

# O FUTURO DA ÁFRICA AUSTRAL: CONSEQUÊNCIAS DA EXPANSÃO DAS FRONTEIRAS REGIONAIS E DA BIPOLARIDADE<sup>1</sup>

THE FUTURE OF SOUTHERN AFRICA: CONSEQUENCES OF THE EXPANSION OF REGIONAL BORDERS AND BIPOLARITY

IGOR CASTELLANO DA SILVA<sup>2</sup>  
PEDRO TXAI LEAL BRANCHER<sup>3</sup>

## RESUMO

A região da África Austral parece se diferenciar do restante da África Subsaariana devido ao processo mais avançado de construção estatal de alguns países da região e pela existência de rivalidades interestatais históricas. Nesse contexto, este trabalho avalia o Complexo Regional de Segurança (CRS) da África Austral na última década e contraria a caracterização feita por Buzan e Weaver (2003). Argumenta-se que o CRS da África Austral engloba os países da região dos Grandes Lagos da África Central e é caracterizado, no período pós-Guerra Fria, pela bipolaridade emergente. A partir dessa constatação, questiona-se: *quais seriam as possíveis tendências de mudança ou continuidade no sistema regional da África Austral à luz das transformações da última década, frente à teoria da mudança internacional de Robert Gilpin?* Segundo o autor, a possibilidade de mudança do ordenamento de um sistema pode ocorrer de forma revolucionária ou incremental (GILPIN, 1981). No caso específico da África Austral considera-se que tais possibilidades estão diretamente relacionadas ao incremento das possibilidades de conflito decorrente da recente expansão do sistema regional e, sobretudo, aos interesses das duas potências regionais (África do Sul e Angola) na transformação ou manutenção do *status quo*.

**Palavras-chave:** Complexo Regional de Segurança. Mudança Internacional. África Austral. Angola. África do Sul.

## ABSTRACT

The Southern Africa region seems to differ from the rest of sub-Saharan Africa due to the advanced process of state-building of some countries in the region and the existence of historical interstate rivalries. In this context, this study evaluates the Regional Security Complex (RSC) in Southern Africa over the last decade and contradicts the characterization made by Buzan and Weaver (2003). It is argued that the Southern Africa RSC includes the countries of the Great Lakes region of Central Africa and is characterized, in the post-Cold War period, by an emerging bipolarity. Based on these findings, one questions: *based on the theory of international change of Robert Gilpin, what are the possible trends of change or continuity in the Southern Africa regional system in the light of the changes of the last decade?* According to the Gilpin (1981), the possibility of changing the order of a system may occur in a revolutionary or incremental way. In the specific case of southern Africa we consider that such possibilities are directly related to the increase of the possibility of conflict arising from the recent expansion of the system and, mostly, the interests of the two regional powers (South Africa and Angola) in transforming or maintaining the *status quo*.

**Keywords:** Regional Security Complex. International Change. Southern Africa. Angola. South Africa.

<sup>2</sup> Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) - Santa Maria-RS, Brasil.

E-mail: <igor.castellano@gmail.com>

Professor do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) Doutorando em Estudos Estratégicos Intern. pela Univ. Fed. do Rio Grande do Sul (UFRGS)

<sup>3</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) - Porto Alegre-RS, Brasil.

Mestrando em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS)

<sup>1</sup> Uma versão preliminar e reduzida deste artigo inédito foi encaminhada para publicação nos Anais do VIII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED).

## I INTRODUÇÃO

A adaptação do modelo descritivo dos Complexos Regionais de Segurança (CRS) de Barry Buzan e Ole Wæver (2003) para o caso africano é problemática. Isto se deve, sobretudo, ao fato de que o processo de construção das estruturas estatais é deveras incipiente na maioria dos países da região. No caso da África Austral, a situação parece se diferenciar pelo processo mais avançado de construção estatal de alguns países e pela existência de rivalidades interestatais históricas. Todavia, a análise descritiva de Buzan e Wæver acerca da distribuição de poder na região no período do pós-Guerra Fria parece apresentar lacunas importantes, principalmente, por não abordar sua realidade política mais atual (especialmente, após 2002).

Argumenta-se que, a partir da análise da evolução das dinâmicas securitárias regionais na última década, o Complexo Regional de Segurança (CRS) da África Austral engloba os países da região dos Grandes Lagos da África Central e é caracterizado pela emergência da bipolaridade. No primeiro ponto, o aspecto fundamental encontra-se no movimento de regionalização dos conflitos dos Grandes Lagos, verificado desde fins da década de 1990. No segundo ponto, cumpre referir que, se a polaridade de qualquer Complexo Regional de Segurança é definida pelo número de potências regionais (BUZAN; WAEVER, 2003), a ascensão de Angola a tal posição, ao menos no que diz respeito a capacidades materiais, parece questionar o argumento dos autores de que o CRS da África Austral é unipolar (centrado na África do Sul).

A partir dessa constatação, questiona-se: *quais seriam as implicações da expansão das fronteiras e da redistribuição das capacidades materiais e imateriais para o equilíbrio do sistema regional da África Austral?* Para elucidar a questão considera-se a teoria da mudança internacional proposta por Robert Gilpin (1981) em seu livro *War and Change in World Politics*. Segundo o autor, a possibilidade de mudança em um sistema internacional pode ocorrer de forma revolucionária ou incremental (GILPIN, 1981). No caso específico da África Austral é possível aferir que tais possibilidades estão diretamente relacionadas com os interesses e benefícios das duas potências regionais (Angola e África do Sul) na transformação ou manutenção do atual *status quo*, além do incremento das possibilidades de conflito decorrente da recente expansão do sistema.

O artigo se divide em três seções. A primeira consiste em uma avaliação teórica sobre a possibilidade de incorporação da teoria da mudança internacional de Gilpin no processo de transformação de sistemas regionais. Na segunda seção avaliam-se os elementos empíricos que permitem inferir as modificações na estrutura do sistema regional da África Austral na última década. A terceira e última seção busca estabelecer cenários para a possível evolução do sistema regional da África Austral, tendo em vista (i) a análise empírica realizada nas duas seções anteriores e (ii) a teoria da mudança internacional

de Gilpin. Objetiva-se responder se a expansão das fronteiras do CRS e o aumento das capacidades angolanas resultarão em um reordenamento conflituoso do sistema regional (mudança revolucionária), ou se é possível ocorrer um reordenamento regional pacífico (mudança incremental) que seja compatível com a nova distribuição de capacidades.

## 2 MUDANÇAS E COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA: CONTRIBUIÇÕES DA TEORIA DE ROBERT GILPIN

O modelo descritivo dos Complexos Regionais de Segurança (CRS) de Buzan e Wæver (2003) traz inegáveis avanços no estudo das Relações Internacionais em termos lakatosianos. Cumpre inicialmente referir que o modelo se situa no debate teórico do Novo Regionalismo que enfoca relevância das regiões nas relações internacionais, conforme apresentado por Kelly (2007) e sustentado por Lake e Morgan (1997b), Katzenstein (2000; 2005), Lemke (2002) e Buzan e Wæver (2003). Para esses autores, as regiões adquirem atualmente valor crescente nas relações internacionais devido a fatores empíricos e teóricos.

No primeiro caso (empírico), o argumento é sustentado pelas posições que ressaltam a importância da geografia e da territorialidade no que concerne a questões estratégicas,<sup>4</sup> a volatilidade e efemeridade dos interesses estratégicos das grandes potências<sup>5</sup> e a existência de uma corrente neo-regionalista no período pós-Guerra Fria.<sup>6</sup> No segundo caso, importa referir ao fato de que os estudos de regiões buscam dar respostas parciais aos

4 De acordo com Buzan e Wæver (2003), para potências não-globais as principais ameaças de segurança são as geograficamente mais próximas (nível regional). Para os autores, assim como para Thompson (1973), Lemke (2002), Lake (1997) e Lake e Morgan (1997a), "most threats travel more easily over short distances than over long ones" and "most states historically have been concerned primarily with the capabilities and intentions of their neighbours" (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 4).

5 A penetração de grandes potências em outras regiões é limitada por uma lógica de custo-benefício que relaciona interesses estratégicos com problemas de *overstretch* (sobre-expansão). Em regiões de interesse estratégico relativamente reduzido, o espaço de manobra para potências regionais é maior, como sugere Katzenstein (2000) para a realidade do pós-Guerra Fria. Todavia, essas regiões continuam sendo um alvo em potencial para as potências globais. Isto, porque podem ser de interesse estratégico para potências emergentes, tais como China, Índia e Brasil e mesmo porque os interesses de potências globais tradicionais são mais ou menos voláteis e efêmeros. No caso da África, por exemplo, após a Guerra Fria e o fracasso dos EUA na guerra da Somália, houve uma saída estratégica dessa potência tradicional da África. Isto mudou fundamentalmente desde a Guerra ao Terror e a percepção que a fraqueza de alguns Estados africanos poderia propiciar um paraíso para grupos terroristas.

6 Como visto, o pós-Guerra Fria tem sido um período de incertezas, em que a incapacidade da superpotência de afetar permanentemente todas as regiões (*overstretch*) abre espaço de manobra para dinâmicas regionais e uma tendência neoregionalista que tem sido vista com a emergência de diversos processo de integração regional (KELLY, 2007; KATZENSTEIN, 2000; 2005). Há, contudo, incertezas quanto ao futuro do sistema internacional e mesmo a possibilidade de colapso do neoregionalismo, com a emergência de uma nova superpotência, por exemplo (KELLY, 2007, p. 199).

limites da parcimônia,<sup>7</sup> aos limites do processo de *overlay*,<sup>8</sup> a esforços lakatosianos de progresso da disciplina<sup>9</sup> e a perspectivas de estudos que relacionem a estrutura do sistema internacional com as estruturas de poder regionais.<sup>10</sup>

O modelo dos CRS avança nesses mesmos pontos e se destaca pela sofisticação do arcabouço conceitual pelas possibilidades de expandir o caráter explicativo do realismo estrutural para níveis regionais e por permitir a integração, mesmo que de forma preliminar, de percepções sobre segurança nacional e segurança humana. Por outro lado, o modelo apresenta alguns limites vinculados a dificuldades na análise do continente africano e à possibilidade de lidar com mudanças sistêmicas.

No primeiro caso, há certa incompatibilidade entre um modelo construído sob uma percepção estatocêntrica e uma região onde o volume e a intensidade das relações interestatais são relativamente reduzidos vis a vis as dinâmicas domésticas nos países da própria região e as dinâmicas interestatais de outras regiões do globo. Assim, o distanciamento em relação ao caso africano e as particularidades de seu processo levam a interpretações apressadas sobre as características dos CRS no continente.

No segundo caso, além de dificuldades específicas do modelo dos CRS,<sup>11</sup> há desafios mais gerais da corrente do novo regionalismo. Embora o novo regionalismo tenha avançado significativamente na construção de modelos analíticos e estudos histórico-

comparados, pouco progresso tem sido visto em direção a agregar à corrente capacidade explicativa sobre processos amplos de sistemas regionais. No que diz respeito à mudança internacional, assim como na teoria de Relações Internacionais em geral, há no novo regionalismo carência de teorias que expliquem mudanças sistêmicas e prevejam suas consequências.

Avaliar a teoria de Robert Gilpin (1981) sobre a mudança política poderia ser o primeiro passo para se produzir uma teoria coerente sobre mudança regional vinculada à corrente de estudos do novo regionalismo. Nesse mesmo escopo, torna-se fundamental encontrar pistas sobre as características das mudanças sistêmicas e como as relações entre estruturas e agentes sistêmicos podem levar tais mudanças, de forma pacífica ou violenta.

As pistas dadas por Gilpin são duas principais. A primeira estabelece três possibilidades de mudanças relevantes nos sistemas (GILPIN, 1981, p. 39-40). A primeira e mais fundamental mudança é a mudança do sistema, “*a change in the nature of the actors or diverse entities that compose an international system*”. A segunda é a mudança sistêmica, “*a change in the form of control or governance of an international system*”, ou seja, a distribuição de poder, a hierarquia de prestígio e o conjunto de regras que governam as relações interestatais. O terceiro tipo de mudança é a mudança de interação, mais especificamente, “*a change in the form of regular interactions or processes among the entities in an ongoing international system*”. Adicionalmente, pode-se também mencionar a mudança nas fronteiras do sistema, que pode estar tanto relacionada a mudanças do sistema e a mudanças interacionais, como se verá adiante.

A segunda pista de Gilpin propõe uma análise sobre como o comportamento de atores políticos, baseados em cálculos de custo-benefício, podem produzir mudanças no sistema internacional e quando estas mudanças implicam em conflito e guerras hegemônicas. Embora esteja também preocupado com fatores estruturais, tais como a distribuição de poder e prestígio e aspectos militares e tecnológicos, o autor permite grande espaço para o estudo da capacidade de agência das unidades. Para ele, “*international political change must focus on the international system and especially on the efforts of political actors to change the international system in order to advance their own interests*” (GILPIN, 1981, p. 10). Assim, o seu modelo interacional sustenta que “*the relative stability of the system is, in fact, largely determined by its capacity to adjust to the demands of actors affected by changing political and environmental conditions*” (GILPIN, 1981, p. 13).<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Nesse aspecto, Gilpin parece prefigurar respostas para discussões posteriores sobre o dilema agente-estrutura nas Relações Internacionais. Atualmente, o realismo político parece estar produzindo desenvolvimentos importantes nessa discussão, que se tornou cada vez mais relevante com a publicação dos trabalhos seminiais de Alexander Wendt (1987; 1992). Por um lado, permanece insuperada a crítica de Buzan e colaboradores (1993, p. 116-121) de que o neorealismo de Waltz não produz uma ampla e desenvolvida teoria do Estado. Ainda há a necessidade de “*much more fully systemic and multisectoral theory than that offered by*

<sup>7</sup> A excessiva parcimônia de teorias generalistas sobre o Sistema Internacional gera insuficiência para a explicação de situações particulares de algumas regiões (i.e. regiões onde Estados fracos predominam) (KELLY, 2007, p. 201).

<sup>8</sup> A penetração de potências globais em diferentes regiões não é um processo de apenas uma via. Potências locais utilizam interesses e patronagem de potências globais para perseguir políticas locais e potências globais devem estar cientes desta realidade (i.e. erro de Kissinger em Angola) (KELLY, 2007, p. 200; VISENTINI, 2010). Portanto, “*since regions matter more in the current era, the costs of underrating them could be even higher*” (BUZAN; WAEVER, 2003, p. 41).

<sup>9</sup> Há um grande valor para o conhecimento em expandir o escopo dos estudos das Relações Internacionais, mesmo diante das dificuldades, dos custos e das expectativas das comunidades acadêmicas dominantes (fugir da zona de conforto). Criar ou aprimorar teorias a partir de novos estudos empíricos pode ser o primeiro passo nessa empreitada.

<sup>10</sup> As especificidades das regiões (padrões de conflito/cooperação, polaridade, polarização) parecem interferir no grau de capacidade/poder dos países pertencentes à região e na posição desses países frente a demais potências regionais ou globais.

<sup>11</sup> Há lacunas importantes no modelo dos autores, sobretudo sobre a falta de rigor na operacionalização de conceitos como polaridade (número de potências regionais ou globais), polarização (configuração das alianças) e fronteiras. Como consequência a mensuração destes elementos em cada região é problemática. No âmbito da polaridade, está ausente em sua análise descritiva a mensuração das capacidades dos países das regiões. Em consequência, há falta de evidência para se identificar potências regionais e globais. Há também omissão acerca de como esse conceito atua nos subcomplexos (relação entre potências de subcomplexos e complexos). Como resultado, os autores privilegiam excessivamente as relações de polarização (amizades e inimizades), a despeito de a sua mensuração ser realizada por eles mediante variáveis aleatórias que mudam de região para região. No que diz respeito às fronteiras, os autores não esclarecem quais elementos dão origem e integram um CRS.

Este estudo procura utilizar dos potenciais descritivos, explicativos e preditivos da teoria de Gilpin para avaliar dois elementos prioritários do CRS da África Austral na década de 2000. Primeiramente, foca-se na mudança de fronteiras que se observa nesse período. É possível constatar dois tipos de mudanças de fronteiras em sistemas regionais. Uma, de aspecto estrutural, envolveria ampliação de um tipo de unidade de um sistema para outras regiões ou sistema, em uma lógica vinculada à expansão territorial e de modos de produção. Relaciona-se com o que o Ferdinand Braudel chama, no capitalismo, de Economia Mundo, que se expande historicamente. Nas regiões periféricas, isso acaba envolvendo mudanças na natureza das unidades. Por exemplo, as unidades pré-modernas (pré-coloniais) são substituídas por Estados coloniais (impérios) e posteriormente por Estados nacionais.

Outro tipo de mudança de fronteiras, mais relevante para este trabalho, está relacionado à mudança de interação entre as unidades. Esse tipo de mudança vincula-se à ideia de regiões de interação ou CRS que dependam (resultam) da maior ou menor dinâmica cooperativa ou conflitiva entre atores. A conectividade de unidades devido a dinâmicas securitárias (caso dos CRS), políticas, econômicas ou sociais determinaria os limites geográficos da região. Mudanças nessas conexões poderiam implicar mudanças nas fronteiras regionais. Nesse caso, a delimitação das fronteiras envolve certa arbitrariedade, visto que *“what constitutes an international system (or subsystem) lies to some extent in the eye of the beholder”* (GILPIN, 1981, p. 38). A mudança, portanto, depende da característica das novas dinâmicas, como se verificará no caso específico da África Austral.

Cumprir referir que eventuais mudanças em fronteiras podem resultar de alterações na capacidade de projeção de poder de potências regionais/globais (relacionadas a eventual *mudança sistêmica*), já que *“boundaries of the system are defined by the area over which great powers seek to exert control and influence”* (GILPIN, 1981, p. 38). No sentido oposto, a inclusão de novas unidades no sistema devido à ampliação de fronteiras pode também implicar uma mudança sistêmica, caso uma nova potência seja inserida no sistema. Nesse ponto chega-se à segunda adaptação de Gilpin para esta pesquisa, a identificação de *mudança sistêmica*. Nesse caso, este estudo foca-se na distribuição de capacidades materiais entre Estados (segunda seção), mas avalia também a implicação de elementos de liderança e prestígio nessa relação (terceira seção).

Por fim, a adoção de Gilpin também importa para esta pesquisa na avaliação de como interesses de

potências regionais/globais na sua região podem afetar a sua interação no sistema e implicar níveis maiores ou menores de conflito. Esses interesses são baseados em cálculos de custo-benefício, envoltos em complexos processos sócio-históricos. Segundo Gilpin, *“the explanation of international political change is in large measure a matter of accounting for shifts in the slopes and positions of the indifference curves of states and in the specific objectives of foreign policy”* (GILPIN, 1981, p. 23).

Essa percepção de Gilpin está relacionada ao desenvolvimento do realismo da transição de poder. Para Douglas Lemke, elites agem em direção ao status quo (ou ordens sistêmicas) pois, além de representar elemento fundamental da política internacional, uma ordem adequada a seus interesses pode gerar ganhos internos como benefícios materiais e imateriais (legitimidade) (LEMKE, 2002, p. 22). A postura de uma unidade em direção à ordem do sistema envolve o seu grau de satisfação em relação a mesma ordem (LEMKE, 2002, p. 22). A manutenção do status quo e de uma ordem sistêmica pacífica dependerá de quanto essa ordem é vista como legítima por potências capazes de empreender mudanças significativas no sistema (SCHWELLER, 2006, p. 47). Trata-se geralmente de potências ascendentes que não participaram da construção das regras e normas que fundamentam a ordem estabelecida (SCHWELLER, 2006, p. 41).

Em termos interacionais, o contraste de projetos opostos sobre a ordem sistêmica – adicionados ao grande ímpeto de ação de Estados (baseado em uma percepção de benefícios socialmente conflitantes) – pode gerar ambientes tendencialmente conflitivos (AYOUB, 1999, p. 258) e resultar em possíveis mudanças revolucionárias na ordem do sistema. Por outro lado, quando uma potência ascendente não possui interesses ou não percebe benefícios significativos com a mudança das regras que auxiliam o ordenamento do sistema, haveria menor tendência para o conflito. Eventuais mudanças do ordenamento sistêmico poderiam ser adiadas ou ocorrer de forma incremental e não violenta.

Nas próximas seções buscaremos aplicar essas discussões para o estudo de caso do Complexo Regional de Segurança da África Austral, visto aqui como um sistema regional em transformação.

### 3 ASPECTOS ESTRUTURAIS DO SISTEMA REGIONAL DA ÁFRICA AUSTRAL: A EXPANSÃO DAS FRONTEIRAS E A EMERGÊNCIA DA BIPOLARIDADE

O objetivo dessa seção consiste em avaliar a evolução de dois elementos estruturais do Sistema Regional da África Austral e que impactam no processo de formulação da política externa dos Estados da região. **Em primeiro lugar**, consideraremos a delimitação das fronteiras do CRS. **Em segundo lugar**, avaliaremos a

*Neorealism*” (1993, p. 9), visto que *“in confusing structure with system, Waltz has lost sight of the systemic interaction element that is essential to give the notion of system meaning”* (1993, p. 39). Por outro lado, esforços mais significativos podem ser encontrados nas iniciativas de autores que se alinham à corrente do realismo neoclássico (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2009; ROSE, 1998; SCHWELLER, 2003) e nas recentes tentativas de adotar os avanços da sociologia histórica para a teoria de Relações Internacionais (HOBSON, 2003, p. 210-213).

polaridade (distribuição das capacidades materiais) do sistema, levando em consideração indicadores militares e econômicos. Nossa hipótese de trabalho é que dois processos fundamentais de mudança ocorreram nas duas últimas décadas no CRS da África Austral: *i*) a expansão de suas fronteiras decorrente do movimento de regionalização dos conflitos dos Grandes Lagos, verificado desde fins da década de 1990 e *ii*) a emergência da bipolaridade em função da ascensão de Angola, ao menos no que diz respeito a capacidades materiais.

### 3.1 A Expansão das Fronteiras do Sistema Regional da África Austral.

A análise das dinâmicas de segurança do CRS da África Austral sugere uma conexão estreita entre este complexo e as dinâmicas de segurança existentes nos Grandes Lagos da África Central. Para Buzan e Waeber (2003, p. 246), entretanto, existiria um CRS dos Grandes Lagos da África Central isolado, composto por Uganda, Ruanda, Burundi e as províncias do leste da República Democrática do Congo (RDC). Estaria excluído desse CRS o governo central da RDC, o qual pertenceria ao CRS da África Austral. Essa seção argumenta que essa configuração parece ser improvável e sugere que as dinâmicas de segurança da região dos Grandes Lagos da África Central não podem ser dissociadas do governo central da RDC e do CRS da África Austral.

Esse fato é resultado de três fatores fundamentais. **Em primeiro lugar**, na origem sociológica e prática dos conflitos da região, o governo da RDC, e anteriormente do Zaire, sempre esteve diretamente envolvido nas dinâmicas – seja no treinamento e no financiamento de grupos armados, seja na prática de políticas que tensionavam ou amenizavam a região, seja na atuação militar direta. Foi central para o estopim do primeiro grande conflito da região (Primeira Guerra do Congo, 1996-1997) o apoio político, financeiro e militar do ex-presidente congolês Mobutu Sese Seko aos grupos *hutu* da milícia *Interahamwe* e da ex-FAR (ex-membros das Forças Armadas de Ruanda) que, após terem cometido o genocídio de *tutsi* em Ruanda, refugiaram-se no leste do Zaire. Posteriormente, Laurent Kabila (novo presidente que depôs Mobutu) se utilizou do mesmo expediente. Apesar de ter ascendido ao poder mediante o discurso anti-mobutista e de defesa dos *tutsi* do Congo (*banyarwanda* e *banyamulenge*), valeu-se do suporte dos mesmos grupos de base *hutu*, agora reunidos sobre a sigla ALiR (*Armée de Libération du Rwanda*), para defender-se dos agressores da Segunda Guerra do Congo (Uganda, Ruanda e Burundi). Em meados desta guerra outro grupo passou a receber suporte do governo central congolês, as FDLR.

No caso do LRA, a sua atuação no nordeste da RDC só é atualmente possível devido aos anos de guerra e destruição da infraestrutura básica já precária da

região. Trata-se do conflito da região de Ituri (nordeste da RDC), no qual o Estado congolês teve presente atuação instrumentalizando e financiando militarmente rivalidades entre grupos *hema* e *lendu*. Rivalidades étnicas entre grupos *hema/gegere* e *lendu/ngiti*, já haviam sido instrumentalizadas, manipuladas e transformadas em graves conflitos territoriais pelas administrações colonial e de Mobutu, as quais favoreceram o grupo *hema* (HRW, 2003, p. 14). Posteriormente, o governo de Joseph Kabila (filho de Laurent Kabila, que assumiu a presidência em janeiro de 2001 após o assassinato de seu pai) financiou o treinamento de milícia *lendu* e *ngiti* contra grupos apoiados por Uganda, como o *hema UPC*. Estava em jogo o controle de zonas ricas em recursos naturais (principalmente ouro e, recentemente, petróleo e gás). As rivalidades na região permaneceram após o fim formal da Segunda Guerra do Congo (em 2003) e causaram mais destruição na região – que só foi experimentar o fim das hostilidades entre grupos locais em 2008, quando a atuação do LRA começou a se intensificar na RDC.

**Em segundo lugar**, as características atuais do conflito, principalmente a atuação de grupos como as FDLR, Mai Mai e o M23 (*Mouvement du 23-Mars*), foram estreitamente influenciadas pela Segunda Guerra do Congo. O conflito foi considerado por muitos a Guerra Mundial Africana, sobretudo pelo número de mortos (3,8 milhões) e de forças envolvidas (10 forças armadas ao todo e quase 15 guerrilhas *proxy*). As principais forças envolvidas foram, no lado defensor, RDC, Zimbábue, Angola e Namíbia; e, do lado agressor, Ruanda, Uganda e Burundi.<sup>13</sup> O fato de os conflitos sucessores à Segunda Guerra do Congo terem tido suas causas diretamente relacionadas a essa guerra sugerem a sua vinculação necessária a dinâmicas regionais de segurança mais amplas, envolvendo a gama de países que participaram do conflito.

Importa, ademais, que os principais problemas securitários dos Grandes Lagos estão diretamente relacionados às instabilidades decorrentes do tipo de resolução da Segunda Guerra do Congo (apenas formal e insuficiente). Podem ser identificados dois elementos geradores de instabilidades e que se relacionam diretamente à resolução da Segunda Guerra do Congo. O primeiro, diz respeito ao fato de que a maioria dos grupos beligerantes da Segunda Guerra do Congo foi inserida automaticamente nas forças armadas e nas instituições nacionais (burocracia e sistema político) devido ao mecanismo de *power-sharing* (distribuição de poder), em um quadro de ausência quase absoluta de capacidades estatais para garantir a integridade das instituições. Nesse caso, além de o Estado congolês não possuir o monopólio do poder coercitivo – seus instrumentos

<sup>13</sup> Apesar do número reduzido de tropas de Zimbábue, Angola e Namíbia, sua presença foi fundamental para o bloqueio do avanço das forças agressoras e a defesa da integridade territorial do Congo. Ademais, sem o auxílio das forças regionais, sob auspício da SADC, o regime de Laurent Kabila possivelmente duraria poucos dias e cederia espaço para um ambiente de pilhagem generalizada.

de integração atuam de forma a adiar a sua obtenção e a dissolver o poder político-militar escasso que ainda possui. O segundo fenômeno concerne ao fato de que os grupos não inseridos nos sistemas estatal e político, não foram derrotados (entre eles o LRA e as FDLR). A incompetência para derrotá-los está relacionada à própria incapacidade militar congolosa e aos interesses externos na manutenção desses grupos.

Em suma, percebe-se que a continuidade dos conflitos armados na região dos Grandes Lagos está diretamente relacionada com a complexidade da Segunda Guerra do Congo e dos instrumentos utilizados para a sua resolução. Dessa forma, é impossível dissociar os conflitos atuais da região do envolvimento histórico da RDC e de seus principais aliados na Segunda Guerra do Congo (Zimbábue, Angola e Namíbia).

O **terceiro fator** que evidencia a integração dos Grandes Lagos da África Central ao CRS da África Austral é a presença de potências da África Austral nos conflitos e na solução de conflitos da região. No período atual, o governo da RDC ainda é o ator central do conflito; Tanzânia e Zâmbia participam de todos os processos de negociação; e Angola, mesmo estando de fora da região dos Grandes Lagos, participa ativamente do processo, juntamente com a África do Sul. Ou seja, a capacidade de projeção de forças dos países mais fortes da região (Angola e África do Sul) sugere que o conflito não pode se desvincular desses atores

No caso de Angola, importa referir que a participação deste país na Segunda Guerra do Congo foi de importância central. Não obstante o pequeno número, as tropas angolanas tiveram importância central para a proteção das cidades costeiras em resposta a blitzkrieg ruandesa no início da guerra (TURNER, 2002). Ademais, apesar do pobre estado de manutenção, seu poder aéreo foi uma vantagem decisiva na guerra e garantia a defesa de Kinshasa, mesmo frente a um possível ataque vindo de Mbandaka (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2000, p. 4). Importa também referir que desde o fim dos conflitos, invasões de Ruanda e Uganda ao território congolês foram frequentes e só cessaram com a declaração de Angola em agosto de 2006 de que 30.000 tropas estavam preparadas na região de Cabinda para serem utilizadas contra qualquer invasão Ruandesa (STRATFOR, 2006).<sup>14</sup>

No caso da África do Sul, importa que este país foi e é imprescindível nas dinâmicas securitárias na região dos Grandes Lagos. Primeiramente, importa ressaltar a sua relevância como mediador para resolução da Segunda Guerra do Congo, sobretudo pela figura do ex-presidente Thabo Mbeki. Importa também lembrar que a África do Sul foi a principal patrocinadora da MONUC (Missão da ONU no Congo, hoje MONUSCO) e garantiu a moderação

<sup>14</sup> É importante destacar que Angola também teve e tem papel central no processo de Reforma do Setor de Segurança do Congo. Atuou tanto na reforma das forças policiais quanto na das forças armadas, além de ter auxiliado na formação e treinamento da *Police d'Intervention Rapide (PIR)*, uma das poucas forças de segurança que possuem alguma capacidade coercitiva efetiva e que atua no monitoramento da vida pública e da segurança de Kinshasa.

de ânimos, a credibilidade do cessar-fogo e ações mais contundentes por parte das tropas da MONUC em situações de crise, como no Massacre de Gatumba, em 2004. A África do Sul também teve participação central na assessoria e no treinamento das forças policiais e armadas congolosas no âmbito do programa de Reforma do Setor de Segurança.<sup>15</sup>

É com base nesses três elementos que se caracteriza aqui o CRS da África Austral como composto por 15 países, a saber: África do Sul, Angola, Botsuana, Burundi, RD Congo, Lesoto, Malawi, Moçambique, Namíbia, Ruanda, Suazilândia, Tanzânia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue. A figura 1 representa graficamente essa região temática. Percebe-se assim a expansão das dinâmicas securitárias da África Austral para a região dos Grandes

**Figura 1. Mapa - complexo regional de segurança da África Austral**



Fonte: Elaboração própria (2014).

<sup>15</sup> Desde que Joseph Kabila tornou-se presidente da RDC, em 2001, investimentos da África do Sul têm sido direcionados em quantidades consideráveis para o país, principalmente nas áreas de energia e infra-estrutura (PRUNIER, 2009, p. 262). O pico dessa tendência foi a recente assinatura de um acordo entre Jacob Zuma e Joseph Kabila para a construção do projeto da hidrelétrica de Grande Inga, que envolverá cerca de US\$ 10 bilhões em investimentos e o estabelecimento da maior usina hidrelétrica do mundo – com a capacidade para produzir 40.000 megawatts e para fornecer energia para mais de metade das 900 milhões de pessoas do continente (DAILY, 2011; PALITZA, 2011). Além disso, a África do Sul atualmente parece apoiar um projeto autônomo de exploração dos recursos energéticos da região, especialmente de hidrocarbonetos do Lago Albert, e, juntamente com a Itália, demarca frente ao avanço neoconservador franco-britânico representado por empresas petrolíferas como Tullow e Total (KAVANAGH, 2010; MANSON, 2010; SAMBU; TURANA, 2010; PETROLEUM AFRICA, 2010).

Lagos da África Central.

A estabilização dos conflitos regionais centrais no extremo sul do continente entre o regime do apartheid e os Países da Linha de Frente foi sucedida pelo conflito na periferia (norte do CRS). A expansão das fronteiras regionais incrementou o nível de conflito periférico e leva à possibilidade de desestabilização regional mais ampla. Contudo, essa possibilidade deve ser cotejada com a política das potências regionais, fator capaz de gerar, efetivamente, cooperação ou conflito no centro do sistema.

### 3.2 A Emergência da Bipolaridade: a ascensão de Angola como potência regional

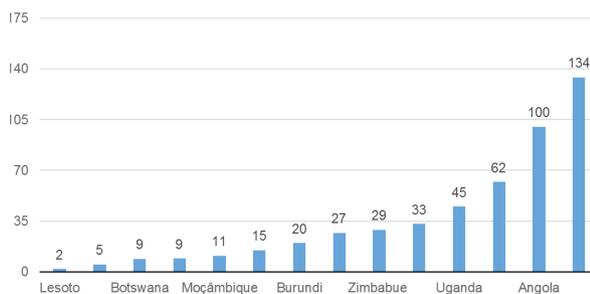
Buzan e Waever (2003) salientam que a África do Sul sustenta a unipolaridade regional na África Austral por sua dominância econômica sobre os vizinhos da região e pela abertura dos Estados da região em aceitar a sua liderança. No entanto, a análise atualizada dos indicadores nos leva a afirmar que na última década a polaridade do CRS da África Austral parece ter, ao menos, se encaminhado em direção a uma bipolaridade desequilibrada, com a África do Sul possuindo poder econômico e militar desproporcionalmente superior a todos os demais países, mas Angola se destacando dentre os demais países da região, devido à pujança do seu crescimento econômico e ao tamanho e à experiência de suas forças armadas.<sup>16</sup> Essa realidade fica evidente ao analisarmos o tamanho das forças de segurança na região (gráfico 1).

Além de representarem o maior contingente militar efetivo da África Austral,<sup>17</sup> as FAA (Forças Armadas

<sup>16</sup> De acordo com a teoria realista, a polaridade sistêmica é determinada pela "distribution of capabilities across units" (WALTZ, 1979, p. 131). Embora haja recente tendência de aceitação de que capacidades imateriais devam ser contabilizadas, esta seção do trabalho restringe-se a mensuração de capacidades materiais e toma como pressuposto que estas são precondição para que os aspectos imateriais e comportamentais se concretizem propriamente e afetem a polaridade sistêmica (FRAZIER; STEWART-INGERSOLL, 2010, p. 738). Nessa perspectiva, Kenneth Waltz ressalta a distribuição de capacidades materiais entre os elementos que compõem a estrutura sistêmica e considera fatores como população, território, recursos naturais, riqueza, força militar, estabilidade política e competência como critérios cuja distribuição entre unidades determina a polaridade (WALTZ, 1979, p. 131). Já John Mearsheimer argumenta que as capacidades de os Estados maximizarem poder no sistema estão relacionadas com a disponibilidade de poder potencial (tamanho da população e riqueza) e poder concreto (capacidade militar, sobretudo, exércitos) (MEARSHEIMER, 2002, p. 67). Esta seção focar-se-á na distribuição de capacidades econômicas e militares no sistema regional da África Austral. Para análises mais aprofundadas, ver Castellano da Silva (2012; 2013).

<sup>17</sup> Embora a RDC possua as maiores forças de segurança da região, com 134 mil homens, importa mencionar que este número é absolutamente enganoso. Isto, por dois motivos: o primeiro é que ele representa um processo de ampliação das Forças Armadas congoleesas, intensificado em 2008, quando o contingente militar total do país passou de 51 para 120 mil homens. Esta explosão no número de tropas deveu-se ao início de uma segunda fase no processo de integração, às forças nacionais, dos beligerantes da Segunda Guerra do Congo e dos conflitos armados posteriores. Já o segundo motivo desse número ser enganoso decorre do primeiro: as Forças Armadas da RDC são caracteristicamente inefetivas. Isto, pois o processo

**Gráfico 1. Contingente Militar Total na Ativa, 2014 (mil homens)**



Fonte: Elaboração própria baseado em International Institute for Strategic Studies (2014).

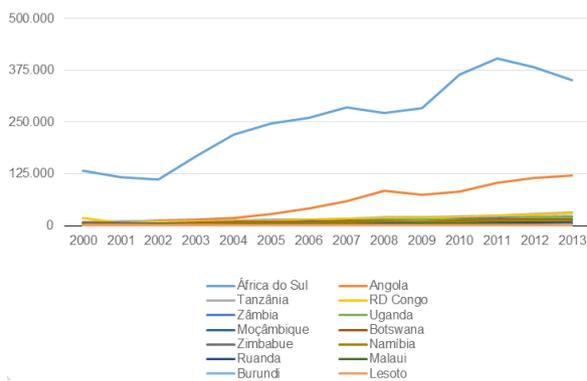
Angolanas) adquiriram nas últimas décadas experiência considerável com o enfrentamento de ameaças regulares e irregulares. No caso de ameaças convencionais, pode-se citar (i) as SADF (*South African Defence Force*) da época do *apartheid*, quando atuavam em suporte da UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola), (ii) a própria UNITA em batalhas que adotava táticas regulares e (iii) as tropas ruandesas durante a Segunda Guerra do Congo. No caso de batalhas irregulares, cumpre lembrar as táticas de guerrilha adotadas pela UNITA em diversos momentos da guerra civil, sobretudo em ocasiões em que estavam em desvantagem relativa, como no início dos anos 2000.

Já no caso da África do Sul, sua última guerra convencional relevante foi travada em Cuito-Cuinavale (1987-88), quando evidenciou-se uma relativa paridade de suas forças em relação às angolanas. Todavia, salienta-se que essas lutavam com o auxílio de 20.000 cubanos e em seu próprio território. Atualmente a principal experiência de guerra das SANDF (*South African National Defence Force*, novo nome das forças sul-africanas) é com missões de paz, o que questiona a sua real capacidade de combate regular. Apesar disso, a superioridade econômica da África do Sul em relação aos seus vizinhos (vide gráfico 2) possibilitou que esse país direcionasse recursos consideravelmente superiores para o setor de defesa durante a década de 2000 (vide gráfico 4). Esses recursos favoreceram um importante processo de modernização das Forças Armadas realizado na última década (CASTELLANO DA SILVA, 2012, 2013).

Na esfera econômica, no âmbito da renda nacional, cumpre lembrar que Angola acumulou o maior crescimento do PIB na região na última década, chegando a picos de mais de 20% de crescimento anual (vide gráfico 3). O avanço se consolidou no aprimoramento do PIB absoluto do país. A renda nacional angolana corresponde

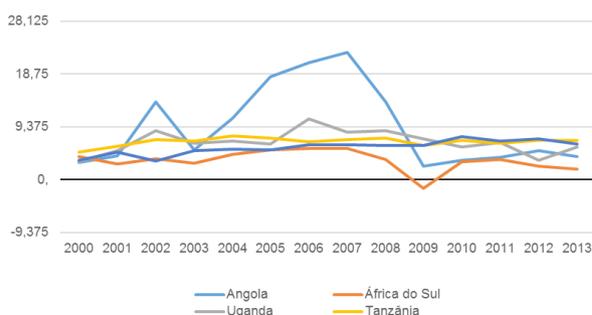
de integração foi feito de maneira descontrolada, sem um programa efetivo de treinamento e *brassage* (forças são individualmente misturadas e redistribuídas geograficamente). Como resultado, um dos grandes vilões do atual Estado de Violência congolês é parte das Forças Armadas que ataca populações nacionais, pilhando, massacrando e abusando sexualmente de algumas comunidades.

**Gráfico 2. África Austral: PIB, 2000-2013 (USD correntes, milhões)**



Fonte: Elaboração própria baseado em World Bank (2014).

**Gráfico 3. África Austral: Crescimento do PIB das 5 maiores economias, 2000-2013 (% anual)**

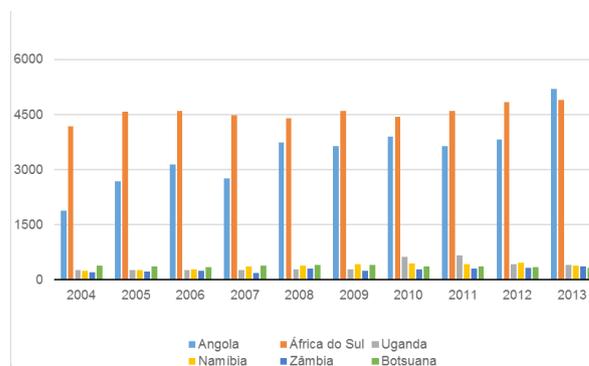


Fonte: Elaboração própria baseado em World Bank (2014).

a mais do que o triplo do próximo país no ranking (vide gráfico 2). Isto, mesmo contando com o regresso econômico de 2008. O crescimento também esteve presente no âmbito do PIB per capita do país, o qual foi de US\$4.081,22 em 2009, mais de duas vezes superior à média da região (US\$1.833,71) e relativamente próximo ao da África do Sul (US\$5.785,98). Todavia, importa referir que o crescimento econômico da última década está centralmente calcado no aumento dos preços do petróleo e na ampliação da exploração do produto. Como resultado, o aumento do PIB per capita não significa, necessariamente, que houve alguma distribuição da riqueza nacional. Há, sim, um baixo dinamismo econômico em Angola,<sup>18</sup> enquanto que a África do Sul apresenta uma

18 A economia angolana foi diretamente favorecida pelo final da guerra civil e pelo aumento dos preços do petróleo com a proximidade da Guerra do Iraque (o setor corresponde a 50% do PIB). Alguns autores afirmam que o país pode ultrapassar em futuro próximo a produção de Argélia, Líbia e Nigéria, triplicando a sua produção e se tornando o maior produtor de petróleo da África (JANE'S, 2009b, p. 7). Os minérios de diamantes também trazem certo conforto para a economia angolana, principalmente após a aprovação do esquema de certificação do Processo de Kimberley. Todavia, petróleo e diamantes eram os únicos setores da economia que realmente funcionavam após a guerra. A pesca, a produção de café e

**Gráfico 4. África Austral: Gasto militar absoluto, 2004-2013 (USD constantes, milhões)**



Fonte: Elaboração própria baseado em Stockholm International Peace Research Institute (2013).

economia relativamente diversificada, embora duramente atingida pela crise de 2008.<sup>19</sup>

Com aumento exponencialmente superior durante a década, em 2010 os gastos militares de Angola superaram os da África do Sul. Além disso, durante toda a década, o país manteve uma posição de destaque diante dos demais países da região. O dado sugere que, durante toda a década, Angola diminuiu suas assimetrias frente a África do Sul e deteve diferenças importantes em relação aos demais países do CRS. No que diz respeito aos gastos militares absolutos (vide gráfico 4), excluindo-se a África do Sul, todos os outros países do complexo (inclusive os que não estão representados no gráfico) juntos somaram, durante a década, apenas um pouco mais do que a metade dos gastos de Angola. Ou seja, enquanto que Angola acumulou 42,14% dos gastos da África Austral, a África do Sul apresentou 41,72% dos gastos e todos os demais países mantiveram 16,15%.

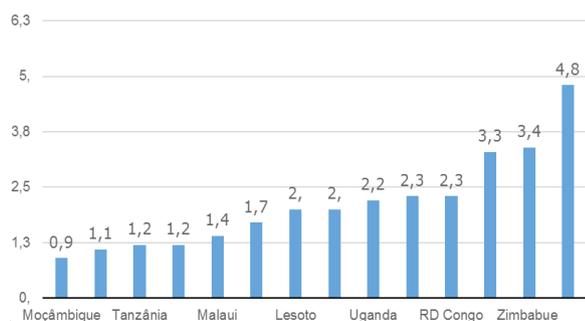
Com as instabilidades econômicas dos últimos anos há também pressões econômicas e sociais para o controle e a redução de gastos militares na África do Sul – o que tem sido uma constante durante todo o período

a indústria colapsaram com os conflitos armados. A infraestrutura do país também foi destruída com a guerra, o que dá importância central à parceria com a China. Atualmente, são necessários portentosos investimentos para reabrir os acessos ao interior e limpar as minas terrestres (JANE'S, 2009a, p. 7). Ainda há dependência de importação de alimentos e um déficit de arrecadação de 36% se o petróleo for excluído das receitas (INTERNATIONAL INSTITUTE..., 2004, p. 343).

19 A África do Sul possui a economia mais desenvolvida do continente africano e se caracteriza como a potência dominante econômica, diplomática e estrategicamente no ambiente da África Austral (JANE'S, 2009b, p. 4). Representa um terço do produto da África Subsaariana, grande parte de seu gasto militar e uma fonte fundamental do investimento externo direto do continente. A economia da África do Sul também foi particularmente atingida pela crise econômica de 2008, resultado da saída de capitais e da consequente queda na receita e na deterioração do orçamento, o que é prejudicado pela inflação acumulada de anos anteriores, que chegou a 10% em 2010. Durante os anos 2000, a economia adquiriu novo fôlego, com o aumento do emprego, a valorização dos títulos nacionais e o consequente aumento de reservas nacionais. Todavia, os bons resultados foram tomados com cautela. O governo preferiu estabelecer prudência fiscal e buscar o superávit orçamentário, o que gerou efeitos importantes para a contenção relativa dos gastos militares.

pós-apartheid. Por outro lado, cumpre perceber que a reduzida proporção desses recursos em relação ao PIB (vide gráfico 5) deixaria, pelo menos em teoria, espaço para um aumento nas rubricas de modo sustentável (até aproximadamente 5% do PIB) caso houvesse necessidade e consenso político.

**Gráfico 5. Gasto Militar (% do PIB, 2013)**



Fonte: Elaboração própria baseado em Stockholm International Peace Research Institute (2013).

Por fim, a análise quantitativa do inventário (quadro 1), permite perceber uma superioridade numérica considerável da África do Sul no que tange às forças navais. Essa superioridade também existe em grau qualitativo, haja vista que o país, ao contrário de Angola, possui submarinos e fragatas de combate, ao passo que Angola tem de se contentar com um sistema de defesa antinavio apenas razoável – com aviões de patrulha (operados pela Força Aérea) e mísseis de defesa em terra. Todavia, as capacidades dos dois países parecem mais equiparadas no caso das forças aéreas e terrestres. Na força aérea, embora a África do Sul possua aeronaves multifunção modernas, Angola dispõe de um conjunto diversificado de aviões relativamente modernos para combate aéreo e ataque, além de deter entre 8 e 14 caças Sukhoi Su-27 Flanker, de capacidade e alcance comparáveis ao sul-africano JAS39D Gripen. Por um lado, ambos os caças possuem semelhantes capacidades missilísticas e de armamento simples (armas de aproximadamente 30mm e cabides para no máximo seis mísseis). Por outro, o caça angolano possui maior velocidade (2.5000 km/h contra 2.204 km/h), maior autonomia de voo (3.530km contra 3.200km), maior teto de serviço (18.500m contra 15.240m) e maior capacidade de carga máxima (30.450 kg contra 14.000 kg). No exército, apesar de mais antigos, os MBTs T-72 angolanos conseguem fazer frente aos Olifant Mk1A sul-africanos em combates convencionais. Apesar da debilidade da blindagem de sua torre, os T-72 possuem armamento maior do que o Olifant Mk1A (125mm contra 105mm) e desenvolvem velocidades semelhantes (aproximadamente 60km/h).

Resumindo, durante a década de 2000, a primazia econômica da África do Sul foi sendo seguida

constantemente por Angola, a qual sempre se destacou entre os demais países da região. No que tange a fatores militares, as SANDF são mais modernas e detêm capacidades marítimas superiores às FAA. Todavia, estas possuem capacidades terrestres e aéreas relevantes, auxiliadas pela sua vasta experiência em combates regulares e irregulares, que garantem as bases materiais para o posto de potência regional. Os dados em conjunto suportam, portanto, a interpretação de que existe na África Austral uma bipolaridade desequilibrada a favor da África do Sul, mas que qualifica Angola como potência diferenciada dos demais países da região.

**Tabela 5. Angola e África do Sul: Inventário Comparado**

INVENTÁRIO	ANGOLA	ÁFRICA DO SUL
<b>Contingente das Forças Armadas</b>	<b>107.000</b>	<b>62.100</b>
<b>Exército</b>	<b>100.000</b>	<b>37.150</b>
Tanques (MBTs)	300	34
Blindados	1.030	1.426
Artilharia	1.408	1.255
Defesa Antitanque	500	159
Defesa Antiaérea	950	76
<b>Marinha</b>	<b>1.000</b>	<b>6.250</b>
Submarinos Táticos de Patrulha	0	3
Fragatas	0	4
Embarcações de Patrulha Costeira	22	6
Defesa Costeira	1	6
Contra-medidas de Minas	0	6
Embarcações de Desembarque	0	2
<b>Força Aérea</b>	<b>6.000</b>	<b>10.650</b>
Aviões	83	50
Multifunção	0	0
Caça	24	0
Ataque	34	26
Transporte	50	35
Treinamento	39	74
Utilidade	0	0
Helicópteros	105	91
Assalto	0	0
Ataque	44	11
Apoio	8	76
Multifunção	53	4

Fonte: Elaboração própria baseado em International Institute for Strategic Studies (2014).

Dada a ascensão de uma nova potência regional, de acordo com as teorias de transição de poder e de mudanças de sistemas, importa estudar a probabilidade de conflito sistêmico resultante dessa mudança estrutural. Como visto na seção anterior, o nível de conflito sistêmico da África Austral já foi incrementado com a expansão das fronteiras regionais. Essa realidade aumenta os níveis de tensão e desordenamento regional, ao menos no que concerne à periferia do sistema. Adicionalmente, com a ascensão de Angola ao posto de potência regional, incrementa-se a probabilidade de conflito sistêmico central. No entanto, esta probabilidade só tem condições de se concretizar à medida que Angola seja uma potência revolucionária frente à ordem regional vigente. Para se verificar essa possibilidade importa avaliar a política regional de África do Sul e Angola e prospectar potenciais ímpetus de mudança revolucionária, por parte da última.

#### 4 CONTINUIDADE OU MUDANÇA NO SISTEMA REGIONAL DA ÁFRICA AUSTRAL?

Nesta seção analisaremos a relação entre as mudanças estruturais no CRS da África Austral e a política externa das potências regionais, África do Sul e Angola. Consideraremos duas dimensões que se inter-relacionam no processo de formulação de política externa, os interesses e objetivos perseguidos por cada Estado na sua região e o reconhecimento do prestígio regional desses Estados.<sup>20</sup> Com isso, objetiva-se compreender se o sistema regional se encaminhará para um novo equilíbrio a partir da reorganização pacífica de suas instituições de governança frente a nova distribuição de poder, ou se o desafio imposto pela ascensão angolana à liderança da África do Sul resultará em um conflito entre os dois Estados.

##### 4.1 A Política Externa Regional da África do Sul

O fim do regime de *Apartheid* em 1994 criou condições para uma transformação na estratégia de

20 O reconhecimento do papel de liderança regional é relevante para a análise do desequilíbrio sistêmico quando há divergência entre distribuição de capacidades materiais e a hierarquia de prestígio entre seus componentes. Segundo Gilpin, "In every international system the dominant powers in the international hierarchy of power and prestige organize and control the processes of interactions among the elements of the system" (GILPIN, 1981, p. 29). Assim, o desequilíbrio sistêmico ocorreria no momento em que ocorresse uma disjunção entre a distribuição de capacidades e a hierarquia de prestígio. Essa discrepância poderia ocasionar a emergência de Estados revisionistas ou revolucionárias, ou seja, que consideram que os benefícios de se alterar a governança institucional do sistema excedem os custos. Segundo Randall L. Schweller e David Priess (1997): "at issue in the enduring conflict between satisfied and dissatisfied states is the legitimacy of the institutional arrangements or governance structures that define the established international order" (SCHWELLER; PRIESS, 1997, p. 11).

política externa da África do Sul. No cerne dessa mudança estava a compreensão de que o processo de transição política sul-africano permitiria ao país reformular a imagem agressiva e isolacionista atrelada ao regime anterior por uma pacífica e cooperativa perante tanto à comunidade internacional quanto aos países em seu entorno regional (BARBER, 2005; RIZZI; SCHUTZ, 2014). Ademais, Pretória percebeu que suas capacidades lhe conferiam um papel de liderança no continente africano e de importância na construção de uma nova ordem global. Conforme sintetiza o documento *Defense Review* de 2012:

South Africa is undeniably a major power in Africa (with the leading economy accounting for 24% of Africa's GDP and 33% of that of Sub-Saharan Africa) and is obliged to play a continental leadership role, in conjunction with African partners, extending to matters such as conflict prevention, conflict resolution, post-conflict reconstruction and security sector reform. This will manifest in contributions to UN, AU and SADC security, democracy and good governance initiatives, as well as the conclusion of specific bilateral partnerships with other African states in the political, economic, social and security realms (SOUTH AFRICA, 2012, p. 28).

Se no âmbito global as pretensões sul-africanas vêm encontrando respaldo em iniciativas de cooperação Sul-Sul que retratam processo de multipolarização e ascensão dos países emergentes como os BRICS, IBAS e o G20 (VISENTINI; PEREIRA, 2010), na esfera regional os constrangimentos à pretendida liderança da África do Sul são maiores. Os países vizinhos ainda possuem desconfianças herdadas do período *Apartheid* e temem o retorno de uma política expansionista por parte de Pretória. Desse modo, a inserção internacional sul-africana é marcada pela dicotomia<sup>21</sup> de uma postura ativa e revisionista em questões globais, mas que necessita ser extremamente cautelosa em sua região. Nas palavras de Daniel Flamm:

While South Africa's leadership is fully accepted on the global stage, acceptance in Africa is lower. **Far from being seen as a benevolent hegemon, South Africa is viewed by some other African states as a selfish hegemon bent on advancing its narrow economic interests at the expense of**

21 Os dilemas enfrentados pela África do Sul são característicos de Estados que possuem grandes capacidades em relação ao seu entorno regional, mas não são caracterizados como potências globais. Esses países, ao mesmo tempo em que precisam da integração regional como forma de potencializar seu poder político na esfera internacional, se deparam com as desconfianças de seus vizinhos quando adotam posturas mais assertivas em questões regionais. A comparação com a situação do Brasil é inevitável, conforme resumem Cepik e Schneider: "a situação da África do Sul seria bastante comparável à situação brasileira, mas com alguns agravantes notáveis: um país que domina todas as estatísticas em comparação com os outros, mas que vive de maneira mais aguda do que o Brasil o dilema de decidir entre a alocação de recursos na ordem regional ou interna (que apresenta problemas gritantes), além de enfrentar de maneira mais efetiva o receio dos países da sua região quanto a uma liderança 'natural' da África do Sul" (CEPIK; SCHNEIDER, 2010, p. 204).

**less developed African countries** (FLEMES, 2009, p. 150, grifo nosso).

Nesse contexto, a questão que se impõe a África do Sul consiste em *como utilizar suas capacidades econômicas e militares (relativamente fortes para padrões africanos), de forma que seu prestígio como líder regional seja reforçado?* Esse problema se agrava ainda mais na medida em que Pretória precisa responder a dinâmicas securitárias que emergem não só em função de rivalidades interestatais, mas, principalmente, do processo conturbado de construção estatal de muitos países da região e de seu próprio. Já na administração de Nelson Mandela (1994-1999), as tensões diplomáticas com a Nigéria governada por Sani Abacha (1996) e os problemas enfrentados nas missões de paz encabeçadas pela África do Sul na DRC (1996) e em Lesoto (1998) evidenciavam as dificuldades impostas à política externa sul-africana (BARBER, 2005).

Por conta disso, a África do Sul adotou a estratégia de fortalecer as instituições regionais de governança e utilizá-las como principal ferramenta de atuação na política regional. O sucessor de Mandela, Thabo Mbeki foi bem sucedido em articular uma ampla agenda africana continental, junto com os líderes de Nigéria (Obasanjo), Argélia (Bouteflika), Senegal (Wade) e Líbia (Kadafi) ao consolidar a União Africana (UA) e a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) (LANDSBERG, 2008; 2011). No âmbito da África Austral, a *Southern African Development Community* (SADC)<sup>22</sup> e a *Southern Africa Custom Union* (SACU)<sup>23</sup> são as organizações prioritárias da atuação sul-africana. É por meio desse arcabouço institucional que Pretória visa se inserir na região sem despertar a desconfiança de seus vizinhos. Como enfatizam Paulo Visentini e Analúcia Pereira:

Devido à assimetria e a esse histórico das relações regionais, que fazem com que a África do Sul seja encarada com certa suspeita por seus vizinhos, e às próprias contradições internas que o país enfrenta, tais como a grande desigualdade social e a dualidade da economia, a África do Sul pós-Apartheid esforça-se por adotar uma postura não-confrontadora e não-hegemônica frente a seus vizinhos continentais. **É a partir dessa perspectiva que o país tem se inserido, atualmente, nas relações de poder da África e em suas principais instituições**

22 A origem da SADC remonta a organização dos Estados da Linha de Frente, que se posicionava contra o regimes racistas na região e se constituía originalmente por Angola, Botsuana, Lesoto, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue. Em 1980, após a assinatura da declaração de Lusaka, o grupo ampliou seu escopo de atuação ao se transformar na Southern Africa Development Coordination Conference (SADCC) e incorporar a integração regional em sua agenda. Após a adesão da Namíbia, em 1992, a organização passou a se denominar Comunidade de Desenvolvimento da África do Austral (SADC) e, somente em 1994, a África do Sul passou a fazer parte da instituição. Seus membros atuais são África do Sul, Angola, Botsuana, República Democrática do Congo, Madagascar, Malawi, Maurícia, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

23 A SACU é composta por África do Sul, Botsuana, Lesoto, Suazilândia e Namíbia.

**multilaterais, tanto no âmbito da União Africana e da NEPAD, como no escopo da SADC e da SACU** (VISENTINI; PEREIRA, 2010, p. 82, grifo nosso).

Apesar dos avanços na cooperação regional da África Austral dos últimos anos, sua institucionalização é marcada pelas tensões decorrentes tanto do caráter desigual das capacidades da África do Sul em relação aos seus vizinhos, quanto da *contradição expressa entre o CNA e o grande capital sul-africano, ainda controlado pelos beneficiários do Apartheid* (VISENTINI, 2010, p. 125). Essas tensões se traduzem em posturas ambíguas por parte de Pretória que, embora enfatize sua intenção de liderar um processo conjunto de desenvolvimento regional, não parece disposta a abrir mão de determinados interesses nacionais e realocar recursos para o custeio da redução das assimetrias regionais. Esse fato fica evidente em questões relacionadas à integração econômica, a qual, caso não seja acompanhada de mecanismos compensatórios, comprometerá a competitividade econômica de Estados mais fracos.<sup>24</sup> Também é importante destacar que, apesar de representar 63,47% do PIB da SADC, o comércio da África do Sul com os países do bloco representa apenas 6,8% das importações da África do Sul e 9% de suas exportações. Tal fato decorre tanto da discrepância no tamanho dos mercados, quanto da falta de complementaridade entre as economias dos Estados da organização (MATTES, 2008, p. 2).

A dualidade entre consolidar a liderança pretendida por Pretória e não promover a *desconfiança* de seus vizinhos quanto a pretensões hegemônicas também se reflete no âmbito securitário.<sup>25</sup> A África do Sul também precisa balancear esforços entre o combate a violência interna<sup>26</sup> e o objetivo de estabelecer na região “*a leading role in conflict prevention, conflict resolution, post-conflict reconstruction and security sector reform*” (SOUTH AFRICA, 2012 p. 28). Desse modo, ainda que as SANDF continuem sendo as forças mais modernas da região (CEPIK; SCHNEIDER, 2010, p. 201; IISS, 2014), há uma

24 O antigo presidente da Tanzânia, Benjamin Mkapa, salientou esses elementos ao dizer que “*I would urge South Africa to accept a larger proportion of the responsibility to push this prospect forward through more investment in the industrialisation of the rest of the SADC region.*”, pois, “*with its superior infrastructure, South Africa can become the conduit of foreign direct investment from outside to the rest of the SADC region*” (MADAKUFAMBAS, 2004).

25 Elizabeth Sidiropulos (2007) considera que essa dualidade é uma das causas da postura mais ousada da África do Sul na construção de instituições securitárias de âmbito continental. Nas palavras da autora: “*While the country has provided bold vision and vigorously supported the building of Africa’s new diplomatic and security architecture, there remains an element of hesitation born out of South Africa’s apartheid legacy. This may help explain why South Africa has been more proactive and persistent in building multilateral structures at the AU level and taking a lead in mediating conflicts further north while showing reluctance to exercise leverage within its own sub-region with the most notable example being that of Zimbabwe, and in some ways the most complicated*” (SIDIROPOULOS, 2007, p. 11).

26 Segundo a UNDOC, a taxa de homicídio por 100.000 do país em 2008 foi de 36,9, altíssima se comparada com outros países do continente como Argélia (1,0), Angola (19,0), Zimbábue (7,7) e Nigéria (12,2).

incongruência entre os objetivos e ambições da política externa regional e sua capacidade militar de projeção de força. Fato que se tenciona ainda mais pela reestruturação das forças armadas de Angola analisada na seção anterior. A análise realizada pelo *Military Balance* (2014) indica as principais dificuldades enfrentadas pela SANDF:

Army personnel strength means maintaining a consistent deployment cycle (train–deploy–return–rest) is a serious challenge; the air force has difficulty keeping pilots current, has limited airlift and no dedicated maritime patrol capability; the navy has a limited inventory and no sealift; and training and maintenance are hampered by funding levels. **Successive defence ministers and parliament’s defence committee have repeatedly warned that the South African National Defence Force (SANDF) is, as the latter put it, in a ‘fatal downward spiral** (INTERNATIONAL INSTITUTE, 2014, p. 414, grifo nosso).

Essa realidade contribui para o limitado papel que a África do Sul está exercendo nas operações de paz no continente:

Its armed forces possess some of the most advanced platforms available on the continent, but it is towards the bottom end of the top ten African contributors to peacekeeping forces (IISS, 2014, p. 414).

Nota-se que a política externa sul-africana oscilou de um perfil conservador e expansionista, característico do período do *apartheid* (sobretudo entre 1975 e 1988), para uma postura integracionista que visa a construção de um sistema regional da África Austral sob uma perspectiva liberal (principalmente após 1994). No entanto, a atual estratégia sul-africana se depara com desconfiças dos demais Estados da região decorrentes do legado histórico deixado pelo regime anterior e do caráter assimétrico de suas capacidades. Tais elementos dificultam seu *status* de líder regional e sua capacidade de influenciar a formulação de uma agenda de desenvolvimento cooperativa para a África Austral.

## 4.2 A Política Externa Regional de Angola

Com a resolução de quase trinta anos de guerra civil e regional, Angola emerge como a principal vencedora do conflito, tendo derrotado seus principais rivais na região. Esse resultado, como demonstrado acima, foi acompanhado por uma reestruturação quantitativa e qualitativa das FAA que posicionou o Estado, em termos de capacidade militar, como uma potência regional emergente na África Austral. Por outro lado, as instituições políticas angolanas continuam arcaicas e sua estrutura econômica continua baseada amplamente na exportação de recursos naturais.

Ademais, as características da política externa de Angola não parecem indicar um interesse do país em

assumir um papel de liderança no sistema regional ou em efetivar mudanças radicais na ordem sistêmica. De fato, a excessiva ênfase dada por Luanda a questões relacionadas à segurança interna nos permite caracterizar sua atuação regional como isolacionista. O resultado de tal perspectiva é que Angola apenas interfere na política regional caso sua estabilidade interna esteja em jogo.

Em termos formais, os objetivos da política externa Angolana são amplos e priorizam, entre outros temas,

3. [...] o reforço da identidade africana e o fortalecimento da ação dos Estados africanos em favor da potenciação do património cultural dos povos africanos [...] 4. O Estado angolano não permite a instalação de bases militares estrangeiras no seu território, sem prejuízo da participação, no quadro das organizações regionais ou internacionais, em forças de manutenção da paz e em sistemas de cooperação militar e de segurança colectiva (ANGOLA, 2010, p. Art. 3, grifos nossos).

Alguns autores, inclusive, salientam o papel proativo da diplomacia angolana na solução de problemas regionais. Isso consolida uma “imagem do país como parceiro para a estabilidade e segurança” (JOSÉ, 2011, p. 114, 122). Contribuiu para essa posição de prestígio a diplomacia presidencial de José Eduardo dos Santos. O presidente possui “reconhecida liderança no continente, que tem servido para ampliar a credibilidade política do País e respaldar a confiança nas diretrizes e compromissos adotados pelo governo” (JOSÉ, 2011, p. 151).

Por outro lado, os objetivos declarados são, na prática, limitados pelos interesses prioritários do governo do MPLA-PT com a segurança interna do país. Historicamente,

to ensure its survival at home, the Angolan regime dedicated much of its efforts to affect positive transformation in its regional environment by actively working towards regime change in its neighboring countries (MALAQUIAS, 2007, p. 6, grifo nosso).

No longo prazo, tal estratégia possibilitou a construção de um ambiente regional gradualmente favorável à unidade estatal e integridade territorial angolana. Sendo “a desconfiança uma característica marcante nas relações entre indivíduos e instituições” (JOSÉ, 2011, p. 103), as ações angolanas no sistema regional objetivam, prioritariamente, a própria estabilidade e sobrevivência. Houve o reconhecimento da clara “connection between domestic security, regime survival, and regional and international politics” (MALAQUIAS, 2011, p. 5-6).

Como consequência, a política regional angolana do período pós-Guerra Fria tem se focado em situações que se vinculam diretamente aos problemas internos do país, relacionados à construção do Estado. A sua participação nas guerras da RDC e do Congo-Brazzaville,

relacionada à ampliação das fronteiras regionais, a aliança com a Namíbia e a penetração no território da Zâmbia, para suprimir forças da UNITA, são indicadores que parecem sustentar essa percepção (KHADIAGALA, 2001, p. 147). Mesmo mais recentemente, o apoio angolano ao treinamento das forças de segurança da RDC parece vincular-se ao fato de que a segurança do país vizinho influencia diretamente sua segurança nacional. Além disso, a parceria com a China e com os EUA tem espelhado essa postura de utilizar a diplomacia de forma pragmática como facilitador do processo de construção do Estado, atualmente baseado no crescimento econômico centrado no alto fluxo de comércio de commodities e em investimentos em infraestrutura (MALAQUIAS, 2001, p. 11). Tal posição converge com a ideia de que há a necessidade de “*a form of Marshal Plan for the reconstruction of the country, which, in many respects, must involve the participation of the international community*” (ANJOS, 2008, p. 10).

Exceção ao perfil isolacionista pode ser percebida no caso da RDC quando, em 2006, Angola deu demonstrativos de que auxiliaria novamente o governo Kabila no caso de uma invasão por parte de Ruanda. Isso ocorreu mesmo quando as ameaças da UNITA já haviam sido desmobilizadas. Além disso, o posicionamento enfático do governo angolano na crise eleitoral da Costa do Marfim em 2011 – a favor da estabilidade do governo Laurent Gbagbo e de uma solução dada pelos próprios países africanos com perfil pacífico e negociado – demonstrou interesses mais ambiciosos de Angola na política continental. Em março de 2011, Angola passou a comandar a missão de reforma das forças armadas de Guiné-Bissau (MISSANG), como parte de uma política, anunciada em 2009, que busca a criação de mecanismos que incrementem a segurança regional na zona sob escopo do Conselho do Golfo da Guiné (JOSÉ, 2011, p. 205, 254).

Entretanto, embora possam sinalizar uma eventual inflexão na política externa angolana, tais comprometimentos são ainda muito tímidos. No caso da Costa do Marfim, o posicionamento angolano não logrou uma política articulada com demais países que compartilhavam sua posição em defesa do presidente Laurent Gbagbo, o que sinalizou limites ao reconhecimento da liderança angolana na política continental. Além disso, na situação da Guiné-Bissau, pressões internas e externas levaram o governo angolano ao encerramento de suas operações, em 10 de abril de 2012, abrindo caminho para a concretização do golpe militar de 12 de abril (SECURITY..., 2012).

Como exemplo dessa postura ainda tímida, o presidente Dos Santos, ao elencar os princípios estruturantes da política externa angolana em discurso em 2011, menciona a integração regional apenas no décimo ponto e de forma muito genérica, sem explicitar a África Austral ou o continente africano (SANTOS, 2011). Essa postura pode ser inclusive explicada pelas dificuldades

ainda presentes para que Angola consiga projetar poder e angariar reconhecimento como líder regional.

[...] Angola is not in a position to play a hegemonic role whether or not this is its ambition. Although its military is disproportionately large and its operational capabilities are highly developed – the result of nearly three decades of civil war and regular encounters with the South African army under the apartheid regime – Angola’s non-military elements of national power are deficient as a consequence of the debilitating effects of the long and complex war (MALAQUIAS, 2007, p. 9).

Além de ser nocivo para a região, o relativo isolamento angolano prejudica a sua própria inserção internacional, já que “o aumento da capacidade de influência de Angola não pode ser alcançado por meio do isolamento ou da pretensa autossuficiência em recursos” (JOSÉ, 2011, p. 123).

Por outro lado, o relativo isolamento angolano frente à região também elide a possibilidade, em curto prazo, de que sua ascensão à potência regional resulte em uma guerra hegemônica em busca de uma revisão da ordem regional. Enquanto os esforços de reconstrução nacional estiverem amparados no alto crescimento econômico, Angola estará relativamente satisfeita com os limites da cooperação econômico-comercial da região e com as alternativas atuais de resolução de conflitos. No primeiro caso, ressalta-se que Angola tem recorrentemente adiado a sua adesão à Zona de Livre-Comércio da SADC (VERANGOLA, 2014), mas não apresenta alternativa a esse projeto (atualmente centrado na economia sul-africana). No segundo ponto, Angola viu-se relativamente deslocada das articulações diplomáticas que estabeleceram uma nova brigada de intervenção (FIB) da ONU no Congo, força integrada por África do Sul, Tanzânia e Malawi, cujo mandato apresenta caráter ofensivo inédito. Tais pontos complementam-se com o incremento das relações do eixo Pretória-Luanda, fortalecidas com a ascensão do governo Jacob Zuma, que possui conexões históricas com Angola e que escolheu o país como destino de sua primeira visita oficial como presidente sul-africano em 2010.

Portanto, tendo em vista as políticas externas de África do Sul e Angola, baseadas, respectivamente, nos limites à efetivação da liderança (reconhecimento dos Estados vizinhos) e no reduzido interesse em produzir e efetivar um projeto regional alternativo, há poucos indícios de que a ascensão de Angola em termos de capacidades materiais levará a um conflito hegemônico na região. Não obstante, como foi possível perceber ao longo do trabalho, a expansão das fronteiras regionais para a região dos Grandes Lagos da África Central já afeta o nível de conflito da região. Além disso, a capacidade da potência regional em estabelecer uma ordem viável e que arregimente seguidores está diretamente relacionada com a sua competência em assumir custos e oferecer benefícios nessa nova zona de conflito recentemente integrada às dinâmicas regionais.

## 5 CONCLUSÃO

Este artigo analisou a influência das mudanças estruturais ocorridas na última década no Complexo Regional de Segurança da África Austral, bem como a política regional de África do Sul e Angola, os dois Estados que detêm mais capacidades materiais da região. Avaliou-se como os interesses e objetivos específicos desses dois países poderão impactar na manutenção de um sistema regional cooperativo ou em um aumento das tensões interestatais na África Austral.

Conclui-se previamente que o aumento das capacidades militares e econômicas de Angola não foi acompanhado pela formulação de uma política externa que objetivasse cumprir um papel mais destacado em questões regionais. Luanda tende a atuar de maneira assertiva na região apenas quando há problemas diretamente relacionados à sua segurança interna e não demonstra estar disposta a assumir os custos de um projeto regional integracionista. Por outro lado, apesar de reunir as mais fortes forças armadas da região, a economia mais dinâmica e intenções declaradas de assumir a liderança regional, a África do Sul se depara com sérios constrangimentos para desempenhar essa função. Isso decorre tanto em razão das desconfianças por parte de seus vizinhos, quanto pelas suas dificuldades de formular internamente um projeto coerente e cooperativo de integração para a África Austral. Pretória oscila entre medidas contundentes que contribuem para fortalecimento das instituições regionais e posicionamentos que colocam em dúvida sua preocupação com a redução das assimetrias frente a seus vizinhos, principalmente no que tange a questões econômico-comerciais. Desse modo, não há uma definição clara sobre qual modelo a África do Sul adotará para consolidar sua influência na região:

The leader's regional influence will depend on an ability to determine the co-operation agenda whether **influence can be achieved through co-operative or unilateral hegemonic leadership, or through co-operative hegemony** (FLEMES, 2009, p. 138, grifo nosso).

Portanto, o baixo prestígio da África do Sul não tem sido suficiente para incitar a ascensão de potências regionais revisionistas ou revolucionárias com capacidade para alteração sistêmica. Entretanto, essa realidade não deve ser motivo para utopias pacifistas. O grau de conflito sistêmico da África Austral tem sido agravado com a expansão das fronteiras regionais, o que incrementa incertezas e possibilidades de grandes guerras periféricas (nos moldes da Segunda Guerra do Congo). Esses conflitos podem se tornar centrais à medida que envolvam as potências regionais, sobretudo em lados opostos. Além disso, a inclusão da República Democrática do Congo à região pode representar, no futuro, a possibilidade de ascensão de uma nova potência regional, o que complexificaria o sistema. Isso ocorrerá caso o processo de reconstrução do Estado congolês fortaleça

capacidades Estatais e faça jus ao potencial populacional, territorial e econômico desta que já foi a terceira maior economia da África Subsaariana. Por fim, embora exista crescente identidade africanista entre os países da região (incluindo-se agora a África do Sul pós-*apartheid*), nada garante que o futuro será estável. Depois de ultrapassada a difícil fase de reconstrução estatal, Angola tenderá a colocar mais energia na sua política regional e a implantar projetos de ordem regional mais adequados à sua grande estratégia. Por esses motivos principais, devemos estar atentos ao futuro da África Austral.

## BIBLIOGRAFIA

ANGOLA. **Constituição da República de Angola**. Luanda, 2010.

ANJOS, I. F. M. dos. Angola: on the road of reconciliation and national reconstruction. In: ADAR, K. G.; AGGAD, F.; DENG, B. (Eds.). **Foreign policy and international relations: reflections of diplomats**. Pretoria: AISA Monographs, 2008. v.1, n.1. p. 3–11.

AYOOB, M. From regional system to regional society: exploring key variables in the construction of regional order. **Australian Journal of International Affairs**, Melbourne, v. 53, n. 3, p. 247–261, 1999.

\_\_\_\_\_. The Security problematic of the third world. **World Politics**, Princeton, v. 43, n. 02, p. 257–283, 2011. doi:10.2307/2010473.

BARBER, J. The new South Africa's foreign policy: principles and practices. **International Affairs**, London, v. 81, n. 5, p. 1079-1096, 2005.

BUZAN, B.; WÆVER, O. **Regions and powers: the structure of international security**. Cambridge-UK: Cambridge University Press, 2003.

\_\_\_\_\_; JONES, C.; LITTLE, R. **The logic of anarchy: neorealism to structural realism**. New York: Columbia University Press, 1993.

CASTELLANO DA SILVA, I. **Southern Africa regional security complex: the emergence of bipolarity?: occasional paper No 15 2012**. Pretoria: Africa Institute of South Africa, 2012.

\_\_\_\_\_. Southern Africa RSC: the polarity. **ISN International Relations and Security Network**, Zurich, 24 set. 2013. Disponível em: <<http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Special-Feature//?id=169706&contextid774=169706&contextid775=169711>>. Acesso em: 31 jul. 2014.

- CEPIK, M; SCHNEIDER, L. Defesa e segurança da África do Sul contemporânea. In: VISENTINI, P.; PEREIRA, A. (Orgs). **África do Sul: história, estado e sociedade**. Brasília: FUNAG/CESUL, 2010.
- FLEMES, D. Regional power South Africa: Co-operative hegemony constrained by historical legacy. **Journal of Contemporary African Studies**, v. 27, n. 2, p. 135-157, 2009.
- FRAZIER, D.; STEWART-INGERSOLL, R. Regional powers and security: a framework for understanding order within regional security complexes. **European Journal of International Relations**, [S.l.], v. 16, n. 731, April, 2010.
- GILPIN, R. **War and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- HENTZ, J. **South Africa and the logic of regional cooperation**. Bloomington: Indiana University Press, 2005.
- HERBST, J. **States and power in Africa: comparative lessons in authority and control**. New Jersey: Princeton University Press, 2000.
- HOBSON, J. M. **The State and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- HUMAN RIGHTS WATCH. **World report 2003: events of 2002: November 2001-november 2002**. New York, 2003.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. Scramble for the Congo: Anatomy of an ugly war. **ICG Africa Report**, Nairobi/Brussels, n. 26, 20 Dec. 2000.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **The Military Balance 2004**. London: IISS, 2004.
- \_\_\_\_\_. **The Military Balance 2014**. London: IISS, 2014.
- JACKSON, R.; ROSBERG, C. Why Africa's weak states persist: the empirical and the juridical in statehood. **World Politics**, Princeton, v. 35, n. 1, p. 1-24, 1982.
- JANE`S. **JANE'S Country Profile: Angola**. [S.l.], 2009a. Localizado no acervo do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT).
- \_\_\_\_\_. **JANE'S Country Profile: South Africa**. [S.l.], 2009b. Localizado no acervo do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT).
- JOSÉ, J. **A política externa de Angola: novos regionalismos e relações bilaterais com o Brasil**. 2011. xxx f. Tese (Doutorado em Ciência Política)-Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.
- KATZENSTEIN, P. J. Re-examining norms of interstate relations in the new millennium. In: 14th Asia-Pacific Roundtable. **Papers...** Kuala Lumpur: [s.n.], 2000.
- \_\_\_\_\_. **A world of regions: Asia and Europe in the American Imperium**. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2005.
- KAVANAGH, J. Companies linked to Zuma's nephew restart Congo oil exploration. **Bloomberg**, New York, Dec 2nd, 2010. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/news/2010-12-02/companies-linked-to-zuma-s-nephew-restart-congo-oil-exploration.html>>. Acesso em: 09 fev. 2012.
- KELLY, E. Security theory in the "New Regionalism". **International Studies Review**, [S.l.], v. 9, n. 2, Malden: Blackwell Publishing, p. 197-229, Summer 2007.
- KHADIAGALA, G. M. Foreign Policy Decisionmaking in Southern Africa's Fading Frontline. In: KHADIAGALA, G. M.; LYONS, T. (Eds.). **African foreign policies: power and process**. London: Lynne Rienner Publishers, 2001. p. 131-158.
- KORNEGAY, F. A África do Sul como potência emergente: dilemas especiais e dimensões de segurança. In: VISENTINI, P.; PEREIRA, A. (Orgs). **África do Sul: história, Estado e sociedade**. Brasília: FUNAG/CESUL, 2010.
- LAKE, D. Regional security complexes: a systems approach. In: LAKE, D; MORGAN, P (ed.). **Regional Orders: building security in a new world**. University Park: Pennsylvania State University Press, 1997.
- \_\_\_\_\_; MORGAN, P (ed.). **Regional Orders: building security in a new world**. University Park: Pennsylvania State University Press, 1997b.
- \_\_\_\_\_; MORGAN, P. The New Regionalism in Security Affairs. In: LAKE, D; MORGAN, P (ed.). **Regional Orders: building security in a new world**. University Park: Pennsylvania State University Press, 1997a.
- LANDSBERG, C. An African "Concert of Powers"?: Nigeria and South Africa's construction of the AU and NEPAD. In: ADEBAJO, A.; MUSTAPHA, A. R. (Eds.). **Gulliver's Troubles: Nigeria's foreign policy after the cold war**. Scottsville: University Of KwaZulu-Natal Press, 2008. p. 203-219.

- \_\_\_\_\_. The Birth and Evolution of NEPAD. In: AKOKPARI, J.; NDINGA-MUVUMBA, A.; MURITHI, T. (Eds.). **The African Union and its Institutions**. Cape Town: Centre for Conflict Resolution, 2011. p. 207–226.
- LEMKE, D. Dimensions of hard power: regional leadership and material capabilities. In: FLEMES, D. (ed.). **Regional leadership in the global system: ideas, interests and strategies of regional powers**. Aldershot: Ashgate, 2010. p.31–50.
- \_\_\_\_\_. **Regions of War and Peace**. New York: Cambridge University Press, 2002.
- LOBELL, S. E.; RIPSAN, N. M.; TALIAFERRO, J. W. **Neoclassical realism, the state, and foreign policy**. New York: Cambridge University Press, 2009.
- MADAKUFAMBAS, M. Mkapa urges South Africa to engage in fair trade with SADC neighbours. **SANF**, 04, n. 21, Mar. 2004. Disponível em: <<http://www.sardc.net/Editorial/Newsfeature/04210304.htm>>. Acesso em: 09 fev. 2012.
- MALAQUIAS, A. **Angola's external outlook: pragmatism and dissonance assis: working paper**. Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais, 2007.
- \_\_\_\_\_. **Angola's Foreign Policy: pragmatic recalibrations: occasional paper**. Johannesburg: SAIIA, 2011.
- MANSON, K. REFILE-Firms awarded Congo oil decline to name investors. **Reuters**, London, Aug 16, 2010. Disponível em: <<http://af.reuters.com/article/drcNews/idAFLDE67F0X720100816?sp=true>>. Acesso em: 09 fev. 2012.
- MATTES, J. **South Africa and Broader African Economy Integration**. [S.l. : s.n.], 2008. Disponível em: <[http://www.fmd.co.za/Reference\\_library/2008/SAInt3\\_final.pdf](http://www.fmd.co.za/Reference_library/2008/SAInt3_final.pdf)>. Acesso em: 09 fev. 2012.
- PALITZA, K. World's Biggest Hydropower Scheme Will Leave Africans in the Dark. **IPSNews**, Cape Town, Nov 15, 2011. Disponível em: <<http://ipsnews.net/newsTVE.asp?idnews=105843>>. Acesso em: 09 fev. 2012.
- PRUNIER, G. **Africa's World War: Congo, the rwandan genocide and the making of a continental catastrophe**. New York: Oxford University Press, 2009.
- PETROLEUM AFRICA. **Tullow appeals to Uganda for aid in recapturing DRC blocks**. Petroleum Africa, Victoria, Seychelles, December 7, 2010. Disponível em: <<http://www.petroleumafrika.com/en/newsarticle.php?NewsID=10740>>. Acesso em: 09 fev 2012.
- RIZZI, K. R.; SCHUTZ, N. X. Política externa da Nova África do Sul: Reinserção e afirmação regional. **Austral: revista brasileira de estratégia e relações internacionais**, Porto Alegre, v. 3, n. 5, p. 181–201, jan./jun. 2014.
- ROSE, G. Review: neoclassical realism and theories of foreign policy. **World Politics**, Princeton, v. 51, n. 1, p. 144–172, 13 Jun. 1998.
- SAMBU, Z; TURANA, J. Uganda's oil find stalls plan to extend pipeline. **All Africa**, [S.l.], 7 Jul. 2010. Disponível em: <<http://allafrica.com/stories/201007080105.html>>. Acesso em: 09 fev. 2012.
- SANTOS, J. E. dos. **Discurso do presidente da república de Angola ao IV Conselho Consultivo Alargado do MIREX**. Luanda: Embaixada de Angola em Portugal, 2011.
- SCHWELLER, R. L. The Progressiveness of Neoclassical Realism. In: ELMAN, C.; ELMAN, M. F. (Eds.). **Progress in International Relations Theory: apraising the field**. Cambridge: BCSIA, 2003. p. 311–347.
- \_\_\_\_\_. **Unanswered Threats: Political Constraints on the Balance of Power**. Princeton: Princeton University Press, 2006.
- \_\_\_\_\_; PRIESS, D. A tale of two realisms: expanding the institutions debate. **Mershon International Studies Review**, Kent Ridge, SG, v. 41, n. 1, p. 1–32, may, 1997.
- SECURITY COUNCIL REPORT. **Guinea-Bissau**. Security Council Report, New York, Jul 2012. Monthly Forecast. Disponível em: <[http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2012-07/lookup\\_c\\_gkWLLeMTIsG\\_b\\_8191981.php](http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2012-07/lookup_c_gkWLLeMTIsG_b_8191981.php)>. Acesso em: 31 jul. 2014.
- SIDIROPOULOS, E. African Regional Powers: the Foreign Policy of South Africa. **The South African Institute of International Affairs**, Working Paper 33, 2007.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **The SIPRI Military Expenditure Database**. Solna, 2013. Disponível em: <<http://www.sipri.org/research/armaments/milex/sipri-military-expenditure-database>>. Acesso em: 31 jul. 2014.
- SOUTH AFRICA. **Defence Review 2012**. Pretória, 2012.
- STRATFOR. **Angola: ready to intervene in the DRC for Kabila** 18 de agosto. Stratfor, Austin, August 18, 2006. Disponível em: <[http://www.stratfor.com/memberships/41075/angola\\_ready\\_intervene\\_drc\\_kabila](http://www.stratfor.com/memberships/41075/angola_ready_intervene_drc_kabila)>. Acesso em: 09 fev. 2012.

TURNER, T. Angola's Role in the Congo War. In: CLARK, F. (ed.). **The African Stakes of Congo War**. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

VERANGOLA. Angola adia adesão à zona comércio livre da SADC. **VerAngola.net**, [S.l.], 6 de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://www.verangola.net/Artigos/Angola-adia-adesao-a-zona-comercio-livre-da-SADC=002962>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

VISENTINI, P.; PEREIRA, A. A Nova África do Sul: política, diplomacia e sociedade (1994-2010). In: VISENTINI, P.; PEREIRA, A. (Orgs). **África do Sul: história, Estado e sociedade**. Brasília: FUNAG/CESUL, 2010.

\_\_\_\_\_. Processo de Integração na África Austral. In: VISENTINI, P.; PEREIRA, A. (Orgs). **África do Sul: história, Estado e sociedade**. Brasília: FUNAG/CESUL, 2010.

\_\_\_\_\_. **A África na política internacional: o sistema interafricano e sua inserção mundial**. Curitiba: Juruá, 2010.

WALTZ, K. N. **Theory of international politics**. Michigan: Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

WENDT, A. E. The agent-structure problem in international relations theory. **International Organization**, [Madison], v. 41, n. 3, p. 335-370, 1987.

\_\_\_\_\_. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, [Madison], v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

WORLD BANK. **World data bank**. Washington, 2014. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>>. Acesso em: 31 jul. 2014.

### Indicação de Responsabilidade

O conceito de autoria adotado pela CMM está baseado na contribuição substancial de cada uma das pessoas listadas como autores, seguindo as categorias abaixo:

- (1) Concepção e projeto ou análise e interpretação dos dados;
- (2) Redação do manuscrito ou;
- (3) Revisão crítica relevante do conteúdo intelectual.

Com base nestes critérios, a participação dos autores na elaboração deste manuscrito foi:

Igor Castellano da Silva - 1, 2, 3.

Pedro Txai Leal Brancher - 1, 2, 3.

**Recebido em 20 de dezembro de 2014**

**Aprovado em 27 de março de 2015**