

# A Paz Regional como um Bem Público Internacional: A Acção Colectiva na África Austral\*

*Jurgen Brauer*

*Professor em Augusta State University, USA  
Vice-presidente do Board of Directors of Economists  
Allied for Arms Reduction (ECAAR)*

---

\* Comunicação apresentada à Conferência Internacional "A Economia de Defesa e a Segurança nos Países Mediterrânicos e da África Sub-Saariana", organizada pelo Instituto da Defesa Nacional, em Lisboa, em 5 e 6 de Junho de 1998.

## INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

Desde os trabalhos pioneiros de Buchanan (1965) e de Olson (1965) tem vindo a desenvolver-se uma vasta literatura que analisa os bens de acção colectiva (ver a esse título, Sandler, 1992; Cornes e Sandler, 1996). Em contraposição a um bem privado, um bem de acção-colectiva *não* é voluntariamente fornecido ao mercado por um qualquer fornecedor individual privado. A impossibilidade de excluir potenciais utilizadores é responsável pelo comportamento de *free-riding*<sup>2</sup> que se verifica entre os eventuais participantes da acção colectiva. Por exemplo, se eu benefico, por qualquer meio, da provisão de um mundo isento de varíola – pois uma vez fornecidos os benefícios, estes são de livre acesso para mim próprio e eu não posso ser excluído do seu gozo – então tenho pouco ou nenhum incentivo para contribuir para a sua provisão. Posso então descansar (*free-ride*) sobre as contribuições que os *outros* fazem<sup>3</sup>. Se todos os potenciais utilizadores pensarem da mesma forma, então, ninguém fará qualquer contribuição ou, pelo menos, nenhuma contribuição suficiente para garantir o custo do fornecimento do bem. A consequência dessa situação reside no facto de outro bem, perfeitamente desejável, também não ser fornecido de todo ou ser fornecido em grau inadequado. O bem estar social sofre com essa situação.

A paz internacional existente entre os Estados-Nações é um bem de acção colectiva. Uma vez proporcionados, os benefícios da paz atingem toda a gente de uma maneira idêntica, e ninguém pode ser excluído do usufruto dos benefícios proporcionados pela paz. Qual a razão, então, para contribuir para a manutenção da paz (*peacekeeping*) ou para a construção da paz (*peacemaking*)? De que modo podemos evitar ou mitigar o problema do *free-rider*? Este estudo

---

1 Várias versões desta comunicação foram apresentadas em Atlanta (reunião anual da Southern Economic Association, em Novembro de 1997), em Chicago (reunião anual da Allied Social Science Associations, em Janeiro de 1998), e em Londres (Conferência sobre Despesas Militares em Economias Emergentes e em Desenvolvimento, proferida na Middlesex University, em Março de 1998). As versões de Chicago e de Londres foram realizadas em co-autoria com André Roux da South Africa's Stellenbosch University (ver Brauer e Roux, 1998). Agradeço igualmente, e em especial, ao Prof. Dietrich Fischer pelos seus comentários.

2 Na literatura económica, em português, traduz-se o *free-rider* como "passageiro clandestino", representando o seu comportamento (*free-riding*) uma situação de boleia ou aproveitamento da acção dos outros (Nota da tradução).

3 Se eu faço uma pequena contribuição sou considerado como "*easy-rider*".

- 1 examina a forma como são produzidos os bens colectivos (Hirshleifer, 1983), e dedica uma atenção particular às concepções das instituições vocacionadas para produzir a paz e a segurança internacionais (Sandler, 1997),
- 2 analisa, sinteticamente, a literatura existente sobre as sanções de carácter económico e os incentivos como meios de construção ou de manutenção da paz, fazendo sobressair a relativamente diminuta atenção prestada ao contexto institucional, no âmbito do qual as sanções ou os incentivos deverão fazer sentir os seus efeitos,
- 3 caracteriza, em termos sumários, os maiores problemas de segurança e os desafios na região da África Austral,
- 4 fornece informação sobre o presente enquadramento institucional existente na África Austral, o qual é suposto construir ou manter a paz, e
- 5 apresenta sugestões relativas aos processos de construção da paz e de manutenção da paz na África Austral, prestando uma atenção particular ao desígnio institucional.

## 1. As tecnologias de produção e a concepção das instituições

### *A produção tecnológica de bens públicos*

Jack Hirshleifer (1983) analisou a ligação existente entre o fornecimento voluntário de bens públicos (colectivos) e a tecnologia utilizada na sua produção<sup>4</sup>. Este autor analisa três casos em particular. Em primeiro lugar, se a tecnologia de produção consiste em cada um dos contribuintes providenciar uma parte, de modo que os benefícios que o bem produz, como um todo, representam a soma das suas partes contributivas (*the summation technology* – a *tecnologia somativa*), então é provável que o bem esteja sujeito ao clássico problema do *free-ride* (passageiro clandestino). Por exemplo, ao proteger a camada estratosférica de ozono através da redução das emissões de CFC, cumpre-se o princípio da tecnologia somativa: cada unidade de redução de CFC que qualquer país aceite, vai proporcionar benefícios não exclusivos e extensivos a todos os outros

---

4 A discussão segue Sandler (1997, pp.46-50), apesar dos exemplos serem retirados de diversas fontes.

países. Quanto maior o número de países que contribuam para as reduções de CFC, maior é o nível global de reduções de CFC atingidas e maior é a soma dos benefícios colhidos.

Se a implementação das reduções de CFC for mais dispendiosa para um país do que os benefícios daí retirados, e no caso desse país ser o único contribuinte para essas reduções, então daí resultará um problema. Inicialmente, o país sente-se incentivado a prestar a sua própria contribuição apenas no caso em que todos os outros países o fizerem também. Todavia, se todos os outros países contribuírem, então ele pode aproveitar-se dos esforços desenvolvidos por *esses países*, beneficiando das reduções de CFC à escala mundial sem, ao fim e ao cabo, contribuir para nenhuma dessas reduções. Esta linha de pensamento é correcta para *qualquer*, portanto, para *todos*, os países. Se o benefício para o país é de “dez”, mas o seu custo for de “vinte”, então o país perde. Outros países, em contraponto, recebem um benefício de “dez” a um custo de zero. Eles *apanham boleia* e vice-versa. Uma tecnologia somativa de produção de bens públicos está, por conseguinte, associada ao dilema do jogo do prisioneiro cujo resultado indesejável é o de que *ninguém* reduz as emissões de CFC porque não é racional para *ninguém* começar a fazê-lo. Este é um jogo “perdido”<sup>5</sup>.

Em segundo lugar, Hirshleifer refere-se a uma outra tecnologia de produção de bens públicos, designada como a tecnologia do elo mais fraco (*weakest-link technology*). Ela sugere que os benefícios transmitidos pelos bens públicos só se concretizam quando todos derem a sua contribuição, por mais pequena que seja, para a respectiva produção. Somente no caso em que cada parte contribuir haverá um bem público; e se uma delas retirar a sua contribuição, não haverá qualquer bem público. Um exemplo dessa situação consiste na não-proliferação nuclear. Qualquer país, ao submeter-se aos critérios da não-proliferação, está a proporcionar benefícios não-rivais exclusivos a todos os outros países. Contudo, se um único país falhar no cumprimento dos padrões da não-proliferação, o bem público da não-proliferação não será, de todo, assegurado.

A tecnologia do elo mais fraco é, por vezes, associada aos *assurance games*, cuja qualidade reside no provável (mas não garantido) aumento de *free-riding*. No caso de o país A assinar um tratado de não-proliferação,

---

5 O modo como surgiu o Protocolo de Montreal para a redução das emissões de CFC, tem a ver com a concepção das instituições necessárias para afastar ou tornar marginal o jogo do dilema do prisioneiro; este tema será tratado mais à frente.

mas o país B não, então, em termos efectivos, não existe a não-proliferação: o país B não pode obter algo (a não proliferação) em troca de nada. Da mesma maneira, assim que a não-proliferação seja assegurada, nenhuma das partes em causa pode, em termos razoáveis, retirar-se do projecto: se uma das partes falhar no cumprimento do disposto no tratado, este, na sua totalidade, cessa de produzir benefícios para ambas as partes. Por conseguinte, tais situações apresentam-se como boas oportunidades para o incremento das contribuições: o país A oferece-se para realizar uma pequena contribuição ou uma concessão na condição da situação de reciprocidade oferecida pelo país B; uma vez que o país B cumpra, o país A pode fazer uma outra oferta de uma pequena contribuição, se país B o fizer também. Esta evolução continua até à conclusão final de um tratado de não-proliferação.

Em terceiro lugar, no outro extremo do espectro da tecnologia, reside o que Hirshleifer designa de tecnologia mais adequada (*best-shot technology*) para a produção de um bem público. Este tipo de tecnologia está associada aos jogos de coordenação. Se o país B fizer uma contribuição a um custo de “dois”, e o país A fizer uma contribuição a custo de “três”, então o nível do bem público será determinado pelo país A, visto ser o maior contribuinte. Todavia, se o país A contribui apenas com “um”, então o nível do bem público é determinado pelo país B, cuja contribuição é, agora, maior do que a contribuição do país A. A maior contribuição assegura o bem público; todos os restantes vão à boleia. Por exemplo, a disponibilidade dos satélites espaciais e a potencial transmissão da informação reunida, por intermédio desses meios, é determinada pelo país com a maior capacidade para colocar satélites em órbita. Uma vez estando em órbita, a informação – como por exemplo a detecção remota das condições agrícolas a nível mundial – pode ser obtida e distribuída a um custo marginal (de qualquer forma, a um custo próximo do zero por unidade de informação). Quando qualquer uma das partes tem condições práticas para empreender tais esforços, a questão teórica em jogo consiste em saber qual delas deverá suportar os custos e permitir ao outro aproveitar-se disso. Mas quando as duas partes estão dotadas de forma desigual, é evidente que a parte mais bem dotada deverá suportar o custo para seu próprio benefício (proporcionando aos outros a situação de ‘boleia’).

Desviei-me um pouco neste último exemplo para fazer duas considerações importantes: (a) muitos bens públicos internacionais não são puros

bens públicos internacionais mas estão coligados com benefícios privados nacionais, e (b) alguns bens produzem benefícios que são, em princípio, não-rivais mas exclusivos. Deste modo, uma vez que os Estados Unidos se decidam pela difusão da informação de captação remota, por exemplo via Internet, ela fica disponível para toda a gente. A captação remota da informação, logo que fornecida, é certamente um bem não-rival. Mas os Estados Unidos podem decidir-se, num primeiro momento, pela não transmissão da informação captada por satélite (digamos por satélites “espíões”), excluindo os outros países do acesso aos benefícios desse bem ou, então, tornar o benefício disponível em função de decisão casual (provavelmente como contrapartida de outros benefícios que os Estados Unidos pretendam adquirir).

Por conseguinte, alguns bens colectivos são produtos comuns. A compreensão disto mesmo torna-se particularmente importante para a concepção das instituições às quais retornamos.

#### *A arquitectura das instituições produtoras de bens públicos internacionais*

Em certas áreas, que não nas relativas à paz e segurança internacionais, é cada vez mais reconhecido o enquadramento institucional onde é negociada a produção de bens colectivos e onde são exercidas influências sobre se, e em que medida, o bem deverá ser fornecido com êxito. Por exemplo, ao contrário das Cimeiras do Rio de Janeiro (1992) e de Kyoto (1997) – as negociações relativas ao aquecimento global – a negociação bem sucedida e a consequente implementação do Protocolo de Montreal respeitante aos níveis de redução de CFC, resultaram, em parte, do reconhecimento e da aceitação do incontroverso consenso científico sobre a natureza do problema em causa. O benefício do bem público a ser fornecido era referido de forma muito mais clara: existia um grupo de países altamente interessados e economicamente capazes, dispostos e competentes em dar continuidade ao tema, dirigir as negociações e assegurar o seu êxito.

Num livro recente, *Global Challenges*, Todd Sandler, extrai as seguintes lições sobre a concepção das instituições para a produção, com sucesso, de bens públicos internacionais (Sandler, 1997, cap. 5). Essas lições são aqui apresentadas de forma aproximada, resumida e ligeiramente desenvolvidas:

- 1 *Em primeiro lugar*, em vez de tentar juntar todos os possíveis membros – um desígnio impossível de alcançar na maioria dos casos –, formar um clube com um pequeno número de membros que partilhem “gostos” semelhantes no que respeita ao problema em apreciação. Subsequentemente, criar, de forma gradual, uma associação e, se possível, *inventar* um mecanismo de exclusão.
- 2 *Em segundo lugar*, para aumentar a probabilidade de se concretizarem as contribuições, e para induzir mais Estados-Nações a comprometerem-se na acção colectiva, reduzir e resolver as incertezas existentes sobre a natureza dos problemas pendentes (as CFC destroem a camada estratosférica de ozono? Existe um aquecimento global do planeta? O Iraque está a construir armas nucleares? etc.). Reduzir a incerteza não apenas sobre o custo económico da inacção (oportunidades desperdiçadas pela inacção contínua), mas também sobre os benefícios potenciais da acção (oportunidades conseguidas).
- 3 *Em terceiro lugar*, a liderança relativa à realização da acção colectiva é por norma mais bem desempenhada pelo país que pode retirar um maior benefício líquido dessas acções. Aqueles países que mais têm a ganhar, provavelmente apresentarão os melhores argumentos, bem como estarão mais dispostos a conceder logo de início uma contribuição para o financiamento da acção – um pagamento para entrar num grupo de vencedores, condição que os outros países podem partilhar se também contribuírem financeiramente.
- 4 *Em quarto lugar*, contribuir efectivamente para a construção de coligações bem sucedidas, através da identificação dos benefícios locais e regionais, e não apenas dos benefícios globais. Os países têm muito a ganhar com os tratados regionais de paz, sem terem necessidade de aguardar pela paz mundial.
- 5 *Em quinto lugar*, utilizar os meios de comunicação. Nos dias de hoje, os meios de comunicação mundiais sobrevoam as fronteiras dos Estados-Nações e podem contribuir para a tomada de consciência dos problemas que requerem acções colectivas e, por conseguinte, auxiliar a forjar as coligações apropriadas.
- 6 *Em sexto lugar*, procurar manter, de início, relações flexíveis entre os membros e estreitá-las com o decurso do tempo. Em vez de aspirar a

uma solução abrangente, considerar a introdução de melhorias progressivas<sup>6</sup>.

- 7 *Em sétimo lugar*, não aplicar cegamente a solução de um problema a outro problema. Como pode concluir-se da discussão sobre a produção tecnológica de um bem público, a natureza intrínseca do problema do bem público pode diferir, significativamente, de caso para caso.

### *A NATO como um exemplo ilustrativo*

Analisemos, rapidamente, a situação de um bem público internacional – a paz e a segurança internacionais proporcionadas pela NATO – e comparemo-la com a concepção de Sandler relativa aos princípios institucionais. Claramente, a NATO era (e continua a ser) uma comunidade de interesses partilhados, de “gostos” ou de “preferências” similares. Em vez de aspirar à paz global, os seus objectivos eram a estabilidade regional, em primeiro lugar na Europa Ocidental. Os benefícios da aliança militar eram locais e regionais, com externalidades alargadas a nível internacional e global (tanto positivas como negativas)<sup>7</sup>. Na fase inicial, a sua liderança foi claramente proporcionada pelos Estados Unidos, pela França e pelo Reino Unido, os países que esperavam obter grandes benefícios líquidos com a formação da aliança. A aliança atlântica produziu um produto de parceria. Enquanto alguns dos seus benefícios deviam ser considerados públicos (“internacionais”), outros apresentavam-se mais como privados (“nacionais”), e o equilíbrio entre a produção de bens públicos e de bens privados variou com o decurso do tempo. Por exemplo, quando a ênfase foi colocada nas forças convencionais, o perigo de contracção da força (rivalidade por diluição mais do que por dispersão) deixaria qualquer membro da aliança vulnerável a um ataque. O bem torna-se assim parcialmente rival. Nestas condições, cada membro da aliança contribui com uma percentagem maior para as forças convencio-

---

6 Num arranjo feliz, Jeff Dumas (da Universidade de Texas, em Dallas) sugere que se deva referir a esta situação como a do “modelo do namoro”. Quando os jovens começam a namorar, estão muito mais interessados neles próprios do que em falar sobre que colégio os seus eventuais filhos deverão frequentar, ou para onde viajar assim que o potencial casal atingir a idade da reforma.

7 Positivas para os países europeus não pertencentes à NATO que provavelmente teriam sido defendidos em caso de um ataque do Pacto de Varsóvia (por exemplo, a França, após a sua retirada da NATO) e negativas, pelo menos em relação às generalizadas ansiedades mundiais causadas pela corrida às armas nucleares e sua proliferação.



nais, de modo a recolher benefícios de bens privados. Mas quando a ênfase se desloca para o armamento nuclear estratégico, o bem torna-se menos rival, mais público nas suas características e as contribuições dos membros individuais da aliança diminuirão<sup>8</sup>. A NATO, enquanto aliança defensiva, é um bem complexo: pode ser classificada como um bem público internacional, proporcionando benefícios não-rivais e benefícios não-exclusivos (provavelmente mediante a protecção de não-membros como a França ou a Suíça); pode também ser classificada como um bem parcialmente privado ao proporcionar benefícios rivais e benefícios exclusivos unicamente a alguns membros; além disso, alguns aspectos proporcionados pelo bem NATO podem ser vistos como um bem de recursos comuns (rival mas de não-exclusão), ou ainda também como um bem de clube (não-rival para os membros mas de exclusão para os não membros).

## 2. A acção colectiva: sanções, incentivos, instituições

Construir e manter a paz no interior e entre os Estados-Nações é, claramente, um problema de acção colectiva. *No interior* dos Estados o problema é, normalmente, resolvido através de contribuições (impostos) de carácter coercivo, impostas pelo Estado e destinadas à provisão do bem público (“lei” e “ordem”) que assegura a manutenção da paz interna. Esta situação ocorre no contexto de um *acordo institucional* que transfere um determinado grau de soberania das pessoas singulares para uma autoridade pública de governação. *Entre dois* ou *entre vários* Estados, essa autoridade governativa – como uma instância resultante de um acordo institucional – normalmente não existe, devendo ser especificamente criada, transferindo-se para ela algum grau de soberania (tal como no caso da NATO).

A paz internacional proporciona benefícios àqueles que a apreciam, mas o provisionamento da paz envolve um custo. Além disso, uma vez proporcionada, nenhum Estado-Nação pode ser impedido de colher os frutos das relações pacíficas entre os países da sua região geográfica, nem existe aí qualquer competição ou rivalidade sobre a questão da paz. Assim que existe paz, há paz para todos ao mesmo tempo. Por conseguinte, podemos esperar

---

8 Ver Sandler (1992, pp. 99-106) para mais detalhes e para resultados empíricos que confirmam os prognósticos teóricos.

que alguns Estados-Nações não contribuam, ou façam pequenas contribuições, para a paz, em contraste com as contribuições feitas por outros Estados-Nações vizinhos. Podemos esperar que as contribuições para as forças internacionais de manutenção da paz e para as despesas das operações fiquem aquém do que seria necessário para, em termos razoáveis, proporcionar o bem, pois cada Estado-Nação espera aproveitar as contribuições dos outros, ou seja, espera beneficiar da paz à custa dos outros Estados-Nações. Tal como na situação da NATO, a paz, a construção da paz e a manutenção da paz, não são um bem público puro. Pode também produzir benefícios privados para o fornecedor do bem. Por exemplo, Estados-Nações como o Canadá e a Noruega sentem orgulho pelo facto de serem conhecidos pela sua posição de países amantes da paz. Em consequência, esses Estados-Nações retiram benefícios nacionais particulares por serem mundialmente reconhecidos como países amantes da paz: eles obtêm estatuto, reconhecimento e admiração internacionais. Esta situação encoraja-os a contribuir com somas desproporcionadamente elevadas para as acções internacionais de manutenção da paz.

Considerem-se os conflitos recentes em países como a Arménia e o Azerbaijão, a Jugoslávia ou o Haiti, a Somália ou o Iraque ou, actualmente, a África Austral. Apesar de preconizarem a paz, as sociedades humanas praticam a guerra. Se a construção da paz é um bem desejável, quem a deverá prover? E de que maneira? Se um Estado-Nação, externo à região, intervém para construir a paz, um vasto número de outros Estados-Nações beneficiam dessa actuação. Eles aproveitam-se, retirando benefícios dos esforços realizados pelo agente activo, sem qualquer custo, ou com um pequeno custo para eles próprios. Porém, se todos os Estados-Nações pensarem de maneira idêntica, a construção da paz não será empreendida; não será de todo proporcionada ou será proporcionada de forma inadequada. Deste modo, a construção e a manutenção da paz são bens desejáveis, mas a sua provisão acarreta problemas de acção colectiva.

A discussão sobre o real efeito das sanções económicas, como as empreendidas contra a ex-Jugoslávia ou contra o Iraque, ou a discussão sobre os incentivos económicos, por exemplo no caso da África do Sul durante a era do apartheid, apenas recentemente começaram a ser analisadas do ponto de vista da acção colectiva (ver, por exemplo, Cortright e Lopez, 1995; e Cortright, 1997). Actualmente, reconhece-se que as sanções económicas impostas pelos membros das organizações internacionais ou através de outros esquemas de cooperação internacional, nem sempre provo-

cam as desejáveis alterações comportamentais no país ou nos países alvos. Assim sendo, os investigadores trabalham no sentido de identificar as condições sob as quais as sanções produzem resultados ou falham. Na sua maioria, os resultados sugerem que o sucesso ou o falhanço derivam dos *acordos institucionais* no âmbito dos quais são acordadas as acções colectivas, tal como as sanções. Por exemplo, neste momento reconhece-se que, no que respeita ao acordo sobre o estabelecimento dum conjunto de sanções, no contexto de uma organização internacional como as Nações Unidas, cada país pode estar dependente duma aprovação *interna* favorável, concedida pelos actores internos mais importantes e interessados (Kaempfer e Lowenberg, 1988; Mansfield, 1995). Por isso, saber em que grau as sanções alteram o comportamento no país-alvo, depende, em parte, do facto de se saber, exactamente, *quem é afectado* no país em causa. Se as sanções económicas atingem a população comum mas deixam incólume a liderança do país-alvo, e se o *acordo institucional* desse país for um regime de ditadura, não-democrático, então as sanções são provavelmente incapazes de provocar as desejáveis alterações de comportamento. Em contraste, as sanções económicas aplicadas às pessoas comuns num país que é capaz de forçar alterações de liderança terão, *a priori*, uma maior oportunidade de ser bem sucedidas.

Pode então concluir-se que as *instituições têm importância*. Elas não são um simples reflexo tardio; e as acções, como as inacções, não são praticadas num vácuo institucional. Determinar quais as acções a adoptar é tarefa que cabe, ao menos parcialmente, às instituições que as praticam ou dentro das quais elas devem produzir efeitos. Uma consideração igualmente importante diz respeito à *natureza* do bem da acção colectiva em questão. De acordo com o que se observou, nem todas as acções colectivas são semelhantes (Hirshleifer, 1983). Ninguém pode simplesmente catalogar exemplos de sanções (desincentivos) e de incentivos para determinar qual a abordagem, ou a combinação das duas, que "funciona melhor". O que funciona melhor depende do contexto institucional vigente. Um conjunto de sanções impostas em conformidade com um determinado conjunto de circunstâncias pode resultar, mas num quadro de circunstâncias diferentes pode já não resultar. Em termos similares, uma série de incentivos pode produzir resultados no quadro de um determinado conjunto de circunstâncias ou arquétipo institucional, mas não noutras. A *concepção das instituições* torna-se, por conseguinte, tanto mais uma componente crítica quanto a concepção dos próprios des/incentivos particu-

lares (Sandler, 1997). Estes são parte integrante dum processo de tomada de decisões<sup>9</sup>.

Em complemento, como referido anteriormente, não é apenas importante o desígnio das instituições no seu direito próprio, mas existem igualmente importantes sub-jogos que determinam o *acesso* a uma instituição e aos seus recursos. Mais ainda, as instituições oferecem benefícios potenciais aos seus membros por um determinado preço – e, por conseguinte, induzem um comportamento de *free rider*. Por exemplo, David Cortright (1997, p. 269), escreve que “o acesso ao emergente sistema de cooperação política e de desenvolvimento económico existente entre os principais Estados... (é) o mais poderoso incitamento para as relações de paz no mundo de hoje”. Todavia, deve reflectir-se sobre a situação da Turquia: a Turquia há muito tempo que vem pretendendo a adesão à União Europeia. Contudo, a União Europeia – como um grupo – recusa a sua admissão. Se o acesso à União Europeia consistir num poderoso incentivo para a Turquia se pacificar, então a *concessão* do acesso é um sub-jogo da União Europeia que necessita de ser resolvido antes do mais. Considerando que todos os Estados-membros da União Europeia necessitam de concordar com o acesso, a adesão da Turquia à União Europeia irá ainda, em última análise, depender de mais sub-jogos com a Grécia.

A ênfase colocada na arquitectura e no funcionamento das instituições torna-se ainda mais forte no contexto duma guerra civil, do terrorismo interno, da corrida às armas, do contrabando de estupefacientes, de assassinatos políticos, da efervescência revolucionária e de outros fenómenos similares que extravasam (contêm efeitos de externalidade) para contextos inter-países. As propostas de des/incentivos não são suficientes. Mais apropriadamente, as questões decisivas giram em redor dos incentivos oferecidos a *quem* os irá utilizar até ao fim, *de que forma* exactamente e em *qual* contexto institucional.

### 3. Os desafios à paz na África Austral<sup>10</sup>

O facto mais sobejamente conhecido da região da África Austral consiste nas *desigualdades de dimensão e de força* dos seus países. Se alguém definir

---

9 Sobre as instituições ver a recente avalanche de literatura sobre *New Institutional Economics*, por exemplo em Hodgson (1998), Stiglitz (1998), e a discussão da mesa redonda ocorrida, em 1998, nos Encontros Anuais da *American Economic Association* (AEA, 1998).

10 As secções três e quatro são retiradas de Brauer e Roux (1998).

a região da África Austral como compreendendo os catorze membros da *Southern African Development Community* (SADC) – Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, então a região contém dois gigantes, em termos populacionais, a República Democrática do Congo (o antigo Zaire) e a África do Sul, os quais, em conjunto, totalizam cerca de metade dos aproximadamente 180 milhões de habitantes da região, seis países de dimensão média (Angola, Malawi, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe) com populações entre os 10 e 30 milhões de habitantes e seis pequenos países (Botswana, Lesotho, Ilhas Maurícias, Namíbia, Ilhas Seychelles e Swazilândia) com populações abaixo dos 2 milhões de habitantes cada um (ver o Quadro 1).

Quadro 1: Indicadores seleccionados, África Austral, 1995

País	Total de população		PIB a preços de mercado	
	(1.000)	% da região	milhões de US dólares	% da região
Total	178.874	100,0	166.003	100,0
África do Sul	41.500	23,2	136.035	77,3
Angola	10.800	6,0	3.722	2,1
Botswana	1.500	0,8	4.318	2,5
Lesotho	2.000	1,1	1.029	0,6
Malawi	9.800	5,5	1.465	0,8
Maurícias	1.100	0,6	3.919	2,2
Moçambique	16.200	9,1	1.469	0,8
Namíbia	1.500	0,8	3.033	1,7
República Democrática do Congo	43.900*	24,5	5.268*	3,0
Seychelles	74	0,0	490	0,3
Swazilândia	900	0,5	1.048	0,6
Tanzânia	29.600	16,6	3.602	2,1
Zâmbia	9.000	5,0	4.073	2,3
Zimbabwe	11.000	6,2	6.522	3,7

Fonte: World Bank,1997; UNDP,1997.

Nota: \* Os dados sobre a República Democrática do Congo são, para o ano de 1995, os dados para o Zaire. *The World Bank* (1997) apresenta dados do PIB per capita de 1995, para o Zaire, no Quadro 1a (p. 248), mas não fornece uma estimativa sobre a população do Zaire. *UNDP* (1997) fornece uma estimativa sobre a população do Zaire, em 1994 (Quadro 22, p. 195). Multiplicando a estimativa da UNDP sobre a população com a estimativa do Banco Mundial para o PIB per capita, obtém-se uma estimativa do PIB.

Em termos de desempenho económico, a África do Sul, com um quarto da população da região, gerou um PIB três vezes maior do que todos os outros membros juntos da SADC (ver o Quadro 1). Este “gigantismo”, por si só, é causa de preocupação para os países vizinhos, complica a cooperação regional e a integração e é uma *característica institucional* que não pode ser negligenciada em qualquer tentativa de reflexão sobre a construção e a manutenção da paz na região da África Austral. Não muito distinto é o caso da inserção da Nigéria na ECOWAS (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental), agrupamento da África Ocidental. Em nenhum dos casos se pode pretender ver “parceiros iguais” sentados a uma mesa de negociações, quando o que é objecto de negociação envolve matérias com custos e benefícios económicos.

As assimetrias intra-regionais deste tipo levantam, invariavelmente, suspeitas sobre o possível domínio e as segundas intenções da África do Sul. Isto por si mesmo coloca um pesado fardo na qualidade da diplomacia sul-africana na região. Para além disso, as ameaças à paz, à segurança e ao desenvolvimento, estão em ascensão à medida que emergem os desafios não-militares, sob a forma de endividamento a credores estrangeiros, de desequilíbrios fiscais, de grave instabilidade política em vários países e – periodicamente – de secas, com as concomitantes crises de má nutrição e de fome, e dos fluxos migratórios para as tão ansiadas zonas de pastos verdes.

Em toda a região, o ritmo da mudança deslocou-se e urdiu padrões aceitáveis de comportamento dos Estados. Aguarda-se que a intensidade deste processo aumente à medida que é aprofundado o processo de integração. Para além disso, as antigas questões de segurança arrastam-se e, com elas, a eventualidade de se produzirem danos importantes. Por exemplo, a proliferação de armas em toda a região – um legado do passado ideológico da região – é extremamente desestabilizador.

Duas forças principais estão, por conseguinte, a emergir a partir da divísória principal entre a África do Sul e os outros países da região. Em primeiro lugar, a incapacidade para atingir padrões de vida minimamente razoáveis numa vasta zona económica de terrenos incultos, está a compelir milhões de esfomeados, de habitantes que vivem no limiar da pobreza a procurar, noutros locais, pastagens mais verdes (forças de impulso). Para a maior parte deles, a África do Sul representa essas pastagens verdes (forças de atracção). Por isso, o afluxo anual de emigrantes ilegais

à África do Sul é de centenas de milhares. Os refugiados por motivos económicos de outros locais da África Austral estão a exercer uma pressão considerável sobre uma situação demográfica, já de si explosiva, na África do Sul. Com mais e mais pessoas à procura de empregos e de meios de subsistência, e fazendo exigências aos extenuados recursos do país, é óbvia a existência de um ambiente potencial capaz de fazer eclodir um conflito violento. Paradoxalmente, o melhor desempenho económico da África do Sul e as suas perspectivas futuras em comparação com o resto da África Austral, contribuem para uma elevada incidência da taxa de desemprego e de desintegração social (ver, por exemplo, IMF, 1997). Desde que continuem a verificar-se acentuadas disparidades regionais no sub-continente existirá, durante muitos anos, um inevitável afluxo de emigrantes ilegais. Por conseguinte, é do próprio interesse da África do Sul contribuir de forma significativa para o desenvolvimento económico e o aumento da prosperidade em todos os países da região. É, de longe, mais avisado importar bens e serviços dos seus vizinhos, do que importar instabilidade.

Em segundo lugar, desenvolvimentos recentes aprofundaram ainda mais o potencial de conflito. Têm surgido problemas relativos ao cumprimento de acordos de cessar-fogo e de paz, bem como problemas na desmobilização dos exércitos e na integração dos antigos inimigos em estruturas armadas unificadas. A segurança está igualmente ameaçada pela existência de um enorme número de minas anti-pessoal, por explodir, localizadas em países como Moçambique e Angola. Os conflitos podem também resultar do declínio da actividade económica e do impacte usualmente observado a curto prazo, por efeito da aplicação dos Programas de Ajustamento Estrutural do Fundo Monetário Internacional e que podem afectar, em termos negativos, os esforços internos de reconciliação do Estado em causa. De modo crescente, é também manifesto que as mudanças verificadas despertaram fidelidades étnicas, religiosas e sub-nacionais há muito tempo adormecidas. A fragmentação do Estado pode também ocorrer na região em causa, como por exemplo em Zanzibar, na província do Shaba na República Democrática do Congo, no sul de Angola e a norte de Moçambique. Devido à permeabilidade das fronteiras, as mudanças não poderão ficar confinadas e contidas em nenhum país. Como resultado, o conflito e outros problemas atravessarão as fronteiras. Esta situação é, actualmente, um problema central da África Austral. Em alguns casos isolados, os países da região estão envolvidos em disputas fronteiriças ou relativas a certas parcelas de território.

#### 4. As instituições existentes na África Austral: uma resenha.

Historicamente, quatro organizações da África Austral têm rivalizado na disputa de uma ascendência nesta região, nomeadamente, a *Southern African Customs Union* (SACU) – União Aduaneira da África Austral, a *Southern African Development Community* (SADC) – Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, a *Common Market of East and Southern Africa* (Comesa) – Mercado Comum da África Oriental e Austral, que surgiu na esteira do *Preferential Trade Agreement* (PTA) – Acordo Preferencial de Comércio, e a *Frontline States* (FLS) – Estados da Linha da Frente. Cada uma das instituições foi estabelecida num momento diferente do passado turbulento da região e cada uma delas pretendeu dar respostas adequadas a diferentes circunstâncias. A readmissão completa da África do Sul nas estruturas políticas e económicas da região (em 1994) abalou o relativo poder desses agrupamentos. Com a excepção da SACU, a África do Sul esteve, anteriormente, excluída da participação nesses grupos. O desafio central que a região actualmente enfrenta consiste em seleccionar uma única organização através da qual poderá canalizar as suas energias para as décadas vindouras, parecendo que a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral é provavelmente a candidata mais forte. A FLS dissolveu-se como consequência da democratização da África do Sul; os objectivos da SACU, desde 1910, estão estritamente limitados aos assuntos de uma União Aduaneira e parece mais provável vir a ser incorporada na SADC do que proceder ao alargamento das suas próprias competências; a Comesa pode estar também no caminho da dissolução, visto os membros da SADC terem assinado, em 1996, um Protocolo de Comércio com a finalidade de estabelecerem, no ano de 2004, uma zona de comércio livre nesta região meridional do continente africano. Para além disso, a própria SADC está a proceder à admissão de novos membros e ao alargamento das suas competências. Neste momento existem 14 Estados-membros, com as Ilhas Seychelles e a República Democrática do Congo a aderirem em 1997. Actualmente, a SADC compreende 19 áreas funcionais (tais como o Comércio e o Investimento, a Agricultura e outras similares), designadas por “sectores”, duas “comissões”, cinco “protocolos”, sendo o último o Protocolo de Comércio de 1996, e um “Órgão”, o “Órgão de Política, Defesa e Segurança” (PDS) que surgiu em 1995. Os Princípios e os Objectivos do PDS são apresentados no Documento 1.





## Documento 1: Princípios e Objectivos do Órgão de Política, Defesa e Segurança (PDS) da SADC

### Princípios (Excertos)

- Igualdade soberana de todos os Estados-membros;
- Respeito pela soberania e pela integridade territorial de cada Estado e pelo seu direito inalienável à existência independente;
- Consecução da solidariedade, da paz e da segurança na região;
- Observância dos direitos humanos, da democracia e do império da lei;
- Resolução pacífica de disputas através de negociação, mediação e arbitragem;

### Objectivos (Excertos)

- Proteger as pessoas e salvaguardar o desenvolvimento da região, contra a instabilidade surgida da violação da lei e da ordem, de conflitos inter-estaduais e de agressão externa;
- Promover a cooperação política entre os Estados-membros e avaliar os sistemas e instituições com valores políticos comuns;
- Desenvolver uma política externa comum em áreas de preocupação e de interesse mútuos, e fazer lobby como uma região, em temas de interesse comum nos fora internacionais;
- Promoção do desenvolvimento económico na região da SADC com a finalidade de atingir, para todos os Estados-membros, equidade, equilíbrio e benefícios mútuos;
- A intervenção militar de qualquer natureza será decidida apenas depois de terem sido esgotados todos os expedientes políticos possíveis, em conformidade com as Cartas da OUA – Organização de Unidade Africana e das Nações Unidas.
- Cooperar integralmente na segurança e na defesa regionais mediante a gestão da prevenção de conflitos e sua resolução;
- Mediar as disputas e os conflitos de natureza inter-estadual e intra-estadual;
- Usar a diplomacia preventiva para antecipar os conflitos na região, tanto no interior como entre os Estados, através de um sistema de pré-aviso;

- Quando um conflito ocorrer, procurar pôr-lhe termo o mais brevemente possível através dos meios diplomáticos. Apenas quando esses meios falharem, deverá o Órgão recomendar que a Cimeira considere a aplicação de medidas de carácter punitivo. Estas respostas deverão ser acordadas em conformidade com o Protocolo de Paz, Segurança e Resolução de Conflitos;
- Promover e reforçar o desenvolvimento das instituições e das práticas democráticas no interior dos Estados-membros, e encorajar a observância dos direitos humanos universais, tal como estabelecido nas cartas e nas Convenções da OUA e das Nações Unidas;
- Promover a construção e a manutenção da paz com a finalidade de garantir a paz e a segurança sustentáveis;
- Prestar apoio político aos órgãos e às instituições da SADC;
- Desenvolver uma capacidade de segurança colectiva e concluir um Pacto de Defesa Mútuo como resposta a ameaças externas, e uma capacidade regional de manutenção da paz, utilizando os exércitos nacionais que podem ser chamados a actuar na região ou noutro local do continente;
- Promover as dimensões política, económica, social e ambiental da segurança;
- Desenvolver uma cooperação estreita entre a polícia e os serviços de segurança da região, com a missão de controlar o crime transfronteiriço, bem como promover uma abordagem baseada na Comunidade sobre os assuntos de segurança;
- Encorajar e superintender a ratificação de convenções e tratados da OUA, das Nações Unidas, e de outras instituições internacionais sobre o controlo de armas e desarmamento, direitos humanos e relações pacíficas entre os Estados;
- Coordenar a participação dos Estados-membros em operações de manutenção da paz internacionais e regionais; e
- Dar ênfase aos conflitos extra-regionais com impacto sobre a paz e a segurança na África Austral.

Fonte: <http://www.sadc-usa.net/reference/protocolo/organ.html>

A linguagem destes princípios e objectivos sugere que o órgão PDS (política, defesa e segurança) está, até agora, desprovido de

meios<sup>11</sup>. É uma declaração de intenções adiando para o futuro a decisão quanto à importante questão de *como* concretizar aquelas intenções.

Tendo em conta estes factores – o “gigantismo” da África do Sul, a instabilidade política e incerteza das suas consequências, levadas periódicas de refugiados políticos e económicos, e a existência da SADC como o principal fórum de cooperação regional – que tipo de acções devem ser adoptadas para influenciar os desenvolvimentos, especialmente aqueles relacionados com a segurança da região? A Secção 5 propõe um conjunto específico de sugestões, todas esboçadas à luz da discussão sobre a interacção das tecnologias de produção de bens públicos, des/incentivos e instituições.

## 5. A manutenção da paz na África Austral: algumas sugestões institucionais

Reconhecendo a persistência de conflitos na região e a existência duma quantidade considerável de experiências de manutenção da paz noutros contextos, a generalizada escassez de recursos, bem como a relativa abundância de recursos da África do Sul, Brooks (1997/98) sugere um “modelo” de cinco pontas, ou estratégia de longo prazo, para reforçar a possibilidade da construção e da manutenção da paz regionais. O modelo de Brook de uma força de manutenção da paz está previsto para *toda* a África sub-sahariana, gerida através da Organização de Unidade Africana (OUA). À luz dos imprevistos identificados por Hirshleider (1983) e por Sandler (1997) na produção de bens públicos, as sugestões específicas

---

11 Por exemplo, na *SADC Today*, de 9 de Setembro de 1997, lê-se o seguinte: “Os líderes do SADC reúnem-se para debater Angola e Segurança Regional. Os líderes da SADC vão reunir-se, no final de Setembro, em Luanda, Angola, para colocar em marcha o processo de paz em Angola, disse o Secretário Executivo da SADC, Sr. Kaire Mbuende. A discussão irá centrar-se no conflito entre o Governo de Angola e a UNITA. Mbuende disse que a falta de compromisso da UNITA em fazer parte, integralmente, do Governo de Unidade Nacional e o falhanço na desmobilização das tropas permanecem uma razão de preocupação. Os líderes da SADC irão também decidir sobre quem encabeçará o “Órgão de Política, Defesa e Segurança” da SADC, que é o órgão da organização para a resolução de conflitos”. Mas, até ao momento, não foi adoptado nenhum mecanismo regional com poderes de imposição. Na verdade, mais tarde, foi o Conselho de Segurança das Nações Unidas e não o PDS da SADC, que “impôs sanções contra o movimento rebelde angolano, a Unita, para pressioná-la a cumprir o Acordo de Paz de Lusaka, assinado em Novembro de 1994” (*SADC Today*, Outubro, 1997, Vol. 1, n.º 5).

de Brook afiguram-se-me inatingíveis e, por conseguinte, vou ampliar e alargar vários dos componentes existentes no modelo de Brook para melhor se aplicar ao contexto da SADC e do seu Órgão PDS. A minha extensão do modelo de Brook compreende os seguintes componentes duma *força de manutenção da paz da SADC*.

#### *Dimensão da força de manutenção da paz da SADC*

As sugestões de Sandler (1997) de que os clubes devem ser criados de uma maneira vaga, envolvendo uma pequena adesão de membros fundadores e devendo ser alargados unicamente de forma gradual, quer no seu conteúdo quer em número de participantes, são relevantes para a SADC. É significativo que o órgão "Política, Defesa e Segurança" da SADC, enquanto parte, em termos formais, do guarda-chuva da SADC, constitui, de facto, uma instituição *separada* que permitirá ao PDS desenvolver-se autonomamente. Os membros da SADC necessitam de reconhecer o efeito do tiro mais adequado ou do gigantismo que a África do Sul exerce. Um clube de defesa comum, de acordo com as regras da NATO será, digamos, inevitavelmente dominado pelos consideráveis recursos militares, pelos armamentos e pela experiência da África do Sul, bem como pela dimensão e peso absolutos do país, a menos que sejam adoptadas medidas específicas para mitigar ou, em conjunto, acompanhar esse efeito (ver *Comando e Controlo*).

É importante reconhecer que não existe nenhum requisito automático para que o "Pacto de Defesa Mútuo" regional e a força de manutenção da paz, conforme os princípios e objectivos do PDS, abranjam automaticamente todos os 14 actuais membros da SADC. É completamente possível a um sub-grupo formar a sua própria força de manutenção da paz no interior da SADC. Por exemplo, não há nenhuma razão para países extremamente pequenos, como o Lesotho ou a Swazilândia, pagarem as suas próprias forças de defesa. Em situação de conflito, como durante o regime do *apartheid*, a África do Sul demonstrou, com os seus raids ocasionais contra estes mini-Estados, que eles pura e simplesmente não conseguiam defender-se, em termos efectivos, das agressões externas. Eles podem também, explicitamente, reconhecer esta situação, propor integrar (integração e não submissão) as suas forças armadas legítimas nas da África do Sul e converter essa parte das forças armadas, até agora empregues em funções unicamente de lei e ordem internas, em forças



policiais. Esta situação é especialmente relevante, uma vez que a África do Sul procedeu recentemente à integração de forças militares do apartheid, de anti-apartheid e de antigas forças militares e pode, portanto, invocar a esse respeito alguma experiência e conhecimentos técnicos.

Um aspecto relevante deste esquema reside no facto de apenas exigir dois membros da SADC para ser iniciado. Mais ainda, quantos mais países aderirem a este esquema, maior o incentivo para as forças militares dos restantes países da SADC: se a intenção de qualquer força militar é verdadeiramente defender o seu Estado-Nação de agressões oriundas do exterior, isto pode ser mais bem assegurado através de uma força de manutenção de paz regional e totalmente integrada, cujo comando supremo, poderá mesmo ser um não-sul africano.

#### *Sistema de antecipação do alerta*

Os Objectivos do PDS mencionam, claramente, um “sistema de alerta precoce” para ser utilizado pela “diplomacia preventiva para, por antecipação, resolver os conflitos na região, tanto no interior como entre os Estados”. A antecipação do alerta tem a ver com a *redução da incerteza*, outro dos princípios de Sandler (1997). Por conseguinte, requer a criação de canais de comunicação e de consultas associadas e tomadas de decisão entre os membros da SADC. Muita desta comunicação, das consultas e das tomadas de decisão deve estar concebida, de forma explícita, aos níveis de rotina técnica e profissional, e deverá evitar o envolvimento com o nível político. Os membros da SADC devem chegar a acordo sobre os pontos pré-especificados de resposta rápida, com base nos quais as várias acções de manutenção e de construção da paz são implementadas de forma automática. Por exemplo, em paralelo com o princípio do PDS de “integridade territorial de cada Estado e ... o seu direito inalienável à existência independente,” a SADC deve acordar que qualquer conflito extra-fronteiriço, seja de que tipo for, desencadeará automaticamente o uso das forças de manutenção da paz de modo a serem ‘auto-deslocadas’ para a zona de conflito. Por ‘auto-deslocadas’ deve entender-se que a decisão de envio será tomada a um nível não-político, por exemplo pelo comandante do quartel-general das forças de manutenção da paz. O carácter automático não apenas reduz a incerteza como também aumenta a *credibilidade*, porque as acções definidas são automáticas (sobre a credi-

bilidade, ver Martin, 1993; Mansfield, 1995; ver também *Comando e Controlo*, mais à frente nesta comunicação).

Uma vez que os princípios e os objectivos do PDS já fazem referência ao conflito interno dos Estados, um outro aspecto do sistema de antecipação do alerta pode e deve envolver um relatório regular sobre as aquisições de equipamentos, as transferências de armas, as estruturas das forças, os orçamentos militares e temas afins, por via da SADC – PDS, dirigida a todos os outros membros da SADC. Deverá ainda incluir um relatório sobre as actividades sub-nacionais, compreendendo o contrabando de armas. O PDS pode desempenhar um significativo papel na obtenção e na disseminação de informação altamente relevante e pode ainda, por esse motivo, contribuir para a implantação da confiança e da estabilidade na região.

A região tem evidentemente uma falta de infra-estruturas de comunicação (parcialmente assegurada pelas telecomunicações correntes da SADC). Todavia, o sistema de antecipação do alerta a que me estou a referir requer mais investimentos de ordem conceptual do que de ordem física, pelo que se os membros da SADC pudessem apresentar bons argumentos para a manutenção da paz, os doadores externos, provavelmente, apoiá-la-ão com os equipamentos requeridos, especialmente porque a investigação actual sugere a existência de algum grau de correlação positiva da segurança e da paz como um bloco básico para a edificação do desenvolvimento económico.

### *Prontidão*

A prontidão diz respeito à disponibilidade, no curto prazo, de pessoal e de equipamento e, por essa razão, exige uma vontade e uma capacidade para manter a postos uma força integrada regional para uma deslocação rápida. Tal como referido atrás, o “gigantismo” da África do Sul virtualmente impõe que uma larga proporção do capital, do equipamento e dos recursos humanos terão de vir da África do Sul e de quaisquer doadores que possam ser atraídos para este empreendimento. Esta situação pode ser, de facto, uma oportunidade legítima para a África do Sul fabricar e fornecer material de defesa apropriado a uma força de manutenção da paz da SADC e estabelecer centros de operações, de manutenção e de formação. A uniformização do equipamento deverá auxiliar, com inter-operacionalidade de equipamento e capacidade de serviço, as unidades



dos exército nacionais que estão, em regime de rotatividade, no interior e no exterior da força de manutenção da paz da região. Se assim for, isto deverá conduzir a um longo percurso em direcção à geração de interesses privados e nacionais, para a África do Sul, no exercício da acção colectiva. Os objectivos do PDS clamam, neste momento, pela criação de uma “capacidade de segurança colectiva” e de uma “capacidade regional de manutenção da paz nos exércitos nacionais”. Uma força *permanente* de manutenção da paz da SADC, consistindo em forças nacionais de rotação regular no interior e no exterior dessa força, não violará, desse modo, os princípios existentes e permanecerá inteiramente fiel ao espírito do PDS.

#### *Estrutura da força*

Brooks (1997/98) sugere que uma brigada de infantaria ligeira pode ser suficiente para gerir o conflito nas suas fases iniciais. O equipamento da brigada deverá ser encargo de todos; enquanto isso, o quartel-general da brigada e os três batalhões instalar-se-ão em quatro países da região. Os quatro quartéis-generais estarão situados nos territórios da SADC, localizados a norte, a sul, a este e a oeste, não apenas para abranger, em termos efectivos, toda a região, mas também para gerar benefícios privados e de carácter nacional. A extensão da força permitirá respostas imediatas, com pessoal adicional e material retirado por força aérea dos quartéis-generais da brigada, se necessário. Com este acordo também se evita que as forças de manutenção da paz possam ser tomadas como reféns no interior de qualquer país membro da SADC.

Tendo em vista o primeiro e o sexto princípio da concepção institucional de Sandler, o ponto de partida de Brook, segundo o qual se deve começar com uma força de manutenção da paz relativamente pequena, é bastante importante. À medida que os membros da SADC ganham experiência e confiança mútuas acerca da força de manutenção da paz, esta poderá ser gradualmente alargada até ao ponto em que são abolidas todas as forças nacionais e apenas existem as forças da força de manutenção da paz da SADC. Esta situação de carácter extremo é, talvez, de concretização pouco provável; a questão crucial, contudo, é que parece preferível começar com uma dimensão pequena e depois alargá-la, do que pensar desde o início em algo demasiado grande que nunca se consegue implementar.

### *Formação*

As missões de construção e de manutenção da paz são diferentes das actividades normais das forças armadas nacionais; mas, à semelhança das forças armadas nacionais, deve verificar-se unidade de missão, unidade de doutrina e detalhe a nível operacional. Em particular, as forças devem ser treinadas no sentido de compreenderem que a manutenção da paz visa apenas manter afastadas as partes em conflito; não envolve a resolução do conflito subjacente, *per se*, através de meios de intervenção militar. A resolução do conflito em si mesmo deve permanecer no nível político, em consonância com os princípios democráticos da SADC e do PDS. A formação auxiliará igualmente no esbatimento das diferenças culturais entre os numerosos povos e grupos étnicos no interior dos membros da SADC. Fomentará as “preferências” ou os “gostos”, tal como Sandler (1997) se referiu a eles.

Em princípio, não haverá dificuldades na criação dos centros de formação para a manutenção da paz, talvez em outros quatro dos catorze países pertencentes à SADC, muito provavelmente financiados por países doadores e com o apoio dos centros emergentes de manutenção da paz e de resolução de conflitos espalhados por todo o mundo (compreendendo aqueles que já existem na África Austral, em especial na África do Sul)<sup>12</sup>. É mesmo concebível que os recrutas das forças do serviço militar normal sejam chamados a servir, sem restrições, num centro de formação de manutenção da paz, para compreenderem como as respectivas forças armadas nacionais devem servir um mais vasto objectivo de manutenção da paz regional.

### *Comando e Controlo*

Talvez o aspecto mais importante da força de manutenção da paz da SADC diga respeito à estrutura institucional do seu comando e ao aparelho de controlo. Sugeria estruturá-la como uma instituição *semi-autónoma* para *encorajar* o seu controlo por *peacekeepers* profissionais e multilaterais e *evitar* assim ser dominada por interesses nacionalistas

---

<sup>12</sup> Ver, por exemplo., o *site* da internet do Departamento de Manutenção da Paz das Nações Unidas, sobre as necessidades de formação, lições aprendidas e ligações a institutos de formação sobre a manutenção da paz, em <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons>.



(sobre a questão do controlo, ver Mansfield, 1995, especialmente as páginas 598-604). A SADC, enquanto organismo *político*, deve definir situações pré-especificadas de modo a induzir, *automaticamente*, a força de manutenção da paz a entrar em acção. Sugeri anteriormente que, por exemplo, *qualquer* conflito fronteiriço deve ser imediatamente objecto de resposta, mediante a instalação da força de manutenção da paz na zona em disputa. Se, ao invés, a tomada de decisão sobre a intervenção tiver de ser efectuada através do poder de veto, ao nível político da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral, então qualquer país-membro poderá vetar qualquer acção em qualquer região – e pode bem esperar-se que só excepcionalmente alguma coisa será feita e que então terão sido desperdiçados os recursos despendidos para o estabelecimento da força de manutenção da paz.

Um acordo institucional baseado no poder de veto é um exemplo da noção de Hirshleifer sobre a tecnologia do elo mais fraco; se um dos membros da SADC vetar a acção de manutenção da paz, então este bem público não fica assegurado. Pelo contrário, uma força de manutenção da paz semi-autónoma, a operar no âmbito de situações pré-especificadas, corresponde à tecnologia mais adequada: ela envia automática e rapidamente as forças apropriadas para se interpor e manter a paz, até que seja encontrada uma solução política. Logo que esteja estabelecida, equipada e financiada a força regional de manutenção da paz, ela própria se tornará na melhor solução, sujeita unicamente à supervisão civil efectuada pelos membros da SADC. Deve ser igualmente tido em consideração que uma força de manutenção da paz semi-autónoma evita a soma tecnológica na produção de bens públicos e, por conseguinte, coloca de lado o problema do *free-riding*. A automaticidade e o poder de não-veto fazem crescer a credibilidade e, por consequência, cumprirão de forma mais efectiva a função de intimidação relativamente aos outros acordos institucionais.

Muitas coisas giram à volta da *legitimidade*. Não é um sinal encorajador que a primeira Presidência do órgão de Política, Defesa e Segurança da SADC seja ocupada por Robert Mugabe, o Primeiro-Ministro do Zimbabwe. As suas credenciais democráticas são insatisfatórias. Mas isto só reforça a importância da questão acerca da forte separação do grau de institucionalização existente entre o nível político que determina os pontos de resposta imediata e o nível da acção que actua sobre os pontos pré-especificados de resposta rápida.

### *Recursos*

Todos os membros da SADC já despendem recursos com as suas forças armadas. Aqueles que pretendem aderir à força de manutenção da paz da SADC poderão acordar numa redução das suas actuais despesas militares e definir a sua contribuição para a força de manutenção da paz da SADC. Para além disso, a África do Sul, em particular, pode deliberadamente fazer corresponder as contribuições de recursos extra-estatutórios para a SADC, com um nível tal que permita que os membros da SADC possam, com êxito, supervisionar e regular os fluxos de emigrantes. Por exemplo, se o custo actual da emigração ilegal na África do Sul é de X, este país poderá propor que esse montante seja destinado a medidas específicas com a finalidade de aumentar os esforços de desenvolvimento económico (por exemplo, da educação, da produtividade, da segurança alimentar e do crescimento económico) dos membros da SADC (i.e., essencialmente 'ajuda ligada'). Para a África do Sul, o custo líquido desta proposta é de zero, a curto prazo, mas potencialmente positivo a longo prazo, uma vez que a acrescida especialização económica e o desenvolvimento nos países vizinhos da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral aumentarão as oportunidades de comércio intra-SADC e, por consequência, é provável assistir-se a uma redução dos fluxos de emigrantes. Mais ainda, parece provável que determinados países não-Africanos, tal como os Estados-Unidos, o Canadá, a Noruega, o Reino Unido e Portugal (e, por conseguinte, a União Europeia), estariam interessados em contribuir para a força de manutenção da paz da SADC. Uma vez que o declínio económico, mais do que o crescimento, caracteriza bastante bem a África Austral, seriam muito úteis os recursos directamente canalizados para as forças regionais de manutenção da paz.

É também concebível que a SADC e os doadores interessados negociem um acordo nos seguintes termos: "em troca de um certo e garantido nível de recursos (equipamentos, formação, etc.) para um determinado número de anos, nós pretendemos fazer *parte* da força de manutenção da paz da SADC". O Canadá e a Noruega, por exemplo, cujas credenciais no âmbito da manutenção da paz são bastante conhecidas, poderiam solicitar que um pequeno número das suas forças de manutenção da paz pudessem, por rotina, circular no interior e no exterior da força de manutenção da paz da SADC (à semelhança de outros países Africanos que contribuem regularmente com forças para as missões de manutenção da paz das

Nações Unidas). Cinco ou dez por cento da força de manutenção da paz da SADC pode ser preenchida desta maneira e começar a criar interesses, quer na SADC e na sua força de manutenção da paz, quer no seu próprio êxito.

### *Liderança e missões*

De acordo com o sublinhado por Sandler (1997), os clubes obtêm sucesso se a liderança emergir daqueles que mais têm a ganhar. A África do Sul, em particular, tem muito a ganhar e deverá ser uma força motriz principal por detrás da força de manutenção da paz da SADC. Basicamente, *todos* os membros da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral têm muito a ganhar (assim como tem a ganhar a comunidade internacional em relação a uma África Austral economicamente indispensável), mas a questão teórica relevante em jogo é a de saber *quem*, de entre os agentes de decisão válidos, se encontra em posição de ganhar mais com a entrada na força de manutenção da paz. Em alternativa, que incentivos podem ser propostos aos líderes nacionais (tendo em conta o aparato institucional nacional) para eles pensarem que vale a pena entrar na força de manutenção da paz?

Os ganhos da África do Sul são evidentes (a redução de conflitos diminui as levas de emigrantes, por exemplo), e deverão ser suficientemente fáceis de entender para convencer os seus líderes políticos a participar numa força de manutenção da paz da SADC. E quanto a Angola e Moçambique? Uma recompensa potencial que pode levar os líderes políticos a contribuir e a ingressar na força de manutenção da paz pode ser o direccionamento das *missões* iniciais da força de manutenção da paz para Angola e Moçambique. Por exemplo, ambos os países necessitam, de algum modo, de resolver – despendendo naturalmente recursos – a questão da limpeza das minas anti-pessoal. E se a SADC e a comunidade internacional prometerem assistência financeira substancial para a desminagem, no caso de esta actividade vir a ser desempenhada sob os auspícios de uma incipiente força de manutenção da paz da SADC? A desminagem envolve treino militar, envolve a tomada de decisões sobre equipamento, envolve a cooperação, permite a reintegração das forças internas e a integração das forças externas. O que acontecerá se o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial estabelecerem uma auxílio estrutural e de desenvolvi-

mento (por exemplo, fundos para a desmobilização e a reintegração) destinados às actividades de manutenção da paz, com o argumento de que a paz cria as condições prévias para o desenvolvimento e o crescimento económicos?

Os Estados Unidos, a maior voz nas organizações internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, já estão a realizar consultas regulares com a SADC. Basta um relativamente pequeno passo para permitir o surgimento dessa voz.

### *Conclusão*

A manutenção e a construção da paz são bens públicos internacionais. A sua provisão normalmente requer acção colectiva. Mas as acções colectivas estão sujeitas a debilidades como, por exemplo, um comportamento de *free-riding* sobre as contribuições realizadas pelas outras pessoas. Por conseguinte, a manutenção e a construção da paz, apesar de serem bens eminentemente desejáveis, não são, por vezes, garantidos de todo, ou quando o são, apenas de forma inadequada ou tardiamente fornecidos. Baseado, em particular, na obra de Hirshleifer (1983) e de Sandler (1997), a presente comunicação analisou os alicerces *institucionais* da paz como um bem público internacional e avançou com uma diversidade de propostas específicas sobre a *concepção institucional da manutenção da paz* na África Austral.

### **BIBLIOGRAFIA**

AEA. American Economic Association. Roundtable discussion on the New Institutional Economics. *American Economic Review*, Vol. 88, No. 2 (May 1998), pp. 72-89. Os participantes foram Ronald Coase, Oliver Williamson, Avner Greif, e Victor Nee.

Buchanan, James. "An Economic Theory of Clubs." *Economica*, Vol. 32 (Feb. 1965), pp. 1-14.

Brauer, Jurgen e André Roux. "Peace as an International Public Good (With an Application to Southern Africa)" College of Business Administration, Augusta State University, 1998. Available in \*.pdf format via <http://www.aug.edu/~sbajmb/files>.

Brooks, John P. J. "A Military Model for Conflict Resolution in Sub-Saharan Africa." *Parameters*, Vol. 27 (Winter 1997-98), pp. 108-120.

Cornes, Richard e Todd Sandler. *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*, 2ª edição, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1996.

Cortright, David (ed.) *The Price of Peace: Incentives and International Conflict Prevention*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1997.

Cortright David e George Lopez (eds.) *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?* Boulder, CO: Westview Press, 1995.

Hirshleifer, Jack. "From Weakest-Link to Best-Shot: The Voluntary Provision of Public Goods", *Public Choice* Vol. 41, Nº. 3 (1983), pp. 371-386.

Hodgson, Geoffrey M. "The Approach of Institutional Economics." *Journal of Economic Literature*, Vol. 36, Nº. 1 (March de 1998), pp. 166-192.

IMF. International Monetary Fund. "IMF Concludes Article IV Consultation with South Africa", *IMF Press Information Notice*, August 25, 1997 (Disponível via <http://www.imf.org>)

Kaempfer, William H. e Anton D. Lowenberg. "The Theory of International Economic Sanctions: A Public Choice Approach." *American Economic Review* Vol. 78, Nº. 4 (September 1988), pp. 786-793.

Mansfield, Edward D. "International Institutions and Economic Sanctions", *World Politics*, Vol. 47 (July 1995), pp. 575-605.

Olson, Mancur. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

Sandler, Todd. *Collective Action: Theory and Applications*, Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press, 1992.

Sandler, Todd. *Global Challenges: An Approach to Environmental, Political, and Economic Problems*, New York: Cambridge University Press, 1997.

Stiglitz, Joseph. "The Private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions." *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, Nº. 2 (Spring 1998), pp. 3-22.

United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report* (1997), New York, Oxford University Press.

World Bank. *World Development Report* (1997), New York, Oxford University Press.

**Fontes da Internet:**

SADC <http://www.sadc-usa.net/reference/protocol/organ.html>

IMF <http://www.imf.org>

UN Peacekeeping <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons>

Web site do autor <http://www.aug.edu/~sbajmb/files>