

SADC

COOPERAÇÃO E SEGURANÇA PÚBLICA¹

João Paulo Borges Coelho

INTRODUÇÃO

A cooperação em segurança pública na SADC tem merecido uma atenção relativamente modesta, quer das autoridades regionais quer da comunidade académica. É difícil pesquisar questões ligadas ao crime e aos dispositivos institucionais para o enfrentar, áreas que actualmente se podem revestir de grande sensibilidade e complexidade, além de que se sente sempre rondando uma herança de anteriores regimes traduzida na desconfiança e na resistência à mudança. Em parte, esta situação deve-se também à “atribulada história política, social e económica dos Estados-membros” (Klipin e Harrison, 2003: 2), que levou à necessidade de atribuir mais importância e prioridade à cooperação política e económica e à construção de uma arquitectura de segurança militar como elementos de base para a manutenção da paz. Todavia, são cada vez mais claros os sinais do impacto negativo que tem a insegurança na concretização dos objectivos principais da SADC, nomeadamente o desenvolvimento económico, a consolidação da democracia e o bem-estar dos seus cidadãos. Consequentemente, é previsível que as questões da segurança pública venham a adquirir uma importância cada vez maior nas preocupações das sociedades e na agenda da segurança colectiva.

Este texto tenta explorar algumas dimensões do desenvolvimento, estado actual e perspectivas da cooperação em segurança pública no quadro da SADC, em particular no âmbito policial. Começa por estabelecer o contexto de tal discussão, considerando a região como um conjunto complexo de países em transição, onde o crime adquire características diferenciadas mas cada vez mais graves, a exigir respostas mais claras e vigorosas. Em seguida, são consideradas as principais perspectivas, dispositivos institucionais e actores centrais da cooperação

¹ Uma versão anterior deste texto foi publicada como “Public Safety Dimensions of Security Cooperation in the Southern Africa Development Community, in JM Kaunda (ed), *Proceedings of the 2006 FOPRISA Annual Conference*, Gaborone: Lightbooks, 2007.

regional. Após a análise dos principais obstáculos na resposta a este problema, o texto conclui com uma discussão dos desafios que se vão colocar à cooperação em segurança pública no futuro.

CONTEXTO

A ÁFRICA AUSTRAL EM TRANSIÇÃO

Presentemente, a África Austral é talvez a região mais coerente e integrada da África sub-sahariana (McGowan, 2006: 301). Por detrás desta realidade está uma cultura partilhada de libertação, originada na luta contra o colonialismo e o *apartheid*, mas também a coerência histórica de países que partilham a condição de satélites económicos da África do Sul e, finalmente, o facto de que todos eles, de formas desiguais mas paralelas, experimentam transições democráticas.

Em termos políticos, tais transições envolvem a substituição dos antigos regimes autoritários, caracterizados pelo colonialismo, pelo *apartheid* ou por sistemas de partido único, por uma nova ordem democrática dirigida por governos eleitos. Em termos económicos, elas dizem respeito ao surgimento de novas economias liberais de mercado. E, finalmente, de um ponto de vista da defesa e segurança, referem-se às profundas mudanças relacionadas com a substituição da anterior confrontação militar por uma cultura de cooperação e segurança comum.

Apesar da vontade da maioria dos países da região em levar até ao fim tais transformações, e da evidência dos passos concretos que estão a ser dados nesse sentido, as transições são fenómenos complexos e não seguem itinerários pré-determinados. Pelo contrário, manifestam sempre avanços e recuos, uma vez que o que as faz mover são actores sociais concretos com interesses diversos, ou mesmo contraditórios, num contexto regional em que nem sempre é clara a distinção entre aquilo que se consideram interesses nacionais e o que é o interesse regional comum. Muitas vezes este último é encarado até como estabelecendo uma relação de conflito com os interesses nacionais.

Se estas percepções são já de si sensíveis nas esferas mais amplas da vida dos Estados-membros, tornam-se ainda mais quando o que está em questão é o sector de defesa e segurança, onde se coloca uma relação clara entre a integração regional e a soberania nacional, em que os avanços na primeira correspondem necessariamente ao enfraquecimento da última.

A história recente da região mostra que o fim da guerra não corresponde necessariamente à conquista da paz. O período entre a queda do *apartheid* e a actualidade tem sido pontuado por conflitos de diverso tipo e seriedade variável. Consequentemente, a principal tarefa da SADC tem sido o estabelecimento de estruturas regionais de resolução de conflitos, manutenção da paz e segurança comum.

Todavia, no mesmo período há também sinais crescentes de que a segurança pública merece mais atenção. Tal como tem sido observado, existe uma clara ligação entre as transições e decréscimos na segurança pública, particularmente nos países em desenvolvimento, e a África Austral não parece ser excepção (Klipin e Harrison, 2003: 8).

CRIME

Em certos círculos regionais circula uma piada segundo a qual o crime é o sector que mais prontamente respondeu aos desafios da regionalização e integração na África Austral. Por detrás desta situação está o aumento acentuado do crime transfronteiriço organizado, verificado nos últimos anos. Este fenómeno encontra explicação tanto na ligação à “velha” região como ao “novo” contexto liberal.

Em relação à primeira, sem dúvida de que foi a pobreza generalizada e a série de conflitos entre Estados e no interior dos Estados que caracterizou a região até ao início da década de 1990, que alimentou situações de instabilidade social e violência e deixou atrás de si um acesso relativamente fácil aos meios de violência, em particular a armas ligeiras.² Centenas de milhar de refugiados, deslocados e soldados desmobilizados vieram ocupar um ambiente instável e vulnerável onde, para além do pequeno crime, surgiram rapidamente, e desenvolveram-se, novas formas mais amplas e complexas de crime organizado.

O desaparecimento dos regimes autoritários desde o início dos anos 90, o relaxamento nas formas de controlo, os sinais de recuperação económica desde então até à actual crise, assim como as dificuldades em controlar as longas e porosas fronteiras nacionais, foram acompanhados por um aumento acentuado dos movimentos populacionais de cruzamento de fronteiras,

² Tem sido observado que os índices de criminalidade aumentam dramaticamente nos contextos pós-conflito. Ver, por exemplo, Neild, 1999: 13.

oriundos, em particular, de outras zonas do continente ainda mais pobres e instáveis (Boone, Lewis e Zvekic, 2003: 143-144, 147). Além disso, o novo contexto económico liberal, mais complexo e internamente diversificado, trouxe consigo não só novas formas de pobreza aguda mas também criou espaço para o desenvolvimento de formas diversificadas e sem precedentes de corrupção.

Gastrow, (2001), ao traçar o desenvolvimento das actividades do crime organizado na região, observa que, a partir de meados dos anos 80, se estabeleceu uma ligação de tipo novo entre grupos de contrabandistas oriundos dos países vizinhos da África do Sul e bandos criminosos sul-africanos, levando a uma rápida expansão das transacções criminosas através das fronteiras. Produtos como o marfim, drogas, minérios de diferentes tipos, corno de rinoceronte, gado, etc., encontravam mercado na África do Sul, onde eram vendidos ou trocados por mercadorias como automóveis, levando assim a um grande aumento do roubo de carros e dos raptos, entre outros. O novo contexto também alimentou outras formas de crime, incluindo a falsificação de moeda, o contrabando de armas de fogo, os assaltos à mão-armada e o tráfico de drogas. E os grupos dedicados a estas actividades rapidamente atravessaram fronteiras e conseguiram formas sofisticadas de organização.

RESPOSTA AO CRIME

Em geral, as autoridades dos países da SADC demonstraram uma limitada capacidade para responder a estes novos desafios. Em parte, tal deveu-se ao novo contexto, caracterizado por maior complexidade social e económica e maior liberdade de movimentos, tanto no âmbito doméstico como transfronteiriço. Outra importante razão é que esta nova situação apanhou a polícia e os sistemas de justiça criminal altamente imprevistos.

As forças policiais de todos os países da região procuravam na altura levar a cabo reestruturações profundas que as libertassem dos seus próprios passados. Na África do Sul e na Namíbia, as forças policiais tinham um longo registo de brutalidade e repressão em defesa do sistema do *apartheid*, registo esse de que faziam parte terríveis abusos dos direitos humanos. Em Angola e Moçambique, as forças policiais saíam de guerras civis no decorrer das quais haviam ganho um perfil militarizado e por vezes obscuro. E, tanto nestes como noutros países da região com passado autoritário, a distinção entre partidos políticos e o Estado era pouco clara,

as lealdades institucionais ambíguas, e o perfil da polícia caía dentro daquilo a que se costuma chamar *policimento de regime*.³

Além disso, a transformação das forças policiais não estava no topo das agendas, quer políticas quer dos doadores, afastada por temas mais prioritários como a desmobilização das velhas forças militares e a edificação de novos exércitos, a manutenção da paz e o desenvolvimento económico e social, por meio de estratégias que caracterizaram não só os ambientes domésticos mas, também, os primeiros passos da cooperação regional.

Consequentemente, as forças policiais da região entraram na nova era com má reputação, destituídas de recursos, mal treinadas e equipadas, e obrigadas a controlar áreas geográficas enormes, com fronteiras e linhas de costa extensíssimas, tudo isso num ambiente social em rápida e difícil transformação.

Ao mesmo tempo, os sistemas de justiça criminal eram afectados por problemas do mesmo tipo, uma vez que na sua história recente também haviam estado ligados a contextos coloniais, de *apartheid* ou autoritários, em que era baixa a sua independência relativamente às instâncias políticas, e em que os seus serviços se guiavam mais por critérios políticos do que técnicos, além de que eram disponibilizados apenas a uma pequena parte da população. Além disso, a sua capacidade de resposta era limitada por uma escassez alarmante de pessoal formado e capacitado, e de recursos; e ainda, em alguns casos, por legislação insuficiente.⁴

³ Segundo Neild (1999: 3-5), “*o policiamento de regime (regime policing) revela características típicas da abordagem autoritária ao policiamento em muitos países da África, Ásia e América Latina*”, características que podem ser definidas como integrando os seguintes elementos: a missão principal da polícia consiste, mais do que em fazer valer a lei, em apoiar ou zelar pela preservação de um regime político ou de um governo particular; para ser eficaz, a polícia não necessita de legitimidade pública; a polícia não possui, ou possui muito poucos, mecanismos de prestação de contas; as capacidades de prevenção do crime são fracas e concentradas em áreas/beneficiários restritos; as estruturas de recolha de informações não apontam às actividades criminosas mas antes aos inimigos do regime; a concentração das actividades policiais no controlo político significa um fraco desenvolvimento das capacidades de entender e praticar a prevenção do crime (falta de tradições de policiamento de proximidade ou comunitário, por exemplo). Ainda de acordo com Neild, “*o policiamento de regime não é apenas uma herança de regimes militares ou autoritários. O policiamento de regime, ou degradação continuada da ordem pública e das funções de justiça criminal, pode também resultar de situações de conflito interno violento com base em diferenças sectárias*”, como foi o caso em Moçambique e Angola. Para o policiamento de regime, no caso da África do Sul, ver Rauch 1993.

⁴ Boone *et al.* (2003: 150), entre muitos exemplos, refere que “os dados sugerem que as prisões sofrem de sobrepovoamento grosseiro”, e “os tribunais da região estão destituídos de recursos, acumulam processos-crime e não têm pessoal legal com formação.”

A COOPERAÇÃO REGIONAL: QUADRO, PERSPECTIVAS E ACTORES

Formalmente, a cooperação regional em segurança pública inscreve-se no quadro das disposições que orientam a cooperação da SADC no âmbito mais vasto da política e segurança: o Órgão da Cooperação Política, de Defesa e Segurança (OPDSC). Todavia, alguns dos progressos mais notáveis foram levados a cabo de forma semi-autónoma pela Organização de Coordenação dos Chefes de Polícia da Região da África Austral (SARPPCO), um organismo criado em 1995 com a finalidade de coordenar os esforços das várias forças de polícia ao nível regional (SARPPCO, s/d).

Para compreender o “lugar” da segurança pública no dispositivo de segurança regional é necessário recuar até 1992, altura em que os chefes dos Estados-membros assinaram o Tratado que criou a SADC. Nessa altura começava a ter lugar uma mudança profunda e muito positiva na África Austral, nomeadamente com o final da guerra civil em Moçambique, com a primeira tentativa de acabar com o conflito interno angolano, e com a perspectiva de mudanças profundas na Namíbia e na África do Sul. A SADC vinha substituir a organização de cooperação regional anterior, a SADCC, que havia sido estabelecida para resistir política e economicamente ao *apartheid* e fora dotada de uma subestrutura de defesa e segurança, o Comité Inter-Estatal de Defesa e Segurança (ISDSC), dirigido de maneira relativamente informal e estabelecido segundo linhas de defesa e segurança clássicas para apoiar a libertação do Zimbabwe, Namíbia e África do Sul (Bam, 2006: 29; van Nieuwkerk, 2001).

Esses eram tempos em que, também na arena internacional, começavam a ocorrer transformações profundas na sequência do fim da Guerra Fria. Tais transformações eram acompanhadas por uma mudança de paradigma no pensamento sobre a defesa e segurança, em direcção àquilo que veio a ser designado de segurança humana, com o reconhecimento de que o velho paradigma centrado no Estado não oferecia garantias suficientes para se criarem condições estáveis e seguras de desenvolvimento social. A segurança passou a ser vista cada vez mais como “uma condição abrangente na qual as pessoas e comunidades vivem em liberdade, paz e segurança, participam cabalmente na governação dos seus países, gozam da protecção dos direitos fundamentais, têm acesso aos recursos e outras necessidades básicas da vida, e habitam num ambiente que não é prejudicial à sua saúde e bem-estar”.⁵ De

⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development, “Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice”, Paris: OECD, 2004, *apud* Marenin 2005: 8.

especial importância para este novo pensamento foi o Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD, de 1994, que, segundo Hendricks (2006: 3), “observou que a segurança humana é um conceito integrador que deve salientar a segurança das pessoas. Ele afirmou que o conceito de segurança precisava de mudar, passando de uma incidência exclusiva na segurança nacional para uma incidência muito mais ampla na segurança das pessoas; e evoluindo de uma segurança garantida pelo armamento para uma segurança baseada no desenvolvimento humano sustentável. O relatório identificava uma lista de novas ameaças à segurança, nomeadamente económicas, alimentares, de saúde, ambientais, pessoais, comunitárias e políticas.”

Este novo paradigma reforçou, pelo menos teoricamente, os laços entre o desenvolvimento e a segurança, em particular a segurança pública, uma vez que esta começou a ser vista como condição *sine qua non* do desenvolvimento. Só num ambiente estável e seguro o desenvolvimento se tornava possível.

A criação da SADC num espírito de cooperação regional, por oposição à anterior confrontação, estava em linha com este novo pensamento. Segundo Bah (2004: 9), “*A adopção, por parte da SADC, de um novo paradigma de segurança capaz de abranger questões militares e não-militares assinala um afastamento radical da perspectiva centrada no Estado que caracterizava as anteriores disposições no tocante à segurança regional. O novo quadro da SADC salienta a segurança da população e convida preocupações de desenvolvimento mais amplas tais como o alívio da pobreza, a erradicação de epidemias como o HIV/Sida e a tuberculose, o crime violento, a promoção de valores e princípios democráticos, o controlo das armas ligeiras e a protecção dos direitos humanos*”. O artigo 5 do Tratado da SADC de 1992 afirma que são objectivos da organização “*atingir o desenvolvimento e o crescimento económico, diminuir a pobreza, elevar a qualidade de vida dos povos da África Austral*”, e “*promover e defender a paz e segurança*” (SADC, 1992).

No ano seguinte, em 1993, o documento de *Quadro e Estratégia* da SADC iria mais longe, apelando para “*a criação de valores políticos comuns baseados em normas democráticas, na criação de uma ‘ordem securitária não militarista’*,” e referindo a “*necessidade de enfrentar fontes de conflito e ameaças não-militares à segurança humana tais como o subdesenvolvimento e o abuso dos direitos humanos*.” (Nathan, 2004: 5).

Neste novo contexto, a arquitectura de defesa e segurança da SADC tinha de mudar, uma vez que não só a finalidade para a qual a instituição havia sido criada

sofrera alterações fundamentais como, também, a perspectiva por detrás da sua acção tinha sofrido profundas transformações. Assim, iniciou-se o processo de criação de uma subestrutura de defesa e segurança mais condizente com o perfil da nova organização regional. O conceito e o controlo desta nova subestrutura foram objecto de disputas acesas, revelando o desconforto da SADC em lidar com questões sensíveis como a da defesa e segurança nesta fase inicial da sua existência, e causadas pelas mudanças nas relações de poder na sequência da adesão da África do Sul à organização regional.⁶ Após aquilo que constituiu talvez o episódio mais controverso e agitado da curta história da SADC, o Órgão de Cooperação Política, de Defesa e Segurança da SADC (OPDSC) foi oficialmente aceite em 1996, mas permaneceu pouco definido até 2001, altura em que foi instruída uma equipa para desenvolver o seu Plano Estratégico Indicativo (SIPO). O SIPO foi aprovado pela Cimeira da SADC em 2003, e lançado oficialmente um ano mais tarde (SADC, 2004).

Esperava-se que o SIPO fosse um instrumento capaz de traduzir os princípios numa estratégia e num conjunto de orientações para a acção. Embora saliente a nova ligação entre a segurança e o desenvolvimento, nomeadamente ao afirmar que “*A paz, a segurança e a estabilidade política são as pedras de toque do desenvolvimento sócio-económico*” (Prefácio), o SIPO (SADC, 2004) transporta as marcas, quer do difícil processo que esteve por trás da sua criação quer da perspectiva cautelosa dos Estados-membros ao lidar com assuntos considerados sensíveis para as respectivas soberanias. Tal como argumenta Oosthuizen (2006: 127), o SIPO não é tão claro e detalhado como outros planos fundamentais da SADC, por exemplo, o Plano Regional Indicativo da Estratégia de Desenvolvimento (RISDP) (SADC, 2005). Inclui uma extensa lista de objectivos e estratégias e/ou actividades com eles relacionadas, mas não fornece um quadro de implementação e não define prioridades, planos ou uma orçamentação dos custos. A Secção 6, referente ao Sector de Segurança Pública, não é

⁶ O Zimbabwe opôs-se fortemente às mudanças na subestrutura de defesa e segurança, segundo Bah (2004: 23-24), com base em três argumentos: confiá-la ao Secretariado da SADC comprometeria a confidencialidade dos assuntos sensíveis uma vez que este dependia fortemente de doadores externos; beneficiaria ainda mais o Botswana, onde o Secretariado da SADC estava localizado, e que já recebia o grosso dos recursos dos doadores; e finalmente, as normas e procedimentos formais comprometeriam a soberania nas questões de ‘alta política’, e limitariam a liberdade de acção nacional e multilateral em situações de crise. Mais, sobre este processo, em Cilliers (1999); e, para uma perspectiva diferente e bastante crítica, Natham, 2004.

excepção, consistindo meramente numa longa lista de desafios, estratégias e actividades.⁷

Um sinal significativo do processo atribulado que caracterizou a criação do OPDSC, e a sua lenta evolução, é que, até recentemente, a cooperação em segurança pública não era dotada de um quadro estrutural.⁸ Nomeadamente, foi o apoio da Interpol (em resposta à irrupção do crime transfronteiriço) que disponibilizou o financiamento inicial para que os chefes das polícias nacionais da região se reunissem no Zimbabwe para criar a Organização de Cooperação dos Chefes de Polícia da Região da África Austral (SARPCCO) em 1995.⁹ O mandato da SARPCCO inclui a promoção, reforço e desenvolvimento de “estratégias conjuntas para lidar com todas as formas de crime transfronteiriço, ou com ele relacionadas, com implicações regionais”.¹⁰

⁷ Os objectivos do SIPO para o sector de segurança pública são os seguintes: 1) Proteger a população e salvaguardar o desenvolvimento da Região da instabilidade decorrente da quebra da lei e ordem, dos conflitos intra-estatais e de agressão; 2) Promover a coordenação e cooperação regionais em matérias relacionadas com a segurança e a defesa, e estabelecer os mecanismos apropriados a esta finalidade; 3) Considerar acções correctoras em harmonia com a lei internacional e, como solução de último recurso, onde os meios pacíficos tiverem fracassado; 4) Promover o desenvolvimento de instituições e práticas democráticas nos territórios dos Estados-membros, e encorajar a observância dos direitos humanos universais tal como vêm estabelecidos nas cartas e convenções da UA e da ONU; 5) Desenvolver uma cooperação estreita com as forças estatais de defesa e segurança dos Estados-membros com o intuito de combater o crime transfronteiriço e promover uma perspectiva de segurança doméstica baseada na comunidade; 6) Observar e encorajar os Estados-membros a implementar os tratados sobre controlo de armas e desarmamento da ONU e da UA, e outras convenções internacionais, assim como o desenvolvimento de relações pacíficas entre os Estados; 7) Desenvolver capacidades de manutenção de paz nos serviços nacionais de polícia, e coordenar a participação dos Estados-membros em operações internacionais e regionais de manutenção da paz; e 8) Reforçar a capacidade regional de gestão de desastres e coordenação da assistência humanitária internacional. Com a finalidade de implementar alguns dos objectivos, foram assinados protocolos adicionais cobrindo campos como a corrupção, armas de fogo, drogas, assistência legal e extradição.

⁸ O ISDSC tem um sub-comité permanente dedicado à segurança pública, dotado de organismos *ad hoc* para a imigração, alfândegas, armas ligeiras, minas e gestão de catástrofes. Contudo, esta solução está longe de fornecer um tal quadro. Ver Oosthuizen (2006: 222).

⁹ A Interpol estabeleceu o seu gabinete regional em Harare, em 1997. A SARPCCO e a Interpol partilham o mesmo Secretariado nessa cidade.

¹⁰ Os objectivos da SARPCCO são os seguintes: promoção, reforço e perpetuação da cooperação, e dinamização de estratégias conjuntas de combate a todas as formas de crime transfronteiriço ou com ele relacionado, e com implicações regionais; preparação e disseminação de informação relevante sobre actividades criminosas em benefício dos membros e dos seus esforços para combater o crime na região; revisão regular das estratégias conjuntas de combate ao crime com a finalidade de responder às necessidades e prioridades nacionais e regionais em permanente evolução; cooperação e gestão eficientes dos registos criminais, e monitoramento conjunta eficiente do crime transfronteiriço através de uma utilização plena das condições apropriadas

O surgimento da SARPCCO, com os seus princípios de igualdade, benefício mútuo e mútuo respeito, representa a primeira semente de uma verdadeira cooperação regional no domínio da segurança pública.¹¹ Cilliers (1999) afirma que *“os diversos serviços de polícia da região passaram, a partir de então, a poder comparar entre si a sua eficácia, padrões de actuação, profissionalismo e ética, assim como as suas práticas operacionais. Por outras palavras, os serviços de polícia, até então salvaguardados do escrutínio externo, passavam a ter de responder não só ao usual público doméstico mas, também, a um público regional.”*

Embora ocorrendo no quadro do ISDSC, o relacionamento da SARPCCO com a SADC estava longe de ser bem definido. Provavelmente, ele representou um factor de pressão num processo que tinha um ritmo diferente, mais lento. Além disso, a adopção, pela SARPCCO, de princípios de profissionalismo, significava um corte radical com a anterior cultura de “policimento de regime” de algum modo prevaiente nos países da região. Em resultado do processo relativamente autónomo do seu surgimento, a SARPCCO começou a ser vista pela SADC com certa distância. Por exemplo, a organização dos chefes de polícia foi ignorada pela SADC na redacção da primeira versão do Protocolo da SADC sobre o Combate ao Tráfico de Drogas Ilícitas, *“apesar do facto de que só as diversas agências policiais da região estavam capazes de implementar os componentes fundamentais do protocolo”* (Cilliers, 1999). Apesar de não estar filiada oficialmente na SADC, a SARPCCO, pelo seu desempenho, conseguiu granjear níveis crescentes de legitimidade, e a organização foi eventualmente integrada pelos ministros respectivos, e ratificada pelos parlamentos nacionais, após o que, em 1999, se tornou na entidade oficial para lidar com o crime organizado. Desde 1997, a SARPCCO coordenou uma série de operações de combate ao roubo de veículos, tráfico de drogas, de armas de fogo e pedras preciosas, etc., envolvendo várias forças nacionais de polícia.¹² Presentemente, um protocolo específico re-

disponibilizadas pela Interpol; formulação das recomendações relevantes aos governos dos países membros relativamente a questões que afectem o policiamento eficaz da região da África Austral; e adopção de medidas e estratégias relevantes e apropriadas para fins de promoção da cooperação e colaboração policial regional ditadas pelas circunstâncias regionais. Ver Gastrow (2001: Introdução).

¹¹ Os princípios adoptados pela SARPCCO são os seguintes: respeito pela soberania nacional; igualdade entre as forças/serviços policiais; profissionalismo a-político; benefício mútuo de todos os países membros; observância dos direitos humanos; não-discriminação e flexibilidade dos métodos de trabalho; e respeito e boa-vontade mútuos.

¹² Levou a cabo, entre outras, as seguintes operações principais: Voyager 4 (1997, África do Sul,

conhece o papel de liderança da SARPPCO como agência de controlo de armas ligeiras na SADC.

Nos últimos anos, as operações da SARPPCO produziram resultados relativamente importantes. Segundo Bah (2004: 2), tal ficou a dever-se ao facto de “*as perspectivas de cooperação no âmbito da ‘baixa política’ (i.e., armas ligeiras ou cooperação funcional) serem melhores do que as que existem no espaço da ‘alta política’ (i.e., intervenção militar e soberania).*” Sendo ou não verdade, o facto é que a evolução depende de melhorias em mais do que uma direcção. É necessário alargar o denominador comum de tal cooperação, quer através do estabelecimento de mecanismos eficazes de comunicação e troca de informações (Cilliers 1999), quer, em particular, através da harmonização da legislação de segurança pública. Gastrow (2001: Capítulo 7) mostra que a maioria dos países da região carece de legislação específica para combater o crime organizado, e a eliminação destas carências constitui importante condição para harmonizar os procedimentos ao nível regional.¹³

Além das estruturas da SADC e da SARPPCO, a cooperação assenta ainda em acordos bilaterais,¹⁴ assim como em iniciativas como o programa de formação jurídica da UNODC, frequentado por numerosos elementos dos quadros legais e judiciais da SADC (UNODC, 2003: 32), ou a Academia Internacional de Aplicação da Lei (ILEA) localizada em Gaborone. Financiada pelos Estados Unidos da América, a ILEA, além de prestar formação em temas ligados ao combate ao crime transnacional regional, também constitui um espaço de encontro de participantes de todos os países da região, o que em si ajuda a produzir um entendimento comum relativamente ao crime e à forma de o combater, factor que favorece indubitavelmente a cooperação regional.¹⁵

Moçambique Zâmbia e Zimbabwe), Midas (1998, Lesoto, Maurícias, Suazilândia e África do Sul), Atlantic (1998, Botswana, Namíbia e África do Sul), Stone (1998-1999, Angola, Botswana, Namíbia e África do Sul), Sesani (1998-1999, Malawi, Moçambique, Tanzânia, Zâmbia, Zimbabwe e África do Sul), Makhulu (2000, Botswana, Lesoto, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Suazilândia e Zimbabwe. Ver Cilliers (1999), e Msutu (2001).

¹³ Ver, para um panorama da legislação existente e das carências nos Estados-membros, Goredema (ed) 2001.

¹⁴ A série de operações Rachel, desenvolvidas na base de um acordo entre a África do Sul e Moçambique, constitui um bom exemplo de cooperação bilateral neste domínio. Ver, entre outros, SaferAfrica (2003), “Operations Rachel”, in www.saferfrica.org.

¹⁵ A ILEA, criada em 2000, tem os seguintes membros: EUA, Botswana, Angola, Camarões, Comores, Congo, RDC, Djibuti, Etiópia, Gabão, Quênia, Lesoto, Madagáscar, Malawi, Maurícias, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Seicheles, África do Sul, Suazilândia, Tanzânia, Uganda e Zâmbia.

CONCLUSÃO

A SADC foi criada sob a premissa de que existe uma relação entre o desenvolvimento, a democracia e a segurança. Só um ambiente democrático seguro, tanto regional como doméstico, pode permitir que sejam atingidos os objectivos-chave da SADC, nomeadamente o crescimento e desenvolvimento económicos, o alívio da pobreza e a elevação do padrão e qualidade de vida dos povos da África Austral.

Obrigada a enfrentar problemas decorrentes de um passado recente de conflitos regionais agudos, deparando-se com fortes desequilíbrios sociais e económicos, assim como com um certo nível de desconfiança entre Estados-membros, as estruturas políticas da SADC dirigiram prioritariamente os seus esforços para a cooperação económica e para as questões de segurança militar entre os Estados. Por outras palavras, a ligação atrás referida acabou reduzida à relação entre o desenvolvimento e a segurança *dura* ou de sentido estrito (Kiplin e Harrison, 2003: 11). Além de ser mais difícil de definir conceptualmente, a segurança humana centrada nas pessoas levantava questões menos ameaçadoras e, portanto, menos urgentes para a causa da construção da região. Assim, os primeiros esforços de cooperação na esfera da segurança pública surgiram fora da iniciativa directa das estruturas políticas da SADC, mesmo que subsequentemente tenham sido legitimados e integrados pelas estruturas formais.

A consequência geral deste facto é que a SARPCCO parece ter adquirido um perfil de certa forma independente. Embora tal perfil possa ter por vezes prejudicado o progresso do seu trabalho (Oosthuizen, 2006: 283), também se pode dizer, no sentido contrário, que a independência e o profissionalismo da SARPCCO constitui a melhor garantia contra a tentação de voltar a indesejáveis lógicas anteriores, nomeadamente o policiamento de regime que, num tempo não muito distante, caracterizou a actividade das polícias da maioria dos Estados da região.¹⁶

¹⁶ Segundo Cilliers (1999), “a SARPCCO não deveria nunca ser completamente integrada na SADC ou no Órgão. Para além do facto de a organização ter sido independentemente estabelecida, em termos de legislação internacional, uma ligação demasiado estreita prejudicaria as vantagens da utilização dual do escritório sub-regional da Interpol como Secretariado da SARPCCO e o benefício que tal implica em termos de custos. Mas, mais importante ainda, a prevenção do crime transfronteiriço não deve depender de um controlo ou interferência política estreitos.” E acrescenta: “O que é necessário é mais reconhecimento político regional e um maior apoio ao seu papel [da SARPCCO], particularmente ao nível da SADC. O termo ‘reconhecimento’ é aqui deliberadamente utilizado, no sentido em que a SARPCCO deveria ser apreciada de um ponto de vista policial profissional, evitando-se a tentação de

As dimensões regionais e domésticas da segurança pública estão pois inextricavelmente ligadas. Se, por um lado, o aumento da cooperação regional tem um efeito positivo sobre a segurança pública ao nível nacional,¹⁷ por outro lado, a qualidade de tal cooperação depende, em grande medida, de importantes melhorias que precisam de ser feitas nas instituições que tratam da segurança pública a nível doméstico. Trata-se de um desafio da maior importância, uma vez que, em termos de cooperação, ele implica necessariamente que sejam feitas incursões ao reino da “alta política”, referido por Bah.

A segurança pública – e a reforma da polícia em particular – têm ocupado até agora um lugar modesto nas agendas nacionais dos Estados-membros, aparentemente pressionados por questões mais prioritárias e lutando com a escassez de recursos. Além disso, tal tendência tem sido reforçada por aquilo que Nield (1999: 9) descreve como “uma teoria instrumentalista [que parte do princípio que] a polícia reflecte os regimes e por conseguinte o seu comportamento acabará por reflectir os novos valores da democracia a partir do momento em que o quadro legal é reformado de maneira a integrar tais valores.”

A resposta limitada revelada ao nível nacional pelas instituições de segurança pública face ao crime em todas as suas novas e complexas formas mostra que o princípio atrás referido não é necessariamente correcto. Em grande medida, essas instituições continuam a revelar um comportamento que envolve uso desproporcionado da força, falta de transparência, impunidade, tortura, detenções ilegais, deficiente ligação com os sistemas de justiça criminal e diversos atropelos aos direitos humanos (Amnesty International, 2006). A alteração desta situação exige forças policiais mais bem treinadas e equipadas, no âmbito de uma reforma que só pode ser levada a cabo com um apoio das lideranças políticas de cada Estado-membro mais vigoroso do que aquele que tem sido revelado até aqui, apoio esse que terá igualmente de ser baseado nas normas do policiamento democrático.¹⁸ A incidência no aumento de capacidade das instituições nacio-

politizar a Organização. As mesmas considerações estão na base da relutância da SARPPCO em passar a ser parte integrante do ISDSC, facto que amarraria a organização a uma estrutura política.”

¹⁷ Bayley (2001: 26) afirma que “a reforma tem mais probabilidades de ocorrer se os oficiais de polícia estiverem ligados a redes profissionais de líderes policiais progressistas (regionais, nacionais e internacionais).”

¹⁸ Bayley (2001: 13-14) define tais normas da seguinte maneira: 1. A polícia deve, com prioridade operacional máxima, responder às necessidades dos cidadãos individuais e dos grupos privados; 2. A polícia deve responder à lei e não ao governo; 3. A polícia deve proteger os direitos humanos,

nais de segurança pública é também importante para concretizar o princípio de equidade entre os Estados-membros, que afinal é um dos objectivos centrais da SADC.¹⁹ Da mesma maneira, o aumento da cooperação em segurança pública exige uma articulação mais clara entre as estruturas da SARPCCO e da SADC, particularmente o Órgão; e que o combate ao crime se torne prioritário na agenda regional, apesar da multiplicação dos sinais, na região, de que as questões de segurança *dura* permanecem prioritárias.

Finalmente, a luta pela segurança pública não pertence apenas aos Estados ou, a nível regional, às estruturas da SADC. Ela requer o envolvimento de organizações da sociedade (em particular no âmbito dos direitos humanos) e das comunidades em geral. Actualmente têm já lugar diversas iniciativas e debates no âmbito do policiamento comunitário e sectorial, iniciativas essas que têm de ser apoiadas, divulgadas e harmonizadas pelas estruturas regionais. A participação da sociedade é importante não só para garantir um combate mais eficiente contra todas as formas de crime, mas também para ajudar à reforma da polícia. Não nos esqueçamos de que a região não é um clube de políticos, e que, sem integração das sociedades e sectores que a compõem aos mais diversos níveis, incluindo este, ela nunca se concretizará.

REFERÊNCIAS

- Amnesty International, 2006. “Southern Africa: policing and human rights in the Southern African Development Community (SADC)”, *International Regional Reports*, 9 February.
- Bah, A., 2004. *Toward a regional approach to human security in Southern Africa. Martello papers*, N° 26. Kingston (Canada): Queen’s University.
- Bam, S., 2006. “SADC’s security architecture: policy-based research and capacity building”, in Cheryl Hendricks (Ed), *From State Security to Human Security in Southern Africa. Policy research and capacity building challenges*, ISS Monograph Series, N° 122, April.

especialmente os necessários a uma actividade política livre que constitui o fulcro da democracia; e 4. A polícia deve ser transparente nas suas actividades.

¹⁹ Até à data, as operações policiais regionais têm dependido, em grande medida, das forças e recursos sul-africanos.

- Bayley, D., 2001. *Democratizing the police abroad: What to do and how to do it. Issues in international crime*. Washington DC: National Institute of Justice, Office of Justice Programmes, US Department of Justice.
- Boone, R., Lewis, G. e Zvekic, U., 2003. "Measuring and taking action against crime in Southern Africa", *Forum on Crime and Society*, Vol. 3, Nos 1 and 3.
- Cilliers, J., 1999. *Building Security in Southern Africa: An update of the evolving architecture*. ISS Monograph Series N° 43, November.
- Gastrow, P., 2001. "Organised crime in the SADC region: Police perceptions". *Institute for Security Studies*, Monograph 60.
- Goredema, Ch. (Ed), 2001. *Organised Crime in Southern Africa: Assessing Legislation*. ISS Monograph Series, N° 56, June.
- Hendricks, Ch., 2006. "Introduction: from state security to human security in Southern Africa", in Cheryl Hendricks (Ed), *From State Security to Human Security in Southern Africa: Policy research and capacity building challenges*. ISS Monograph Series, N° 122, April.
- Klipin, J. e Harrison, K., 2003. *The future for policing and crime prevention in SADC*, Montréal: International Crime Prevention Centre.
- Marenin, O., 2005. *Restoring policing systems in conflict torn nations: process, problems, prospects*, Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Occasional Paper N° 7.
- McGowan, P., 2006. "The Southern African regional sub-system", in Patrick J McGowan, Scarlett Cornelissen e Philip Nel (eds), *Power, Wealth and Global Equity. An international relations textbook for Africa*, Cape Town: Institute for Global Dialogue and University of Cape Town Press.
- Msutu, F., 2001. "Responses to organised crime in SADC: Interpol and SARPC-CO", in Charles Goredema (Ed), *Organised Crime in Southern Africa. Assessing Legislation*. ISS Monograph Series, N° 56, June.
- Nathan, L., 2004. "The Absence of Common Values and Failure of Common Security in Southern Africa, 1992-2003, *Crisis States Programme*, LSE, Working Papers Series N° 1.
- Neild, R., 1999. "From national security to citizen security: civil society and the evolution of public order debates" (draft). Montréal: International Centre for Human Rights and Democratic Development.
- Oosthuizen, G., 2006. *The Southern African Development Community. The organisation, its policies and prospects*. Midrand, South Africa: Institute for Global Dialogue.

- Rauch, J., 1993. "State, civil society and police reform in South Africa", Budapest: Conference of the International Society of Criminology.
- SADC, 1992. Declaration ad Treaty of the Southern African Development Community. Ver www.sadc.int.
- SADC, 2001. Protocol on Politics, Defence and Security Co-operation: SADC – Towards a Common Future. SADC, Blantyre, 14 August.
- SADC, 2004. Strategic Indicative Plan for the Organ on Politics, Defence and Security Cooperation (SIPO), em www.sadc.int.
- SADC, 2005. Regional Indicative Strategic Development Plan (RISDP), em www.sadc.int.
- SARPPCO, s/d, Profile of the Southern African Regional Police Chiefs Cooperation Organisation (SARPPCO), www.interpol.int
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime, Regional Office for Southern Africa), 2003. "Strategic Programme Framework on Crime and Drugs for Southern Africa".
- Van Nieuwkerk, A., 2001. "Regionalism into Globalism? War into Peace? SADC and ECOWAS Compared", *African Security Review*, Vol. 10, Nº 2.