

## **O DIREITO DA ORDEM REGIONAL PREVALECENTE E A CULTURA DE NEGOCIAÇÃO NA ÁFRICA AUSTRAL**

**JOSÉ ABEL MOMA**

[jose.moma@ucan.edu](mailto:jose.moma@ucan.edu)

Professor da Academia de Ciências Sociais e Tecnologias – ACITE e do Instituto Superior João Paulo II da Universidade Católica de Angola (Angola). É Doutor em Relações Internacionais pelo ISCSP-Universidade de Lisboa e Mestre em Ciência Política pela Universidade de Ohio, dos Estados Unidos de América. Tem a licenciatura em Direito e em Filosofia. Os seus interesses de investigação giram a volta das negociações, alianças políticas, relações regionais na África Austral e contratos administrativos. É autor do livro intitulado *Os Estados da Linha da Frente e a Gestão de Ameaças na África Austral*, co-autor do livro *Os Contratos Administrativos à luz da Lei Angolana dos Contratos Públicos* e de diversos artigos científicos. <https://orcid.org/0000-0003-4205-4085>.

### **Resumo**

Partindo da questão da cultura negociadora resultante da construção de uma nova ordem regional na África Austral, este artigo de investigação explora a ideia de que nesta região está a emergir uma cultura de negociação integrativa, baseada numa história de conflito e cooperação. A ênfase colocada pela Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) nas dimensões legais e programáticas da integração económica manifesta, por um lado, as condições da ordem regional prevalecente e, por outro, os esforços dos estados membros para negociar a partir de uma perspectiva cooperativa. Portanto, este artigo de investigação examina o processo de construção de uma ordem regional na África Austral, os factores que o proporcionaram e o conjunto de regras jurídicas que resultam numa cultura de negociação regional. Consequentemente, propõe uma perspectiva construtivista, concluindo que há adaptação no processo de adoção de modelos internacionais de regionalismo.

### **Palavras-chave**

Ordem regional; cultura de negociação; África austral; integração regional; direito regional..

### **Abstract**

Starting with the question of the negotiating culture resulting from the development of a regional order in southern Africa, this research paper explores the idea that in this region a culture of integrative negotiation is emerging, based on a history of conflict and cooperation. The emphasis placed by Southern African Development Community (SADC) on legal and programmatic dimensions of economic integration manifests, on the one hand, the conditions of the prevailing regional order and, on the other, the member states' efforts to negotiate from a cooperative perspective. Therefore, this research paper examines the process of a cooperative regional order in southern Africa, the factors that provided this order and the set of legal rules, which result in a regional negotiating culture. Consequently, it proposes a constructivist perspective, concluding that there is adaptation in the adoption process of international models of regionalism.



### **Keywords**

Regional order; negotiating culture; southern Africa; regional integration; regional law..

### **How to cite this article**

Moma, José Abel (2024). O Direito da Ordem Regional Prevalente e a Cultura de Negociação na África Austral. *Janus.net, e-journal of international relations*. VOL 15, Nº.1, Maio-Outubro, pp. 214-231. DOI <https://doi.org/10.26619/1647-7251.15.1.12>

**Artigo recebido em 6 de Novembro de 2023 e aceite para publicação em 14 de Fevereiro de 2024.**





## **O DIREITO DA ORDEM REGIONAL PREVALECENTE E A CULTURA DE NEGOCIAÇÃO NA ÁFRICA AUSTRAL**

**JOSÉ ABEL MOMA**

### **Introdução**

Entendida como o conjunto de conhecimentos, normas e significados partilhados que se constroem nas interações sociais, neste trabalho de investigação analisamos a cultura negocial que se manifesta no direito da ordem regional prevalente na região da África Austral. Para este efeito, consideramos o colapso do Apartheid como o factor que iniciou uma nova ordem na região da África Austral, embora tal ordem regional não seja estranha aos elementos da ordem internacional. Nesse sentido, começamos com a seguinte questão de investigação: que cultura negocial resulta da construção da ordem regional prevalente na África Austral, que articula dimensões jurídicas e políticas?

Temos a hipótese de que, ao abrigo da lei da nova ordem regional prevalente na África Austral, que resulta da queda do Apartheid, as negociações se desenvolvem, tendo em conta as condições jurídicas e políticas regionais, constituindo uma cultura negocial de perspectiva cooperativa em que a clara superação da relação baseada na rivalidade ainda não se traduziu em padrões de interação de amizade, apesar da evolução para este nível. Portanto, este trabalho de investigação tem os seguintes objectivos: primeiro, pretende caracterizar os elementos políticos que geram o direito da ordem regional prevalente na África Austral; segundo, identificar o conjunto de tratados e outros instrumentos jurídicos existentes no âmbito da legislação desta ordem regional; por último, pretende analisar o quadro jurídico que concretiza as condições para a construção de uma cultura de negociação integradora na África Austral.

Metodologicamente, optamos por uma abordagem analítico-dedutiva, que explora, por um lado, o conceito macro de ordem internacional aplicado ao nível microrregional da África Austral e, por outro, identifica as diferentes normas jurídicas que corporizam as políticas de integração na SADC e manifesta uma cultura de negociação regional. Consequentemente, numa abordagem inversa, deduz teoricamente os elementos de compreensão do contexto e do âmbito das negociações regionais na África Austral, num continuum de articulação conceptual entre o direito e a política.



## **A construção da ordem regional prevalente na África Austral**

A construção da ordem prevalente na África Austral está relacionada com o desenvolvimento de um regime jurídico de política regional alinhado com as tendências internacionais. Como enfatiza Mirasola (2019, p. 214) "International politics since World War II has been built on the progressive development of international law, and particularly on multilateral treaties aimed at creating shared legal regimes." Portanto, a ordem regional da África Austral está inserida numa ordem internacional mais ampla.

A problemática da ordem é fundamental para os campos da política internacional e do direito internacional, assentes numa profunda tradição das ciências sociais. Conforme apontado por Sosnowski (2020, pp. 599-600), "the concept of order (...) remains relatively amorphous but scholars from Durkheim to Foucault certainly saw it as crucial and determinative. Order, and the predictability it brings, does not simply exist: it becomes, emerges, settles and disappears." Para abordar o conceito de ordem regional prevalente, começamos por explorar a noção de ordem internacional, entendida por Ribeiro (2005) em termos do estado em que as relações internacionais se baseiam num sistema regulatório que garante a segurança internacional. Embora seja difícil determinar com precisão a inauguração de uma nova ordem, ela resulta "da mudança gradual de atitudes, comportamentos e interesses dos estados ao longo de um determinado período que se materializa em acontecimentos com reflexão no cenário internacional" (Monteiro, 2001, p. 195).

A ordem internacional manifesta-se como a regulação das relações conflitantes dos Estados no contexto do sistema internacional. Assim, é possível compreender a operacionalização que Ribeiro (2005, p. 4) faz da nova ordem internacional, quando afirma que ela é sinalizada por "uma mudança repentina nas relações de forças que caracterizaram a ordem que termina". No caso da África Austral, a ordem regional tornou-se nova e marcadamente cooperativa com o colapso do Apartheid, como bastião dos regimes minoritários na região.

- A ordem regional prevalente na África Austral decorre dos seguintes elementos principais: o colapso do apartheid na África do Sul, como o último reduto dos regimes minoritários na região;
- o fim da guerra fria, que afastou a ameaça comunista do xadrez regional que legitimava a interferência de potências externas;
- a capitalização da cooperação política estabelecida nos Estados da Linha da Frente (ELF) e na Conferência de Coordenação do Desenvolvimento da África Austral (SADCC);
- e a integração da África do Sul em órgãos de cooperação regional, particularmente na Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), que substituiu a SADCC.

Esta ordem regional prevalente também resulta dos elementos de uma nova ordem internacional pós-guerra fria. Tal como referido por Silva (2015, p. 139), "a transição da ordem global no pós-Guerra Fria e o regime do apartheid na África do Sul contribuíram para a emergência de uma ordem regional de natureza essencialmente liberal".

A região sul de África não está isenta da natureza anárquica do sistema internacional e, portanto, as três culturas, exploradas por Wendt (1999, p. 44) podem ser encontradas



no subsistema regional da África Austral. Assim, a perspectiva teórico-analítica de Wendt ajuda a compreender a cultura interacional regional na África Austral. Analisando esta região como um subsistema, onde também se manifestam os efeitos da estrutura sobre os agentes, através das ideias partilhadas na interação social, pode-se argumentar, com referência a três culturas de anarquia, a manifestação do seguinte processo na África Austral: uma lógica de inimigos (a cultura hobbesiana) nas relações entre o regime Sul-africano apartheid e os outros estados majoritários; atualmente, os Estados estão superando a lógica lockeana, de rivais; e a lógica kantiana dos amigos é desejada, e os estados já vivenciam alguns elementos dessa cultura.

Desta forma, os Estados estão efectivamente a viver uma articulação de elementos da cultura lockeana, em questões de desenvolvimento económico, em transição para a cultura kantiana, em questões de defesa e segurança. A construção de uma nova ordem regional na África Austral deve-se, sobretudo, à queda do regime do apartheid, facto que permitiu o desenvolvimento de relações mais cooperativas e abrangentes na região da África Austral, com a integração da África do Sul, um antigo inimigo, no sistema institucional de cooperação entre os países da região. Este processo revela, por um lado, um certo pragmatismo por parte dos Estados da região, incluindo a África do Sul, no que diz respeito ao sistema regional, mas também manifesta o resultado de um processo de interação social e histórica que influencia as opções e decisões dos estados, além dos mecanismos estruturais de poder percebidos do ponto de vista material. O fim do apartheid indicou o fim dos regimes minoritários na África Austral, embora, como observado por Miti (2007), não determine, automaticamente, um ambiente de confiança e amizade regional.

Se considerarmos que, numa perspectiva subsistémica, na África Austral os efeitos da estrutura regional sobre os agentes manifestam-se através das ideias compartilhadas na interação social, pode-se inferir que a região deixou uma lógica de inimigos, caracterizada por a cultura hobbesiana, dominante nas relações entre o regime do Apartheid sul-africano – que ocupou a Namíbia, apoiou o regime de Ian Smith, no Zimbabué, e foi aliado do regime colonial Português em Angola e Moçambique –, com os restantes estados da região; há atualmente uma passagem pela lógica dos rivais, pela cultura lockeana, no que diz respeito ao desenvolvimento económico regional, e um movimento em direção à lógica dos amigos que caracteriza a cultura kantiana, no campo da defesa e da segurança.

Portanto, com o fim do regime do Apartheid na África do Sul, foi inaugurado um processo na região da África Austral que alterou significativamente a correlação de forças na região, estabelecendo um ambiente mais cooperativo no qual a regulação de potenciais conflitos interestatais é realizada na base de consulta e construção de uma estrutura jurídico-normativa que apoia o relacionamento dos Estados. É neste contexto que os tratados regionais ganham mais significado, apoiando a cooperação e a integração económica, sendo, por um lado, o resultado de negociações regionais e, por outro lado, o quadro e o âmbito de negociações subsequentes.



## Os Tratados em negociações regionais

O papel do direito na regulação das relações regionais é importante. Entendemos o direito regional como o conjunto de normas jurídicas assumidas nas relações entre Estados soberanos e outros sujeitos de personalidade internacional reconhecidos no âmbito de uma região. A abordagem da questão dos tratados como fonte do direito internacional não pode deixar de questionar a sua natureza no contexto das relações regionais.

O direito regional não se aplica aos estados com a mesma força que o direito interno é imposto aos indivíduos, destacando a importância das dimensões políticas e negociais nas relações regionais (Ngoben, 2019). Ele constitui “instrument with commendable features that have great potential to promote and strengthen democracy, good governance and the rule of law in Africa” (Kioko, 2019, p. 42). Embora tenha uma base normativa, na resolução de conflitos e no avanço da cooperação, a política pode levar os Estados a encontrar outras formas às quais o direito também deve prestar atenção. Como resultado, a caracterização do direito regional implica o reconhecimento de que este é constituído por um sistema baseado no consenso e na reciprocidade, tornando os costumes, em termos de prática social (Ndima, 2017), e os acordos como fontes privilegiadas.

Nas relações internacionais, apoiadas no direito público, os acordos, alcançados através de negociações, podem ser designados como tratados, embora possam ter outras denominações como convenções, protocolos e pactos. Essa é também a perspectiva explorada por Queiroz (2009), que combina o artigo 38 do *Estatuto da Corte Internacional de Justiça* com o artigo 2 da *Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados*. Assim, entendemos os tratados como acordos internacionais que expressam, por escrito, a conciliação das vontades das partes, sujeitos de direito internacional, com a intenção de produzir os efeitos desejados no âmbito da vontade manifestada. Este recurso de gestão das relações entre os Estados tem ficado evidente nos processos de construção do regionalismo.

Além dos tratados, existem outras fontes de direito regional, como os costumes, que podem ser analisadas, no caso da África Austral, no sentido da gama de práticas e experiências partilhadas pelos Estados, incluindo a luta contra os regimes racistas coloniais e minoritários e a luta pela autodeterminação dos povos, através dos movimentos de libertação, que servem de referência na atuação das elites governantes dos Estados membros, assumindo-as com a convicção da sua obrigação. De fato, “Historically, African peoples and individuals have resisted oppression and domination. For instance, they resisted colonial rule” (Manirakiza, 2019, p. 94).

No que diz respeito à jurisprudência, na região que integra a SADC, há um contributo significativo da jurisprudência internacional na aplicação e interpretação das normas jurídicas que regulam as relações regionais. No entanto, coexistem na região tradições jurídicas puras e mistas, cujos princípios têm um impacto diferente no processo de aplicação e interpretação das leis. Com efeito, se por um lado existem estados como Angola, Moçambique e a República Democrática do Congo pertencentes à tradição do sistema romano-germânico ou do direito civil, por outro, estados como a Zâmbia e o Zimbabué estão ligados ao Tradição anglo-saxônica ou direito consuetudinário. Além disso, existem também estados como a África do Sul e o Botswana que possuem um



sistema híbrido que se refere tanto ao direito civil como ao sistema de direito consuetudinário (Zongwe, 2020). Contudo, esta diversidade de tradições e sistemas jurídicos não atinge o estágio que Cede (2002, p. 151) chama de “clash of legal civilizations”, porque a história partilhada de cooperação política permite à elite governante dos Estados promover e procurar garantir tecnicamente a solidariedade regional e a procura de segurança, superando questões de diversidade de tradições jurídicas.

As outras fontes do direito internacional são os atos das organizações internacionais, na medida em que produzem e incentivam o direito não vinculativo como “non-mandatory rules, that is, instruments that interpret or inform our understanding of binding legal norms or represent promises that create expectations about future conduct” (Guzman and Meyer, 2010, p. 174). Conforme enfatizado por Deng e Adeola (2021, p. 60), soft law “are supporting hard law formations” e não são apenas o resultado de Estados considerados individualmente, pois os produzem principalmente através de organizações internacionais que os promovem em diversas formas, tais como as leis modelo, os contratos modelo e as recomendações legais. Este aspecto também é sublinhado por Kaufmann-Kohler (2010) quando afirma que, com a globalização, as instituições internacionais têm promovido cada vez mais soft law.

As organizações internacionais possuem atos que podem ser distinguidos em regras; decisões individuais; atos preparatórios, definitivos, vinculativos e facultativos. Este papel normativo legal estende-se às organizações regionais. Conforme observado por Wallace (2016, pp. 225-226), “Regional Organizations enjoy varying degrees of legal personality and if this should extend to a treaty-making competence, the organization in question may shape substantive international law by participating in treaties” (see also Perišić, 2016). Na região da África Austral existem alguns exemplos de *soft law*, como a *Lei Modelo do Banco Central da SADC*, que inclui princípios fundamentais que permitem a constituição de uma estrutura jurídica e operacional convergente dos Bancos Centrais dos Estados da SADC, promove a adoção de princípios que visam a independência operacional dos Bancos Centrais e cria padrões de responsabilização e transparência, colaborando, assim, para a harmonização financeira da região.

Consequentemente, o direito é um elemento intrínseco aos processos de negociação, especialmente em contextos de construção de uma ordem regional. Assim, é necessário considerar os elementos políticos que geram o direito da ordem regional prevalente na África Austral e elencar os acordos que corporizam direito desta ordem regional em que ocorrem as negociações regionais. Neste sentido, os tratados, os protocolos, as declarações, as cartas e os memorandos de entendimento constituem o quadro jurídico-normativo existente na SADC.

O Tratado da SADC foi assinado em Windhoek (Namíbia), em 17 de Agosto de 1992, e os 16 seguintes Estados são actualmente membros da organização regional: Angola, Botswana, Comores, República Democrática do Congo, Esuatini, Lesoto, Madagáscar, Malawi, Maurícias, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Seicheles, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabué. O texto original do Tratado da SADC de 1992 foi alterado nos anos de 2001, 2007, 2008 e 2009, conforme descrito na tabela 1.





**Tabela 1 - Alterações ao Tratado**

<b>Data</b>	<b>Natureza da Alteração</b>	<b>Descrição</b>
2001	Acordo de Alteração do Tratado	Modifica o Preâmbulo e o índice; adiciona artigos sobre a adesão à SADC e à troika.
2007	Acordo que altera o Artigo 22.º do Tratado da SADC	Descreve as condições para uma alteração a um protocolo.
2008	Acordo que altera o Tratado da SADC	Descreve o estabelecimento de Comitês Ministeriais Sectoriais e as funções de gestão executiva da SADC.
2009	Acordo que altera os artigos 10.º e 14.º do Tratado da SADC	Descreve a estrutura e nomeação da gestão executiva do Secretariado da SADC.
2009	Acordo que altera o Artigo 10.º-A do Tratado da SADC	Descreve a composição do Comité Ministerial do órgão responsável pela coordenação dos seus trabalhos e das suas estruturas.

Fonte: SADC.INT

Além do Tratado da SADC, entre os protocolos, importa destacar dois que corporizam, na sua essência, o legado histórico e os ideais para a constituição da organização regional da África Austral: o *Protocolo sobre Cooperação em Política, Defesa e Segurança*, e o *Protocolo sobre Comércio*.

O Protocolo sobre *Cooperação em Política, Defesa e Segurança* foi assinado em Blantyre em 14 de Agosto de 2001 e tem como objetivo geral promover a paz e a segurança na África Austral. Este Protocolo promoveu a criação do *Pacto de Defesa Mútua* que determina um conjunto de reações colectivas dos estados da SADC a situações de ameaça à segurança contra um dos seus membros. O *Protocolo sobre Comércio* visa, entre outros objetivos, promover a liberalização do comércio intrarregional de bens e serviços, com base em acordos comerciais justos, equilibrados e mutuamente benéficos, aumentar o desenvolvimento económico, a diversificação e a industrialização da região e estabelecer uma Zona de Comércio Livre (ZCL) na África Austral.

Esta análise dos tratados resultantes das negociações regionais, que também orientam a sua estrutura normativa, permite concluir que, como fonte de direito regional, no âmbito da construção de nova ordem na África Austral, os tratados têm merecido especial consideração. Portanto, a produção normativa de instrumentos jurídicos para o processo de integração na África Austral tem sido frutífera. Esta estrutura jurídica, como elemento de construção de relações pacíficas, cooperativas e integrativas, revela a importância da dimensão jurídica na negociação da integração regional, conforme discutido a seguir.

### **A dimensão jurídica das negociações de integração regional na África Austral**

Os instrumentos de planeamento, discussão e implementação da integração regional têm uma dimensão jurídica significativa. Tal como noutras actividades humanas, nas relações regionais, o direito e as negociações estão interligados (Cede 2002). As negociações estão duplamente ligadas ao direito porque se, por um lado, o direito se manifesta como um elemento regulador da interação social que ocorre nas negociações, por outro, os





resultados das negociações contêm um âmbito de aplicação jurídico. O direito é o ramo do conhecimento normativo e social que delimita a atuação dos agentes em suas interações sociais e, ao mesmo tempo, resulta das discussões políticas entre os atores sociais e define o quadro em que ocorrem as interações futuras.

Nas relações regionais, o direito e as negociações estão interligados não só no sentido de o direito servir como instrumento técnico para a realização de negociações, especialmente com intencionalidade política, mas também porque servem de enquadramento e, portanto, muitas vezes condicionam as opções políticas existentes. Assim, o direito circunscreve a órbita das negociações e torna possível fazer cumprir os acordos. Desde o fim do Apartheid na África do Sul como factor que inaugurou uma nova ordem regional na África Austral, as negociações conduzidas ao abrigo do direito desta nova ordem regional têm em conta as condições de natureza jurídica e política.

Ao mesmo tempo em que as negociações regionais ocorrem no âmbito de um quadro normativo em que prevalece o direito, especialmente através de suas fontes, os acordos que decorrem das negociações regionais adquirem uma conformação jurídica própria que se torna fonte de direito. Portanto, as negociações regionais são ao mesmo tempo fonte e resultado do direito regional. No contexto das relações regionais, as negociações têm um papel fundamental na definição dos termos e condições da interação, manifestando-se na sua dimensão jurídica. Contudo, uma vez definida a estrutura jurídica para discussão, o direito torna-se o elemento enquadrador das negociações regionais.

Se as negociações podem ser apresentadas como pertencentes ao eixo da gestão política regional, o direito delimita o âmbito normativo do seu desenvolvimento. Assim, os advogados desempenham um papel relevante nos processos de negociação internacional, quer como consultores, ou como principais condutores das negociações (Powell, 1991). Com efeito, a dimensão jurídica desempenha um papel importante nas negociações, pois permite delimitar o âmbito de atuação dos negociadores. A condução das negociações não pode ignorar as normas jurídicas que regulam o objeto da negociação e a aplicação do acordo para a sua eficácia.

No contexto das relações regionais, é importante considerar, por um lado, que as negociações são conduzidas, em conformidade com o quadro jurídico em vigor, e, por outro, os acordos estabelecidos na sequência das negociações regionais devem ter conteúdo e força jurídica para a sua implementação. Portanto, deve ser dada atenção à gama de tratados que existem na região e que incorporam o quadro jurídico para as relações entre os Estados da África Austral. Assim, os Estados membros da SADC devem ter em conta o conjunto de instrumentos jurídicos que regulam as relações regionais, em geral, e as interações dos estados em sectores específicos.

**Tabela 2 - Instrumentos Jurídicos da SADC (Continua)**

<b>Tipo</b>	<b>Nº</b>	<b>Instrumento Jurídico</b>
Tratado	1	Tratado da SADC
	2	Acordos que alteram o Tratado da SADC
Protocolos	3	Protocolo da SADC Sobre Imunidades e Privilégios
	4	Protocolo da SADC sobre Sistemas de Cursos de Água Compartilhados (substituído pelo Protocolo Revisto)
	5	Protocolo da SADC sobre Energia



	6	Protocolo da SADC sobre Transportes, Comunicações e Meteorologia
	7	Protocolo da SADC sobre a Luta Contra as Drogas Ilícitas
	8	Protocolo da SADC sobre Comércio
	9	Protocolo da SADC de Educação e Formação
	10	Protocolo SADC sobre Mineração
	11	Protocolo da SADC sobre o Desenvolvimento do Turismo
	12	Protocolo da SADC sobre Saúde
	13	Protocolo da SADC sobre Conservação da Vida Selvagem e Aplicação da Lei
	14	Protocolo da SADC sobre Tribunal e Regulamento
	15	Protocolo da SADC sobre Assuntos Jurídicos
	16	Protocolo SADC sobre Cursos de Água Compartilhados
	17	Protocolo de Alteração do Protocolo da SADC sobre Comércio
	18	Protocolo da SADC sobre Política, Defesa e Cooperação de Segurança
	19	Protocolo da SADC sobre Controlo de Armas de Fogo, Munições e outros Materiais
	20	Protocolo da SADC sobre Pescas
	21	Protocolo da SADC sobre Cultura Informação e Desporto
	22	Protocolo da SADC contra a Corrupção
	23	Protocolo da SADC sobre Extradicação
	24	Protocolo SADC sobre Silvicultura
	25	Protocolo da SADC sobre Assistência Jurídica Mútua em Matéria Penal
	26	Protocolo da SADC sobre a Facilitação do Movimento das Pessoas
	27	Protocolo da SADC sobre Finanças e Investimento
	28	Protocolo da SADC sobre Ciência, Tecnologia e Inovação
Pacto	29	Pacto de Defesa Mútua da SADC
Acordos	30	Alteração ao Tratado da SADC
	31	Alteração do Protocolo sobre o Tribunal
	32	Alteração do Protocolo da SADC sobre Corrupção
	33	Alteração do Protocolo da SADC sobre Género e Desenvolvimento
	34	Acordo sobre a criação da Comissão do Curso de Águas do Zambeze
Cartas	35	Sobre a Organização Regional de Turismo da África Austral (RETOSA)
	36	Sobre o Estabelecimento do Centro de Coordenação de Pesquisa e Desenvolvimento Agrícola
	37	Sobre Direitos Sociais Fundamentais
Declarações	38	Sobre Género e Desenvolvimento
	39	Para uma África Austral Livre de Minas Antipessoais
	40	De Produtividade
	41	Sobre as Armas de Fogo, Munições e outros Materiais Relacionados
	42	Sobre a Protecção dos Refugiados na África Austral
	43	Sobre as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC)
	44	Sobre o Papel da Informação e da Comunicação na Construção da SADC
	45	Sobre a Cooperação Regional em Matéria de Concorrência e Políticas de Consumo
	46	Sobre a Erradicação da Pobreza e o Desenvolvimento Sustentável
	47	Sobre VIH e SIDA
	48	Sobre Agricultura e Segurança Alimentar
	49	Sobre o Desenvolvimento e Empoderamento da Juventude na SADC
	50	Sobre o Desenvolvimento de Infraestruturas Regionais
	51	Apelo Regional da SADC para Apoio Humanitário e de Recuperação
Memorandos de Entendimento	52	Sobre a Padronização, Garantia de Qualidade, Acreditação e Metrologia na SADC (SQAM)
	53	Sobre a Cooperação em Tributação e Assuntos Relacionados
	54	Sobre Convergência Macroeconómica
	55	Sobre a Cooperação no Domínio da Política de Concorrência, Legislação e Fiscalização
	56	Sobre a Brigada de Alerta da SADC
	57	Sobre a Nova Sede da SADC
	58	Entre a SADC e as Câmaras de Comércio Associadas da SADC

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Unidade Jurídica do Secretariado da SADC.



No que diz respeito à condução das negociações regionais, é importante notar a diferença que surge pelo facto de serem bilaterais ou multilaterais. Com efeito, como sublinha Cede (2002), se o grau de informalidade é maior nas negociações bilaterais, o mesmo não se pode dizer das negociações multilaterais caracterizadas por conferências diplomáticas e com uma intervenção cada vez mais acentuada de organizações internacionais com padrões, consensos e compromissos próprios que são geralmente preferidos ao princípio da maioria, que é adotado apenas nos casos em que a unanimidade não é possível (ver também Powell, 1991).

No caso da SADC, embora o processo de integração regional tenha absorvido subsídios resultantes de negociações e consultas bilaterais, é privilegiada a dimensão multilateral das negociações dos protocolos, mediadas pelas estruturas da SADC. Neste sentido, foi adoptado o princípio do consenso, procurado, por vezes, através de longos períodos de consulta e negociação informal e formal. Assim, por exemplo, o *Protocolo sobre Comércio da SADC*, embora tecnicamente detalhado, deixou espaço político para flexibilidade na sua implementação.

Portanto, a dimensão jurídica é duplamente importante para o processo de negociação da integração regional, pois, por um lado, marca o alcance do processo e, por outro, na forma de tratado, manifesta-se como resultado da negociações. Contudo, observando a relação das elites dos partidos que atualmente governam os Estados da África Austral, remontando às décadas de 1960 e 1970, os factores sociais e históricos são cruciais para a compreensão da flexibilidade política da discussão e aplicação dos protocolos resultantes da negociação sobre a integração regional. Consequentemente, como mecanismos de gestão das relações, as negociações estão imbuídas de um valor social e histórico que não deve ser reduzido dos jogos de poder ou dos imperativos legais.

### **A ZCL-SADC e os instrumentos de integração regional**

O Zona de Comércio Livre da SADC (ZCL-SADC) é uma das formas iniciais de integração regional, pois consiste em eliminar as restrições ao comércio entre os Estados membros, proporcionar melhores condições para o comércio de bens e serviços e harmonizar os padrões de controle de qualidade. É este instrumento que está a ser implementado no âmbito da agenda de integração regional na África Austral.

No âmbito da SADC, houve necessidade de reestruturação institucional da organização e do desenho de um plano estratégico cuja natureza fosse indicativa e que abrangesse duas vertentes principais, a integração económica e o desenvolvimento regional. Este plano baseou-se no *Tratado da SADC* e nas suas Emendas, bem como na agenda comum da região. Assim, o *Plano Estratégico Indicativo de Desenvolvimento Regional (RISDP)* constitui o plano que fornece orientação estratégica aos objectivos, programas e projectos da SADC, visando a integração económica da região. Ele, define as metas a alcançar, as ações necessárias e os objetivos prioritários para enfrentar os desafios da integração económica regional.

Embora tenha sido formulado em Março de 2001 e aprovado na Cimeira de Agosto de 2003, que teve lugar em Dar es Salaam, República Unida da Tanzânia, o RISDP começou a ser implementado apenas em 2005, por um período de quinze anos. Inicialmente



previsto para o período de 2003 a 2018, posteriormente teve em consideração a data da sua aprovação, a implementar para o período de 2005 a 2020.

Para a implementação do RISDP, a reunião do Conselho de Ministros da SADC realizada em Lusaka, República da Zâmbia, em Agosto de 2007, adoptou princípios concebidos para criar confiança e compromisso entre os Estados-membros, bem como sinergias nas diferentes estruturas da organização. Tais princípios são: *adicionalidade*, entendida no sentido de que os programas devem acrescentar valor à integração regional e aumentar a capacidade para alcançar os objectivos da SADC; a *subsidiariedade*, uma vez que as questões sociais e políticas devem ser abordadas ao nível mais imediato (ou local) que seja consistente com a sua resolução; a *geometria variável* que permite considerar que os Estados-membros crescem a ritmos diferentes; e *orientação para o desenvolvimento* em termos de priorização de programas (Comunidade de Desenvolvimento da África Austral, 2017).

Da mesma forma, assinado em 24 de Agosto de 1996, em Maseru, capital do reino do Lesoto, o Protocolo sobre Comércio entrou em vigor em 25 de Janeiro de 2000, após a sua ratificação, e começou a ser implementado em Janeiro de 2001 pela África do Sul, Botsuana, Esuatini, Lesoto, Malawi, Maurícias, Moçambique, Namíbia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabué. Consequentemente, em 2008, foi criada o ZCL.

O *Protocolo sobre Comércio* compreende trinta e nove artigos e constitui o instrumento jurídico básico para a criação e implementação do ZCL-SADC. Adicionalmente, existem cinco anexos que fazem parte do Protocolo, como instrumentos jurídicos para a sua implementação: Anexo I, sobre as Regras de Origem; Anexo IIS sobre Cooperação Aduaneira; Anexo IIIs relativo à Simplificação e Harmonização de Documentação e Procedimentos Comerciais; Anexo IVS sobre Instalações de Transporte e Trânsito; e Anexo VS sobre Desenvolvimento Comercial. Além do protocolo, e no seu âmbito, os ministros da indústria e do comércio aprovaram o *Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Normalização, Garantia de Qualidade, Acreditação e Metrologia*; também foram acordados mais dois anexos do Protocolo: o Anexo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias e o Anexo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio.

Tendo em conta que a região é constituída por países com níveis de desenvolvimento assimétricos, o processo de negociação, que culminou com a aprovação do Protocolo, baseou-se em conceitos e princípios fundamentais. Os principais conceitos que podem ser destacados no âmbito do Protocolo e instrumentos relacionados são: *assimetria*, entendida no sentido de um tratamento diferenciado dos países, considerando os seus níveis de desenvolvimento; a *oferta básica*, que consiste na oferta de desarmamento tarifário feita pelos países à África do Sul; a *oferta diferenciada*, feita por cada país aos demais Estados da região, exceto a África do Sul; e as *categorias de produtos*, que têm a ver com a classificação dos produtos na oferta tarifária aduaneira dos Estados.

Os princípios fundamentais da adesão e implementação do ZCL-SADC são quatro: o *princípio da livre adesão*, em virtude do qual a integração dos Estados membros baseia-se na avaliação económica das vantagens e desvantagens; o *princípio ganha-ganha*, segundo o qual, no equilíbrio global, todos os participantes devem ganhar com a integração comercial e não pode haver perdedores; o *princípio da assimetria*, segundo o qual os Estados mais desenvolvidos devem fazer mais sacrifícios e desarmar-se mais



cedo do que os menos desenvolvidos; e o *princípio da globalidade*, definindo que nada está acordado até que tudo esteja acordado (Lopes, 2016). Para a implementação do protocolo existe um conjunto de instrumentos e mecanismos, entre os quais se destacam: as regras de origem dos produtos comercializados entre os estados membros; as regras de cooperação aduaneira; os mecanismos de simplificação e harmonização de documentos e procedimentos comerciais; os mecanismos de resolução de disputas; a facilitação de comércio; e o agenciamento de carga.

Na sequência do *Protocolo sobre Comércio*, os Estados membros da SADC aprovaram, em 2012, o *Protocolo sobre Comércio de Serviços*, que, embora ainda não implementado, determina as obrigações gerais relativas ao tratamento dos serviços da região, prevendo negociações entre os Estados membros com o objetivo de eliminar gradualmente as restrições ao comércio de serviços, especialmente nos sectores das comunicações, construção, energia, finanças, turismo e transportes.

Portanto, o regionalismo na África Austral baseia-se na história da cooperação na região e é fortalecido pelo processo de construção jurídico-normativa, bem como pela definição de uma agenda comum em que os tratados enquadram normativamente a relação entre os Estados e a estrutura de negociações regionais construindo uma cultura própria de negociação, no sentido de constituir simultaneamente o contexto social em que as negociações acontecem e o resultado da interação dos Estados.

### **Para uma compreensão construtivista**

No domínio das Relações Internacionais, o construtivismo é uma teoria que começou a ser amplamente difundida nas décadas de 1980 e 1990. Nessas décadas, chamou-se a atenção para a importância das ideias e dos valores nos fenômenos sociais, incluindo nas relações internacionais. Assim, como afirmam Nogueira e Messari (2005), Friedrich Von Kratochwill e Thomas Risse-Kappen concordam que a premissa central e comum de todos os construtivistas é que o mundo não é predeterminado, mas construído à medida que os atores agem; o mundo é uma construção social. É a interação entre os atores, os processos de comunicação entre os agentes que constroem os interesses e preferências desses agentes.

Portanto, devemos tomar o construtivismo como uma corrente teórica que propõe a consideração de que a realidade e o nosso conhecimento sobre ela não estão acabados, uma vez que a interação dos atores sociais é um fator essencial na construção da realidade social. O mesmo é dizer que, diferentemente da realidade natural, a realidade social não é um dado prévio, adquirido e consolidado. Para Ruggie (1998), o construtivismo social deve opor-se ao neoutilitarismo e, portanto, apresenta-se em três faces: neoclássico, pós-moderno e naturalista (ver também Hopf, 1998; Wendt, 1992). A teoria construtivista e a sua agenda de investigação têm uma aplicação importante nos processos de regionalismo, para além do contexto ocidental. O construtivismo ajudou a surgir autores que se dedicam a estudos mais regionais e locais. É neste sentido que Acharya (2014) aplicou o conceito de Karl Deutsch de 'security communities' à compreensão da cooperação no Sudeste Asiático.

Os tratados assinados numa região como a África Austral representam o que Queiroz (2009) chama " 'interests' and 'shared common values', being therefore interpreted as



'embodying' the collective will' " dos Estados. No entanto, a não implementação destes instrumentos normativos levanta a possibilidade do seu cumprimento como uma mera agenda formal para a construção da região pelos Estados membros da SADC, sem preocupação com a sua implementação efectiva. Neste caso da África Austral, a dimensão regulatória do direito, interpretada na perspectiva construtivista, pode ajudar a compreender a razão desta opção pela assinatura de tratados regionais, independentemente da sua implementação efectiva, com base nas relações históricas e sociais dos Estados.

Um dos aspectos essenciais do fenómeno do regionalismo, além da contiguidade geográfica, é a afinidade identitária dos Estados membros, ou seja, a dimensão daquilo que autores como Behr e Jokela (2011) apontariam como construção social (ver também Dias, 2011), superando uma abordagem transaccionalista de política externa (Bashirov e Yilmaz, 2020). Assim, a dimensão política está implícita no regionalismo, baseado nas identidades e relações dos Estados (Hettne, 1999), o que justifica a formulação de Benedict Anderson sobre 'imagined communities', no sentido de interpretar as organizações regionais como entidades construídas simbolicamente. Conforme considerado por Poku (1998, p. 41),

*Constructivists do not deny the existence of an independent phenomenal world. Indeed, they insist that each datum remains an inter-subjectively discriminable aspect of the world. However, they do contend that we can never know all the features of the world independent of the discourses about it.*

Esta face das regiões como entidades socialmente construídas na interacção histórica dos Estados permite compreender a criação e evolução da SADC e, sobretudo, a lacuna existente entre a formalidade jurídica e discursiva e a realidade factual das escolhas individuais dos Estados.

A formação e evolução da SADC, no âmbito da cooperação regional na África Austral, são marcadas pela aliança dos ELF, aproveitando a experiência de cooperação em questões de segurança para ser extrapolada no desenvolvimento da integração económica. Tal como salienta Poku (2001), os modelos de colonialismo na África Austral e o papel central da África do Sul como potência contra a qual os outros Estados da região se uniram devem ser considerados como elementos históricos que ajudaram a construir uma identidade regional na região da África do Austral.

A utilização da teoria construtivista para interpretar o direito da nova ordem regional na África Austral pode ajudar a compreender o regionalismo austral como uma articulação dos modelos existentes de arquitetura jurídica, experimentados noutras realidades do contexto internacional como a União Europeia, e a sua realidade endógena. O regionalismo da África Austral pode ser entendido como a assimilação de um projecto ocidental; o que pode ser evidente na forma e estrutura da construção jurídica na região (Lee, 2003). No entanto, este regionalismo na África Austral não é apenas consequência da inspiração externa, é também o resultado da experiência pragmática de cooperação informal entre os Estados da região, cuja natureza é mais política do que jurídica (Khadiagala, 1994; Cilliers, 1999).





## Conclusões

No final deste artigo de investigação sobre o direito da ordem regional prevalente na África Austral como dimensão da construção de uma nova cultura de negociação, concluímos primeiro que o regionalismo na África Austral se manifestou como uma resposta normativa aos desafios e dificuldades vividas pelos Estados no seu processo histórico de formação e afirmação e constituiu-se numa reação e adaptação ao sistema internacional que marcou a região.

Assim, no âmbito da nova ordem regional na África Austral, está a ser desenvolvida uma cultura de negociação, tendo em conta que a África do Sul é um factor para a compreensão da construção de esquemas de cooperação institucional na África Austral, tanto durante o Apartheid, sob o categoria de inimigo e rival, como reduto dos regimes minoritários da região, e, após sua queda, na categoria de construção de amizades, tornou-se o estado diretor económico.

No entanto, a cultura cooperativa de negociação regional de amizade em formação na África Austral também é caracterizada pelo facto de a África do Sul necessitar de partilhar a sua liderança económica na região, com a influência política de outros Estados que atualmente encaram a integração como uma oportunidade de crescimento e garantia de uma relação de cooperação, superando rivalidades e conflitos, e considerando os mecanismos integrativos como locais de interação social, bem como fóruns de liberalização económica.

Finalmente, a inspiração internacional na construção de uma arquitetura jurídica regional faz parte de um processo de socialização que caracteriza a construção do projeto de regionalismo na África Austral. Assim, ao analisar o regionalismo na África Austral não se pode esquecer que os Estados-membros fazem parte das tradições jurídicas existentes e consolidadas, especialmente o direito consuetudinário, e do direito civil, aprendendo com os modelos jurídico-formais de integração estabelecidos noutras regiões. A adopção de outros modelos jurídicos pelos estados da África Austral, a sua internalização não se limita ao processo de replicação. Há adaptação no processo de adoção. Na verdade, na sociedade internacional, ao mesmo tempo que os novos agentes são informados pelas estruturas existentes, eles também informam as mesmas estruturas.

## Referências

- Acharya, Amitav (2014). Global International Relations (RI) and Regional Worlds: A New Agenda for International Studies. *International Studies Quarterly*, 58(6), pp. 47-59.
- Baregu, Mwesiga (2003). Economic and Military Security. In *From Cape to Congo: Southern Africa's Evolving Security Challenges*, edited by Mwesiga Baregu and Christopher Landsberg, pp. 19-30. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Bashirov, Galib and Ihsan Yilmaz (2020). The Rise of Transactionalism in International Relations: Evidence from Turkey's Relations with the European Union. *Australian Journal of International Affairs*, 74(2), pp. 165-184.
- Behr, Timo and Juha Jokela (2011). *Regionalism & Global Governance: The Emerging Agenda*. Notre Europe.





Cede, Franz (2002). The Legal Perspective on International Negotiations. In *International Negotiation: Analysis, Approaches, Issues*, edited by Victor Kremenyuk, 145-158. San Francisco: Jossey-Bass.

Cilliers, Jakkie (1999). Building Security in Southern Africa: An Update on the Evolving Architecture. *ISS, Monograph Series*, 43. Retrieved from <http://www.iss.co.za/Pubs/Monographs/No43/TheLegacy.html>

Deng, Francis M and Romola Adeola (2021). The Normative Influence of the UN Guiding Principles on the Kampala Convention in the Protection of Internally Displaced Persons in Africa. *Journal of African Law*, pp. 65-60.

Dias, Carlos Manuel Mendes (2011). Conceitos, Modelos de Análise de Dinâmicas Regionais e CPLP. *Geopolítica*, 4, pp. 67-111.

Guzman, Andrew and Timothy Meyer (2010). International Soft Law. *Journal of Legal Analysis*, 2 (1), pp. 171-225.

Hettne, Björn (1999). Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation. In *Globalism and the New Regionalism*, edited by B. Hettne, A. Inotai and O. Sunkel, pp. 1-24. New York: St. Martin's Press, Inc / United Nations University, 1999.

Hopf, Ted (1998). The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security* 23, pp. 171-200.

Kaufmann-Kohler, Gabrielle (2010). Soft Law in International Arbitration: Codification and Normativity. *Journal of International Dispute Settlement*, pp. 1-17.

Khadiagala, Gilbert M. (1994). *Allies in Adversity: The Frontline States in Southern African Security 1975-1993*. Athens: Ohio University Press.

Kioko, Ben (2019). The African Charter on Democracy, Elections and Governance as a Justiciable Instrument. *Journal of African Law*, 63, p. 42.

Lee, Margaret C. (2003). *The Political Economy of Regionalism in Southern Africa*. Lansdowne / Boulder: University of Cape Town Press.

Lopes, Carlos Manuel (2016). *Estudo do Impacto da Adesão à Zona de Comércio Livre da SADC nas Receitas Alfandegárias*. Luanda: Secretariado Nacional da SADC.

Manirakiza, Pacifique (2019). Towards a Right to Resist Gross Undemocratic Practices in Africa. *Journal of African Law*, 63, p. 94.

Mirasola, Christopher (2019). "The Role of Secretariats in International Negotiations: The Case of Climate Change. *Harvard Negotiation Review*, pp. 213-214.

Miti, Kataboro (2002). South Africa's Relations with its SADC Neighbours. In *South Africa Since 1994: Lessons and Prospects*, edited by S. Buthelezi and E. Le Roux, 145-159. Pretoria: Africa Institute of South Africa.

Monteiro, Ramiro Ladeiro (2001). *A África na Política de Cooperação Europeia*. 2nd ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.



Ndima, Dial Dayana (2017). The Anatomy of African Jurisprudence: A Basis for Understanding the African Socio-Legal and Political Cosmology. *Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, 50, p. 87.

Ngobeni, Lawrence (2019). The African Justice Scoreboard: A Proposal to Address Rule of Law Challenges in the Resolution of Investor-State Disputes in the Southern African Development Community. *Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, 52, p. 20.

Nogueira, João P. and Nizar Messari (2005). *Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates*. São Paulo: Elsevier Editora.

Perišić, Petra (2016). Some Remarks on the International Legal Personality of Individuals. *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, XLIX, pp. 225-229.

Poku, N. (1998). Constructivism and the Third World Research. *International Relations*. XIV (3), pp. 35-43.

Powell, Dayle E. (1991). Legal Perspective. In *International Negotiation: Analysis, approaches, Issues*, edited by Victor Kremenyuk, pp. 135-147. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Queiroz, Cristina (2009). *Direito Internacional e Relações Internacionais*. Coimbra: Coimbra Editora.

Ribeiro, Manuel de Almeida (2005). O Direito da Nova Ordem Internacional. In *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Joaquim Moreira da Silva Cunha*, Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Ruggie, John Gerard (1998). What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Constructivist Challenge. *International Organization*, 52, pp. 855-885.

SADC (2017). *Summary of the SADC Revised Regional Indicative Strategic Development Plan 2015-2020*. Gaborone: SADC Secretariat.

Schoeman, Maxi (2007). South Africa. In *Security and Democracy in Southern Africa*, edited by Gavin Cawthra, André du Pisani and Abillah Omari, pp. 155-171. Johannesburg: Wits University Press.

Silva, Igor Castelhana (2015). Política Externa Regional de Angola: Mudanças Frente à Ordem Sistémica (1975-2010). *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 4 (7), pp. 139-172.

Sosnowski, Marika (2020). Towards a Typology of Ceasefires: Order Amid Violence. *Australian Journal of International Affairs*, 74(5), pp. 597-613.

Wallace, Rebecca (1997). *International Law*. 3rd ed. London: Sweet & Maxwell.

Wendt, Alexander (1992). Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46 (2), pp. 391-425.

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



Zongwe, Dúnia Prince (2014). *An Introduction to the Law of the Southern African Development Community (Updated)*. GlobalLex. Available at [https://www.nyulawglobal.org/globaled/Southern African Development Community1.html](https://www.nyulawglobal.org/globaled/Southern_African_Development_Community1.html) (Accessed: 04 September 2020).