessoa. A capacidade de um país para produzir e obter alimento suficiente para sua população para evitar a fome e a subnutrição é crítica para a segurança humana. A insegurança alimentar é o principal problema na região, em especial nos últimos seis anos.

As razões para esta insegurança são numerosas. No entanto, geralmente os níveis de insegurança, freqüentemente comparados às crises, são o efeito cumulativo de choques intermitentes e de questões estruturais de longo prazo que reduzem gradualmente a resistência dos lares. Em Zimbábue, por exemplo, a produção caiu 75% em função da combinação da escassez de chuvas com o Programa de Reforma Agrária Rápida⁸. Embora não nos mesmos níveis da seca devastadora de 2002, a região ainda lida com a insegurança alimentar. As avaliações de colheitas no fim de 2005 previam um déficit generalizado de todos os tipos de cereais (com exceção do milho), forçando Lesoto, Malaui, Moçambique, Suazilândia, Zâmbia e Zimbábue a continuar importan-

⁸ Ibid





do quantidades significativas de suas necessidades básicas alimentares para suprir a demanda de 2005/06.

A pobreza é um desafio à segurança humana comum aos três países do IBAS. Enquanto a África do Sul luta para articular um programa de redução de pobreza, o Brasil lançou o “Fome Zero” e outros programas sociais, que combinam medidas emergenciais e estruturais, distribuição de alimentos, transferência de renda e a busca de parceiros na sociedade civil e no setor privado. A ameaça da segurança alimentar aqui descrita também é compartilhada por Brasil e Índia. Assim, o fórum do IBAS tem desenvolvido seu enfoque na redução da pobreza e na insegurança alimentar. Isto é comprovado pelo estabelecimento da Estrutura de Atenuação da Fome e da Pobreza, que pretende contribuir para a diminuição da pobreza e para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento. Esta estrutura foi criada em 2003 pelos governos do IBAS. Sua intenção é servir de meio para reproduzir projetos sociais bem sucedidos no Brasil, na Índia e na África do Sul não só na área da segurança alimentar, como também nas áreas da saúde, educação, saneamento, dentre outras⁹. Esta abordagem holística é condizente com as abordagens integradas para o desenvolvimento e de “segurança humana”.

2.2. HIV e AIDS

HIV e AIDS não são meros problemas de saúde advindos do comportamento sexual dos indivíduos. Mais do que isso, são causa e consequência da insegurança humana - a confluência das variáveis político-sociais num nível sistêmico e regional que deveriam ser percebidas como mais relevantes para o desenvolvimento. (Fourrier e Schonteich, 2002)

Existem amplas evidências que comprovam a desestabilização em todos níveis e setores da sociedade causados pelo HIV e AIDS. As melhorias sócio-econômicas estão retrocedendo em função das pandemias de HIV e AIDS na região; a África Meridional é a região mais afetada pelo HIV e pela AIDS. O quadro 1 sistematiza a relação entre o HIV/AIDS e a segurança.

⁹ Governo da África do Sul, 2005 www.dfa.gov.za/docs/2004/ibsa0305a.htm





QUADRO 1 A Relação HIV/AIDS e Segurança

- A epidemia desestabiliza as sociedades de maneira profunda. Como pais e trabalhadores sucumbem às doenças relacionadas à AIDS, as estruturas e divisões de tarefas no lar, na família, nos locais de **trabalho** e nas comunidades são rompidas, com mulheres conduzindo encargos de grande peso. Como resultado, os efeitos cascata observados na sociedade são a redução dos níveis salariais, o enfraquecimento das economias e a deterioração do tecido social
- Os impactos econômicos e sociais podem ser particularmente dramáticos. Estima-se que o **crescimento** do produto interno bruto (**PIB**) retrai em torno de 1-2 % anualmente em países com índices de contaminação de HIV em mais de 20%. Ao longo dos anos, a redução da produção econômica tem sido alarmante. Cálculos mostram que os países mais afetados podem perder mais de 20% do PIB até 2020.
- A epidemia aumenta o encargo das **instituições e das fontes estatais**, enquanto deteriora sistemas sociais que permitem à população lidar com adversidades. Nos países mais afetados, os sistemas de saúde e educação estão comprometidos, a produção econômica diminui, e instituições estatais como o judiciário e a polícia tornam-se debilitadas. Em algumas sociedades, pode-se apresentar como resultados a instabilidade social e política.
- A AIDS cresce em cenários já marcados por altos níveis de insegurança sócio-econômica, exclusão social e instabilidade política. Os indivíduos sujeitos a tais condições – trabalhadores migrantes, exilados, refugiados e minorias em ostracismo- correm **um risco muito maior de infecção**.
- De forma similar, freqüentemente é a ausência de segurança econômica que impele as pessoas a comportamentos de risco para garantir a sua sobrevivência como os trabalhos sexuais. Muitos acabam em prisões onde enfrentam **um risco muito maior de contaminação**.
- Na última década, o HIV e AIDS surgiu como uma ameaça central em situações emergenciais. Operações humanitárias podem submeter tanto seus trabalhadores voluntários quanto à população a um maior risco de infecção. Crianças e jovens são particularmente vulneráveis. A maior probabilidade de incidência de violência sexual e prostituição entre a população de refugiados amplia e acelera a contaminação pelo HIV.

(Fourie e Schonteic, 2002)





Existe uma relação causal entre a transformação social e a o HIV/AIDS. Isto significa que o deslocamento social tanto contribui para a contaminação por HIV/AIDS como é por ela reforçado, incluindo-se também outras doenças infecciosas. No nível doméstico, papéis tradicionais estão sofrendo alterações - a mudança mais extrema é a proliferação de lares liderados por crianças. Padrões de emprego também são afetados, existe um crescente número de pessoas incapacitadas para o trabalho no auge de suas capacidades, o que afeta a disponibilidade de mão-de-obra. Estas mudanças afetam a distribuição de serviços, o funcionamento das instituições, incluindo aqueles cuja função é garantir a segurança da população, como, por exemplo, nas cortes e outras estruturas de resolução de conflito. O HIV/AIDS enfraquece a competência da população em participar em diversos processos. Isto cria importantes implicações para a governança e a democracia. De maneira semelhante, instituições e serviços com a intenção de garantir o desenvolvimento humano – instituições de saúde, educacionais e outras, continuam a ser comprometidas.

As implicações macro-econômicas também são consideradas. Os impactos negativos do HIV/AIDS nas economias nacionais têm se dado através dos efeitos devastadores da pandemia em setores cruciais como a agricultura. O efeito cumulativo deste declínio, somado à perda de capital humano e o crescente analfabetismo causam a redução da base de recursos em diversos países. Uma nação pode esperar uma redução de 1% ao ano no seu PIB quando mais de 20% da população adulto encontra-se infectada pelo HIV¹⁰.

O HIV/AIDS também afeta a segurança ao recair pesadamente sobre os homens e mulheres, os recursos humanos dos serviços uniformizados, o que implica uma ameaça ao Estado¹¹. As doenças relacionadas ao HIV e os altos índices de mortalidade podem causar a exaustão de habilidades em todos os graus, degradando a moral militar, sua coesão e sua capacidade de construir e sustentar sua capacidade institucional. Também, as mortes causadas pela AIDS, especialmente as dos militares, que são responsáveis por cuidar de homens e mulheres bem como de seus dependentes, tornam-se alarmantes. Por conseqüência espera-se que os militares cuidem do crescente número de órfãos¹².

¹⁰ Encontro de especialistas na Namíbia

¹¹ Ndinga-Muvumba, 2005

¹² Ndinga-Muvumba, 2005





A ameaça do HIV e da AIDS vivenciada pela África do Sul também está presente na Índia e no Brasil, embora de forma menos agressiva. A ameaça do HIV é de tamanha extensão que provavelmente é suficiente para anular as conquistas feitas pelas iniciativas IBAS. Por exemplo, junto ao crime e o custo de capital, o HIV está se transformando em um importante vetor para aqueles interessados em investir na África do Sul¹³. Deste modo, as preocupações relativas ao HIV e à AIDS podem dar fim a todos os esforços dos governantes do IBAS de promover comércio e investimento nos três países. Portanto, é importante para os países do IBAS estarem mais atentos para a ameaça compartilhada que representa o HIV/AIDS.

2.3. O Acesso das Mulheres ao Poder

Um tema central na arquitetura da segurança humana é o acesso ao poder de todas as pessoas. Em muitos níveis, as mulheres na África Meridional são, e continuam sendo discriminadas econômica, social e politicamente. Apesar de algumas melhorias— por exemplo, o acesso à escola primária na maioria dos casos — muito ainda precisa ser feito a fim de que se atente para a desigualdade de sexo, que coloca as mulheres em uma posição de desvantagem e de risco, sem poder algum e oprimidas. A respeito disso, é necessário que se dê atenção específica para a situação das mulheres, particularmente para aquelas que vivem na pobreza, bem como para as meninas. O acesso ao poder das mulheres, à capacidade de tomar decisões, está diretamente relacionado à questão da segurança humana. Na região, no espaço local principalmente, a discriminação entre os gêneros que existe na lei, nos costumes e em atitudes é um obstáculo chave que se coloca aos esforços para aumentar o número de mulheres no governo e na vida pública.

No setor de segurança, a situação das mulheres é especialmente frágil. Mulheres e crianças correspondem a 80% dos refugiados do mundo, morrem e sofrem em grande número como resultado direto ou indireto de conflitos¹⁴. A exploração sexual e a humilhação são comuns nessas situações. É reconhecido que as mulheres são minoria nas forças armadas e marginalizadas nos corredores do poder. Cada vez

¹³ Daimler Chrysler, chefe executivo em Innocenti, 2001

¹⁴ Nações Unidas (OSAA), 2005





mais, a relação entre mulheres, seu acesso ao poder e segurança humana requer atenção urgente.

2.4. Desigualdade

Existem camadas de desigualdade complexas, justapostas e reforçadas na região da África Meridional. A relevância da desigualdade no contexto da segurança humana é considerada na medida em que essas desigualdades (incluindo aquelas relacionadas ao gênero, raça, acesso à educação, saúde e riqueza) tendem a ser transmitidas de geração em geração e tem o efeito de manter as comunidades e suas sucessivas gerações na pobreza. Logo, o progresso em torno da redução absoluta da pobreza é fortemente condicionado pela desigualdade¹⁵. No contexto do IBAS, a América Latina e a África Subsaariana registram altos níveis de desigualdade de renda, enquanto o Sul da Ásia registra níveis muito menores¹⁶. Nesse aspecto, o Brasil (coeficiente de Gini de 59,3) e a África do Sul (57,8) estão entre os três países mais desiguais do mundo (somente a Namíbia os ultrapassa- coeficiente de Gini de 70,7)¹⁷. Embora os níveis de desigualdade sejam considerados geralmente baixos no Sul da Ásia, tendências novas indicam que a desigualdade na Índia está crescendo. A questão da desigualdade é uma preocupação compartilhada entre os países do IBAS. Um ponto a ser destacado é a grande quantidade de população local desprovida de terras, que se relaciona a um processo histórico de deslocamento. A situação dos sem-terra, dos despossuídos, é uma fonte presente e potencial de conflito, violento e não-violento. Também devem ser lembrados os crescentes níveis de desemprego na África Meridional, incluindo a África do Sul.

A história da tensão racial e a grande desigualdade existente na África do Sul e em outros países da África Meridional pode estar fortemente associada ao predomínio da pobreza na região. Enquanto injustiças do passado podem ser consideradas a base para muitas destas desigualdades, recentemente, um debate sobre o tema chamou muita atenção para os fatores responsáveis por sua perpetuação. Neste cam-

¹⁵ UNDP, 2005

¹⁶ UNDP, 2005

¹⁷ Banco Mundial, 2006





po, o crescimento das elites locais é relevante. A exclusão e a desigualdade deixaram de ter um enfoque racial para ter um enfoque social¹⁸. Divisões econômicas prevalecem, e sua face altera-se para tornar-se mais heterogênea.

É, portanto, relevante que o fórum IBAS coloque as questões sociais e de desenvolvimento como prioritárias na agenda nacional e também procure certificar-se de que tais orientações cheguem ao âmbito da política externa. Mais importante ainda é o fato de que os países participantes perceberam que um foco inicial no desenvolvimento humano (a luta contra a pobreza e medidas para promover melhor qualidade de vida), deveria sustentar e providenciar garantias para a paz e a estabilidade internacional. Essas são boas notícias dada a predominância das ameaças à segurança humana nos três países, particularmente para a África do Sul que, junto com seus vizinhos, considera as ameaças à segurança humana de natureza muito mais séria do que seus parceiros IBAS.

2.5. Migração

Migrantes forçados são pessoas deslocadas internamente, ou aqueles que migram sob circunstâncias irregulares ou ilegais. Essas pessoas estão mais vulneráveis a ataques, têm um acesso mínimo a serviços essenciais, tais como água, saúde, educação. Além disso, essas pessoas estão sempre mais expostas à insegurança alimentar, a doenças como a cólera, disenteria, tuberculose e HIV/AIDS. Migrantes forçados e ilegais sempre se encontram em condições precárias. Nas nações em desenvolvimento como o Brasil, Índia e, predominantemente, em muitas partes da África do Sul, a procura por oportunidades econômicas, aliada à globalização, tem o efeito de encorajar a população a reinstalar-se em outros lugares na busca de melhores oportunidades econômicas. Frequentemente, esses migrantes estão diante de circunstâncias muito difíceis, quando não ilegais ou forçados. Também de forma muito frequente, alguns destes migrantes que não são nem ilegais ou forçados, enfrentam circunstâncias bastante difíceis. A migração traz a possibilidade de melhoria nas condições de vida e econômicas dos migrantes.

¹⁸ Ver por exemplo pesquisa da UCT- aprofundando a desigualdade dentro dos grupos populacionais; maior pobreza entre os africanos





Entretanto, a insegurança quase sempre associada à migração deve ser enfrentada para que estes benefícios possam se realizar.

Existe uma longa história estabelecida de migração de mão de obra na África Meridional, com estes trabalhadores chegando à África do Sul vindos de países vizinhos. Além disso, as crescentes dificuldades nestes países, em especial no Zimbábue, faz com que este fluxo, seja crescentemente acompanhado pelo comércio informal através das fronteiras. Esses comerciantes estão frequentemente em condições que comprometem sua segurança, como indicado acima.

2.6. Governança

Questões sobre governança estão intimamente ligadas ao conceito de segurança humana, já que é um elemento essencial para que a sociedade tenha acesso ao poder. A boa governança nos níveis locais, nacionais e internacionais é, sem dúvida, uma maneira, promover o desenvolvimento. As principais questões de governança referem-se à democratização, à participação nas decisões, à cobrança feita aos tomadores de decisão, ao cumprimento das leis e respeito aos direitos humanos, às regras e instituições justas e igualitárias e a questão da reforma constitucional. Enquanto os países da África Meridional são considerados democracias eleitorais, existem áreas preocupantes, particularmente a Suazilândia e o Zimbábue, cujas situações são alvos de muitas críticas. Todavia, a governança deve ser vista como um fator que se expande para além da área de atuação do governo, abrangendo as escolhas e ações de todos os setores da sociedade. Neste sentido, as ameaças à segurança humana prevalecem em situações nas quais a governança emana de instituições ineficientes (para a segurança, a resolução de conflitos e outras funções), onde existe a marginalização da política e dos processos de tomada de decisão e ameaças e exclusão na base da escolha política e da adesão a partidos.

A discussão sobre governança contemporânea tem dado maior enfoque à performance do Estado. Concomitantemente, diversos casos, tais quais o escândalo Enron, mostram existir uma pressão para que as entidades do setor privado adotem boas práticas de governança corporativa. Talvez, por trás dessa questão, exista um debate que relacione governança com sociedade civil. A literatura indica que a Índia e o Brasil compartilham com a África Meridional a preocupação de levar em conta estas questões relacionadas à “voz” dos cidadãos e outras





considerações de governança¹⁹. Uma deficiência ainda notada, neste sentido, é o desafio de relacionar as discussões sobre governança e a sociedade civil.

2.7. Globalização e governança global

As exportações são tidas como a oportunidade para a África “negociar seu caminho” para fora da pobreza.²⁰ Entretanto, uma percepção muito disseminada, mas bastante contestada, é a de que a globalização, ao lado dos padrões internacionais de comércio reforço a miséria e a incerteza generalizadas na África²¹. Além disso, as presentes estruturas e mecanismos globais continuam a prejudicar os países em desenvolvimento. A importância e a urgência de abrir os mercados dos países desenvolvidos já é bastante conhecida. Neste campo, os ministros do IBAS afirmaram o seu comprometimento para o desenvolvimento de um sistema internacional mais justo. Teoricamente, uma ordem econômica que dê mais atenção aos países em desenvolvimento e seus mercados propicia um ambiente mais seguro a todos. Os ministros do IBAS ressaltam que a reforma das instituições financeiras internacionais é muito importante.

Diversos países da África Meridional executaram reformas de política macroeconômica em resposta às exigências das instituições financeiras internacionais. Similarmente, diversos países da América Latina executaram estas mesmas reformas, consolidaram a democracia e adotaram medidas para ampliar a transparência da administração pública e para combater a corrupção. Apesar destes esforços no âmbito interno, esses países permanecem excluídos dos benefícios da globalização. Em muitos deles, baixos índices de crescimento contribuem para gerar um sentimento de exclusão e frustração na maioria da população. Motivado por estas questões, os países do IBAS voltaram-se à cooperação Sul-Sul. As expectativas de um comércio justo contrastam-se com o clima de injustiça que tem prevalecido nas relações comerciais Norte-Sul, devendo-se examiná-las detalhadamente.

¹⁹ Banco Mundial, 2006

²⁰ Bunwaree, 2005

²¹ Hameso, 1999





2.8. Armas de pequeno porte e a criminalidade

A África Meridional e a do Sul , em particular, lidam com um importante problema relativo ao aumento da criminalidade. Os índices de criminalidade são relativamente altos no Brasil, embora um pouco menos na Índia.(ver tabela 1). Esses índices de criminalidade possuem implicações para a segurança dos cidadãos desses países.

TABELA 1
Indicações dos níveis de criminalidade nas maiores cidades do IBAS

Cidade, País	Porcentagem da população vítima da criminalidade
Nova Déli, Índia	30,5
Rio de Janeiro, Brasil	44
Johannesburgo, África do Sul	38

A crescente disponibilidade de armas ilegais de pequeno porte e leves tornou-se uma fonte de preocupação. Essas armas são geralmente usadas pelo crime organizado para realizar tráfico de drogas e seqüestros em veículos²². O ciclo de desigualdade e criminalidade é evidente tanto na África do Sul, quanto no Brasil²³. Em vista disso, os Ministros do IBAS consideraram a questão das armas de pequeno porte como sendo uma preocupação compartilhada por todos. Os três países também enfrentam o desafio do crime transnacional e do tráfico de drogas. Estas atividades tem resultados que impactam diretamente a segurança dos cidadãos.

Como pode ser visto, a África Meridional apresenta níveis particularmente altos de pobreza, desigualdade, e outros fatores que intensificam conflitos e deslocamentos sociais. A menos que essas ameaças à segurança e ao desenvolvimento humano recebam a devida atenção, alguns dos ganhos da paz podem rapidamente esgotar-se. Em resposta a essa e outras ameaças, a comissão das Nações Unidas para Segurança Humana (Segurança Humana Agora) propôs as condições necessárias

²² Landsberg, 2005

²³ Banco Mundial, 2006



para alcançar os objetivos desta agenda. Elas podem ser consideradas como um guia para os países do IBAS assegurar a segurança de suas populações.

QUADRO 2

Condições necessárias para a segurança humana

Proteção	As estratégias apresentadas pelos Estados, pelas agências internacionais, por ONGs e pelo setor privado protegem a população de ameaças.
Acesso ao poder	As estratégias habilitam a população a resistir a condições difíceis. Ao lado da proteção, é uma estratégia necessária para lidar com situações de insegurança humana, variando em suas formas e equilíbrios.
Interdependência e soberania compartilhada	Todas as sociedades dependem cada vez mais dos atos ou omissões de outros para garantir a segurança e até mesmo a sobrevivência de suas populações. Esta realidade é evidente em todos os aspectos da vida – desde os cuidados ambientais, à diminuição da pobreza e à prevenção de conflitos. Dada a nossa obrigação moral e nossos interesses, devemos desenvolver instituições que nos permitam assumir nossas responsabilidades com os outros no mundo interdependente de hoje. É inviável para qualquer Estado declarar soberania nacional irrestrita quando defende seus interesses, principalmente quando outros estiverem sendo afetados por suas ações.
Segurança econômica	A promoção de segurança econômica básica por meio da redução da pobreza melhora das condições de vida, pode causar um impacto social substancial. A segurança econômica e o desenvolvimento de capacidades sociais (incluindo a habilidade em fornecer redes de segurança e proteção social para aqueles que precisam) se fortalecem mutuamente. Estas questões já são abordadas por uma extensa literatura e por vastas experiências políticas.
Saúde	Uma boa saúde é essencial e instrumental para a segurança humana. Os serviços de saúde são mal distribuídos. Aproximadamente metade da população mundial está impossibilitada de alcançar níveis absolutamente saudáveis. Riscos e vulnerabilidades referentes à saúde que poderiam ser evitados, acabam por surgir em pessoas de diferentes idades, sexos, comunidades, classes, raças e nações. As pessoas pobres, marginalizadas e excluídas correm um maior risco de morrer do que pessoas de outros grupos. Mulheres e crianças são particularmente mais vulneráveis em todos os grupos. Essas disparidades não ocorrem apenas entre países, mas também dentro deles, sejam eles ricos ou pobres.



Educação	A perspectiva da segurança humana, com ênfase no acesso ao poder e no respeito mútuo, ressalta a importância da educação básica, especialmente para as meninas. A educação básica pode ser uma ferramenta muito útil para alcançar os objetivos da segurança humana. Ainda assim a maior porcentagem de pessoas analfabetas vive na África, onde mais da metade das mulheres eram analfabetas em 1997. Prover educação e conhecimento à população permite que as pessoas exerçam seus direitos e responsabilidades
Paz, segurança e desarmamento	De uma estimativa de 640 milhões de armas de fogo, três em cada cinco delas estão na posse de civis. Aproximadamente 500.000 pessoas são mortas por essas armas e outras muitas são intimidadas, coagidas e forçadas a mudar de residência por seu uso. A fácil disponibilidade de armas de pequeno porte permite a construção de forças armadas a um custo muito baixo, facilita os crimes violentos e ameaça a segurança. Para lidar com este problema, os programas de redução de porte de armas deveriam estar ligados aos que pregam o avanço da segurança humana. É necessária uma mudança de atitude no que se refere a armas de pequeno porte na sociedade quando se almeja a melhoria da segurança pessoal.
Fortalecimento do estado de direito	A manutenção das leis e dos direitos humanos é essencial para que se tenha segurança humana, desenvolvimento e governança. São elementos fundamentais para incrementar a confiança em instituições, para criar um ambiente propício à redução da pobreza e para atrair investimentos. Isso se aplica a situações “normais” e de pós-guerra. O estabelecimento do Estado de Direito requer mais do que escrever uma constituição e leis e estabelecer cortes e um sistema judicial. Mais importante, inclui as normas princípios e práticas que regulam as relações entre as pessoas e entre a sociedade e o Estado
Meio ambiente	Segurança ambiental e desenvolvimento sustentável estão estritamente ligados à sobrevivência humana. Portanto, a administração dos recursos naturais feita pela comunidade é de extrema importância.
Democracia e boa governança	A democracia é uma condição indispensável para o exercício efetivo dos direitos humanos e para o estabelecimento das bases harmoniosas das relações sociais que reforçam a segurança humana. A promoção de uma governança responsável em todos os níveis, do local ao nacional, deve ser enfatizado

(Retirado da Comissão para Segurança Humana, 2003)





3. SITUANDO O IBAS NA LUTA PELA SEGURANÇA HUMANA

A África do Sul, a Índia e o Brasil possuem algumas características gerais em comum. Os três países possuem economias relativamente vibrantes e democracias constitucionais estabelecidas. Eles são caracterizados por sociedades consideravelmente heterogêneas, nas quais residem tanto forças quanto fraquezas. Têm uma visão de mundo similar, comprovada por suas políticas econômicas e pela abertura destas economias. Como esperado, eles conseqüentemente vivenciam problemas semelhantes no que se refere à proteção de aspectos emergentes de suas economias em face à globalização.

Em alguma medida, todos os três, dentro de suas regionais, funcionam como pólos de atração ou hegemonias emergentes²⁴. Isso gera significativas implicações para a sua capacidade em influenciar ou mesmo determinar o desenvolvimento de seu entorno. O objetivo de que estes países se tornem ativos para a disseminação da segurança humana em suas regiões deve ser explorado. Questionamentos sobre esse assunto são freqüentes. O IBAS é uma iniciativa estrutural apropriada para providenciar o momentum regional requerido? Talvez com a exceção das questões referentes à criminalidade e à desigualdade, a África do Sul possui menos problemas críticos de segurança humana do que seus vizinhos. A África do Sul está posicionada para desenvolver um enfoque de segurança humana em favor de seus países vizinhos? Ou sua prioridades distanciam-se das de seus vizinhos?

O IBAS visa fazer uma contribuição significativa para o cenário da cooperação Sul-Sul e ser um fator positivo para o avanço do desenvolvimento humano²⁵. Em seus vários encontros declararam sua prioridade para o desenvolvimento humano, a luta contra a pobreza e medidas para garantir uma melhor qualidade de vida, como pilares e maiores garantias para o estabelecimento da paz internacional e da estabilidade. Estas preocupações, portanto, relacionam-se diretamente à segurança humana, que reside no núcleo das iniciativas do IBAS. Entretanto, isso é suficiente? Em outras iniciativas, preocupações semelhantes foram consideradas centrais, sem que isso afetasse consideravelmente a situação dos pobres e marginalizados. É portanto importante reconhecer as

²⁴ Apesar da presença da China, a Índia continua sendo o maior país na região

²⁵ Governo da África do Sul, 2004





ameaças potenciais e as oportunidades disponíveis para as iniciativas do IBAS a fim de que este alcance seus objetivos nesse campo.

Uma grande preocupação é a extensão do foco do IBAS nestas questões extra-comércio. A percepção inicial de que o IBAS estava somente interessado nos negócios entre os respectivos países parece ter sido resolvida. Em seus comunicados anuais, os três ministros das relações exteriores articularam um enfoque que vai além dos assuntos comerciais, baseando-se na abordagem do desenvolvimento sustentável e humano. Deve-se aguardar para avaliar se esta atenção ao desenvolvimento e segurança humana irá prevalecer, à medida que avancem os esforços de promoção comercial e de oportunidades de negócios entre os três países. Talvez, um fator que ajude nesta continuidade é a preocupação compartilhada sobre a pobreza e o desenvolvimento nestes três países. Com otimismo, estas preocupações vão manter o foco do IBAS na agenda de desenvolvimento.

Porém, o emergente padrão de comércio intra-IBAS conta uma história diferente. Este comércio corresponde a menos de 2% do comércio total dos Estados membros. Além disso, nenhum país do IBAS está entre os dez mais importantes parceiros comerciais de seus pares (CUTS, 2006). As perspectivas de aumento de trocas comerciais entre os países do IBAS parecem modestas diante da competição por mercados entre os três países, como no que se refere à indústria do couro. Adicionalmente, permanecem barreiras culturais, lingüísticas e não-tarifárias entre os membros. (Thakurta, 2006). Também não está claro em até que medida os países do IBAS serão capazes de cumprir suas obrigações comerciais regionais e, ao mesmo tempo, manter seu crescente portfolio comercial com os parceiros IBAS. Daí a afirmação de que o IBAS é politicamente mais relevante e não uma plataforma econômica para a cooperação entre os países membros.

Um outro fator importante é a integração regional. A União Africana está direcionando o continente para a integração continental, primeiramente pela integração e/ou racionalização de sua comunidade econômica regional. De fato, esses assuntos são destaque na agenda da UA. Qual será o destino da SACU, na qual se baseiam as parcerias IBAS? Conforme as indicações, parece que a UA adotará progressivamente uma posição agressiva em acordos econômicos e comerciais que não se enquadram nas estruturas regionais e continentais emergentes.

Dada a posição da África do Sul na UA, é provável que o país sofra pressões para adequar-se a estes compromissos de forma exemplar..





A ênfase na integração regional pode fornecer o ímpeto para expandir o IBAS em uma formulação regional, inserida nas estruturas do NEPAD ou SADC. Ao considerar esta hipótese pode-se questionar se a África do Sul teria esta capacidade de funcionar como um apropriado pilar de sustentação deste processo ao ser, dentro do IBSA, o Estado pioneiro da África Meridional a fazer parte deste processo. Estão as preocupações e prioridades da África do Sul suficientemente alinhadas as dos países vizinhos neste campo? A África do Sul tem um “mandato” para liderar este desenvolvimento? E o Brasil e a Índia têm? Na prática, estes três países (assim como seus vizinhos) ainda precisam lidar com seu papel de hegemonia regional. Como isso afeta sua habilidade para conduzir o “IBAS para a agenda da região”?

4. PENSAMENTOS FINAIS...

Os problemas com os quais a região da África Meridional se confronta como pobreza, desigualdade, um ambiente hostil da economia política internacional, doenças infecciosas e, em particular, o HIV/AIDS, a degradação ambiental, a governança e participação, a segurança alimentar e de saúde, educação, são todos eles componentes da agenda de segurança humana. Qualquer projeto que deseje ter um impacto positivo no desenvolvimento nestes países deve ser capaz de reconhecer esta próxima relação entre o desenvolvimento sócio-econômico e as necessidades de desenvolvimento humano e segurança da região. A iniciativa do IBAS foi construída de forma que a mesma está posicionada para dar conta de alguns destes desafios de segurança humana. Entretanto, questões relacionadas à sustentabilidade e a extensão da possibilidade de ação do IBAS que dêem conta de seus países membros e de suas respectivas regiões permanecem.





6. Segurança humana na Índia: um modelo híbrido

Ash Narain Roy¹

(Tradução de Amaro Grassi)

Pobreza “desumanizante” e crescimento do abismo entre ricos e pobres são uma triste realidade da presente ordem mundial. Os defensores da globalização prometem ascensão social a todos. Os gurus do neoliberalismo não se cansam de evocar o mantra do mercado dizendo que tudo deve operar de acordo com os critérios do “senhor mercado”. Segundo esta nova teologia, poderia-se admitir que apenas o mais forte sobrevivesse. A vida é uma luta, uma selva. É o darwinismo econômico e social. O mercado estabelece a “verdade”, o “bonito”, o “Deus”! Enquanto o mercado floresce, ao menos assim os *shoppings* dão a entender, há uma outra realidade apresentando-se aos nossos olhos. O gigantesco exército dos não-educados, desempregados, despreparados, famintos e insatisfeitos – os chamados indigentes (*un-people*) – igualmente engrossa suas fileiras. A distância entre ricos e pobres aumenta, ao invés de diminuir. E isto ocorre de maneira generalizada, não apenas na relação entre nações ricas e pobres. A mesma dinâmica se verifica internamente aos países, mesmo nas sociedades desenvolvidas e industrializadas. As instituições de governança global estão agora despertando para essas potenciais ameaças à ordem global.

Nos últimos anos, a questão do desenvolvimento tem atraído as atenções na agenda política global. Da mesma maneira a segurança humana, principalmente após dois acontecimentos decisivos – a queda do Muro de Berlim e o atentado às torres gêmeas do World Trade Center.

¹ Dr. Ash Narain Roy, Coordinator, International Studies, Institute of Social Sciences, 8 Nelson Mandela Road, New Delhi.





Segurança é definida não tanto enquanto defesa do território nacional, mas como forma de garantir o bem-estar dos cidadãos de um Estado via provisão de oportunidades de desenvolvimento. Segurança humana incorpora ainda proteção contra danos físicos e morais, liberdade para desejar e temer, e respeito às identidades individuais e culturais. Neste sentido, o instrumento de segurança efetivo para se lidar com ameaças que são multifacetadas não é a força, mas o desenvolvimento e a governança humana.

PNUD (AGENDA-SETTING ROLE)

Foi Mahbub Ul Haq quem primeiro atraiu a atenção mundial para o conceito de segurança humana nos Relatórios de Desenvolvimento Humano do PNUD. Como Consultor Especial do Diretor do PNUD, Haq elaborou um trabalho pioneiro ao dotar de significado e conteúdo o conceito de desenvolvimento humano, além de tomar a iniciativa da criação do agora famoso Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para medi-lo. O Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994 focou-se inicialmente na segurança humana. Este relatório é considerado um marco na área da segurança humana.

Haq listou sete elementos de desenvolvimento humano.² Primeiro, concedeu às pessoas uma posição central. Segundo, o desenvolvimento humano tem dois lados. Um é a formação das capacitações humanas tais como melhores condições de saúde, conhecimento e habilidades, e o outro é o uso que as pessoas fazem destas capacitações adquiridas. Terceiro, as pessoas são consideradas um fim sem que os meios sejam deixados de lado. Quarto, o desenvolvimento humano abarca toda a sociedade – não apenas a economia. Quinto, as pessoas são tanto os meios quanto os fins do desenvolvimento. Sexto, o progresso das nações é medido não apenas pela taxa de crescimento do PIB. Sétimo, produtividade, equidade, sustentabilidade e dar poder aos indivíduos são os quatro componentes do desenvolvimento humano.

Mahbub Ul Haq, no seu *Reflections on Human Development*, descreveu a segurança humana não como “uma preocupação com armas”, mas com a “dignidade humana”. No seu dizer, “em última aná-

² Mahbub Ul Haq, *Human Development Paradigm for South Asia*, D.T. Lakdawala Memorial lecture, 7 February 1996, Institute of Social Sciences, New Delhi





lise, é uma criança que deixou de morrer, uma doença que deixou de disseminar-se, uma tensão étnica que deixou de explodir, um dissidente que deixou de ser silenciado, um espírito humano que deixou de ser oprimido”. Segurança humana, diz mais adiante Haq, “é para ser tomada como a segurança das pessoas, não apenas do território. Tem a ver com a segurança dos indivíduos, não apenas das nações. Diz respeito à segurança de todas as pessoas e em todos os lugares – nos seus lares, nos seus empregos, nas suas ruas, nas suas comunidades, no seu meio ambiente. Urgente é a segurança por meio do desenvolvimento, não por meio das armas”.

O Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD do ano de 1994 proveu maior clareza ao conceito de segurança humana. Liberdade para desejar e liberdade para temer, diz o relatório, são os dois pilares da segurança humana. Imediatamente após a divulgação deste relatório, estes dois pilares tornaram-se a palavra de ordem para todos aqueles que desejavam uma transformação da ordem mundial existente. O PNUD visualizou ameaças à segurança humana em sete áreas: segurança econômica, segurança alimentar, segurança na saúde, segurança ambiental, segurança pessoal, segurança pública e segurança política. Uma vez que dispensam maiores explicações, não pretendo desenvolver os seus conceitos.

Em um mundo que rapidamente integra-se e globaliza-se, e em um sistema internacional crescentemente interdependente e multipolar, a predominante orientação estratégico-militar do discurso de segurança passou a ser vista como estreita e inadequada. Logo, o indivíduo passou a ser a referência principal da segurança. Liberdade para desejar e liberdade para temer tornaram-se as mais efetivas armas contra a insegurança. Nelson Mandela mais tarde resumiu as aspirações do homem comum que deseja “a simples oportunidade para viver uma vida decente, para ter um abrigo adequado e condições de se alimentar, para ser capaz de cuidar de seus filhos e viver com dignidade...”

PARA ONDE VAI SEGURANÇA HUMANA NA ÍNDIA?

Foi Mahatma Gandhi quem primeiro dotou o indivíduo do papel central no progresso humano. Ele falou sobre as “*village republics*”. Cada vila-rejo, disse Gandhi, “será uma república com poderes totais. A vida não será uma pirâmide na qual o topo é sustentado pela base. Mas será um gigantes-





co círculo cujo centro será o indivíduo sempre pronto para sacrificar-se pelo círculo dos vilarejos...” O ganhador do Prêmio Nobel Rabindranath Tagore disse: “nós fomos por mais de um século arrastados pelo próspero Oeste, sufocados por sua poeira, ensurdecidos por seu barulho, abatidos por nosso próprio desamparo e sobrepujados por sua velocidade. Nós concordamos em admitir que este carro-chefe era o progresso, e que o progresso era a civilização. Se ousássemos perguntar, ‘progresso para o quê e progresso para quem’, éramos considerados curiosos e ridiculamente orientais para questionar as idéias a respeito do caráter absoluto do progresso.”³

Nos últimos anos, a economia indiana tem obtido impressionantes avanços. Hoje, Índia e China são as duas economias que mais crescem no mundo. A última medição de crescimento realizado pela *Central Statistical Organisation* mostrou que a taxa de crescimento do PIB no ano fiscal de 2005-06 foi de 8,4%, mais do que o 8,1% projetado pelo governo em fevereiro. Este é o quarto maior crescimento desde a independência. Os picos anteriores foram 1988-89 (10,5%), seguido por 1975-76 (9%) e 2003-04 (8,5%).

Os neoliberais gostariam muito que a Índia fosse o caso de sucesso econômico por excelência. Recentemente, *The Economist* apresentou a Índia em sua capa com a pergunta “*Can India Fly?*”. Foi dito inclusive que “a questão não é mais se a Índia é capaz de voar, mas o quão alto chegará o seu vôo – e se o sucesso de sua classe empresarial logrará disseminar-se pelo resto do país”.⁴ A *Time* também recentemente enalteceu o crescimento indiano dizendo que “a Índia está sendo reconstruída, bem como crescentemente integrada à economia global... Nós testemunhamos os tigres e os dragões asiáticos. Chegou o elefante”.⁵

A performance econômica indiana é, de todas as formas, impressionante. Mas este crescimento é sustentável? Se se trata de uma estrela brilhante ou de um cometa passageiro dependerá do que a Índia fizer para os 2/3 de sua população que parecem passar ao largo do sucesso econômico. Há três anos, um governo que procurasse chegar ao poder baseando-se na desgastada campanha do “*India Shining*” estava condenado a comer poeira na corrida eleitoral. Governos estaduais que utilizaram-se do seu sucesso na área da tecnologia de informação (*IT*) em suas campanhas, com seus principais ministros marcando presença no

³ Ibid

⁴ *The Economist*, 3-9 June’2006

⁵ *Time*, 19 June’2006





extravagante Fórum Econômico Mundial de Davos, enquanto agricultores cometiam suicídio, tiveram o mesmo destino. Os avanços obtidos pela Índia no setor de TI são notáveis. As empresas indianas detêm 2/3 do mercado global de serviços em TI *offshore* e quase a metade disso na área de *Business Process Outsourcing* (BPO). Ocorre ainda, atualmente, um *boom* no setor de manufaturas. Mas pode a Índia depender exclusivamente deste tripé para disseminar sua prosperidade? Afinal, não se trata do que John Galbraith disse, “alimentar cavalos com aveia para que os pássaros possam comer seu estrume”?

O MODELO DE “DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE” DE AMARTYA SEN

Amartya Sen, um dos principais economistas indianos e ganhador do Prêmio Nobel, fala em três *‘unfreedoms’* – o medo do analfabetismo, o medo da morte precoce e o medo da fome. “O desenvolvimento requer”, diz Sen, “o combate às maiores fontes de *unfreedoms*: pobreza, tirania, oportunidades econômicas limitadas, sistemática privação social, intolerância, negligência do poder público e Estado repressivo”.⁶ A falta de liberdades reais está indissociavelmente ligada à pobreza que priva as pessoas da liberdade de satisfazer a fome e ter acesso às condições de vestimenta e abrigo adequados. Sen vê a pobreza como “privação de capacitação”.⁷

Ao conceitualizar o desenvolvimento enquanto liberdade, Amartya Sen expandiu as dimensões da abordagem das capacitações. A expansão da liberdade é tida como “o fim prioritário e o principal meio de desenvolvimento”.⁸ Enquanto este inclui capacitações elementares como os meios para se combater privações como a fome, a subnutrição, além da liberdade de participação política e assim por diante, aquele cumpre um papel central no enriquecimento da vida humana.

Sen aponta cinco tipos particulares de liberdade instrumental: (I) liberdade política; (II) oportunidades econômicas; (III) oportunidades sociais; (IV) garantias de transparência; (V) e segurança.⁹ A formu-

⁶ Amartya Sen, *Development as Freedom*, Oxford University Press, 1999, p.3

⁷ For an excellent analysis of poverty as capability deprivation, see *Ibid*, chapter 4, pp.87-110

⁸ *Ibid*, p.36

⁹ *Ibid*, p.38





lação de Sen é particularmente relevante para a avaliação da segurança humana por meio da verificação do progresso em termos de se as atuais liberdades que as pessoas têm estão sendo aumentadas ou não. No dizer de Sen, “estas liberdades instrumentais aprimoram diretamente as capacitações das pessoas, além de complementarem-se umas às outras, e podendo inclusive se fortalecer mutuamente”.¹⁰ A garantia de acesso ao poder econômico aos pobres pode ser um grande propulsor de crescimento. A criação de oportunidades sociais pode contribuir tanto para o desenvolvimento econômico quanto para reduzir significativamente os índices de mortalidade. E a redução dos índices de mortalidade pode, por sua vez, ajudar na redução dos índices de natalidade.

O MODELO DO KERALA

Amartya Sen imortalizou globalmente o modelo do Kerala. A experiência deste estado indiano demonstra que mesmo com baixo rendimento econômico podem ser alcançados maior expectativa de vida, menores taxas de fertilidade e altos índices de alfabetização. Uma variedade de oportunidades sociais contribuiu para a sua impressionante performance, tais como sistema de saúde, acesso à educação e intervenção governamental.

O estado do Kerala é, com efeito, o detentor de um importante recorde de superação de pobreza, mesmo que com um crescimento econômico não tão significativo. Por diversas razões, é um caso único cujo sucesso é de difícil reprodução. É fato que o Kerala possui uma tradição de valorização da educação. Enquanto reis e senhores feudais em outras partes da Índia seguiam a política de cultivar o analfabetismo na população, seus governantes não pouparam esforços para combatê-lo. Com uma expressiva população cristã, beneficiou-se ainda do trabalho de missionários no campo da educação. A implementação de reforma agrária, abrangentes programas de proteção social e segurança alimentar, governos marxistas com políticas voltadas para a população, a introdução do *Panchayati raj* e uma descentralização democrática contribuíram de maneira significativa para o avanço do estado do Kerala no desenvolvimento social.

¹⁰ Ibid, p.40



TABELA 1
Disparidade das performances entre os melhores e os piores estados

Nº	Indicador	Melhor	Pior
1	Índice de Desenvolvimento Humano 1991	Kerala (0,59)	Bihar (0,31)
2	Índice de Pobreza Humana 1991 (% de famílias)	Kerala (20)	Bihar (52)
	Indicadores para toda a população		
3	Pobreza 1999-00 (% da população)	Jammu & Kashmir (4)	Orissa (47)
4	Alfabetização 2001 (% da população)	Kerala (91)	Bihar (48)
5	Escolaridade, 6-14 anos (%)	Kerala (99)	Bihar (59)
6	Mortalidade infantil (por 1000 nascimentos)	Kerala (16)	Uttar Pradesh (87)
7	<i>Kutch</i> housing 1994 (% das famílias)	Haryana (14)	Orissa (77)
8	Casas com banheiro 1994 (%)	North East region (68)	Orissa (3)
9	Casas com eletricidade 1994 (%)	Himachal Pradesh (88)	Bihar (9)
	Indicadores de gênero		
10	Índice de Disparidade de Gênero	Kerala (0,83)	Bihar (0,47)
11	Expectativa de vida feminina 1993-97	Kerala (75,9)	Madhya Pradesh (55,2)
12	Alfabetização feminina 2001 (% da população)	Kerala (88)	Bihar (34)
13	Proporção, 6 anos + (mulheres por 1000 homens)	Kerala (1071)	Sikkim (858)
14	Mortalidade infantil, meninas 1998 (por 1000 nascimentos)	Kerala (13)	Madhya Pradesh (97)
15	Anemia entre mulheres 1994 (%)	Kerala (23)	Assam (70)
16	Evasão escolar entre meninas, primário 1994 (%)	Kerala (-5)	Rajasthan (63)
Indicadores de casta e tribo			
17	<i>Kutch</i> housing 1994 (%)	Haryana (24)	Orissa (87)
18	Casas com banheiro 1994 (%)	North East region (67)	Orissa (0,7)
19	Casas com eletricidade 1994 (%)	Himachal Pradesh (84)	Bihar (4)
20	Analfabetismo 1994 (% da população)	Kerala (78)	Bihar (28)
21	Escolaridade, 6-14 anos 1994	Kerala (97)	Bihar (45)

Fontes: indicadores 1, 2, 4, 5, 10 e 12 são do Governo da Índia (2002), Comissão de Planejamento, Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano 2001. Indicadores 11, 13 e 14 são do Preeti Rustagi (2003), Discriminação e Preconceito contra a Mulher; SWDSAND UNIFEM, New Delhi. Os demais indicadores foram tomados de A. Shariff (1999), Relatório de Desenvolvimento Humano da Índia, Oxford University Press, New Delhi. Os territórios da União, Delhi e Goa foram excluídos desta relação.



O que é particularmente significativo é o fato de que apesar de um “moderado nível de desenvolvimento econômico, o Kerala logrou reduzir a pobreza nas últimas três décadas.”¹¹ A implementação bem-sucedida do *Panchayati raj*, a inovadora *People’s campaign* e os programas *Kutambashree* contribuíram para a disseminação do desenvolvimento para as camadas sociais mais baixas. No entanto, apesar do sucesso do seu modelo, o Kerala tem tido dificuldades em reproduzir sua performance de desenvolvimento humano no desenvolvimento econômico. Estados como o Punjab e Maharashtra têm reduzido seus níveis de pobreza por meio de elevado crescimento econômico. Em contraste, o Kerala tem usado seus altos índices de desenvolvimento humano como alta escolaridade, sistema de proteção social e distribuição de terras para travar uma guerra contra a pobreza. E tem logrado alcançar um ritmo mais acelerado de redução do que outros estados. A Índia está, na verdade, combinando os dois modelos – enriquecendo-se primeiro e apostando no seu “tripé” econômico para alcançar os índices do Kerala de desenvolvimento humano.

DEMOCRACIA E FOME

A tese de Amartya Sen a respeito da relação entre democracia e fome não é menos fascinante. A democracia estancou a expansão da fome e das freqüentes crises de falta de alimentos. Sen sustenta que nenhuma real democracia jamais enfrentou um surto de fome. A escassez de alimentos nunca atingiu qualquer país independente, que realize eleições regularmente, tenha partidos de oposição para dar voz às críticas e imprensa livre para questionar a política governamental. Em outras palavras, a fome não ocorre aonde transita informação. Por exemplo, a Índia. A Companhia das Índias Ocidentais destacou em seu próprio relatório que durante a fome de Bengala, entre 1770-1772, quase 10 milhões de pessoas morreram. No total, entre 24 milhões e 29 milhões de indianos morreram nos surtos de fome na período de dominação britânica. Contudo, desde a independência, a Índia não viu-se mais afligida por este tipo de problema. Subnutrição sim, mas não fome. Compare-se a isto o ocorrido durante a fome chinesa de 1958-61,

¹¹ India Development Report, 2004-05, Oxford University Press, 2005, p.43





o período chamado de Grande Salto. Ao menos 30 milhões de chineses morreram de fome.¹²

Sen também desmente a tese dos “valores asiáticos”, ou a chamada tese Lee Kuan. É conhecido o argumento de que liberdade e direitos emperram o crescimento e o desenvolvimento econômico. Argumenta-se ainda que se as pessoas tiverem que optar entre liberdades políticas e satisfação de necessidades econômicas, elas invariavelmente escolheriam a última. Por último, os defensores dos “valores asiáticos” sustentam que a liberdade e a democracia são prioridades ocidentais. Sen refuta estes argumentos com veemência, dizendo que não há “prova irrefutável de que o autoritarismo favorece o crescimento econômico”.¹³ Sen dá o exemplo da democracia de Botsuana, um dos países que mais crescem no mundo atualmente. Não há dados empíricos suficientes para concluir cabalmente que o autoritarismo e a supressão de liberdades políticas e civis são benéficas ao desenvolvimento econômico.

ÍNDIA, O ELEFANTE

É aqui que reside a relevância do modelo indiano. Hoje, o elefante indiano está em marcha e aproxima-se rapidamente do dragão. O índice hindu de crescimento indiano até o final dos anos 1980 era ridicularizado pelo *The Economist* e outros jornais ocidentais; hoje é a menina-dos-olhos da imprensa liberal. Mesmo com a insistência indiana em manter-se uma democracia, o ocidente guardou distância do seu inoportuno protecionismo, sua sufocante burocracia e todos os tipos de impeditivos comerciais. Hoje, a mesma imprensa ocidental neoliberal sustenta que a estrutura institucional indiana – judiciário independente, imprensa livre e vibrante sociedade civil – permitem ao país vislumbrar um horizonte mais extenso do que o do seu maior concorrente, a China. Mas o quão sustentável é o crescimento indiano? É suficiente crescer rapidamente e deixar seus ganhos sejam transmitidos às camadas mais baixas por conta própria? Ainda mais importante, pode a Índia crescer enquanto o *Bharat* permanece voltado à estagnação e *hardscrabble conditions*? A experiência mundial não é muito inspiradora neste senti-

¹² P. Sainath, “The Raj and the famines of good governance”, *The Hindu*, 16 august, 2005

¹³ Amartya Sen, *op.cit.*, p.149





do. É apenas por meio de uma política de intervenção afirmativa que o Estado pode atacar os problemas de pobreza e desemprego.

A Índia testemunha atualmente um crescimento no desemprego. Na segunda metade da década de 1990, o crescimento do emprego era apenas 1/3 do crescimento da força de trabalho. O lento ritmo de criação de vagas era especialmente problemático para o setor primário indiano, no qual a oferta de emprego cresceu, no período entre 1993-94 e 1999-2000, apenas 0,6% ao ano. Isto significa que de cada três pessoas que entrassem no mercado de trabalho, apenas uma conseguiria uma vaga. Dado o perfil demográfico indiano, algo em torno de 71 milhões de pessoas serão incorporadas à força de trabalho nos próximos 5 anos, pois 54% de sua população têm menos de 25 anos de idade. O futuro depende do aproveitamento do potencial e do fornecimento de conhecimento, capacidade e emprego apropriados a este contingente.

EM QUANTO A POBREZA FOI REDUZIDA?

A Índia tem motivos para estar confiante. Sua economia tem crescido a taxas médias de 6% ao ano desde 1980, tornando-a o quinto país em crescimento econômico do mundo nos últimos 25 anos. Seu crescimento populacional também tem começado a decrescer, e em 1998 chegou a menos de 1,7% ao ano, em comparação aos 2,2% iniciais do período. A taxa de alfabetização chegou a 65% em 2000, quando em 1990 era de apenas 52%. Mais de 200 milhões de indianos saíram da condição de miséria desde 1980, e a pobreza foi reduzida a 26%¹⁴ da população. A alta incidência da pobreza é ainda obviamente muito preocupante, mas o declínio de maneira geral tem sido significativo. Isto pode ser atribuído a uma variedade de fatores como acelerado crescimento econômico, aumento real de salários e a implementação de uma série de programas de combate à pobreza. Conforme o Relatório de Desenvolvimento da Índia de 2004-05, “a severidade da incidência da pobreza, refletida na porcentagem de miseráveis – definidos como aqueles cujo gasto mensal total fica abaixo dos 75% da linha de pobreza –, tem diminuído mais rapidamente do que nas áreas rural e urbana.”

A maior parte da pobreza indiana está concentrada nas áreas rurais. Os últimos dados divulgados pelo governo apontam que o nível de

¹⁴ Economic Survey, 2001-02



pobreza tem caído a uma taxa anual de 0,74% entre 1993-94 e 2004-05, e não de 1,66% como se pensava de acordo com o *survey* de 1999-2000, que demonstrava uma queda mais acentuada da pobreza devido a uma alteração na metodologia de coleta de dados. Este *survey* baixou o número de pobres para 260 milhões. Mas na verdade, o número absoluto de pessoas abaixo da linha de pobreza pode estar ainda em torno de 305 milhões.¹⁵

TABELA 2
Incidência de pobreza crônica por estado, 1993-4 e 1999-2000
(Rural(?) (porcentagem))

Cód. NSS	Estad./ Territ. da União	1993-4				1999-2000			
		Extremamente pobres	Muito pobres	Modera-mente pobres	Pobres (abaixo linha pobr.)	Extremamente pobres	Muito pobres	Modera-mente pobres	Pobres (abaixo linha pobr.)
1	Índia	2	14,7	22,1	36,8	0,8	8,2	18,3	26,5
2	Andhra Pradesh	0,6	4,1	11,8	15,9	0,4	2,7	7,8	10,5
3	Arunachal Pradesh	2,5	16,1	25,3	41,4	0	6,3	17,1	23,4
4	Assam	0,7	12,3	33	45,3	1,9	14,8	25,4	40,2
5	Bihar	4	27,6	30,3	57,9	1,9	14,1	29,9	44
6	Goa	0,2	1,9	3,1	5	0	0	0	0
7	Gujarat	0,5	6,5	15,6	22,1	0,2	3,3	9,1	12,4
8	Haryana	1,1	8,8	19,5	28,3	0,6	1,5	5,9	7,4
9	Himachal Pradesh	0,9	8,9	21,4	30,3	0	1,3	6,2	7,5
10	Jammu & Kashmir	0,4	4,9	13,3	18,2	0	0,5	4,2	4,7
11	Karnataka	1,4	11,2	19	30,2	0,3	3,3	13,6	16,9
12	Kerala	1,5	9,4	16	25,4	0,2	1,9	7,5	9,4
13	Madhya Pradesh	2,6	16,9	23,8	40,7	1,2	12,3	24,9	37,2
14	Maharashtra	3,2	16	21,9	37,9	0,7	6,5	16,8	23,3

¹⁵ Hindustan Times, 9 June, 2006

Cód. NSS	Estad./ Territ. da União	1993-4				1999-2000			
		Extremamente pobres	Muito pobres	Moderadamente pobres	Pobres (abaixo linha pobr.)	Extremamente pobres	Muito pobres	Moderadamente pobres	Pobres (abaixo linha pobr.)
15	Manipur	0,1	2,3	16,9	19,2	0	2,4	11,7	14,1
16	Meghalaya	0,2	2,9	21,4	24,3	0	0,2	5,8	6
17	Mizoram	0	1,3	4,9	6,2	0	0,1	2,7	2,8
18	Nagaland	0	0	1,9	1,9	0	0	0,2	0,2
19	Orissa	3,1	21,7	28,1	49,8	2,8	21,7	26,1	47,8
20	Punjab	0,1	3	8,7	11,7	0	1,1	4,9	6
21	Rajasthan	0,7	8,6	17,8	26,4	0,1	2,4	11	13,4
22	Sikkim	0	8,1	23,2	31,3	0,2	3,2	18,5	21,7
23	Tamil Nadu	1,9	12,4	20,6	33	0,6	5,7	14,4	20,1
24	Tripura	0,9	8,7	14,6	23,3	0,2	3,2	13,5	16,7
25	Uttar Pradesh	2,6	19,4	23	42,4	0,5	8,7	22,3	31
26	West Bengal	1,4	13,6	27,6	41,2	1,1	10,8	20,9	31,7
27	Andaman & Nicobar Islands	0	0	1,1	1,1	0	0	0,3	0,3
28	Chandigarh	0	0	11,8	11,8	0,1	0,1	7,6	7,7
29	Dadra & Nagar Haveli	0,1	18,5	33,2	51,7	0	4,7	11,9	16,6
30	Daman & Diu	0	1,6	0	1,6	0	0	0	0
31	Delhi	0	0	2	2	0	0	0,7	0,7
32	Lakshadweep	0	0	0	0	0	0	0	0
33	Pondicherry	0	5,3	13,6	18,9	0,5	2,9	8,6	11,5

Fonte: Relatório de Desenvolvimento da Índia, 2004-05, p.50.

Praticamente todos os Estados obtiveram êxito na redução da pobreza, mas alguns, sobretudo aqueles situados mais ao sul, tiveram performances ainda melhores. Assam, Orissa, Madhya Pradesh e Uttar Pradesh acabaram ficando para trás na redução da pobreza.



Coincidentemente, estes mesmos Estados falharam em reduzir suas taxas de analfabetismo. Evidentemente há uma relação entre pobreza e analfabetismo. Algumas tendências podem ser apontadas. Como demonstra o Relatório de Desenvolvimento da Índia, 2004-05 (p.4), os pobres estão ficando concentrados nos Estados menos desenvolvidos. A pobreza rural está ficando restrita majoritariamente às famílias de agricultores e artesãos. A pobreza é desproporcionalmente maior entre as castas e tribos mais “baixas”.

É mais do que evidente que o “tripé” econômico, sozinho, não distribuirá os ganhos das reformas. O que é necessário é uma deliberada intervenção estatal por meio de redes de segurança que assegurem proteção aos grupos mais vulneráveis. O Kerala e até certo ponto Tamil Nadu obtiveram bons resultados da intervenção estatal com programas de saúde e nutrição.

A Índia gasta uma porcentagem bem menor do seu PIB em saúde pública do que a maioria dos países. Sob este ponto de vista, Amartya Sen vê três deficiências. Primeiro, é “uma quantia evidentemente inadequada de investimento (...) o total de recursos públicos destinados à área da saúde é na maior parte das vezes absolutamente insuficiente ou mesmo inexistente.” Segundo, a fiscalização da qualidade dos centros de saúde é igualmente deficiente. Terceiro, “não há maneira de o governo auxiliar os pacientes a distinguir quem é preparado para a atividade e quem não é.”¹⁶

O sistema de saúde pública indiano carece tanto de recursos quanto de pessoal, além de estar sobrecarregado. É importante notar que há uma enorme confusão conceitual e falta de direção nos discursos sobre a saúde. A despeito das posições ideológicas de que o público é ruim e o privado é bom, de que o governo é ruim e o mercado é bom, há uma tendência à trivialização de um assunto que é, na verdade, muito sério.

Um recente relatório do UNICEF sobre subnutrição infantil na Índia escandalizou o governo indiano. Nele constava que o país tem o maior número de crianças subnutridas no mundo, sendo Madhya Pradesh, na Índia central, o Estado mais afetado. Algo em torno de 47% das crianças com menos de 5 anos, uma população de 57 milhões, pesariam menos do que o devido. Mesmo a África sub-Saariana estaria

¹⁶ “India’s poor need a radical package”, Interview with Amartya Sen, The Hindu, 9 January, 2005





em melhores condições, com uma taxa de 33% de crianças subnutridas. O governo simplesmente ignorou os dados apresentados pelo relatório. Causas de tal situação estão todas relacionadas à pobreza – gravidez precoce, mães subnutridas, saneamento deficiente, acesso a água de baixa qualidade e um sistema de governança negligente.¹⁷

A situação da segurança alimentar tem se deteriorado com o passar dos anos. A produção anual de trigo ficou estagnada em 72 milhões de toneladas durante a última década. A Índia precisa de um crescimento de 4% no setor primário para dar conta de um crescimento de 8% no seu PIB. O problema da insegurança alimentar é particularmente grave no Estados rurais de Bihar e Jharkhand, seguidos por Uttar Pradesh, Uttaranchal, Madhya Pradesh, Rajasthan, Gujarat, Orissa e Andhra Pradesh. Na verdade, a Índia necessita de uma segunda Revolução Verde.

Três fatores são essenciais para a segurança alimentar. São eles a disponibilidade de grãos sujeitos à produção e à importação, acesso aos grãos àqueles dependentes do poder de compra e do consumo e disponibilidade de água potável, saúde e educação. A verdade é que nenhum Estado indiano pode se dar ao luxo de considerar-se completamente livre do problema da fome. Com efeito, até mesmo no Punjab e em Haryana, a situação está ficando difícil.

A distância entre as áreas urbana e rural na Índia está se alargando. A taxa de alfabetização urbana no país é de 80,6%, enquanto que a rural é de 59,21%. Enquanto que a taxa de mortalidade infantil urbana é de 51 por mil, a rural é de 84 por mil. A Índia urbana possui 70,7% de casas *pucca*, ao passo que a Índia rural possui apenas 29,2%. Da mesma forma, 63,8% dos lares urbanos têm acesso a banheiros, contra apenas 9,4% nos lares rurais. O acesso a água potável em lares urbanos chega a 81,3%, enquanto que nos rurais a taxa fica em 55,3%. A prosperidade e o progresso que se pode associar ao impressionante crescimento econômico indiano ainda está para chegar nos 550 mil vilarejos nos quais reside mais de 2/3 da população indiana.

GOVERNANÇA HUMANA

Boa governança é o segredo para um crescimento equilibrado. Desenvolvimento participativo, liberdade de escolha e aperfeiçoamento

¹⁷ Hindustan Times, 4 May, 2006





mento do acesso a serviços básicos são pré-requisitos para o crescimento com igualdade. A experiência indiana na descentralização democrática é também bastante instrutiva. A descentralização é a essência da governança democrática. Mas devemos lembrar o que Gandhi costumava dizer: bom governo não é substituto do auto-governo. A introdução do sistema do *Panchayati raj* pretende transformar a Índia. Hoje, a governança está mais estruturada, mais localizada. Há também uma maior transparência e cobrança. Nada menos do que 3,4 milhões de pessoas estão sendo eleitas para as três esferas de governo a cada cinco anos, das quais 1 milhão são mulheres. 1/3 dos assentos são reservados às mulheres. Cotas também têm sido garantidas para as castas e tribos tidas como “mais baixas”. Nem todos os governos têm implementado o *Panchayati raj* na sua totalidade, mas é inegável que ele logrou transformar a política indiana nos seus fundamentos.

O que é realmente interessante é que a devolução do poder e a transferência de poder às instituições locais, fortalecendo-as, deu-se paralelamente ao processo de reformas econômicas. O que significa dizer que a Índia organizou sua estrutura democrática de modo a prover às camadas inferiores da população os benefícios do crescimento econômico. Isto talvez explique o sucesso do país em reduzir a pobreza em um ritmo bem mais acelerado. Atualmente, todos os projetos de combate à pobreza do governo estão sendo implementados por meio das instituições do *Panchayati raj*.

A 2 de fevereiro de 2006, o primeiro-ministro indiano, Manmohan Singh, anunciou o *National Rural Employment Guarantee Scheme* (NREGS), de longe o mais ambicioso programa de combate à pobreza. Seu objetivo é dar garantia legal de um mínimo de 100 dias de trabalho em um ano para cada uma das pessoas dos 60 milhões de lares rurais indianos. O programa pretende ainda permitir aos pobres da área rural a consolidação do seu meio de vida. A intenção é de que cada *village panchayat* registre os domicílios e forneça cartões de trabalho. Estes serão os documentos legais de trabalho que permitirão às pessoas que busquem emprego e obtenham uma vaga dentro de não mais do que 15 dias após a demanda. Se o emprego não for providenciado, ele ou ela terá direito a um seguro-desemprego fornecido pelo governo. O projeto já foi implementado em 200 dos distritos menos desenvolvidos. Mas quando estiver em pleno funcionamento nos 600 distritos nos próximos três anos, espera-se que transforme a face da Índia rural.





OUTRAS FONTES DE INSEGURANÇA

A insegurança interna tem várias dimensões. Se por um lado a Índia é vista como um modelo de governança democrática, por outro, muitos dos problemas que enfrenta internamente não têm nada a ver com ameaças externas convencionais. Se algumas regiões do país são afligidas por insurgências de ordem étnica, outras o são por conflitos comunais e de casta. A degradação ambiental ameaça o espaço de vastos segmentos da população; e os processos de globalização desafiam a noção tradicional de comunidade nacional e alimentam os medos de exploração e homogeneização cultural.

Estas fontes de insegurança internas e não-militares acabam representando desafios tão ou mais complicados do que as tradicionais ameaças à segurança nacional. Os problemas de insegurança humana manifestam-se em três dimensões inter-relacionadas.

Primeiro, há um agravamento da polarização entre matrizes étnicas, lingüísticas e culturais, minando os valores sociais responsáveis por dar coesão a diversas comunidades em uma sociedade plural. Segundo, há uma certa relutância de parte das estruturas centrais em dividir poder político e conceder representação adequada a todos os estratos da sociedade, o que termina por incentivar a militarização e o uso de meios coercitivos para a resolução de insurgências regional-nacionalistas. Terceiro, um modelo de desenvolvimento que só faz agravar a pobreza endêmica, as disparidades interpessoais e inter-regionais, esgotar as fontes de recursos naturais e agravar a dependência de ajuda estrangeira. Tudo isto resulta em tensões e violentos movimentos dos pobres e marginalizados ameaçando a segurança das pessoas.

A estreita relação entre a falta de governança e a insegurança aponta para a necessidade imperativa de uma maior democratização do regime e do acesso ao poder dos cidadãos. Para países plurais, estratificados e fragmentados como os do Sul da Ásia, o teste da boa governança deve estar baseado na premissa de o quanto o Estado e a sociedade civil podem negociar diferenças democraticamente via garantias constitucionais e instituições políticas. É apenas por meio da institucionalização do pluralismo e da diversidade como fatores antes de fortalecimento do que de ameaça ao Estado e ao regime que se pode desenvolver uma governança humana. Neste quesito, o feito indiano é realmente impressionante.





O descontentamento entre setores vulneráveis da população é frequentemente alimentado pelo acesso negado a elementos básicos de segurança humana como água, nutrição, abrigo e serviços de saúde e educação. Vidas humanas estão sujeitas a guerras de guerrilha, movimentos separatistas e violência étnica e política. Isto tudo em um contexto pontuado por tensões de ordem étnica, de casta e de tribos, religiosa e lingüística, além de desigual distribuição de bens, desemprego e desequilíbrio regional. A experiência da Índia demonstra que os ressentimentos étnicos e sectários alimentam-se de um senso de privação e discriminação de parte das minorias em relação a um sentimento de apropriação do capital político e econômico do Estado em benefício das “maiorias” ou do grupo étnico dominante.

Daí a premente necessidade de se garantir as condições para se acomodar as aspirações dos grupos minoritários. O grande trunfo indiano tem sido o funcionamento de sua democracia. A democracia inventa-se e reinventa-se conforme os desafios que se lhe impõem. Para muitos de fora, a Índia pode parecer uma terra em constante ebulição, mas os indianos têm aprendido a conviver com o seu “caos em ordem”. Seis décadas de vida democrática têm contribuído para o estabelecimento de mecanismos, processos e instituições por meio das quais cidadãos e grupos podem articular seus interesses e aspirações, exercitar seus direitos legais e mediar suas diferenças.

O desafio contemporâneo à governança advém mais uma vez do respeito à diversidade. Poucos países obtiveram sucesso nesse sentido como a Índia. A Índia é teto para qualquer fé religiosa concebível. Sua diversidade lingüística é notável. E é sua tradição de tolerância e respeito pela diversidade que a tem feito um mosaico ao invés de uma mistura uniforme. A unidade na diversidade está lentamente dando lugar à diversidade na unidade.

UM OLHAR PARA O FUTURO

A Índia está correndo contra o tempo. As Metas do Milênio ainda estão distantes, mas o governo tem adotado uma série de medidas que, se cumpridas à risca, poderão aproximá-las no horizonte. Cabe lembrar que o mundo não vencerá a guerra contra a pobreza se a Índia não o fizer. A fim de amenizar a disparidade urbano-rural, o governo lançou o que vem sendo chamado de *Providing Urban Amenities in Rural Areas*





(PURA). No lugar de pessoas migrando das áreas rurais para os centros urbanos à procura de trabalho nos setores de manufaturados e de serviços, o PURA pretende gerar empregos no próprio meio rural. O PURA pode providenciar acesso físico, eletrônico e ao conhecimento a regiões isoladas, permitindo-lhes prosperar economicamente. Com o Ato de direito à informação, agora em vigor, e a implementação da “e-governança” em estágio avançado, a Índia parece estar à frente de uma nova revolução.

O governo vem ainda investindo na infra-estrutura rural e na irrigação, tendo inclusive já desenvolvido interações junto a segmentos da economia chinesa em parceria com a Confederação Indiana de Indústrias (CII). O governo indiano tem preparado uma série de medidas com o objetivo de transformar a Índia rural. Implementação mais acelerada de leis de salário mínimo, seguros para colheitas e rebanhos e aumento do crédito rural são as prioridades.

Temos ainda aperfeiçoado o sistema de proteção ao desemprego que pode vir a ser um importante meio de combate à pobreza. Mas ao menos que se desenvolvam meios para que as diversas reivindicações locais sejam atendidas, a Índia seguirá perseguindo uma quimera, que é o caso de muitos dos bem-elaborados programas como “educação para todos” e “saúde para todos”.

O modelo indiano tem ressaltado o fato de que a democracia e o desenvolvimento podem caminhar juntos. Na verdade, um modelo democrático de governança e sua correta implementação capacita e sustenta o crescimento. Sem dúvida há equívocos, mas como dizia Gandhi, “não vale a pena ter-se liberdade se nela não está incluído o direito de se cometer erros”.

È uma unanimidade o fato de que as estatísticas não fazem justiça à Índia. E aí reside a desvantagem do elefante. Mas devemos nos deter a números? De qualquer forma, uma piada de estatísticos diz que um homem com a cabeça em um forno e os seus pés em uma frigideira está, na média, muito bem, mas na verdade está morto.





7. Perspectivas do Brasil em segurança humana

*Ilona Szabá de Carvalho*¹

*Rafael M. C. Corrêa*²

(Tradução de Karina Kapel e Natália Silveira)

A perspectiva em seguridade humana no Brasil provinda do Viva Rio, uma ONG brasileira que trabalha com a pauta da seguridade humana e acumulando uma extensa bagagem nesse campo, colocando sua ênfase na necessidade de uma análise orientada sobre a seguridade humana mais claramente focada na violência armada, um crescente fenômeno na América Latina e em outras partes do Hemisfério Sul. Esse foco não somente reflete o que tem se tornando uma questão majoritária emanada de um ambiente de violência urbana que acompanha uma vasta desigualdade sócio-econômica no Brasil, mas também ressoa com as diversas insurgências que afetam muitos dos Estados da Índia, assim como a corrente preocupação com a violência criminal (incluindo atividades do crime organizado) e com a pobreza na África do Sul. Situado nesse contexto, conclui-se que seguridade humana é um conceito que precisa ser reformulado de uma perspectiva puramente normativa em uma ferramenta operacional e analítica.

¹ Coordenador do Programa de Seguridade Humana do Viva Rio; Mestre em Estudos Internacionais da Universidade de Uppsalla-Suécia; Especialista em Análise de Políticas Públicas (ilona@vivario.org.br; ilonaszabo@yahoo.com)

² Pesquisador do Programa de Seguridade Humana do Viva Rio; estudante de Phd em Ciência Política em UCAM/IUPERJ – Brasil; Mestre em Planejamento Urbano e Regional por IPPUR/UFRJ – Brasil (rmillet@vivario.org.br).





RECONCEITUANDO SEGURIDADE HUMANA

Para isso acontecer, argumenta-se não ser necessário que o conceito de seguridade humana abranja sua totalidade tanto quanto aprecie sua mais importante contribuição para os estudos acadêmicos em segurança, nomeadamente a designação do indivíduo, antes do estado, como objeto de referência da segurança. Portanto, isto é, na prática, necessário para formular uma agenda de seguridade humana desde sua base, do local ao global em vez de empregar tendências “de cima para baixo”, produzindo conceitos globais para então aplicá-los nas situações nacionais. Foi apontado que, primeira e principalmente, um conceito de seguridade humana operacional e analítico deve fornecer uma clara definição do conceito de insegurança, para que então se possa relacionar melhor a nova gama de desafios que já têm sido exploradas nas discussões tanto de não-tradicionais, quanto de tradicionais desafios.

O conceito central de seguridade humana deve focar na proteção do indivíduo e de comunidades contra violência organizada ou descontrolada que seja capaz de ameaçar: 1) a estabilidade das instituições democráticas locais, e/ou 2) a segurança física da população. No entanto, crises humanitárias relacionadas a fome, epidemias ou desastres ecológicos não seriam incluídas em um conceito de seguridade humana tão focado. Isso significa que a análise presente diferencia crises humanitárias (epidemias ou desastres ecológicos) de destruição produzida intencionalmente por violência humana, sendo a principal implicação desse argumento a necessidade de diferentes estratégias políticas para sua aplicação em seguridade humana. Por outro lado, há uma tendência de, em algumas crises de violência humana intencional, desta se tornar um desafio para a seguridade humana humanitária, repleta de refugiados e pessoas deslocadas internamente como tem sido o caso da África e, em algumas instâncias, da Ásia. Independente da necessidade de tal diferenciação entre as ameaças à seguridade humana, a metodologia brasileira, em torno de uma ênfase especial em “violência humana intencional”, tem-se focado em empregar medidas públicas que abranjam legisladores, ativistas e pesquisadores como forma de acabar com a violência urbana.

ARMAS DE BAIXO CALIBRE, CONFLITO ARMADO E “INSURGÊNCIA” URBANA

América Latina, como foi apontado, diferente de outras regiões do mundo, tem o mais baixo nível de lutas armadas entre Estados. Da mesma





forma, tem os menores gastos com atividades militares em relação ao GNP. É uma região continental, com línguas semelhantes, que consolidou suas fronteiras e, no geral, é livre de conflitos religiosos ou divisões étnicas demarcadas (ainda que o surgimento da população Latino-Americana dos países Andinos reflita uma longa polarização sócio-racial entre Ameríndios indígenas e descendentes Europeus). Sabe-se, também, que a América Latina é a única região do mundo dentro da qual todos os países aderiram ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares. Apesar de tudo, a América Latina é a região com as maiores taxas de violência armada; uma região em que, com exceção da Colômbia e do Haiti, não há conflitos armados oficialmente reconhecidos. De acordo com as diversas reportagens internacionais, a América Latina tem as maiores taxas de violência armada e mortes por armas de fogo, em relação a qualquer outra região do mundo. Isso inclui 42% do total do número de homicídios por armas de fogo. Conseqüentemente, alguém pode afirmar que os verdadeiros conflitos de hoje são aqueles não oficialmente reconhecidos.

A América Latina, portanto, representa claramente a dinâmica mundial de passar dos conflitos abertos para informais, mas estatisticamente significativos confrontos armados como a “violência urbana” - enfatizando os constantes riscos por que passam homens e mulheres em um contexto o qual não podem determinar se é de guerra ou de paz; mas que está começando a designar-se “a mais nova guerra” (baseada em uma contribuição feita no *VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Lisboa, 2004*). Entretanto, os desafios da região são muito similares àqueles emergentes cenários pós-conflitos da África, Ásia e Balcãs pós-Iugoslávia. Esse é um ambiente caracterizado por: instituições públicas de segurança pouco efetivas ou fracas; aumento no envolvimento de jovens junto a gangues no que diz respeito tráfico de drogas e outras atividades criminais; a proliferação de armas de baixo calibre e outras armas leves. Esses, entre outros fatores, são comuns para muitos países no Hemisfério Sul e, em menor escala, para países específicos também no Hemisfério Norte.

No Brasil, especificamente, foi noticiado, em 2002, algo como 38,088 pessoas mortas por armas de fogo, o maior recorde mundial, ultrapassando países em constante guerra. O aspecto urbano da violência armada, assim como suas altas taxas de mortalidade são divulgadas de modo detalhado pela *perspectiva de saúde pública pela violência social*. Sem negligenciar aspectos estruturais da violência, criado por





diferentes modalidades de opressão (relacionados a sistemas econômico, cultural e político específicos). Especialistas em ciências sociais no Brasil têm conhecimento de que a violência armada relacionada às ações ilegais socialmente reconhecidas emergiu como uma questão urgente na agenda política nacional; que o bem estar da população e seus direitos básicos estão sendo continuamente ameaçados pelo crescente conflito envolvendo a violência urbana que emprega, cada vez mais, o uso de armas de fogo. A taxa de mortalidade cresceu de 2% em 1930 para 15% nos anos 90, aparecendo como a segunda maior causa de morte no Brasil, atrás apenas de doenças cardiovasculares.

VIOLÊNCIA COMO UMA AMEAÇA À SAÚDE PÚBLICA

Dados oficiais da saúde foram mencionados demonstrando que o risco de mortes envolvendo armas no Brasil é 2.6 vezes maior do que no resto do mundo. A grande maioria destas mortes (90%) são homicídios. Além disso, as taxas de violência com arma triplicaram nos últimos vinte anos, foram de 7.2 por 100,000 residentes em 1982 para 21.2 por 100,000 residentes em 2002. Apesar da insegurança pública ser apontada como uma crescente preocupação no Brasil desde os anos 1980, grupos da sociedade civil focaram crescentemente em armas e violência com arma por mais de uma década, por volta de meados dos anos 1990 empregando a perspectiva de saúde pública. Ativistas utilizaram dados da saúde pública e adotaram uma terminologia de saúde pública: armas passaram a ser vistas como um “vetor” da “epidemia” da violência, tornando-a mais letal e produtiva. A abordagem da saúde pública permitiu que se comesasse a caracterizar o impacto da violência com arma demonstrando, ao mesmo tempo, as diferentes formas que diferentes segmentos da população são afetados pelo problema. Como em qualquer outro lugar no mundo, a vasta maioria de mortes e de lesões afeta homens, e especialmente homens jovens e mais pobres.

Apesar de o número de mulheres mortas ser baixo comparado ao de homens, armas são usadas em 42,4% dos homicídios contra mulheres.

Além das dimensões de gênero da violência urbana envolvendo armas de fogo, a relevância das dimensões sócio-racial e de classe econômica foram refletidas na incidência de “eventos de arma de fogo” envolvendo homens jovens negros e pobres lutando como grupos criminais contra competidores envolvidos em tráfico de drogas ou contra





membros de reforço da legislação do estado. Aqui, Rio de Janeiro se tornou lendário como um exemplo notório do que são denominadas “as novas guerras”. Em um testamento para o ‘lado negro’ da globalização, foi apontado que no Brasil era de conhecimento que a emergência de notáveis conflitos armados na região metropolitana do Rio e de outros grandes centros urbanos no Brasil durante os anos 1980 coincidiu com a organização de atividades econômicas informais criminais pela América Latina e pelo exterior. Esse fenômeno constituiu, talvez, a primeira forma verdadeira de integração econômica na América do Sul: a produção, processamento, e distribuição internacional de cocaína. Essa atividade econômica concentrou-se em áreas onde serviços públicos eram ausentes durante o período autoritário e, mesmo depois dele, demorou-se para estabelecer políticas inclusivas objetivando a dedicação aos setores mais pobres da população. A percepção comum dos habitantes das cidades foi de que a única maneira com a qual o estado marcou sua presença dentro dos povoados chamados *favelas* foi como forças repressivas associadas a polícia.

A partir de uma perspectiva estado-centrista tradicional, violência armada relacionada politicamente cai em tais categorias como ‘violência revolucionária’ e/ou conflito de guerrilha ou guerra civil. Entretanto, no contexto do conflito armado urbano nas cidades brasileiras, o status quo não está sendo desafiado do ponto de vista de derrotar o estado e proclamar uma nova ordem no interesse de justiça. Ao contrário, foi argumentado que esses novos desafios armados urbanos eram em nome dos interesses do tráfico de drogas e de outros negócios ilícitos a serviço do que é denominada “inserção social delinqüente”. Tais disputas armadas são desprovidas de uma agenda social transformativa e desse modo são implicitamente conservadoras em caráter, se não completamente reacionárias em termos de gerar um potencial para a repressão do estado de uma magnitude que poderia abalar a democracia na ausência de desenvolvimento humano. Além disso, o ‘design’ de algumas dessas novas formas de guerra possui algumas características distinguíveis conforme mapeado pela Pesquisa COAV (Crianças e Jovens na Violência Armada Organizada); elementos como estruturas dominantes e/ou poder sobre território, populações locais e recursos; situações que devem ser sugestivas de pequena proto-insurgência de guerra civil total.

Devido ao contexto de polarização e marginalização socioeconômica em que alguns desses novos conflitos urbanos emergiram, e que





reflete a baixa intensidade de união territorial das disputas armadas brasileiras, abordagens de seguridade humana ao invés de abordagens policiais tradicionais de estilo militar são necessárias para dirigir-se a esses conflitos. Essas situações de conflito na América Latina urbana foram demonstradas como sendo indicação de uma dialética mais complicada e sutil; uma em que o perpetrador de violência criminal pode, ao mesmo tempo, ser qualificado como uma vítima da violência estrutural encaixado em uma construção social desigual; e onde ações criminais violentas são sintomáticas dessa desigualdade endêmica.

Assim, o desafio para a sociedade, e especialmente sociedades de democracias em mercados emergentes do Sul como o Brasil – e Índia e África do Sul – deve acabar determinando como uma ordem social progressiva pode ser mantida construindo laços sociais e não os destruindo quando, sob a pressão de novas formas de violência organizada, há uma falta de clareza dos limites entre guerra, crime e violações de direitos humanos. Este é onde uma perspectiva de seguridade humana em como melhor responder a tais desafios pode provar-se mais compensadora do que abordagens tradicionais de seguridade do estado. A partir daqui, o foco transfere-se para o trabalho de uma ONG especialista em seguridade humana principalmente, Viva Rio, que é um exemplo de como seguridade humana pode ser empregada como uma ferramenta para superar a violência.

VIVA RIO: A ONG DA SEGURIDADE HUMANA

Viva Rio foi fundado em dezembro de 1993 como uma ONG estabelecida no Rio de Janeiro comprometida com os setores de trabalho, pesquisa, advocacia e comunicação nas áreas de prevenção de violência urbana e com a promoção de seguridade humana. Apesar de seu trabalho ter começado em resposta aos problemas locais, e permanecer assim, a natureza multi-fatorial da seguridade humana levou a seu envolvimento em níveis nacional e – crescentemente – internacional.

Como parte desses esforços, a organização atualmente supervisiona mais de 2,000 projetos locais em 82 municípios, além de suas numerosas atividades nos níveis nacional e internacional. Em 2005 Viva Rio trabalhou junto de 1,405 organizações parceiras entre institutos educacionais, associações comunitárias, rádios comunitárias, ONG's, igrejas, Unidades Policiais e penitenciárias. Nos últimos três anos, o





campo de ação do Viva Rio tem crescido do nível local para o regional, na América Latina e no Caribe.

O propósito da organização é pesquisar, planejar e testar soluções específicas que lidem efetivamente com o complexo conjunto de problemas associados à violência urbana; o objetivo fundamental é promover soluções consideradas bem sucedidas através de estratégias de advocacia e comunicação, para que elas ganhem escala e passem a ser adotadas como iniciativas de política pública e/ou sejam copiadas por agentes como o estado, a iniciativa privada ou outras ONG's. Utilizando uma metodologia de saúde pública, Viva Rio desenvolveu um diagnóstico da epidemia de violência armada urbana na América Latina envolvendo uma análise que objetiva quatro aspectos centrais: identificar os grupos de risco prioritários (principalmente adolescentes pobres e homens jovens entre 15 e 24 anos de idade); o principal vetor da violência armada urbana como sendo a arma de pequeno porte e o armamento leve (SALW); as áreas críticas de conflito como nos povoados de barracão da *favela* brasileira; e a necessidade de reforma do setor de segurança em termos de integrar segurança, direitos humanos e metas e objetivos para o desenvolvimento. Essa estrutura analítica é ligada a um foco temático que guia iniciativas do projeto: juventude em risco; reforma do setor de segurança e controle de SALW. Dentro dessa estrutura analítica e temática, a estratégia de três ramificações do Viva Rio para superar a violência armada urbana envolve: um programa de seguridade humana de pesquisa de política orientada; Ações Locais Integradas (trabalhando a níveis comunitários em vizinhanças pobres e violentas, e criando "plataformas de desenvolvimento local" com múltiplos parceiros e atores locais); e uma estratégia de comunicações para mobilização e advocacia através de campanhas públicas empregando novas tecnologias nas áreas prioritárias da organização e públicos alvo.

Indo além de suas experiências a nível local e nacional, Viva Rio tem formulado uma série de propostas apontadas para melhorar a seguridade humana e avançar a abordagem desta dentro do contexto da cooperação Sul-Sul. Elementos da perspectiva que tem sido colocada à frente para atividades em desenvolvimento construídas acerca de seguridade humana no Sul global são:

– os problemas em jogo no Sul convergem com a necessidade de uma agenda para a consolidação e fortalecimento de democracia.





– é, portanto, crucial desenvolver e propagar uma perspectiva em seguridade que é ao mesmo tempo consistente com valores democráticos e operacional.

– conseqüentemente, reforçando e disseminando a base conceitual do paradigma de seguridade humana – bem como ajudando a traduzi-lo em termos práticos e operacionais – é uma contribuição essencial para soluções no mundo em desenvolvimento.





Conclusão

Recomendações para os governos do IBAS

Adekaye Adebajo¹

(Tradução de Helena Jornada)

As discussões do seminário foram muito interessantes, mas creio que parte do problema, para algo tão amorfo quanto o IBAS, é que tende a nos levar a discursos geopolíticos. Esses, nem sempre se focam nas especificidades de como construir essa relação trilateral, do que une esses três países e quais são os interesses que podem levar adiante em conjunto.

Então, enfocarei minhas próprias discussões desses assuntos. Acredito que algumas das importantes questões sobre se esses três países, que podem falar por suas próprias regiões e terem se autodeclarado como porta-vozes do Sul, não podem ser esquecidas. Qual seria então o sentido de termos esses três países, os mesmos três que tentaram um assento no Conselho de Segurança da ONU, e que se percebem como conjuntamente como líderes regionais, sendo que o que os une é ímpeto de tentar defender e promover seus próprios interesses. E é claro, grande parte disso é resultado não apenas da reforma da ONU, mas também das conversas da OMC, no G-20 e em outros fóruns multilaterais.

Também é conveniente escolher assuntos de paz e segurança, mas existem dez outros setores que estão sendo considerados no IBAS e o que determina esses assuntos que a sociedade civil irá focar. Deveríamos discutir três assuntos, por exemplo, paz, segurança e governança, é óbvio. Saúde é outro bem óbvio assim como a AIDS. E então ajuda, comércio e questões da dívida me parecem um tanto óbvios.

¹ Centre for Conflict Resolution, UCT/Cape Town





E como um fórum da sociedade civil se encaixa em um processo que o governo está tentando realizar, pois a menos que esse fórum esteja de certa forma conectado ao processo governamental, acredito que não estamos tendo muito impacto no que estamos tentando obter.

Assim, esses são alguns dos pontos gerais que abordarei antes de sumarizar o que acredito ser uma das discussões mais importantes do evento. E então, indo além disso, como os organizadores solicitaram, identificarei algumas das potenciais áreas de colaboração e cooperação entres esses três países.

Em primeiro lugar, acredito que um dos assuntos importantes em relação à Índia, geo-estratégia e geopolítica, é como o relacionamento da Índia com os EUA afeta a credibilidade do país como um líder do Sul? É uma questão muito importante, pois nos anos cinquenta a Índia claramente era um líder. Intelectual e ideologicamente, Nehru foi o líder que espelhou muitos outros da África. E acredito que a questão tenha que ser revisada.

A principal questão de segurança para a Índia é, crescentemente, a segurança energética, como foi mencionado. É uma grande preocupação do país. A Índia é o sexto maior consumidor de energia do mundo, e provavelmente se transformará no quarto em quatro anos. E a África e a América Latina são aéreas que podem suprir essa demanda por energia. Então quais são as implicações desse desenvolvimento particular?

Atividades trans-fronteiriças, como o tráfico de armas, atividades de grupos rebeldes, tanto no Paquistão quanto em Sri Lanka, foram identificadas como outra importante questão para a Índia. Imagino se, de alguma maneira, a Índia se transformou em uma sub-cliente da guerra contra o terrorismo dos EUA e, conseqüentemente, em um sub-policial, que ajuda a monitorar alguns desses esforços norte-americanos no Paquistão. A outra importante área é o problema da AIDS, e fiquei um tanto quanto surpreso - de certa forma bastante surpreso, mas não surpreso em termos do tamanho da população - em descobrir que a Índia, ao invés da África do Sul, de acordo com alguns especialistas, poderia ser o país com maior número de pessoas infectadas. E acredito que isso tem implicações enormes, e abordarei isso mais detalhadamente quando olhar para esses assuntos de forma particular, no contexto da ONU.

Em relação ao Brasil, geo-estrategicamente um país incrivelmente importante para o Sul também, é o quinto maior país em termos de





território, e o décimo, ou décimo segundo em termos de tamanho da economia, mas já vimos que é um gigante com “pés de barro”. Na verdade essa é a expressão que Chris Landsberg e eu utilizamos para a América do Sul e Nigéria, pois não conseguiram atingir seu enorme potencial por anos. E isso também pode ser dito para Índia e África do Sul. Creio que o papel que esses três países desempenham nas suas sub-regiões específicas é importante de ser analisado pela sociedade civil.

O Brasil, como foi referido, não possui as ameaças tradicionais de segurança como outros, mas ameaças não-tradicionais como tráfico de drogas e armas. Sabemos que a Colômbia e o Haiti são os principais irradiadores dessas crises, mas também foi salientado que a área da Amazônia é também bastante desprotegida, e enfrenta problemas com sua população indígena. Portanto, os problemas de segurança enfrentados pelos três países são bastante diferentes.

No tocante à África do Sul, a referência foi feita à sua bagagem histórica de desestabilização e dominância econômica sob o governo do *Apartheid*. E as ameaças à segurança da África do Sul são notadas como sendo a pobreza, a desigualdade social em termos de acesso a educação, saúde. A AIDS, é claro, é um grande problema, com os indicadores mais alarmantes do mundo. E a terra também é vista como um problema, pois a necessidade de uma reforma agrária também é uma questão importante. O governo tinha o objetivo de redistribuir as terras para 30% da população negra, mas atingiu apenas 3% naquele período. E as questões da reforma agrária, vão além da África do Sul, para países como a Namíbia e o Zimbábue.

Nessa discussão, uma questão levantada é que o Brasil é forte em termos de agricultura, e a Índia em termos de TI. Qual é a vantagem comparativa que a África do Sul oferece? Discutiu-se sobre a China ser uma ameaça à África do Sul e ao continente africano, e creio que o mais elegante a dizer é que existem diferenças na percepção das ameaças.

Também discutimos sobre o Brasil desempenhar um papel importante na África, em Cabo Verde e em Angola que são também países lusófonos. Mas eu não obtive uma resposta clara se o Brasil possui uma política coerente para a África, que está sendo implementada para o continente, em vez de iniciativas *ad hoc*.

Debatemos igualmente o racismo com o Brasil, e aprendemos que o Brasil possui políticas afirmativas, tanto quanto a África do Sul. Discutimos sobre desigualdades no Brasil, e é interessante que tanto





Brasil quanto África do Sul possuem dois dos piores coeficientes de Gini, medindo as desigualdades no mundo, acompanhando as fronteiras raciais. Então acredito que se estamos levando a sério a iniciativa do IBAS, não deveríamos evitar particularmente discutir essa área. Se ambos os países possuem desigualdades que passam por questões raciais e ambos estão implementando políticas de ações afirmativas, então isso parece ser uma área legítima para também se aprofundar. Essa foi a temática da primeira sessão.

Quanto à segunda, a Índia era descrita como um elefante regional, ao invés de um gigante, o que é muito interessante. Numa análise mais concludente das questões socioeconômicas do país, foi observado que a pobreza sempre foi desumanizada como uma realidade, e que existe certa teologia dos neoliberais com os pobres. Mas, de acordo com as análises que vimos, o país pode ter se tornado mais rico. No entanto as pessoas estão ficando mais pobres, e os ricos estão ficando mais ricos, e os pobres estão tendo mais filhos.

Falou-se sobre a falta de redistribuição, e a desigualdade entre ricos e pobres parece estar crescendo, assim como o aumento do desemprego. Mas, houve um reconhecimento que em alguns setores como os de TI e manufatura há um claro crescimento, mesmo que em termos de agricultura o problema persista. E foi dito que economias lentas não podem efetivamente funcionar. É necessário que se olhe para outras formas de desenvolvimento também.

Kerala foi oferecido como um modelo possível, mesmo sendo vago que se possa replicá-lo em sua totalidade em outros lugares. Mas reforma agrária, segurança alimentar, descentralização democrática, desenvolvimento de pessoal, são alguns dos fatores que devem ser levados em conta para o sucesso dessa área em particular. Esses são claramente assuntos relacionados à segurança humana. Acredito que podemos então tirar lições da África do Sul e de outras partes da África, pois parece que fortalecer os governos locais realmente foi uma grande parte disso, e em muitos países africanos onde não existe nem eleição para governos locais.

Em termos da apresentação do Brasil, feita pelo amigo [Rafael Corrêa], que parece com Sócrates, o capitão da seleção de 1982, foi levantada uma questão muito importante sobre segurança humana, que necessita ser desconstruída para que seja ampla. Quando segurança é aplicada a tudo, pode-se perder seu sentido e não se transformar em algo não operacional. Creio que seja um ponto muito importante para





todos os apóstolos da segurança humana como Sue Mbaya. Pois esses são os grandes desafios a serem enfrentados. É muito bom colocar um rótulo em alguma coisa, pois soa muito bem ao invés de algum slogan político, mas o que isso realmente implica?

Acredito que seja também importante, como foi mencionado, desagregar estruturas de poder com a segurança humana, o que não é realmente feito. Creio que seja interessante notar que 39% das mortes de jovens no Brasil são causadas por armas de fogo. Pois quando se fala de armas pequenas e leves como uma clássica ameaça à segurança humana na África, não se pensa nessas condições, mas sim em termos de guerra. Mas o que ocorre é uma guerra urbana, guerra de gangues, presumo.

Em termos de África do Sul e África Meridional: a pobreza da África Meridional está ligada com pobreza, insegurança alimentar. É claro que conhecemos as secas da África Meridional, e a condição das mulheres também foi mencionada. Temos o que acreditamos ser uma lista exaustiva, Sue, armas pequenas, migração, terra, governança, assim como fatores que contribuem a isso.

Então essa é a discussão do seminário, e apenas gostaria de adicionar alguns outros assuntos para refletirmos para levarmos a iniciativa adiante. Creio que existem cinco assuntos importantes de considerar de forma mais profunda.

– O primeiro é manutenção da paz, particularmente em relação à ONU

– Em segundo lugar é a reforma do Conselho de Segurança, já que todos os países do IBAS estão envolvidos de alguma forma, e a eleição de um novo Secretário Geral, que deverá ocorrer em dezembro.

– O terceiro assunto é a responsabilidade de proteção, que é um dos grandes sucessos do processo de reforma da ONU, juntamente com a construção da Comissão de Construção da Paz e do Conselho de Direitos Humanos. Creio que seja importante que qualquer iniciativa do IBAS se engaje nesses aspectos, e desenvolva posições sensatas a respeito.

– O NEPAD, obviamente, já que a África do Sul está profundamente envolvida, e o próprio Chris Landsberg é conhecido como o “Sr. NEPAD”.

– Por último, acho que a questão da AIDS vale a pena ser vista de forma mais detalhada.





O que desejo, então, ao concluir minhas observações, é olhar para as lições da África, Ásia e América Latina, possivelmente da cooperação ocorrida em termos de segurança. É claro que para muitos não existem lições a serem levadas da África - que na verdade gerou tantos conflitos, obrigando o desenvolvimento de mecanismos inovadores em segurança - acredito que valha a pena olhar a alguns deles. E o segundo assunto é o das iniciativas Afro-Asiáticas, proveniente do 50º aniversário da Conferência de Bandung no ano passado, deve ser incorporado à discussão.

Em termos de manutenção de paz para o IBAS seria importante notar que grande parte dos assuntos mencionados aqui é, na verdade, discutido multilateralmente na ONU. A ONU tem sido o fórum mais importante onde os assuntos referentes à questão Norte-Sul têm transparecido através dos países do G-77. Dessa forma, acredito que todas as iniciativas têm de levar em consideração a ONU como principal ponto de partida.

Noventa por cento das tropas de operações de paz da ONU estão posicionadas na África e na África do Sul; sete missões de 16 estão na África, e é importante investigar o fato de que os Brahmins do Ocidente decidiram deixar algumas operações para os Darlits da Ásia e da África, para que, em muitos casos países como Índia, Paquistão, Bangladesh e alguns africanos, estejam liderando missões em Serra Leoa, Ruanda, Libéria entre outros. É também importante investigar que dessa forma não existe uma aristocracia de morte onde as missões do ocidente afastam-se.

Um ponto importante: se o Brasil está intervindo no Haiti, e diferentemente do que sabíamos anteriormente, possui um exército forte (sabíamos apenas dos jogadores de futebol...), como podemos fazer para que o Brasil utilize algumas dessas experiências africanas? Esse talvez também seja um ponto para o IBAS.

Em termos da reforma do Conselho de Segurança da ONU, Brasil e Índia estavam, é claro, agrupados com Japão e Alemanha, que constituíam um grupo interessado em forçar a reforma do Conselho de Segurança, acordando em desistir do veto. Ao contrário dos africanos, que ao decidirem insistir com a idéia do veto, arruinaram qualquer proposta de reforma. Tanto a África do Sul quanto a Nigéria estavam apoiando a retirada do veto, mas novamente mostraram-se falhas nas suas lideranças regionais. Eles não poderiam mobilizar os africanos do sul e do oeste para apoiar seu bloco.





Entretanto, acredito que um ponto importante que o assunto evidencia, é que tanto Índia, Brasil quanto África do Sul são desafiados pelas suas regiões. Suas lideranças são desafiadas. Assistiu-se a África do Sul e a Nigéria disputando cabeça a cabeça um assento no Conselho de Segurança e o Egito também tentando entrar. Assistiu-se, na América do Sul, as reclamações argentinas frente às pretensões brasileiras de representar a região, assim como o Paquistão também questionou a Índia. Então, é importante perguntar se estes são messias autodeclarados no IBAS, ou se essa iniciativa necessita ser expandida, diluída, dispersada; são assuntos dos quais não se pode fugir.

Creio que se se pensar em outros assuntos, a responsabilidade de proteção pode ser uma questão importante. O Primeiro Ministro do Canadá, aparentemente, o convidou o Primeiro Ministro da Índia, assim como de outros países do Sul para reunir uma maioria para tratar dessa questão. A idéia é, basicamente, se os governos estão inertes ou incapazes de proteger seus cidadãos de sérios danos, então a comunidade internacional tem o dever e a responsabilidade de fazê-lo.

Muitos países do Sul estavam céticos, baseados na intervenção militar norte-americana no Iraque, pois essa norma poderia ser utilizada por países mais fortes para intervir nos mais fracos. Então, seria importante ao menos entrar nesse debate normativo e descobrir se esse conceito pode efetivamente ser operacionalizado para proteger pessoas em dificuldade.

No tocante ao debate do Secretário Geral da ONU, é necessário um breve comentário. Durante os últimos quinze anos a África foi representada no posto de Secretário Geral da ONU por Butros Gali e Kofi Annan, mesmo que não de saiba se Kofi Annan representa a África ou a América. Creio que se espera muito que o próximo Secretário General da ONU venha da Ásia, e de fato, existem alguns candidatos. Parece que os cinco membros permanentes procuram por um burocrata sem-graça, incolor e inofensivo que não poderá causar nenhum dano e que será um tanto quanto complacente. Então, não se sabe se os asiáticos preenchem esse perfil, apesar de parecer que o antigo Primeiro Ministro tailandês, que está sendo proposto, sirva perfeitamente.

Os indianos acabaram de adotar Shashi Tharoor, Diretor de Comunicação da ONU, como seu candidato oficial. Penso se é uma estratégia sensata pois, ao mesmo tempo em que se está tentando ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança, se está tentando atingir a posição de Secretário Geral, o que pode parecer um tanto





pretencioso aos olhos da comunidade internacional. E é pouco claro se um Secretário Geral indiano possa realmente agir neutramente em relação à disputa da Caxemira. Dessa forma, creio que vocês deveriam voltar aos seus governos e instruí-los a retirar suas candidaturas imediatamente.

Quanto ao NEPAD, Africanos e Asiáticos, é claro, insistiram bastante na doutrina de não intervenção e se vê muitos “caudilhos” regionais escapando de certas situações embaraçosas; a América Latina, obviamente, onde o “caudilho” - o homem forte - foi criado, é um exemplo clássico. E se observa isso nas ações mais recentes a respeito de Mugabe e da junta militar na Birmânia. Há uma relutância em se envolver e intervir nessas áreas.

O NEPAD foi criado pela África do Sul e tem prioridades nos setores de educação, saúde, infraestrutura regional, agricultura, acesso a mercados e meio-ambiente. E será interessante como a África do Sul, que foi o seu primeiro incentivador, na verdade os incorpora em algumas das discussões do IBAS. Mas parece que uma das partes mais inovadoras do NEPAD é o African Peer Review Mechanism (APRM), que foi assinado por 25 países Africanos. Serve, basicamente, para cada país preparar um programa nacional de ação, depois de fazer uma auto-avaliação e avaliar a governança política e econômica. E é destinado a envolver não só o governo, mas também a sociedade civil e o setor privado. Além disso, há um painel de personalidades eminentes sobre o APRM, que realmente redige o relatório. Então, existe alguma lição nisso para a Índia ou o Brasil?

Acredito que a AIDS é uma área crítica e a única coisa que poderia, talvez, apontar aqui é que tanto Brasil quanto Índia tiveram grandes experiências com efetivamente criar seus próprios medicamentos genéricos. E há uma cooperação, há um diálogo acontecendo com a contraparte sul-africana? O exército Sul-africano, que reportou uma taxa oficial de 23% de infectados por HIV, tem muita experiência em administrar o HIV nas forças armadas. Isso é um problema na Índia e no Brasil e nos seus exércitos? Isso é algo em que estejam interessados? Acredito que possa ser um tema valioso de ser pesquisado.

E então, finalmente, dentro das questões referentes à ONU, é importante observar que o Conselho de Direitos Humanos foi estabelecido como um conselho de 53 membros, que irá se reunir mais frequentemente e terá mais poder em relação aos membros com dois terços de votos. Como estes três países vão se engajar nessa iniciativa?





E a Comissão de Construção da Paz, voltando à discussão das operações de paz da ONU em desenvolvimento, deveria mobilizar recursos para operações de manutenção da paz baseados em um comitê de 31 membros de grande poder financeiro e países que contribuem com tropas e o Conselho de Segurança e o ECOSOC. E deveria trabalhar com bancos de desenvolvimento regional, o FMI e o Banco Mundial. Que políticas a Índia, o Brasil e a África do Sul estão estabelecendo para garantir que esse seja um órgão efetivo da ONU?

Para finalizar, eu vou abordar algumas questões relacionadas a, como dito, lições da cooperação de segurança na África e o legado de Bandung. Tanto a Comunidade para o Desenvolvimento do Sul da África (SADC) quanto a própria África do Sul como membro líder da ECOWAS no Oeste da África, tiveram algum progresso em estabelecer um mecanismo de segurança com instituições que possam tomar decisões políticas e enviar tropas. E isso realmente aconteceu cinco vezes no caso da ECOWAS. Eles também são parte de uma força de stand-by de cinco brigadas sub-regionais a ser estabelecida até 2010, havendo ainda um sistema de alarme. Acredito que seria importante investigar se há algumas lições das experiências que a ECOWAS e a SADC tiveram na Libéria, em Serra Leoa, República Democrática do Congo, etc.

Finalmente, no que diz respeito ao processo de Bandung, vários países asiáticos, é claro, ganharam status de novos ricos. Mas acredito que a crise financeira da Ásia de 1997 e 1998 evidenciou a contínua vulnerabilidade da região. Fala-se também da vulnerabilidade dos países da América Latina, como a Argentina, que também passou por uma grande crise. Mas estes serviram para quebrar o mito e levantar questões sobre a fragilidade do chamado milagre asiático.

Acredito que também é importante observar os vários estereótipos que os catedráticos asiáticos, latinos e africanos podem ver uns nos outros. Um fórum da sociedade civil do IBAS poderia conseguir ultrapassar isso. Estive em muitas conferências, estive na conferência de Bandung em Cingapura no ano passado, encontrei alguns colegas indianos que se referiram à África como se fosse um “quarto mundo” primitivo. Foi um colega de Jawaharal Nehru University, com uma jaqueta tweed, que conheci na Alemanha; eu o “denunciei”, evidentemente, e ele ficou bem chateado.

Também considero importante investigar tais fatos. Para muitos africanos, a percepção da Ásia é a de que essa região consiste num





paraíso de tigres, desavisados de toda a devastação, da pobreza e da corrupção que existente lá. E sobre o Brasil, mencionei o samba e o futebol, mas existe muito além para descobrirmos sobre uns aos outros. Creio que estes sejam alguns dos problemas comuns que enfrentamos.

Acho que é importante notar o crescente comércio entre África e Ásia, mas não disponho de dados sobre a América Latina, infelizmente. As exportações da África para a Ásia em 2001 eram de 22 bilhões e mesmo a Índia possui um fórum de cooperação com o NEPAD. Então, há muitos elementos e muitas visões. As exportações da África para a Ásia foram 16% do total das exportações africanas naquele período, enquanto só 2% das importações da Ásia vieram da África. Portanto, há certamente espaço para diminuir a distância entre os dois. A Ásia consome hoje 40% do petróleo do mundo e muito desse petróleo está na África. Então, quais são as implicações no que se refere a estes relacionamentos?

Creio que outro fórum muito importante, e evidente, é a OMC e o paper respectivo lidou muito sabiamente com a questão, por isso não entrarei em muitos detalhes. Mas trabalhando junto, esses três países têm estado no comando no G-20+, no sentido de tentar pressionar o Ocidente a parar de subsidiar seus fazendeiros e permitir realmente um comércio mais justo, para o Sul poder sair da pobreza. Acho que o cancelamento da dívida, além do alívio esporádico que proporciona, é uma importante área de cooperação.

E, finalmente, em abril de 2005 foi formalizada uma nova parceria estratégica entre África e Ásia que promete colaboração em solidariedade política, cooperação econômica e relações sócio-culturais. É importante notar que este bloco Ásia-África, mesmo sem os sul-americanos, consiste em 106 países com 4,6 bilhões de pessoas, mais de 70% da população mundial, e uma força econômica de nove trilhões de dólares. Assim, espero que se possa aproveitar esses fenômenos e, realmente, transformá-los em atividades operacionais, para o bem dos três países e de suas sub-regiões.









www.ufrgs.br/nerint

Coordenador:
Paulo Fagundes Visentini

A Série Sul-Africana é um veículo do Centro de Estudos Brasil – África do Sul (CESUL) e visa divulgar obras relacionadas à África do Sul e Austral, como forma de ampliar o conhecimento brasileiro sobre o país e sobre a região.

TÍTULOS PUBLICADOS

A África do Sul e o IBAS
Francis Kornegay e Jabulani Dada (Orgs.)

A PUBLICAR

Breve história da África
África do Sul: história e sociedade
Relações Brasil – África do Sul









Editora da UFRGS • Rua Ramiro Barcelos, 2500 – Porto Alegre, RS – 90035-003 – Fone/fax (51) 3308-5645 – www.editora.ufrgs.br – www.livraria.ufrgs.br • *Direção*: Jusamara Vieira Souza • *Editoração*: Paulo Antonio da Silveira e Luciane Delani (coordenadores), Carla M. Luzzatto, Maria da Glória Almeida dos Santos e Rosângela de Mello; *suporte editorial*: Fernanda Kautzmann, Gabriela Carvalho Pinto, Janaina Horn (bolsista) e Tales Gubes (bolsista) • *Administração*: Najára Machado (coordenadora), Angela Bittencourt e Laerte Balbinot Dias; *suporte administrativo*: Janer Bittencourt • *Apoio*: Idalina Louzada e Laércio Fontoura.

