

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**INTEGRAÇÃO NA ÁFRICA AUSTRAL: A COMUNIDADE PARA O  
DESENVOLVIMENTO DA ÁFRICA AUSTRAL (SADC) E OS  
CONDICIONANTES HISTÓRICOS E POLÍTICOS DA INTEGRAÇÃO**

**Nathaly Silva Xavier Schütz**

**PORTO ALEGRE  
2014**

**NATHALY SILVA XAVIER SCHÜTZ**

**INTEGRAÇÃO NA ÁFRICA AUSTRAL: A COMUNIDADE PARA O  
DESENVOLVIMENTO DA ÁFRICA AUSTRAL (SADC) E OS  
CONDICIONANTES HISTÓRICOS E POLÍTICOS DA INTEGRAÇÃO**

Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política.

Área de Concentração: Política Internacional

Orientador: Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini

**PORTO ALEGRE  
2014**

*Ao Juordan, que eu escolhi para dividir minha vida e que me escolheu para dividir a sua felicidade.*

## **AGRADECIMENTOS**

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) que, através da bolsa, possibilitou a pesquisa para a realização deste trabalho.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, instituição que me acolheu desde a graduação, que preza pela excelência acadêmica e da qual me orgulho de ter feito parte durante todos esses anos.

Ao Prof. Dr. Paulo Fagundes Visentini, que foi orientador não só da minha pesquisa e da minha tese, mas da minha carreira acadêmica. Obrigada por dividir comigo sua paixão pela África.

Aos meus alunos, que me permitem compartilhar o conhecimento e que me fizeram descobrir que poucas coisas podem ser mais enriquecedoras e instigantes do que o ensinar.

Aos amigos da Fronteira, que nos acolheram e são nossa família em Livramento.

Aos meus pais, por terem me ensinado que o conhecimento é o que posso possuir de mais valioso e o único bem que ninguém poderá me tirar.

“Depois da guerra, pensava eu, restavam apenas cinzas, destroços sem íntimo. Tudo pesando, definitivo e sem reparo.

Hoje sei que não é verdade. Onde restou o homem sobreviveu semente, sonho a engravidar o tempo. Esse sonho se ocultou no mais inacessível de nós, lá onde a violência não podia golpear, lá onde a barbárie não tinha acesso. Em todo esse tempo, a guerra guardou, inteiras, as suas vozes. Quando se lhes impôs o silêncio elas mudaram o mundo. No escuro permaneceram lunares.”

Mia Couto, “*Estórias Abensonhadas*”, 1994

## RESUMO

A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) é um dos principais processos de integração regional da África. A criação da Comunidade está fundada no processo de descolonização da África Austral e na mobilização dos Estados da Linha de Frente na contenção das políticas de desestabilização da África do Sul durante o período do *apartheid*. A concepção de regionalismo desenvolvimentista, na qual os processos de integração regionais têm objetivos mais amplos do que os meramente comerciais, vai ao encontro da realidade da África Austral. O conceito de comunidade de segurança também é útil para compreender as relações regionais que envolvem a criação e o desenvolvimento da SADC ao longo das décadas, tendo em vista a sua atuação também nas questões securitárias. O objetivo desse trabalho é analisar a evolução da SADC, desde a sua criação até os anos 2000, enfatizando os aspectos históricos e políticos desse processo. Parte-se do pressuposto de que há uma forte relação entre segurança, desenvolvimento, paz e integração e que não há como a integração econômica aprofundar-se em um contexto de instabilidade político-securitária regional.

**Palavras-chave:** África Austral; integração; SADC

## **ABSTRACT**

The Community for the Southern African Development Community (SADC) is one of the main regional integration processes in Africa. The creation of the Community has its origins in the process of decolonization in Southern Africa and in the Front Line States the mobilization to contain the destabilization policies by South Africa during the apartheid period. The concept of developmental regionalism, in which the processes of regional integration have broader objectives than purely commercial, follows the reality of Southern Africa. The concept of security community is also useful for understanding regional relations involving the creation and development of SADC over the decades, concerning your activity also in security issues. The aim of this study is to analyze the evolution of SADC since its creation until the 2000's, emphasizing the historical and political aspects of this process. It adopts the assumption that there is a strong relationship between security, development, integration and peace and there is no way to deepen economic integration in a context of regional political and security instability.

**Key-words:** integration; SADC; Southern Africa

## RÉSUMÉ

La Communauté de Développement de l'Afrique Australe est l'un des principaux processus d'intégration régionale en Afrique . La création de la Communauté est fondée dans le processus de décolonisation en Afrique australe et dans la mobilisation de les État du Linge de Front pour contenir les politiques de déstabilisation de l'Afrique du Sud au cours de la période de l'apartheid. Le concept de régionalisme développementiste, dans lequel les processus d'intégration régionale ont des objectifs plus larges que purement commerciale, répond à la réalité de l'Afrique Australe . Le concept de communauté de sécurité est également utile pour comprendre les relations régionales sur la création et le développement de la SADC au cours des décennies , en vue de ses performances aussi dans les questions sécuritaire . L'objectif de cette étude est d'analyser l'évolution de la SADC depuis sa création jusqu'aux années 2000 , mettant l'accent sur les aspects historiques et politiques de ce processus . Séjours à l'hypothèse selon laquelle il existe une relation forte entre la sécurité, le développement, l'intégration et la paix et il n'ya aucun moyen d'approfondir l'intégration économique dans un contexte d'instabilité politique et securitaire régionale.

**Mot-clé:** Afrique Australe ; integration ; SADC



## LISTA DE MAPAS

|  |     |
|--|-----|
| Mapa 1: Ocupação Portuguesa séc. XVII.....                                   | 40  |
| Mapa 2: Impérios Coloniais em 1914.....                                      | 44  |
| Mapa 3: Impérios Coloniais em 1925.....                                      | 46  |
| Mapa 4: A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral.....           | 83  |
| Mapa 5: As Comunidades Econômicas Regionais.....                             | 131 |
| Mapa 6: Mercado Comum da África Oriental e Austral.....                      | 134 |
| Mapa 7: União Aduaneira da África Austral.....                               | 144 |
| Mapa 8: Situação das Rodovias na SADC.....                                   | 185 |
| Mapa 9: Volume de Cargas Transportadas nas Ferrovias e Rodovias na SADC..... | 186 |
| Mapa 10: Bacias Hidrográficas da SADC.....                                   | 189 |
| Mapa 11: Plantas de Geração de Energia na SADC.....                          | 191 |

## LISTA DE TABELAS

|   |     |
|---|-----|
| Tabela 1: Leis Segregacionistas na África do Sul.....                   | 62  |
| Tabela 2: Responsabilidades Setoriais (por país) 1980.....              | 79  |
| Tabela 3: Reponsabilidades Setoriais (por país) 2001.....               | 86  |
| Tabela 4: Objetivos Estratégicos Setoriais do RISDP.....                | 92  |
| Tabela 5: Estratégias do SIPO.....                                      | 113 |
| Tabela 6: Conflitos na SADC.....  | 150 |
| Tabela 7: Classificação dos Países pelo Índice da Freedom House.....    | 171 |
| Tabela 8: Liberdades Civis e Direitos Políticos Freedom House.....      | 172 |
| Tabela 9: Índice Político Combinado Polity Project.....                 | 174 |
| Tabela 10: PIB per capita em dólar.....                                 | 178 |
| Tabela 11: Volume de Comércio, por parceiro, em milhões de dólares..... | 179 |
| Tabela 12: Serviços de Telecomunicação na SADC.....                     | 193 |

## LISTA DE FIGURAS

|  |     |
|--|-----|
| Figura 1: Estrutura Institucional da SADC.....                               | 95  |
| Figura 2: Estrutura da Secretaria da SADC.....                               | 96  |
| Figura 3: Nova Estrutura da Secretaria da SADC 2007.....                     | 100 |
| Figura 4: Estrutura do Órgão para Política, Desenvolvimento e Segurança..... | 106 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|   |     |
|---|-----|
| Gráfico 1: Volume de Comércio.....        | 179 |
| Gráfico 2: Composição do PIB da SADC..... | 182 |

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASAS - Associação dos Estados da África Austral  
ASF - Força Permanente Africana  
CASA - Convergência Ampla para a Salvação de Angola  
CCM - Partido da Revolução  
CECAC – Conferência de Países Africanos do Leste e do Centro  
CEA - Comunidade Econômica Africana  
CER - Comunidade Econômica Regional  
CNA - Congresso Nacional Africano  
COMESA - Mercado Comum da África Austral  
CONSAS - Constelação de Estados da África Austral  
CUF - Frente Unida Cívica  
EAC - Comunidade da África Oriental  
ECCAS - Comunidade Econômica dos Estados da África Central  
ECOWAS - Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental  
FNLA - Força Nacional de Libertação de Angola  
FLS – Estados da Linha de Frente  
FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique  
GRAE - Governo da República de Angola no Exílio  
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano  
IFP - Partido da Liberdade Inkatha  
IGAD - Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento  
IPA - Autoridade Política Interina  
ISDSC - Comitê de Segurança e Defesa Interestatal  
ISPDC - Comitê de Diplomacia e Política Interestatal  
LDF - Força de Defesa do Lesoto  
MANU – União Nacionalista Africana de Moçambique  
MCP - Partido do Congresso do Malawi  
MDC - Movimento pela Mudança Democrática  
MNC - Movimento Nacional Congolês  
MPLA - Movimento Popular de Libertação de Angola  
NEPAD - Nova Parceria para Desenvolvimento da África  
NNLC - Congresso Libertador Nacional Ngwane  
ONU - Organização das Nações Unidas  
OPDS - Órgão para Cooperação em Política, Defesa e Segurança  
OPO – Organização do Povo da Ovambolândia  
OUA - Organização da Unidade Africana  
PAFMECA - Movimento de Liberdade Pan-Africana para África do Leste e Central

PAFMECSA - Movimento de Liberdade Pan-Africana para África do Leste, Central e Austral

PDA - Partido Democrático de Angola

PN - Partido Nacional

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSWS - Protocolo sobre Sistemas de Curso de Água Compartilhados

PUDEMO - Movimento Democrático Unido Popular

RDC - República Democrática do Congo

RISDP - Plano de Desenvolvimento Estratégico Indicativo Regional

SACU - União Aduaneira da África Austral

SADCC - Conferência Coordenada para o Desenvolvimento da África Austral

SADC - Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

SADCBRIG - Brigada de Força Permanente da SADC

SAPP - Pool Energético da África Austral

SARPCCO - Comitê Regional de Coordenação de Chefes de Polícia da África Austral

SEOM - Missão de Observação das Eleições da SADC

SIPO - Plano Indicativo Estratégico para o Órgão

SFTU - Federação dos Sindicatos da Suazilândia

SWAPO - Organização do Povo do Sudoeste Africano

TAA - Associação Africana da Tanganica

TANU - União Nacional Africana da Tanganica

TRASA - Associação de Reguladoras de Telecomunicações da África Austral

UA - União Africana

UAMSHO - Associação para Mobilização e Propagação Islâmica

UDENAMO – União Democrática Nacional do Moçambique

UDF - Força de Defesa da Suazilândia Ubutfo

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento

UNIP - Partido Unido da Independência Nacional

UNITA - União Nacional para Independência Total de Angola

UPA - União das Populações de Angola

ZAPU - União Popular Africana do Zimbábue

ZANU - União Nacional Africana do Zimbábue

ZIPRA - Exército de Libertação Nacional do Zimbábue

ZANLA - Exército Revolucionário Popular do Zimbábue

## SUMÁRIO

|   |     |
|---|-----|
| 1 INTRODUÇÃO.....   | 17  |
| 1.1 Desenho de Pesquisa e Estrutura da Tese.....  | 18  |
| 1.2 Conceitos e Ferramentas de Análise.....   | 25  |
| 1.1.1 O Regionalismo .....  | 25  |
| 1.1.2 O Complexo Regional de Segurança.....   | 27  |
| 2 A ÁFRICA AUSTRAL: UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO .....  | 37  |
| 2.1 A Colonização do Continente Africano: uma visão sobre a África Austral.....                         | 38  |
| 2.1.1 Os Primeiros Contatos .....   | 38  |
| 2.1.2 A Conferência de Berlim e a divisão do Continente Africano .....                                  | 41  |
| 2.1.3 Caso Especial: a África do Sul .....  | 48  |
| 2.2 Descolonização: a construção dos Estados na África Austral.....                                     | 50  |
| 2.2.1 A África Oriental Britânica e a África Central Britânica .....                                    | 51  |
| 2.2.2 O Congo Belga .....   | 55  |
| 2.2.3 As Colônias Portuguesas .....   | 56  |
| 2.2.4 A África do Sul independente, a construção do <i>apartheid</i> e a independência da Namíbia ..... | 62  |
| 2.3 A África Austral na década de 80: o enfrentamento do <i>apartheid</i> .....                         | 66  |
| 3 A COMUNIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO DA ÁFRICA AUSTRAL (SADC).....                                     | 69  |
| 3.1 A Criação da SADC .....   | 70  |
| 3.1.1 O Contexto na África Austral.....   | 70  |
| 3.1.2 Do PAFMECSA aos Estados da Linha de Frente: a origem da SADC.....                                 | 73  |
| 3.1.3 A Transição da SADCC para a SADC .....  | 77  |
| 3.2 Estrutura e Funcionamento.....  | 83  |
| 3.2.1 Órgãos.....   | 84  |
| 3.2.2 A Reforma da SADC em 2001 .....   | 88  |
| 3.3 O Órgão para Cooperação em Política, Defesa e Segurança (OPDS).....                                 | 101 |

|  |     |
|--|-----|
| 3.3.1 A Criação.....   | 101 |
| 3.3.2 O Protocolo de Defesa, Política e Segurança .....  | 104 |
| 4 A SADC E SUAS RELAÇÕES AFRICANAS.....  | 119 |
| 4.1 SADC e UA: o projeto maior de desenvolvimento africano .....   | 119 |
| 4.1.1 A União Africana.....  | 120 |
| 4.1.2 O papel da SADC na integração continental .....  | 125 |
| 4.2 A SADC e as demais CER's da África Austral.....  | 129 |
| 4.2.1 SADC e COMESA: objetivos em confronto? .....   | 133 |
| 4.2.1.1 O Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA) .....  | 133 |
| 4.2.1.2 As relações SADC e COMESA .....  | 135 |
| 4.2.1 SADC e SACU: o impacto da influência da África do Sul .....  | 142 |
| 4.2.1.1 A União Aduaneira da África Austral (SACU).....  | 142 |
| 4.2.1.2 As relações SADC e SACU .....  | 144 |
| 5 SADC: RESULTADOS E POSSIBILIDADES .....  | 149 |
| 5.1 Os problemas políticos-securitários e o papel da cooperação regional .....                                 | 149 |
| 5.1.1 Conflitos e intervenções .....   | 149 |
| 5.1.2 Aspectos institucionais e democráticos .....   | 169 |
| 5.2 Os resultados econômicos: desenvolvimento socioeconômico ou crescimento via liberalização comercial? ..... | 177 |
| 5.2.1 Relações Comerciais .....  | 177 |
| 5.2.2 Projetos de desenvolvimento .....  | 183 |
| 5.2.2.1 Transportes .....  | 184 |
| 5.2.2.2 Energia.....   | 187 |
| 5.2.2.3 Tecnologia da Informação e da Comunicação .....  | 192 |
| 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: AVANÇO OU RETROCESSO?.....   | 198 |
| 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....   | 212 |



## 1 INTRODUÇÃO

A África como um todo, e a África Austral em específico, é uma região de grande relevância para a compreensão das relações internacionais atuais. Marcada por uma grande diversidade tanto político-social e econômica quanto geográfica, o sul da África é também composto de grandes contrastes: ao mesmo tempo em que se tem grandes reservas de recursos naturais, a maior renda per capita média do Continente e um sistema de comunicação e transporte bem desenvolvido, temos também quatro dos quinze países mais pobres do mundo, o conflito no Zimbábue e a mais alta taxa de infecção de HIV da África (BAUER e TAYLOR, 2005).

Primeiramente, cumpre estabelecer que região compreende a África Austral. Será seguida a divisão do Continente Africano adotada por Visentini (2010), baseada nas interações políticas desde a independência dos Estados. A África pode ser, assim, dividida em três subsistemas geopolíticos. O transaariano inclui os Estados árabes do Mediterrâneo, a faixa ao sul do deserto do Saara, os Estados do Golfo da Guiné e a região do Chifre da África. O subsistema da África Central compreende a região dos Camarões até o Quênia, com centro na República Democrática do Congo, incluindo a região dos lagos. Por fim, temos a África Austral, que engloba as ex-colônias inglesas e as ex-colônias portuguesas de Angola e Moçambique.<sup>1</sup>

A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), organização que será objeto de análise, inclui países pertencentes a outros subsistemas africanos, como a República Democrática do Congo, da África Central. Entende-se, contudo, que a compreensão desse processo de integração reside, justamente, nessas relações políticas do subsistema da África Austral, em grande medida, devido à centralidade ocupada pela África do Sul.

Por ser uma região tão diversa, a África Austral é um vasto campo de estudos para a ciência política. Um dos temas de importância significativa não só para a África, mas para todo o sistema internacional, são os processos de integração política e econômica regionais. Segundo Gibb (2007), a integração sempre foi um tema de destaque para os *policymakers* africanos desde a independência dos países e,

---

<sup>1</sup> A Tanzânia, situada no leste da África, é atuante tanto no subsistema da África Central quanto no da África Austral.

normalmente, era carregada de uma motivação muito mais política do que econômica. Como destacam Shaw *et al* (2003), o regionalismo na África, por certo, não é um fenômeno novo. Ao contrário disso, o regionalismo inicia-se ainda no período colonial, refletindo a necessidade dos poderes colonizadores de estabelecer mecanismos mais eficientes de administração e de extração dos recursos das colônias.

O Continente Africano é uma região de importância central para a compreensão das relações internacionais no século XXI e um campo de estudo muito vasto para a academia. Além disso, a África constitui um importante parceiro político e econômico do Brasil e compreender a dinâmica das suas relações políticas, econômicas e sociais com o resto do mundo e entre os países africanos é de grande valia não só para o âmbito acadêmico, mas também para setores governamentais e empresariais.

Os estudos sobre a África, em especial sobre as relações intra-Continente, ainda são muito escassos no país e, por vezes, bastante superficiais. Como destaca Penna Filho (2006), os estudos sobre África nas instituições de ensino superior no Brasil, embora existam e estejam consolidados, restringem-se a períodos históricos específicos, especialmente o pré-colonial. Há, assim, uma escassez de trabalhos sobre a África contemporânea.

As pesquisas sobre processos de integração regionais, por sua vez, centram-se, principalmente, nos casos europeu e sul-americano, ou em trabalhos comparativos, tentando moldar as iniciativas integracionistas à trajetória europeia. Desta forma, associar o estudo das relações africanas com o do regionalismo, sem pautar-se, exclusivamente, por modelos teóricos pré-concebidos e eurocentrados, pode auxiliar no preenchimento de uma lacuna importante na área da ciência política e das relações internacionais no Brasil, avançando no conhecimento de uma região que abriga um dos polos de poder regionais, a África Austral.

### 1.1 Desenho de Pesquisa e Estrutura da Tese

No Continente Africano como um todo, é imperativo, quando se trata de integração, abordar a União Africana (UA) e a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD<sup>2</sup>). A UA foi oficialmente estabelecida em 2002 no lugar da

---

<sup>2</sup> Do original em inglês, New Partnership for Africa's Development.

Organização da Unidade Africana (OUA), criada em 1963; com uma atuação de grande importância para a região, a UA conta com diversos órgãos, tanto de cunho econômico quanto político, e engloba a quase totalidade dos países africanos.<sup>3</sup> O NEPAD, por sua vez, foi lançado ainda durante a existência da OUA, em 2001, e incorporado pela UA e consiste em um programa que visa, entre outras coisas, o desenvolvimento conjunto da África, a erradicação da pobreza e a estabilidade política da região.

Na África Austral, em específico, temos três principais processos de integração regional: a União Aduaneira da África Austral (SACU<sup>4</sup>), o Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA<sup>5</sup>) e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC<sup>6</sup>). A SACU é o processo mais restrito do ponto de vista de membros, pois é composta de apenas cinco países<sup>7</sup>, mas sua importância não pode ser ignorada, já que conta com a participação da África do Sul e é a união aduaneira mais antiga de que se têm notícia, datada do ano de 1910, ainda no período colonial. A COMESA possui uma abrangência geográfica bem maior, incluindo dezenove países<sup>8</sup>, desses, oito também são membros da SADC, evidenciando um dos problemas dos processos de integração na África Austral, qual seja, a múltipla participação dos países<sup>9</sup>; seu foco é primordialmente a integração comercial, com a redução de tarifas e barreiras.

A organização que será objeto principal deste trabalho, contudo, é a SADC. A escolha justifica-se pelas próprias características da Comunidade, cujo escopo de atuação transcende as questões econômicas, avançando em aspectos políticos e militares. Além disso, a SADC é fruto de um processo histórico de aproximação política entre os seus países membros, o que vai ao encontro dos objetivos da pesquisa, de analisar a questão da integração na África Austral além da esfera econômica e em perspectiva histórica.

---

<sup>3</sup> Segundo os dados do sítio oficial da UA, apenas o Marrocos não é membro da organização.

<sup>4</sup> Do original em inglês, Southern African Customs Union.

<sup>5</sup> Do original em inglês, Common Market for Eastern and Southern Africa.

<sup>6</sup> Do original em inglês, Southern African Development Community.

<sup>7</sup> Botsuana, Lesoto, África do Sul, Suazilândia e Namíbia.

<sup>8</sup> Burundi, Ilhas Comoros, República Democrática do Congo, Djibuti, Egito, Eritreia, Etiópia, Quênia, Líbia, Madagascar, Malawi, Maurício, Ruanda, Seicheles, Sudão, Suazilândia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue.

<sup>9</sup> Segundo Gibb (2007), esse problema ocorre, principalmente, nas questões econômicas, já que os países são membros de mais de uma organização e essa participação é muito variada, ou seja, os países-membros da COMESA, por exemplo, não se sobrepõem em absoluto com os da SACU. Isso gera uma impossibilidade prática de cumprir metas de redução de tarifas e/ou quebra de barreiras por parte de países que são membros de duas ou mais organizações, em relação àqueles países que só fazem parte de uma das organizações.

A SADC foi criada em 1980, com o nome de Conferência Coordenada para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC<sup>10</sup>), com a Declaração de Lusaka, envolvendo nove países<sup>11</sup>. A origem da SADC, todavia, é um pouco mais antiga, e data do ano de 1975, quando foi criado o *FrontLineStates* (FNL), ou Estados da Linha de Frente, que visava conter e fazer frente ao *apartheid* na África do Sul (BAUER E TAYLOR, 2005).

Apresenta-se, assim, uma origem histórica e política bastante relevante nos processos de integração não só da África Austral, mas da África como um todo. Como lembra Penna Filho (2006:105), a integração regional no Continente caracterizou-se pela “associação formal de países geograficamente próximos e com forte tendência a aproveitar o legado deixado pela era colonial”.

Nesse contexto de integração regional na África Austral, a relação entre integração econômica, desenvolvimento e segurança é muito presente e, muitas vezes, negligenciada pelas análises centradas em apenas um dos temas. O problema de pesquisa, assim, concentra-se no aspecto mais político dos processos de integração da região, especialmente os condicionantes históricos dessa aproximação, sem, contudo, desconsiderar as relações econômicas, e tem como objeto de estudo principal a SADC, desde a sua origem, em 1980, até a primeira década dos anos 2000. A questão que norteia o trabalho, assim, é: *Como variáveis históricas – processo de colonização e descolonização e desenvolvimento de regimes de minoria branca – influenciaram nos processos de integração regional na África Austral, contribuindo ou não para uma aproximação mais política – cooperação securitária e mecanismos de resolução de conflitos – ou mais econômica – liberalização de comércio e investimentos?*

O principal mecanismo utilizado para integração e aumento do comércio entre os países é a liberalização. Como destaca Dokken (2008), todavia, não há nenhuma evidência de uma relação positiva entre liberalização e integração econômica nas regiões onde existem problemas de segurança. Ou seja, os mecanismos tradicionais de integração não necessariamente levam à paz. Laakso (2005) lembra que as principais correntes teóricas sobre integração afirmam que os processos de integração regionais iniciam-se pela cooperação econômica e cultural e, apenas no último estágio, avançam

---

<sup>10</sup> Do original em inglês, Southern African Development Coordination Conference.

<sup>11</sup> Angola, Botsuana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

para a construção de uma comunidade de segurança; a África, todavia, estaria desafiando essa lógica. Como afirma Francis (2006b), a segurança e a paz regional são pré-requisitos para o crescimento econômico, o desenvolvimento sustentável e o progresso social.

A relação entre integração e soberania também pode ser entendida de outra forma quando tratamos a África Austral. Como lembra Vizentini (2010b), a integração regional, no caso da SADC, gera uma reação diversa do esperado, constituindo, também, um mecanismo de afirmação nacional e fortalecimento da soberania. Como destaca Herbst (2000), a formação dos Estados na África segue um caminho diferente daquele seguido pela Europa e teorizado na obra de Tilly (1996). Ao contrário do contexto de conflito e de guerra como mecanismo de construção dos Estados, a cooperação caracteriza o processo de formação do Estado no Continente Africano.

Entende-se, assim, que pelas características específicas do processo de integração na África Austral, como as independências relativamente recentes, a integração é uma forma de afirmação da soberania, e não de enfraquecimento, como poderia esperar-se, tendo em vista as considerações sobre outros processos de integração.

Isso implica, como destacam Dunn e Hentz (2003), considerar os processos de integração sob uma nova perspectiva, a do Estado em construção, e não do Estado como uma entidade estática. Da mesma forma, Khadiagla (2001) enxerga na ação conjunta a grande força dos Estados da África Austral. Segundo o autor, a união regional em torno de temas críticos desde a década de 60 permite a esses países uma maior projeção dos seus anseios e necessidades.

Partindo-se do pressuposto de que existe uma forte relação entre segurança e desenvolvimento, como abordado por Francis (2006), bom como dos conceitos de complexo regional de segurança e comunidade de segurança de Buzan e Waever (2003), tem-se como *hipótese central do trabalho a existência de uma aproximação política entre os países, centrada nas questões de segurança e democratização, que antecedeu a preocupação com os temas econômicos. O avanço nos temas políticos e de segurança – identificados pela promoção de instituições democráticas e pelo desenvolvimento de mecanismos de cooperação securitária, ou seja, a evolução na direção de uma*

*comunidade de segurança – seria necessário para que fosse possível uma integração econômica efetiva – redução de barreiras tarifárias e aumento do comércio e dos investimentos – na região.* Entende-se, assim, que as raízes da integração na África Austral encontram-se nos aspectos políticos e que, portanto, os problemas de segurança e de fortalecimento das instituições democráticas devem ser solucionados antes de avançarmos em temas econômicos.

Ante o exposto acima, considerando os pressupostos e a hipótese do trabalho, os objetivos da pesquisa a ser desenvolvida podem ser elencados da seguinte forma:

- (1) Analisar os aspectos sócio-políticos, em perspectiva histórica, que impulsionaram e condicionaram a aproximação entre os países da região.
- (2) Verificar em que medida a integração na região atua como um mecanismo de fortalecimento dos Estados, através de um impulso da institucionalização.
- (3) Analisar o grau de integração securitária já existente e verificar a eficácia do Órgão de Política, Defesa e Segurança como mecanismo para tal integração.
- (4) Analisar os problemas originários da multiplicidade de estruturas de integração que se sobrepõem na região e verificar o impacto que a participação dos países membros da SADC em outros processos de integração, notadamente a SACU e a COMESA, tem no fortalecimento da instituição.

A compreensão de um processo de integração implica, primeiramente, uma aproximação com as concepções de regionalismo. Para tanto, nos valeremos da perspectiva de regionalismo desenvolvimentista, mais especificamente aquela desenvolvida no trabalho de Hentz (2005). O regionalismo desenvolvimentista é o que melhor se adequa ao caso da SADC, considerando suas características de desenvolvimento setorial e preocupações que transcendem a questão meramente comercial.

Tendo em vista a análise de aspectos políticos e de segurança, é de grande valia ferramentas analíticas que contemplem, também, esse âmbito de integração. O conceito de complexo regional de segurança e de comunidade de segurança, desenvolvidos por Buzan e Weaver (2003), assim, junto à ideia de regionalismo desenvolvimentista, vão

ao encontro do objetivo do trabalho, de investigar os aspectos políticos da integração na África Austral e sua relação com as questões econômicas.

Adicionalmente, será empregada a relação feita por Francis (2006, 2006b) entre desenvolvimento, segurança e paz. Essa abordagem sintetiza aspectos tanto políticos-securitários quanto econômicos, além de ser um estudo voltado para a realidade africana. É de grande utilidade, assim, para adequarmos os conceitos para o caso da SADC, bem como relacionar o regionalismo desenvolvimentista com o complexo regional de segurança.

No que tange aos aspectos metodológicos, o trabalho valer-se-á de uma análise dos documentos produzidos pelas organizações em questão, em especial a SADC. Aliada a essa análise, está uma revisão bibliográfica, que visa investigar o conhecimento acadêmico já desenvolvido acerca do tema, dando ênfase, principalmente, a visão africana do processo de integração na África Austral e as relações entre os países do Continente.

A avaliação dos aspectos de segurança e militares será baseada, em parte, na base de dados do Stockholme International Peace Research Institute (SIPRI). O SIPRI tem séries históricas longas e uma periodicidade anual, o que garante uma análise mais ampla, além de concentrar informações de outras bases de dados, como o Conflict Barometer. No que tange à questão da institucionalização, empregaremos os dados da Freedom House, não como indicadores prontos, mas como sinalização de uma tendência a ser complementada com a análise documental. As variáveis econômicas serão investigadas a partir dos dados da própria SADC, a qual fornece informações tanto de comércio quanto de produto interno bruto e outros indicadores, o que possibilita avaliar o nível de integração entre os países em questão.

Vale ressaltar que, apesar de serem utilizados bases de dados e índices econômicos, o trabalho não empregará métodos quantitativos puros, como regressões, por exemplo. A análise dos dados será feita qualitativamente, como complemento à investigação documental e da bibliografia. O uso dos dados, dessa forma, tem o intuito de confirmar ou negar as impressões e conclusões extraídas a partir de levantamento bibliográfico-documental, permitindo, assim, verificar a aplicabilidade da hipótese.

O trabalho está dividido em quatro capítulos, além da introdução e da conclusão. O primeiro capítulo é dedicado a uma aproximação com o tema da África Austral, especialmente do ponto de vista histórico. No segundo capítulo, será abordada a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral propriamente dita. O terceiro capítulo versará sobre as relações da SADC dentro do Continente Africano. O último capítulo irá tratar dos avanços já alcançados pela SADC, tanto do ponto de vista econômico quanto político securitário.

O primeiro capítulo será dividido em três seções e introduzirá o tema que será desenvolvido ao longo da tese. A primeira seção, assim como as outras duas subsequentes, contempla uma retomada histórica, descrevendo o processo de colonização da África Austral. Na segunda seção, seguindo o curso histórico, abordaremos o processo de descolonização e formação dos Estados na região. A última seção será um panorama da situação político-social da África Austral na década de 80, período no qual é fundada a SADC.

O segundo capítulo irá tratar da SADC em maiores detalhes e é composto por três seções. A primeira seção será sobre a criação da SADC, as instituições que a antecederam e as mudanças sofridas ao longo da sua formação. Na segunda seção ingressaremos nos aspectos mais estruturais e de funcionamento da organização em questão. A terceira seção será dedicada ao Órgão para Cooperação em Política, Defesa e Segurança, o OPDS, sua criação, seu funcionamento e seus efeitos na política de segurança comum da região.

O terceiro capítulo versará sobre as relações da SADC com outras organizações do Continente, e está dividido em duas seções. Na primeira seção faremos uma análise da relação entre a SADC e a União Africana, bem como do papel do NEPAD para o desenvolvimento da região. A segunda seção irá investigar o possível conflito da SADC com as outras duas organizações regionais existentes na África Austral, a COMESA e a SACU, em especial a questão da múltipla participação dos Estados membros.

O último capítulo trará uma análise da situação atual da SADC e das suas perspectivas futuras e será dividido em duas seções. Na primeira parte, iremos tratar dos aspectos políticos e de segurança. Serão abordados tantos os conflitos e intervenções



quanto à situação política dos países. A segunda parte será dedicada aos aspectos econômicos, os dados de comércio e crescimento e, principalmente, os programas de desenvolvimento liderados pela organização.

## 1.2 Conceitos e Ferramentas de Análise

A compreensão do processo de integração na África Austral e da própria construção dos Estados da região implica a análise de alguns conceitos prévios. O objetivo dessa seção, assim, não é elaborar uma longa construção teórica, mas sim estabelecer alguns conceitos e perspectivas teóricas que permitam um melhor entendimento da integração e da África Austral.

### 1.1.1 O Regionalismo

O ponto de partida para a análise do processo de integração na África Austral é identificar que tipo de integração está sendo tratada. As noções no âmbito jurídico e as próprias teorias de comércio são um vasto campo teórico sobre a união de países sob a forma de organizações regionais. O objetivo, aqui, não é, todavia, tecer uma revisão bibliográfica de todas essas abordagens. O intuito é situar a integração na África Austral dentro do fenômeno do regionalismo.

Por certo, não é possível tratar de iniciativas de integração regionais sem definir que tipo de regionalismo estamos analisando. Pode-se identificar duas grandes linhas de análise atuais<sup>12</sup>: o regionalismo aberto e o regionalismo desenvolvimentista. Essas novas perspectivas de regionalismo desenvolveram-se, como ressaltam Stephan *et al* (2006), no final da Guerra Fria, com a nova onda de democratização nos países do Leste Europeu, África e América Latina.

Antes de passar para a definição das duas correntes, é possível identificar algumas características compartilhadas por ambas e que contrastam com a visão antiga de regionalismo. O novo regionalismo é um processo que nasce, de fato, na região, contrapondo-se a ideia de algo imposto pelas superpotências, no período da Guerra Fria. Outro aspecto que o diferencia dos processos anteriores são os objetivos, mais

---

<sup>12</sup> Não será abordado, aqui, o “velho” regionalismo, exemplificado pela integração na Europa, e que não se adequaria as análises de casos de integração nos países em desenvolvimento, conhecido como “segunda onda de regionalismo”.

abrangentes, envolvendo aspectos políticos e sociais, ao invés de questões meramente econômicas. Por fim, o novo regionalismo engloba mais atores no processo, como a própria sociedade civil e as empresas transnacionais, e não somente os Estados (STEPHAN *et al*, 2006).

O regionalismo aberto está fortemente relacionado com a visão econômica neoliberal e com as teorias econômicas de integração clássicas. Já o regionalismo desenvolvimentista enfatiza a importância da estrutura institucional e da cooperação política para alcançar a integração, e não estritamente as forças do mercado. Além disso, essa perspectiva desenvolvimentista, como destaca Söderbaum (1998), aborda outras dimensões além da economia e considera de grande relevância a participação da sociedade civil e de outros atores além do Estado. Nas palavras de Shaw *et al* (2006:283) no regionalismo desenvolvimentista:

[...] outros fatores que não o comércio e os investimentos importavam, e o resultado final era uma abordagem multifacetada e eclética, na qual a ambição política de estabelecer uma identidade e coerência regionais parece ser de fundamental importância. (Tradução nossa)<sup>13</sup>

Como lembra Hentz (2005), essa estratégia desenvolvimentista significa, também, uma forte presença do Estado e um papel importante na condução da economia. A questão do papel do Estado, contudo, deve ser empregada com certa cautela. No caso da África Austral, os Estados ainda estão em processo de construção e, portanto, não devem ser considerados como unidades de análise fechadas. Dunn e Hentz (2003) afirmam que o regionalismo desenvolvimentista é uma ferramenta de análise útil para esses casos, já que permite a investigação do processo de formação do Estado, considerando a construção das suas instituições e a importância dos atores individuais.

Em relação ao papel do Estado, Simon (2003) afirma que a concepção mais ampla de regionalismo desenvolvimentista envolve a participação de outros atores, como já foi mencionado anteriormente. Desta forma, os Estados e outros agentes oficiais seriam apenas alguns de um grupo de atores, interagindo de maneira complexa com organizações da sociedade civil, empresas privadas e instituições internacionais do próprio processo de integração e de outras organizações.

---

<sup>13</sup> [...] factors other than trade and investment mattered and the end result was an eclectic and multifaceted approach in which the political ambition of establishing regional coherence and identity seems to be of primary importance.

Stephan *et al* (2006) corroboram essa perspectiva, destacando o papel desses outros agentes, de modo que, nesse sentido, o regionalismo não deve ser entendido como um resultado de fatores estruturais, mas como um instrumento para alterar estruturas já existentes e criar novas oportunidades e alianças. Shaw *et al* (2003) também defendem essa posição, afirmando que, no caso da África, o Estado não deve ter um papel maior que os demais atores no processo de integração regional. Para os autores, devemos voltar à análise para, também, outros aspectos que vão além da estrutura de relação entre os Estados.

Segundo Stephan *et al* (2006), a SADC apresenta características tanto do regionalismo aberto quanto do desenvolvimentista<sup>14</sup>: ao mesmo tempo em segue as diretrizes do regionalismo aberto em questões como comércio e investimentos, tem como prioridades as áreas de infraestrutura e desenvolvimento setorial, além de avançar em temas não-econômicos, aspectos característicos do regionalismo desenvolvimentista. Para Simon (2003), a SADC é uma organização regional voltada para o desenvolvimento<sup>15</sup>, embora tenha uma estrutura intergovernamental regida pelo princípio da soberania estatal.

Se forem considerados, contudo, os princípios formadores da SADC e a sua vocação para avançar além das questões econômicas, entende-se que o conceito de regionalismo desenvolvimentista é mais adequado para a análise da Comunidade. Soma-se a isso, o fato de que, como enfatiza Stephan *et al* (2006), esse modelo desenvolvimentista, que prioriza a cooperação em setores como transportes e energia seria a melhor, se não a principal, alternativa para a integração na África Austral.

### 1.1.2 O Complexo Regional de Segurança

É possível tecer análise sobre segurança valendo-se de diversos conceitos e perspectivas teóricas. Por tratar-se de uma região e de um processo de integração, demonstra-se útil o conceito de complexo regional de segurança. Complexo regional de segurança é definido, por Buzan e Waever (2003:44), como

[...] um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos são tão interligados que seus

---

<sup>14</sup> Também tratado como novo regionalismo, embora, aqui, entendamos que o novo regionalismo engloba tanto o regionalismo aberto quanto o desenvolvimentista.

<sup>15</sup> No original, development-oriented.

problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos isoladamente. (Tradução nossa).<sup>16</sup>.

De acordo com os autores, o próprio termo ‘complexo de segurança’ já indica as duas principais características do conceito: a ideia de segurança e a noção de intensa interdependência. Para Dunn e Hentz (2003), a ideia de complexo de segurança, inclusive, é uma grande contribuição para os estudos de casos de regionalismo desenvolvimentista. Nesse caso, vale ressaltar que, para Buzan e Weaver (2003), região consiste em um nível de análise no qual os Estados (ou unidades) estão tão próximos que suas questões de segurança não podem ser consideradas separadamente.<sup>17</sup> De maneira mais abrangente, Buzan (2012:22) define região como “um subsistema de Estados geograficamente unido que é suficientemente distinto em termos de sua estrutura interna e processos para ser significativamente diferenciado do amplo sistema ou sociedade internacional do qual faz parte (Tradução nossa).”<sup>18</sup>

Os complexos regionais de segurança, consoante Buzan e Weaver (2003), englobam quatro níveis de análise. O primeiro é o doméstico, a situação interna dos países, em especial o nível de estabilidade política. O segundo nível são as relações Estado-Estado, que é o que, de fato, constitui a região. Em terceiro, está a relação com outras regiões, a qual, em situações padrão, tem uma importância reduzida, tendo em vista que a própria definição de complexo regional de segurança implica que as relações dentro da região são de maior importância para os seus atores. Por fim, temos o papel que os poderes globais desempenham na região em questão.

Para a presente análise, interessa em especial o segundo nível, já que estamos tratando de uma organização regional. Alguns aspectos do primeiro nível também serão considerados, tendo em vista que, em determinadas situações, os aspectos internos dos países são determinantes para a sua atuação internacional e, conseqüentemente, a sua postura na SADC. Da mesma forma, será considerado, também, o terceiro nível, no que

---

<sup>16</sup> [...] a set of units whose major processes of securitization, desecuritization, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart from one another.”

<sup>17</sup> A definição dos autores de região, portanto, parte exclusivamente da consideração sobre os aspectos de segurança. Sendo assim, é possível que uma região geopolítica não seja considerada por eles um complexo regional de segurança. No caso da região que estamos tratando, a África Austral, essa diferenciação não constitui um problema, tendo em vista que é tanto uma região geopolítica quanto um complexo regional de segurança na classificação.

<sup>18</sup> “a geographically clustered subsystem of states that is sufficiently distinctive in terms of its internal structure and process to be meaningfully differentiated from a wider international system or society of which it is part”.

tange à relação da SADC com outras organizações regionais, quais sejam a COMESA e a SACU, bem como com a União Africana.

Dentro deste conceito mais amplo, Buzan e Weaver (2003) fazem uma distinção entre dois grandes tipos de complexos regionais de segurança: o *standard*, mais próximo de modelo Westphaliano, no qual há um ou mais poderes regionais e uma agenda securitária predominante e comum; e o centrado, no qual um poder, regional ou global, domina a agenda de segurança. Interessa-nos, em especial, o complexo regional de segurança *standard*, por ser o que se aplica à África Austral.

Os complexos regionais de segurança *standard*, no que tange aos padrões de amizade/inimizade, podem ser formações conflituosas, regimes de segurança ou comunidades de segurança. O principal aspecto de segurança, nesses casos, é a relação entre os poderes regionais dentro da região. As formações conflituosas são um padrão de interdependência de segurança determinado pela ameaça de guerra e expectativa do uso de violência. Já os regimes de segurança são um padrão de interdependência de segurança ainda determinado pela ameaça e expectativa do uso de violência, mas restritos por um conjunto de normas de conduta.

Segundo Swart e Plessis (2004), nos regimes de segurança, o principal objetivo da cooperação regional é construir a capacidade do Estado de manter a segurança dos seus cidadãos. A essência desse tipo de complexo regional, assim, é a cooperação baseada em um conjunto de normas compartilhadas. Ainda de acordo com os autores, o que distingue um regime de segurança de outras formações é que ele pode constituir uma forma de segurança comum, mas não de defesa coletiva.

A comunidade de segurança é definida por Buzan e Waever (2003), como um padrão de interdependência de segurança, no qual as unidades não planejam o uso de força nas suas relações. Laakso (2005) descreve a comunidade de segurança como um grupo de Estados entre os quais a guerra torna-se inconcebível e os Estados compartilham o entendimento de que a força não deve ser usada para resolver disputas entre eles. Há, assim, a possibilidade de disputas, mas a capacidade de resolvê-las de maneira pacífica é essencial.

Hammerstad (2005) acrescenta a ideia de que há um alto nível de confiança entre os líderes e também entre as populações, e que esse nível de integração implica fortes interações também nas áreas econômicas, sociais e culturais. Ngoma (2003) utiliza o conceito de Adler e Barnett, identificando comunidade de segurança como um ambiente normativo, no qual se compartilham valores comuns e visa-se a sobrevivência do Estado e a sua soberania.

Swart e Plessis (2004) diferenciam, ainda, dois tipos de comunidade de segurança: as condensadas<sup>19</sup> e as pluralísticas. As primeiras têm um governo comum que garante a expectativa segura de que a mudança pacífica entre os membros irá prevalecer sem a necessidade de preparações para a guerra ou outro tipo de ameaça. Já as comunidades de segurança pluralísticas têm o mesmo objetivo de mudanças pacíficas, mas com menor unidade política, ou seja, não há um controle central formalmente estabelecido, o que torna esse modelo mais factível, pois conserva maior parte da soberania dos Estados.

Os problemas de segurança na África, como destacam Buzan e Waever (2003), estão tanto no nível doméstico quanto nas relações entre os Estados. A origem desses problemas, contudo, são, majoritariamente, questões internas, como os fluxos de refugiados e as guerras civis; nesse sentido, os autores afirmam que a interação em termos de segurança, na região, dá-se, muito mais, pela fraqueza dos Estados do que pela força. Söderbaum (1998) compartilha a opinião dos autores, afirmando que a principal fonte de insegurança da África Austral são os conflitos domésticos.

A África Austral pode ser classificada como um complexo regional de segurança *standard*, com um poder regional central, a África do Sul, e uma organização regional definida<sup>20</sup>. Para Hammerstad (2004), sob uma perspectiva histórica, foram as hostilidades entre o regime do *apartheid* na África do Sul e os seus vizinhos a principal razão para a região ter se tornado um complexo regional de segurança. Inicialmente, como afirmam Buzan e Weaver (2003), a tensão entre o regime segregacionista da África do Sul e os países recém-independentes da região criou um complexo regional de segurança de formação conflituosa. Nesse sentido, a principal característica era a

---

<sup>19</sup> No original, *amalgamated*.

<sup>20</sup> Segundo Buzan e Waever (2003), é preciso ter cuidado ao relacionar as organizações regionais com os complexos regionais de segurança, já que nem sempre essas organizações correspondem a um complexo regional.

interferência mútua em assuntos domésticos polarizada entre a África do Sul e seus aliados, de um lado, e os Estados da Linha de Frente, do outro.

Com o fim do *apartheid* na África do Sul, a região evoluiu de uma formação conflituosa para um regime de segurança, evidenciado pela criação da SADC e incorporação da África do Sul. Os avanços, todavia, como enfatizam Buzan e Waever (2003), foram comprometidos por disputas, em especial entre Zimbábue e África do Sul, e pela estagnação do OPDS, como será visto ao longo do trabalho.

Para Hammerstad (2005), a SADC pode ser entendida como uma comunidade de segurança nascente, um estágio no qual começam a coordenar as suas ações e aumentar sua interação, com o intuito de aumentar a segurança e a confiança mútuas. Em alguns setores, inclusive, a Comunidade já apresenta características de uma comunidade de segurança ascendente, identificada pela construção de instituições regionais e pela redução da sensação de ameaça de um país em relação ao outro<sup>21</sup>.

A estratégia de integração securitária a ser seguida pela SADC, de acordo com Hammerstad (2005), deve ser a de segurança comum, e não de defesa coletiva. A segunda segue a lógica de que um ataque a um dos países é um ataque a todos, a exemplo da OTAN, e, provavelmente, não funcionaria na SADC, já que não há a identificação de um inimigo comum. O conceito de segurança comum já apresenta outro viés, e está mais relacionado com os problemas internos, o que se adequaria melhor a SADC. Para Kupchan e Kupchan (1998), a vantagem da segurança comum está na sua capacidade de mitigar as rivalidades e hostilidades existentes, criando um ambiente onde a agressão é menos provável de acontecer.

Segundo Hammerstad (2005), a segurança comum é a melhor alternativa para a SADC devido a três fatores: as principais ameaças presentes na região são questões domésticas; a escassez de recursos dos países, aliada a grande quantidade de problemas a serem resolvidos, obriga a Comunidade a procurar a estratégia de cooperação mais eficiente possível; é preciso adotar um mecanismo que fortaleça os Estados, já que existem problemas de legitimidade, e um mecanismo de defesa coletiva poderia agravar essa situação.

---

<sup>21</sup> A última fase seria a comunidade de segurança madura, na qual o grau de confiança mútua é alta e a guerra se torna improvável.

Como destaca Kelly (2007), todavia, deve-se ter cuidado ao utilizar as teorias de segurança e integração nos países em desenvolvimento, especialmente na África. A principal preocupação reside nos diferentes problemas e preocupações que os países africanos enfrentam. Nesse sentido, nem sempre o conceito de inimigo comum, como já foi visto, é o que vai pautar a aproximação dos países africanos em termos de segurança.

É útil, assim, remeter-se ao conceito de Job (1997) de ‘dilema de segurança interna’. Segundo o autor, alguns Estados enfrentam problemas internos, que ameaçam a estabilidade e a manutenção do governo em questão no poder; seriam os Estados classificados pelas teorias de segurança clássicas como fracos ou falidos. Nas palavras de Job (1997:181):

O interesse fundamental daqueles que estão no poder nesses Estados é a sobrevivência do regime e a manutenção ou restabelecimento do status quo. Assim, no contexto internacional, a sua principal preocupação é assegurar os princípios de não interferência nos assuntos domésticos, manutenção da integridade territorial e fortalecimento da soberania. Instituições internacionais serão atrativas para eles tanto quanto estas instituições adotem essas normas e sejam capazes e estejam dispostas a se mobilizar em seu nome.<sup>22</sup>(Tradução nossa)

A atenção, assim, volta-se para os conflitos intraestatais em detrimento dos interestatais. Nesse sentido, Ayoob (2002:35) afirma que o processo de descolonização e a subsequente necessidade de construção do Estado, em um ambiente muito mais vulnerável a ingerências externas do que aquele no qual se deu a construção dos Estados europeus, é o fator explicativo para grande parte dos conflitos nesses países. Os novos Estados, assim, “redefiniram a própria noção de dilema de segurança tornando-a, essencialmente, doméstica ao invés de um fenômeno interestatal (Tradução nossa)”<sup>23</sup>.

Muitos dos países africanos ainda enfrentam problemas de afirmação da soberania, especialmente do ponto de vista doméstico. Isso, como lembra Kelly (2007), torna as questões de segurança interna muito mais importantes que aquelas externas, fazendo as guerras interestatais muito raras nesses países. Tais países não teriam a

---

<sup>22</sup> The fundamental interest of those in power in these states is regime survival and maintenance of the status quo or restoration of the status quo ante. Thus, within their international context, their concern will be to shore up the principles of noninterference in domestic affairs, preservation of territorial integrity, and entrenchment of sovereignty. International institutions will be attractive to them to the extent that this institutions foster such norms and are capable and willing to mobilize on their behalf.

<sup>23</sup> “redefined the very notion of security dilemma by making it primarily a domestic rather than an interstate phenomenon.”



intenção de conquistar o território dos seus vizinhos, ao contrário disso, querem cooperar para conter as ameaças internas, muito parecidas.

Isso nos leva a outra característica dos processos de integração na África e da sua relação com os Estados: a afirmação da soberania. Ao contrário do que as teorias funcionalista e neofuncionalista afirmam, em regiões onde os Estados ainda estão no processo de construção, as organizações de integração regionais são um mecanismo de reforço, e não de enfraquecimento, da soberania. Nas palavras de Kelly (2007:216):

O neofuncionalismo reducionista esperaria integração, livre comércio, transbordamentos, disputas internas sobre a perda de soberania e outras questões similares às do tipo da União Europeia. No entanto, o regionalismo terceiro-mundista reforça a soberania individual. Estas organizações internacionais reúnem a baixa capacidade de estados fracos, com o intuito de defesa conjunta da soberania contra desafios internos.<sup>24</sup>

A participação em processos de integração como afirmação da soberania, assim, vai além da questão retórica da declaração de vontade, traduzida na decisão de participar de uma organização internacional. Ela envolve, também, a necessidade de conter as ameaças domésticas à soberania, o que vai ao encontro da afirmação de Herbst (2000), de que o processo de construção do Estado, na África, se dá por cooperação e não por conflito.

Almeja-se, assim, aplicar o conceito de comunidade de segurança que, por sua vez, está inserido na categoria mais ampla de complexo regional de segurança, para o caso da SADC. A análise, contudo, resguardará as peculiaridades do caso africano, dando ênfase a importância dos problemas internos de segurança. Ao longo do trabalho, espera-se, ao aprofundar-se nas características e no desenvolvimento do processo de integração na África Austral, chegar a um parecer sobre o nível de desenvolvimento da SADC enquanto comunidade de segurança e das suas perspectivas para o futuro próximo.

---

<sup>24</sup> Downscaled neofunctionalism would expect integration, free trade, spillover, domestic tussles over the loss of sovereignty, and similar EU-like issues. Yet, Third World regionalism reinforces individual sovereignties. These IOs pool the low capacity of weak states for the purposes of joint sovereignty defense against internal challengers.

### 1.1.3 Paz, Segurança e Desenvolvimento

A análise do processo de integração na África Austral, mais especificamente da SADC, implica relacionar fortemente questões de segurança com os aspectos econômicos tradicionalmente abordados nas investigações sobre o tema. Para tanto, são de grande valia as ferramentas analíticas que relacionam os conceitos de paz, segurança e desenvolvimento.

Francis (2006) afirma que as iniciativas regionais de segurança na África lideradas por ações que eram primordialmente econômicas, ainda que com deficiências, são um reconhecimento tácito de que a integração e o desenvolvimento econômico não serão possíveis em um contexto de insegurança. Compartilhando a perspectiva do autor, empregaremos seus conceitos de paz, segurança e desenvolvimento, os quais visam evidenciar a relação existente entre eles e a impossibilidade de alcançá-los, isoladamente, de maneira plena.

O conceito de paz é bastante flexível e conta com as mais diferentes interpretações. Desta forma, a definição de paz, adotada pelo autor e seguida neste trabalho, refere-se a uma ideia mais ampla, um conceito ‘positivo’, que envolve desenvolvimento socioeconômico e justiça social. Contrapõe-se, assim, à ideia de definição de paz pela ‘negação’: paz equivalente à ausência de guerra ou conflito.

Segundo Buzan e Hansen (2009), esse conceito de paz ‘positiva’ foi desenvolvido durante a Guerra Fria pelos acadêmicos ligados às Pesquisas de Paz. O conceito, assim, foi evoluindo ao longo dos anos e conquistando novos significados. Inicialmente, referia-se apenas a ideia de integração da sociedade humana. A principal contribuição, de fato, foi agregar ao conceito de paz a negação da violência estrutural que, como será visto em seguida, é um dos três tipos de violência possíveis.

Complementando a conceituação de paz, Francis (2006), então, afirma que podemos identificar três tipos de violências que podem ameaçar a paz. A violência direta, seja ela física ou psicológica; é o que se entende mais comumente por violência. A violência estrutural, que diz respeito a políticas deliberadas e estruturas estabelecidas que causem sofrimento humano, dano e morte. E, por fim, a violência cultural, manifestada em práticas discriminatórias ou que gerem qualquer tipo de injustiça.

De acordo com Buzan e Hansen (2009), a violência estrutural permite incorporar outros temas de importância para os países em desenvolvimento, como as diferenças econômicas, ou seja, as injustiças com manifestações materiais. Reconhece-se, desta forma, a ligação entre violência e desenvolvimento. O conceito de paz, assim, para Francis (2006), considerando todos esses aspectos, é mais do que apenas a ausência de conflito; envolve segurança, desenvolvimento e justiça social.

O conceito de segurança, consoante Francis (2006), é bastante discutido, mas, geralmente, pode ser entendido como a condição de sentir-se a salvo de perigos; está, assim, relacionada à sobrevivência. A ideia de segurança que se deve adotar, todavia, segundo o autor, é a sua concepção não-tradicional, incluindo não só ameaças militares, mas os novos temas de segurança, como questões econômicas, de saúde e ambientais. Segurança, nesse sentido, envolveria paz, desenvolvimento e justiça, já que a ausência destes criaria condições para o conflito e a violência armada.

Por fim, o desenvolvimento estaria naturalmente inserido dentro de um contexto de paz e segurança, já que, no mínimo, os problemas de desenvolvimento já existentes são agravados por situações de conflito e insegurança. O desenvolvimento, nessa concepção mais ampla, envolveria igualdade e justiça, sendo, portanto, uma questão de paz e segurança. O conflito, assim, como ressalta Francis (2006), não deve ser entendido apenas como uma questão de paz e segurança, mas também como um importante tema de desenvolvimento.

O contexto africano, de acordo com Francis (2006), no qual os Estados ainda estão em processo de fortalecimento e construção e as economias encontram-se em desenvolvimento, é uma demonstração bastante clara de que existe uma forte relação entre paz, desenvolvimento e segurança. O desenvolvimento histórico do Continente, especialmente na era pós-colonial, segundo o autor, evidenciaria porque é um imperativo tratar esses três aspectos em conjunto quando se trata da África; os conflitos armados, intra e entre Estados, e a instabilidade gerada por eles, agravam a situação socioeconômica dos países, tornando segurança e desenvolvimento questões indissociáveis.

Visentini (2010b) também enfatiza essa relação, destacando a necessidade da cooperação regional em questões securitárias, tendo em vista os problemas do tráfico de

armamentos e dos refugiados e os impactos sociais e no desenvolvimento econômico sofridos nas regiões que estão ou foram afetadas por conflitos. Nesse sentido, Francis (2006:7) afirma que:

O vínculo indissolúvel entre o regionalismo econômico e a integração securitária evidencia o fato de que é impossível alcançar objetivos da integração de desenvolvimento e de crescimento econômico em um ambiente de guerras, conflitos armados e instabilidade política regional permanente. (Tradução nossa)<sup>25</sup>

O trabalho será ancorado, assim, por essa concepção de desenvolvimento, que o liga, diretamente, aos aspectos de segurança. Concebe-se a integração na África como um todo, e na África Austral em específico, como um caso no qual a dissociação da integração econômica e da integração securitária não é possível, sob pena de sacrificarmos a compreensão do processo e, mesmo, de tecermos conclusões errôneas sobre o tema.

---

<sup>25</sup> The inextricable link between economic regionalism and security integration highlights the fact that it is impossible to achieve the economic growth and development objectives of integration in an environment of wars, armed conflicts and perpetual regional political instability.

## 2 A ÁFRICA AUSTRAL: UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO

A África como um todo, em especial as suas relações intra-continente, ainda são uma área de conhecimento na qual os estudos acadêmicos precisam se aprofundar. A história mais recente do Continente, que engloba desde as relações com os europeus a partir das grandes navegações do século XV, foi determinante, em muitos aspectos, para a formação dos Estados africanos como são conhecidos hoje.

O conhecimento dos aspectos históricos da África Austral é um imperativo para que se possam analisar as motivações, os impulsos e as restrições que envolvem o processo de integração na região. Como destaca Söderbaum (1998), o fator regional sempre esteve presente na África Austral, desde o período colonial. A África do Sul, em grande parte da história, foi o fator central nessas relações regionais. Em um primeiro momento, no final do século XIX, como um centro de atração de mão-de-obra e um impulsionador da expansão do comércio e das comunicações, devido as suas minas de ouro e diamantes. Já no período do *apartheid*, os efeitos estão relacionados com o enfrentamento do regime pelos países vizinhos.

Esse primeiro capítulo, assim, é dedicado a contextualizar o objeto de estudo, a integração na África Austral, dentro de um campo mais amplo, a própria história da África. O objetivo deste capítulo é, portanto, construir uma base histórico-analítica para a compreensão de toda a investigação desenvolvida ao longo do trabalho.

O período cronológico que esse capítulo abrange compreende desde o século XIV até a década de 80 do século XX. Essas últimas décadas voltarão a ser tratadas no capítulo seguinte, com ênfase em aspectos não tratados nesse<sup>26</sup>. A separação do período a ser abordado, assim, não obedece a uma lógica exclusivamente temporal. O que se busca é a melhor compreensão possível dos processos que ocorreram, o que implica certa sobreposição de períodos.

As seções estão divididas de acordo com os períodos da história africana tratados. Na primeira seção, será contemplado o processo de colonização do Continente Africano pelas potências europeias. Em seguida, evolui-se para os processos de

---

<sup>26</sup> Enquanto nesse primeiro capítulo será dada ênfase aos processos de descolonização e independência dos novos Estados, no capítulo subsequente, as luzes se voltam para o próprio início do processo de integração e as instituições que o precederam.

descolonização e a formação dos Estados na África Austral. A última seção será dedicada a uma contextualização da situação política na região na década de 80, momento no qual a SADC é concebida.

## 2.1 A Colonização do Continente Africano: uma visão sobre a África Austral

A compreensão das relações intra-africanas atuais e do próprio processo de integração da África Austral passa pelo entendimento da construção dos Estados Africanos como existem hoje. Tal entendimento, por sua vez, implica uma análise do período no qual o Continente foi colonizado pelas potências europeias e, assim, teve suas características geopolíticas modificadas. O objetivo dessa seção é, de maneira breve, compreender o processo de colonização na região que, atualmente, compreende a SADC.

### 2.1.1 Os Primeiros Contatos

A chegada dos europeus ao Continente Africano, nada obstante seja conhecida como o início da relação da África com o resto do mundo, não foi o primeiro contato externo significativo dos africanos. Antes disso, os árabes já praticavam um importante tráfico de escravos para as Árabias e para o Mediterrâneo, antes mesmo das Grandes Navegações europeias. Ainda no século XIV, tem início o estabelecimento de rotas comerciais e as primeiras tentativas de colonização dos europeus na África. O objetivo, nesta primeira fase, como destacam Visentini, Ribeiro e Pereira (2007), era encontrar rotas alternativas para o Oriente, que evitassem os portos do Mediterrâneo, e novos mercados, tanto consumidores quanto produtores.

Movidos, assim, pela necessidade de encontrar uma nova rota de comércio e tendo como única alternativa o norte da África, o capital italiano se une a capacidade naval portuguesa. Em 1415, os portugueses conquistam Ceuta, no norte da África, dando início às Grandes Navegações. A partir de então, Portugal foi, gradativamente, conquistando os portos na África.

No início do século XVI, os portugueses controlavam as principais rotas marítimas comerciais e, segundo Visentini, Ribeiro e Pereira (2007), as bases e entrepostos portugueses se reuniam em três grandes regiões. Na região ocidental, Portugal dividia suas atenções entre a Costa do Ouro (atualmente, a região de Gana) e a

Costa dos Escravos (hoje, Benin). Na região da Costa do Ouro, os portugueses fizeram acordos com os chefes locais e só perderam sua supremacia no local na metade do século seguinte, com a chegada dos holandeses. Na costa oriental, os portugueses se valeram de uma aliança com o Reino da Etiópia para explorar as minas do Império de Monomotapa<sup>27</sup>.

Já no início do século XVII, a supremacia portuguesa na África passou a ser ameaçada pelas Companhias Holandesas de Comércio, que possuíam melhores frotas que os portugueses e, embora não estivessem diretamente interessadas na África, contribuíram para o aumento da colonização europeia no Continente. Na África Oriental, o avanço das demais potências europeias, como a França e Grã-Bretanha, além do renascimento do comércio muçulmano, restringiu fortemente a presença portuguesa. Ao final do século XVII, a região sob o controle de Portugal ficou limitada a região de Moçambique, do sul do Cabo Delgado ao rio Zambeze, como é possível visualizar no Mapa 1 (VISENTINI, RIBEIRO e PEREIRA, 2007).

Na África Ocidental, Portugal também enfrentou a concorrência holandesa, mas, com o fim do domínio espanhol sobre Portugal, estes conseguiram reaver parte de seus domínios na África. A essa altura, contudo, os franceses e britânicos também já estavam interessados no comércio e passam a rivalizar como novas potências comerciais coloniais. O século XVIII, então, é marcado por essa disputa por influência e controle de rotas comerciais no Continente Africano entre as potências europeias.

---

<sup>27</sup> O Império de Monotapa ocupava a região ao sul do rio Zambezi até o rio Limpopo, entre os séculos XV e XVIII.



Mapa 1: Ocupação Portuguesa séc. XVII (Elaboração própria)

Simultâneo a essa corrida europeia para a África, há uma reorganização das estruturas de poder na África. De acordo com Visentini, Ribeiro e Pereira (2007), novos Estados litorâneos surgiram e atuavam dentro da lógica do mercantilismo colonial: fornecendo mão-de-obra escrava para as Américas. Esse desenvolvimento de novos Estados africanos gerou um rearranjo das lógicas de poder e das próprias rotas comerciais dentro do Continente. Com os Estados litorâneos, uma elite africana se forma, juntamente com uma burocracia e uma classe de comerciantes, restringindo, assim, o poder dos europeus, da mesma forma que a sua penetração no interior do Continente.

O desenvolvimento desses novos Estados africanos, situados na costa do Continente, em uma clara reação a presença europeia e o desenvolvimento do tráfico de escravos, pode ser considerado uma dos primeiros efeitos da colonização na configuração geopolítica da África. É ilustrativo o fato de que a África não foi passiva



durante esse processo e que, já nesse período, a presença europeia foi um fator determinante na ocupação do território e delimitação de espaços de poder.

### 2.1.2 A Conferência de Berlim e a divisão do Continente Africano

A região da África ao sul do Equador tem uma história diferente do resto do Continente, especialmente devido à menor densidade populacional e sua concentração em pequenas regiões. Tendo em vista essas características, como destaca Atmore (1985), a exploração econômica dependia mais do comércio marítimo, ao contrário da África Ocidental, que contava, também, com a agricultura e colônias de povoamento, ao invés de apenas enclaves de comércio.

Como foi visto anteriormente, a exploração e as relações da África com a Europa iniciaram-se bem antes do século XIX. É a partir da segunda metade dos anos 1800, todavia, que o interesse pela África intensifica-se e a disputa entre as potências europeias fica mais intensa. Esse acirramento do conflito é resultado de uma série de fatores conjunturais que afetavam a Europa naquele momento, em especial a crise econômica que assolava grande parte dos países e o desenvolvimento dos Estados Italiano e Alemão que se unificaram mais tardiamente e, portanto, também desejavam sua parcela na exploração africana.

Esse novo contexto Europeu, como lembram Visentini, Ribeiro e Pereira (2007), modificou a relação dos colonizadores com os Estados africanos. A busca pelo comércio direto, sem a intermediação dos Estados litorâneos, trouxe a necessidade de interiorização do Continente por parte dos Europeus, rompendo, assim, o controle de acesso que era feito pelos Africanos.

A partilha da África, todavia, não deve ser compreendida apenas do ponto de vista das necessidades e da situação da Europa. A própria África é um fator explicativo que não pode ser negligenciado. Na visão de Uzoigwe (2010), aspectos da história da África, como disputa e outras forças de integração existentes nas sociedades africanas, assim como a resistência africana à presença cada vez maior dos europeus no seu território, devem ser considerados na análise da colonização e divisão do Continente.

A partir da década de 1870, consoante Atmore (1985), três diferentes sistemas de comércio colonial se espalharam pela África Austral. Com base em Zanzibar,

operava a rota Árabe através do Oceano Índico, ou seja, a costa leste, especialmente focada no marfim. A colonização portuguesa, principalmente o comércio, já havia penetrado em Angola e Moçambique, embora a presença, como vimos, fosse bastante indireta, com os chefes africanos conservando grande autonomia. Por fim, a parte mais ao sul era controlada pela Coroa Britânica. A região da costa oeste, mais ao norte, no entorno do Rio Congo, era mais parecida com a África Ocidental e foi amplamente utilizada, anteriormente, para o comércio de escravos. Nessa região a economia desenvolveu-se mais, com pequenos centros produtivos, o que tornou o espaço mais atrativo para o Rei Leopoldo da Bélgica.

É nesse contexto que, entre 1884 e 1885, ocorre a Conferência de Berlim sobre a África Ocidental. A Conferência é, inicialmente, convocada para a resolução de uma disputa entre Portugal e Grã-Bretanha sobre o controle da foz do Rio Congo, e tinha como objetivo estabelecer as regras para a liberdade comercial no Continente Africano (SANDERSON, 1985). Mais dos que as regras comerciais, a Conferência estabeleceu os princípios de legitimidade da ocupação do território africano, ficando conhecida, assim, por ter feito a partilha da África entre as potências europeias.

Entre as decisões tomadas na Conferência, como elencam Visentini, Ribeiro e Pereira (2007), está o reconhecimento da esfera de influência da Alemanha sobre os seus territórios litorâneos conquistados, bem como aceitação do Estado Livre do Congo, sob a posse do Rei da Bélgica. Além disso, ficou consagrado o princípio da “ocupação efetiva” como critério para legitimidade da dominação das áreas litorâneas. Segundo Sanderson (1985), a adoção desse princípio foi fortemente defendida por Bismarck, então Chanceler Alemão, já que a Alemanha beneficiar-se-ia com resultados. O princípio da “ocupação efetiva”, contudo, não valia para as áreas do interior, o que gerou uma nova corrida para a dominação do território e o estabelecimento de fronteiras.

Nas palavras de Uzoigwe (2002:35):

[...] permitindo o desenrolar de negociações territoriais, estabelecendo as regras e modalidades de apropriação “legal” do território africano, as potências europeias se arrogavam o direito de sancionar o princípio da partilha e da conquista de um outro continente. Semelhante situação não tem precedentes na história: jamais um grupo de Estados de um continente proclamou, com tal arrogância, o direito de negociar a partilha e a ocupação de outro continente.

Do final do século XIX até a eclosão da Primeira Guerra Mundial, em 1914, assistiu-se a verdadeira partilha da África entre as potências coloniais e a implantação de governos diretos, indiretos e protetorados. Essa interiorização da colonização, que antes era concentrada nas regiões litorâneas, gerou novas necessidades para a efetivação do controle e a para a própria exploração econômica do Continente. É nesse período, portanto, que se inicia a construção de uma parcela significativa da infraestrutura que ainda existe nos dias atuais.

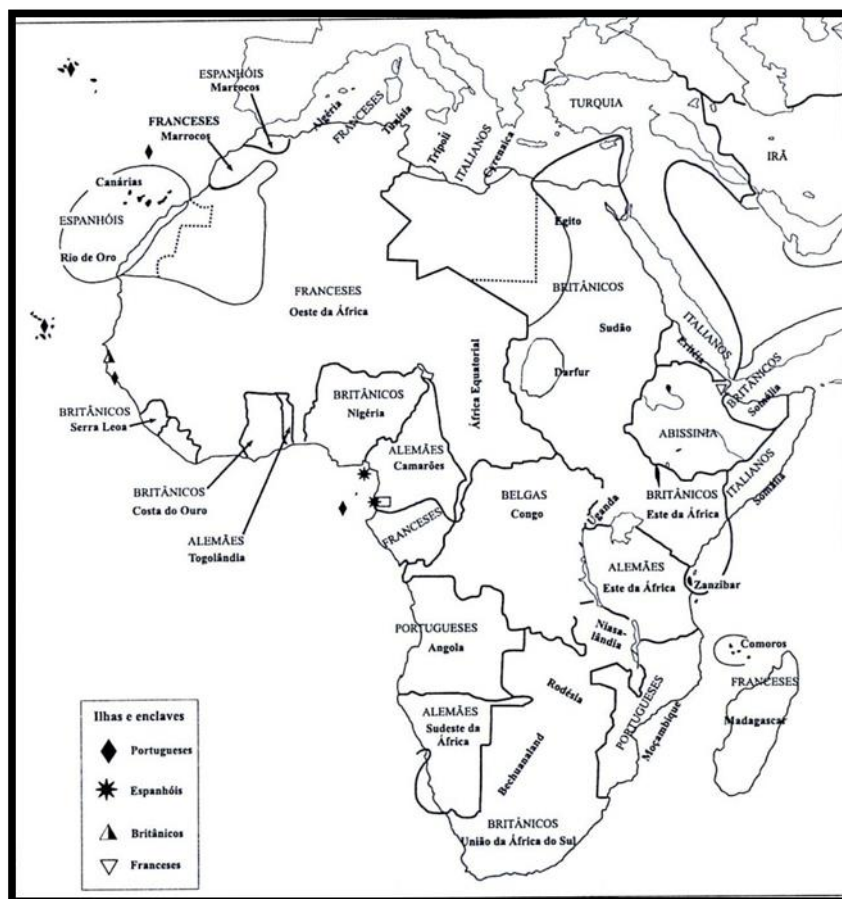
Essa infraestrutura, como ressaltam Visentini, Ribeiro e Pereira (2007), era construída para escoar os produtos do interior da África para Europa, por via marítima. As rodovias e ferrovias, portanto, eram direcionadas aos portos, e não privilegiam as conexões dentro do Continente. Tal configuração de infraestrutura, como será visto ao longo do trabalho, é um dos entraves à integração da África, tendo em vista que as estruturas de comunicação e transporte, herdadas do período colonial, não são efetivas para a ligação entre os países africanos.

A África, assim, ficou dividida entre quatro potências europeias: França, Grã-Bretanha, Portugal e Bélgica<sup>28</sup>, como é possível ver nos mapas 2 e 3. Essa divisão entre diferentes colonizadores também implicou diversos tipos de colonização e de ocupação do território, bem como diferenças no tipo de administração e no próprio nível de autonomia das colônias. No caso da África Austral, nos interessa, em maior medida, os modelos de colonização britânico e português.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Espanha e Alemanha e Itália também tinham algumas colônias, mas não chegam a constituir grandes impérios coloniais como as demais potências.

<sup>29</sup> Entre os países da SADC temos, também, tem ex-colônias francesas, como é o caso de Madagascar, e a República Democrática do Congo, ex-colônia belga. A dinâmica do processo de integração, contudo, está fortemente relacionada às estruturas de colonização portuguesa e britânica. Optamos, assim, por centrar nossa análise nesses dois casos.



Mapa 2: Impérios Coloniais em 1914 (Fonte: Visentini, Ribeiro e Pereira (2007))

A Grã-Bretanha, de acordo com Visentini, Ribeiro e Pereira (2007), adotou diferentes mecanismos de dominação e administração nas regiões africanas que ocupou – África Ocidental, África Oriental e África Central. Na África Oriental, as colônias eram mais agrupadas, o que não acontecia na África Ocidental. Nas três regiões, todavia, os britânicos adotaram a administração indireta. Vale ressaltar, ainda, que, tanto na África Oriental quanto na África Central, existia uma forte concentração de minorias brancas ricas.

O processo de colonização da África Oriental pelos britânicos está relacionado às colônias britânicas já existentes na África, em especial o Egito e a África do Sul. Os objetivos eram garantir a domínio sobre o Oceano Índico e, assim, manter sua colônia na Ásia, a Índia, e ligar o sul da África ao Mediterrâneo através de uma ferrovia Cabo-Cairo (VISENTINI, RIBEIRO e PEREIRA, 2007). À exceção do Quênia, que não

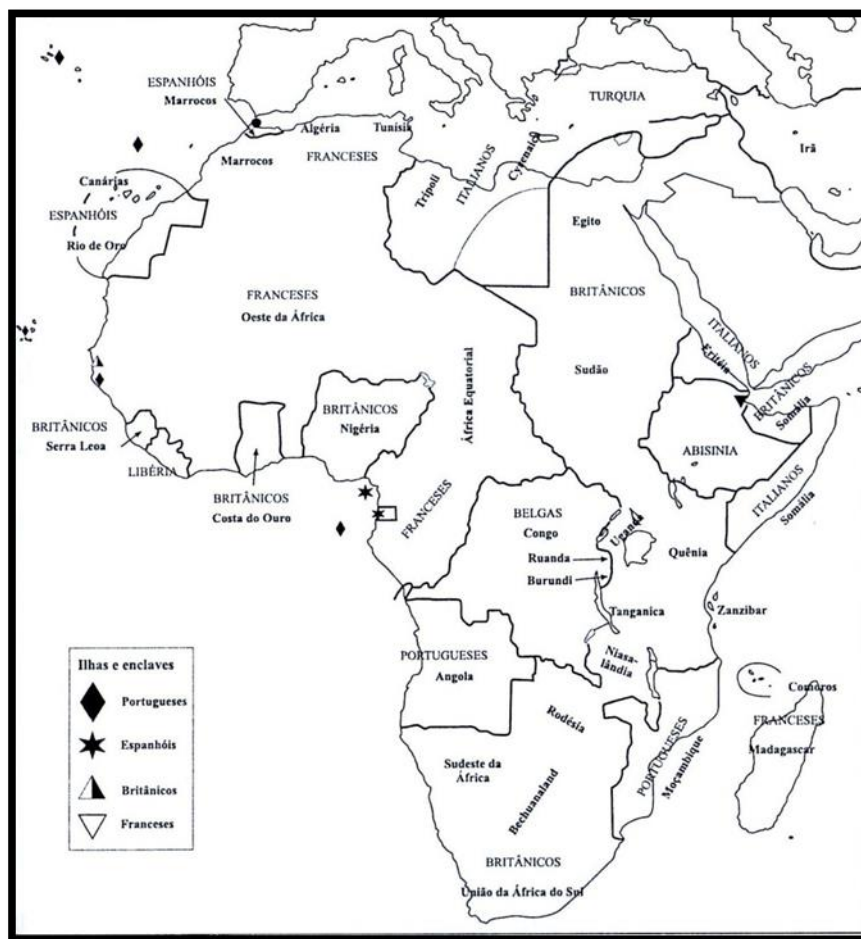
interessa a esta análise, os britânicos utilizaram, como já mencionamos, a administração indireta e a exploração de produtos tradicionais.

A colonização na África Central Britânica foi liderada por Cecil Rhodes, com a Companhia Britânica da África do Sul, a partir de uma base na África do Sul. A colonização da região, consoante Bauer e Taylor (2005), iniciou por volta de 1890, mas é somente alguns anos mais tarde que a região passa a ser conhecida pelo nome de Rodésia. Em 1897, a Rodésia passa a ser dividida em duas regiões: a parte do sul (atual região do Zimbábue), com economia mais agrícola, e a parte do norte (hoje, a Zâmbia), onde era explorada a mineração. Além disso, existia a região de Niassalândia (atual Malawi), que fornecia mão-de-obra para as duas Rodésias.

Assim como em outras partes da África, os primeiros a chegarem na região do Malawi foram os portugueses, ainda no século XVII, seguidos pelos alemães. De acordo com Bauer e Taylor (2005), é somente em 1891 que os britânicos declaram o protetorado sobre a região. Em 1907, a região passa a ser conhecida como Niassalândia e recebe uma administração mais estruturada.

Em 1923, a região da Rodésia, que até então era controlada pela Companhia Britânica da África do Sul, mas que havia enfraquecido seu poder após a morte de Rhodes, passa a ser parte do Império Britânico, sob os nomes oficiais de Rodésia do Sul e Rodésia do Norte (FARLEY, 2008; BAUER E TAYLOR, 2005). Cabe destacar que, apesar de permanecerem colônias, tanto a Rodésia do Sul quanto a Rodésia do Norte possuíam alguma autonomia em relação à Coroa Britânica.

A Grã-Bretanha possuía, ainda, além das colônias já mencionadas e da África do Sul, o atual território da Namíbia. A Namíbia, inicialmente, foi uma colônia alemã. No final do século XIX, os alemães chegaram à região e uma das companhias de comércio da Alemanha passou a controlar a área. A Alemanha permaneceu tendo a região como sua colônia até a Primeira Guerra Mundial, como é possível ver no Mapa 2. Após o final da Guerra e o Tratado de Versalhes, em 1919, a região passa a ser controlada pela União da África do Sul (BAUER E TAYLOR, 2005).



Mapa 3: Impérios Coloniais em 1925 (Fonte: Visentini, Ribeiro e Pereira (2007))

A colonização portuguesa, como foi visto anteriormente, é a mais antiga no Continente. A ocupação efetiva de territórios, contudo, é mais tardia e bem mais restrita do que a ampla região que, anteriormente, os portugueses usavam para o comércio. Por serem colônias dispersas, Portugal não implantou unidades para controle, como ocorreu nas colônias francesas e em algumas regiões de colônias britânicas. Assim, cada colônia remetia-se diretamente à metrópole.

Segundo Farley (2008), a filosofia colonial dos portugueses diferia dos demais europeus em quatro aspectos. O primeiro diz respeito à visão positiva que eles tinham da ação da colonização: a presença dos portugueses, a introdução da sua cultura e o próprio *status* de assimilados<sup>30</sup> era visto como uma melhora para a situação dos africanos, que, na visão portuguesa, antes, viviam na selvageria. Em segundo lugar,

<sup>30</sup> Assimilados, de uma maneira geral, eram aqueles africanos que aprendiam o português, falado e escrito, e que adotavam os valores culturais portugueses.

existia uma grande miscigenação: os portugueses, em sua maioria, vinham sem suas mulheres e relacionavam-se com as africanas, criando a população de mulatos. A forte separação entre brancos e negros, presente em outras colônias, não existia. Em terceiro, está a inexistência de um chefe local, nativo: a colônia era controlada por um português, indicado por Lisboa. Por fim, e bastante relacionado com o primeiro aspecto, está a ideia de missão, de tornar Portugal um grande país, um império devido a sua colonização na África.

Portugal, assim, na África Austral, possuía as colônias de Angola e Moçambique. Luanda, atual capital de Angola, como lembra Hodges (2004), esteve sob o domínio português desde 1576, como base para o comércio de escravos, à exceção do período entre 1641 e 1648, quando foi ocupada pelos holandeses. O primeiro contato dos portugueses com a região, contudo, de acordo com Bauer e Taylor (2005), data de 1483, quando as primeiras missões chegam ao litoral de Angola. O controle português permanece apenas na região de Luanda ao longo dos séculos XVII e XVIII<sup>31</sup>. Já no início do século XX, com a colonização mais ampliada, inicia-se a exploração de diamantes, com a criação da Companhia de Diamantes de Angola em 1917. O petróleo, que junto com o diamante passa a ser o principal produto da colônia, começa a ser explorado na metade do século.

Os contatos de Portugal com a região de Moçambique também remetem ao século XVI. De acordo com Bauer e Taylor (2005), um dos primeiros entrepostos comerciais estabelecidos na África Austral foi o português em Moçambique em 1534, que, assim como no caso de Angola, serviu como base para o tráfico de escravos. Também a exemplo do ocorrido na outra colônia portuguesa da região, é apenas no início do século XX que as forças de Portugal conseguem controlar todo o território moçambicano. Moçambique era uma importante fonte de mão-de-obra para a África do Sul e para a Rodésia do Sul, o que tornava a economia moçambicana controlada por forças não-portuguesas. Essa situação altera-se em 1932, quando Portugal afasta as companhias de comércio e passa a controlar diretamente a economia de Moçambique.

Como veremos mais adiante, Portugal relutou em conceder a independência para duas colônias e, tanto no caso de Angola quanto de Moçambique, os processos de

---

<sup>31</sup> Em 1617, Portugal ocupa, também, uma área em Benguela (HODGES, 2001).

independência foram conflituosos e tardios. A permanência dos bastiões brancos do sul será um fator central no processo de integração da África Austral através da criação da SADCC.

### 2.1.3 Caso Especial: a África do Sul

A compreensão do processo de colonização da África do Sul, bem como da sua independência precoce, comparada aos seus vizinhos africanos, é fundamental para entendermos o papel desse país na integração da África Austral. Como será tratado mais adiante, reside na África do Sul, com seu regime de segregação racial, um dos principais fatores de aproximação entre os países vizinhos que, anos mais tarde, culmina com a formação da SADCC.

Assim como em outras partes da África, os primeiros europeus a chegarem na região do sul da África foram os portugueses, ainda no século XV, mas, devido a problemas ocorridos na região e a própria conquista dos portugueses de outras partes da África, Portugal abandona o local. Ao longo do século XVI, então, outros europeus passaram a usar o Cabo da Boa Esperança como ponto de reabastecimento e, já no século seguinte, os ingleses tentaram estabelecer feitorias na região.

São os holandeses, contudo, como ressalta Farley (2008), que conseguem estabelecer bases bem sucedidas na região em 1652, com a Companhia Holandesa das Índias Orientais. Inicialmente, foi estabelecida uma feitoria que, com o tempo, expandiu-se e tornou-se uma colônia de povoamento. Ao longo do século XVII, os holandeses entram em conflito com a população local algumas vezes; é nesse período, também, que temos a formação de uma classe de camponeses pastores, os *boers*.

Em 1717, a imigração branca para colônia fica proibida e há uma forte expansão dos *boers* pelo território sul-africano. Consoante Visentini e Ribeiro (2010:28):

As disputas com a Companhia Holandesa das Índias Orientais, a emergência de uma burguesia comercial no Cabo, as lutas por terra e gado com os africanos, juntamente com o calvinismo dos colonos e a sua africanização, definiram uma identidade que se forjou ao longo do século XVIII e se consolidou na luta contra os britânicos ao longo do século XIX.



Nasce, assim, a identidade *afrikaaner*, de cunho paternalista, preconceituosa e discriminatória.

Em 1806, os britânicos conquistam, formalmente, o controle do Cabo da Boa Esperança, que, com o enfraquecimento da Holanda, na prática, já estava sob seu domínio. A tensão entre os britânicos e os *boers* era grande e, com o passar do tempo, um nacionalismo *afrikaaner* foi surgindo. O Estado de Orange é criado em 1854 e, dez anos mais tarde, a República do Transvaal, que, depois passa a se chamar República Sul-Africana. Ressalte-se que, como lembram Visentini e Ribeiro (2010), ambos os Estados eram baseados em uma legislação racista.

Os ingleses retomam Orange em 1854 e, nas décadas seguintes, são descobertas jazidas de diamante e de ouro em território *boer*. Reside aí o surgimento do Lesoto e de Botsuana: a criação dos Protetorados de Basutolândia e Bechuanalândia, em 1868 e 1865, respectivamente. Com o mesmo intuito, de manter a autoridade dos chefes negros e evitar a dominação por parte dos *boers*, também é criada a Suazilândia em 1894 (FARLEY, 2008).

Como destacam Bauer e Taylor (2005), Botsuana tem um processo de colonização único na África, já que teriam sido os próprios chefes da população local que, temendo a subjugação dos *boers*, teriam convidado os britânicos para declarar a região como um protetorado da Grã-Bretanha. Inicialmente, é apenas um acordo informal, mas em 1885 a situação é formalizada e a então Bechuanalândia passa a fazer parte do Império Britânico.

Segundo Chanaiwa (2010), ao final do século XIX, existiam quatro regiões de domínio branco na África Austral. As Colônias do Cabo e de Natal, com maioria branca e falantes de língua inglesa, e a República Sul-Africana e o Estado Livre de Orange, controladas pelos brancos de origem holandesa. Nas quatro áreas, os brancos, independente de constituírem maioria ou não, dominavam a população negra africana. Vale ressaltar que, já nesse período, foi adotada uma política de desarmamento das populações locais, o que, por óbvio, restringia a capacidade dos africanos de reagir ao domínio branco.

Após uma guerra contra os colonos, na qual os ingleses saem vitoriosos e, tendo em vista a divisão da África após a Conferência de Berlim, os ingleses estabelecem, em 1910, o “Domínio da África do Sul”, formado pelas províncias de Cabo e Natal (inglesas) e de Orange e Transvaal (*boers*), que já consagrava o princípio da segregação e era independente da Coroa Britânica (VISENTINI E RIBEIRO, 2010). Criavam-se, assim, as bases para o Estado racista.

## 2.2 Descolonização: a construção dos Estados na África Austral

O processo de descolonização da África inicia-se no final da Segunda Guerra Mundial, constituindo o que ficou conhecido como a terceira fase da descolonização. A primeira começa na Ásia Oriental, ainda na década de 40. A segunda parte do processo de descolonização ocorre no Oriente Médio nos anos 50. Por fim, temos a descolonização africana que, apesar de ter raízes na década de 40, concretiza-se nos anos 60 e 70.

O novo cenário do pós Segunda Guerra Mundial e início da Guerra Fria impactou diretamente as estruturas coloniais mantidas pelos países europeus que, nesse novo contexto, já não eram mais as grandes potências mundiais. Como destacam Visentini, Ribeiro e Pereira (2007), vários fatores influenciaram diretamente no processo de descolonização, entre eles: a nova configuração de poder, com a ascensão de Estados Unidos e União Soviética, ambos anticolonialistas; a expansão das multinacionais norte-americanas, que tinham seus interesses prejudicados pelas políticas coloniais; e as próprias reivindicações das colônias, que se acentuam com a Conferência de Bandung<sup>32</sup> e a influência das, já mencionadas, descolonizações nas outras regiões.

O processo de descolonização, as decisões das elites africanas e a forma que os novos Estados irão tomar são de grande importância para compreendermos a integração na África Austral. Será analisado, então, nesta seção, como ocorreu a descolonização nas colônias da região, bem como a situação da África do Sul nesse período, em especial a situação dos países recém-independentes que fariam oposição ao regime do *apartheid*.

---

<sup>32</sup> A Conferência de Bandung, ocorrida em 1955, reuniu países africanos e asiáticos, em defesa do não-alinhamento e do princípio da auto-determinação dos povos. Foi, assim, um marco nos processos de descolonização e na própria constituição do Movimento dos Países Não-alinhados.

### 2.2.1 A África Oriental Britânica e a África Central Britânica

O final da Segunda Guerra, como já foi mencionado, marca o início dos processos que levariam a descolonização do Continente Africano nas décadas de 60 e 70. No caso das colônias inglesas, a vitória do Partido Trabalhista na Grã-Bretanha foi um fator importante para a adoção de uma nova política em relação às colônias, visando à concessão de maior autonomia.

Nesse contexto, foi estabelecida a Federação da África Oriental<sup>33</sup>, unindo Uganda, Quênia e Tanganica. De acordo com Visentini, Ribeiro e Pereira (2007), ao longo dos anos, a Federação foi ganhando autonomia até conquistar a soberania dentro da Comunidade Britânica. Fica clara, assim, a intenção da Grã-Bretanha de coordenar, em alguma medida, o processo de independência das colônias, de maneira gradual.

A tentativa de unir tais colônias e, desta forma, construir uma base democrática que unisse as três regiões e seus diferentes grupos fracassou. A partir do início da década de 60, então, a Federação da África Oriental começou a desintegrar-se e as colônias a tornarem-se independentes. A primeira região a sair da Federação e tornar-se independente, em 1961, foi a Tanganica.

A independência de Tanganica foi liderada pela União Nacional Africana da Tanganica (TANU<sup>34</sup>), criada em 1954, por Julius Nyerere. A origem na TANU, todavia, é ainda mais antiga e reside na Associação Africana da Tanganica (TAA<sup>35</sup>), criada em 1929 como uma organização de funcionários. Como ressalta Twaddle (2010), é de uma seção provincial da TAA, na região dos Lagos, que surge a sua transformação em um movimento político, no final da década de 40. Igualmente, não podemos ignorar que a mobilização contra a presença europeia, já datava do início do século XX. Ainda durante o período de controle dos alemães, ocorre o levante de MajiMaji, como destaca Mwanzi (2010), entre 1905 e 1907.

Para Twaddle (2010), um dos motivos da rápida independência de Tanganica, se comparada a dos outros países da Federação, é a própria figura de Nyerere: ele

---

<sup>33</sup> Entre as colônias da África Oriental Britânica, nos interessa, em especial, apenas Tanganica. Optamos por descrever o processo de colonização e descolonização, contudo, tendo em vista que a dinâmica das colônias britânicas é de grande valia para a compreensão do processo de integração na África.

<sup>34</sup> Do inglês, Tanganica African Nacional Union.

<sup>35</sup> Do inglês Tanganica African Association.

contava com grande prestígio na ONU e soube aproveitar-se das ideias anticolonialistas presentes no seio da instituição. A sua popularidade refletiu-se na vitória massiva da TANU nas eleições para o Conselho Legislativo, em 1960, quando conquistou 70 das 71 cadeiras. No ano seguinte, Tanganica torna-se independente, tendo Nyerere como Primeiro-Ministro. Alguns anos após a independência do país, em 1964, fruto da união entre a Tanganica e o protetorado britânico de Zanzibar, surge a República Federal da Tanzânia.

Os outros dois Estados que surgiram da desintegração da Federação da África Oriental foram Uganda e Quênia, em 1962 e 1963, respectivamente. Uganda, inicialmente, tornou-se independente como uma monarquia, mas, com o avanço do Congresso do Povo de Uganda, em 1966, passa a ser uma república. Quênia, por sua vez, como ressaltam Visentini, Ribeiro e Pereira (2007), dos três países, foi o que teve o processo de independência mais conflituoso. O movimento conhecido como Mau-Mau, contra os colonos, iniciou-se em 1949 e, contra ele, a forte repressão. Em 1961 ocorrem eleições e, em 1963, o país conquista a independência.

A exemplo do que foi feito na África Oriental, na África Central a Grã-Bretanha também tentou unir as suas colônias em uma federação. Em 1953, a Rodésia do Norte e a Rodésia do Sul, juntamente com a Niassalândia, são unidas na Federação da África Central. Assim como os vizinhos do Leste, todavia, a Federação não tem um grande sucesso, tampouco consegue manter-se por muito tempo. As tensões entre as maiorias negras em Niassalândia e na Rodésia do Norte e o controle dos brancos na Rodésia do Sul fazem nascer movimentos nacionalistas (BAUER E TAYLOR, 2005).

Na Rodésia do Norte, o movimento nacionalista foi liderado por Harry Nkumbula e Kenneth Kaunda, inicialmente sob o nome de Congresso Nacional Africano da Rodésia do Norte, já em 1953. Vale ressaltar que, ainda em 1923, inspirado pelos movimentos em Niassalândia, surgia a primeira organização local, liderada pelo pai de Kenneth Kaunda, David Kaunda (ATIENO-ODHIAMBO, 2010). Kaunda, todavia, deixa o Congresso Nacional Africano da Rodésia do Norte e funda outro movimento, em 1958, criando o embrião do futuro Partido Nacional Unido da Independência (UNIP<sup>36</sup>). O UNIP é criado em 1960 e vence as eleições em 1962. Em

---

<sup>36</sup> Do inglês, United National Independence Party.

1964, a Rodésia do Norte torna-se independente sob o nome de República da Zâmbia, presidida por Kaunda.

Niassalândia, na verdade, foi a primeira das três colônias da Federação a conquistar a independência. A região foi uma das mais relutantes em estabelecer a Federação, pois temia a implantação de um regime de segregação e a imposição de uma legislação que privilegiasse os colonos da Rodésia do Sul.<sup>37</sup> A constituição da Federação, por outro lado, fortaleceu o nacionalismo em Niassalândia, que já era latente desde o início do século XX. Consoante Atieno-Odhiambo (2010), ao final de década de 20, após a Segunda Guerra Mundial, os movimentos nacionalistas, em suas mais diversas formas, já tinham se proliferado por toda a região.

Já em 1953, foram eleitos para o conselho legislativo, pela primeira vez, representantes africanos. Nos anos subsequentes, as tensões na própria Federação aumentaram e, em 1959, foi estabelecido o estado de emergência, o que levou a detenção do líder do movimento nacionalista em Niassalândia, Hasting Banda (BAUER e TAYLOR, 2005). Nesse período, o movimento é transformado em Partido do Congresso do Malawi (MCP<sup>38</sup>).

Em 1960, Banda é libertado, tornando-se presidente do MCP, que ganha com ampla vantagem as eleições em 1961. No ano seguinte, as tratativas para a independência avançam em Londres e Niassalândia já se retira da Federação. Em julho de 1964, após um período de transição, o Malawi conquista a sua independência da Grã-Bretanha, sob a presidência de Banda.

O processo de independência na Rodésia do Sul foi mais complicado do que na do Norte. Como já foi mencionado anteriormente, a Rodésia do Sul tinha uma elite de colonos brancos significativa, e mesmo durante a vigência da Federação<sup>39</sup>, foram adotadas políticas segregacionistas. Soma-se a isso, o fato de que essa minoria de colonos brancos era bastante resistente a um processo de independência que resultasse em um governo de maioria. (BAUER e TAYLOR, 2005)

---

<sup>37</sup> Como ressaltam Bauer e Taylor (2005), Niassalândia, inclusive fez uma petição na Organização das Nações Unidas contra a criação da Federação, nada obstante não tenha tido efeito algum.

<sup>38</sup> Do inglês, Malawi Congress Party.

<sup>39</sup> Como destacam Bauer e Taylor (2005), nada obstante grande parte das políticas ficarem centralizadas em um governo único da Federação, as regiões mantinham alguma autonomia sobre as políticas locais, como agricultura e política de terras.

Em 1960 é fundada a União Popular Africana do Zimbábue (ZAPU<sup>40</sup>), sob a liderança de Joshua Nkomo que, anteriormente, já havia tentado criar um movimento nacionalista, o qual foi banido. Um grupo dissidente da ZAPU, liderado por Robert Mugabe, em 1963, cria a União Nacional Africana do Zimbábue (ZANU<sup>41</sup>) que, apesar de ser banida um ano mais tarde, continua atuando. (STONEMAN E CLIFFE, 1989)

O desenvolvimento dos processos de independência na Rodésia do Norte e na Niassalândia, segundo Bauer e Taylor (2005), impactaram diretamente na Rodésia do Sul e as eleições legislativas de 1962 são vencidas pela Frente Rodesiana<sup>42</sup>, de cunho conservador. Três anos após essa vitória nas eleições, o líder da Frente Rodesiana, Ian Smith, faz uma declaração unilateral de independência. Vale ressaltar, como destacam Visentini, Ribeiro e Pereira (2007), que a Frente Rodesiana contava com o apoio de Portugal e da República Sul-Africana.

A declaração unilateral de independência feita pela Frente Rodesiana, consoante Bauer e Taylor (2005), marca o início de uma nova fase na história do Zimbábue. A economia teve um grande desenvolvimento, tendo em vista que, apesar das sanções, o país mantinha fortes relações econômicas com a África do Sul e mesmo com EUA e Grã-Bretanha. Ao mesmo tempo, os movimentos nacionalistas que tinham surgido no início da década começam a exercer uma maior pressão sobre o estabelecimento de uma independência total e reconhecida.

Os movimentos nacionalistas, ao longo da década de 60, passaram a conduzir ataques e manifestações pela independência e contra o governo da Frente Rodesiana. A escalada de ataques culmina, em 1972, com a criação do Exército de Libertação Nacional do Zimbábue (ZIPRA<sup>43</sup>), pela ZANU, e do Exército Revolucionário Popular do Zimbábue (ZANLA<sup>44</sup>) pela ZAPU e o início dos ataques diretos às forças do governo. (BAUER E TAYLOR, 2005)

O conjunto de vitórias dos movimentos de libertação aliada à crise econômica levou a Frente Patriótica a aceitar a negociação. Soma-se a isso, consoante Visentini, Ribeiro e Pereira (2007), o fim do império português. No final de 1979, o governo e as

---

<sup>40</sup> Do inglês, Zimbabwe African People's Union.

<sup>41</sup> Do inglês, Zimbabwe National Union.

<sup>42</sup> No original, Rhodesia Front.

<sup>43</sup> Do inglês, Zimbabwe National Liberation Army.

<sup>44</sup> Do inglês, Zimbabwe People's Revolutionary Army.

forças combatentes chegam a um acordo sobre a independência do Zimbábue<sup>45</sup>. As negociações, mediadas pela Grã-Bretanha, incluíam o cessar fogo, uma nova Constituição e determinações gerais para o período de transição. Ao final das tratativas, a nova Constituição foi aprovada e ficaram estabelecidas eleições nacionais para fevereiro de 1980. As eleições são vencidas por Mugabe, da ZANU, e, em abril de 1980, a independência é formalmente reconhecida.

É forçoso destacar que a Federação da África Central foi dissolvida antes dos processos de independência. Como lembram Visentini, Ribeiro e Pereira (2007), já no final da década de 1950 a situação de conflito entre os nacionalismos africanos e os colonos era tensa, o que levou ao, já mencionado, estabelecimento do estado de emergência na Federação. O desenvolvimento dos movimentos nacionalistas tanto na Rodésia do Norte quanto em Niassalândia levou ao fim à dissolução da Federação em 1963 e a posterior independência das colônias, como vimos anteriormente.

### 2.2.2 O Congo Belga

A região africana controlada pela Bélgica, após a Primeira Guerra Mundial, compreendia não só o Congo Belga, mas também Burundi e Ruanda<sup>46</sup>. O controle estendia-se, assim, por uma grande área contígua no centro do Continente, já que Ruanda e Burundi faziam fronteira com o Congo, formando, a exemplo de outros impérios coloniais, uma região unificada.

Até o início da década de 50, a Bélgica não demonstrava nenhuma perspectiva de conceder independência as suas colônias. A partir desse período, os movimentos nacionalistas começaram a organizar-se. De acordo com Visentini, Ribeiro e Pereira (2007), inicialmente, temos três movimentos organizados: o ABAKO, sob a liderança de Joseph Kasavubu, de forte base étnica; o Movimento Nacional Congolês (MNC), fundado por Patrice Lumumba, que defendia a unidade do Congo, com a reunião das etnias; e um movimento federalistas, apoiada pela Union Minière du Haut Katanga,

---

<sup>45</sup> Cumpre destacar que, durante um pequeno período entre 1978 e 1979, o país ficou denominado Zimbábue-Rodésia, na tentativa da Frente Rodesiana de manter, ainda, alguma espécie de poder no governo.

<sup>46</sup> Não vamos tratar dos processos de independência de Ruanda e Burundi, tendo em vista que esses países não são membros da SADC.

liderado por Moisés Tchombe. Segundo M'Bokolo (2010), o MNC era o único movimento que contava com uma base verdadeiramente nacional.

A tensão nas camadas mais populares acentuou-se no final da década de 50. Desde por volta de 1957, como ressalta M'Bokolo (2010), uma crise social já estava latente, o que culmina, em 1959, com a insurreição de bairros populares em Leopoldville. As forças belgas reprimiram fortemente as manifestações, mas o poder colonial fica muito enfraquecido.

O desenvolvimento dos movimentos nacionalistas em grande parte do Continente Africano, somado à realização da Conferência de Bandung e ao próprio contexto internacional, que já foi mencionado, faz a Bélgica abandonar a estratégia de independência gradual (VISENTINI, RIBEIRO e PEREIRA, 2007). Após uma Conferência no início de 1960, é concedida a independência para o Congo ainda naquele ano. São realizadas eleições e o Congo torna-se independente com a presidência de Kasavubu, e Lumumba no cargo de primeiro-ministro.

A concessão da independência, todavia, não significou o fim dos conflitos. Assim como o ocorrido em Angola, como será tratado em seguida, o Congo enfrenta um longo conflito interno após a independência. A disputa entre federalistas e unitários intensificou-se, o que, somado a outros fatores, levou a uma longa e sangrenta guerra civil<sup>47</sup>.

### 2.2.3 As Colônias Portuguesas

O processo de descolonização das colônias portuguesas foi mais tardio se comparado às outras colônias africanas. Ao contrário do que ocorreu nas colônias britânicas, por exemplo, os portugueses não concederam nenhum tipo de autonomia para as suas colônias, tampouco direitos políticos aos nativos. Segundo Visentini, Ribeiro e Pereira (2007), com o intuito de minimizar as pressões internacionais, o governo de Salazar criou a modalidade de Territórios Ultramarinos de Portugal, dando apenas outro nome ao que continuava sendo a relação metrópole e colônia.

---

<sup>47</sup> O conflito no Congo é um tema de grande complexidade e não será tratado em maiores detalhes neste trabalho, tendo em vista que o objetivo não é analisar a história dos países, mas sim o impacto que alguns aspectos tiveram no processo de integração da África Austral.



Os primeiros movimentos de libertação na, então, colônia portuguesa de Angola surgiram na segunda metade da década de 50. A mobilização da população em torno das questões da discriminação e da repressão colonial, contudo, já havia se iniciado na década de 20, com a criação de centros culturais, como a Liga Nacional Africana e o Grêmio Africano<sup>48</sup>, nos quais nasceram, após a Segunda Guerra Mundial, publicações como as revistas Mensagem e Cultura (CORREIA, 1991; SERRANO, 1995).

O primeiro movimento de libertação a surgir é o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) em 1956. Liderado por Agostinho Neto, tinha orientação marxista, era fortemente urbano e tinha entre seus membros tanto mestiços, quanto assimilados e brancos, e a população Mbundu<sup>49</sup> de Luanda (TAYLOR, 2006). Dentre os movimentos surgidos em Angola, o MPLA era o mais bem organizado e estruturado, contando, inclusive, com uma escola de formação para seus membros e com contatos internacionais importantes, especialmente com a União Soviética (JACKSON, 1995).

O segundo maior movimento de libertação angolano é a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), criada em 1962, da junção da União das Populações de Angola (UPA), cujo líder, Holden Roberto, passa a ser o principal nome da FNLA, com o Partido Democrático de Angola (PDA). Logo após a formação da FNLA, Roberto criou o Governo da República de Angola no Exílio (GRAE), que foi reconhecido pela Organização da Unidade Africana, e que tinha Jonas Savimbi como Ministro dos Negócios Estrangeiros (CORREIA, 1991).

O terceiro movimento, a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), é fruto de uma dissidência do FNLA e é criada em 1964<sup>50</sup>, por Jonas Savimbi, que abandona a FNLA e o GRAE. A UNITA visava significativamente o apoio popular e a mobilização das massas, mas era militarmente muito fraca e tinha sua base, durante maior parte do tempo, na Zâmbia (JACKSON, 1995).

Por ser o movimento mais antigo, o MPLA também foi o primeiro a iniciar as ações revolucionárias pela luta pela independência de Angola, já em 1959, consoante Serrano (1995). É no início de 1961, contudo, de acordo com Correia (1991), que as

---

<sup>48</sup> Mais tarde passa a se chamar Associação Regional dos Naturais de Angola (Anangola).

<sup>49</sup> Mbundo é um grupo étnico da região centro-norte de Angola.

<sup>50</sup> Embora fundado em 1964, a UNITA só inicia a luta armada em 1966 (CORREIA, 1991).

ações tornam-se sistemáticas e coordenadas, com objetivos bem estabelecidos e atacando locais-chaves, como a Cadeia Civil em Luanda, configurando verdadeiramente ações de uma guerrilha urbana.

Também em 1961 a UPA desenvolveu ações no noroeste do país, junto à fronteira do Zaire, caracterizadas, para Correia (1991), por sua violência gratuita e indiscriminada, atingindo qualquer pessoa que estivesse nas fazendas ou povoados atacados. Em seqüência, como já mencionado, a UPA dá origem à FNLA e cria o GRAE em 1962. No ano seguinte, a Guerra Popular de Libertação do Povo Angolano, que já havia se iniciado em 1961 com a criação da 1ª Região Político-Militar do MPLA ao norte de Luanda, estende-se a Cabinda, onde é criada a 2ª Região Político Militar (SERRANO, 1995).

Em 1966, a UNITA inicia sua participação na luta pela independência com a abertura de uma frente na região leste do país; no mesmo ano, o MPLA também abre um frente na região, a 3ª Região Político-Militar (CORREIA, 1991; SERRANO, 1995). Nos anos seguintes, o MPLA segue ampliando suas lutas e abrindo novas frentes: as 4ª e 5ª Regiões Político-Militares, nos anos de 1968 e 1969, nas regiões de Luanda e de Bié (centro do país), respectivamente (SERRANO, 1995).

Geograficamente, a distribuição dos três movimentos no final da década de 60, de maneira aproximada, deu-se da seguinte forma, de acordo com Correia (1991): o MPLA concentrava-se no noroeste do país, na região entre Luanda e Malange e, no leste, na fronteira com a Zâmbia, além do norte da região de Cabinda; a FNLA ocupava a região nordeste do país, fronteira com o Zaire, e uma pequena área no leste na região de Luanda, também na fronteira com o Zaire; a UNITA encontrava-se na região centro-leste do país, entre as forças do MPLA e do FNLA, a leste, e as forças portuguesas a oeste. Com essa distribuição, a UNITA viu-se cercada e as forças portuguesas conseguiram um acordo com Savimbi em 1971, no que ficou conhecido como operação “madeira”. O acordo consistia em, por parte dos portugueses, permitir à UNITA que permanecesse em uma zona estabelecida, enquanto à UNITA cabia fornecer informações, aos portugueses, sobre as movimentações dos outros movimentos de libertação, bem como combatê-los. Foi através desse acordo, consoante o autor, que as bases do MPLA e da FNLA foram eliminadas da zona militar leste.

Às vésperas da proclamação da independência de Angola, a situação era favorável aos portugueses, já que os três movimentos angolanos continuavam rivalizando entre si; além disso, o MPLA encontrava-se fragilizado militarmente, não só por ser alvo da ofensiva dos outros movimentos, mas também devido às suas cisões internas (CORREIA, 1991). Com a Revolução dos Cravos e a queda de Salazar em Portugal em abril de 1974, a descolonização de Angola ganha mais um impulso, prevalecendo a ideia de uma negociação política para a solução da questão. A visão dos movimentos de libertação, todavia, não era a mesma; nas palavras de Correia (1991, p.96): “Portugal pretendia um cessar-fogo para aceitar negociar. Os movimentos de libertação queriam negociar para aceitar um cessar fogo.” Nesse contexto, as forças dos três movimentos intensificam suas ações militares, forçando, assim, o reconhecimento, por parte de Portugal, da legitimidade dos movimentos para as negociações das cessações de hostilidades e da independência angolana.

Seguindo uma tendência que já aparecia durante as lutas pela independência, a UNITA foi o único dos movimentos que aceitou negociar com os portugueses, antes do reconhecimento formal do direito de independência, ainda em 1974. As negociações com o FNLA, segundo Correia (1991), foram mais complicadas, ocorrendo com a interferência de Mobuto, presidente do Zaire, já no final de 1974. Quanto ao MPLA, a situação era bastante diversa: enquanto, na prática, o cessar-fogo entre o Movimento e as tropas portuguesas já havia ocorrido desde julho daquele ano – através de negociações informais entre os guerrilheiros do MPLA e os soldados portugueses – as negociações formais encontravam a resistência de MPLA, que desconfiava das reais intenções de Portugal, além de contar com divergências internas.

Apesar dos acordos entre Portugal e cada um dos movimentos de libertação terem sido firmados ainda em 1974, foi só no início de 1975 que se deu o primeiro encontro entre os membros dos três movimentos, no qual foram delineadas as primeiras condições conjuntas para as negociações com Portugal (LeoGRANDE, 1980). Entre 10 e 15 de janeiro, então, é firmado, entre o MPLA, a FNLA, a UNITA e Portugal, o que ficou conhecido como Acordo de Alvor, o qual estabelecia, entre outras coisas, o reconhecimento formal dos três movimentos de libertação, a data da proclamação da independência de Angola pelo Presidente Português e o governo de transição.

A celebração do Acordo de Alvor, contudo, não significou o fim da disputa entre os movimentos de libertação. Ao contrário disso, os confrontos intensificaram-se ao longo do ano, inicialmente entre o MPLA e a FNLA, e, após, entre os três movimentos. A situação em Angola foi agravando-se e Portugal viu-se obrigado a suspender o Acordo de Alvor que, na prática, já não estava sendo cumprido, mantendo, contudo, a data para a independência de Angola.

Em novembro de 1975, Angola, finalmente, alcança a sua independência. Os conflitos, todavia, não cessam. Ao mesmo tempo em que o MPLA proclamava, em Luanda, a República Popular de Angola, a FNLA e a UNITA proclamavam, em Huambo, a República Democrática de Angola, constituindo, assim dois governos paralelos. Portugal não reconhece a legitimidade de nenhum dos dois governos; os demais países, contudo, gradativamente vão reconhecendo o governo do MPLA<sup>51</sup>. Apenas em fevereiro de 1976, após diversas deliberações e divisões internas dentro do governo português, Portugal reconheceu a legitimidade do Governo da República Popular de Angola.

O processo de independência em Moçambique, a exemplo do que ocorreu em Angola, também foi conflituoso. Inspirados pelas independências nos países fronteiriços, Zâmbia, Tanzânia e Malawi, os primeiros movimentos nacionalistas começam a se organizar em Moçambique. Como ressalta Serrano (1995), a exemplo do que ocorreu em Angola, os primeiros movimentos já começam a se organizar ainda na década de 50, como é o caso do Centro dos Negros, associação cultural nos moldes da Liga Nacional Africana.

Os dois primeiros partidos fundados na colônia foram a União Democrática Nacional de Moçambique (UDENAMO), em 1960, sob a liderança de Adelino Gwambe, e a União Nacionalista Africana de Moçambique (MANU), criada em 1961 e dirigida por C. Mahal (Chanaiwa, 2010b). A Frente de Libertação de Moçambique

---

<sup>51</sup> O Governo UNITA/FNLA não chegou a receber o reconhecimento internacional de nenhum país (CORREIA, 1991).

(FRELIMO), fundada em 1962, sob a liderança de Eduardo Mondlane, surge da união desses dois partidos.<sup>52</sup>

A FRELIMO, apesar de fundada em 1962, inicia a luta armada propriamente dita apenas em 1964. Nesse primeiro momento, os integrantes do movimento mantinham a Tanzânia como base para as suas ações, o que, em grande medida, explica o início dos ataques terem sido na província de Cabo Delgado, ao norte do país. Cinco anos mais tarde, em 1969, Mondlane é assassinado pelas forças portuguesas e Samora Machel assume a liderança da FRELIMO.

Após a morte de Mondlane, Portugal, com o intuito de atacar a organização em um momento de suposto enfraquecimento, tentou uma ofensiva com a FRELIMO. A operação conhecida como Nó Górdio, contudo, não atingiu os objetivos esperados e as áreas controladas pela FRELIMO continuaram ampliando-se. De acordo com Visentini (2012), a FRELIMO, de fato, passa por um período de tensão, tendo em vista que, por ser uma união de pequenos movimentos nacionalistas, eram comuns as divergências dentro da organização. A figura de Samora Machel, todavia, consegue promover a união dos integrantes e reestrutura a FRELIMO.

A estratégia portuguesa para conter a guerrilha seguia duas frentes. A primeira era aliar-se aos chefes tribais locais, que, por ser destituídos do poder nas regiões onde a FRELIMO conquistava o poder, também eram contrários ao movimento de libertação. A outra estratégia voltava-se para o aspecto econômico. É sabido que a prosperidade econômica é um fator de legitimação de um governo ou liderança, e Portugal tentou valer-se desse mecanismo, através da construção de uma hidroelétrica no rio Zambezi. O objetivo era criar uma zona próspera no centro do país, impedindo, assim, o avanço da FRELIMO.

Da mesma forma que a mudança na situação interna de Portugal foi um fator determinante no processo de independência angolano, a Revolução dos Cravos também impactou diretamente a situação em Moçambique. Não havia um consenso, dentro do governo português, sobre qual posição tomar em relação a Moçambique. Essa indecisão

---

<sup>52</sup> Segundo González (1984), ainda existia um terceiro partido, de importância reduzida, a União Nacional Africana de Moçambique (UNAMI), que também integrou as forças que se aglutinaram para formar a FRELIMO.

permitiu que as forças da FRELIMO avançassem até as cidades costeiras e conquistassem um maior poder de barganha nas negociações com Portugal.

Em agosto de 1974, iniciam-se as negociações entre as lideranças da FRELIMO e o governo de Portugal. A posição dos nacionalistas moçambicanos prevalece sobre a vontade portuguesa e, com o Acordo de Lusaka, firmado em setembro daquele ano, fica estabelecida uma transição direta para a independência, sem a realização de eleições prévias. O objetivo da FRELIMO com a transição direta, segundo Visentini (2012), era evitar a formação de outros grupos políticos que se colocassem em oposição a eles, situação essa que, provavelmente, aconteceria, já que a FRELIMO não tinha o controle de todo o território.

Após o Acordo, seguiu-se um período de governo transitório, que deveria durar até 1975, quando Samora Machel assumiria a presidência do país. Durante essa fase de transição, ocorreu uma tentativa de golpe de Estado organizado por forças políticas contrárias à FRELIMO. As tensões levaram a um enfraquecimento ainda maior das estruturas criadas para a independência, que já não tinham apoio de toda a população, além de resultar em uma fuga da população branca, que constituía grande parte da mão-de-obra qualificada de Moçambique. Em junho de 1975, apesar das divergências, a República de Moçambique torna-se, oficialmente, independente.

#### 2.2.4 A África do Sul independente, a construção do *apartheid* e a independência da Namíbia

A construção do Estado Sul-Africano, como foi tratado anteriormente, está marcada pela questão da segregação racial. Quando é criada a União da África do Sul, em 1910, o controle da minoria branca sobre a maioria negra já estava instituído e o que se seguiu, como pode ser visto na tabela 1, foi uma série de leis que tornavam legais e aumentavam a segregação racial no país.

|                           | Ano  | Função  |
|---------------------------|------|---|
| <b>Leis Pré-Apartheid</b> |      |   |
| Glen Grey Act             | 1894 | Restrição fundiária aos negros                      |
| Mines and Work Act        | 1911 | Impedir acesso de africanos a posições qualificadas |
| Native Lands Act          | 1913 | Limitar a 7% a propriedade de terra aos africanos   |

|                                       |      |  |
|---------------------------------------|------|--|
| Natives Trust and Land Act            | 1936 | Limitar a 13% a propriedade de terra aos africanos           |
| Natives Consolidation Act             | 1945 | Restrição de transporte em áreas urbanas                     |
| <b>Leis Período <i>Apartheid</i></b>  |      |  |
| Prohibition of Mixed Marriages Act    | 1949 | Proibição de casamentos inter-raciais                        |
| Population Registration Act           | 1950 | Classificação da população por raça                          |
| Group Areas Act                       | 1950 | Criação de áreas residenciais definidas de acordo com a raça |
| Suppression of Communism Act          | 1950 | Proibição de atividades comunistas                           |
| Bantu Education Act                   | 1953 | Conceder educação inferior aos africanos                     |
| Reservation of Separate Amenities Act | 1953 | Seperação do acesso a ambientes públicos                     |
| Native Labor Act                      | 1953 | Torna greves de africanos ilegais                            |

Tabela 1: Leis Segregacionistas na África do Sul (Fonte: Adaptado de Bauer e Taylor, 2005)

O período entre 1910 e 1948, de acordo com Bauer e Taylor (2005), é caracterizado por uma alternância no poder de partidos que representavam a mistura das influências dos *afrikaaners* e dos ingleses. O principal partido nesse período, consoante Farley (2008), era o Partido Unido, liderado por Field Smuts. Smuts, embora representante dos *boers*, acreditava que essa união entre brancos (holandeses e britânicos) era a melhor alternativa para a África do Sul.

A colaboração de Smuts com os britânicos durante a Primeira Guerra Mundial, todavia, desagradou uma grande parcela dos seus apoiadores, que foram reunidos no Partido Nacional, reestruturado em 1934 sob a liderança de D. F. Malan (FARLEY, 2008). Em 1948, o Partido Nacional, controlado pelos *afrikaaners* e sem influência britânica, ganha as eleições. O resultado da vitória é a implementação do regime de segregação racial conhecido como *apartheid* e a sucessão de leis que legitimavam essa opressão, como é possível visualizar na tabela 1. Nas palavras de Pereira (2007:55):

O que caracterizou o novo período foi a dissociação entre poder político e poder econômico; a população de origem inglesa manteve o poder econômico, enquanto os *afrikaaners* passaram a deter o poder político. Assim, a institucionalização do *Apartheid* tornou-se um dos pilares do novo surto de desenvolvimento.

Entre as diversas leis implantadas com o intuito de regulamentar a segregação racial, é imperioso falar do Native Lands Act de 1913, que limitou o acesso da terra aos

negros. Como ressalta Pereira (2007), os negros, que representavam 75% da população, ficavam restritos a apenas 7% do território sul-africano, nos futuros bantustões<sup>53</sup>; enquanto os brancos, que eram somente 10% da população, controlavam 93% das terras do país.

A resistência ao regime de segregação racial implantado pelo governo sul-africano não tardou a se organizar. Entre as diversas organizações que surgiram, destaca-se o Congresso Nacional Africano (CNA), fundado em 1912, com o intuito de, através das formas legais, defender a participação e os direitos dos negros no país. Segundo Bauer e Taylor (2005), a mudança para um perfil mais radical ocorre em 1944, com a criação da Liga Jovem do CNA e culmina, em 1961, com o início da luta armada. Soma-se a isso, de acordo com Visentini, Ribeiro e Pereira (2007), o massacre dos manifestantes negros em Sharpeville, em 1960, a partir de quando o CNA alia-se com o Partido Comunista sul-africano.

A repressão dos movimentos negros pelas lideranças sul-africanas intensificou-se assim que o CNA iniciou as ações de luta armada. Já em 1964, líderes do CNA foram presos, entre eles Nelson Mandela e Walter Sisulu e o CNA passa a agir na ilegalidade. A luta das organizações contra o *apartheid*, contudo, continua existindo, nada obstante sua expressividade reduzida. Segundo Farley (2008), é apenas com o fim do colonialismo português na região, na metade da década de 70, que a supremacia branca na África do Sul é realmente ameaçada.

A Namíbia<sup>54</sup>, que até 1945 era administrada pela África do Sul, com a criação da Organização das Nações Unidas, passaria a ser um território controlado pela ONU. A África do Sul defende a incorporação da região, o que é negado pela Assembleia Geral da ONU, mas que, na prática, ocorre. Ao longo da década de 50, assim, a Namíbia foi controlada pela África do Sul e também sofreu com as políticas de segregação racial que se estenderam à região.

---

<sup>53</sup> Os bantustões foram estabelecidos em 1959, pela Lei de Promoção do Autogoverno Banto, que transformava as antigas reservas negras em Autoridades Territoriais. (PEREIRA, 2007)

<sup>54</sup> Antes da independência, a região era denominada Sudoeste Africano. Optamos por usar a nomenclatura Namíbia mesmo durante o período colonial para evitar a possível confusão com a região geográfica do sudoeste da África.



Os movimentos nacionalistas não tardaram a se organizar e, já na metade da década de 50, surge a Organização do Povo da Ovambolândia<sup>55</sup> (OPO<sup>56</sup>), liderada por Sam Nujoma. Consoante Bauer e Taylor (2005), após uma forte repressão das manifestações nacionalistas pelas forças sul-africanas, Nujoma funda a Organização do Povo do Sudoeste Africano (SWAPO<sup>57</sup>) em 1960. Dois anos mais tarde, a SWAPO decide iniciar as ações militares contra as forças da África do Sul, a partir de uma base de treinamento no Egito.

É na década de 60, também, que os enclaves negros da Bechuanalândia, Basutolândia e o reino da Suazilândia tornam-se independentes. No ano de 1966, a Bechuanalândia conquista a independência sob o nome de Botsuana e a Basutolândia, como Lesoto. No mesmo ano, a Suazilândia também fica independente. A independência política de fato, todavia, se contrapõe a manutenção da dependência econômica que as regiões tinham em relação a Pretória, evidenciada pela União Aduaneira da África Austral (SACU), criada em 1910 pela África do Sul. A SACU reunia esses três países e a África do Sul, em uma clara tentativa desta de anexar os protetorados, o que foi impedido pela Grã-Bretanha (VISENTINI, RIBEIRO E PEREIRA, 2007).

No início da década de 70, uma greve de trabalhadores na região de Ovambolândia, somada a um aumento das medidas restritivas pela África do Sul, faz crescer ainda mais a tensão já existente (CHANAIWA, 2010b). A região mais ao norte do país, desta forma, torna-se uma zona de intenso conflito entre as forças da SWAPO e da África do Sul. Ao longo da década de 70, os conflitos aumentam em número e intensidade, da mesma forma que são estendidas as regulamentações de estado de emergência.

Em 1980, a África do Sul tenta, mais uma vez, retomar seu controle sobre a Namíbia, estabelecendo um governo interino. O governo, como lembram Bauer e Taylor (2005), sofreu com acusações de corrupção e incompetência e não ultrapassa os três anos no poder. A África do Sul faz uma segunda tentativa, em 1985, com a instauração de um governo transitório de unidade nacional, o qual permaneceu até 1989,

---

<sup>55</sup> O termo Ovambolândia vem de Ovambo, o principal grupo étnico da região.

<sup>56</sup> Do inglês, Ovamboland People's Organization.

<sup>57</sup> Do inglês, South West Africa People's Organization.

quando um período de transição para independência, monitorado internacionalmente, iniciou-se.

Já em 1988, o Acordo de Brazzaville, determinou a supervisão da ONU no período de transição para independência, que seria de um ano. Uma das principais ações da ONU durante esse período foi a desmobilização das forças, tanto da SWAPO quanto sul-africanas. Em novembro de 1989, ocorrem eleições, também supervisionadas pela ONU, uma nova constituição é feita e, finalmente, em março de 1990, a Namíbia conquista a sua independência.

### 2.3 A África Austral na década de 80: o enfrentamento do *apartheid*

Ao final da década de 70, apesar da existência de muitos conflitos na região da África Austral, já podemos vislumbrar a configuração geopolítica que se estabelecerá nos próximos anos, com os países africanos independentes. A compreensão dessa fase final de construção dos Estados independentes é de grande valia para entendermos as forças históricas que atuaram no processo de integração regional da África Austral.

A conjuntura que se apresentava era de conclusão do processo de descolonização das áreas antes controladas por Portugal, Grã-Bretanha e França, mas com a manutenção de conflito em muitos países recém-independentes, além da política de segregação racial na África do Sul. Temos, assim, um grupo de países que tiveram uma independência menos conflituosa e encontram-se mais estáveis politicamente, no qual se insere Zâmbia, Tanzânia e Malawi; o Zimbábue, que ainda passava por um período de independência conflituoso; outro conjunto de países que tinham tido uma independência conflituosa e que permaneciam em guerra civil, representados por Angola, Moçambique e o Zaire (atual República Democrática do Congo); e, por fim, a África do Sul, sob o regime do *apartheid*, juntamente com Namíbia, que ainda lutava pela sua independência, e Lesoto, Suazilândia e Botsuana, independentes, mas fortemente ligados a Pretória.

O regime do *apartheid* na África do Sul, como mencionado anteriormente, foi fortemente afetado pela independências das colônias portuguesas e pela própria Revolução dos Cravos em Portugal. A África do Sul, assim como outros países, como China, Cuba, URSS e EUA, estava fortemente envolvida nas lutas pela independência

em Angola e Moçambique, em grande medida, devido a sua necessidade de controlar a Namíbia (FARLEY, 2008). Com a independência das duas colônias, a África do Sul se vê compelida a envolver-se no conflito instaurado, especialmente no caso de Angola. Além disso, como destaca Pereira (2007), as fronteiras da África do Sul e da Namíbia passavam a ficar expostas a governos contrários ao regime do *apartheid*.

A situação na África do Sul fica mais tensa com o levante de Soweto, em 1976, fortemente reprimido pelas forças do governo, e o aumento das ações militares e da mobilização do CNA. Pretória se via, assim, enfrentando uma dupla crise: externa e interna. A nova situação leva a África do Sul a adotar uma nova estratégia de política de defesa, baseada, consoante Pereira (2007:69-70):

[...] no princípio da coerção econômica e militar dos vizinhos para impor a hegemonia sul-africana. Acreditava o governo que dessa forma conseguiria controlar e eliminar o apoio externo aos movimentos de resistência interna e também no Sudoeste Africano, na expectativa de substituir governos hostis por aliados.

Ao longo da década de 80, a África do Sul sofre, ainda, com problemas econômicos, provocados tanto pela queda dos preços do ouro e de matérias-primas, o que comprometia ainda mais a receita fiscal do país, já combatida pelos gastos militares e de segurança, quanto pelas próprias sanções financeiras que foram impostas ao país (PEREIRA, 2007). O regime do *apartheid* começa a se tornar insustentável, e a África do Sul é forçada a mudar o seu rumo.

A situação regional, desta forma, era de um enfrentamento entre a África do Sul e os países vizinhos, hostis ao regime do *apartheid*. A posição, mencionada acima, da África do Sul de confrontar os países da região, levou os vizinhos a se unirem contra Pretória. Nasce, assim, a organização dos Estados da Linha de Frente<sup>58</sup> (FLS<sup>59</sup>), criada em 1975, inicialmente composta por Tanzânia, Zâmbia, Angola, Moçambique e Botsuana. A prioridade dos Estados era garantir a segurança coletiva e o apoio aos movimentos de libertação nacional, ameaçados pelo poder econômico e militar da África do Sul.

É nesse contexto de confrontação entre a África do Sul e os países de contrários ao regime do *apartheid* que encontramos as raízes mais profundas do

---

<sup>58</sup> A origem dos Estados da Linha de Frente é mais antiga e envolve outras organizações anteriores, o que será analisado em detalhes no capítulo seguinte.

<sup>59</sup> Do inglês, Front Line States.

processo de integração regional na África Austral. A análise da organização dos Estados da Linha de Frente, bem como de outras organizações que o precederam, será feita no capítulo seguinte. Cumpre, por ora, ressaltar dois aspectos. Primeiro, a evidência de que a integração na África Austral carrega um componente histórico que não pode ser ignorado e que não é, meramente, uma iniciativa recente dos países envolvidos. Segundo, a demonstração de que foi um fator político e de segurança que motivou a aproximação entre esses países.

### 3 A COMUNIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO DA ÁFRICA AUSTRAL (SADC)

O desenvolvimento de processos integracionistas na África confunde-se com a própria construção do Estado moderno na região. A integração na África Austral, como já mencionado anteriormente, tem uma origem histórica muito significativa e está ancorada em problemas políticos e de segurança comuns entre os países fundadores da Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral.

O regime do *apartheid* condicionou, como será visto ao longo do trabalho, a criação das estruturas de integração na África Austral, tanto do ponto de vista econômico, quanto político-securitário. Ao longo dos anos, todavia, os problemas enfrentados pelos países alteram-se. Sobre essas mudanças, Solomon (1998) cita o discurso do então secretário da OUA, na conferência na Tanzânia, em 1998, Salim Ahmed Salim:

Em termos de segurança, o objetivo era defender contra a agressão colonial e a desestabilização do *apartheid*. Agora, que as circunstâncias mudaram radicalmente, a primeira tarefa deve ser repensar a segurança, para redefinir as necessidades de segurança e elaborar uma nova doutrina de defesa. Enquanto no passado, os pontos de vistas e os esforços dos Estados da Linha de Frente encontraram um terreno comum na tarefa de libertação, nós devemos, agora, encontrar uma nova base da segurança comum, indo da confrontação para a cooperação na África Austral. Essa segurança comum deve ser aquela na qual todos encontram relevância e que é holística no seu escopo, abrangendo as áreas não tradicionais, como os domínios social e econômico. (Tradução nossa)<sup>60</sup>

A construção do processo de integração da África Austral está inserida na própria construção dos Estados da região, passando pelo processo de descolonização, que foi abordado no capítulo anterior, e os problemas securitários trazidos por ele. Ao longo do trabalho, desta forma, esperamos manter uma continuidade histórica, evidenciando os aspectos que nortearam a construção do espaço da África Austral.

---

<sup>60</sup> In security terms, the objective was to defend against colonial aggression and apartheid destabilization. Now that circumstances have so radically changed, the first task must be to rethink security, to redefine the security needs and to elaborate a new defence doctrine. While in the past, the views and efforts of the Frontline States found common ground in the task of liberation, we should now find a new basis for common security moving from confrontation to co-operation in Southern Africa. This common security must be one in which all find relevance and which is holistic in scope, embracing the non-traditional areas such as social and economic domains.

O objetivo do capítulo, assim, é compreender toda a formação da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, partindo de uma visão histórica, que, portanto, considera o contexto político no qual o processo está inserido. Da mesma forma, almeja-se analisar as evoluções que a Comunidade teve ao longo desses trinta anos<sup>61</sup>, em especial no sentido de evolução para uma comunidade de segurança, nos termos de Buzan e Weaver (2003).

A primeira seção abordará o processo de criação da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, a SADC. Será tratado, assim, o contexto político da região à época da criação, bem como das organizações que antecederam a SADCC. Será contemplada, igualmente, a transição da SADCC para SADC. Na segunda seção, será analisada a estrutura da SADC, com seus principais órgãos<sup>62</sup>, e os seus respectivos funcionamentos. A reforma, realizada em 2001, que reestruturou a Organização também será objeto de investigação. A terceira seção será dedicada, especificamente, ao Órgão para Cooperação em Política, Defesa e Segurança, o OPDS. Abordaremos a criação do Órgão, seu funcionamento, assim como outros aspectos da SADC relacionados à segurança, como Protocolos e Planos.

### 3.1 A Criação da SADC

#### 3.1.1 O Contexto na África Austral

A política de desestabilização adotada pela África do Sul, como já mencionado anteriormente, afetou diretamente os países recém-independentes da África Austral que se demonstravam contrários ao regime do *apartheid*. Ao longo dos anos 60, como ressaltam Swart e Plessis (2004), Pretoria buscou aumentar a cooperação econômica, política e militar com outros países ‘brancos’, como Portugal e a própria Rodésia do Sul, que ainda não tinha se tornado independente.

No final da década de 70, a África do Sul decide adotar uma nova estratégia diplomática, visando se contrapor aos Estados da Linha de Frente. Com os últimos acontecimentos na Rodésia da Sul e a independência das colônias portuguesas de

---

<sup>61</sup> Considerando o período temporal de análise proposto pelo trabalho, qual seja, da criação até 2010, bem como a fase compreendida pela SADCC, entre 1980 e 1992.

<sup>62</sup> O Órgão para Cooperação em Política, Defesa e Segurança (OPDS) não será tratado nessa seção, pois é objeto da próxima.

Angola e Moçambique, consoante Pereira (2007), o governo sul-africano lança uma nova iniciativa político-diplomática conhecida como *détente*. Para isso, Pretória almeja criar um sistema de constelação na África Austral, que deveria assegurar seus interesses políticos, militares e econômicos na região. Em 1979, assim, a África do Sul convoca para a formação de uma Constelação de Estados da África Austral de cunho antimarxista. (EVANS, 1984)

O grupo, que ficou conhecido como CONSAS<sup>63</sup>, deveria ser controlado por conselhos multilaterais e uma secretaria. De acordo com Evans (1984), a África do Sul almejava reunir todos os países ao sul da linha formada pelos rios Cunene<sup>64</sup> e Zambeze<sup>65</sup>, o que incluiria a própria África do Sul, Botsuana, Lesoto, Suazilândia, Malawi, Zimbábue e Moçambique. O objetivo da África do Sul era manter os seus vizinhos da África Austral ainda mais próximos, aumentando a sua dependência econômica, e tentando criar um pacto de não-agressão (SWART E PLESSIS, 2004).

Como será visto ao longo do capítulo, nesse mesmo período, os Estados da Linha de Frente iniciam as primeiras tratativas para a criação da SADCC. É a criação da SADCC, juntamente com a independência do Zimbábue, que determina o fracasso da CONSAS. Com a independência do Zimbábue, em 1980, e o seu ingresso nos Estados da Linha de Frente e, posteriormente, na SADCC, há um fortalecimento do grupo liderado por Zâmbia e Tanzânia e um maior isolamento diplomático da África do Sul. Como ressalta Evans (1984), a CONSAS torna-se apenas um projeto, já que a África do Sul não consegue a adesão dos Estados que esperava.

Após esse curto período de tentativa fracassada de implantação da CONSAS, a África do Sul muda a sua estratégia para os países vizinhos mais uma vez. Consoante Swart e Plessis (2004), o período entre a metade do ano de 1980 até o final de 1981 é marcado por uma nova fase de política de desestabilização. Pretória aumenta as ações militares contra seus vizinhos, especialmente Angola e Moçambique, visando atingir as bases de apoio do Congresso Nacional Africano.

---

<sup>63</sup> Do inglês, Constellation of Southern African States.

<sup>64</sup> O rio Cunene nasce no Planalto Central de Angola e corre para o sul. É o rio que determina parte da fronteira entre Angola e Namíbia.

<sup>65</sup> O rio Zambezi nasce na Zâmbia e deságua no Oceano Índico, passando por Angola, Zimbábue e Moçambique. Ele determina parte da fronteira entre Zâmbia e Namíbia, e entre Zâmbia e Zimbábue.

Essa estratégia de desestabilização se intensifica nos anos seguintes, segundo os autores, visando dois objetivos. O primeiro era coagir os Estados da região a cooperar com a África do Sul e diminuir as atividades dos grupos contra o *apartheid* em seus territórios. O segundo era, mais uma vez, aprofundar a dependência econômica desses países em relação à Pretória.

Swart e Plessis (2004) elencam quatro efeitos dessa política de desestabilização sul-africana na região da África Austral. O primeiro resultado foi um fortalecimento da hegemonia regional da África do Sul e da sua habilidade de controlar o ambiente regional. Em segundo está a redução dos membros de movimentos de libertação em alguns países vizinhos, especialmente Lesoto e Suazilândia. Outro efeito foi a sensação de instabilidade que se tornou a maior fonte de insegurança da região. Por fim, a política de desestabilização criou um ímpeto para a criação de uma contra estratégia através da formação de uma aliança que está na origem da arquitetura de segurança da África Austral.

Temos assim, a configuração de um primeiro período de sucesso da política e um subsequente foco de instabilidade. Como destaca Pereira (2007), inicialmente a política sul-africana é bem sucedida, inclusive com a celebração de acordos de não-agressão com países vizinhos. Em um segundo momento, todavia, a política de desestabilização modifica as condições da África Austral, criando uma situação de grande insegurança.

Os dois últimos efeitos estão diretamente relacionados à tese adotada neste trabalho de que o regime do *apartheid* e as políticas tomadas pela África do Sul estão nas raízes dos processos de integração da África Austral. Ngubane (2004) afirma que a política de desestabilização adotada pela África do Sul levou a dois resultados na região. A primeira é a própria criação dos Estados da Linha de Frente, que, ao mesmo tempo em que dava apoio aos movimentos de libertação nacional, opunha-se aos ataques e invasões da África do Sul.

Em segundo está a construção de uma estrutura regional simultânea a própria construção dos Estados. O surgimento dos Estados da Linha de Frente, como destaca Ngubane (2004) ocorre no momento em que as ex-colônias da região acabaram de se tornar independentes e ainda enfrentam os desafios internos da construção e



consolidação do Estado. A afirmação do autor, assim, corrobora a percepção de que, no caso da África, em especial da África Austral, os processos de integração constituem uma mecanismo de afirmação da soberania, e não o oposto.

Retomando o que já foi tratado no capítulo anterior, às vésperas da criação da SADCC, a situação na África Austral era de grande tensão. O Zimbábue, após anos de luta, tinha tido sua independência formalmente reconhecida em 1980 e ingressa nos Estados da Linha de Frente. As ex-colônias Portuguesas de Angola e Moçambique ainda enfrentam conflitos internos, apesar de já terem se tornado independentes, inclusive com a interferência da África do Sul<sup>66</sup>. A Namíbia ainda não havia conquistado sua independência e sofria com o conflito com a África do Sul e as sucessivas tentativas de Pretória de estabelecer um governo na região.

É esse contexto de instabilidade e insegurança que caracteriza a África Austral durante a década de 70 e início da década de 80. Fica bastante claro, assim, que reside no regime do *apartheid* e nas políticas adotadas por Pretória o impulso para a aproximação entre os países da região. Os problemas de segurança enfrentados pelos países durante a fase de descolonização, as agressões da África do Sul e a necessidade de apoiar os movimentos de libertação nacional estão nas raízes das primeiras mobilizações desses países em torno de organizações, como será visto agora.

### 3.1.2 Do PAFMECSA aos Estados da Linha de Frente: a origem da SADC

A SADCC que, alguns anos mais tarde, viria a se tornar a SADC, tem uma origem histórica bastante significativa e foi antecedida por uma série de organizações que culminaram com a criação dos Estados da Linha de Frente. E é esse grupo de países que, em última instância, idealiza a criação da SADCC. Compreender a formação dessas organizações, assim, é de grande importância para a presente análise.

O contexto do *apartheid* na África do Sul, como foi visto anteriormente, determinou, em grande medida, a atuação externa dos outros países da região e motivou a união desses países em torno de organizações que visassem a coordenação de políticas contra o regime de segregação racial e de apoio aos movimentos de libertação nacional.

---

<sup>66</sup> Outros países também forneciam apoio às diversas forças atuantes nos conflitos, como EUA e China. Mencionamos apenas a África do Sul por ser mais relevante para a nossa análise.

De acordo com Omari e Macaringue (2007), três grupos regionais antecederam a criação dos Estados da Linha de Frente. A primeira organização a surgir foi o Movimento de Liberdade Pan-Africano para a África do Leste, Central e Austral (PAFMECSA<sup>67</sup>).

O PAFMECSA foi criado em 1962, substituindo o Movimento de Liberdade Pan-Africano para África do Leste e Central (PAFMECA<sup>68</sup>), fundado em 1958, pelos líderes dos movimentos nacionalistas da região, mas que, como o próprio nome demonstra, não incluía a região da África Austral. A Carta Fundadora da PAFMECA defendia o princípio de auto-determinação dos povos e convocava para a luta contra o *apartheid* (OMARI E MACARINGUE, 2007).

Segundo Swart e Plessis (2004), com a criação da Organização da Unidade Africana (OUA), em 1963, o PAFMECSA acabou desintegrando-se. Isso porque a OUA criou um Comitê de Libertação que possuía funções muito parecidas com aquelas desenvolvidas pela organização, tornando-a desnecessária. Para Omari e Macaringue (2007), os próprios países fundadores da organização perceberam que ela havia sido concebida para lutar contra o colonialismo e que a África Austral, naquele momento, precisava enfrentar outros problemas, como os regimes de segregação racial.

A Conferência de Países Africanos do Leste e do Centro (CECAC<sup>69</sup>) ocupa o lugar deixado pelo PAFMECSA. A CECAC é lançada por iniciativa da Tanzânia e da Zâmbia, pois, consoante Omari e Macaringue (2007), acreditavam que a OUA não era capaz de lidar com as questões mais específicas da África Austral. Fica claro, assim, a existência de uma permanente preocupação, dos Estados já independentes, com as questões de segurança da região e o reconhecimento da necessidade de uma organização específica para lidar com esses aspectos.

Entre as contribuições mais significativas da CECAC, consoante Swart e Plessis (2004), está o Manifesto de Lusaka e a Declaração de Mogadishu, que lançaram estratégias alternativas para os países independentes da África Austral, condenando a adoção de regimes de minoria branca. O Manifesto de Lusaka data de 1969 e, de acordo com Omari e Macaringue (2007), desagradou os movimentos de libertação ativos, pois

---

<sup>67</sup> Do inglês, Pan-African Freedom Movement for East, Central and Southern Africa.

<sup>68</sup> Do inglês, Pan-African Freedom Movement for East and Central.

<sup>69</sup> Do inglês, Conference on East and Central African Countries.

tentava equilibrar negociação e luta armada como instrumentos para descolonização. Tanto a OUA quanto a ONU adotaram o manifesto (CILLIERS, 1999).

A Declaração de Mogadishu, de 1971, por outro lado, segue a direção contrária ao Manifesto de Lusaka. A Declaração, como destacam Omari e Macaringue (2007), exalta as virtudes da luta armada, deixando a negociação em segundo plano, reconquistando, assim, a simpatia dos movimentos de libertação e, em alguma medida, retomando os princípios fundadores da própria CECAC.

A organização que antecede imediatamente os Estados da Linha de Frente (FLS) é o Mulungushi Club, fundado em 1970 por Tanzânia, Zaire, Uganda e Zâmbia. Cabe destacar que, quando o Mulungushi Club foi criado, a CECAC ainda estava em funcionamento, e que foi, justamente as declarações contraditórias da CECAC, mencionadas anteriormente, uma das motivações para a união dos países em torno de uma nova organização (OMARI E MACARINGUE, 2007).

O Mulungushi Club, como seus antecessores, era focado nos movimentos de libertação, mas, nesse caso, mais especificamente da África Austral, e não em conjunto com outras regiões do Continente. Segundo Omari e Macaringue (2007), um dos principais objetivos da organização era avançar em resoluções práticas dos problemas da região, além de apenas dar apoio retórico. Por ter um número reduzido de países membros, o Mulungushi Club, consoante Cilliers (1999), tinha encontros bastante frequentes, e, muitas vezes, os líderes dos movimentos de libertação nacional na região eram convidados a participar. Esses encontros teriam consolidado as relações para a criação dos Estados da Linha de Frente.

O Mulungushi Club, apesar de ter uma vida curta, existindo entre 1970 e 1974, teve uma forte influência nos Estados da Linha de Frente. Para Omari e Macaringue (2007), as principais características do Mulungushi Club se mantiveram nos Estados da Linha Frente: a ausência de estruturas formais de organização, como uma secretaria; a informalidade das reuniões e operação no nível de Chefes de Estado; e a criação de uma nova organização para a resolução de conflitos enquanto outra ainda estava atuando e, conseqüente, proliferação de instituições na região com objetivos parecidos.

Em 1975, os Chefes de Estado<sup>70</sup> de Botsuana, Tanzânia, Zâmbia e Moçambique criam os Estados da Linha de Frente (FLS). Os FLS nascem como um fórum de cooperação entre os Estados, sem ser uma instituição formal, com o objetivo de coordenar políticas em apoio aos movimentos de libertação nacional e reduzir a dependência dos países da região em relação à África do Sul. Como ressalta Cilliers (1999), o FLS não se resumia a um clube de governos nacionais, já que incluía representantes de vários movimentos nacionais de libertação.

Para Omari e Macaringue (2007), a inoperância do Mulungushi Club, especialmente devido à presença do Presidente do Zaire, Mobuto, juntamente com a nova política adotada pela África do Sul, foram os fatores que aceleraram a criação dos FLS. O golpe de Estado em Portugal, em 1974, bem como os efeitos nas colônias de Angola e Moçambique, foram aspectos que também contribuíram para a mobilização dos países em torno de uma nova organização. Entre as razões mais imediatas, todavia, estaria a tentativa de unir dois movimentos de libertação do Zimbábue, a ZAPU e a ZANU, em uma única força. O objetivo foi alcançado, em 1976, com a criação da Frente Patriótica. Para Murapa (2002), o fato de a Tanzânia estar liderando o Comitê de Libertação da OUA foi fundamental para que ela reunisse os países nos FLS.

Os FLS, embora fossem uma organização bastante semelhante às duas predecessoras no que tange a ausência de cartas constitutivas e outros tipos de formalização, diferia destas em alguns aspectos importantes. Em primeiro lugar está o seu grande reconhecimento internacional. Por possuir mandato, tanto da OUA, quanto da ONU, como será visto em seguida, para atuar na libertação da África Austral, os FLS trabalharam conjuntamente com grandes potências externas à África, com interesses na região, como o caso da Grã-Bretanha, o que aumentou seu prestígio e reconhecimento internacionais.

Outra diferença significativa dos FLS, como ressaltam Omari e Macaringue (2007), é a criação do Comitê de Segurança e Defesa Interestatal (ISDC<sup>71</sup>). O ISDC surge, inicialmente, como Comitê de Defesa<sup>72</sup>. O ISDC visava discutir as políticas de defesa e segurança dos países membros dos FLS, tanto nos aspectos individuais, quanto

---

<sup>70</sup> Respectivamente, Sir Sereste Khama, Julius Nyerere, Kenneth Kaunda e Samora Machel.

<sup>71</sup> Do inglês, Inter-State Defence and Security Committee.

<sup>72</sup> No original em inglês, Defence Staff Committee.

nas questões coletivas e no suporte aos movimentos de libertação nacional. Swart e Plessis (2004) destacam a evidência, já nesse período, da preocupação com a segurança coletiva e a realização de um passo importante na construção de uma, ainda que nessa fase bastante remota, comunidade de segurança.

Em 1976, a Organização da Unidade Africana (OUA) reconhece, formalmente, os FLS. Através de uma resolução, a organização ainda afirma que um ataque da África do Sul a um membro dos FLS seria considerado um ataque a toda a África independente e que todos os Estados da OUA tinham obrigação moral de fornecer auxílio militar aos movimentos de libertação nacional, desde que os FLS concordassem. (SWART E PLESSIS, 2004)

O ISDC não se restringia a discussões sobre as políticas a serem adotadas. Segundo Omari e Macaringue (2007), o Comitê planejou e desenvolveu várias operações em colaboração com movimentos de libertação nacionais, o que incluía transportes e treinamento. Em muitos casos, essas ações se davam em cooperação com o Comitê de Libertação da OUA. Vale ressaltar, contudo, como destaca Evan (1984), que os Estados não empregavam suas tropas para auxiliar os movimentos de libertação.

Entre as causas do fim dos FLS encontramos questões que nortearam a sua criação. Para Omari e Macaringue (2007), com a independência do Zimbábue, em 1980, a organização perde uma das motivações importantes para a sua existência, embora continue desempenhando um papel importante na Namíbia e no suporte à libertação da África do Sul. Cilliers (1999) compartilha essa visão e agrega o fato de que muitos dos países estavam sofrendo com o declínio econômico e as políticas de desestabilização da África do Sul.

### 3.1.3 A Transição da SADCC para a SADC

Com a independência de Moçambique, Angola e Zimbábue, os Estados da Linha de Frente perceberam a necessidade de tratar, também, das questões econômicas na região. No início do ano de 1979, um encontro dos Ministros de Relações Exteriores dos FLS em Garbone, Botsuana, discute o conceito de desenvolvimento regional e cooperação econômica (SWART e PLESSIS, 2004). É nesse contexto, segundo Murapa

(2002), que o Presidente da Tanzânia, Julius Nyerere, convoca uma reunião consultiva na cidade de Arusha, Tanzânia, em 1979. Na ocasião, os membros dos FLS reuniram-se para debater a possibilidade de uma aliança econômica entre eles. Decidiu-se, assim, avançar na ideia de um mecanismo regional para coordenar questões de economia e desenvolvimento nos países da África Austral. Nasce, desta forma, o embrião da Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC<sup>73</sup>).

Segundo Farley (2008), Nyerere, juntamente com Kaunda, Presidente da Zâmbia, já alimentava essa intenção de promover a integração regional desde o final da década de 60. A própria construção da TanZam Railway, ligando Tanzânia e Zâmbia, a qual foi financiada pelo governo Chinês, realizada na década de 70, já estaria relacionada a essas aspirações. A TanZam seria, assim, uma forma de evitar a dependência do sistema ferroviário da África Austral, controlado pela África do Sul e pelo regime branco da Rodésia do Sul.

Em abril de 1980, a SADCC é formalmente criada, através do Protocolo de Lusaka. Para Evans (1984), a criação da SADCC foi uma vitória estratégica dos FLS, ao mesmo tempo em que determinou o fracasso da Constelação de Estados da África Austral (CONSAS), criada pela África do Sul. Enquanto os Estados da Linha de Frente coordenavam esforços para apoiar os movimentos de libertação nacional e resistir às agressões da África do Sul, a SADCC tentava reduzir a dependência econômica desses países em relação à Pretória (MURAPA, 2002). É importante deixar claro, assim, que a organização dos Estados da Linha de Frente não foi transformada na SADCC, as duas continuaram coexistindo.

Como ressaltam Bauer e Taylor (2005:333):

A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral tem uma origem muito diferente das suas colegas [SACU e COMESA] e uma orientação que vai além do objetivo de integração econômica, para cooperação política e militar e funções de desenvolvimento (Tradução nossa).<sup>74</sup>

O momento histórico no qual a SADCC é criada, bem como o histórico de organizações que a antecede, torna bastante clara a existência de uma trajetória de

---

<sup>73</sup> Do inglês, Southern Africa Development Coordination Conference.

<sup>74</sup> The Southern African Development Community has a very different origin than its counterparts [SACU and COMESA] and an orientation that extends beyond the objective of economic integration to political and military cooperation and development functions.

cooperação política-securitária que antecede a cooperação econômica. Nas palavras de Murapa (2002:158):

Assim, a SADCC nasceu das experiências positivas de íntima cooperação entre governos e povos da África Austral em sua luta contra a resistência colonial e as políticas do *apartheid* na região. Fortes laços de solidariedade surgiram de um sentimento de propósito comum e ação conjunta contra o colonialismo e o racismo.

A SADCC é criada com nove Estados membros: Angola, Botsuana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue. Segundo Murapa (2002), quatro objetivos estratégicos nortearam a criação da organização: (1) a redução da dependência do exterior, em especial da África do Sul; (2) a promoção da autoconfiança coletiva dos Estados membros; (3) a promoção e a coordenação da cooperação econômica através de uma abordagem setorial; e (4) a promoção de uma ação conjunta que garantisse tanto o reconhecimento quanto o apoio internacional para a estratégia da SADCC.

A divisão setorial foi um dos diferenciais da SADCC em relação a outros processos de integração. Foi, inclusive, um dos aspectos que condiciona a escolha pelo regionalismo desenvolvimentista como ferramenta de análise, já que fica evidente a preocupação com o desenvolvimento socioeconômico, e não, simplesmente, a liberalização comercial. Esse sistema de divisão setorial por países não é isento de falhas, mas, ainda assim, é uma característica bastante positiva na criação da SADCC. Será analisado em maiores detalhes na seção seguinte; por ora, vale mencionar como ficou a distribuição de setores na época da criação:

| PAÍS        | SETOR(ES)   |
|-------------|---|
| Angola      | Energia   |
| Botsuana    | Pesquisa Agrícola; Produção de Animais            |
| Lesoto      | Meio-Ambiente; Administração da Terra e da Água   |
| Malawi      | Pesca; Área Florestal e Vida Selvagem             |
| Moçambique  | Cultura; Informação; Esportes; Comunicação        |
| Suazilândia | Desenvolvimento de Recursos Humanos               |
| Tanzânia    | Indústria e Comércio                              |
| Zâmbia      | Emprego; Trabalho; Mineração                      |
| Zimbábue    | Produção Agrícola; Alimentação; Recursos Naturais |

Tabela 2: Responsabilidades Setoriais (por país) 1980. (Fonte: Elaboração própria com base em Murapa (2002))

A formalização da SADCC, como lembram Swart e Plessis (2004), só se deu no ano seguinte, 1981, com o Memorando de Entendimento para Instituições da Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral<sup>75</sup>. É só em 1989, durante o encontro dos Chefes de Estado que se decide por uma maior institucionalização da SADCC, com a substituição do Memorando por um tratado ou carta fundadora.

Segundo Swart e Plessis (2004), a década de 90 é um período de mudança para o processo de integração na África Austral. Como é sabido, o início dos anos 90 foi palco de mudanças em todo o sistema internacional, com o fim da Guerra Fria e a dissolução da União Soviética. Na África, em específico, concretizou-se o fim da batalha anticolonial e a abolição do regime do *apartheid* na África do Sul. Os problemas políticos e de segurança, desta forma, alteram-se, e surge uma oportunidade para maior colaboração regional nessas áreas.

Sidaway (2002) adiciona aos aspectos contextuais os próprios problemas práticos enfrentados pela SADCC. Segundo o autor, já na metade da década de 80 percebia-se uma necessidade de aumentar os poderes e funções da SADCC com uma maior formalização da organização. A própria secretaria da SADCC teria reconhecido que aspectos políticos, procedimentais e estruturais estavam impedindo a efetiva implantação do que foi acordado em Lusaka.

É nesse contexto de mudança e novas possibilidades que, em 1992, os Chefes de Estado da SADCC assinam a Declaração e o Tratado de Criação da Comunidade para Desenvolvimento da África Austral, a SADC, conhecida como declaração de Windhoek, cidade da Namíbia onde ocorreu o encontro. Nesse momento, passam a fazer parte da SADC, Angola, Botsuana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

A questão da obrigatoriedade e da vinculação das decisões da SADCC foi um dos aspectos, em parte, resolvidos com a transformação para a SADC. Consoante

---

<sup>75</sup> No original, Memorandum of Understanding on the Institutions of the Southern African Development Coordination Conference.



Sidaway (2002), o Tratado de criação da SADC traz, explicitamente, a possibilidade de um protocolo, uma vez aprovado pela Cúpula e recomendado pelo Conselho passar a integrar o Tratado; ou seja, tornar-se vinculante<sup>76</sup>.

Os objetivos da SADC, presentes no seu Tratado, são divididos por Cilliers (1999) em três grupos, os econômicos, os políticos-securitários e os gerais. No primeiro grupo temos: a promoção de desenvolvimento e do crescimento econômico, bem como a redução das desigualdades e a melhora da qualidade de vida; o estímulo ao desenvolvimento autossustentável através da interdependência dos Estados membros; a maximização do emprego produtivo e da utilização dos recursos da região; e a utilização sustentável dos recursos naturais e a proteção efetiva do meio ambiente.

Os objetivos político-securitários são mais vagos, e resumem-se a: evolução de instituições, sistemas e valores políticos comuns; e a promoção e defesa da paz e da segurança. Nos objetivos gerais está a complementariedade entre as estratégias e programas nacionais e regionais e a consolidação dos laços culturais e sociais históricos entre as populações da região.

Após estabelecer os objetivos, o Tratado menciona algumas ações gerais que a SADC deve adotar para alcançar tais objetivos. São elas: (1) harmonizar as políticas sócio-políticas e econômicas entre os países membros; (2) encorajar a população da região, bem como as instituições, a promover o desenvolvimento de laços econômicos, políticos e culturais na região, e a participar da implementação dos projetos da SADC; (3) criar mecanismos e instituições apropriadas para a mobilização dos recursos necessários para a implementação dos projetos da SADC; (4) desenvolver políticas almejando a redução progressiva das barreiras para a livre movimentação de capital, trabalho, bens, serviços e pessoas entre os Estados membros (5) promover o desenvolvimento de recursos humanos; (6) promover o desenvolvimento e a transferência de tecnologia; (7) melhorar a gestão econômica através da cooperação regional; (8) promover a coordenação e a harmonização das relações internacionais dos Estados membros; (9) garantir o entendimento internacional, a cooperação e o suporte, e mobilizar a entrada de recursos públicos e privados na região; e (10) desenvolver

---

<sup>76</sup> Essa possibilidade está no parágrafo 2º, do Artigo 22 do Tratado da SADC.

qualquer outra atividade que os Estados Membros decidam em prol dos objetivos do Tratado.

Em 1994, ocorre a Conferência de Chefes de Estado em Gaborone, na qual é aprovada a criação de um novo setor de cooperação política, democracia, paz e segurança. Já em Windhoek, segundo Swart e Plessis (2004), teria surgido a recomendação de que os FLS fossem substituídos pela Associação dos Estados da África Austral (ASAS<sup>77</sup>), que seria responsável pelo setor de segurança. A reunião de Ministros das Relações Exteriores, em 1995, reafirma essa recomendação e propõe que a ASAS incorpore dois setores da SADC, o político e o de segurança. A ASAS, contudo, nunca foi criada, e as questões políticas e de segurança só viriam a ganhar um órgão específico com a criação do OPDS, em 1996<sup>78</sup>.

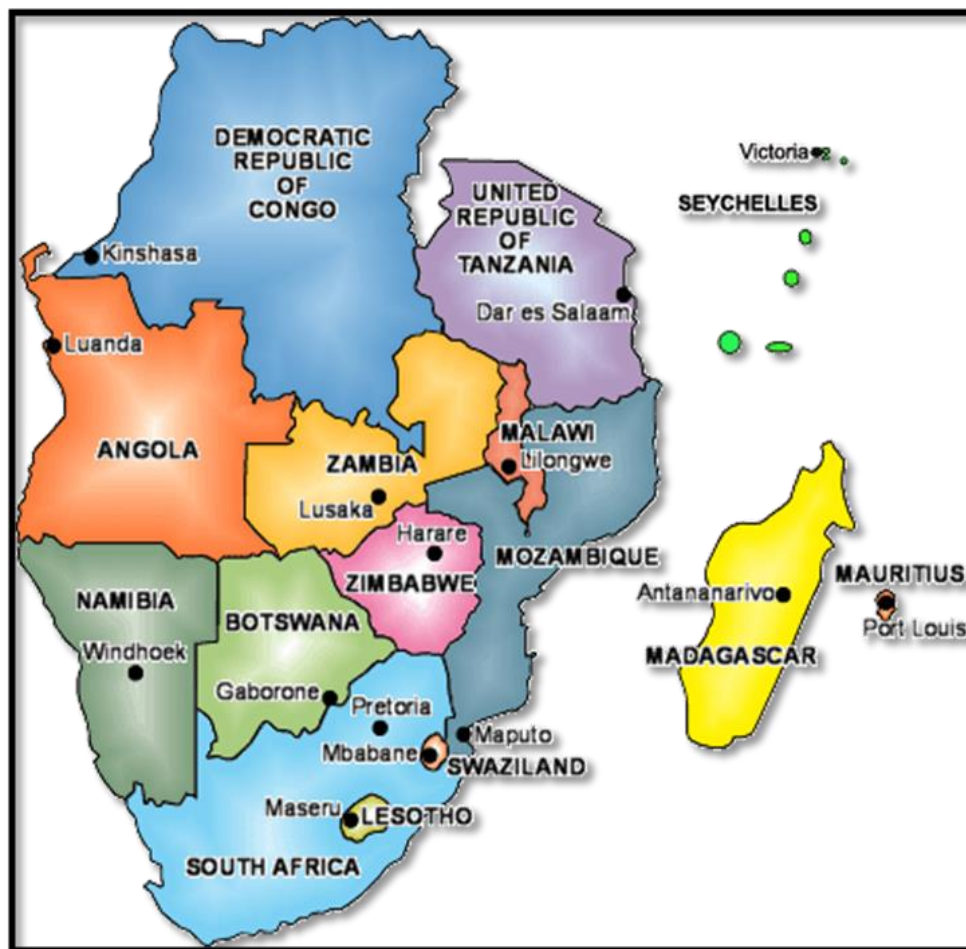
Em agosto de 1994, a África do Sul, após o fim do regime do *apartheid* e a vitória eleitoral do Congresso Nacional Africano, ingressa na SADC. Quatro anos mais tarde, durante o encontro de Blantyre, são admitidos a República Democrática do Congo e Seychelles. Em 1995, havia ingressado Ilhas Maurício. O último membro a ingressar na SADC foi Madagascar, na Cúpula do Jubileu de Prata da SADC, em 2005. Com o ingresso de novos países, a divisão dos setores foi um pouco modificada, como detalha Sidaway (2002). A África do Sul ficou responsável por investimentos e finanças, a Namíbia por recursos e pesca marítima, e Ilhas Maurício pelo turismo. Lesoto, que, anteriormente, estava alocado no turismo, foi para o setor de água.

Atualmente, a SADC é composta por quinze países membros: Angola, Botsuana, República Democrática do Congo, Lesoto, Madagascar, Malawi, Maurício, Moçambique, Namíbia, Seicheles, África do Sul, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue. No mapa 4 é possível ver o território compreendido pela SADC e as respectivas capitais dos países membros.

---

<sup>77</sup> Do inglês, Association of Southern African States.

<sup>78</sup> A questão da criação do OPDS e das discussões que o precederam serão tratadas em detalhes na terceira seção deste capítulo.



Mapa 4: A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

A SADC, assim, concretiza-se como uma instituição central no processo de integração da África Austral, tanto pela sua abrangência geográfica, quanto pelo seu escopo mais amplo, contemplando tanto questões políticas quanto econômicas. A Organização não está, contudo, isenta de problemas e dificuldades. O desenvolvimento da SADC, bem como seu funcionamento e sua atuação, será tratado ao longo deste capítulo e dos próximos.

### 3.2 Estrutura e Funcionamento

A SADC foi, inicialmente, criada com uma estrutura marcada pela descentralização. Como já mencionado anteriormente, a cada país foi destinado um ou mais setores cuja coordenação seria de sua responsabilidade. A Organização, contudo, contava com órgãos centrais que garantiam a sua unidade e a própria implementação de políticas comuns em todos os países membros. O objetivo desta seção é compreender

essa estrutura, bem como as mudanças significativas que foram realizadas no início dos anos 2000.

### 3.2.1 Órgãos<sup>79</sup>

O Tratado de Windhoek, que funda a SADC em 1992, estabelece a criação de seis órgãos: a Cúpula de Chefes de Estados ou Governo; o Conselho de Ministros; as Comissões; o Comitê Permanente de Oficiais; o Secretariado; e o Tribunal.

A Cúpula de Chefes de Estado ou Governo (doravante Cúpula) é o órgão máximo da SADC. Entre os Chefes de Estado ou Governo, serão eleitos um Presidente e um Vice-Presidente, que permanecerão no cargo por um período pré-definido, visando, sempre, a rotatividade. A principal função da Cúpula é coordenar a adoção das políticas da Organização, além do seu funcionamento.

É de grande relevância destacar que as decisões da Cúpula se darão por consenso, o que evidencia o caráter intergovernamental da SADC e a ausência de uma delegação de soberania mais significativa por parte dos Estados membros. A Cúpula teria a função, ainda, de criar outros órgãos que fossem necessários e adotar instrumentos legais para o cumprimento dos princípios e objetivos estabelecidos no Tratado.

O Conselho de Ministros é formado, assim como a Cúpula, por um representante de cada país. Nesse caso, um Ministro, preferencialmente, de acordo com o Tratado, do setor econômico e/ou de finanças. O Presidente e Vice-Presidente serão apontados, respectivamente, pelo Presidente e Vice-Presidente da Cúpula.

As funções do Conselho de Ministros envolvem, em sua maioria, um papel de fiscalização, assessoramento e acompanhamento das ações da Cúpula. Soma-se a isso o papel de designar as áreas de cooperação que ficarão sob responsabilidade de cada Estado membro. A exemplo da Cúpula, as decisões serão tomadas por consenso, e os Ministros reunir-se-ão, pelo menos, uma vez por ano.

---

<sup>79</sup> Serão tratados nesta parte apenas os órgãos que foram criados no Tratado fundador, os demais, serão abordados na próxima parte, juntamente com a reforma.

O Comitê Permanente de Oficiais tem uma composição semelhante ao Conselho de Ministros no que tange à origem de seus componentes. A diferença é que, ao invés de Ministros, são outros técnicos especializados dos Ministérios da área econômica que compõe, de maneira permanente, o Comitê. A principal função do Comitê Permanente de Oficiais é fornecer um apoio técnico especializado ao Conselho de Ministros. As regras de indicação do Presidente e Vice-Presidente, bem como das votações, segue a mesma regra dos outros órgãos.

O Secretariado é o principal órgão executivo da SADC. Entre as suas funções, estabelecidas pelo Tratado fundador, está: planejar e gerir os programas da SADC; implementar as decisões da Cúpula e do Conselho; administrar as questões financeiras e outros aspectos gerais; representar a SADC; coordenar e harmonizar as políticas e estratégias dos Estados membros.

O Secretariado será presidido por um Secretário, o qual tem funções específicas, previstas no Tratado. As funções do Secretário envolvem o apoio às atividades da Cúpula e do Conselho, especialmente no que tange às relações com outras instituições e com os Estados membros, a representação diplomática da SADC e a preparação dos Relatórios Anuais e da Contabilidade, que deve ser submetida para apreciação do Conselho.

O Tribunal, apesar de ter a sua concepção prevista pelo Tratado fundador, teve seu Protocolo de Criação assinado apenas em 2000 e sua criação efetiva acontece em 2005. O Tribunal é composto por juízes indicados pelos Estados membros e tem como principal função garantir a correta interpretação do Tratado da SADC e de outros instrumentos legais, bem como decidir sobre disputas envolvendo essas normas.

A grande diferença da estrutura da SADC em relação a outras organizações de integração regional é a previsão das Comissões. As Comissões, juntamente com as Unidades de Coordenação Setoriais, eram os organismos de coordenação descentralizada, geridos cada um por um país, como já foi mencionado anteriormente. Como destaca Isaksen (2002), todas as estratégias, políticas e projetos de gestão administrados por essas Unidades de Coordenação Setoriais eram coordenados pelos países individualmente, através de Comissões Ministeriais.

Às vésperas da reforma da estrutura da SADC que, como será abordado na próxima subseção, extinguiu essa estrutura descentralizada, existiam vinte e uma Unidades de Cooperação Setoriais alocadas em doze países membros da Comunidade. A distribuição das responsabilidades pode ser vista na Tabela 3. Vale destacar que, essas Unidades, apesar de compostas por membros dos países e alocadas nos governos nacionais, remetiam-se ao Conselho de Ministros (THORNHILL; VAN DIJK, 2002).

| PAÍS          | SETOR(ES)   |
|---------------|---|
| África do Sul | Investimento e Finanças; Saúde                            |
| Angola        | Energia   |
| Botsuana      | Pesquisa Agrícola; Produção e Controle de Doenças Animais |
| Lesoto        | Meio-Ambiente; Administração da Terra e da Água           |
| Malawi        | Pesca; Área Florestal e Vida Selvagem                     |
| Moçambique    | Cultura; Informação; Esportes; Transporte e Comunicação   |
| Namíbia       | Pesca Marinha; Questões Jurídicas                         |
| Suazilândia   | Desenvolvimento de Recursos Humanos                       |
| Tanzânia      | Indústria e Comércio                                      |
| Zâmbia        | Emprego e Trabalho; Mineração                             |
| Zimbábue      | Produção Agrícola; Alimentação; Recursos Naturais         |

Tabela 3: Responsabilidades Setoriais (por país) 2001. (Fonte: ISAKSEN E TJØNNELAND (2001))

Além das Unidades de Cooperação Setoriais sediadas nos Estados membros, a SADC ainda possuía o Setor de Gênero, alocado na própria SADC, constituindo o único dos setores que não era de responsabilidade de um país. O Setor de Gênero, segundo Thornhill e Van Dijk (2002), era composto: pelos ministros responsáveis pelas questões de gênero e da mulher; por um comitê consultivo formado por representantes de ONG's e governos de cada Estado membro; a Unidade de Gênero e a Secretaria da SADC. O objetivo do Setor era estabelecer políticas comuns sobre gênero e mulheres no âmbito da SADC, tendo, inclusive, produzido uma Declaração de Gênero e Desenvolvimento, na Conferência de Blantyre, em 1997.

Essa estrutura descentralizada, nada obstante seja uma inovação relevante do processo de integração da África Austral, comprometeu o desenvolvimento de algumas

áreas. Foi o caso, de acordo com Simon (2003), do setor de Água e Meio-Ambiente, que, sob a responsabilidade do Lesoto, teve poucas ações práticas, devido, em parte, à reduzida participação do país na Organização. Outro fator que comprometeu o desenvolvimento e a implementação de projetos, consoante Schoeman (2001), foi a escassez de recursos financeiros de algum países, como a Suazilândia. Além disso, essa forma de implementação de projetos levou a uma individualização das estratégias de desenvolvimento, colocando a formulação de uma estratégia regional de desenvolvimento em segundo plano.

Essa característica da descentralização, contudo, também trouxe impactos positivos para o processo de integração da SADC. Essa divisão de função entre os membros, independente do seu poder político relativo, reforçou a ideia de uma integração mais igualitária, que traria benefícios para todos os países participantes, assim como obrigações. Outro fator positivo, destacado por Schoeman (2001), é a capacidade de fortalecer um senso de identidade comum e de responsabilidade entre todos os membros. Característica essa que já era presente na SADC, tendo em vista a origem histórico-política da Comunidade.

Segundo Sidaway (2002), na prática, os programas de desenvolvimento da SADC, dada essa estrutura descentralizada, assumiram uma função de mediadores de auxílio internacional. As fontes de financiamento eram, majoritariamente, externas e as Unidades de Coordenação Setoriais cumpriam, na maioria das vezes, apenas a função de gerenciar esses programas de desenvolvimento externos.

De acordo com o autor, o processo de aprovação e implementação dos projetos adotava a seguinte ordem. O projeto iniciava como uma proposta do(s) ministério(s) de um Estado membro que passava pelas instâncias de coordenação da SADC e era submetido na Cúpula anual. Nesse momento, os recursos financeiros eram solicitados e, uma vez que um financiador era obtido, o projeto voltava para o Estado membro. Sendo assim, mesmo os projetos desenvolvidos no âmbito da SADC, na prática, eram projetos nacionais.

Essa gestão nacional dos projetos, em muitos casos, comprometia o desenvolvimento de projetos realmente regionais. A descentralização, assim, gerava

uma proliferação de projetos que atendiam aos interesses nacionais o que, não necessariamente, refletia as necessidades da região.

No que tange ao processo decisório, como lembra Simon (2003), a SADC mantém o padrão das organizações intergovernamentais. As decisões são por consenso e bastante centralizadas. A maioria das resoluções é tomada em encontros ministeriais, com pouco ou nenhum debate e sem a consulta ou a participação de outros setores dos países membros. A ausência da supranacionalidade, contudo, não deve ser compreendida, sempre, como um fator negativo do processo de integração. Aqui, mais uma vez, deve-se evitar a simples comparação com a integração europeia e tentar compreender as especificidades da realidade africana. Considerar a supranacionalidade como indicador de avanço da integração, em um contexto de construção do Estado, é um tanto equivocada já que a própria ideia de soberania ainda não está evidente nesses casos.

### 3.2.2 A Reforma da SADC em 2001

Ao final da década de 90, os Estados membros da SADC já percebiam a necessidade de rever a estrutura da instituição, como forma de torná-la mais eficiente e alinhada com as necessidades da região. A SADC tinha desempenhado importante papel na construção de uma identidade regional, mas precisava avançar na promoção da cooperação entre os Estados e na implementação de um projeto de desenvolvimento regional de fato.

Os analistas, e as próprias manifestações da SADC, segundo Isaksen e Tjønneland (2001), indicavam uma série de problemas que a organização enfrentava. Figuravam nessas questões carentes de reformas a falta de autoridade da Secretaria, a limitada capacidade de mobilização de recursos dentro da região, a ausência de uma foco nos Programas de Ações da SADC e o excesso de descentralização e falta de coordenação gerado pela estrutura de Unidades de Coordenação.

Na Reunião da Cúpula de 1999, iniciou-se o processo de revisão da estrutura da SADC. Na ocasião, como lembra Isaksen (2002), foi instituído um Comitê de Revisão, composto por Namíbia, Malawi, Moçambique, África do Sul e Zimbábue, com



a função de promover uma análise dos principais problemas da SADC e uma proposta de reestruturação da instituição.

O resultado do trabalho do Comitê de Revisão ficou conhecido como *Report on the Review of Operations of SADC Institutions*, publicado em 2001. O Relatório de Revisão das Operações das Instituições da SADC (doravante Relatório), em um primeiro momento, evidencia os problemas e dificuldades enfrentados pela SADC: (1) a ausência de reformas institucionais para a efetiva transformação da SADCC em SADC, inclusive a falta de recursos e de um gerenciamento coordenado e centralizado; (2) a ausência de mecanismos capazes de transformar o comprometimento político em programas concretos de construção de uma comunidade de integração regional; (3) a falta de diálogo entre os objetivos do Tratado e a existência de Programas de Ação e a estrutura institucional; (4) a capacidade limitada de mobilizar recursos próprios da região para os Programas de Ação e; (5) a dependência externa do financiamento dos Programas de Ação, de mais de 80%, comprometendo a sustentabilidade dos Programas.

O Relatório faz uma detalhada revisão de grande parte do Tratado fundador da SADC, na tentativa de identificar os problemas e apontar soluções. Além disso, mesmo em aspectos que não necessitam modificações, são apontados aprofundamentos e/ou ações práticas, como é o caso da Agenda Comum da SADC. Nesse sentido, ficou estabelecido que, com o intuito de articular de maneira mais eficiente esses objetivos comuns, essa agenda deve seguir os seguintes princípios: orientação para o desenvolvimento, com todos os programas implementados pela SADC resultando em impactos para redução da pobreza; subsidiariedade; integração do mercado, com a facilitação da circulação dos fatores de produção; desenvolvimento, facilitação e promoção do comércio e do desenvolvimento; ganhos de economia de escala; adicionalidade, ou seja, os programas só devem ser colocados em prática se forem, de fato, contribuir para a integração regional e; flexibilidade nos níveis de relação entre os Estados membros, visando à harmonização.

Um dos principais problemas diagnosticados no Relatório, tanto do ponto de vista de coordenação quanto da própria estrutura da SADC, é a condução de grande parte dos projetos pelos governos nacionais e a conseqüente ausência de programas verdadeiramente regionais. Essa preocupação com a ausência de um programa

estratégico traduziu-se na recomendação do Plano de Desenvolvimento Estratégico Indicativo Regional (RISDP<sup>80</sup>).

As áreas prioritárias do RISDP foram definidas no Relatório e divididas em econômica, política e social. No âmbito econômico, as prioridades estão centradas na redução da pobreza, na modernização das técnicas agrícolas, na promoção de políticas para industrialização e, logicamente, em medidas de harmonização e coordenação das políticas econômicas dos países membros, objetivando a integração. No que tange à política, o RISDP deve centrar os esforços na promoção da democracia e em mecanismos de prevenção e solução de conflitos. Do ponto de vista social, o foco está no combate a epidemias, em especial HIV/AIDS, e na melhora nas condições de saúde e de condições de vida como um todo.

O RISDP, segundo Isaksen (2002), tinha como objetivo fornecer aos membros da SADC e as suas instituições um quadro desenvolvido para a operacionalização da Agenda Comum da SADC e das Prioridades Estratégicas, já estabelecidas no Relatório. O RISDP (SADC, 2001b) divide os principais setores que devem ser objeto das políticas da mesma forma que as Diretorias da Secretaria<sup>81</sup>.

No âmbito do Comércio, Indústria, Financiamento e Investimentos, o RISDP (SADC, 2001b) apresenta como de importância fundamental a implementação da área de livre comércio e, futuramente, de um mercado comum, como forma de inserir de maneira mais satisfatória a região nas relações econômicas internacionais. Nesse sentido, é de grande valia o empenho dos Estados membros na redução das barreiras de comércio, bem como os investimentos para a diversificação da produção industrial, com destaque para pesquisa em tecnologia. Do ponto de vista dos investimentos, a atenção deve ser concentrada em um aumento da poupança na região e adoção de políticas macroeconômicas que visem o equilíbrio fiscal e a redução da inflação. Atenção especial deve ser dada aos membros menores, de economia menor e menos diversificada.

No tocante a infraestrutura e serviços, o foco devem ser os programas conjuntos, de compartilhamento de estruturas de fornecimento de energia, e as buscas

---

<sup>80</sup> Do original, Regional Indicative Strategic Development Plan.

<sup>81</sup> As Diretorias serão tratadas em detalhes ainda nesta seção.

por alternativas energéticas, com fontes renováveis. Além disso, o RISDP (SADC, 2001b) destaca a importância do aumento dos investimentos em transportes e a adoção de parcerias público-privadas. Um dos setores mais problemáticos da região, contudo, são os recursos hídricos. Isso porque é um setor que envolve, necessariamente, a cooperação entre os Estados, tendo em vista que os rios não são restritos às fronteiras nacionais, o que implica uma gestão conjunta.

O setor de alimentação, agricultura e recursos naturais abrange uma grande quantidade de questões a serem discutidas, entretanto, alguns aspectos são de maior urgência. Os investimentos em desenvolvimento de tecnologia agrícola são fundamentais para que o setor possa contribuir positivamente para o desenvolvimento econômico da região, especialmente no que tange aos pequenos produtores. Soma-se a isso, a atenção que deve ser dada às questões ambientais e o uso racional e sustentável dos recursos naturais.

O quarto e último setor, desenvolvimento humano e social e programas especiais, envolve setores bastante problemáticos nos países da SADC. A falta de qualificação da mão-de-obra, aliada a problemas mais abrangentes, como a própria precariedade dos serviços de saúde, agravada pelo grande número de portadores do vírus HIV/AIDS, compromete de maneira significativa o desenvolvimento humano. Sendo assim, os objetivos dessa área são mais basilares e visam atender as menores necessidades, como o fornecimento de material didático e o acesso a educação para mulheres da zona rural, por exemplo.

Baseado nesse diagnóstico setorial da SADC, o RISDP (SADC, 2001b) determina as, já mencionadas, áreas de intervenção prioritárias. As áreas são divididas em dois grandes grupos, as Áreas de Intervenção Inter-setoriais e Áreas de Intervenção nos Setores de Cooperação e Integração. No primeiro grupo temos: erradicação da pobreza; combate à epidemia de HIV/AIDS; igualdade de gênero e desenvolvimento; ciência e tecnologia; tecnologia de informação e comunicação; desenvolvimento sustentável e meio-ambiente; setor privado e; estatísticas. O segundo grupo engloba as seguintes áreas: desenvolvimento e liberalização econômica e comercial; suporte de infraestrutura para integração regional e erradicação da pobreza; segurança alimentar sustentável e; desenvolvimento social e humano.

Para cada uma das áreas, além das medidas mais amplas que deveriam ser adotadas, foi estabelecido, também, pelo menos, um objetivo específico a ser alcançado em determinado período de tempo, como pode ser visto na Tabela 4.

| ÁREA  | OBJETIVO(S) <sup>82</sup>   |
|---|---|
| Erradicação da pobreza                                | Crescimento do PIB de, pelo menos, 7% ao ano e reduzir pela metade a proporção da população que vive com menos de US\$1/dia até 2015.   |
| Combate à epidemia de HIV/AIDS                        | Até 2010: pelo menos 95% dos jovens terem acesso à informação sobre a AIDS e reduzir a proporção de crianças infectadas em 50%. Até 2015: reverter a propagação de AIDS.  |
| Igualdade de Gênero e Desenvolvimento                 | Revogação das disposições discriminatórias de gênero nas Constituições dos Estados membros até 2005. Ampliação do percentual da participação das mulheres em cargos de decisão até 2015. Erradicação de todas as formas de violência contra crianças e mulheres até 2015.   |
| Ciência e Tecnologia (C & T)                          | Criar um quadro institucional para cooperação em C&T até 2006. Harmonizar as legislações de propriedade intelectual até 2010. Aumentar os gastos com pesquisa em C&T para 1% do PIB até 2015.   |
| Tecnologia de Informação (TI) e Comunicação           | Rever o Protocolo de Telecomunicações de 1996 até 2005. Desenvolver um modelo de provisões legislativas SADC ou orientações nas questões de TI e comunicação.   |
| Desenvolvimento Sustentável e Meio-Ambiente           | Finalizar um instrumento legal de cooperação em meio-ambiente até 2006. Desenvolver normas e padrões de desenvolvimento ambiental até 2008. Finalização do Programa de Gestão Ambiental da África Austral. Implementação de, pelo menos, 50% dos programas de gestão dos recursos naturais transfronteiriços de acordo com o NEPAD. |
| Setor Privado   | Desenvolvimento de uma política da SADC para parcerias público-privadas até 2004. Institucionalizar uma Unidade de Setor Privado na Secretaria até 2004.  |
| Estatísticas  | Harmonização das estatísticas da SADC até 2015. Desenvolvimento de uma base de dados integrados regional das áreas prioritárias até 2015. Desenvolvimento de indicadores de monitoramento e avaliação até 2005.   |
| Desenvolvimento e Liberalização Econômica e Comercial | Área de Livre-Comércio até 2008; União Aduaneira até 2010; Mercado Comum até 2015. Taxa de crescimento das exportações de, pelo   |

<sup>82</sup> Algumas áreas contam com outros objetivos, que, por serem julgados abrangentes e um pouco vagos não foram colocados na Tabela 4, mas podem ser encontrados no RISDP (SADC, 2001b).

|   |  |
|---|--|
|   | menos, 5% a.a. Aumento do comércio regional de, pelo menos, 35% até 2008. Aumento da participação de manufaturados no PIB para 25% até 2015. Inflação de 5% em 2012; 3% em 2018. Déficit orçamentário em 5% do PIB em 2008; 3% em 2012. Investimento nacional em 30% do PIB até 2008. Criação de um Banco Central da SADC em 2016. Criação de União Monetária em 2018.   |
| Suporte de Infraestrutura para Integração Regional e Erradicação da Pobreza - Energia                   | Criação de banco de dados sobre energia e planeamento de redes até 2005. Harmonização das políticas, legislações e padrões do setor de energia até 2006. Alcançar 100% de conectividade à rede de energia elétrica para todos os Estados membros até 2015. 70% das comunidades rurais com acesso à energia elétrica até 2018.  |
| Suporte de Infraestrutura para Integração Regional e Erradicação da Pobreza – Transporte e Comunicações | Harmonizar regras e políticas de transporte até 2008. Remover obstáculos do movimento transfronteiriço de bens, pessoas e serviços até 2015.   |
| Suporte de Infraestrutura para Integração Regional e Erradicação da Pobreza – Água                      | Harmonizar as políticas regras do setor hídrico até 2006. Estabelecer redes de planeamento de bancos de dado sobre setor hídrico até 2007. Reduzir pela metade, até 2015, o número de pessoas sem acesso a saneamento e água potável. Estabelecer, até 2015, estrutura para duplicar a capacidade de terras irrigadas para a agricultura.  |
| Segurança Alimentar Sustentável   | Aumento da produtividade de cereais por hectare de terra cultivado para a média mundial até 2015. Reduzir a incidência de doenças animais transfronteiriças, pela metade, até 2015. Aumentar a produção de gado em 4% anualmente. Aumentar o consumo calórico diário para a faixa de 2.160 a 2700 kcal até 2015. Reduzir pela metade as pessoas que sofrem de fome até 2015. Reduzir pela metade as crianças, menores de cinco anos, abaixo do pese, até 2015. |
| Desenvolvimento Social e Humano   | Educação primária universal até 2015. Redução da taxa de mortalidade infantil em dois terços até 2015. Redução da taxa de mortalidade materna em três quartos até 2015.  |

Tabela 4: Objetivos Estratégicos Setoriais do RISDP. (Fonte: Elaboração própria com base nos dados de SADC (2001b))

O RISDP, assim, representou um levantamento da situação de, praticamente, todos os setores da SADC, tanto do ponto de vista de áreas de atuação quanto de órgãos. A apresentação de soluções e objetivos mais específicos representa um avanço

significativo para a organização, que tenta migrar das ideias mais vagas para planos de ação mais práticos desde a transformação de SADCC em SADC.

Além dos temas já mencionados, o Relatório de Revisão também tratou dos problemas de financiamento da instituição, bastante comprometido devido à inadimplência dos Estados membros no pagamento de suas contribuições. O Relatório recomendou o desenvolvimento de um mecanismo de autofinanciamento, na forma de um Fundo de Desenvolvimento Regional da SADC (GIUFFRIDA E MÜLLER-GLODDE, 2008). A reunião do Conselho de 2002, consoante Isaksen (2002), aprovou uma nova fórmula para a contribuição dos membros, baseada no PIB, ou seja, a fração que cada país contribui com o orçamento da SADC é a mesma fração do total do PIB da Comunidade que corresponde ao seu PIB nacional.<sup>83</sup>

As maiores inovações do Relatório, todavia, estavam nas mudanças da estrutura institucional da SADC. Além de recomendar a criação dos Comitês Nacionais, e das Direções (estas no âmbito da Secretaria), e de extinguir as Unidades de Cooperação Setoriais e Comissões, também tratou de mudanças nas funções e nos poderes das estruturas já existentes.

É forçoso lembrar que todas as modificações, recomendadas pelo Relatório e que foram colocadas em prática, foram feitas através de uma emenda no Tratado fundador da SADC, aprovada no encontro da Cúpula de Blantyre em agosto de 2001. A partir da Cúpula de Blantyre e baseado no que já estava previsto no Relatório, foi adotado um calendário para a implementação das reformas e elaboração do RISDP. Destaque-se, ainda, que, nessa mesma Cúpula, foi assinado um Protocolo de Cooperação em Política, Defesa e Segurança que será tratado em detalhes na seção seguinte.

A nova estrutura da SADC, após as reformas, como pode ser visto na Figura 1, passou a contar, além dos órgãos já existentes, com o Comitê Integrado de Ministros, os Comitês Nacionais da SADC, e as Diretorias vinculadas à Secretaria, além de incorporar na estrutura da SADC o OPDS.

---

<sup>83</sup> Deve-se esclarecer que ficou estabelecido um máximo de 20% e um mínimo de 5%. Esses limites mínimos e máximo, embora importantes para o equilíbrio das contribuições, distorce, significativamente, a realidade econômica da região, já que a África do Sul, corresponde a mais de 60% do PIB total da SADC, enquanto sua contribuição será de apenas 20%.



Figura 1: Estrutura Institucional da SADC (Fonte: Elaboração própria com base nos dados de SADC (2002))

O Comitê Integrado de Ministros foi criado, segundo o Relatório, com o intuito de manter harmonia e coordenação das atividades inter-setoriais, garantindo uma orientação política comum. Esse Comitê é composto por, pelo menos, dois Ministros de cada Estado membro e tem as seguintes funções: (1) supervisionar as atividades das quatro principais áreas da integração, quais sejam, Comércio, Indústria, Finanças e Investimentos, Infraestrutura e Serviços, Alimentação, Agricultura e Recursos Naturais, e Programas Especiais e Desenvolvimento Social e Humano, incluindo o RISDP; (2) prover orientação política para a Secretaria e tomar decisões sobre assuntos relativos às Diretorias assim como monitorar e avaliar seus trabalhos; (3) possuir poder de decisão *ad referendum* para garantir a rápida implementação de programas que, caso contrário, necessitariam esperar pela reunião ordinário do Conselho; (4) monitorar e controlar a implementação do RISDP depois de aprovado pelo Conselho e; (5) desempenhar o papel do Comitê Setorial de Ministros, que foi extinto.

O órgão da SADC que sofreu as maiores mudanças foi a Secretaria. A estrutura da Secretaria, após a reestruturação ficou composta dos seguintes setores, como pode ser visto na Figura 2: Escritório da Secretaria, subdividido em i-Secretário Executivo Adjunto, ii-Questões Legais, iii-Auditoria Interna, iv-Informação, Comunicação e

Tecnologia, vi-Relações Públicas, vii-Administração e viii-Finanças e; Departamento de Planejamento Estratégico, Gênero e Harmonização Política, no qual estão sediados as quatro diretorias que substituíram as Comissões e Unidades de Cooperação Setoriais.

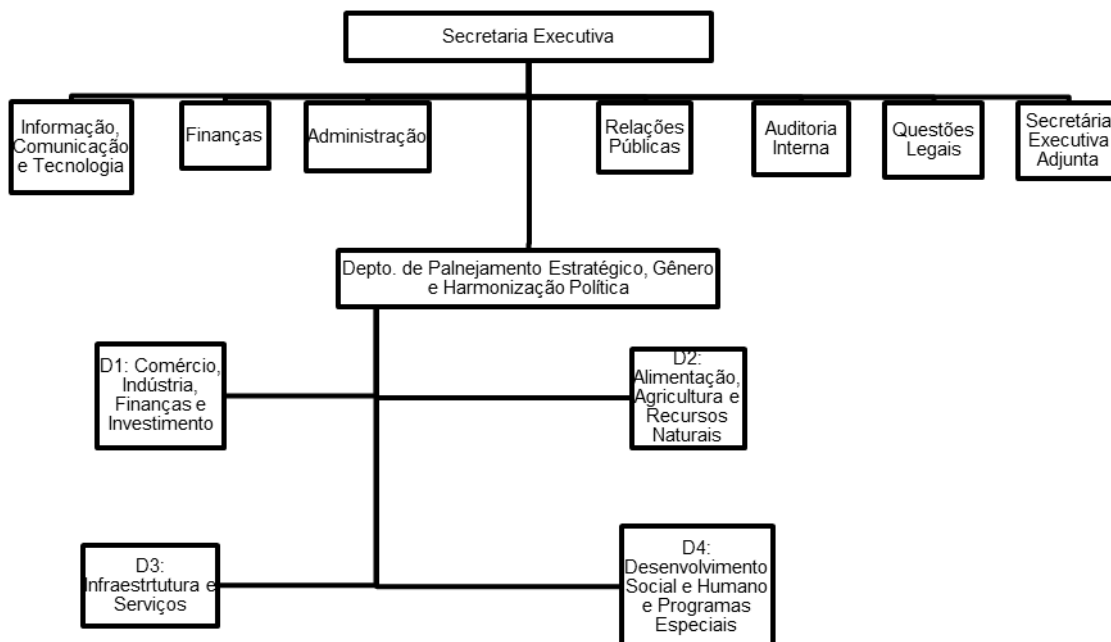


Figura 2: Estrutura da Secretaria (Fonte: Elaboração própria a partir de Isaksen Tjønneland (2001))

As quatro Diretorias englobaram os temas que eram de responsabilidade das Unidades de Cooperação Setoriais. Na Diretoria 1: Comércio, Indústria, Finanças e Investimentos uniu as antigas Unidades de Cooperação de Indústria e Comércio, sediada na Tanzânia, Investimento e Finanças, alocada na África do Sul e Mineração da Zâmbia. Segundo as informações oficiais do sítio da SADC, essa Diretoria é responsável pela coordenação do comércio regional e da liberalização financeira. Além disso, deve facilitar a competitividade e o desenvolvimento industrial diversificado, promover a integração da SADC na economia global e, logicamente, promover a integração regional nos aspectos econômicos, como a Área de Livre Comércio da SADC. Considerando-se as áreas prioritárias estabelecidas no Relatório, a Diretoria 1 deve contribuir diretamente para a erradicação da pobreza na região.

A Diretoria 2: Alimentação, Agricultura e Recursos Naturais ocupa o lugar de sete antigas Unidades de Cooperação Setoriais: Produção Agrícola, Alimentação e Recursos Naturais (Zimbábue), Pesquisa Agrícola (Botsuana), Produção e Controle de



Doenças Animais (Botsuana), Pesca (Malawi), Pesca Marinha (Namíbia), Área Florestal e Vida Selvagem (Malawi) e Administração da Terra e da Água (Lesoto). A principal função dessa Diretoria é promover um desenvolvimento integrado dos países da região no que diz respeito às questões de agricultura e recursos naturais.

Os Unidades Setoriais de Energia, sediada em Angola, e de Transportes e Comunicação, localizada em Moçambique foram substituídas pela Diretoria 3: Infraestrutura e Serviços. Essa diretoria ocupa-se da integração física da SADC, desenvolvendo ações e planos para promover investimentos no setor de infraestrutura e comunicação, além de coordenar a gestão de recursos compartilhados por vários países, o caso dos recursos hídricos, por exemplo.

A Diretoria 4: Desenvolvimento Social e Humano e Programas Especiais engloba as Unidades de: Saúde (África do Sul), Cultura, Informação e Esportes (Moçambique), Emprego e Trabalho (Zâmbia) e Desenvolvimento de Recursos Humanos (Suazilândia). O objetivo dessa Diretoria é a redução da pobreza e o uso eficiente dos recursos humanos para a promoção do crescimento econômico, o aprofundamento da integração e o aumento da competitividade da região na economia global.

A estrutura de Diretorias, subordinadas à Secretaria, foi criada para solucionar os problemas gerados pela descentralização excessiva das Unidades Setoriais de Cooperação, como foi visto anteriormente. Essa nova configuração, todavia, também apresenta problemas. Consoante Isaksen e Tjønneland (2001), a união dos setores em grupos seria um dos principais fatores que comprometeria o funcionamento das Diretorias. Isso porque vários setores, como água e meio-ambiente, são temas transversais, que poderiam ser alocados em mais de uma área, o que colocaria em cheque a capacidade de uma Diretoria em gerenciar esses aspectos.

Isaksen (2002) destaca a manutenção de projetos em algumas agências e unidades de responsabilidade dos Estados, apesar do fechamento das Unidades de Cooperação Setoriais. Alguns setores, como o de florestas, coordenado pelo Malawi, e o de pesca marinha, sob responsabilidade da Namíbia, seriam difíceis de ser coordenados na Secretaria, em Gaborone, tanto pela falta de estrutura inicial quanto pelo desconhecimento da situação.

Os Comitês Nacionais da SADC foram criados com o intuito de fortalecer as relações dos Estados membros com a Comunidade. Esses Comitês atuaram, segundo o Relatório, tanto acompanhando a implementação dos projetos no nível nacional quanto fornecendo subsídios para a formulação das estratégias regionais, a partir do conhecimento da realidade nacional.

Segundo Isaksen (2002), os membros dos Comitês Nacionais incluem tanto representantes governamentais quanto do setor privado, de organizações não-governamentais, de organizações trabalhistas e patronais e da sociedade civil em geral. Essa composição deve respeitar a área de integração e coordenação das Diretorias. Entre as funções dos Comitês, além do que já foi mencionado, temos a ampliação da participação dos Estados membros nas questões da SADC e o monitoramento da implementação do RISDP.

Na Cúpula de 2006 admitiu-se a necessidade de revisão do RISDP, especialmente no que tange a priorização de recursos. As medidas tomadas, segundo Giuffrida e Müller-Glodde (2008), foram voltadas para a aceleração do processo de implementação do RISDP, principalmente no setor de integração econômica regional. Além disso, também foi recomendado o fortalecimento da Secretaria e a revisão do papel do Comitê Integrado de Ministros.

Já no encontro do Conselho de 2007, foi recomendado que: a repriorização de programas fosse o foco das atividades da Secretaria; e que os Estados membros deveriam fortalecer as instituições da SADC através da construção dos Comitês Nacionais e da troca de experiências de como integrar o RISDP nas estratégias e políticas nacionais (GIUFFRIDA E MÜLLER-GLODDE, 2008). Nesse momento já fica evidente que o processo de reestruturação da SADC não tinha sido implementado como era esperado e que a falta de colaboração dos Estados membros constituía um problema, tendo em vista que uma parcela significativa das mudanças – extinção das Unidades de Cooperação Setoriais e criação dos Comitês Nacionais – envolvia a participação direta dos Estados, inclusive em âmbito nacional.

Ainda em 2007, um encontro extraordinário do Conselho decidiu pela extinção do Comitê Integrado de Ministros. Entendeu-se que o Comitê Integrado de Ministros apenas duplicava o papel do próprio Conselho, não exercendo uma função própria. O

Comitê foi substituído por seis Clusters Ministeriais: Comércio, Indústria, Finanças e Investimentos; Infraestrutura e Serviços; Alimentos, Agricultura, Recursos Naturais e Meio-Ambiente; Desenvolvimento Humano e Social e Programas Especiais; Segurança, Defesa e Política e; Questões Legais e Assuntos Judiciais.

Os Clusters Ministeriais são compostos de Ministros representantes de cada Estado da SADC, das pastas correspondentes a cada Cluster. De acordo com as informações do sítio da SADC, as funções dos Clusters Ministeriais são: supervisionar as atividades das áreas chaves da integração; monitorar e controlar a implementação do RISDP nas suas respectivas áreas de competência e; fornecer recomendações de políticas para o Conselho.

Além dessa alteração de órgãos, o Conselho Extraordinário de 2007 também discutiu, segundo Giuffrida e Müller-Glodde (2008), propostas de realinhamento da estrutura da Secretaria com as prioridades da SADC. Essas reformulações, que incluíam revisões na estrutura de gerenciamento e no sistema de controle de resultados, tinham o objetivo de adequar a estrutura da Secretaria com as necessidades da Comunidade e com a disponibilidade de recursos que, como já foi visto, é um problema significativo da SADC.

No âmbito dessa adequação da Secretaria, o Conselho aprovou uma reestruturação dos seus órgãos. Foi criada mais uma Secretaria Executiva Adjunta, dividindo as atividades em: Secretaria Executiva Adjunta para Integração Regional e Secretaria Executiva Adjunta para Finanças e Administração. A SEA para Integração Regional ficou responsável pelas quatro Diretorias que foram criadas em 2001, mais uma de Mobilização de Recursos e Planejamento. A SEA para Finanças e Administração passa a ser responsável por uma Diretoria de Finanças e Orçamento e uma de Recursos Humanos e Administração. A nova configuração da Secretaria pode ser visualizada na Figura 3.

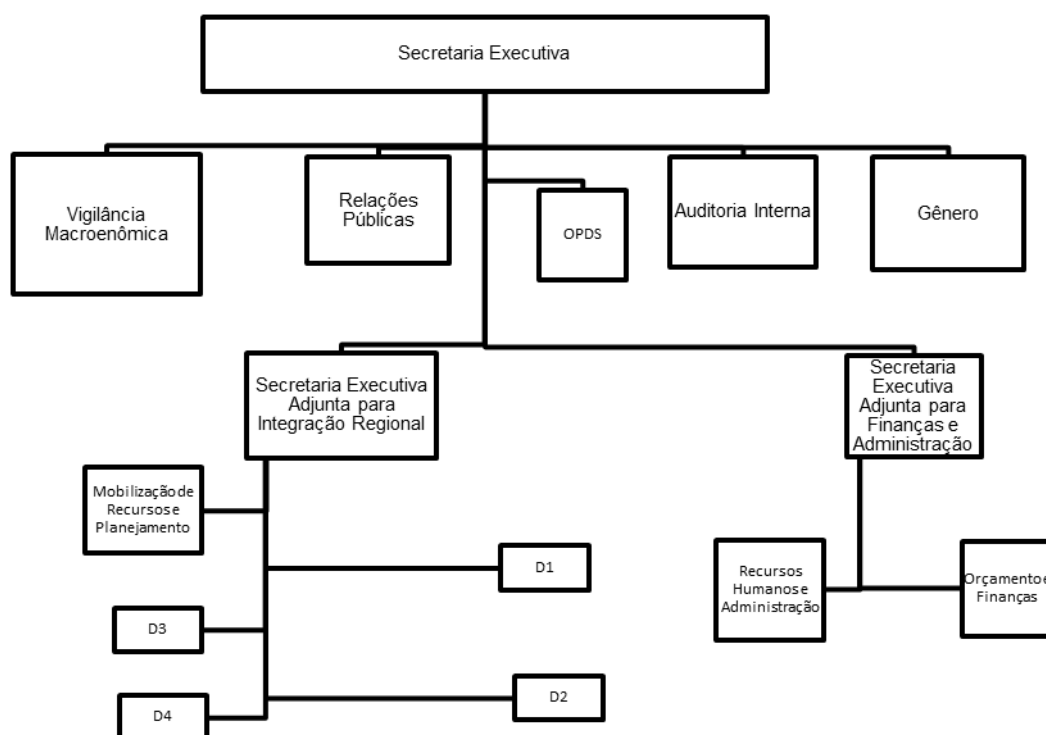


Figura 3: Nova Estrutura da Secretaria 2007 (Fonte: Elaboração própria a partir de dados de Giuffrida e Müller-Glodde, 2008).

Ainda no que tange ao processo de reestruturação da Secretaria, em 2008, é lançado o *Quadro para o Desenvolvimento da Capacidade da Secretaria da SADC*<sup>84</sup>. O documento, segundo Giuffrida e Müller-Glodde (2008), determinou o Programa de Desenvolvimento da Capacidade Institucional da Secretaria da SADC (ICDP<sup>85</sup>), com o objetivo de melhorar as operações através do fortalecimento das habilidades administrativas e nos processos de negociação diários.

A necessidade de rever tanto a estratégia de desenvolvimento quanto a estrutura institucional da SADC fica bastante evidente quando se analisa esses documentos oficiais. Maior atenção, contudo, deve ser dada a capacidade dos líderes e membros da SADC, em geral, de perceber os problemas enfrentados pela organização e buscar soluções para o funcionamento efetivo desse processo de integração. A primeira década dos anos 2000, assim, foi marcada por uma série de reestruturações e revisões do

<sup>84</sup> No original, SADC Secretariat Capacity Development Framework.

<sup>85</sup> Do original, em inglês, Institutional Capacity Development Programme.

papel da SADC na região, visando adaptar a organização à nova realidade da África Austral. A importância dessas modificações, e mesmo a sua dimensão, ficará mais evidente com a análise dos aspectos políticos-securitários que serão tratados agora.

### 3.3 O Órgão para Cooperação em Política, Defesa e Segurança (OPDS)

A SADC, como já tratado anteriormente, não se restringe a um processo de integração puramente econômico. A vocação para tratar dos temas políticos e de segurança está presente na origem da aproximação entre os países da África Austral, traduzida nas diversas organizações criadas com o intuito de apoiar os movimentos de libertação nacional nas colônias e fazer frente ao regime do *apartheid* na África do Sul, entre elas os Estados da Linha de Frente, no qual reside a origem mais imediata da SADCC.

Na evolução natural da aproximação dos países e da maior institucionalização do processo de integração que ocorre com a transformação da SADCC em SADC, a necessidade de criar um órgão específico para tratar das questões de política e segurança fica ainda mais evidente. É nesse contexto que é criado o Órgão para Cooperação em Política, Defesa e Segurança (OPDS).

#### 3.3.1 A Criação

Segundo Willians (2004), até a criação do OPDS, as questões de segurança nos países da SADC podem ser compreendidas como operacionalizadas em três níveis. O primeiro nível correspondia aos próprios encontros dos Estados da Linha de Frente: os líderes da região reuniam-se para solucionar crises e encontrar a melhor forma de fazer essa gestão de problemas de segurança coletivamente. Esse era o padrão adotado, principalmente, antes da criação da SADCC, ainda na década de 70.

O segundo nível de operacionalização era o Comitê de Segurança e Defesa Interestatal (ISDSC), criado no âmbito dos Estados da Linha de Frente e, mais tarde, incorporado à SADCC. Durante os anos 80 e início dos 90, segundo o autor, o ISDSC coordenou as atividades de defesa dos países da região. O Comitê era composto por três subcomitês primários – defesa, policiamento e segurança pública – que, por sua vez, eram divididos em setores de análise especializada. O terceiro nível deu-se com a formalização do OPDS, em 1996.

A necessidade de criar um órgão de defesa e segurança na SADC, segundo Malan (1998), ficou mais evidente em 1994, quando os Estados da Linha de Frente decidem encerrar as atividades da organização de forma independente e passar a ser o braço político-securitário da SADC. Além disso, o Workshop da SADC em Democracia, Paz e Segurança, realizado em julho de 1994, recomendou que a Organização se envolvesse, formalmente, na cooperação em aspectos de coordenação securitária, mediação de conflitos e cooperação militar.

No encontro seguinte dos Ministros de Relações Exteriores da SADC, em 1995, como já foi mencionado, foi decidida a criação da Associação dos Estados da África Austral (ASAS). A ASAS, segundo Cilliers (1999), deveria funcionar com uma estrutura independente da Secretaria da SADC e se reportaria diretamente à Cúpula dos Chefes de Estado e Governo da SADC. Ficou estabelecido, também, que a ASAS teria dois setores, um para assuntos políticos e outro para militares. A associação, assim, manteria a estrutura mais informal e flexível, característica dos Estados da Linha de Frente.

A criação da ASAS, todavia, é adiada e acaba não se concretizando. Para Cilliers (1999), essa lentidão na criação da ASAS é fruto da posição do Presidente do Zimbábue, Robert Mugabe, que acreditava que deveria desempenhar, nessa nova organização, o mesmo papel de liderança que tinha nos Estados da Linha de Frente, o que contrariava o papel cada vez mais relevante da África do Sul. Mugabe teria, inclusive, insistido para que a Presidência da ASAS fosse, permanentemente, do Zimbábue<sup>86</sup>. A instituição da ASAS, em específico, assim, não é mencionada no comunicado final da Cúpula de 1995, que menciona, apenas, a necessidade de criação do setor de Política, Defesa e Segurança e a concessão de mais tempo para que os Ministros de Relações Exteriores e de Defesa discutissem sobre a questão.

Dada essa percepção da necessária institucionalização do tratamento dos temas de política e segurança no âmbito da SADC, em janeiro de 1996 ocorre um encontro dos Ministros de Relações Exteriores, Defesa e Segurança da SADC, no qual ficou recomendado que os Chefes de Estado e/ou Governo criassem um órgão para tal

---

<sup>86</sup> A argumentação do Mugabe era de que a Presidência da ASAS deveria ficar com o mais antigo Chefe de Estado da SADC, o que, na prática, significava ele mesmo.

finalidade. Na reunião da Cúpula da SADC de 1996, então, é criado o Órgão para Cooperação em Política, Defesa e Segurança.

A decisão de criação do OPDS foi seguida das seguintes determinações: o OPDS operaria no nível de Cúpula e funcionaria independentemente de outras estruturas da SADC; o Órgão também operaria nos níveis ministerial e técnico; a presidência do Órgão seria rotativa anualmente e com uma base *troika*<sup>87</sup>; o ISDSC seria uma das instituições do Órgão; o Órgão poderia estabelecer outras estruturas necessárias para seu funcionamento (MALAN, 1998).

O OPDS é criado, assim, com uma estrutura independente da SADC, sem a obrigação de se remeter à Cúpula ou a qualquer outro órgão da Comunidade. Essa dupla estrutura, com duas Cúpulas, compromete significativamente o funcionamento do OPDS, criando uma situação na qual as decisões são tomadas em duas instâncias, porém, sem hierarquia entre elas.

Esse problema é agravado pela polarização entre os Estados membros da SADC, representados por África do Sul e Zimbábue. Enquanto a África do Sul, na figura do seu Presidente Nelson Mandela, defendia que, baseado no texto do Tratado de Criação da SADC, não havia previsão da criação de nenhum órgão que pudesse atuar de maneira separada da Organização, o Zimbábue, representando por Robert Mugabe, por sua vez, como destaca Malan (1998), argumentava que não existia nenhum impedimento legal para o funcionamento do Órgão separadamente, e que isso seguiria o modelo do extinto FLS, de uma gestão mais flexível e informal.

É forçoso destacar que, além de uma discordância do ponto de vista técnico e jurídico, essa duas posições envolviam uma disputa pessoal entre Mandela e Mugabe que eram, respectivamente, à época, os Presidentes da Cúpula da SADC e da Cúpula do OPDS. O problema da estrutura independente do Órgão, bem como do confronto entre os dois Presidentes foi tratado na reunião da Cúpula da SADC do ano seguinte, sem nenhum resultado prático. Tal fato, como lembra Malan (1998), repetiu-se em encontros seguintes. A questão só será solucionada, como será visto em seguida, em 2001, com a reestruturação da SADC e o Protocolo de Defesa, Política e Segurança.

---

<sup>87</sup> Comitê composto por três membros.

Consoante Makoa (2005), os objetivos específicos do OPDS são: (1) prevenir, conter e resolver conflitos intra e interestatais, através de meios pacíficos; (2) considerar, quando todos os meios pacíficos já falharam, ações de imposição da paz, de acordo com as normas de direito internacional; (3) promover o desenvolvimento de instituições e práticas democráticas nos Estados membros e estimular a observância dos direitos humanos, como previsto no Tratado da União Africana e na Carta das Nações Unidas.

Esses objetivos, na verdade, fornecem as possibilidades de atuação do Órgão na resolução de conflitos e outras questões de segurança. É preciso restar claro, todavia, que o OPDS está submetido, primeiro, aos princípios da SADC, os quais incluem o respeito à soberania e a não-interferência nos assuntos internos. A ação do Órgão, assim, fica condicionada ao respeito aos princípios da Comunidade, o que, em alguma medida, restringe a possibilidade de uma ação de intervenção, por exemplo, contrária à vontade do país envolvido.

O Protocolo de criação do OPDS, consoante Cilliers (1999), prevê a intervenção regional em caso de conflito dentro do Estado, mas apenas para fins de mediação, sem nenhuma assistência militar. Nos casos de conflito interestatal, mantém o princípio da defesa mútua, que seria referendado, mais tarde, em um Pacto de Defesa Mútua entre os Estados membros da SADC.

### 3.3.2 O Protocolo de Defesa, Política e Segurança

Na Cúpula de Blantyre, em 2001, na qual foi assinado o RISDP, também foi adotado o Protocolo de Cooperação em Política, Defesa e Segurança e decidida a formulação do Plano Indicativo Estratégico para o Órgão (SIPO<sup>88</sup>), que foi assinado em 2003. A necessidade de reforma da estrutura e dos objetivos da SADC, assim, passou, também, pelo OPDS e pelas políticas no âmbito de defesa e segurança da Comunidade. Uma das principais modificações está na incorporação do OPDS à estrutura da SADC.

Deve-se destacar que o SIPO, que está fortemente vinculado aos princípios e objetivos do RISDP, evidencia a relação existente entre segurança e desenvolvimento. Como destacam Fisher e Ngoma (2005), no caso da região da África Austral, um dos

---

<sup>88</sup> Strategic Indicative Plan of the Organ.



objetivos das políticas de defesa e segurança deve ser garantir que o processo de desenvolvimento possa ocorrer em um ambiente de paz e segurança.

O Protocolo, como já mencionado anteriormente, modifica a estrutura do Órgão e o incorpora a própria estrutura da SADC, encerrando a longa divergência representada pelas posições de África do Sul e Zimbábue. A base *troika* do OPDS é mantida, mas o Presidente, agora, remete-se a Cúpula da SADC. Imediatamente abaixo da *troika*, passa a existir um Comitê Ministerial, composto pelos ministros da SADC das pastas de Relações Exteriores, Defesa e Segurança.

O Comitê Ministerial é subdividido em dois subcomitês: o Comitê de Diplomacia e Política Interestatal (ISPDC<sup>89</sup>), no qual trabalham os Ministros de Relações Exteriores; e o já existente Comitê de Segurança e Defesa Interestatal (ISDSC), englobando os Ministros de Defesa e Segurança. O ISPDC fica responsável por perseguir os objetivos do Órgão relativos à política e diplomacia, ao passo que o ISDSC mantém suas funções de políticas de defesa e segurança, que já eram desempenhadas desde os Estados da Linha Frente.

Tanto o ISPDC quanto o ISDSC poderiam criar subestruturas para atuar em questões específicas dentro das suas áreas. O ISDSC, à época da reforma, já contava, segundo Isaksen e Tjønneland (2001), com uma série de subcomitês em sua estrutura, com uma atuação bastante expressiva do subcomitê de Defesa. Além disso, também estava submetido a sua estrutura, na área de segurança pública, o Comitê Regional de Coordenação de Chefes de Polícia da África Austral (SARPCCO<sup>90</sup>).

O SARPCOO é um acordo de cooperação regional para combate do crime na região, concebido em um encontro do ISDSC, antes ainda da criação do OPDS.<sup>91</sup> O SARPCOO foi, assim, o primeiro mecanismo de prevenção de crimes em região de fronteira, incluindo o tráfico de armamentos. Os objetivos da SARPCOO são, de acordo com Cilliers (1999): (1) promover, fortalecer e perpetuar a cooperação e manter estratégias conjuntas para gerenciar todas as formas de crimes transfronteiriços e outros com implicações regionais; (2) preparar e disseminar informações relevantes sobre

---

<sup>89</sup> Inter-State Politics and Diplomacy Committee.

<sup>90</sup> Southern African Regional Police Chiefs Co-ordination Committee.

<sup>91</sup> O Acordo do SARPCOO foi assinado em 1997, por Angola, Zâmbia, Botsuana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Suazilândia, Tanzânia e Zimbábue, e entrou em vigor em 1999, após a ratificação por sete membros (CILLIERS, 1999).

atividades criminosas; (3) executar revisões regulares das estratégias de gerenciamento conjunto; (4) garantir o efetivo gerenciamento dos antecedentes criminais e do monitoramento conjunto dos crimes transfronteiriços, utilizando os recursos da Interpol; (5) fazer recomendações aos governantes dos países membros em relação aos assuntos que afetam as políticas de combate ao crime na região da África Austral; (6) formular estratégias sistemáticas de treinamento e de políticas para a região da África Austral; (7) realizar qualquer ação relevante e pertinente com a proposta de promover a cooperação policial na região.

As áreas de cooperação, segundo Cilliers (1999), são: a troca regular de informações relacionadas a crimes; o planejamento, a coordenação e a execução de operações conjuntas; a cooperação em relação aos controles de fronteira e prevenção de crimes em áreas fronteiriças; o controle sobre a remessa de substâncias e/ou objetos ilegais; assistência técnica e especializada; suporte ou assistência no treinamento de oficiais e desenvolvimento das questões administrativas dos serviços de polícia;

Atualmente, o OPDS está subordinado à Secretaria Executiva, junto com as Unidades de Gênero, Vigilância Macroeconômica, Auditoria Interna e Relações Públicas. A estrutura do Órgão, com os seus Comitês, pode ser melhor compreendida na Figura 4.

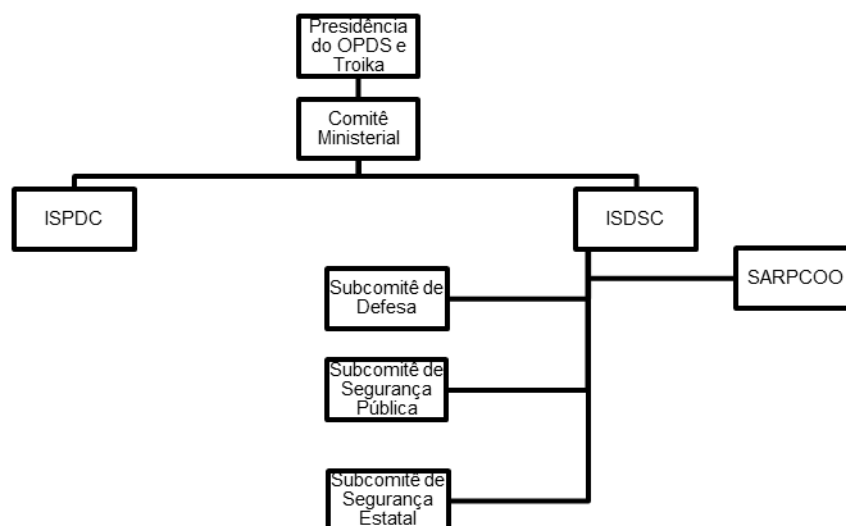


Figura 4: Estrutura do Órgão de Cooperação em Política, Defesa e Segurança. (Fonte: Elaboração própria baseada no sítio da SADC)

O Protocolo (SADC, 2001c) elenca os objetivos específicos do Órgão:

- (1) proteger a população e salvaguardar o desenvolvimento da região contra instabilidades crescente originárias do rompimento da ordem jurídica, do conflito interestatal e intraestatal e de agressões;
- (2) promover a cooperação política entre os Estados membros e a evolução de instituições e valores políticos comuns;
- (3) desenvolver abordagens comuns de política externa em temas de interesse comum e avançar nessas políticas comuns nos fóruns internacionais;
- (4) promover a cooperação e a coordenação regional em assuntos relacionados à defesa e à segurança e estabelecer mecanismos apropriados para isso;
- (5) prevenir, conter e resolver conflitos intra e interestatais de forma pacífica;
- (6) considerar ações de imposição, de acordo com o direito internacional, como última alternativa, quando os meios pacíficos falharem;
- (7) promover o desenvolvimento de instituições e práticas democráticas nos Estados membros e encorajar o respeito aos direitos humanos, como previsto na Declaração da União Africana e na Carta das Nações Unidas;
- (8) considerar o desenvolvimento de uma estrutura de defesa comum e concluir o Pacto de Defesa Mútua para responder a ameaças militares externas;
- (9) desenvolver cooperação estreita entre as polícias e serviços de segurança estatais dos Estados membros, para tratar de crimes fronteiriços e promover uma abordagem comunitária para a segurança doméstica;
- (10) observar e encorajar os Estados membros a implementar convenções internacionais sobre desarmamento, controle de armamentos e solução pacífica de conflitos;
- (11) desenvolver capacidade de manutenção da paz das forças de defesa nacionais e coordenar a participação dos Estados membros em operações de paz regionais e internacionais;
- (12) aumentar a capacidade regional em relação ao gerenciamento de desastres e à coordenação de assistência humanitária internacional.

Os objetivos presentes no Protocolo, segundo Hammerstad (2004), contemplam tanto as questões tradicionais de segurança, quanto aspectos de segurança humanitária. Coexistem, assim, a preocupação com a soberania e a integridade territorial – representadas nas relações militares entre os Estados e na assinatura de um

pacto de defesa mútua – e a defesa da proteção da população e da garantia de uma ambiente estável para a promoção do desenvolvimento socioeconômico, o que evidencia o reconhecimento da necessidade de solucionar problemas de segurança internos dos países.

Está presente do Protocolo (SADC, 2001c), ainda, a jurisdição do Órgão, ou seja, as questões nas quais tem competência para atuar. No que tange aos conflitos interestatais, o OPDS deve intervir quando a disputa incluir: um conflito sobre fronteiras territoriais ou recursos naturais; um conflito no qual uma agressão ou outra forma de força militar aconteceu ou está por acontecer; um conflito que ameace a paz e a segurança da região ou o território de um Estado membro que não é parte do conflito.

Em relação a conflitos intraestatais, o OPDS deve tentar resolver conflitos que envolvam: violência de larga escala entre setores da população ou entre o governo e setores da população, incluindo genocídio<sup>92</sup>, limpeza étnica e grande violação de direitos humanos; golpes militares ou outras ameaças à autoridade legítima de um Estado; guerra civil ou insurgência; um conflito que ameace a paz e a segurança da região ou de um território de outro Estado membro.

A ação do OPDS, portanto, restringe-se a algumas situações conflituosas; não são todos os conflitos, mesmo envolvendo Estados membros, que são passíveis de intervenção do Órgão. Além disso, não ficaram estabelecidos os métodos ou critérios para identificar e classificar os conflitos (ou ameaça de) nos casos previstos. A ideia de “ameaça à paz e a segurança da região”, por exemplo, é bastante ampla e permite interpretações mais restritas, que diminuiriam o número de possibilidades de intervenção, ou mais amplas, que poderiam incluir, em última instância, qualquer tipo de conflito.

---

<sup>92</sup> Nos termos do artigo 2º da Convenção para Prevenção e Repressão do crime de Genocídio, de 1948, entende-se por genocídio qualquer dos seguintes atos, cometidos com a intenção de destruir no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, como tal: a) matar membros do grupo; b) causar lesão grave à integridade física ou mental de membros do grupo; c) submeter intencionalmente o grupo a condição de existência capazes de ocasionar-lhe a destruição física total ou parcial; d) adotar medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio de grupo; e) efetuar a transferência forçada de crianças do grupo para outro grupo. Idêntica definição consta no Estatuto do Tribunal Penal Internacional.

São previstos, ainda, os métodos e os procedimentos que o Órgão deve adotar nesses casos que abarcam a sua jurisdição. Os métodos possíveis de ser utilizados, pelo OPDS, segundo o Protocolo, incluem a diplomacia preventiva, negociação, conciliação, mediação, bons ofícios, arbitragem e adjudicação por um tribunal internacional. Além disso, de maneira mais específica, o Órgão pode: estabelecer um sistema de alerta antecipado; desenvolver ações de imposição, quando os meios pacíficos falharem<sup>93</sup>; criar um arranjo de defesa coletiva.

A ação do OPDS pode envolver alguns procedimentos. O primeiro é a tentativa de obter o consentimento, das partes em disputas, para as ações de pacificação do Órgão, tanto em conflitos interestatais quanto nos intraestatais. Os conflitos podem ser apresentados pelo Presidente do Órgão, juntamente com a *troika*, por sua iniciativa ou por solicitação de um Estado membro. O processo de ação do OPDS também pode ser via solicitação de um Estado membro para mediar um conflito dentro de seu território. No caso de exercer o direito de defesa, coletivo ou individual, o Órgão deve se reportar ao Conselho de Segurança das Nações Unidas e à União Africana.

Em 2003, na Cúpula de Dar er Salaam, juntamente com o Pacto de Defesa Mútua, é assinado o SIPO. O SIPO é, a exemplo do RISDP para a estrutura da SADC, um plano estratégico para o desenvolvimento e a reformulação do Órgão e da política de defesa e segurança da SADC como um todo. Na verdade, ele traça metas mais claras, a partir dos objetivos presentes no Protocolo.

O SIPO (SADC, 2003) está dividido em quatro setores: Política, Defesa, Segurança Estatal e Segurança Pública. No setor de Política, o SIPO é bastante otimista, afirmando que muitos dos problemas da região, como a instabilidade em Angola e na República Democrática do Congo, já estavam sendo solucionados. Além disso, o documento afirma que um aprofundamento da concertação política entre os governantes da região, bem como um gradativo fortalecimento do pluralismo político e das instituições democráticas, o que teria, também, ampliado a existência e a participação de organizações da sociedade civil.

---

<sup>93</sup> Necessita autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Um dos aspectos tratados nesse setor do SIPO merece maior destaque: a questão dos valores comuns e da construção do Estado na região. O SIPO (SADC, 2003:16) afirma que:

O fortalecimento de cultura e valores comuns existentes está no centro do palco de cooperação entre os Estados membros. Embora as fronteiras nacionais confirmem nacionalidade aos cidadãos, valores culturais transcendem fronteiras. **O processo de construção do Estado-nação está acontecendo em paralelo com o processo de construção da Comunidade da SADC [grifo nosso].**(Tradução nossa)<sup>94</sup>

Há, portanto, um reconhecimento desse processo concomitante de construção do Estado e do processo de integração regional. É de grande valia, assim, retomar a afirmação de que, no caso da África Austral, a participação em um processo de integração não é vista como uma perda de soberania, mas sim como um mecanismo de afirmação desta. Da mesma forma, não parece adequado que, para todos os processos de integração, a concessão de parte da soberania, ou seja, o grau de supranacionalidade, deva ser utilizado como indicador de sucesso da integração.

Kabunda (2008), ao analisar as causas do parcial fracasso da Organização da Unidade Africana, afirma que um dos seus principais problemas é a ausência de supranacionalidade e que a União Africana, para ser um mecanismo de integração eficiente, deve caminhar para uma organização supranacional. O autor afirma, ainda, que os líderes africanos encontram-se em um dilema entre constituir um Estado-nação e realizar a integração regional.

Esse posicionamento de colocar em lados opostos a construção do Estado e a integração regional, contudo, parece bastante equivocada no caso africano. Como fica claro ao longo do trabalho, os processos de integração na África não necessariamente devem seguir modelos pré-estabelecidos, o que, por sua vez, demonstra a ineficácia da utilização de indicadores baseados no caso europeu, nesse caso, a supranacionalidade, para avaliar o sucesso ou não das organizações de integração regional africanas.

É forçoso mencionar a posição de uma parte da literatura que defende a ausência de construção de valores comuns entre os Estados da região e, portanto, o

---

<sup>94</sup> The strengthening of existing common values and culture is at the centre stage of cooperation among Member States. Whereas conventional borders confer nationality to citizens cultural values transcend boundaries. The process of building the nation-state is taking place in tandem with the process of building the SADC Community.

provável insucesso do processo de integração. Para Nathan (2004), por exemplo, um dos principais problemas que impede a criação de uma cooperação securitária efetiva entre os países da África Austral é a ausência de valores comuns entre os Estados membros. Já Hammerstad (2003), ao contrário, afirma que, apesar dos países da região se dividirem entre a visão tradicional de segurança e a perspectiva de segurança humanitária, isso não indica a inexistência de valores comuns entre os líderes da África Austral. O histórico de luta pela independência e contra o colonialismo, e da mobilização contra o *apartheid*, à exceção da África do Sul, garantiria o compartilhamento de valores comuns.

O fator histórico, portanto, mais uma vez, permeia a construção do processo de integração na África Austral. A ideia de compartilhar valores comuns para a formação de uma cooperação securitária efetiva não necessariamente implica a identificação de um inimigo externo comum. Os valores compartilhados, no caso da África Austral, estão presentes na própria história e construção desses Estados, o que, por sua vez, também define as relações de segurança deste sistema sub-regional sul-africano.

Ainda nas questões políticas, o Plano reconhece as fragilidades e as dificuldades de cooperação que ainda permanecem em alguns casos. Destaca-se a pobreza e o subdesenvolvimento, a pandemia de HIV/AIDS, a consolidação da democracia e a desmobilização, desarmamento e reintegração de ex-combatentes. Nesse momento, fica clara, mais uma vez, a relação estabelecida entre a estabilidade política e o desenvolvimento socioeconômico da região.

No tocante a segunda parte do SIPO, destinada ao setor de defesa, é enfatizado o papel histórico da cooperação securitária na região, desde a criação do ISDSC e do auxílio aos movimentos de libertação e luta contra os regimes de minoria branca. Além disso, são enfatizados os esforços na colaboração em novos temas de segurança, como os desastres naturais e a participação em operações de paz lideradas pelas Nações Unidas. Quando são abordados os desafios a ser enfrentados, contudo, transparece a necessidade de ainda solucionar problemas de segurança clássicos, a exemplo dos conflitos armados, das agressões externas e do tráfico de armamentos.

A cooperação em matéria de defesa e segurança na SADC, como já mencionado anteriormente, está passando por uma fase de transição. Uma parcela

significativa dos problemas enfrentados após o fim do *apartheid* e da independência, representada pelos conflitos internos, foi solucionada, como o fim da guerra civil em Angola. Novas questões, todavia, emergem, como a estabilização política desses países, e coexistem com a permanência de algumas questões de segurança clássicas, que ainda não foram solucionadas. Essa união de problemas mais contemporâneos, que demandam novas estratégias de cooperação, aliados a existência, ainda, de problemas de segurança tradicionais dificulta o avanço da integração securitária da região, e a própria escolha por qual estratégia a ser seguida.

O terceiro setor do SIPO é dedicado à segurança estatal. Nesse âmbito, destaca-se a preocupação demonstrada com ameaças, tanto internas quanto externas, à soberania e aos interesses econômicos dos países. São ressaltados, ainda, os avanços na cooperação entre os setores de inteligência, inclusive no âmbito bilateral. Entre os principais problemas elencados, evidencia-se, mais uma vez, a inter-relação entre questões de desenvolvimento socioeconômico, estabilidade política e segurança: efeitos negativos da globalização, como aumento da vulnerabilidade das fronteiras nacionais e aumento do tráfico de drogas e de pessoas; efeitos da pandemia de HIV/AIDS; recursos escassos; e segurança alimentar.

É importante notar que a questão do respeito à soberania e a integridade territorial está sempre norteando os princípios e objetivos da SADC, mesmo em documentos que não dizem respeito a aspectos de segurança. Essa preocupação é mais do que natural, se considerarmos que se tratam de países que foram invadidos e colonizados e que se tornaram independentes há pouquíssimo tempo. Deve restar claro, contudo, que tal postura não é um impeditivo para a cooperação em questões político-securitárias; como já foi mencionado anteriormente, a concessão de parte da soberania, não necessariamente, deve fazer parte do processo de integração, tampouco é um indicativo de seu sucesso.

A última parte do SIPO trata da segurança pública. Esse é o setor no qual, provavelmente, as ações de cooperação entre os países estejam mais avançadas, tendo em vista a existência do SARPCCO, que é mais antigo que o próprio OPDS. A principal preocupação, nessa área, são os crimes transfronteiriços: tráfico de drogas, pessoas e armamentos; desvio de dinheiro; e organizações criminosas internacionais. O



documento reconhece, todavia, que tais problemas são frutos da própria conquista de estabilidade da região e do aumento do trânsito de pessoas:

Os serviços de imigração da SADC estão envolvidos no planejamento coletivo que visa reforçar o controle e a facilitação da circulação de pessoas na região. As fronteiras longas e permeáveis da região, as atrações econômicas e a relativa paz e estabilidade, tornam a região um destino preferido e de trânsito, não só os investimentos, mas também de elementos criminosos (Tradução nossa). (SADC, 2003:35-6)<sup>95</sup>

O SIPO traz, como já mencionado, além do diagnóstico da situação político-securitária da região, as estratégias a serem adotadas com o intuito de atingir os objetivos traçados no Protocolo de 2001. As principais estratégias, divididas conforme os objetivos do Protocolo e os quatro setores do SIPO, podem ser visualizadas na Tabela 5.

| Objetivos do Protocolo | Setores do SIPO   |  |  |   |
|------------------------|---|--|--|---|
|                        | Política  | Defesa   | Segurança Estatal  | Segurança Pública   |
| Objetivo (1)           | Criar mecanismos diplomáticos de prevenção a agressão externas; criar medidas de combate a AIDS/HIV; consolidar a paz e a segurança para alcançar o desenvolvimento socioeconômico sustentável e erradicar a pobreza. | Desenvolver a capacidade de defesa regional contra agressões militares; definir e identificar interesses e ameaças comuns na região. | Estabelecer a troca de informações sobre ameaças à estabilidade de Estados membros; compartilhar informações sobre suspeitas terroristas na região; realizar programas de educação relativos à HIV/AIDS. | Construir capacidade para combate aos crimes cibernéticos e ao terrorismo; identificar e combater atividades que ameacem a lei e a ordem. |
| Objetivo (2)           | Submeter às instituições acadêmicas e de pesquisa propostas de estudos; introduzir nos currículos   |  |  |   |

<sup>95</sup> The immigration services of the SADC are engaged in collective planning aimed at strengthening the control and facilitation of the movement of persons in the region. The region's long and porous borders, economic attractions and the relative peace and stability make the region a preferred destination and transit of, not only investments, but also criminal elements.

|              |  |  |  |   |
|--------------|--|--|--|---|
|              | escolares temas relacionados à SADC; promover debates públicos sobre a SADC e suas atividades.   |  |  |   |
| Objetivo (3) | Identificar e promover candidaturas para cargos em organizações internacionais; desenvolver abordagens comuns de política externa.   |  |  |   |
| Objetivo (4) |  | Harmonizar as políticas de defesa nacionais; promover a interação entre os altos funcionários dos departamentos de segurança e forças armadas da região. | Promover compartilhamento regular de inteligência; compartilhar recursos financeiros e tecnológicos. | Desenvolver uma base de dados comum para os órgãos de aplicação da lei; estabelecer uma abordagem comum para imigrantes ilegais e refugiados; harmonizar os procedimentos de imigração. |
| Objetivo (5) | Estabelecer unidades de alerta antecipada em todos os Estados membros; operacionalizar as estruturas do ISPDC; estabelecer políticas de reintegração social de ex-combatentes, refugiados e deslocados internos; definir padrões comuns para |  | Identificar sinais antecipados de conflitos inter e intraestatais.                                   |   |

|               |  |  |  |  |
|---------------|--|--|--|--|
|               | identificação de conflitos.  |  |  |  |
| Objetivo (6)  |  | Promover o profissionalismo nas forças de defesa na condução de operações de paz; implementar programas de treinamento profissionais nas forças armadas. |  | Treinar a polícia para o gerenciamento de operações especiais.   |
| Objetivo (7)  | Estabelecer padrões eleitorais comuns para a região; estabelecer uma comissão eleitoral da SADC; fortalecer os sistemas judiciários dos Estados membros. |  |  | Desenvolver programas de treinamento conjuntos; desenvolver um código de conduta comum para os órgãos de aplicação da lei. |
| Objetivo (8)  |  | Finalizar e operacionalizar o Pacto de Defesa Mútua da SADC; harmonizar as doutrinas militares e os conceitos operacionais da região.                    | Harmonizar os sistemas de inteligência; implementar iniciativas de treinamento regionais.  |  |
| Objetivo (9)  |  |  | Promover encontros entre os serviços de polícia e segurança dos Estados; estabelecer uma base de dados comum sobre crimes transfronteiriços. | Estabelecer uma abordagem comum para contrabando, falsificação e comércio ilícito de bens.                                 |
| Objetivo (10) | Ratificar e aderir a Convenções,   | Incorporar nos programas de  |  | Conduzir operações de treinamento  |

|               |   |   |  |   |
|---------------|---|---|--|---|
|               | Protocolos e Tratados.  | treinamento das Convenções e Tratados internacionais.   |  | conjuntas.  |
| Objetivo (11) | Mobilizar recursos e ampliar a capacidade de participação em operações de paz.  | Desenvolver uma capacidade regional de apoio a operações de paz; desenvolver a capacidade do Centro de Treinamento Regional de Manutenção da Paz; conduzir exercícios conjuntos multinacionais. |  | Estabelecer uma base de dados de pessoal treinado.                                      |
| Objetivo (12) | Estabelecer um banco de dados sobre a capacidade de intervenção regional; supervisionar as atividades do Comitê Regional de Gerenciamento de Desastres. | Estabelecer sistemas de alerta antecipado; treinar as forças de defesa nacionais para operações de resgate; reforçar o Programa de Ação de Minas.   |  | Ampliar os mecanismos de coordenação regional para gerenciamento de desastres naturais. |

Tabela 5: Estratégias do SIPO (Fonte: Elaboração própria com base nos dados de SADC (2003))<sup>96</sup>

Para Tjønneland (2005), o SIPO, comparado ao RISDP, tem objetivos e estratégias muito assimétricos: enquanto algumas questões são tratadas em detalhes, como a defesa, outras, a exemplo do setor diplomático, são pouco desenvolvidas. Em alguma medida, isso reflete o desequilíbrio natural entre os setores político-diplomático e militar e de defesa: enquanto o primeiro é uma estrutura mais recente, criado apenas na reforma de OPDS em 2001, o segundo é um órgão do período dos Estados da Linha

<sup>96</sup> Foram incluídos na tabela apenas as principais medidas, para ver todas, consultar o documento original.

de Frente, período no qual já contava com uma estrutura bastante significativa. A tendência é que, ao longo dos anos, o setor político-diplomático fortaleça-se, resultando, também, uma maior atenção a essas questões no âmbito do OPDS.

Um dos problemas da eficiência do OPDS está, justamente, na forma como ele é estruturado e nos problemas de segurança típicos da região. O OPDS não abarca nenhum tipo de participação da sociedade civil, o que impede que a população, diretamente, manifeste-se sobre ameaças sofridas por seus governos. Segundo Makoa (2005), os principais fatores de insegurança na África Austral são, justamente, os regimes autoritários, que, em alguma medida, tornam-se legitimados pela participação no OPDS, e não ameaças externas.

A evidência dessa percepção de ameaça externa a segurança, teria sido, de acordo com Makoa (2005), a assinatura, em 2003, de um pacto de defesa mútua entre os membros da SADC. Os Estados, assim, acreditariam que as ameaças à segurança da região só poderiam vir de fora e que seus membros não atacariam uns aos outros. Como já foi visto anteriormente, a melhor estratégia de integração securitária para os países da SADC seria a de segurança comum e não a de defesa coletiva, tendo em vista, justamente, o fato de os problemas de segurança residirem dentro dos países, e não em um inimigo comum externo.

A SADC, assim, constituiu-se, ao longo dessas três décadas, como uma organização central, tanto do ponto de vista político quanto econômico, nas relações da África Austral. Da mesma forma que a sua criação foi fortemente determinada por laços históricos e fatores de instabilidade comuns que afetavam grande parte dos Estados recém-independentes da região, as transformações e adaptações que a SADC sofreu também foram reflexos de mudanças no contexto regional e nas relações africanas como um todo.

A SADC não é uma organização isolada no Continente Africano e, assim sendo, as suas mudanças desde a sua fundação até a primeira década dos anos 2000 também podem ser compreendidas como parte de fenômenos maiores, que englobaram diversas outras organizações regionais africanas. Assim como a SADCC tornou-se SADC na década de 90, respondendo a uma necessidade de reformulação das suas estruturas para garantir maior eficácia, outros processos de integração africanos também

realizaram reformas, a exemplo da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD), ou mesmo permaneceram “dormentes” por alguns anos, como foi o caso da Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS). O mesmo pode ser dito sobre as reformas mais recentes, já em 2001, que, mais uma vez, visavam adaptar a SADC ao novo contexto regional e as novas necessidades políticas e econômicas dos países. A Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS) também efetua reformas semelhantes, no mesmo período.

Não se pode, assim, deixar de analisar a SADC como ator nas relações da África Austral e do Continente Africano como um todo. Para tanto, o próximo capítulo será dedicado a investigar essas relações, ora cooperativas, ora de confronto.

#### 4 A SADC E SUAS RELAÇÕES AFRICANAS

A importância da SADC para a África Austral não se resume a participação dos países na organização, envolvendo, também, as próprias relações da SADC com as demais organizações africanas, tanto na região, quanto no Continente como um todo. É necessário considerar que a SADC está inserida em um contexto maior, das relações africanas, e analisá-la somente como um ator isolado seria um erro.

Como já fora tratado anteriormente, as relações da região em questão – nesse caso, a SADC – com outras regiões constituem um dos níveis de análise possíveis para compreender os processos de integração, sejam eles formais ou não. Nesse caso, interessa, especialmente, as relações da Comunidade com a organização continental, a UA, e com as demais organizações regionais, COMESA e SACU.

O objetivo deste capítulo, assim, é investigar o impacto que as relações entre a SADC e as demais organizações africanas tem no processo de integração na África Austral, em especial, nas estratégias de desenvolvimento socioeconômico. Em um primeiro momento, será abordado o papel da SADC dentro do contexto mais amplo de renascimento africano proposto pela UA, evidenciado pelo NEPAD. Após, serão tratadas as relações da Comunidade com os outros dois principais processos de integração da região, buscando identificar os possíveis problemas que a participação de um país em mais de uma organização pode gerar, bem como a possibilidade dessas organizações estarem cumprindo papéis semelhantes.

##### 4.1 SADC e UA: o projeto maior de desenvolvimento africano

Ao contrário de outras regiões do mundo, como a Europa, que conta com apenas um grande processo de integração, a União Europeia, a África tem uma estrutura peculiar no tocante à integração regional. Existe uma Organização continental, a União Africana, que engloba a quase totalidade dos países africanos<sup>97</sup> e que se dedica a aspectos mais amplos, como a condução de um grande plano de desenvolvimento socioeconômico para a África; e existem os processos de integração sub-regionais, reconhecidos pela UA, denominados Comunidades Econômicas Regionais, que variam

---

<sup>97</sup> Apenas o Marrocos não é membro da UA.

significativamente em nível de institucionalização e escopo de atuação e que, apesar do nome, também podem tratar de questões político-securitárias, como o caso da SADC.

Essas Comunidades Econômicas Regionais, embora independentes, possuem uma relação estreita com a União Africana e constituem parte importante do projeto de desenvolvimento socioeconômico da região. É essa relação que será tratada a seguir.

#### 4.1.1 A União Africana

Ao final da década de 50 e início da década de 60, grande parte dos países africanos conquistou a sua independência, ou, pelo menos, iniciou a luta para tal. Nesse momento, a ideologia do Pan-Africanismo, apesar de não ter sido concebida na África<sup>98</sup>, ganha uma nova dimensão e passa a defender o anti-imperialismo e o anticolonialismo. Em meados da década de 40, alguns importantes líderes africanos, como Nkrumah, de Gana, passam a integrar o movimento, e o Pan-Africanismo torna-se uma ideologia africana de fato, orientada para a libertação do Continente Africano.

Em 1958, acontece a I Conferência dos Estados Africanos Independentes, em Accra (Gana), na qual são fundadas as bases para a criação da Organização da Unidade Africana, sob forte influência dos ideais pan-africanistas e liderança de Nkrumah. Em 1963, após alguns anos de debates e o avanço no processo de descolonização, os então trinta países africanos independentes reúnem-se na Conferência de Addis Abeba, na qual é criada a Organização da Unidade Africana (OUA).

A OUA é criada regida pelos princípios da auto-determinação dos povos, do respeito à soberania política e à integridade territorial e da não interferência nos assuntos domésticos. A Organização cumpre papel importante, auxiliando na trajetória de independência dos países africanos e apoiando os movimentos de libertação nacional. A incapacidade de conduzir de maneira eficaz a solução dos conflitos que sucederam a independência de muitos países, aliada a uma estrutura institucional precária, entre outras coisas, contudo, leva a uma reformulação da OUA.

Em 1999, em Conferência Extraordinária da OUA, é decidida a criação de uma nova organização para união africana. Dois anos mais tarde, na Conferência de Lusaka,

---

<sup>98</sup> O Pan-Africanismo nasce, na passagem do século XX, entre os descendentes de escravos na América.



a União Africana (UA) passa a ocupar o lugar da OUA. A mudança de Organização é acompanhada de uma série de reformas estruturais, fortemente inspiradas no modelo da União Europeia, apesar de manter o caráter intergovernamental.

A UA conta com uma série de órgãos para as mais diversas funções, muitos deles, claramente replicados da estrutura da União Europeia. Entre os principais órgãos temos: a Assembleia de Chefes de Estado e/ou Governo, órgão superior da UA, responsável por conduzir as políticas comuns da organização; o Conselho Executivo, composto por Ministros de Relações Exteriores<sup>99</sup> que tem, entre outras funções, promover a coordenação entre as CER's, o Banco de Desenvolvimento Africano e a Comissão da ONU para a África; a Comissão, que acumula funções administrativas; e Conselho Econômico, Social e Cultural<sup>100</sup>, o órgão de participação da sociedade civil.

Entre os objetivos da UA, figura a aceleração da integração econômica e a coordenação e harmonização das políticas das Comunidades Econômicas Regionais com as da UA. Nesse sentido, vale mencionar que, ainda durante a vigência da OUA, em 1991, foi assinado o Tratado de Abuja, o qual criou a Comunidade Econômica Africana (CEA), com o intuito de cumprir os objetivos já estabelecidos no Plano de Ação de Lagos, de 1980.<sup>101</sup>

A Comunidade Econômica Africana (CEA) reúne as Comunidades Econômicas Regionais reconhecidas pela União Africana, com o intuito de promover a coordenação e harmonização de suas políticas. A CEA atua como uma espécie de guarda-chuva para as CER's e é através desta que se dá a relação entre as Comunidades e a União Africana.

O Tratado Constitutivo da CEA elenca quatro grandes objetivos que devem ser perseguidos pela Comunidade. O primeiro é a promoção do desenvolvimento econômico, social e cultural e a integração das economias africanas com o intuito de promover um desenvolvimento endógeno e sustentável. Em segundo, tem-se o

---

<sup>99</sup> A critério da Assembleia, Ministros de outras pastas também podem compor o Conselho Executivo.

<sup>100</sup> É um órgão de caráter consultivo.

<sup>101</sup> O Plano de Ação de Lagos foi uma das primeiras iniciativas de promoção do desenvolvimento econômico conjunto do Continente Africano após a conquista a independência dos países. Entre os objetivos do Plano estavam: a intensificação da cooperação regional e sub-regional; a promoção da cooperação técnica e econômica com países em desenvolvimento; reduzir os efeitos do comércio desigual e; criar organizações regionais para implementar essa estratégia de desenvolvimento.

estabelecimento, em nível continental, de uma estrutura base para o desenvolvimento, a mobilização e a utilização de recursos humanos e materiais da África, auxiliando a alcançar um desenvolvimento independente e autoconfiante. O terceiro objetivo é promover o desenvolvimento de todos os campos da atividade humana, com o intuito de elevar o padrão de vida da população, ampliar a estabilidade econômica, ampliar as relações pacíficas entre os Estados membros e contribuir para o progresso, o desenvolvimento e a integração do Continente Africano. Por fim, coordenar e harmonizar as políticas entre as CER's existentes e futuras, visando o gradual estabelecimento da Comunidade.

A constituição da CEA não se deu (dá) de forma instantânea com a assinatura e a entrada em vigor do Tratado. Na verdade, no próprio documento já estão previstas etapas a serem perseguidas que, em até trinta e quatro anos, tornará a CEA totalmente concretizada. A primeira etapa é o simples aprofundamento das CER's já existentes e a criação de CER's nas regiões que ainda não possuíam nenhum tipo de processo de integração na época da assinatura do Tratado. A segunda fase envolve a estabilização e a redução de barreiras comerciais no âmbito das CER's e o início da coordenação das atividades entre as CER's. Na terceira fase, as CER's devem finalizar esse processo iniciado na segunda fase, criando uma Zona de Livre Comércio e, sucessivamente, com a criação de uma tarifa externa comum, uma União Aduaneira.

A quarta fase marca a passagem das medidas no âmbito das CER's para o início da cooperação efetiva em nível Continental, com a harmonização das tarifas entre as CER's. Na quinta fase, concretiza-se a criação de um Mercado Comum Africano, apesar de, inicialmente, envolver apenas a questão comercial. A última etapa, a ser concluída até 2025, é a implementação efetiva do Mercado Comum e a sucessiva ampliação para uma União Monetária, com a criação de novas instituições e órgãos para a integração. Ao longo do Tratado da CEA essas etapas são tratadas com maiores detalhes, abarcando a quase totalidade dos âmbitos de cooperação e integração.

Um último aspecto de grande relevância presente no Tratado é a forma da relação entre as CER's, das CER's com a CEA e de ambas com demais organizações africanas. A CEA deve atuar buscando a coordenação, a harmonização e a avaliação das atividades das CER's. As CER's, por sua vez, devem visar uma racionalização da integração, unificando os processos em cada sub-região. No que tange as relações com

outras organizações, a cooperação, sempre com o intuito de aprofundar a integração, deve ser estreitada, em especial com o Banco de Desenvolvimento Africano, mas também com outras organizações econômicas e sociais, inclusive ONG's.

A CEA, assim, configura-se mais do que um acordo para ampliação da cooperação entre as CER's, mas um verdadeiro plano estratégico para a integração de todo o Continente Africano. Esse planejamento de longo prazo, ainda que se possa criticar os prazos e metas estabelecidos – que, provavelmente, não serão cumpridos – é um indicativo positivo da preocupação das lideranças africanas com o desenvolvimento do Continente de forma sustentável e um reconhecimento tácito de que de o melhor caminho para alcançá-lo é através da integração.

Em 2007 é assinado o Protocolo de Relações entre a União Africana e as Comunidades Econômicas Regionais<sup>102</sup> que substitui um documento anterior, de 1998, e passa a ser o marco regulatório das relações UA-CER's. Entre os objetivos do Protocolo estão: (1) formalizar, consolidar e promover a cooperação entre as CER's e entre elas e a UA através da coordenação e harmonização das suas políticas, programas e atividades em todas as áreas; (2) estabelecer um marco jurídico para a coordenação das atividades das CER's que contribuam para alcançar os objetivos do Tratado Constitutivo da UA e da CEA; (3) fortalecer as CER's, de acordo com as determinações do Tratado da CEA e outras decisões da UA; (4) acelerar o processo de integração; (5) definir e monitorar parâmetros para o estabelecimento do Mercado Comum Africano; (6) estabelecer um marco para ligar as atividades dos Comitês Técnicos Especializados e dos Comitês Setoriais do Conselho Econômico, Social e Cultural<sup>103</sup>, com as ações das CER's; (7) estabelecer um mecanismo de coordenação das ações regionais e continentais para o desenvolvimento de posições comuns entre os membros em negociais de nível multilateral; (8) encorajar o compartilhamento de experiências entre as CER's e assegurar a cooperação com possíveis doadores externos.

O Protocolo também avança em determinações mais específicas, como a necessidade de adequação dos Tratados Constitutivos das CER's com os objetivos da UA e da CEA. Além disso, cria dois órgãos para a cooperação: uma Comissão de

---

<sup>102</sup> Protocol on Relations between African Union and Regional Economic Communities.

<sup>103</sup> Órgãos da UA.

Cooperação<sup>104</sup> e uma Comissão de Secretaria<sup>105</sup>. Adicionalmente, também são feitas algumas determinações gerais sobre a regulamentação da participação dos representantes das CER's nos órgãos da UA e as áreas principais nas quais os processos de integração devem se concentrar.

O propósito de coordenar as atividades das CER's, assim como ampliar a participação destas na UA, evidencia a necessidade de traçar uma estratégia mais ampla de integração africana, rompendo com a dupla estrutura UA – CER's. A UA, embora tenha funções mais amplas do que a grande maioria das Comunidades Regionais, em vários aspectos, torna-se uma instância superior de cooperação, tanto do ponto de vista de regulamentação de determinadas áreas – como as operações de paz –, quanto da duplicação de funções – no caso dos planos de desenvolvimento econômico.

Não se pode olvidar que o Continente Africano é extremamente diverso nos seus aspectos geográficos, políticos, sociais e econômicos, e que a conciliação dos interesses e das necessidades específicas dessas sub-regiões que compõem a África não é uma tarefa simples. As CER's, nesse sentido, desempenham papel fundamental na leitura das realidades sub-regionais e não podem, simplesmente, ser absorvidas pela UA. O sucesso de uma estratégia de integração continental passa, possivelmente, pela manutenção de certa independência de mecanismos sub-regionais, sejam eles as CER's ou não, que garantam o respeito a essas especificidades e sirvam de catalizadores das suas demandas, tecendo, assim, uma estrutura de cooperação continental.

Por óbvio, não é possível tratar das ações da UA para o desenvolvimento socioeconômico do Continente sem mencionar a Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD<sup>106</sup>). O NEPAD<sup>107</sup> é lançado ainda no período da OUA, mas concretiza-se no início da UA, em 2001. Entre os objetivos e princípios contemplados pelo Plano, está a integração regional política e econômica, com o aprofundamento das

---

<sup>104</sup> Committee on Cooperation.

<sup>105</sup> Committee of Secretariat Officials.

<sup>106</sup> New Partnership for Africa's Development.

<sup>107</sup> O NEPAD pode ser compreendido como a fusão de três planos anteriores: o Plano do Milênio, concebido pelo então presidente da África do Sul, Thabo Mbeki, contemplava a ideia de renascimento econômico, social e político da África; o Plano Ômega de A a Z, criado por Abdulaye Wade, Presidente do Senegal, voltava-se para a ênfase na construção de uma infraestrutura regional para a integração; e o Programa da ONU para desenvolvimento da África, trazendo à tona o papel dos atores externos nesse processo.

iniciativas já existentes e a atração de recursos externos para setores estratégicos, como infraestrutura.

O NEPAD é um plano de desenvolvimento para o Continente Africano, envolvendo estratégias e ações no curto, médio e longo prazo. Composto por seis áreas temáticas – agricultura e segurança alimentar, mudanças climáticas e gerenciamento de recursos naturais, integração e infraestrutura regional, desenvolvimento humano, economia e governança corporativa, e temas transversais – o NEPAD visa promover o desenvolvimento socioeconômico do Continente Africano a partir dos aspectos positivos da região e de uma visão mais ampla das potencialidades que a África possui (KABUNDA, 2005). Essa visão, como será tratada agora, inclui a participação das CER's e o aprofundamento da integração econômica em todo o Continente.

#### 4.1.2 O papel da SADC na integração continental

A participação da SADC no NEPAD que, em linhas gerais, representa o grande plano para desenvolvimento africano, é, praticamente, natural. Há, antes de tudo, um reconhecimento formal, por parte dos líderes da África Austral, de que o aprofundamento da integração da SADC, por si só, já seria uma contribuição para o fortalecimento do projeto do NEPAD e da UA como um todo, tendo em vista que contribuirá para o desenvolvimento da região, além de ir ao encontro de um dos objetivos do Plano, qual seja, a integração econômica do Continente.

A relação entre a SADC e projeto de desenvolvimento socioeconômico da UA torna-se bastante evidente ao relacionar-se o RISDP, já tratado no capítulo anterior, como o NEPAD. A preocupação com os investimentos em setores chave, como infraestrutura e agricultura, e a necessidade de manter a estabilidade política para garantir um ambiente propício para o desenvolvimento socioeconômico são alguns dos aspectos compartilhados pelos dois planos.

De maneira mais específica, o próprio documento do NEPAD evidencia a importância dos processos de integração regional para a promoção do desenvolvimento no Continente Africano. Na quinta parte do documento, na qual é demonstrado o plano

de ação em si, a primeira seção, intitulada ‘Condições para o Desenvolvimento Sustentável’<sup>108</sup>, destaca a importância das CER’s como partes do Plano:

A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África dará prioridade para a construção de capacidade, com o intuito de aumentar a eficácia das estruturas regionais existentes e a racionalização das organizações regionais existentes. O Banco de Desenvolvimento africano deve desempenhar um papel de liderança no financiamento de projetos, programas e estudos regionais (Tradução nossa).<sup>109</sup> (AFRICAN UNION/NEPAD, 2001:20)

Além disso, o NEPAD *Framework* (2001) deixa clara a relevância das organizações regionais para a promoção da paz e garantia de segurança e democracia, condições necessárias para o desenvolvimento. Especialmente, em quatro áreas: prevenção, gerenciamento e resolução de conflitos; operações de promoção, manutenção e imposição da paz; reconciliação, reabilitação e reconstrução pós-conflito e; combate da proliferação ilícita de armas pequenas, armas brancas e minas terrestres.

No que tange, mais especificamente, à SADC, o NEPAD *Framework* (2001) elenca alguns projetos da organização que devem ser seguidos e/ou ampliados para todo o Continente. É o caso, por exemplo, do programa de preservação de energia de biomassa da SADC, que é indicado como uma iniciativa que deve ser ampliada para o resto da África. As ações da SADC de preservação da Bacia do Congo são igualmente mencionadas como exemplos de preservação e utilização sustentável dos recursos energéticos.<sup>110</sup>

Nesse momento, é importante retomar a concepção de regionalismo desenvolvimentista na qual a SADC encaixa-se. Por ser um processo de integração que visa o desenvolvimento socioeconômico da região e não, exclusivamente, o aumento do comércio e dos investimentos, a SADC possui importantes projetos na área de infraestrutura e outros setores que garantam um desenvolvimento sustentável no longo prazo. Essa visão mais ampla, da integração como um instrumento de promoção do desenvolvimento da região vai ao encontro dos objetivos do NEPAD e, portanto, é

---

<sup>108</sup> Conditions for Sustainable Development.

<sup>109</sup> *The New Partnership for Africa's Development* will give priority to capacity building in order to enhance the effectiveness of existing regional structures and the rationalisation of existing regional organisations. The African Development Bank must play a leading role in financing regional studies, programmes and projects.

<sup>110</sup> A SADC é mencionada ainda mais uma vez, como exemplo de organização regional que coopera com organizações setoriais, no caso específico, a Organização de Turismo Regional da África Austral.

bastante plausível que alguns projetos e medidas adotadas pela SADC sirvam como uma espécie de modelo para as ações a serem implementadas pelo Plano da UA.

A participação efetiva da SADC, ou de qualquer outra organização regional, na UA, como destaca Isaksen (2002), não é algo automático, já que os membros da UA e, por consequência, do NEPAD, são Estados e não organizações. Por óbvio, os Estados membros da SADC, de maneira indireta, representam a Comunidade nos órgãos da UA, mas, nem sempre, os interesses e demandas dos Estados vão ser idênticos aos da SADC.

Uma solução parcial para essa situação é a indicação de dois representantes de cada CER para atuarem na UA. Os representantes, todavia, não são escolhidos pelas Comunidades, mas por um painel composto por dois Ministros de cada uma das cinco sub-regiões. O NEPAD, por sua vez, já conta com representantes das CER's no seu Comitê Gestor, juntamente com os representantes dos Estados, do Banco de Desenvolvimento e de Agências da ONU.

A relação, dada de forma mais sistemática, da SADC com a UA, apesar do compartilhamento de objetivos, na prática, é bastante restrita. Isso se dá, primordialmente, devido aos problemas estruturais enfrentados por ambas organizações, e, em maior nível, pela UA. É sabido que as mudanças realizadas quando da transição OUA-UA não solucionaram uma parcela significativa dos problemas institucionais da organização. A combinação da inspiração no modelo europeu com a manutenção da estrutura intergovernamental, como já foi mencionada, torna muitos dos órgãos da UA ineficientes e descolados da realidade africana. Essa falta de uma estrutura melhor organizada e, por consequência, mais eficiente, impede ações práticas mais efetivas em relação ao apoio às CER's. A própria necessidade da UA de solucionar os seus problemas estruturais coloca a ampliação do auxílio e da cooperação com as CER's em segundo plano. Isso não significa, contudo, que haja um confronto de interesse entre as duas organizações; o problema, aparentemente, está na estrutura burocrática, tanto da UA quanto da SADC.

O destaque maior das relações entre a SADC e a UA está, realmente, no âmbito do NEPAD. O fato de o NEPAD possuir algumas estruturas próprias para a gestão do plano que, por terem função específica, são mais eficientes que os órgãos gerais da UA, contribui para essa ação conjunta mais intensa. Além disso, a África do Sul foi um dos

principais países idealizadores do NEPAD e continua desempenhando um papel expressivo o que, por consequência, também coloca a SADC em uma relação mais próxima com o Plano.

A posição central da África do Sul no NEPAD, todavia, pode se configurar como um problema para o desenvolvimento da SADC. O NEPAD, desde sua criação, passou a ocupar um papel central na agenda de política externa sul-africana. Essa prioridade pode resultar em uma concentração de esforços políticos e financeiros sul-africanos na integração continental em detrimento do aprofundamento da integração na África Austral.

Há, ainda, segundo Isaksen (2002), outro fator de complicação nas relações SADC – UA: a percepção de que o NEPAD é feito ‘de cima’, ou seja, a formulação do Plano e suas primeiras ações são decididas nos níveis mais altos da UA, sem maiores interferências dos Estados membros. A necessidade de apoio das CER’s para a implementação dos projetos, contudo, provavelmente, levará a uma revisão dos métodos de tomada de decisão no âmbito do NEPAD. Isaksen (2002) afirma que alguns indicativos dessa mudança já foram dados, como a indicação de representantes nacionais para o NEPAD.

Para além do NEPAD, existe outro âmbito importante de cooperação entre a SADC e a UA: a cooperação securitária. Como foi visto ao longo do capítulo anterior, a SADC é uma organização que transcende os aspectos econômicos e desempenha um papel importante na construção de uma estabilidade político-securitária na região desde a sua criação, o que ficou evidenciado com a criação do OPDS em 1996. Da mesma forma, a UA, desde a sua antecessora, busca uma atuação mais expressiva na resolução dos conflitos no Continente Africano. É fato, inclusive, que a incapacidade da OUA de auxiliar na resolução dos problemas políticos e de segurança que emergiram com o fim do processo de descolonização foi um dos problemas que levaram a revisão e reestruturação da Organização, criando a UA.

Ainda no âmbito das modificações necessárias após a transição OUA-UA, em 2003 é assinado o Protocolo criando o Comitê de Paz e Segurança e o que ficou conhecido como Nova Arquitetura de Paz e Segurança Africana (SANTOS, 2011).



Entre as estruturas criadas, está a Força Permanente Africana (ASF)<sup>111</sup>. A ASF será composta de cinco brigadas sub-regionais, correspondendo a cada uma das sub-regiões do Continente. A intenção da UA é que essas brigadas sejam formadas e organizadas pelas organizações regionais já existentes, o que, no caso da África Austral, é a SADC (CONING, 2004). Vale ressaltar que essas brigadas são compostas por forças mistas, tanto civis quanto militares. A principal função da ASF é a capacidade de reação rápida. O objetivo, assim, é, caso haja uma situação de crise imediata, seja possível mobilizar uma força significativa<sup>112</sup> para atuar prontamente, sem a necessidade de negociações políticas ou mecanismos burocráticos<sup>113</sup>.

A brigada da África Austral, assim, é a Brigada de Força Permanente da SADC, a SADCBRIG.<sup>114</sup> A SADCBRIG foi estabelecida por decisão do ISDSC em 2004, uma das primeiras brigadas sub-regionais a ser estabelecida, tendo em vista que a constituição de uma força para operações de paz na SADC já era discutida desde a criação do OPDS (CILLIERS E MALAN, 2005). Além disso, a criação da SADCBRIG vai ao encontro dos objetivos do SIPO, como foi visto no capítulo anterior.

As relações entre a SADC e a UA, assim como qualquer outra, enfrentam algumas dificuldades. Não parece crível, entretanto, que esses problemas irão se sobrepor as necessidades que as duas organizações têm de cooperar de forma mais estreita para alcançar seus objetivos. O Continente Africano, como um todo, está vivenciando um momento de inserção e afirmação no cenário internacional e, para isso, precisa mobilizar suas forças internas e intensificar as relações intra-africanas. Nesse sentido, a ação conjunta entre a UA e as CER's é mais do que necessária.

#### 4.2 A SADC e as demais CER's da África Austral

Os processos de integração sub-regionais africanos, as CER's, são extremamente variados, tanto do ponto de vista dos objetivos quanto do nível de

---

<sup>111</sup> African Standby Force.

<sup>112</sup> Espera-se que a ASF tenha um contingente em torno de 15 a 20 mil homens, já que cada brigada regional é composta por 3 a 4 mil homens.

<sup>113</sup> A ASF pode atuar em seis cenários possíveis: (1) Missão da UA ou de um mecanismo sub-regional de assessoria militar a uma missão política; (2) Missão da UA ou de um mecanismo sub-regional em ação preventiva ou de construção da paz; (3) Missão de observação da UA ou de um mecanismo sub-regional em conjunto com uma missão da ONU; (4) Missão de observação da UA ou de um mecanismo sub-regional; (5) Operação de paz da UA; (6) Intervenção da UA (ESCOSTEGUY, 2011).

<sup>114</sup> SADC Standby Force Brigade.

institucionalização. Em um Continente com as proporções geográficas e populacionais do Africano, é natural presenciarmos essa diversidade de organizações com fins semelhantes. A grande quantidade de iniciativas de integração – se considerarmos apenas aquelas reconhecidas pela UA, já se tem oito – contudo, ultrapassa significativamente as cinco sub-regiões em que, comumente, a África é dividida e, não necessariamente, tem resultados positivos.

Segundo Bach (2005:137),

Cerca de 130 grupos pretendem promover a cooperação intergovernamental ou a integração supranacional na África. Muitos desses datam de antes do desmantelamento dos arranjos coloniais inter-territoriais e só existem pelas suas siglas e papéis timbrados. Uma série de outros têm alcançado, até agora, pouco mais do que uma coordenação para promoção de projetos regionais. [...] O fim da Guerra Fria reavivou a preocupação africana com a marginalização, em um momento no qual a economia mundial também estava se tornando cada vez mais regionalizada. Desde então, a maioria das organizações regionais africanas mudaram suas siglas, aprovaram agendas de liberalização econômica e comprometeram-se com a necessidade de uma ‘soberania compartilhada’, enquanto levam em conta essas novas questões, como segurança e boa governança<sup>115</sup>. (Tradução nossa)

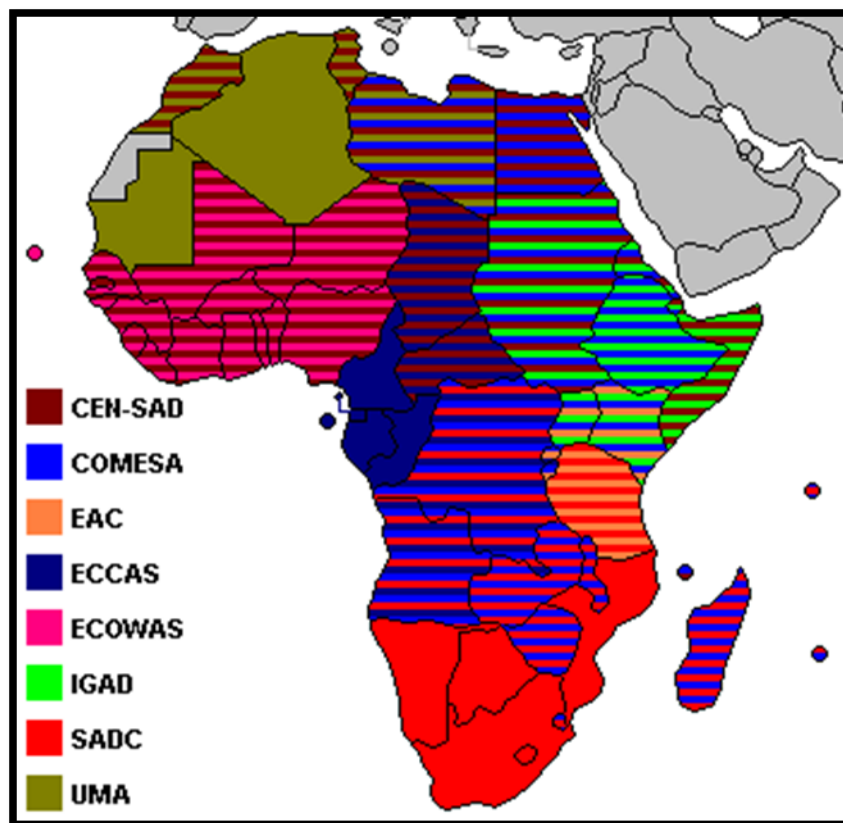
Aqui, mais uma vez, fica evidente que os processos de integração, tanto no Continente Africano em geral, quanto no caso específico da África Austral, fazem parte de uma construção histórica complexa que envolve o período de invasão e colonização da África pelos europeus, o difícil processo de descolonização e independização e, por fim, a construção, ainda em curso, desses novos Estados independentes. Essas organizações de integração regional, assim, precisam ser compreendidas a partir desse contexto, e não como fenômenos exclusivos do período mais recente da globalização, a saber, final da década de 80 e início da década de 90.

No mapa 5, abaixo, é possível ver a sobreposição de processos de integração no Continente Africano, evidenciado por um dos seus principais problemas: a múltipla

---

<sup>115</sup> About 130 regional groupings claim to promote inter-governmental cooperation or supranational integration in Africa. Many of these date back to the dismantlement of inter-territorial colonial arrangements and only exist through their acronyms and letter head paper. A number of others have so far achieved little more than aid coordination towards the promotion of regional infrastructure projects. [...]The end of the cold war aroused renewed African concern of marginalisation at a time when the world economy was also becoming increasingly regionalised. Since then most African regional organisations have changed their acronyms, endorsed liberal economic agendas, and committed themselves to the need to ‘pool’ sovereignty while taking on board such new issues as security and good governance.

participação de um mesmo país em mais de uma organização. A grande maioria dos países africanos participa de dois processos de integração diferentes, alguns até três, como é o caso de Angola e da República Democrática do Congo.



Mapa 5: As Comunidades Econômicas Regionais<sup>116</sup> (Fonte: World Bank)

A participação de um mesmo país em mais de um processo de integração é um problema claro para o fortalecimento e o próprio funcionamento dessas organizações. Ao assumir os compromissos de uma organização, o Estado membro, muitas vezes, fica automaticamente impedido de cumprir as determinações de outra, como é o caso das tarifas externas comuns. Além disso, o comprometimento político de um país com o avanço e o fortalecimento de determinado processo de integração também fica abalado, se o mesmo tipo de compromisso é assumido com outra comunidade.

Esse problema de múltipla participação não é exclusivo do Continente Africano. Deve-se lembrar que, com a segunda onda de regionalismo, iniciada no final

<sup>116</sup> Nesse mapa estão representadas apenas os processos de integração regionais reconhecidos pela UA. Por isso, não consta a SACU, o que ampliaria, ainda mais, o problema da múltipla participação na região da África Austral.

da década de 80, houve uma expressiva proliferação de acordos comerciais e processos de integração, levando os países a participarem de diversos mecanismos de facilitação de comércio, o que ficou conhecido, na literatura especializada, como o fenômeno da ‘tigela de espaguete’<sup>117</sup>.

No caso da África, assim como outras regiões em desenvolvimento, a integração econômica, com a conseqüente redução de barreiras comerciais era vista como a solução possível para contornar a situação dos mercados internos pequenos e a limitação de economias de escala. A integração, assim, era, e ainda é, uma das principais vias de inserção dos países africanos na economia mundial. Explica-se, assim, ainda que não totalmente, esse grande número de processos de integração, bem como a participação dos países em mais de um deles.

Outro fator a ser considerado relaciona-se com o próprio processo de independência desses países e a sua sucessiva afirmação, doméstica e internacional, como Estados soberanos. A participação em uma organização internacional também é um processo de afirmação de soberania e de reconhecimento da independência de um Estado. Não raras vezes, o ingresso de um novo país na Organização das Nações Unidas marca a sua aceitação como Estado soberano no sistema internacional. A constituição e a participação em organizações de integração econômica, assim como a própria criação da Organização da Unidade Africana, pelos países Africanos recém-independentes, obedece a uma lógica parecida. Integrar um desses processos, ao contrário do que as teorias convencionais de integração costumam defender, é um mecanismo de afirmação da soberania e de reconhecimento mútuo da independência desses países.

O problema da múltipla participação é apontado por muitos autores como um dos principais entraves ao desenvolvimento dos processos de integração no Continente Africano, especialmente no que tange aos aspectos econômicos. Segundo Kalenga (2011), os próprios relatórios da UA e da Comissão das Nações Unidas para África indicam que é necessário uma racionalização dos mecanismos de integração na África, embora não se tenha chegado a um plano ou modelo a ser seguido.

---

<sup>117</sup> A ideia da figura é representar a grande quantidade de acordos sobrepostos e se entrelaçando, assim como os fios do macarrão.

A região da África Austral, além da SADC, também abriga o Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA) e a União Aduaneira da África Austral (SACU).<sup>118</sup> Alguns Estados membros da SADC, como será visto agora, também fazem parte de outro processo de integração. O impacto que os outros processos de integração da região tem no desenvolvimento da SADC e a possibilidade de atuar de maneira cooperativa é o que será analisado.

#### 4.2.1 SADC e COMESA: objetivos em confronto?

##### 4.2.1.1 O Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA)

O Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA<sup>119</sup>) foi, formalmente, criado em 1993, com a assinatura do seu Tratado fundador. As iniciativas de aproximação entre os países da região, contudo, datam da década de 60, ainda influenciados pelos ideais do pan-africanismo e o contexto de independência. Ao longo da década de 60 e 70, diversas tratativas foram realizadas em torno da possibilidade de intensificar a cooperação econômica na região, culminando, em 1981, com a assinatura de um Tratado para criação de uma Zona de Comércio Preferencial no ano seguinte.<sup>120</sup>

A COMESA, assim como a SADC, nasce, entre outras questões, da necessidade de reduzir a dependência econômica em relação à África do Sul. Ao contrário da Organização objeto deste trabalho, contudo, ela não possui objetivos expressivos além da esfera econômica, o que já fica evidenciado na sua nomenclatura – mercado comum.

O fato de a COMESA concentrar suas atenções nos aspectos econômicos não a torna menos importante que a SADC, apenas com características diferentes, o que é bastante comum entre os processos de integração na África. A questão a ser debatida, aqui, é o impacto que a existência dessas duas organizações tem para os países que são membros de ambas.

---

<sup>118</sup> Alguns países mais ao norte da região também fazem parte da Comunidade Econômica dos Estados da África Central, a ECCAS.

<sup>119</sup> Common Market of East and Southern Africa.

<sup>120</sup> Ainda em 1978 é assinada a Declaração de Lusaka de Intenção e Comprometimento para o Estabelecimento de uma Zona Comercial Preferencial, com o objetivo de aumentar o comércio entre os países da região e reduzir a dependência do comércio com a África do Sul.

A COMESA conta com alguns órgãos responsáveis por coordenar e avançar no processo de integração. O primeiro é a Autoridade COMESA, composta pelos Chefes de Estado e/ou Governo, responsável por formular as políticas do Mercado Comum. O Conselho COMESA, do qual fazem parte Ministros de diversas pastas, auxilia a Autoridade, recomendando políticas e monitorando o funcionamento do Mercado Comum. Existe, ainda, o Comitê de Presidentes dos Bancos Centrais, que coordena a cooperação financeira e monetária, e o Comitê Intergovernamental, responsável pela coordenação das outras áreas de cooperação.<sup>121</sup>

Atualmente, a COMESA é composta por 19 países: Burundi, Ilhas Comoros, República Democrática do Congo, Djibuti, Egito, Eritreia, Etiópia, Quênia, Líbia, Madagascar, Malawi, Maurício, Ruanda, Seicheles, Sudão, Suazilândia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue, como é possível visualizar no mapa 6. Destes, sete também são membros da SADC: República Democrática do Congo, Madagascar, Maurício, Seicheles, Suazilândia e Zâmbia e Zimbábue.



Mapa 6: Mercado Comum da África Oriental e Austral (Fonte: World Bank)

<sup>121</sup> Além disso, a COMESA ainda conta com uma Secretaria, para questões administrativas, e um Corte de Justiça, responsável pela interpretação do seu Tratado.

#### 4.2.1.2 As relações SADC e COMESA

A COMESA, do ponto de vista econômico, possui objetivos bem semelhantes aos da SADC, o que torna a existência dos dois processos de integração na região um fato que não pode ser negligenciado na análise do desenvolvimento de ambas. A sobreposição de objetivos e, também, de alguns membros, é uma questão importante a ser considerada nas relações da SADC com a região da África Austral.

Um dos primeiros aspectos a ser tomado em conta é o fato de a África do Sul não ser Estado membro da COMESA. Evidentemente, o simples fato da África do Sul não integrar a COMESA não retira a importância desse processo de integração. Não é possível ignorar, contudo, que grande parte do fluxo comercial e de investimentos da África Austral passa pela África do Sul e que, portanto, do ponto de vista econômico, a participação ou não desse país em uma organização de integração tem um impacto bastante significativo.

Como destacam Isaksen e Tjønneland (2001), outra diferença significativa e ligada a participação da África do Sul é o princípio da assimetria, presente na SADC, mas ausente na COMESA. A ideia é que as economias maiores e mais desenvolvidas façam cortes nas tarifas maiores e de maneira mais rápida que as economias menores. Isso garante que a África do Sul sofra os impactos maiores em comparação aos demais membros, equilibrando os custos da integração econômica e da implementação da zona de livre comércio, o que não acontece na COMESA em relação ao Egito.

Segundo Meyn (2005), o progresso, do ponto de vista econômico, é mais significativo na COMESA do que na SADC. De acordo com o autor, a SADC, pela sua origem política, tem as suas decisões, e a própria condução da integração, pautadas por considerações políticas ao invés de pelas forças do mercado. A COMESA, por sua vez, apesar das divergências entre os Estados membros e da pouca complementariedade comercial, teria mais sucesso com as políticas de redução tarifária.

A SADC, como já ficou evidenciado ao longo do trabalho, é um processo de integração regional pautado por uma visão de regionalismo desenvolvimentista, no qual as questões políticas têm um papel central e que está voltado para a promoção do desenvolvimento socioeconômico como um todo, e não apenas a liberalização

comercial. Já a COMESA, assim como a União Aduaneira da África Austral, que será tratada a seguir, são processos de integração orientados por uma perspectiva voltada para o mercado.

É natural, assim, que a liberalização comercial e as reduções de barreiras aconteçam de forma mais gradual e lenta na SADC, tendo em vista que a Comunidade está preocupada não só com os ganhos comerciais imediatos, mas com o impacto dessa liberalização no longo prazo, para que esta atue, de fato, como um mecanismo de promoção do desenvolvimento socioeconômico. Do ponto de vista dos ganhos de bem-estar para a população, portanto, não necessariamente a COMESA estaria mais avançada do que SADC. Seria necessária uma análise mais cuidadosa dos impactos dessa liberalização na economia dos países, o que não figura entre os objetivos do presente trabalho, para afirmar se, no longo prazo, o resultado será positivo.

Além disso, deve-se considerar a questão da infraestrutura. Como é sabido, a África como um todo tem sérios problemas de infraestrutura, tendo em vista que grande parte da estrutura de transporte e comunicação da região foi construída e/ou planejada no período colonial, atendendo, portanto, as necessidades do colonizador. O significado disso é uma infraestrutura voltada “para fora” e poucas estruturas de ligação entre os países africanos. A África Austral, em específico, embora goze de situação melhor, comparativamente ao resto do Continente, também tem uma deficiência significativa no setor de infraestrutura.

A liberalização comercial através da redução de tarifas e barreiras não-tarifárias, assim, terá pouco impacto real se os problemas de infraestrutura não forem solucionados previamente. Nesse sentido, faz-se necessário a ação conjunta, de iniciativas mais amplas, que avancem além das questões de livre mercado e que construam um ambiente propício para o desenvolvimento socioeconômico.

A múltipla participação de países nas duas organizações, sem dúvida, também configura-se um problema. O avanço da integração econômica, tanto na SADC quanto na COMESA, leva, naturalmente, ao estabelecimento de estruturas tarifárias e regras de origem nos dois processos. Os países membros de ambos, assim, terão suas transações comerciais regidas por normas diferentes que, não muito dificilmente, podem se contrapor.



Segundo Khadiagala (2001), o principal conflito de interesses na região dá-se entre a SADC e a COMESA, e não entre a SADC e a SACU. O motivo seria que, do ponto de vista econômico, a COMESA visa os mesmos objetivos que a SADC: o estabelecimento de um mercado comum, com a livre circulação de bens e serviços e a remoção de todas as barreiras não-tarifárias. À época da criação da COMESA, inclusive, alguns países da África Austral, membros da SADC, teriam sugerido a divisão da COMESA em duas sub-regiões: uma zona austral, compreendendo os países membros da SADC e uma zona do norte, com os demais países. De acordo com o autor, os líderes da África Austral defendiam essa visão, afirmando que a proposta solucionaria problemas de sobreposição de participação e permitiria às duas organizações desempenhar suas funções na construção da CEA. Por óbvio, os Estados não-membros da SADC rejeitaram a ideia, vista como uma forma de enfraquecer e reduzir a institucionalização da organização recém criada.

Vale ressaltar que, quando foi criada, em 1994, a COMESA tinha entre seus membros Lesoto, Moçambique e Tanzânia. Os dois primeiros retiraram-se da organização em 1997; a Tanzânia, em 1998. A saída desses países não soluciona completamente o problema da sobreposição dos dois processos de integração, mas, sem dúvida, é um indicativo de como, possivelmente, em parte, essa questão será solucionada no longo prazo. A tendência é que os países da África Austral, gradativamente, vão se retirando da COMESA e concentrando seus esforços no fortalecimento da SADC. A COMESA, assim, passaria a ser um processo de integração exclusivo da África Oriental.

Uma segunda solução, relacionada mais especificamente às questões tarifárias também já se apresenta: os problemas tarifários, em parte, devem ser resolvidos com a Área de Livre Comércio Tripartite COMESA – SADC – EAC<sup>122</sup>. Em 2008, no encontro dos Chefes de Estado e/ou Governo das três organizações, em Kampala, Uganda, foi assinado o acordo para o estabelecimento de uma Área de Livre Comércio entre os

---

<sup>122</sup> East African Community/Comunidade da África Oriental.

Estados membros da COMESA, da SADC e da EAC<sup>123</sup>, englobando, assim, as regiões da África Austral e Oriental.

O documento, que ficou conhecido como *Kampala Communiqué*, de maneira sucinta, elenca os principais objetivos do estabelecimento dessa Área Tripartite e as medidas mais imediatas a serem tomadas. O *Kampala Communiqué* (2008:3) afirma que:

A Cúpula Tripartite concorda com um programa de harmonização dos acordos comerciais entre as três CER's, a livre circulação de empresários, a implementação conjunta de programas de infraestrutura inter-regional, bem como arranjos institucionais sobre a base dos quais as três CER's promoveria a integração.<sup>124</sup> (Tradução nossa)

A criação da Área Tripartite vai ao encontro das visões da União Africana e da Comunidade Econômica Africana sobre a integração na região. Seria, evidentemente, um passo para alcançar o objetivo maior da CEA de unificação das CER's em um único processo. Além disso, representa um aprofundamento da integração em cada uma das CER's envolvidas.

Do ponto de vista mais prático, o Comunicado cria uma Força Tarefa Tripartite<sup>125</sup>, composta pelas Secretarias de cada uma das CER's, para desenvolver as atividades de implementação da Área Tripartite. O objetivo, textualmente mencionado no Comunicado, é que as três CER's trabalhem conjuntamente para alcançar a implementação efetiva da Comunidade Econômica Africana.

O *Kampala Communiqué* aprovou medidas específicas para as áreas de comércio, infraestrutura e estrutura jurídico-institucional. No tocante ao comércio, aduanas e integração econômica são elencadas cinco decisões gerais: (1) a rápida criação de uma Área de Livre Comércio envolvendo os Estados membros das três CER's, visando como objetivo último o estabelecimento de uma União Aduaneira; (2) a realização de um estudo, incluindo um roteiro para o estabelecimento da Área de Livre Comércio, um marco legal como base para a Área de Livre Comércio e medidas para

---

<sup>123</sup> A Comunidade da África Oriental é composta por Quênia, Uganda, Tanzânia, Ruanda e Burundi e foi criada em 2000. A sua origem, contudo, reside na década de 60, quando foi criada uma organização homônima, entre os Estados recém independentes, Quênia, Uganda e Tanzânia (KASAJA, 2004).

<sup>124</sup> The Tripartite Summit agreed on a programme of harmonisation of trading arrangements amongst the three RECs, free movement of business persons, joint implementation of inter-regional infrastructure programmes as well as institutional arrangements on the basis of which the three RECs would foster cooperation.

<sup>125</sup> Tripartite Task Force.

facilitar o movimento de empresários entre as três CER's; (3) a submissão desse estudo, a um Conselho de Ministros Tripartite para, entre outras coisas, determinar um prazo para o início da Área de Livre Comércio; (4) o compromisso dos Presidentes dos Conselhos de Ministros das três CER's em acelerar o desenvolvimento de programas conjuntos que reforcem a cooperação e aprofundem a coordenação em políticas de concorrência e industrial, sistemas financeiros e de pagamento, e desenvolvimento dos mercados de capitais e de *commodities*; (5) e o compromisso dos Presidentes dos Conselhos de Ministros das três CER's de que os Secretários irão coordenar e harmonizar posições nos fóruns de negociação multilaterais.

No âmbito da infraestrutura também foram tomadas algumas decisões mais imediatas, entre elas: (1) a criação da Autoridade Conjunta de Concorrência sobre Liberalização do Transporte Aéreo que irá supervisionar a implementação da Decisão de Yamoussoukro<sup>126</sup> sobre transporte aéreo nas três CER's; (2) o desenvolvimento, por parte das três CER's, da implementação de um programa conjunto de unificação do espaço aéreo, para unificação dos sistemas de tecnologia e para harmonização dos marcos regulatórios nesses setores; (3) a coordenação e harmonização, entre as três CER's, do Plano de Transporte Regional e do Plano de Investimentos Prioritários em Energia Regional; (4) e o desenvolvimento de mecanismos de implementação e financiamento conjuntos para o desenvolvimento de infraestrutura.

É importante destacar a preocupação do Acordo com as questões de infraestrutura, o que evidencia a percepção dos líderes das CER's de que a simples liberalização comercial não irá resultar nos benefícios esperados. Entende-se, assim, que a perspectiva adotada vai ao encontro dos princípios norteadores da SADC, mais amplos do que os da COMESA.

Os aspectos jurídico-institucionais envolvem questões que, na prática, vão determinar a real possibilidade da implementação das outras determinações e medidas presentes no documento. As principais decisões tomadas são: (1) os Conselhos de Ministros de cada CER's, em um prazo máximo de seis meses, avaliariam e aprovariam o Memorando de Entendimento em cooperação e integração inter-regional; (2) a aprovação do Memorando de Entendimento, pelos Presidentes das CER's, com as suas

---

<sup>126</sup> A Decisão de Yamoussoukro, de 1999, trata da liberalização do acesso aos mercados de transporte aéreo africanos.

assinaturas, após a aprovação dos Conselhos; (3) o estabelecimento de uma Cúpula de Chefes de Estado e/ou Governo Tripartite que deve se reunir pelo menos uma vez a cada dois anos; (4) e o estabelecimento de órgãos diversos, ainda durante o período de apreciação do Memorando de Entendimento, para dar andamento nas diversas áreas de cooperação, como, por exemplo, Comitês Ministeriais Setoriais Tripartites para Comércio e Infraestrutura.

Em 2011, em Johannesburgo, África do Sul, aconteceu a Segunda Cúpula Tripartite entre SADC, COMESA e ECA. Na ocasião, que visava dar continuidade às tratativas iniciadas em 2008, foi assinada uma Declaração sobre o Lançamento das Negociações para o Estabelecimento da Área de Livre Comércio Tripartite. Além disso, foi estabelecido um roteiro para o estabelecimento da Área de Livre Comércio e foram firmados os princípios gerais para a negociação.

Com o intuito de avaliar a andamento das ações previstas e planejadas no encontro de 2008, o Comunicado da Segunda Cúpula também faz uma revisão do progresso já alcançado. Nas questões de desenvolvimento de infraestrutura, destacou-se o progresso na implementação de programas conjuntos, embora não se tenha especificado que programas são esses. No âmbito jurídico-institucional, o progresso ficou mais evidente, já que em janeiro de 2011, foi assinado o Memorando de Entendimento entre as três CER's, o que era um dos objetivos previstos no *Kampala Communiqué*. Sobre as medidas de integração comercial, não foi mencionado nenhum avanço.

De acordo com as informações disponíveis no sítio da SADC, a cooperação entre as três CER's é baseada no tripé Integração de Mercado, Desenvolvimento de Infraestrutura e Desenvolvimento Industrial. De maneira mais específica, o programa de trabalho envolve quatro grandes áreas de ação e cooperação. A primeira é a harmonização e o fortalecimento da funcionalidade dos arranjos comerciais da região, que tem como objetivo último o estabelecimento da área de livre comércio<sup>127</sup>.

---

<sup>127</sup> A Área de Livre Comércio deve ser constituída baseada nos seguintes princípios: ausência de tarifas e cotas para os produtos dos países envolvidos; provisões de paralisação e de liberalização incremental, ou seja, as tarifas aduaneiras dos membros devem ser informadas no início das negociações e devem ser gradualmente reduzidas ao longo dos processos; tratamento de nação mais favorecida; e o tratamento nacional, o que significa que, uma vez a área de livre comércio estabelecida, os produtos dos demais países membros devem receber o mesmo tratamento dos produtos nacionais.

A segunda área refere-se à melhora na facilitação do comércio, visando a ampliação no fluxo de bens através dos corredores de transporte regionais, baseada na redução do tempo e do custo dos transportes. As CER's, de maneira individual, já possuem projetos para facilitar o trânsito de mercadorias, mas as diretrizes ainda não são unificadas. Para eliminar as diferenças, será desenvolvido o Programa de Facilitação do Trânsito e do Comércio, que deverá harmonizar os procedimentos aduaneiros, assim como as questões mais específicas de transporte.<sup>128</sup>

A terceira área diz respeito ao planejamento e implementação conjunta de programas de infraestrutura, especialmente no tocante a transporte de superfície<sup>129</sup>, transporte aéreo, energia e tecnologia da informação. O principal programa nesse setor é o Corredor Norte Sul, que tem o objetivo de facilitar o comércio e reduzir o custo do transporte dos produtos entre as sub-regiões do Continente Africano<sup>130</sup>. Destaca-se, também, o programa para unificação do espaço aéreo contemplado pelas três CER's, visando tanto a redução dos custos quanto o aumento da segurança na aviação. Por fim, a última área está ligada a facilitação do trânsito de empresários na região e outros aspectos relacionados ao comércio, inclusive no âmbito da segurança alimentar.

O desenvolvimento de projetos de infraestrutura é de grande importância para o aprofundamento da região. Como já foi mencionado anteriormente, a infraestrutura existente na África como um todo é herança do período colonial e, portanto, cumpria o objetivo de escoar os produtos para a Europa, ou seja, visava a condução das mercadorias do centro para os portos, e não se preocupava com a integração dentro do Continente Africano.

O Memorando de Entendimento, entre outras coisas, estabelece uma estrutura institucional para colocar em prática e fazer a gestão das ações no âmbito da cooperação tripartite, em especial a Área de Livre Comércio. A estrutura é bastante semelhante a

---

<sup>128</sup> De maneira mais específica, o Programa deve tratar das seguintes questões: a uniformização das nomenclaturas estatísticas e de tarifas aduaneiras; a harmonização da legislação e dos procedimentos aduaneiros; a adoção de mecanismos integrados da gestão dos postos de fronteira; a harmonização dos seguros das mercadorias durante o trânsito terrestre; o intercâmbio de informações sobre as questões aduaneiras, inclusive as infrações; e a regulamentação conjunta da circulação de veículos com vários eixos e outros aspectos de regulamentação de carga.

<sup>129</sup> Transporte rodoviário, ferroviário, postos de controle de fronteira e portos.

<sup>130</sup> Alguns postos de controle único de fronteira já foram implantados, como é o caso da fronteira Zimbábue – Zâmbia.

das próprias CER's, com uma Cúpula, Conselhos Ministeriais e uma Secretaria<sup>131</sup>. Além dessa organização comum para as três CER's, o Memorando também determina a criação de Unidades de Cooperação Tripartite em cada uma das CER's. Essas unidades ficam sediadas na Secretaria de cada Comunidade e são responsáveis pela coordenação dos mecanismos de harmonização das políticas comuns que serão colocadas em prática.

O estabelecimento da Área de Comércio Tripartite SADC-COMESA-EAC é o principal projeto com objetivo de solucionar a questão da multiplicidade de participação dos países e a sobreposição de regulamentações na região da África Austral. A implementação da Área propriamente dita ainda está acontecendo de maneira gradual e lenta, tendo em vista que envolve uma grande quantidade de países, com estruturas socioeconômicas bastante diversas. A iniciativa das três CER's de atuarem de maneira cooperativa, além da questão da área de livre comércio, contudo, é um avanço bastante significativo, além de um indicativo de que os líderes africanos já estão desenvolvendo uma estratégia para solucionar os problemas de integração da região.

A relação SADC-COMESA, assim, tende a evoluir positivamente no curto prazo, tendo em vista a manutenção das negociações para a Área de Livre Comércio e o, aparente, engajamento dos Estados envolvidos na sua implementação. Do ponto de vista econômico, dessa forma, espera-se que os problemas envolvendo a existência de mais de uma tarifa externa comum e de regras de comércio em geral, sejam solucionados com o desenrolar das negociações, em um processo de racionalização da integração na África Austral, seguindo as diretrizes da Comunidade Econômica Africana.

#### 4.2.1 SADC e SACU: o impacto da influência da África do Sul

##### 4.2.1.1 A União Aduaneira da África Austral (SACU)

A União Aduaneira da África Austral (SACU) é a mais antiga União Aduaneira existente atualmente. Tal processo de integração, apesar de restrito do ponto

---

<sup>131</sup> A estrutura, com os órgãos e suas funções, detalhada no Artigo 6 do Memorando de Entendimento (2011), é a seguinte: Cúpula Tripartite; Conselho de Ministros Tripartite; Comissão Ministerial Setorial Tripartite para Comércio, Finanças, Aduana, Temas Econômicos e Assuntos Domésticos; Comissão Ministerial Setorial Tripartite para Infraestrutura; Comissão Ministerial Tripartite para Assuntos Jurídicos; Comissão Ministerial de Altos Funcionários e Especialistas; e Grupo de Trabalho Tripartite das Secretarias das três CER's.

de vista geográfico, é de grande relevância, não só pela sua antiguidade, mas, também, pelo fato de ter entre seus membros a África do Sul.

A SACU tem as suas origens em uma Convenção de União Aduaneira assinada em 1889, entre a Colônia Britânica de Cabo da Boa Esperança e o Estado de Orange. Mais tarde, em 1910, com a criação do Domínio da África do Sul, a União Aduaneira passou a integrar, também, os reinos da Basutolândia, da Bechuanalândia, da Suazilândia e a Namíbia (à época, Sudoeste Africano).

A grande diferença de desenvolvimento socioeconômico e de poder político e de barganha entre a África do Sul e os demais membros é bastante evidente e, em grande medida, determina as relações dentro da organização. Durante uma grande parte da sua existência, a SACU foi, formalmente, um instrumento da África do Sul para exercer maior controle sobre as economias dos demais membros. Isso se dava, principalmente, devido a dois fatores: primeiro, a liberdade de circulação de produtos na região restringia-se aos produtos manufaturados; segundo, a África do Sul era a única responsável por gerir o fundo de redistribuição das tarifas aduaneiras.

É bastante clara, assim, a supremacia sul-africana na SACU, legitimada pelas próprias regras da organização. Por óbvio, com as independências dos Reinos, Lesoto, Botsuana e Suazilândia passaram a reivindicar alterações na estrutura do Tratado da União Aduaneira. Em 1969, assim, tem-se uma primeira modificação, com a inclusão de novos impostos e alteração da redistribuição do fundo.<sup>132</sup> É apenas em 2002, contudo, que o processo decisório no âmbito da SACU passa a ser, realmente, coletivo e são criados órgãos independentes, inclusive para a gestão dos recursos.

A partir de 2002, assim, a SACU passa a contar com uma estrutura institucional. Entre os órgãos criados está: o Conselho de Ministros, órgão superior, composto pelos Ministros de Finanças e/ou Comércio, responsável por coordenar as políticas da SACU e aprovar as tarifas; a Comissão da União Aduaneira, que gerencia o fundo comum, além de cumprir a função de implementar as decisões do Tratado e outras políticas determinadas pelo Conselho de Ministros; e o Conselho Tarifário, de

---

<sup>132</sup> Botsuana, Lesoto e Suazilândia passaram a ficar com 42% das reservas.





Do ponto de vista histórico, a SACU foi criada e, durante grande parte da sua existência, controlada pela África do Sul, como mencionado anteriormente. Essa condição específica de não apenas possuir uma economia mais forte que as demais, o que é bastante comum em outros processos de integração econômica, mas de também ter sido criada com o intuito de ampliar e fortalecer o controle dessa economia maior sobre as demais reflete-se na própria estrutura da SACU e nas suas relações, tanto internas, quanto com terceiros, sejam países, sejam organizações regionais.

O fato de a SACU ser uma União Aduaneira já bem desenvolvida, apesar de ainda possuir algumas restrições, tornaria passível de consideração o aprofundamento da integração econômica da SADC a partir de uma ampliação das regras e estruturas já existentes na SACU. Teríamos, assim, um núcleo de integração, formado pelos países membros da SACU, com normas que seriam expandidas para os demais membros da SADC, de modo a ampliar a união aduaneira para toda a região. Ao final do processo, o resultado seria uma grande união aduaneira em toda a África Austral o que, inclusive, iria ao encontro dos objetivos da CEA.

Para Draper, Halleson e Alves (2007:18),

Dado o expressivo recorde de longevidade da SACU, a sua importância relativa para todos os Estados membros, o fato de que ela já representa um arranjo comercial regional que funciona de maneira eficaz, e que ela inclui a África do Sul, a potência econômica regional, é provável que, se um quadro regional de ‘geometria variável’ realmente surja na África Austral, a SACU esteja no centro<sup>134</sup>.(Tradução da autora)

A estrutura assimétrica da SACU, contudo, dificulta essa estratégia. Os próprios autores reconhecem que “não é claro se a SACU tem uma ‘atração gravitacional’ suficiente para se expandir e subordinar a SADC (Tradução nossa)” (DRAPER, HALLESON e ALVES, 2007:20)<sup>135</sup>. Um dos problemas, destacado por Chanada (2010), é o fato de a África do Sul ter imposto uma agenda de política de industrialização e de comércio de acordo com o seus interesses, enquanto os outros membros apenas se beneficiavam do compartilhamento da receita tarifárias. A tarifa

---

<sup>134</sup> Given SACU’s impressive record of longevity, its relative importance to all member states, the fact that it already represents an effectively functioning regional trading arrangement, and that it includes South Africa, the regions’ economic powerhouse, it is probable that if a ‘variable geometry’ regional framework does emerge in southern Africa, SACU will be at the core.

<sup>135</sup> “[...] it is not clear whether SACU has sufficient ‘gravitational attraction’ to expand and subsume SADC.”

externa comum, assim, como lembra o autor, foi determinada e utilizada como um instrumento de política industrial para um membro específico. Justamente por isso, a política comercial da SACU restringe-se apenas a bens, apesar da ampliação significativa do comércio de serviços.

Soma-se a isso, o fato de a SACU não figurar entre as CER's reconhecidas pela UA. Por consequência, a SACU não teria legitimidade, perante a Comunidade Econômica Africana, para liderar o processo de integração na região da África Austral, o que seria um dos passos para a integração econômica do todo Continente. Do ponto de vista institucional, essa é uma questão importante, especialmente se for considerada a relevância das organizações regionais para o contexto africano, em especial a União Africana.

Nesse sentido, Bach (2005) afirma que, com a tendência a racionalização da integração na África e os movimentos para reduzir a multiplicidade de participação dos Estados em mais de um processo de integração regional, o status de Comunidade Econômica Regional tende a ser visto como um “passaporte para a sobrevivência e a legitimidade<sup>136</sup> (p.142)”.

Os processos de integração, em geral, são criados para, entre outras coisas, promover o desenvolvimento econômico dos Estados membro de modo que as diferenças entre eles se reduzam gradativamente. A forma como a SACU foi concebida levou, ao contrário disso, a um aprofundamento das desigualdades entre a África do Sul e os demais Estados. Configura-se, assim, um segundo problema em expandir a integração a partir da SACU: a grande desigualdade entre os membros dificulta a adoção de políticas comuns, agravando-se com a ampliação no caso de uma unificação SACU-SADC.

A questão da redução e da uniformização tarifária também se apresenta como um problema, não só no caso da unificação das organizações, mas para o próprio desenvolvimento dos processos de integração econômica na região, ainda que individualmente. As dificuldades são, essencialmente, três. A primeira envolve a condição de desenvolvimento e estrutura de tributação dos Estados africanos; como, muitos deles, ainda estão constituindo as suas instituições e o próprio Estado, a

---

<sup>136</sup> “a passport for survival and legitimacy”.

tributação externa é uma fonte importante, se não a principal, de recursos para o Estado, e que ficaria comprometida com as exigências dos processos de integração.

A segunda dificuldade diz respeito aos países que utilizam as tarifas externas como instrumento de estímulo e proteção a determinados setores, como é o caso da África do Sul; nesse caso, a implementação das reduções tarifárias e da tarifa externa comum levaria, necessariamente, a uma revisão da estratégia de desenvolvimento adotada. A terceira situação envolve os países de políticas econômicas mais liberais, como, por exemplo, Maurício, que usa as baixas tarifas como forma de atração de parceiros comerciais e de inserção na economia internacional; para esses países, a tarifa externa comum significaria, provavelmente, um aumento tarifário e uma consequente perda de competitividade.

As relações SADC-SACU, apesar de não apontarem para uma cooperação significativa, também não dão indícios de um conflito permanente. A SACU permanece sendo um processo de integração importante, dada sua antiguidade e o papel de destaque da África do Sul. A sua característica restrita, tanto do ponto de vista geográfico quanto da área de atuação, contudo, limita a sua atuação na região. A tendência é que ela permaneça na sombra da SADC e da COMESA, especialmente com o estabelecimento da Área de Livre Comércio Tripartite SADC-COMESA-EAC.

Os processos de integração na África Austral tratados ao longo desse capítulo apresentam características próprias, fruto, em grande medida, do contexto histórico no qual foram criados e das peculiaridades de alguns Estados membros. Existe, contudo, um pensamento comum entre as elites, segundo Sidaway (2002:86-87):

Embora tida como certa ou naturalizada em muitos relatos, a alegação por parte dos Estados de que possuem algo chamado soberania deve ser continuamente reforçada por um conjunto de ações. Ações tão diversas quanto o policiamento de fronteiras, a participação em fóruns internacionais, reconhecimento, desenvolvimento e educação todos desempenham seu papel nessa atividade social. Entre outras coisas, as análises da SADC e da SACU puderam indicar os meios pelos quais **o compromisso formal e a participação nos processos de integração podem ser entendidos como uma parte do conjunto de processos**

**através dos quais a soberania é afirmada** [grifo nosso].<sup>137</sup> (Tradução nossa)

A participação dos Estados africanos, em especial dos da África Austral, em mais de um processo de integração, ao mesmo tempo em que configura um problema, também é um indicativo da importância que essas organizações têm para esses Estados. Tanto como um instrumento de afirmação da soberania quanto como um mecanismo de inserção nas relações internacionais, as comunidades regionais fazem parte da construção dos Estados africanos recém-independentes. É necessário lembrar que, na África, a integração, seja ela econômica ou político-securitária, não é um fenômeno iniciado após a construção e estabilização do Estado; ao contrário disso, foi um dos mecanismos empregados pelos países para iniciar a afirmação e a legitimação da independência, tendo, em sua quase totalidade, raízes no processo de descolonização do Continente Africano.

Por óbvio, não se pode ignorar que essa multiplicidade de participações, apesar de compreensível, configura-se um problema no fortalecimento e estabilização dos processos de integração na região, principalmente do ponto de vista da integração econômica. A formação da Área de Livre Comércio Tripartite SADC-COMESA-EAC, mesmo que evoluindo de maneira gradual, é um indicativo de que os líderes africanos estão cientes dessa necessidade de racionalização da integração na região e estão buscando alternativas para esse problema.

Do ponto de vista econômico, assim, a tendência é que os processos de integração da África Austral busquem soluções conjuntas para otimizar as estruturas já existentes em cada comunidade, a exemplo da Área Tripartite. No tocante às questões político-securitárias, o papel de destaque da SADC, fruto da sua própria origem, tende a se manter, constituindo a referência como organização para esses fins na região, inclusive no âmbito da União Africana.

---

<sup>137</sup> Although taken for granted or naturalised in many accounts, the claim by states that they possess something called sovereignty must be continuously reinforced by a set of actions. Actions as diverse as the policing borders, participation in international forums, recognition, development and education all play their role in this social activity. Among others things, the reviews of SADC and SACU further indicate the modes whereby formal commitment to, and participation in, integration might be read as a part of the set of processes by which sovereignty is confirmed.

## 5 SADC: RESULTADOS E POSSIBILIDADES

O objetivo deste capítulo é apresentar um panorama das principais ações da SADC na região, tanto do ponto de vista econômico, quanto político securitário, visando identificar uma possível relação entre os avanços e/ou retrocessos da África Austral e o fortalecimento e/ou enfraquecimento da Comunidade.

A primeira seção será dedicada a algumas questões centrais no âmbito da segurança e do desenvolvimento institucional dos países membros da Organização, analisando o papel que a SADC teve/tem na resolução e melhora da situação. Na segunda seção, será feito o mesmo exercício, desta vez, em relação aos temas de desenvolvimento econômico, como os fluxos de comércio e a melhora da infraestrutura. Espera-se, assim, evidenciar a relação entre as duas esferas – a político-securitária e a econômica – e a integração como possível mecanismo de gestão dessa relação.

### 5.1 Os problemas políticos-securitários e o papel da cooperação regional

#### 5.1.1 Conflitos e intervenções

A região da África Austral, apesar de ter passado por um período de estabilização e resolução de conflitos durante a década de 90, com o fim da guerra civil em Moçambique e o encerramento do regime do *apartheid* na África do Sul, ainda apresenta focos de instabilidade e alguns conflitos bastante relevantes. A tabela 6 demonstra os conflitos existentes nos países da SADC que, atualmente, envolvem sete países: Angola, Botsuana, República Democrática do Congo, África do Sul, Suazilândia, Tanzânia e Zimbábue.<sup>138</sup>

---

<sup>138</sup> Serão tratados apenas os conflitos identificados a partir da intensidade 2, pois entende-se que anterior a esse estágio não é possível identificar os impactos da instabilidade para o país em questão, tampouco para a região. Sendo assim, não será abordada a situação em Botsuana.

| País          | Conflito | Partes  | Início | Motivação                   | Intensidade* |
|---------------|----------|---|--------|-----------------------------|--------------|
| Angola        | Sim      | FLEC; Governo   | 1975   | separatismo; recursos       | 1            |
|               |          | UNITA; Governo  | 1975   | poder central               | 3            |
|               |          | Angola; RDC   | 2009   | território; recursos        | 1            |
| Botsuana      | Sim      | Basarwa; Governo  | 1997   | recursos                    | 1            |
| RDC           | Sim      | Congolese Rally for Democracy - Goma (ex- CD-G); Democratic Forces for the Liberation of Rwanda (FDLR); milícias Interahamwe; Governo | 2004   | controle regional; recursos | 5            |
|               |          | Enyele; Governo   | 2010   | controle regional           | 1            |
|               |          | Congolese Liberation Movement (MLC); Rally for Congolese Democracy (RCD); Governo   | 1997   | controle regional; recursos | 4            |
|               |          | RDC; Ruanda   | 2002   | recursos                    | 3            |
|               |          | FDLR; Nyatura; Mayi-Mayi Cheka; Raia Mutomboki; FDC; APCLS; Mayi-Mayi Shetani; M23  | 2011   | controle regional; recursos | 4            |
|               |          | milícia Hema; milícia Lendu; May-Mayi; Governo  | 2004   | controle regional; recursos | 4            |
|               |          | Uganda; RDC (Lake Albert)   | 2007   | território; recursos        | 2            |
| Lesoto        | Não      | N.A   | N.A    | N.A                         | N.A          |
| Madagascar    | Não      | N.A   | N.A    | N.A                         | N.A          |
| Malauí        | Não      | N.A   | N.A    | N.A                         | N.A          |
| Maurício      | Não      | N.A   | N.A    | N.A                         | N.A          |
| Moçambique    | Não      | N.A   | N.A    | N.A                         | N.A          |
| Namíbia       | Não      | N.A   | N.A    | N.A                         | N.A          |
| Seychelles    | Não      | N.A   | N.A    | N.A                         | N.A          |
| África do Sul |          | Suazilândia; África do Sul  | 1902   | território                  | 1            |
|               |          | IFP; ANC ( KwaZulu-Natal) (1990)  | 1990   | controle regional           | 3            |
| Suazilândia   | Sim      | People's Democratic Movement (PUDEMO); Swaziland Youth Congress (SWAYOCO); Swaziland Federation of Trade Unions (SFTU); Governo       | 1998   | poder central               | 3            |
|               |          | Suazilândia; África do Sul  | 1902   | território                  | 1            |
| Tanzânia      | Sim      | Uamsho; Governo   | 2010   | separatismo                 | 3            |
|               |          | CUF/Zanzibar; Governo   | 1993   | autonomia                   | 3            |
| Zâmbia        | Não      | N.A   | N.A    | N.A                         | N.A          |
| Zimbábue      | Sim      | Movement for Democratic Change (MDC); Governo   | 2000   | poder central               | 3            |

\*1: disputa; 2: crise não violenta; 3: crise violenta; 4: guerra limitada; 5: guerra

Tabela 6: Conflitos na SADC (Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Conflict Barometer (2012))

Segundo Ngubane (2004), as fontes de insegurança militar na região da África Austral, via de regra, não correspondem à ameaça tradicional, ou seja, um conflito militar entre dois ou mais países. Ao contrário disso, a insegurança deriva dos conflitos que foram concluídos e dos desafios de (re)construir a estabilidade e a segurança do Estado e de sua população. A afirmação do autor confirma-se com os dados da Tabela 6, já que a maioria dos conflitos existentes atualmente são internos e, em muitos dos casos, derivam dos confrontos originários durante o processo de descolonização e de independência, como é o caso de Angola e da República Democrática do Congo.

Já do ponto de vista político, o grande desafio é a estabilidade do Estado e o controle político do seu território. Como lembra Ngubane (2004), em muitos dos casos, a fonte de insegurança deriva de percepção do Estado como centro de poder único e da consequente disputa, por diferentes atores, pelo controle do Estado, visto como única forma de garantir seus interesses. Essa situação é agravada e, muitas vezes, possibilitada pelo comércio ilegal de armamentos, que são originários dos conflitos passados,

especialmente durante a Guerra Fria, quando os diferentes lados do conflito eram auxiliados e armados pelos EUA e pela URSS.

Dentre os países que apresentam situação de conflito, a República Democrática do Congo apresenta o contexto mais problemático. Como já mencionado anteriormente, tal país, apesar de integrar a SADC, pertence, do ponto de vista geopolítico, à região da África Central e a compreensão dos seus problemas políticos securitários bem como seus impactos dizem mais respeito a essa região do que propriamente à África Austral. Não se pode ignorar, contudo, que, mesmo que em menor escala, a situação da República Democrática do Congo também tem impactos na SADC, especialmente em Angola, país que com o qual faz fronteira. Além disso, a atuação da SADC em momentos de crise do país foi bastante relevante, não só pela importância do país em questão, como também pelas visões divergentes sobre essa atuação.

A crise na República Democrática do Congo tem origem, assim como em muitos outros países da região, no processo de descolonização em 1960. Após a morte do Primeiro Ministro, Patrice Lumumba, em 1961, o país passou a ser governado pelo General Mobutu Sese Seko, que altera o nome do país para Zaire, e passou por um período de relativa estabilidade, especialmente devido ao apoio concedido pelas potências ocidentais durante a Guerra Fria.

Em 1997, Laurent Kabila, com apoio das forças tutsis de Ruanda e Uganda, consegue derrubar do poder Mobutu que, com o fim da Guerra Fria, já não recebia mais apoio significativo do Ocidente. Logo após tomar o poder, Kabila muda o nome do país para República Democrática do Congo e solicita o ingresso na SADC, que, durante o governo de Mobutu, havia sido negado.

É nesse contexto que ocorre a atuação da SADC na República Democrática do Congo, denominada *Operation Restore Sovereignty*. A operação de paz desenvolvida pela Organização no território congolês entre 1998 e 2002, que tinha a participação de Angola, Namíbia e Zimbábue, objetivava, em linhas gerais, auxiliar o governo congolês a conter as forças rebeldes que seriam apoiadas por Uganda e Ruanda.

A primeira manifestação de apoio ao governo congolês veio de Robert Mugabe, então Presidente do Zimbábue, defendendo que o Congo havia sido invadido

por Ruanda e Uganda e que, portanto, deveria haver uma resposta regional para essa agressão à soberania do país (FRANCIS, 2006). O envolvimento da SADC no conflito do Congo, portanto, estaria justificado pelos princípios do Tratado da SADC e pelos objetivos do OPDS, já que se tratava de uma agressão externa a um país membro da Comunidade.

O fato de a ação ser desenvolvida apenas por três membros da SADC, contudo, colocou em dúvida a legitimidade da intervenção, evidenciando a possibilidade de Zimbábue, Angola e Namíbia estarem atuando apenas para defender interesses próprios no território congolês. Agrega-se a isso o já mencionado problema da estrutura dupla da SADC e da personificação da divisão entre a presidência da Cúpula da SADC, com Mandela, e a presidência da Cúpula do OPDS, com Mugabe. A África do Sul, inclusive, recusou-se a enviar tropas para participar da intervenção.

A principal acusação de intervenção para defesa de interesses próprios recaiu sobre o Zimbábue. A questão, contudo, envolvia mais do que possíveis ganhos econômicos de Mugabe em território congolês. Consoante Tavares (2011), Uganda e Ruanda haviam apoiado o governo de Kabila no intuito de criar áreas de influência na região do Congo e o apoio dos mesmos países às facções rebeldes levou o governo do Zimbábue a crer que o objetivo final de Ruanda e Uganda, juntamente com o Burundi, era dividir o Congo em esferas de influência de segurança, criando uma grande zona tutsi que se estenderia além do Congo.

A aproximação entre Congo e Zimbábue, assim, em parte, foi resultado do distanciamento de Kabila de Ruanda e Uganda. Mugabe, por sua vez, também tinha interesse em reduzir a influência de Kigali e Kampala na região, bem como angariar um possível aliado anti-Americano, já que o governo que depôs Mobutu – pró-Occidente – provavelmente adotaria posturas mais alinhadas com o Zimbábue.

Os interesses econômicos do Zimbábue na intervenção, contudo, não devem ser negligenciados. Para Tavares (2011), o governo de Mugabe estava economicamente envolvido com o Congo de três maneiras: a primeira era através do financiamento indireto do conflito via pagamento de empresas congolêses que, por sua vez, financiavam o exército; em segundo, estava a necessidade de proteger contratos que



tinham sido efetuados antes da intervenção; por fim, as companhias do Zimbábue tinham importantes concessões para exploração de minas no território congolês.

O governo de Angola, assim como o Zimbábue, também tinha interesses, especialmente no âmbito estratégico, na intervenção no Congo. Deve-se lembrar que o governo do MPLA continuava em conflito com as forças de oposição da UNITA que, supostamente, recebiam suporte do Ocidente via o Congo durante o governo de Mobutu. Luanda, assim, além de ser um tradicional aliado de Mugabe, também tinha especial interesse em isolar as forças da UNITA na região, enfraquecendo o seu poder.

Em julho de 1999, em uma tentativa de retomar a mediação por vias políticas, é assinado o Acordo de Paz de Lusaka, sob a mediação do então Presidente da Zâmbia, Chiluba, com o apoio da SADC. O Acordo, contudo, consoante Francis (2006), foi sucedido por violentos confrontos, especialmente entre as forças de Ruanda e Uganda.

Assim como no caso da intervenção do Lesoto, que será tratada a seguir, a ação de Angola, Namíbia e Zimbábue no território do Congo só foi reconhecida pela SADC após o ocorrido. O critério para considerar se a intervenção foi, de fato, uma operação regional da SADC, ou uma ação militar dos três países envolvidos, contudo, é difícil de ser estabelecido, tendo em vista a situação incomum do OPDS que, à época, não era, formalmente, subordinado à Cúpula da SADC.

Para Francis (2006), o envio de tropas da SADC para o Congo não deve ser considerada uma intervenção regional para manutenção da paz. Isso porque as forças, lideradas pelo Zimbábue, teriam claros objetivos militares: proteger Kabila e controlar a região estratégica de Kinshasa. O que ocorreu, de fato, para o autor, foi o envolvimento das forças da SADC, em especial do Zimbábue, no que ficou conhecido como a Primeira Guerra Mundial Africana.

Essa dualidade de poder decisório na SADC, que vigorou entre a criação do OPDS, em 1996, e a reforma institucional, em 2001, tem relevância ainda maior no caso em questão, da intervenção no Congo. Como já mencionado, no momento da intervenção, a Cúpula do OPDS era presidida por Mugabe, enquanto a Cúpula da SADC, por Mandela. A posição afirmativa de Mugabe, assim, pode ser compreendida, também, do ponto de vista da liderança da região. A figura de Mandela e o ingresso da

África do Sul, em grande medida, colocaram em segundo plano o possível papel de líder da Comunidade que Mugabe desejava ocupar, o que ficou refletido, inclusive, nas discussões quando da criação do Órgão. A defesa da intervenção no Congo, desta forma, também foi uma política de prestígio de Mugabe.

A intervenção da SADC no Congo, apesar de sua legitimidade questionada, teve resultados que não podem ser negligenciados. O próprio impasse militar originado pela presença das forças na SADC no território congolês, consoante Francis (2006), levou a novas iniciativas de negociação diplomática para o conflito, tanto do Zimbábue quanto da África do Sul. Com o assassinato do Presidente Kabila, em janeiro de 2001, esses esforços políticos intensificaram-se. Além disso, o Acordo de Paz de Lusaka serviu de base para as negociações para o estabelecimento das forças de paz da ONU. O mais importante, para Francis (2006:204), é que “[...] a intervenção da SADC ajudou a salvar vidas e contribuiu para atividades de proteção humana, por exemplo, facilitando operações de ajuda humanitária e fornecendo acesso a deslocados internos e vítimas de guerras (Tradução nossa)”.<sup>139</sup>

Diferentemente da República Democrática do Congo, Angola é um país que, durante toda a sua história esteve profundamente inserido na lógica geopolítica da África Austral e, portanto, é fundamental para compreendermos as evoluções políticas e os problemas de segurança na região. Os problemas de segurança em Angola têm origem clara no processo de independência. A constituição de três diferentes movimentos de libertação, o MPLA, a FNLA e a UNITA, que se enfrentaram durante o período de descolonização, e o imediato início da guerra civil após a declaração unilateral de independência do MPLA levou Angola a um profundo processo de desestabilização política e socioeconômica que perdura até hoje.

Com a morte de Agostinho Neto, líder do MPLA, em 1979, encerra-se, segundo Birmingham (2002), o período de guerra de libertação e um novo tipo de conflito passa a desenvolver-se durante a década de 80. De acordo com o autor, esse novo conflito acumula tanto causas regionais quanto reflexos do sistema da guerra fria. No primeiro grupo está, principalmente, a normalização das relações com o Zaire, que permitiu o retorno para Angola de muitos exilados da etnia Bakongo, criando mais um

---

<sup>139</sup> “[...] the SADC intervention helped to save lives and contributed to human protection activities, for example facilitating humanitarian relief operations and providing access to IDP’s and war victims.”

ponto de tensão com o governo do MPLA. Nas causas oriundas do sistema bipolar, estão a forte presença soviética na África e a nova política externa dos Estados Unidos sob o governo Reagan. Somar-se-ia, a isso, a incapacidade no novo presidente, José Eduardo dos Santos, de responder as demandas das elites angolanas do sul.

Uma nova mudança ocorre no final da década de 80, anunciando os acordos de paz que seriam firmados no início da década seguinte. Vários fatores contribuíram para essa alteração no contexto angolano: os países ocidentais, na ONU, deixam de apoiar a ocupação sul-africana na Namíbia, temendo a repercussão interna nos seus países; o exército sul-africano já não possui mais recursos para invadir Angola, além de estar perdendo seu apoio interno; a Namíbia conquista sua independência; a União Soviética, preocupada com o desmembramento de seu império na Europa, perde grande parte de seu interesse na África; e o exército cubano aceita retirar-se de Angola.

Como resultado das tratativas e das mudanças político-econômicas ocorridas no final da década de 80, em maio de 1991 é firmado um acordo de cessar fogo, entre o MPLA e a UNITA, em Portugal, que ficou conhecido como Acordos de Bicesse. Ao final do período, eleições presidenciais e parlamentares seriam realizadas, sob a supervisão das Nações Unidas.

Em setembro de 1992, ocorrem as eleições. Eduardo dos Santos e o MPLA saem vitoriosos, tanto no parlamento quanto na presidência. A Missão da ONU reconhece a eleição como livre e legítima, mas Savimbi, líder da UNITA, alega conduta imprópria pelos membros do MPLA já na eleição parlamentar, que ocorreu antes da presidencial, e diz não reconhecer os resultados. Não levou mais que dois meses para que Savimbi e a UNITA, que não reconheceram a validade das eleições, retornassem ao confronto armado.

Em 1994 um novo acordo de cessar fogo é assinado na Zâmbia, o Protocolo de Lusaka, mas, como lembra Birmingham (2002), não é recebido com a mesma euforia e expectativa dos acordos de 1991. A ameaça de guerra continuava muito presente e as ações de ambos os lados visavam a provocação, com o intuito de levar o lado oposto à agressão e a consequente culpa por quebra do acordo. Em 1998 a guerra civil, latente desde 1994, volta com ainda mais intensidade.

O conflito estende-se até 2002 e, embora com algumas variações, devido às técnicas de guerrilha empregadas, a UNITA vai enfraquecendo gradativamente após os ataques sucessivos do exército do governo do MPLA. Em fevereiro de 2002, Savimbi é assassinado, causando um enfraquecimento praticamente incontornável das forças da UNITA e, pouco tempo depois, todas as facções da UNITA já procuram o governo do MPLA para negociar a pacificação do conflito.

A guerra civil no território angolano encerrou-se, formalmente, em 2002, com um acordo de cessar-fogo entre UNITA e o governo do MPLA. Tal acordo, contudo, não significou o fim completo das hostilidades e dos focos de insegurança. José Eduardo dos Santos permaneceu como Presidente de Angola, cargo esse que ocupa desde a morte de seu antecessor, Agostinho Neto, em 1979. As primeiras eleições foram realizadas em setembro de 2008, apenas no âmbito legislativo, com o MPLA obtendo grande maioria dos votos, mais de 80%.

Em 2012, parte das lideranças na UNITA uniram-se na criação de uma nova coligação eleitoral, a Convergência Ampla para a Salvação de Angola (CASA), levando a um aumento das tensões no país. As eleições parlamentares que se seguiram foram amplamente contestadas, especialmente pela UNITA, apesar do governo continuar afirmando que ocorreram dentro da normalidade. Na ocasião, o MPLA conquistou a maioria das cadeiras, o que, automaticamente, reelegeu José Eduardo dos Santos como presidente.<sup>140</sup>

A realização das eleições em 2012, sem dúvida, é um grande avanço no processo de construção do Estado angolano pós-guerra civil. Nada obstante o processo eleitoral não seja garantia de democracia, também é verdade que, sem ele, a democracia não existe. Ainda que permaneçam existindo focos de instabilidade e que a oposição questione a validade e a transparência das eleições, é inegável que Angola está evoluindo na construção de um ambiente político e institucional democrático<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup> Em janeiro de 2010, uma nova Constituição, que já estava em tramitação e discussão desde 2004, é aprovada pelo Parlamento. Com a nova Constituição, não há mais eleições diretas para o executivo, e o Presidente é eleito pelo Parlamento.

<sup>141</sup> O governo angolano enfrenta, ainda, o problema na região de Cabinda, rica em petróleo, com as ações da Frente de Libertação de Cabinda (FLEC), de cunho separatista. Tal questão não será tratada em detalhes, tendo em vista que, atualmente, é categorizada como uma disputa não-violenta.

A África do Sul é um país central na África Austral. Como já foi mencionado anteriormente, reside, justamente, na configuração política interna da África do Sul e na sua política externa de desestabilização dos vizinhos, especialmente durante a década de 70, um dos principais fatores motivadores da criação da SADC. As políticas doméstica e externa da África do Sul, todavia, modificam-se sensivelmente a partir da segunda metade da década de 90 após o fim do *apartheid*.

A atitude inicial do Presidente Mandela foi de cooperação com os países vizinhos, representada pelo ingresso da SADC e pela adoção de uma postura não-hegemônica, contrapondo-se a política de desestabilização do período do *apartheid*. A nova configuração doméstica desenhava-se com três principais partidos: o Congresso Nacional Africano (CNA), agora legal, e com apoio de ampla maioria da população; o já existente Partido Nacional (PN); e o Partido da Liberdade Inkatha (IFP<sup>142</sup>), com forte base em na região de KwaZulu Natal.

A principal tensão no âmbito interno, enfrentada pelo governo de Mandela e, depois, de Thabo Mbeki e de Jacob Zuma, assim, é a defesa de maior autonomia por parte da província de KwaZulu Natal (FARLEY, 2008). A situação acentuou-se nas eleições de 1999, quando o IFP não conseguiu conquistar a maioria dos votos na província e o CNA, junto com seus aliados, conquista uma pequena maioria de assentos para governar (BEALL, MKHIZE E VAWDA, 2005). Situações semelhantes repetiram-se nas eleições seguintes, o que era seguido de contestações e acusações de fraude por parte do IFP.

A questão envolve aspectos históricos, como o governo durante o período da existência dos bantustões, e da representação das lideranças tradicionais na nova configuração da democracia sul-africana pós-*apartheid*. A Constituição da África do Sul de 1996 contempla a participação das lideranças tradicionais locais, através da Casa Nacional dos Líderes Tradicionais<sup>143</sup>, mas, para os líderes do IFP, não resta claro o papel a ser desempenhado.

A Tanzânia, assim como muitos países da região, a exemplo da Zâmbia, iniciou sua transição democrática em 1992, com a implantação do sistema

---

<sup>142</sup> Inkatha Freedom Party.

<sup>143</sup> National House of Traditional Leaders.

multipartidário, como um resultado tanto das movimentações da sociedade civil, quanto das pressões externas, advindas do final da Guerra Fria, do colapso da União Soviética e da suposta vitória do modelo de democracia capitalista ocidental. As primeiras eleições multipartidárias ocorrem em 1995, com relativa normalidade na parte continental, mas com acusações de fraude em Zanzibar.

O fato irá repetir-se nas eleições de 2000, com o principal partido de oposição, a Frente Unida Cívica (CUF<sup>144</sup>) recusando-se a reconhecer o governo eleito. A situação desta vez, contudo, como destaca Maundi (2007), agrava-se, com manifestações violentas, resultando na morte de mais de vinte pessoas. A crise, apesar de séria, foi resolvida pela conciliação entre os dois principais partidos do país: o Partido da Revolução (CCM<sup>145</sup>) e a CUF. Um acordo de reconciliação foi estabelecido em outubro de 2001.

As eleições de 2005, mais uma vez, geram desconfianças e contestações por parte da CUF. Antes da situação avançar para ações violentas como em 2001, contudo, CCM e CUF chegam a um acordo. Em 2010, a CCM e a CUF formaram um governo de unidade nacional. A região de Zanzibar, todavia, continuou abrigando desejos separatistas em relação ao governo central da Tanzânia que, a partir de 2010, passaram a se mobilizar em torno da Associação para Mobilização e Propagação Islâmica (UAMSHO). As ações da UAMSHO foram tornando-se mais violentas e não há perspectiva de acordo próximo (CONFLICT BAROMETER, 2012).

A situação atual da Suazilândia, assim como nos demais casos, tem origem histórica. Em 1973, o líder da monarquia, Rei Sobhuza II, põe fim ao multipartidarismo que tinha sido implementado na independência, banindo os partidos políticos e concentrando no Rei os poderes que antes compartilhados com o Parlamento e o Primeiro Ministro. Nesse período, forma-se a Força de Defesa da Suazilândia Umbutfo (UDF<sup>146</sup>), com o objetivo exclusivo de defender a instituição da monarquia de turbulência internas (MZIZI, 2007). Sobhuza II morre em 1982 e, após um período de transição, seu sucessor, Mswati III, assume em 1986, mantendo a centralização do poder na monarquia.

---

<sup>144</sup> Civic United Front.

<sup>145</sup> Chama cha Mapinduzi – Party of the Revolution.

<sup>146</sup> Umbutfo Swaziland Defence Force.

Como destaca Mzizi (2007), as medidas de centralização do poder, evidentemente, tiveram forte impacto na oposição. O líder do principal partido de oposição, Ambrose Zwane, do Congresso Libertador Nacional Ngwane (NNLC<sup>147</sup>), foi detido e, após, refugiou-se na Tanzânia, logo depois do banimento dos partidos em 1973. No período de transição, foi fundado o Movimento Democrático Unido Popular (PUDEMO<sup>148</sup>), formado, principalmente por universitários que questionavam as violações de direitos humanos e a ausência de oposição política. Além disso, a Federação dos Sindicatos da Suazilândia (SFTU<sup>149</sup>) também começou a protestar e pressionar para a democratização.

Ao longo dos anos, assim, a oposição ao regime que havia se instaurado na Suazilândia começa a aumentar, assim como a repressão a esses movimentos. A inexistência de partidos políticos reconhecidos como legítimos, apesar de ocorrerem eleições para o Parlamento<sup>150</sup>, torna a situação ainda mais complicada. A existência de uma suposta democracia na Constituição, no caso da Suazilândia, contrasta com a realidade da estrutura político e eleitoral do país e, mesmo com a própria Constituição, que proíbe a formação de partidos, como lembra Mzizi (2007).

Para Goitsemolimo e Malegang (2012), a questão da Suazilândia, juntamente com o Zimbábue, que será tratado a seguir, são os principais desafios, do ponto de vista da segurança e da defesa de regimes democráticos que a SADC enfrenta atualmente. O estabelecimento de missões de observação da SADC para as eleições no país já ocorreram duas vezes, em 2008 e em 2013, o que, sem dúvida, é um aspecto bastante positivo nesse contexto. Ambas as Missões de Observação das Eleições da SADC (SEOM<sup>151</sup>) foram estabelecidas para supervisionar as eleições que ocorreriam nos respectivos anos, em consonância com os Princípios e Diretrizes para Reger Eleições Democráticas na SADC<sup>152</sup>. Nenhuma das recomendações feitas pelas observações da SADC e da UA, contudo, foram adotadas pelo governo da Suazilândia.

---

<sup>147</sup> Ngwane National Liberatory Congress.

<sup>148</sup> People's United Democratic Movement.

<sup>149</sup> Swaziland Federation of Trade Unions.

<sup>150</sup> A base do sistema político da Suazilândia é a *tinkhundla*, que são pequenas unidades administrativas. Para mais detalhes sobre o sistema eleitoral da Suazilândia ver MZIZI, Joshua. **Swaziland Country Report**. Strengthening parliamentary democracy in SADC countries, SAIIA, 2005.

<sup>151</sup> SADC Election Observation Mission.

<sup>152</sup> No original, SADC Principles and Guidelines Governing Democratic Elections. Esse documento foi lançado em 2004, com o intuito de promover a democracia e o respeito às instituições democráticas entre

Por fim, temos a questão do Zimbábue. A crise no Zimbábue iniciou no final da década de 90, com o estabelecimento de um partido de oposição, o Movimento pela Mudança Democrática (MDC<sup>153</sup>), composto, essencialmente, por membros de sindicatos, trabalhadores urbanos e agricultores brancos. O MDC surge como uma resposta à decisão do governo da ZANU-PF de alterar a Constituição para manter Mugabe como Chefe de Estado. Consoante Cawthra (2010), um referendun é realizado para decidir a mudança na Constituição e o ‘não’ vence. Nas eleições de 2000, Mugabe perde grande parte do seu apoio com a conquista de cadeiras no legislativo pelo MDC e, com isso, decide retomar as discussões sobre a terra e a reforma agrária, visando retomar o apoio do eleitorado rural tradicional da ZAPU-PF (ALDEN, 2010).

Esse contexto de instabilidade foi marcado por ações de partidários da ZAPU-PF, inicialmente destinadas a expulsar os fazendeiros brancos comerciais de suas terras, mas acabou evoluindo, também, para a corrida eleitoral para a presidência em 2002. É importante destacar, como lembra Farley (2008), que esses atos violentos não foram reprimidos pelas forças do governo, ao contrário disso, as forças policiais foram cúmplices das ações.

O período de campanha, que antecedeu as eleições presidenciais em 2002, foi muito turbulento. As ações dos grupos apoiadores da ZAPU-PF incluíram não só manifestações violentas, como também um processo de recenseamento eleitoral fraudulento e, até mesmo, assassinato de candidatos de oposição e seus apoiadores. O contexto, assim, era de grande crise, refletindo, em parte, um problema histórico, ainda do período da descolonização, do poder econômico concentrado em uma pequena elite branca.

A atuação da SADC na crise do Zimbábue é relevante para compreendermos o papel que a Comunidade pode exercer para a estabilidade da região, bem como a relação de forças existente entre os países envolvidos, que, muitas vezes, torna-se um entrave para a adoção de medidas mais efetivas. Como destaca Alden (2011), alguns Estados da região, como África do Sul e Namíbia, tinham uma estrutura socioeconômica e política muito semelhante a do Zimbábue, com uma forte

---

os países da SADC, em consonância com os princípios do Tratado e do SIPO, e será retomado na seção seguinte.

<sup>153</sup> Movement for Democratic Change.



concentração da posse das terras e quase nenhum programa de reforma agrária implantado após o fim dos regimes de segregação racial. Para os demais países da região, por sua vez, a postura de Mugabe poderia ser entendida como uma “evocação das campanhas de solidariedade regionais do passado recente (Tradução nossa)<sup>154</sup>” (ALDEN, 2010:5).

De um modo geral<sup>155</sup>, a postura dos países da SADC foi de não condenar publicamente o regime de Mugabe. A SADC, como ator, inicialmente, adotou uma postura solidária em relação ao governo do Zimbábue. Essa postura se altera, parcialmente, na Reunião de Cúpula de 2001, na qual é declarada a preocupação com a situação de crise no Zimbábue e com os possíveis para a região. Além disso, como lembra Cawthra (2010), Mugabe foi retirado da Presidência da Cúpula do OPDS<sup>156</sup>.

A postura da África do Sul, em especial, foi bastante hesitante. Thabo Mbeki, então presidente, adotou a estratégia que ficou conhecida como ‘diplomacia silenciosa’<sup>157</sup>, que consistia, basicamente em, de forma sigilosa, aconselhar Mugabe a adotar reformas, mas, publicamente, apoiar as suas ações. A justificativa dessa postura, segundo Alden (2010), recaía sobre dois aspectos: o primeiro era econômico, já que o Zimbábue era o principal parceiro comercial da África do Sul no Continente e sanções econômicas teriam um impacto muito grande sobre as empresas sul-africanas. A segunda questão envolvia os efeitos regionais que uma condenação, e possível retirada do poder, de Mugabe poderia gerar, com um grande fluxo de refugiados e uma desestabilização da região.

Para Goitsemodimo e Malegang (2012), a SADC adotou uma postura relativamente conivente com o governo de Mugabe, sem crítica as possíveis violações de direitos humanos e irregularidades no processo eleitoral. Essa posição, segundo os autores, poderia estar relacionada aos aspectos econômicos, tendo em vista que grande parte dos países da SADC tem importantes relações econômicas com o Zimbábue.

Segundo Cawthra (2010:30):

---

<sup>154</sup> “evoked the regional solidarity campaigns of the recent past”.

<sup>155</sup> A exceção, segundo Alden (2010), foi Botsuana.

<sup>156</sup> É importante lembrar que esse fato ocorre antes ainda da reforma institucional na SADC que realoca o OPDS dentro da estrutura da Comunidade.

<sup>157</sup> ‘quite diplomacy’.

Como uma sucessora dos Estados da Linha de Frente, que, por muitos anos, foi liderado por Mugabe, a SADC foi vista atuando, nos primeiros anos da crise, como se a luta de libertação no Zimbábue ainda estivesse ocorrendo. Solidariedade era a palavra-chave e declarações públicas contra o governo do Zimbábue não foram feitas.<sup>158</sup>

Ao longo dos anos, as acusações, principalmente do Ocidente, de violações dos direitos humanos e de restrição das liberdades civis pelo governo de Mugabe continuaram ocorrendo. A SADC, por sua vez, mantinha a postura de não condenar diretamente o governo de Mugabe e de reconhecer como legítimos os processos eleitorais que ocorriam.

Em 2008, na Cúpula da União Africana é decidido que a SADC deveria, formalmente, atuar como mediadora da crise no Zimbábue. Na Reunião de Cúpula da SADC, alguns meses depois, é indicado o Presidente da África do Sul, Thabo Mbeki, como mediador chefe. A indicação, consoante Cawthra (2011), gerou muitas críticas, especialmente do MDC, que acusava Mbeki de ser pró-ZANU. O ponto de mudança na postura da SADC teria sido a Reunião de emergência da Cúpula em 2009, na qual foi dado um prazo para Mugabe realizar reformas no sentido da concretização de eleições livres e justas. Na prática, contudo, a mudança de posição não gerou muitos resultados, com pequenas concessões do governo de Mugabe.

A postura dos países da região e da própria SADC em relação à situação político-securitária do Zimbábue evidencia um dos principais problemas em relação a possíveis avanços na gestão coletiva da segurança: a não-interferência nos assuntos domésticos. No preâmbulo do Protocolo em Política, Defesa e Segurança, inclusive, são reafirmados os princípios de “respeito à **soberania**, à igualdade de soberania, à integridade territorial, à independência política, boa vizinhança, interdependência, não-agressão e **não-interferência nos assuntos domésticos de outros Estados** [grifo nosso] (Livre tradução nossa). (SADC, 2001:1)<sup>159</sup>”. Além disso, no caso do Zimbábue, o fator histórico tem um peso bastante significativo. O passado do país, de uma longa

---

<sup>158</sup> As a successor to the Front-Line States grouping, which was for many years led by Mugabe, SADC was seen in the early stages of the crisis as acting as if the Zimbabwean liberation struggle was still under way. Solidarity was the keyword, and public statements against the government of Zimbabwe were not made.

<sup>159</sup> “respect for **sovereignty**, sovereign equality, territorial integrity, political Independence, good neighborliness, interdependence, non-aggression, and **non-interference in internal affairs of other States**”. (grifo nosso)

luta, não só pela independência, mas pelo fim da concentração do poder político e econômico nas minorias brancas, e a própria figura de Mugabe como expoente do movimento de libertação e dos Estados da Linha de Frente, remete qualquer sanção a um suposto apoio a essa minoria contra a qual os países da região uniram-se anteriormente.

O Lesoto não figura entre os Estados com algum tipo de conflito em seu território atualmente. A atuação da SADC, contudo, na crise ocorrida na década de 90 merece ser analisada, tendo em vista os resultados não esperados e as fortes críticas recebidas por tal ação. A operação da SADC no Lesoto, desenvolvida entre 1998 e 1999, foi denominada *Operation Boleas* e tinha o intuito principal de restabelecer a ordem e impedir o desmantelamento da estrutura política do país.

Tratando de maneira bastante objetiva, a situação de crise no Lesoto foi desencadeada no processo eleitoral em maio de 1998, embora os fatores históricos não possam ser ignorados.<sup>160</sup> Na referida eleição, diversas alegações de fraude surgiram, gerando um contexto de grande instabilidade política e movimentação da população. Nesse contexto, dissidentes da Força de Defesa do Lesoto (LDF<sup>161</sup>) iniciam uma revolta, forçando o comando da LDF a refugiar-se na África do Sul. Segundo Maroleng (2007), a Polícia Montada do Reino do Lesoto<sup>162</sup> não tinha capacidade de reagir e a possibilidade de golpe era iminente.

A incapacidade de conter a crise, assim, levou o então Primeiro Ministro, Pakalitha Mosisli a solicitar auxílio da SADC, no desejo de uma intervenção militar que restabelecesse a ordem e a autoridade do governo do Lesoto. É importante restar claro que a possível intervenção da SADC no Lesoto foi solicitada pelo governo, o que, portanto, garantiria o respeito ao princípio da soberania, tão caro aos países africanos.

A crise do Lesoto foi tratada na Reunião de Cúpula da SADC e em um encontro de Ministros da Defesa, ambos em setembro de 1998. Consoante Maroleng (2007), os Ministros da África do Sul e de Botsuana<sup>163</sup> foram encarregados de planejar a ação de intervenção militar no Lesoto, sob os auspícios da SADC e de acordo com o

---

<sup>160</sup> De acordo com Maroleng (2007), desde de 1970 o Lesoto vinha sofrendo com alterações políticas inconstitucionais.

<sup>161</sup> Do inglês, Lesotho Defence Force.

<sup>162</sup> No original, Royal Lesotho Mounted Police.

<sup>163</sup> O Ministro do Zimbábue também teria sido chamado, mas preferiu não participar.

Tratado e os Acordos da Comunidade. Deve-se ressaltar que, antes de iniciar a operação militar, várias tentativas de negociação com os dissidentes foram feitas por representantes dos governos da África do Sul e de Botsuana.

Após a intervenção militar e a estabilização da situação no Lesoto, a SADC estabeleceu uma Autoridade Política Interina (IPA<sup>164</sup>) para revisar a legislação eleitoral do país e recomendar alterações (MAROLENG, 2007)<sup>165</sup>. Além disso, a IPA foi um instrumento importante de diálogo entre as forças políticas do país, o que contribuiu para manutenção da estabilidade após a intervenção.

Em 2002 ocorrem as primeiras eleições após o período de governo interino. Tais eleições ocorrem com relativa tranquilidade<sup>166</sup>, sem levantes civis e, segundo Maroleng (2007), com um aumento do apoio da população às instituições democráticas. A Operação Boleas, assim, do ponto de vista dos seus resultados, pode ser considerada bem sucedida, tendo em vista que logrou êxito na estabilização do país e permitiu um avanço nas práticas democráticas.

O aparente sucesso da intervenção, todavia, não a isentou de ser questionada, inclusive no âmbito regional. Grande parte das críticas recaiu sobre a participação da África do Sul. Como destaca Neethling (1998:2):

Do ponto de vista da África do Sul, não é somente uma simples e insignificante operação em um pequeno país vizinho. É um evento dramático e um marco para a nova África do Sul – a primeira vez que o Governo pós-*apartheid* emprega tropas em território estrangeiro em situação de conflito. Fazendo isso, altera a sua relação com o Lesoto e com a região. Outro ponto importante é o fato de a operação ter sido conduzida sob forte atenção da mídia (Tradução nossa).<sup>167</sup>

O questionamento sobre a posição da África do Sul de enviar tropas ao Lesoto também estava fundado na postura adotada por Pretória, no mesmo ano, em relação à crise na República Democrática do Congo, com a negativa de participar da intervenção militar,

---

<sup>164</sup> Do inglês, Interim Political Authority.

<sup>165</sup> A IPA era composta de dois representantes de cada um dos doze partidos que tinham concorrido na última eleição

<sup>166</sup> O Basotho National Party (BNP), que conquistou 22% dos votos na referida eleição, atrás do Lesotho Congress for Democracy (LCD), com 55%, questionou a legalidade do resultado e iniciou um processo de revisão que só se encerrou em 2004.

<sup>167</sup> From a South African viewpoint, it was not just a simple and insignificant operation in a small neighboring state. It was a dramatic event and a milestone for the new South Africa - the first time that the post apartheid government ever deployed troops on foreign soil in a conflict situation. By doing so, it has changed its relationship with Lesotho and the region. Another important point is the fact that the operation was conducted in the full glare of the media.

como já visto anteriormente. Nesse sentido, a ação da África do Sul no Lesoto, ainda que sob a bandeira da SADC, foi entendida como uma forma de defesa de interesses próprios<sup>168</sup> e não uma preocupação com a estabilidade regional.

A África do Sul, por sua vez, mantinha a defesa da legitimidade da operação, elevando as justificativas para questões morais. Segundo Kent e Malan (2003), Pretória alegava que a operação não só era legitimada pela SADC, como também era uma obrigação moral da África do Sul e de Botsuana, já que o Primeiro Ministro do Lesoto havia solicitado o auxílio, que o governo do Lesoto tinha sido democraticamente eleito e que todas as tentativas de solução pacífica do conflito tinham fracassado. Além disso, como lembra Tavares (2011), havia um acordo, assinado em 1994, entre África do Sul, Zimbábue e Botsuana, tornando-os responsáveis por garantir a estabilidade do Lesoto.

Para Hull e Derblom (2009), por outro lado, a ação militar no Lesoto não pode ser considerada uma responsabilidade da SADC, já que não houve nenhuma decisão oficial de intervenção na Cúpula. O único pronunciamento oficial da Comunidade sobre a crise no Lesoto foi na já referida Reunião da Cúpula em 1998. Ainda assim, os próprios autores reconhecem que, em reuniões de Cúpula da SADC, posteriores ao caso, a ação no Lesoto é referida como uma intervenção militar da SADC através das forças militares da África do Sul e de Botsuana.

Consoante Tavares (2011), nenhuma estratégia militar da intervenção foi pensada ou coordenada pela SADC; toda a missão foi coordenada, logística e militarmente, pela África do Sul e, em menor extensão, por Botsuana. É forçoso ressaltar, além disso, o fato de as tropas de Botsuana só terem ingressado no Lesoto após as forças sul-africanas já estarem lá.

É relevante lembrar que a intervenção no Lesoto ocorreu antes da reestruturação institucional da SADC e, portanto, antes do OPDS ser definitivamente incorporado a estrutura da Comunidade, bem como antes da assinatura do SIPO, do Protocolo de Política, Defesa e Segurança e do Pacto de Defesa Mútua. O período, portanto, é, ainda, de relativa indefinição do papel do OPDS e de sua legitimidade, tanto

---

<sup>168</sup> A África do Sul teria projetos valiosos no Lesoto, em especial os investimentos no setor de recursos hídricos na barragem de Katse, o que justificaria a preocupação em manter a estabilidade política do país (KENT e MALAN, 2003).

que as discussões sobre a crise do Lesoto foram realizadas no âmbito da Cúpula da SADC e não da Cúpula do Órgão.

Para além da discussão da Operação Boleas ter sido, de fato, uma intervenção regional conduzida pela SADC ou uma ação militar da África do Sul em território estrangeiro, é necessário restar claro que a estrutura de gestão conflitos da SADC ainda estava em processo de construção e que, tendo em vista o relativo sucesso da operação, não é possível, simplesmente, desconsiderar totalmente a sua validade baseada na participação da África do Sul. Os interesses da África do Sul no território do Lesoto são, praticamente, indiscutíveis, mas isso, por si só, não justifica a descaracterização da operação como regional, e não unilateral.

Ainda no âmbito das operações desenvolvidas pela SADC, cumpre ressaltar a importante atuação recente da SADC na supervisão do processo eleitoral em Madagascar. A realização de eleições em 2013 marca a retomada do caminho democrático pelo país, que passou por quatro anos de desestabilização política e econômica.

A atuação da SADC em Madagascar já foi significativa ainda no início da crise. Em 2009, uma série de protestos e manifestações ocorreram, realizadas pelos apoiadores de Rajoelina, principal opositor do Presidente, Ravalomanana, quando o canal de televisão de propriedade de Rajoelina foi fechado pelo Governo. O que se seguiu foram repressões, mortes e a revolta de uma parte do exército. Ravalomanana, então, entrega o poder para uma junta militar, que passa o poder para Rajoelina, obrigando Ravalomanana a deixar o país.

O novo governo não é reconhecido internacionalmente e Madagascar é suspenso tanto da SADC quanto da União Africana. Inicialmente, a posição da SADC foi de defesa do restabelecimento do governo de Ravalomanana, inclusive através de declarações do OPDS<sup>169</sup>. Com a evolução da situação, a SADC muda de postura e indica o ex-presidente moçambicano, Joaquim Chissano, para mediar as negociações entre as diferentes forças políticas. A negociação culmina, consoante Cawthra (2010),

---

<sup>169</sup> De acordo com Cawthra, cogitou-se, inclusive, uma intervenção através da SADCBRIG, posição defendida pela Suazilândia.

com um acordo que estabeleceu quinze meses de transição, com um governo de coalizão.

As atuações da SADC em Madagascar, de mediação da crise e de supervisão das eleições, ocorrem após a reforma da Comunidade e a reestruturação do órgão. É importante, assim, refletir sobre as possíveis mudanças no padrão de atuação da SADC, comprando crises anteriores, como a do Lesoto e da República Democrática do Congo, com essas ações mais recentes.

O primeiro aspecto a ser destacado é o respaldo legal e institucional presente na atuação. Ao contrário das outras operações desenvolvidas pela SADC antes das reformas de 2001, as Missões em Madagascar ocorreram com uma autorização prévia da Comunidade, em consonância com o previsto no Tratado e nos Protocolos. Reflexo disso é a ausência de questionamentos significativos sobre a legitimidade da operação.

Além disso, percebe-se uma maior unidade entre os países membros da SADC. Apesar de ocorrer a indicação de um chefe da Missão de determinado país, não há, pelo menos de maneira intensa e declarada como houve nas operações anteriores à reforma, uma divisão de posição entre os países em relação ao desenvolvimento da Missão. Evidentemente, em parte isso está relacionado ao próprio planejamento da operação e da legitimidade já mencionada anteriormente. Por outro lado, também é um indicativo da existência de uma visão conjunta dos Estados da SADC em relação à segurança e à estabilidade político-institucional, demonstrando um avanço importante em comparação à década de 90.

Retomando a análise dos conflitos, após tratar brevemente de cada um dos casos, é possível tecer algumas conclusões. De um modo geral, à exceção da República Democrática do Congo, pode-se agrupar os conflitos em dois grandes grupos. O primeiro grupo engloba os conflitos originados por algum tipo de demanda regional por maior participação e/ou representação política, que são os casos da Tanzânia com a região de Zanzibar, e da África do Sul com a região de KwaZulu. O segundo grupo envolve os países nos quais o conflito dá-se devido a algum tipo de restrição à participação política e/ou à perseguição da oposição, o que inclui Angola, com a antiga disputa UNITA e MPLA, Suazilândia, com a legislação restritiva de partidos políticos, e o Zimbábue, com os atos violentos contra o MDC.

Algumas características são comuns à maioria dos conflitos tratados o que, guardadas as peculiaridades de cada caso, permite traçar um padrão dos problemas de segurança e de institucionalização democrática enfrentados pela região da África Austral. A primeira característica dessas crises e/ou conflitos é a origem: a exceção de Angola<sup>170</sup>, todos têm raízes na década de 90, durante a reconfiguração do sistema internacional no pós-Guerra Fria. Durante o período da Guerra Fria, muitos conflitos e governos eram impulsionados e sustentados pelo fornecimento de recursos econômicos e militares pelas duas grandes potências, Estados Unidos e União Soviética. O fim da Guerra Fria altera, significativamente, esse padrão de relacionamento. O enfraquecimento e sucessiva desintegração da URSS reduz drasticamente o envio de apoio aos países africanos; os EUA, por sua vez, já não tem mais tanto interesse na África, já que seu principal objetivo – conter a expansão do comunismo – supostamente tinha sido alcançado. Nesse novo contexto, muitos governos deixaram de receber apoio, seja dos EUA, seja da URSS, o que permitiu, em alguns casos, um avanço das forças de oposição.

Além do início do pós-Guerra Fria, a década de 90 também é marcada por outros dois aspectos de grande relevância: o fim do regime do *apartheid* na África do Sul e a adoção de reformas liberalizantes, econômicas e políticas, na África. As transformações na África do Sul tiveram um impacto não só doméstico, mas em toda a região da África Austral, como foi discutido ao longo do trabalho. A reinserção da África do Sul pós-*apartheid*, que teve como marco o ingresso do país na SADC, redimensionou as relações na África Austral. Como lembra Clapham (1996), a década de 90 apresenta um contexto de reformas em grande parte dos países africanos, que, fragilizados economicamente e sofrendo o impacto tanto do final da Guerra Fria e da suposta vitória dos regimes liberais quanto da emergência de uma opinião pública mais expressiva na África, são pressionados externamente a implantar regimes multipartidários.

Outra característica a ser destacada nessas crises é a concentração na questão da representação política e das eleições. O problema da representação política e da

---

<sup>170</sup> Mesmo o conflito em Angola tendo suas origens em 1975, com a independência, ou ainda mais remotamente, na década de 60 com o início da luta de libertação, a década de 90 marca um novo período na guerra civil, com a influência da redução da presença das potências, EUA e URSS, e com a tentativa de paz de 1991.



restrição de partidos, seja no seu funcionamento, seja na participação nas eleições não pode ser minimizado. É notório, contudo, que se trata de um passo adiante no processo de pacificação da região. Na grande maioria dos casos, a crise mais violenta, a guerra civil propriamente dita, já se encerrou e está se desenvolvendo uma fase posterior, de rearranjo das forças e representações políticas. Pode-se dizer, assim, que essas crises políticas integram a própria construção dos Estados africanos após a descolonização. Sem dúvida, os Estados africanos estão, ainda, no processo de estruturação das suas instituições; um período, notadamente, propício a disputas e conflitos. É nesse sentido que as organizações regionais podem cumprir papel determinante no auxílio a esses processos e no respaldo à implantação e à manutenção de instituições democráticas, com destaque para as missões de observação de eleições.

O caso da República Democrática do Congo é uma exceção em vários aspectos. Primeiro, por não se tratar de um conflito exclusivamente intraestatal, já que envolve, claramente, Ruanda e Uganda. Segundo, as relações de conflito envolvem, também, a África Central. Terceiro, o conflito é de intensidade maior que os demais da região: enquanto os outros estão categorizados como crise violenta (intensidade 3), na República Democrática do Congo temos guerra (intensidades 4 e 5). A situação peculiar da RDC, desta forma, dificulta a sua análise conjunta com as demais crises da África Austral, já que a questão congoleza envolve países de fora da região e, em alguma medida, compromete a estabilidade da África subsaariana como um todo. Sendo assim, entende-se que considerar as possibilidades de avanço ou retrocesso do conflito apenas do ponto de vista da África Austral seria uma redução excessiva da análise; da mesma forma, considerar todas as demais regiões envolvidas transborda os objetivos desse trabalho.

#### 5.1.2 Aspectos institucionais e democráticos

O respeito e a promoção de princípios e instituições democráticas está contemplado no Tratado da SADC, bom como no Protocolo de Política, Defesa e Segurança e no SIPO. A reafirmação desses princípios e a decisão de alguns aspectos práticos levaram a assinatura, em 2004, dos Princípios e Diretrizes para Regem Eleições

Democráticas na SADC. Além de elencar, especificamente, os princípios<sup>171</sup> que os países membros devem seguir para a condução de eleições democráticas, o documento também trata das Missões de Observação Eleitorais.

As Missões de Observação, a exemplo das já ocorridas na Suazilândia e em Madagascar, são instauradas a pedido do país membro, em consonância com o Tratado e o Protocolo de Política, Defesa e Segurança. Tais Missões não têm poder de imposição de regras ou condutas, pois, como o próprio nome já diz, são missões de observação. Ao final das eleições, contudo, as Missões devem produzir um relatório, informando as condições nas quais o processo eleitoral ocorreu, avaliando se foram de acordo com os princípios já estabelecidos.

A maior preocupação da SADC com a promoção da democracia e das liberdades civis, especialmente após a reforma institucional de 2001, reflete uma nova postura da organização. De um modo geral, apesar de algumas questões de segurança permanecerem expressivas, como foi visto na seção anterior, o encerramento de longos conflitos da região, como o caso de Angola, levou a uma significativa pacificação da região. Esse novo contexto permite uma maior atenção com a resolução da etapa subsequente à resolução dos conflitos, ou seja, a reconstrução do país, o que passa pela (re)construção das instituições políticas e o (r)estabelecimento da democracia.

A classificação de um país como democrático ou não depende de muitos fatores; embora a existência de eleições livres e periódicas seja um pré-requisito, sozinha não garante a existência de democracia. Essa seção será dedicada à análise dos países nesse âmbito e da possível relação existente entre a existência de conflitos e a dificuldade de avançar em reformas democratizantes. Com o intuito de fazer um levantamento indicativo inicial da situação político-institucional dos países, serão utilizados os indicadores da Freedom House. Tal indicador é baseado nas liberdades civis e nos direitos políticos, gerando um índice que varia de um a sete, sendo um totalmente livre e sete não-livre.

---

<sup>171</sup> Os princípios são os seguintes: ampla participação dos cidadãos no processo eleitoral; liberdade de associação; tolerância política; intervalos regulares para eleições, conforme as respectivas Constituições nacionais; igual oportunidade para todos os partidos políticos para acessar a mídia estatal; igual oportunidade de exercer o direito de votar e ser votado; independência do judiciário e imparcialidade das instituições eleitorais; educação eleitoral; e aceitação e respeito, pelos partidos políticos, dos resultados das eleições proclamados livres e justos pela Autoridade Nacional Eleitoral Competente de, de acordo com a legislação (SADC, 2004).

| País          | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Status             |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------------|
| Angola        | 6    | 6    | 5,5  | 5,5  | 5,5  | 5,5  | 5,5  | 5,5  | 5,5  | 5,5  | 5,5  | 5,5  | 5,5  | Não-livre          |
| Botsuana      | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2,5  | 2,5  | 2,5  | 2,5  | Livre              |
| RDC           | 6,5  | 6    | 6    | 6    | 6    | 6    | 5,5  | 5,5  | 6    | 6    | 6    | 6    | 6    | Não-livre          |
| Lesoto        | 4    | 4    | 2,5  | 2,5  | 2,5  | 2,5  | 2,5  | 2,5  | 2,5  | 3    | 3    | 3    | 2,5  | Livre              |
| Madagascar    | 4    | 4    | 3,5  | 3    | 3    | 3    | 3    | 3,5  | 3,5  | 5    | 5    | 5    | 5    | Parcialmente Livre |
| Malauí        | 3    | 3,5  | 4    | 3,5  | 4    | 4    | 3,5  | 4    | 4    | 3,5  | 3,5  | 3,5  | 3,5  | Parcialmente Livre |
| Maurício      | 1,5  | 1,5  | 1,5  | 1,5  | 1    | 1    | 1,5  | 1,5  | 1,5  | 1,5  | 1,5  | 1,5  | 1,5  | Livre              |
| Moçambique    | 3,5  | 3,5  | 3,5  | 3,5  | 3,5  | 3,5  | 3,5  | 3    | 3    | 3,5  | 3,5  | 3,5  | 3,5  | Parcialmente Livre |
| Namíbia       | 2,5  | 2,5  | 2,5  | 2,5  | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | Livre              |
| Seychelles    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | Parcialmente Livre |
| África do Sul | 1,5  | 1,5  | 1,5  | 1,5  | 1,5  | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | Livre              |
| Suazilândia   | 5,5  | 5,5  | 5,5  | 6    | 6    | 6    | 6    | 6    | 6    | 6    | 6    | 6    | 6    | Não-livre          |
| Tanzânia      | 4    | 4    | 3,5  | 3,5  | 3,5  | 3,5  | 3,5  | 3,5  | 3,5  | 3,5  | 3    | 3    | 3    | Parcialmente Livre |
| Zâmbia        | 4,5  | 4,5  | 4    | 4    | 4    | 4    | 3,5  | 3,5  | 3,5  | 3,5  | 3    | 3    | 3    | Parcialmente Livre |
| Zimbábue      | 5,5  | 6    | 6    | 6    | 6,5  | 6,5  | 6,5  | 6,5  | 6,5  | 6    | 6    | 6    | 6    | Não-livre          |

Tabela 7: Classificação dos Países pelo Índice da Freedom House (Fonte: Elaboração própria de acordo com dados dos relatórios Freedom in the World dos anos indicados)

Como é possível visualizar na tabela 7, não há um padrão entre os países da SADC de evolução e/ou regressão nos aspectos institucionais-democráticos, de acordo com os índices da Freedom House. Alguns aspectos, contudo, devem ser considerados. Ao longo do período analisado, o único país que mudou de uma categoria para outra foi o Lesoto, que passou de parcialmente livre para livre, uma transição, portanto, positiva.

Segundo a classificação da Freedom House, um país livre é aquele no qual existe competição política aberta, respeito às liberdades civis, vida cívica independente e meios de comunicação também independentes. Já nos países parcialmente livres, o respeito às liberdades civis e aos direitos políticos é limitado; há, com certa frequência, um ambiente de corrupção e/ou de conflitos étnicos e religiosos, com um fraco Estado de Direito. Além disso, há um cenário político no qual um partido desfruta de uma dominação, apesar de certo grau de pluralismo político. Os países não-livres, por fim, sofrem com a ausência de direitos políticos básicos e de liberdades civis.

Fazendo uma análise comparativa da situação em 2001 e em 2013, seis dos quinze países aumentaram seus índices, ou seja, tornaram-se menos livres: Botsuana, Madagascar, Malauí, África do Sul, Suazilândia e Zimbábue. Cruzando esses dados com os da tabela 6, podemos ver que, desses países, apenas Madagascar e Malauí não

apresentam conflitos, o que, portanto, indica uma relação entre os conflitos e a desestabilização/enfraquecimento da estrutura institucional democrática.

Seis países tiveram uma redução dos seus índices: Angola, Rep. Democrática do Congo, Lesoto, Namíbia, Tanzânia e Zâmbia. Desses, apenas Angola é não-livre, e, apesar da melhora do índice, ainda não conseguiu migrar para a categoria parcialmente livre. Deve-se ressaltar que foi apenas em 2001 que, oficialmente, encerrou-se a guerra civil no país, iniciada após a independência em 1975. A melhora do índice ao longo desses 12 anos pode ser um resultado positivo dessa mudança de situação. Angola, Rep. Democrática do Congo e Tanzânia têm conflitos de algum nível em seu território. Isso permite chegar a uma segunda conclusão de que, apenas com esses dados, não é possível indicar qual, de fato, é a relação entre as variáveis conflito e instabilidade institucional-democrática, já que temos a presença de conflito tanto em situação de melhora quanto de piora da situação institucional.

Com o intuito de especificar melhor os índices, pode-se utilizar a divisão da Freedom House entre liberdades civis e direitos políticos, os dois grandes grupos que compõem o índice de liberdade-democracia. As liberdades civis são analisadas a partir de quatro indicadores: liberdade de expressão e crença; direitos associativos; Estado de direito e; autonomia pessoal e direitos individuais. Os direitos políticos são baseados em três fatores: processo eleitoral; funcionamento do governo e; pluralismo político.

| País          | 2001        | 2013        |
|---------------|-------------|-------------|
|               | LC*<br>DP** | LC*<br>DP** |
| Angola        | 6 e 6       | 5 e 6       |
| Botsuana      | 2 e 2       | 2 e 3       |
| RDC           | 6 e 7       | 6 e 6       |
| Lesoto        | 4 e 4       | 3 e 2       |
| Madagascar    | 4 e 2       | 4 e 6       |
| Malauí        | 3 e 3       | 4 e 3       |
| Maurício      | 2 e 1       | 2 e 1       |
| Moçambique    | 4 e 3       | 3 e 4       |
| Namíbia       | 3 e 2       | 2 e 2       |
| Seychelles    | 3 e 3       | 3 e 3       |
| África do Sul | 2 e 1       | 2 e 2       |
| Suazilândia   | 5 e 6       | 5 e 7       |
| Tanzânia      | 4 e 4       | 3 e 3       |
| Zâmbia        | 4 e 5       | 4 e 3       |

|          |       |       |
|----------|-------|-------|
| Zimbábue | 5 e 6 | 6 e 6 |
|----------|-------|-------|

\*Liberades Civas

\*\*Direitos Políticos

Tabela 8: Liberdades Civas e Direitos Políticos Freedom House (Fonte: Elaboração própria, de acordo com dados dos relatórios Freedom in the World dos anos indicados)

Segundo dos dados da Freedom House, entre os países com a presença de conflitos que pioraram a sua situação, em sua maioria, o aumento do índice deveu-se a uma piora nos direitos políticos, com exceção do Zimbábue. Já no caso dos países com presença de conflito que obtiveram uma redução do índice, ou seja, um indicativo de melhora, a redução ocorreu, na maioria, devido à situação mais positiva das liberdades civis, à exceção da República Democrática do Congo. Vale destacar, também, que os três países que apresentaram melhora na situação, apesar da situação de conflito, exibiram um melhora expressiva do índice de desenvolvimento humano no mesmo período. Segundo dos dados do PNUD (2011), Angola, Tanzânia e República Democrática do Congo estão entre os quatro países da SADC que mais melhoraram seus índices.<sup>172</sup>

Essa análise mais detalhada permite avançar na relação existente entre conflitos e instabilidade institucional-democrática. Considerando apenas os dados, pode-se afirmar que tal relação, provavelmente, está ligada mais aos direitos políticos do que as liberdades civis, já que a piora nos índices de países com conflito ocorreu nesse âmbito e os países com conflito que conseguiram melhorar a situação institucional o fizeram nos aspectos de liberdades civis.

Cabe lembrar, ainda, que três países mantem hoje o mesmo índice de 2001, com pouca ou nenhuma variação nesse período: Maurício, Moçambique e Seychelles. Nenhum deles possui conflitos em seus territórios.

Para complementar a análise, é possível valer-se de outro índice, disponível no banco de dados do Banco Mundial e elaborado pelo Polity Project, projeto do Center for Systemic Peace. O índice criado pelo projeto, que varia entre -10 e 10<sup>173</sup>, é formado por uma combinação de indicadores de democracia e de autocracia. As variáveis

<sup>172</sup> O outro país a apresentar melhora expressiva foi Moçambique.

<sup>173</sup> Existem, ainda, três casos especiais: -66 indica um caso de interrupção, quando, por exemplo, o país é ocupado por forças externas; -77 indica um interregno, período de colapso completo da autoridade central, normalmente em casos de guerra civil; -88 indica um período de transição, durante o qual novas instituições são planejadas e implementadas.

consideradas são: competitividade da participação política; abertura e competitividade do recrutamento para o Executivo; e constrangimentos ao Chefe do Executivo. Quanto mais próximo de 10, mais democrático é o país em questão; quanto mais próximo de -10, mais autocrático. Em uma sugestão de categorias, as democracias teriam índice igual ou superior a 6, as autocracias índices iguais ou inferiores a -6, e a faixa intermediária seriam países com regimes mistos, ou que o Polity Project chama de “anocracias”.

Comparando os índices do Banco Mundial com os da Freedom House é possível estabelecer algumas conclusões. Primeiramente, é necessário fazer a ressalva de que os dados do Banco Mundial só estão disponíveis até 2011, enquanto os da Freedom House estão até 2013, o que pode impedir a tradução de acontecimentos mais recentes no caso do primeiro banco de dados. Em relação à tendência de melhora ou piora da situação institucional dos países, análise já feita com base nas variáveis da Freedom House, não há grandes divergências entre os indicadores.

| País          | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Angola        | -3   | -2   | -2   | -2   | -2   | -2   | -2   | -2   | -2   | -2   | -2   |
| Botsuana      | 8    | 8    | 8    | 8    | 8    | 8    | 8    | 8    | 8    | 8    | 8    |
| RDC           | -77  | -77  | -88  | -88  | -88  | 5    | 5    | 5    | 5    | 5    | 5    |
| Lesoto        | -88  | 8    | 8    | 8    | 8    | 8    | 8    | 8    | 8    | 8    | 8    |
| Madagascar    | 7    | 7    | 7    | 7    | 7    | 7    | 7    | 7    | 0    | 0    | 3    |
| Malawi        | 4    | 4    | 5    | 6    | 6    | 6    | 6    | 6    | 6    | 6    | 6    |
| Maurício      | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   |
| Moçambique    | 5    | 5    | 5    | 5    | 5    | 5    | 5    | 5    | 5    | 5    | 5    |
| Namíbia       | 6    | 6    | 6    | 6    | 6    | 6    | 6    | 6    | 6    | 6    | 6    |
| África do Sul | 9    | 9    | 9    | 9    | 9    | 9    | 9    | 9    | 9    | 9    | 9    |
| Suazilândia   | -9   | -9   | -9   | -9   | -9   | -9   | -9   | -9   | -9   | -9   | -9   |
| Tanzânia      | -1   | -1   | -1   | -1   | -1   | -1   | -1   | -1   | -1   | -1   | -1   |
| Zâmbia        | 5    | 5    | 5    | 5    | 5    | 5    | 5    | 7    | 7    | 7    | 7    |
| Zimbábue      | -4   | -4   | -4   | -4   | -4   | -4   | -4   | -4   | 1    | 1    | 1    |

Tabela 9: Índice político combinado Polity Project<sup>174</sup> (Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Banco Mundial (2011))

Dos 14 países analisados, metade apresenta a mesma tendência nos dois indicadores: Angola, República Democrática do Congo, Lesoto, Madagascar, Maurício,

<sup>174</sup> Seychelles não consta na tabela porque o índice é feito apenas para países com mais de 500 mil habitantes e Seychelles tem aproximadamente, 87 mil habitantes.

Moçambique e Zâmbia. Entre os sete restantes, cinco apresentaram nos dados do Banco Mundial uma constância, enquanto na Freedom House tinham indicado melhora/piora: Botsuana, Namíbia, África do Sul, Suazilândia e Tanzânia. Tem-se, portanto, apenas dois casos nos quais os dois indicadores levam a conclusões opostas: Malawi e Zimbábue.

O Malawi apresentou uma piora no comparativo dos índices da Freedom House de 2001 para 2013, enquanto os dados do Banco Mundial indicam uma melhora de 2001 para 2011. O próprio relatório da Freedom House (2013), contudo, sinaliza a situação do Malawi entre as tendências positivas, indicando a transição pacífica para o novo presidente e uma redução da repressão, com uma melhora nas liberdades civis. O país, inclusive, apesar de parcialmente livre, é indicado com o *status* de democracia eleitoral<sup>175</sup>.

O caso do Zimbábue é semelhante: os dados do Banco Mundial apontam melhora, ao passo que a Freedom House indica a piora da situação em relação a 2001. Assim como no caso do Malawi, o Zimbábue também aparece no relatório da Freedom House (2013) entre os países que apresentaram melhora nos índices, apesar de não ser uma mudança suficiente para alteração do resultado agregado.

Uma segunda explicação para a divergência dos dois indicadores reside na composição desses. O índice do Banco Mundial restringe-se a aspectos dos direitos políticos, enquanto a Freedom House também considera as liberdades civis. Tanto o Malawi quanto o Zimbábue tiveram a piora no índice da Freedom House devido aos indicadores de liberdades civis, o que, em parte, explicaria porquê apresentaram tendência positiva nos dados do Banco Mundial.

Feita essa comparação entre os dois indicadores, cabe, ainda, retomar a análise mais detalhada dos conflitos, feita na seção anterior, com o intuito de verificar uma possível relação entre a intensidade destes e a situação institucional dos países. Todos os conflitos, à exceção do Congo, estão no mesmo nível de intensidade, crise violenta. Evidentemente, como ficou claro quando os conflitos foram analisados, mesmo classificados na mesma categoria, eles têm variações importantes; enquanto a Tanzânia,

---

<sup>175</sup> O *status* de democracia eleitoral é garantido aos países que alcançam uma pontuação mínima na categoria de direitos políticos, especialmente na subcategoria sobre processo eleitoral. Para maiores detalhes, verificar a metodologia disponível em Freedom House (2013).

por exemplo, tem enfrentamentos mais concentrados em períodos eleitorais, o Zimbábue, por outro lado, apresenta uma crise mais permanente.

O principal fator a ser destacado, todavia, é a característica comum dos conflitos estarem relacionados a aspectos de direitos políticos. De um modo geral, pode-se dizer que a conclusão levada pelos indicadores da Freedom House e do Banco Mundial – de que, no caso da África Austral, a relação conflitos e instabilidade institucional-democrática se dá no âmbito dos direitos políticos – corrobora o que se evidenciou na análise dos conflitos. Retomando os indicadores, os direitos políticos são analisados a partir de três aspectos: processo eleitoral, funcionamento do governo e pluralismo político.

A confirmação da relação existente entre conflitos e problemas institucionais-democráticos, contudo, não permite estabelecer, com precisão, o sentido causal. Não é possível afirmar, para todos os casos, que a ausência de instituições livres e bem estabelecidas, ou ainda, a garantia de direitos políticos, leva a existência de conflitos. Tampouco se pode sentenciar que, exclusivamente, a ocorrência de conflitos impede o estabelecimento de instituições democráticas. Os dois sentidos causais são possíveis e, na conjuntura atual dos países da África da Austral, parecem coexistir.

Trata-se, portanto, de um problema conjunto. Conflitos, direitos políticos e instituições democráticas estão fortemente inter-relacionados o que, por óbvio, leva a uma solução, também, conjunta. A resolução dos conflitos, assim, envolve a consolidação dos direitos políticos com a garantia de representação. Retomando o que já foi mencionado anteriormente, é o processo de construção do Estado e as instituições regionais, no caso da África, que devem desempenhar um papel importante no auxílio a esse processo. A SADC, assim, pode desempenhar uma função relevante, atuando, não só nas questões de segurança tradicionais, mas também no respaldo e na promoção da democracia na região. Resta claro, nesse momento, que um dos principais desafios da integração na África Austral é a consolidação dos Estados e de suas instituições.

Nas palavras de Breytenbach (2002:100),

Paz e estabilidade são, portanto, pré-requisitos para o desenvolvimento sustentável e a democracia. A prevenção de conflitos torna-se, assim, uma pré-condição. Um órgão de segurança regional funcional, que preveniria conflitos, deveria, portanto, ser um pré-requisito maior para o aprofundamento da democracia do que alguns



objetivos puramente econômicos da ‘antiga’ SADC, que tiveram pouco, se não nada, a ver com o sucesso da prevenção de conflitos, pacificação e manutenção da paz (Tradução nossa).<sup>176</sup>

## 5.2 Os resultados econômicos: desenvolvimento socioeconômico ou crescimento via liberalização comercial?

A SADC é um processo de integração que envolve aspectos político-securitários e econômicos. Desde sua criação, caracteriza-se por visão pró-desenvolvimento socioeconômico, indo além da mera liberalização comercial. O objetivo dessa seção é verificar os possíveis avanços que a Comunidade alcançou nesse âmbito, tendo em vista, especialmente, as diferenças significativas existentes entre os países membros da SADC no tocante à economia.

### 5.2.1 Relações Comerciais

Para analisar a situação econômica dos países da região, a primeira consideração a ser feita é o PIB per capita e o seu crescimento. Como pode ser visto na tabela 10, ao considerarmos os valores agregados, a SADC tem um PIB per capita de pouco mais de 2.300 dólares, bastante inferior ao do Brasil, 11.300, e ao da China, 6.100, por exemplo<sup>177</sup>. Não se deve ignorar, contudo, que, em uma década, o PIB per capita da região quase triplicou. Os números individuais dos países, contudo, demonstram uma situação bem mais diversa. Sete dos quinze países tem PIB per capita bastante superior à média da SADC, incluindo Angola e África do Sul. Deve-se ressaltar que esses, também, são os países da região com maiores índices de desenvolvimento humano (IDH), segundo os dados da ONU para 2011.

O caso de Angola é bastante significativo, já que o país apresentou a maior taxa de crescimento do PIB per capita entre 2001 e 2011, 741%. A expansão econômica angolana reflete, em parte, a estabilização do país após o fim da guerra civil, já que, embora Angola ainda apresente conflitos em seu território, os acordos de paz de 2002 representam o início de um período de pacificação e estabilização muito importante.

---

<sup>176</sup> Peace and stability are therefore prerequisites for sustainable development and democracy. Conflict prevention becomes such a precondition. A functioning regional security organ that would prevent conflicts could therefore be a greater prerequisite for the deepening of democracy than some of the purely economic objectives of the older SADC, that had little, if anything, to do with successful conflict prevention, peacemaking and peacekeeping.

<sup>177</sup> Dados do Banco Mundial para o ano de 2012.

Corroborando isso, Angola também teve a melhora mais expressiva no IDH no período, aumentando quase três pontos.

Entre os países com PIB per capita inferior a média da SADC, é forçoso mencionar RDC e Zimbábue que, praticamente não tiveram nenhum crescimento nesse período, evidenciando os impactos dos conflitos em seus territórios para a economia e o desenvolvimento do país. Vale ressaltar, contudo, que o Zimbábue apresentou queda até 2008 e que, a partir de 2009 está crescendo, o que pode corroborar o indicativo de melhora da situação política trazido pela Freedom House (2013).

| País          | 2001       | 2002       | 2003         | 2004         | 2005         | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         |
|---------------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Angola        | 645        | 797        | 877          | 1 177        | 1 827        | 2 633        | 3 702        | 5 145        | 4 471        | 4 723        | 5 430        |
| Botsuana      | 3 746      | 3 670      | 4 831        | 5 864        | 6 005        | 6 317        | 7 185        | 6 890        | 6 519        | 8 171        | 8 605        |
| RDC           | 210        | 122        | 99           | 110          | 117          | 139          | 152          | 175          | 159          | 181          | 214          |
| Lesoto        | 379        | 353        | 516          | 665          | 725          | 758          | 849          | 859          | 915          | 1 152        | 1 259        |
| Madagascar    | 289        | 273        | 330          | 256          | 287          | 306          | 396          | 494          | 436          | 434          | 484          |
| Malauí        | 170        | 209        | 188          | 219          | 223          | 244          | 283          | 327          | 372          | 388          | 404          |
| Maurício      | 3 845      | 4 001      | 4 756        | 5 335        | 5 220        | 5 372        | 6 185        | 7 598        | 6 929        | 7 578        | 8 390        |
| Moçambique    | 233        | 237        | 257          | 307          | 341          | 363          | 394          | 469          | 457          | 427          | 532          |
| Namíbia       | 1 940      | 1 814      | 2 596        | 3 468        | 3 575        | 3 933        | 4 252        | 4 205        | 4 250        | 5 001        | 6 036        |
| Seychelles    | 7 580      | 8 489      | 8 455        | 10 393       | 11 304       | 12 265       | 12 210       | 11 092       | 9 658        | 11 066       | 11 596       |
| África do Sul | 2 658      | 2 453      | 3 623        | 4 710        | 5 267        | 5 511        | 5 973        | 5 632        | 5 763        | 7 271        | 8 079        |
| Suazilândia   | 1 317      | 1 164      | 1 707        | 2 211        | 2 540        | 2 892        | 2 998        | 2 912        | 3 055        | 3 687        | 3 830        |
| Tanzânia      | 316        | 322        | 340          | 364          | 393          | 382          | 444          | 525          | 525          | 546          | 536          |
| Zâmbia        | 362        | 364        | 404          | 491          | 627          | 907          | 949          | 1 169        | 993          | 1 241        | 1 429        |
| Zimbábue      | 667        | 634        | 591          | 556          | 546          | 527          | 519          | 470          | 501          | 603          | 695          |
| Total SADC    | <b>860</b> | <b>801</b> | <b>1 063</b> | <b>1 313</b> | <b>1 468</b> | <b>1 579</b> | <b>1 761</b> | <b>1 821</b> | <b>1 770</b> | <b>2 099</b> | <b>2 316</b> |

Tabela 10: PIB per capita em dólar (Fonte: Adaptado de SADC Statistics Yearbook 2011)

No tocante ao comércio, como pode ser visto no gráfico 1, o volume de comércio da SADC cresceu em ritmo acelerado na última década. Excetuando o declínio acentuado, reflexo da crise de 2008, tanto o volume de comércio total da SADC quanto o comércio intra-bloco mais que quadruplicaram em dez anos. Em números absolutos, contudo, o volume de comércio extrabloco é ainda muito superior ao intra-bloco. O fato do comércio entre os países da SADC crescer no mesmo ritmo do comércio com o resto do mundo é bastante positivo e indica que, mesmo com o volume de comércio com outros parceiros crescendo, isso não está resultando em declínio do comércio intra-bloco.

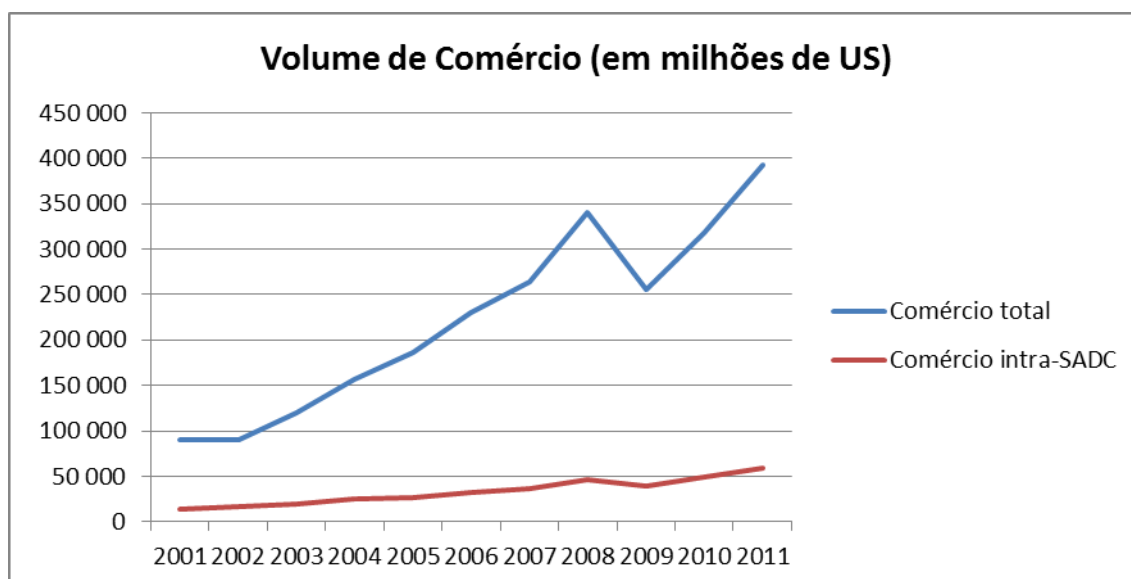


Gráfico 1: Volume de Comércio (Fonte: Elaboração própria a partir de dados de SADC Statistics Yearbook 2011)

Essa necessidade de intensificar as relações comerciais entre os países da SADC fica ainda mais evidente se forem analisados os principais parceiros comerciais, conforme a tabela 11. A União Europeia, ou seja, os colonizadores, ainda são os principais parceiros comerciais da SADC, superando o volume de comércio intra-bloco. Logo abaixo, temos a China, que ampliou o comércio com a SADC entre 2001 e 2011 em mais de 2000% e que, atualmente, também supera o volume de comércio intra-bloco.

|                        | 2001          | 2002          | 2003           | 2004           | 2005           | 2006           | 2007           | 2008           | 2009           | 2010           | 2011           |
|------------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>SADC</b>            | <b>14 264</b> | <b>16 249</b> | <b>19 608</b>  | <b>25 456</b>  | <b>26 194</b>  | <b>32 488</b>  | <b>36 598</b>  | <b>46 670</b>  | <b>38 879</b>  | <b>48 780</b>  | <b>58 553</b>  |
| Parceiro Comercial     |               |               |                |                |                |                |                |                |                |                |                |
| Austrália              | 1 429         | 1 470         | 1 765          | 2 440          | 2 831          | 2 894          | 3 032          | 3 458          | 2 223          | 2 786          | 3 021          |
| Brasil                 | 1 247         | 830           | 1 258          | 1 740          | 2 327          | 3 347          | 2 278          | 6 718          | 3 451          | 3 800          | 4 590          |
| Canadá                 | 487           | 531           | 650            | 917            | 1 303          | 1 755          | 3 057          | 4 420          | 2 475          | 3 292          | 4 405          |
| China                  | 2 706         | 3 413         | 6 197          | 10 608         | 14 538         | 22 241         | 29 038         | 43 489         | 35 424         | 51 531         | 63 668         |
| UE                     | 28 567        | 28 789        | 37 340         | 46 469         | 52 690         | 58 505         | 68 988         | 78 014         | 57 863         | 66 147         | 79 143         |
| Índia                  | 1 124         | 1 207         | 1 615          | 2 325          | 3 393          | 4 213          | 5 098          | 7 630          | 10 335         | 13 737         | 17 487         |
| Japão                  | 3 897         | 3 730         | 6 405          | 8 397          | 9 792          | 12 336         | 13 468         | 14 657         | 8 552          | 12 544         | 14 153         |
| Quênia                 | 492           | 536           | 649            | 901            | 1 075          | 1 113          | 1 235          | 1 607          | 2 042          | 2 065          | 2 057          |
| Rússia                 | 118           | 230           | 188            | 196            | 282            | 575            | 940            | 814            | 791            | 564            | 790            |
| Arábia Saudita         | 1 987         | 1 680         | 2 395          | 3 230          | 3 927          | 4 799          | 4 642          | 6 533          | 4 011          | 4 079          | 5 047          |
| Suíça                  | 1 179         | 1 073         | 1 648          | 2 393          | 3 201          | 4 669          | 5 324          | 6 287          | 5 895          | 8 261          | 9 908          |
| Emirados Árabes Unidos | 504           | 549           | 711            | 1 038          | 1 970          | 2 759          | 2 920          | 4 106          | 2 580          | 3 989          | 4 711          |
| EUA                    | 11 323        | 10 372        | 13 817         | 15 589         | 20 297         | 26 401         | 28 905         | 37 799         | 22 696         | 28 575         | 34 683         |
| Resto do Mundo         | 20 107        | 19 889        | 24 907         | 34 822         | 42 873         | 52 450         | 58 148         | 78 447         | 58 506         | 67 001         | 90 587         |
| <b>Total</b>           | <b>89 430</b> | <b>90 548</b> | <b>119 152</b> | <b>156 521</b> | <b>186 693</b> | <b>230 544</b> | <b>263 673</b> | <b>340 650</b> | <b>255 723</b> | <b>317 152</b> | <b>392 802</b> |

Tabela 11: Volume de Comércio, por parceiro, em milhões de dólares (Fonte: Adaptado de SADC Statistics Yearbook 2011)

Um dos principais problemas enfrentados para aprofundar as relações econômicas dentro da SADC é o tamanho dos mercados nacionais. Muitos países, como foi visto ao longo do trabalho, passaram por longos períodos de conflito em seus territórios, o que compromete, significativamente, entre outras coisas, o desenvolvimento econômico. Sendo assim, as medidas de promoção dos laços econômicos devem incluir investimentos primários em infraestrutura, tendo em vista que os países estão passando por um processo de reconstrução. Além disso, a infraestrutura presente, herdada do período da colonização, não visava à ligação intra-africana, e sim o escoamento para os oceanos.<sup>178</sup>

Outro fator de dificuldade a ser considerado são os diferentes níveis de desenvolvimento dos países membros da SADC, já demonstrados nos números do PIB per capita. Como destaca Hansonm (2011), o Tratado fundador da SADC não traz entre seus objetivos centrais o desenvolvimento equilibrado, evidenciando uma característica mais de desenvolvimento orientado para o mercado. Vale lembrar que, apesar de a SADC ter claras características de regionalismo desenvolvimentista, como já foi visto anteriormente, em alguns aspectos, enquadra-se nas características do regionalismo aberto. Isso vai ser revisto com o RISDP, em 2003, com o reconhecimento da necessidade de uma abordagem flexível no aprofundamento da integração, com políticas de equilíbrio.

Nesse sentido, vale destacar o Memorando de Entendimento de Convergência Macroeconômica<sup>179</sup> de 2002. A estabilidade e a convergência macroeconômica entre os países da SADC, o que envolve inflação, déficit fiscal e balança de pagamentos, foi reconhecida como uma condição importante para alcançar o desenvolvimento conjunto e equilibrado. Os Estados, assim, de acordo com o Memorando, comprometem-se a: reduzir a inflação a níveis baixos e estáveis; evitar grandes desequilíbrios fiscais; evitar grandes déficits fiscais e; minimizar distorções do mercado.

---

<sup>178</sup> As questões de infraestrutura serão tratadas em maiores detalhes na subseção seguinte.

<sup>179</sup> Macroeconomic Convergence Memorandum of Understanding.

Um dos principais mecanismos da SADC para equilibrar os efeitos da integração entre os países mais e menos desenvolvidos é o princípio da assimetria nos termos de redução tarifária e determinação de regras de origem. Segundo Hansohm (2011), essas medidas ainda são insuficientes para um desenvolvimento equilibrado efetivo. Em suma, a SADC reconhece a necessidade de medidas adicionais para reduzir as diferenças de desenvolvimento socioeconômico entre seus membros, mas ainda não implementou as políticas necessárias.

O peso da economia sul-africana não pode ser negligenciado; sozinha, ela é responsável por mais de 60% do PIB total da SADC, como pode ser visto no gráfico 2. O segundo maior PIB é o de Angola, correspondendo a 15% do total. Soma-se a isso, como lembra Farley (2008), a África do Sul ser o principal mercado para exportação dos produtos não primários dos países da SADC. Evidentemente, a posição econômica da África do Sul, e mesmo o seu potencial de investimentos, já que é uma das principais origens dos fluxos de IDE na região, tem um impacto muito grande na evolução da SADC como um todo.

Deve-se lembrar que a SADC/SADCC foi criada, nos anos 80, com o principal objetivo de reduzir a dependência econômica dos países membros dos Estados da Linha de Frente em relação à África do Sul, sob o regime do *apartheid*. O ingresso da África do Sul na Comunidade, em 1994, redimensiona não só as relações na África Austral, mas também os próprios objetivos da SADC. Nas palavras de Sidaway (2002:76):

[...] deve ser entendido que o papel da África do sul contemporânea na SADC envolve uma ampla e complexa ambivalência, relacionada com a transformação de inimidade declarada para nova aliança. De um lado, muitos outros membros da SADC sentem algum nível de continuidade e, talvez, de ameaça ‘afiada’ do sul, dado o peso econômico da África do Sul na região, o seu status muito superior no mundo, e o fato de a SADCC ter sido constituída com o *apartheid* em Pretória. Por outro lado, a adesão sul-africana é vista como oferta de mais oportunidades de acumulação, status e desenvolvimento. (Tradução nossa)<sup>180</sup>

<sup>180</sup> [...] it must be understood that South Africa's contemporary role in the SADC embodies a broad and complex ambivalence, related to the transformation from declared enmity to new alliance. On the one hand, many others SADC members feel a degree of continued and perhaps sharpened threat from the south, given South Africa's economy weight in the region, its much high profile status in the wider world, and the fact that SADCC was constituted against the apartheid Pretoria. On the other hand, South African membership is seen as offering further opportunity for accumulation, status, and development.

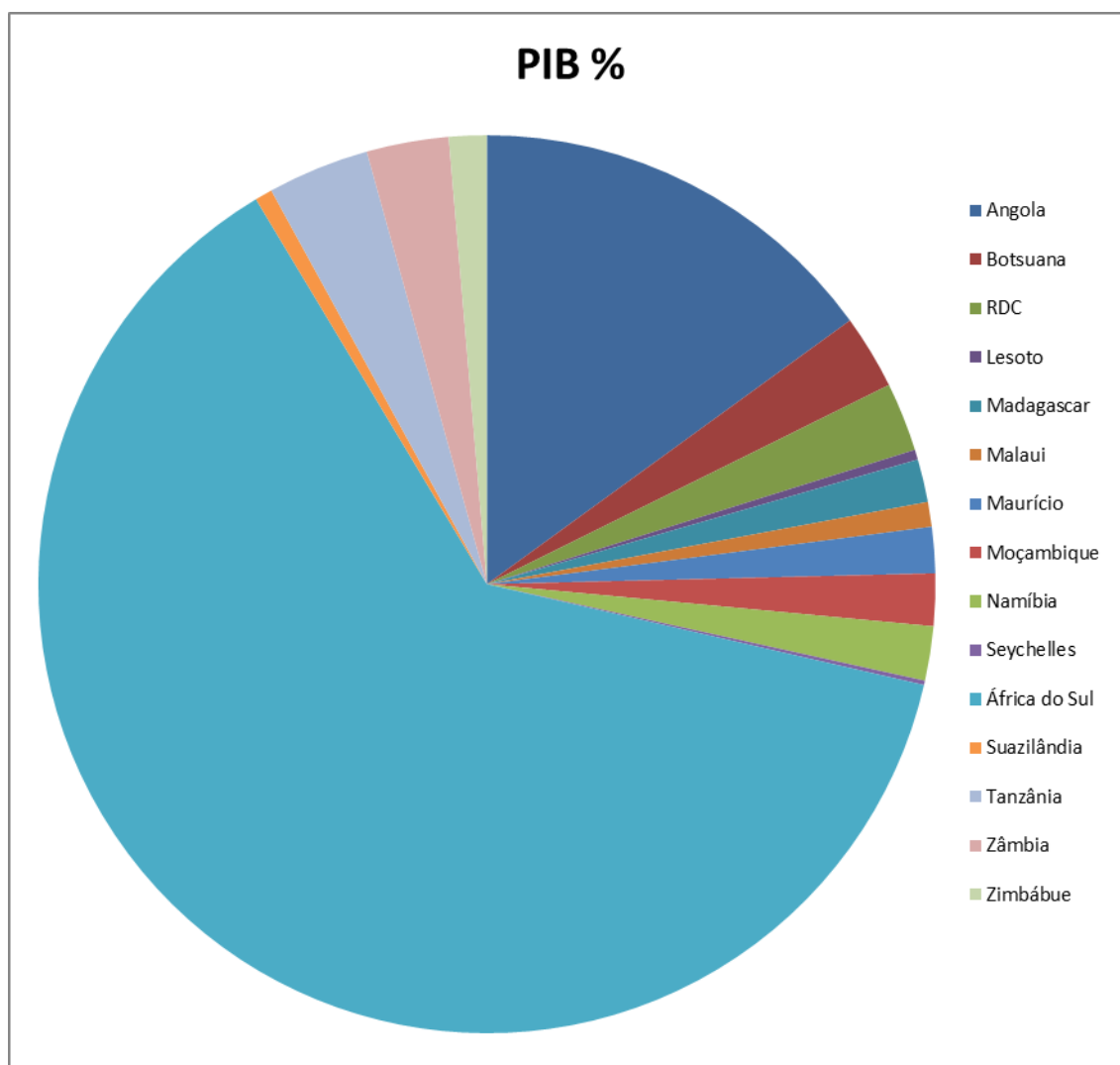


Gráfico 2: Composição do PIB da SADC (Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SADC Statistics Yearbook 2011)

Um terceiro problema enfrentado pelos países da SADC, e da África em geral, para avançar no processo de integração são as receitas. Grande parte dos países tem nas tarifas aduaneiras uma parcela importante da arrecadação do governo e, portanto, as reduções tarifárias fruto da integração econômica podem significar uma redução expressiva das receitas governamentais. Além disso, como destacam Kalenga e Elago (2007), muitos países tem suas estruturas tarifárias bastante simplificadas, com tarifas quase únicas, já que o intuito é facilitar a arrecadação, e não utilizar as tarifas aduaneiras como parte da política industrial do país; é o caso, por exemplo, da República Democrática do Congo. Contrastam, assim, com a África do Sul, por exemplo, que possui estrutura tarifária bastante complexa, assim como os demais membros da SACU.

A questão das receitas é acentuada pela própria estrutura econômica dos países. Segundo os dados da SADC (2011), quase metade do PIB da região é composto por três setores: mineração (15,5%), comércio, restaurante e hotéis (15,0%) e finanças, seguros, setor imobiliário e outros (15,6%). A indústria vem apenas em quinto lugar, com menos de 12% do PIB. As commodities sofrem, significativamente, com as variações no mercado internacional, tornando as economias mais vulneráveis a choques externos. O fortalecimento do setor industrial é de grande relevância para a promoção de uma economia mais estável, que, aliada ao crescimento dos mercados internos, garantiria as condições mínimas para alcançar o desenvolvimento econômico duradouro. Segundo Farley (2008), as economias da SADC são muito similares: especializadas em um produto e com produção industrial muito limitada. Para o autor, o que aconteceu, ao longo do tempo, inclusive na África do Sul, foi uma expansão do setor informal.

O fato do progresso da SADC, no âmbito econômico, ainda ser pequeno deve-se a alguns aspectos, já mencionados acima, como o tamanho dos mercados e as características das economias. Além disso, as medidas de aprofundamento da integração, em muitos casos, são temidas pelos países menores, receosos dos impactos nas suas economias e da dependência em relação à África do Sul.

Não se deve olvidar, também, a instabilidade política como fator de constrangimento à intensificação das relações econômicas. Como já mencionado anteriormente, os conflitos e as crises políticas e securitárias da região são um entrave ao aprofundamento da integração econômica. Não se pode esperar que em um ambiente de insegurança, haja um desenvolvimento socioeconômico estável. A tendência, assim, é que após a pacificação ocorrida na década de 90 e com a resolução, ou pelo menos, melhora das crises políticas ainda existentes, o contexto da África Austral permita um direcionamento dos esforços para o âmbito econômico, sempre visando o desenvolvimento.

### 5.2.2 Projetos de desenvolvimento

As condições de infraestrutura são um dos principais problemas que entram o desenvolvimento econômico, não só da África Austral, mas do Continente Africano como um todo. A região da África Austral, contudo, apresenta a melhor situação de

infraestrutura em comparação com as demais regiões africanas, tanto em transportes, como telecomunicações e energia.

De acordo com Ranganatham e Foster (2011), entre 2003 e 2007, a melhora na infraestrutura contribuiu com, aproximadamente, 1,2 ponto percentual do crescimento do PIB na África Austral. A maior contribuição, contudo, é devido ao crescimento da telefonia móvel, seguido das estradas. Além disso, a precária infraestrutura de energia teria contribuído para reduzir o crescimento em 0,2 ponto percentual.

Ainda segundo os autores, se a região melhorasse a infraestrutura para o nível do que temos em Maurício (que seria o país com melhor infraestrutura no Continente), o impacto no crescimento do PIB per capita seria de 3 pontos percentuais. Deve restar claro que os investimentos necessários para a melhora da infraestrutura não são equilibrados, nem do ponto de vista dos setores, nem dos países. Como será visto ao longo desta seção, algumas áreas de infraestrutura são mais deficientes e/ou geram um impacto maior no desenvolvimento que outras e, por consequência, necessitam maiores investimentos. No tocante aos países, as diferenças residem nos níveis de gastos já dispendidos, atualmente, em infraestrutura: quanto mais baixos são, maior a necessidade do país ampliar seus investimentos para alcançar o nível regional necessário.

#### 5.2.2.1 Transportes

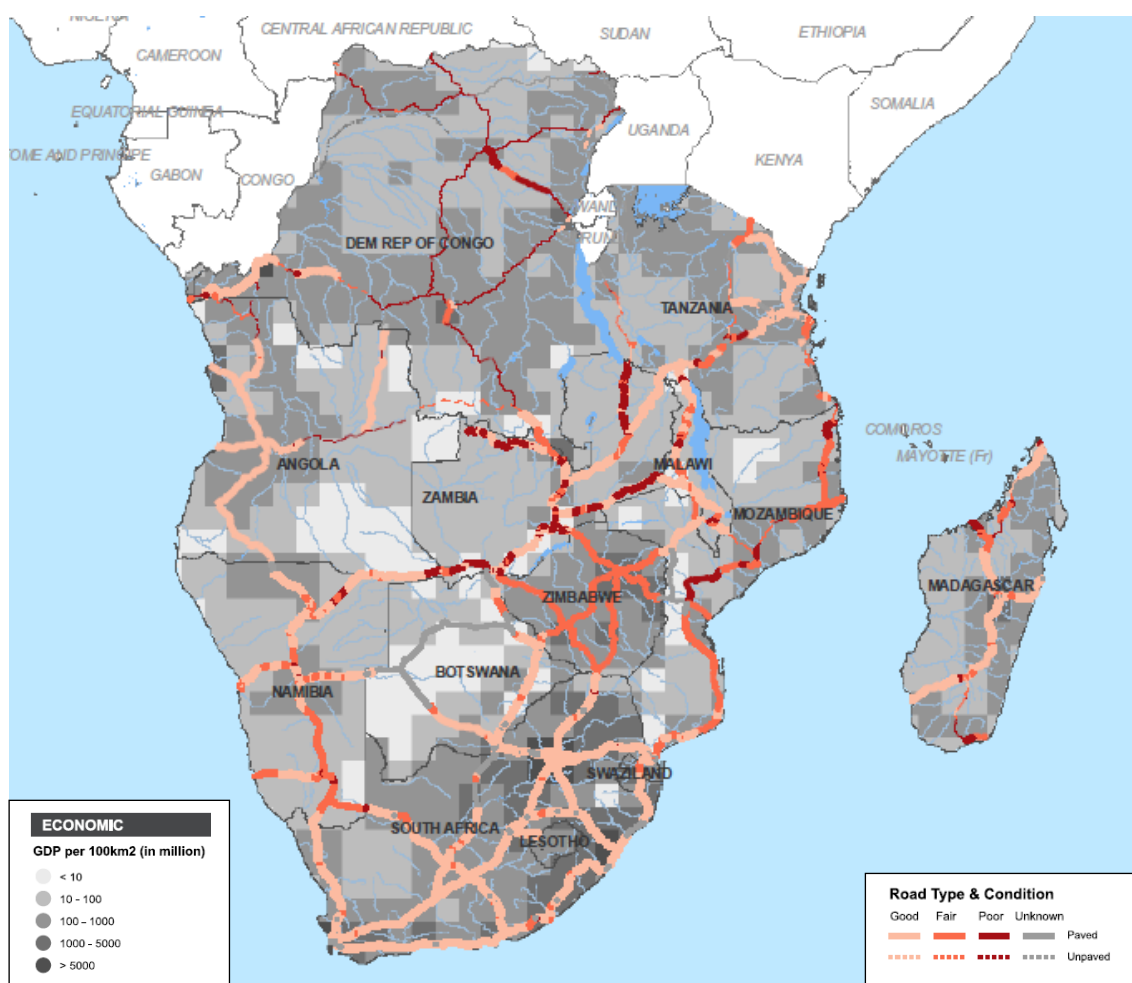
Um dos principais problemas de infraestrutura na África é o transporte de superfície. Já foi mencionado que a infraestrutura de transporte no Continente, em grande medida, é uma herança do período colonial e que, portanto, foi construída para escoar produtos de algumas colônias até os portos, sem preocupar-se com a ligação entre as regiões dentro do Continente. O resultado disso é um transporte de superfície caro e lento, mesmo se comparado a outras regiões em desenvolvimento.

Assim como no contexto geral de infraestrutura, no tocante ao transporte terrestre, a África Austral apresenta a melhor condição da África. Mesmo assim, o setor ainda carece de melhoras. A principal rota de transporte da região é o corredor entre o porto de Durban, na África do Sul, até o porto de Dar-Es-Salaam, na Tanzânia. Esses são os dois principais portos de escoamento utilizados pelos países da região e, nada obstante existam outras opções, elas são usadas em escala muito menor, especialmente,



segundo Ranganatham e Foster (2011), devido às condições de infraestrutura entre Angola e Moçambique.

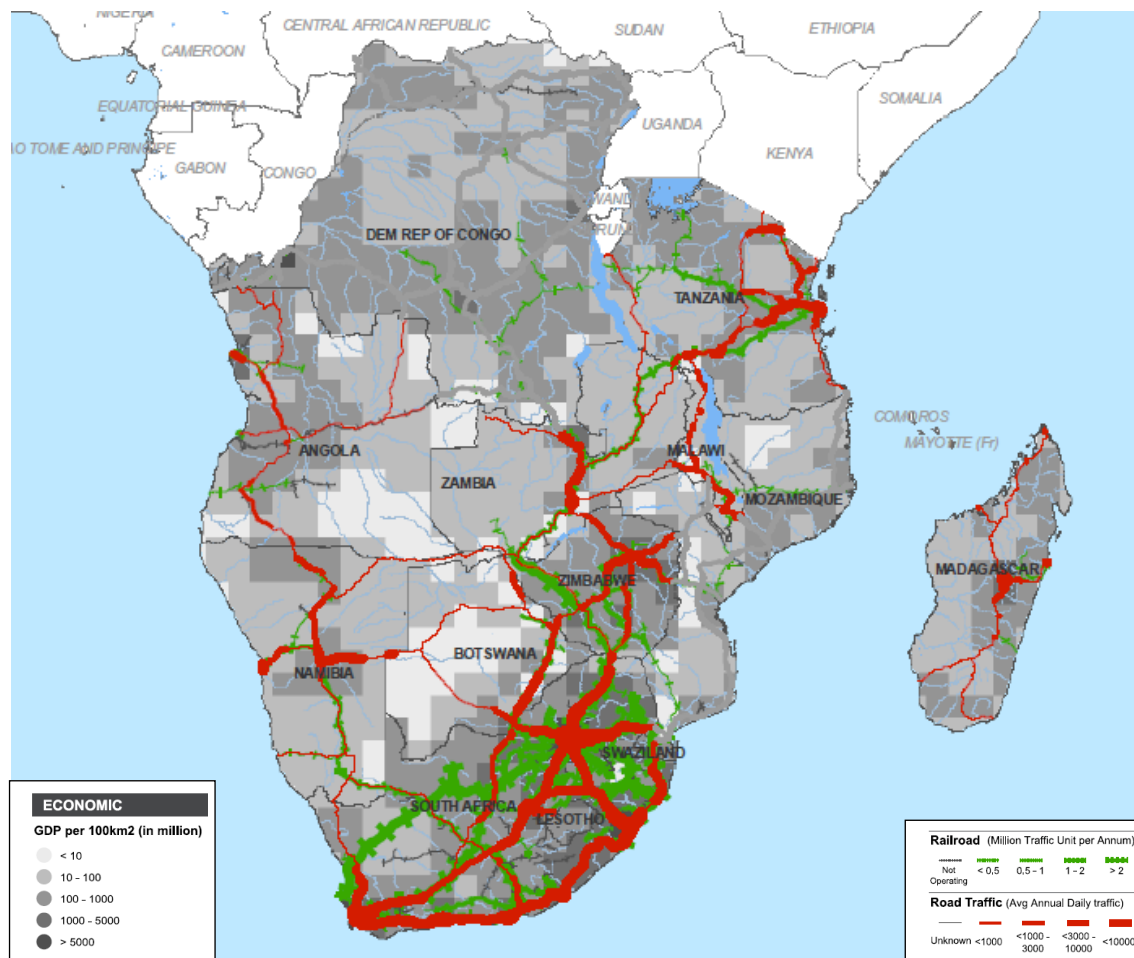
Grande parte dos deslocamentos da região dispõe tanto de opções de estradas quanto de ferroviárias. O transporte pelas ferrovias tem um custo inferior, mas é mais lento do que o pelas estradas. As estradas da região, mesmo considerando apenas as que ligam capitais, ainda são bastante precárias e tem condições variáveis de acordo com o país. Segundo a AICD (2011), alguns países têm 100% de estradas pavimentadas, como Namíbia e Botsuana, enquanto na Tanzânia esse número cai para 60% e na República Democrática do Congo, 18%.



Mapa 8: Situação nas Rodovias na SADC (Fonte: Adaptado de AICD (2011))

As ferrovias, por sua vez, apresentam uma situação mais positiva, com, inclusive, um padrão único de bitola, fator essencial para a integração do transporte ferroviário na região. De acordo com os dados apresentados por Ranganatham e Foster

(2011), as ferrovias na África Austral transportam mais carga do que todas as demais regiões da África somadas. Essa intensidade no uso das ferrovias, contudo, está centrada na África do Sul e no Zimbábue.



Mapa 9: Volume de cargas transportadas nas ferroviárias e nas rodovias na SADC (Fonte: Adaptado de AICD (2011))

Segundo Ranganatham e Foster (2011), os principais fatores que elevam os custos do transporte terrestre na África Austral são os atrasos no cruzamento das fronteiras e nos processos de aduana. A demora nos transportes, um dos fatores de custo, poderia ser significativamente reduzida se tivéssemos uma modernização das ferrovias, já que, como foi visto, existe a capacidade de transporte, mas, por ser mais lento, é preterido em relação às estradas.

Um dos principais problemas no transporte de mercadorias permanece sendo os países sem saída para o mar. A questão envolve dois fatores: a já mencionada

precariedade do transporte terrestre em algumas regiões, o que compromete o escoamento dessas mercadorias até a costa; e a situação dos portos. Os portos de Durban, África do Sul e Dar Es Saalam, na Tanzânia são os mais utilizados, nada obstante a região disponha de vários outros portos que poderiam dividir o fluxo de cargas, otimizando, assim, os deslocamentos terrestres. A preferência por alguns portos está relacionada à eficiência, o que, por sua vez, poderia ser melhorado com novos projetos e reformas.

#### 5.2.2.2 Energia

A energia é um dos setores de infraestrutura no qual as políticas de integração e gestão coletiva dos recursos tem um maior impacto na região da África Austral, tendo em vista que a geração e a distribuição de energia é um tema, especialmente se considerarmos as características geográficas da região, naturalmente transnacional. Nas palavras de Stephan *et al* (2006:303),

Mais do qualquer outro recurso, água, talvez, melhor demonstre a ideia da África Austral como uma região e não como uma coleção de Estados autônomos demarcados por limites arbitrários. Isto porque os recursos hídricos da África Austral são compartilhados por todos os países, com áreas de drenagem das 15 maiores bacias hidrográficas cobrindo cerca de 70% da superfície terrestre da região (Tradução nossa).<sup>181</sup>

Além disso, com a expansão do comércio esperada na região, a infraestrutura energética, se não ampliada, pode configurar-se como um gargalo importante no desenvolvimento da África Austral.

A geração de energia, assim, no caso da África Austral, necessariamente passa pela gestão das reservas hídricas. Assim como a distribuição dos recursos hídricos não é igual entre os países, a utilização também não o é. Países com uma economia mais baseada em atividades com maior demanda de água e energia elétrica e/ou mais populosos, naturalmente, terão uma necessidade maior de empregar recursos hídricos. Essa situação, se não for gerida coletivamente, pode levar, em última instância, a um conflito entre os países da região.

---

<sup>181</sup> More than any other resource, water perhaps best demonstrate the idea of southern Africa as a region rather than as a collection of autonomous states demarcated by arbitrary boundaries. This is because the water resources of southern Africa are shared by all countries, with the drainage areas of the 15 major river basins covering as much as 70 per cent of the region's land surface.

Ainda na década de 90, a preocupação da SADC com a gestão coletiva dos recursos hídricos e a necessidade de abandonar o sistema de acordos bilaterais adotado até então fica evidente com a assinatura do Protocolo sobre Sistemas de Curso de Água Compartilhados (PSWS<sup>182</sup>) em 1995. O Protocolo foi criado para fazer a gestão das quinze bacias hidrográficas presentes e compartilhadas na região<sup>183</sup>, como pode ser visto no mapa 10 e, em 2000, foi revisado.

O Protocolo estabelece, entre seus objetivos, a promoção da harmonização e do monitoramento das legislações e políticas concernentes ao desenvolvimento, conservação, proteção e alocação dos recursos hídricos compartilhados; a utilização sustentável e racional dos recursos hídricos; e a promoção e facilitação do estabelecimento de acordos e instituições para o gerenciamento dos recursos hídricos compartilhados.

Do ponto de vista institucional, destaca-se a previsão da criação das Instituições de Sistemas de Curso de Água Compartilhados<sup>184</sup>. Tais instituições teriam a função mais específica de, de acordo com os princípios e objetivos do Protocolo, fazer a gestão de uma determinada bacia hidrográfica. Elas seriam criadas a partir de acordos entre os países banhados pelo curso de água em questão. Atualmente, já foram estabelecidas seis instituições: Comissão Internacional da Bacia do Congo-Oubangui-Sangha<sup>185</sup>; Comitê Técnico Conjunto Permanente Cunene<sup>186</sup>; Comissão do Curso do Limpopo<sup>187</sup>; Comissão Permanente de Água da Bacia do Rio Okavango<sup>188</sup>; Comissão do Rio Orange-Senqu<sup>189</sup>; Comissão do Curso do Zambezi<sup>190</sup>.

---

<sup>182</sup> Do inglês, Protocol on Shared Watercourse System.

<sup>183</sup> As negociações que culminaram com a assinatura do Protocolo, em 1995, segundo Stephan et al (2006), começam três anos antes, inicialmente, com o intuito de resolver o problema de gerenciamento da Bacia do Rio Zambezi e, após, decidiu por adotar um solução mais ampla, que abarcasse as outras bacias também.

<sup>184</sup> Do inglês, Shared Watercourse Institutions.

<sup>185</sup> Rio Congo, nos países: República Democrática do Congo, Congo, Camarões e República Centro-Africana.

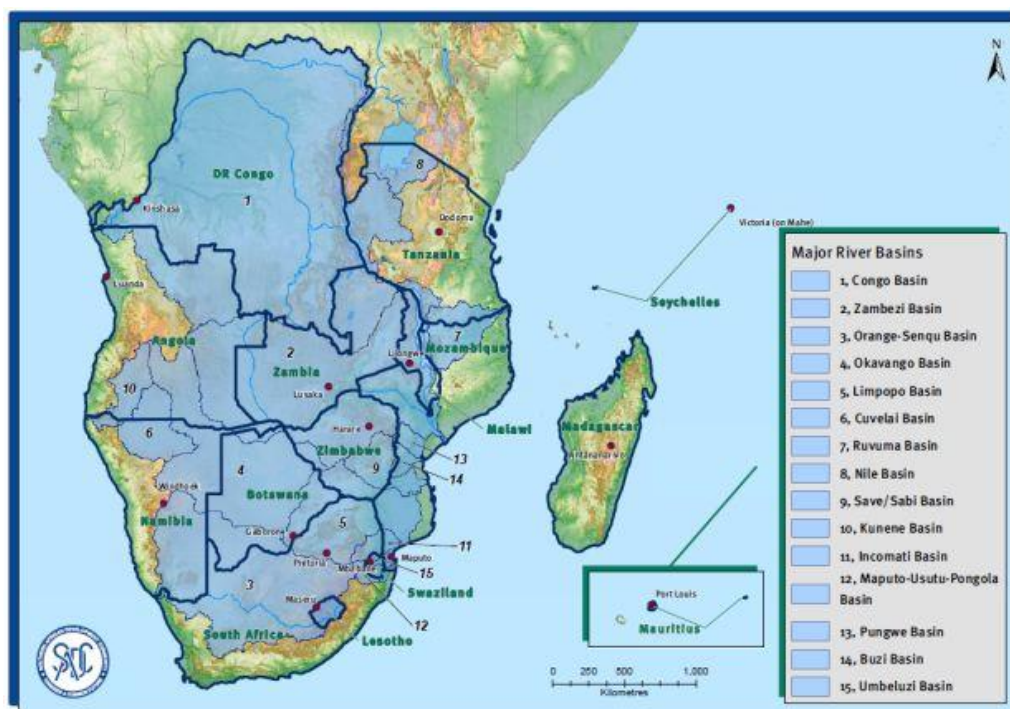
<sup>186</sup> Rio Cunene, nos países: Angola e Namíbia.

<sup>187</sup> Rio Limpopo, nos países: Botsuana, Moçambique, África do Sul e Zimbábue.

<sup>188</sup> Rio Okavango, nos países: Angola, Botsuana, Namíbia e Zimbábue.

<sup>189</sup> Rio Orange-Senqu, nos países: Botsuana, Lesoto, Namíbia e África do Sul.

<sup>190</sup> Rio Zambezi, nos países: Angola, Botsuana, Malawi, Moçambique, Namíbia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.



Mapa 10: Bacias Hidrográficas da SADC (Fonte: sítio da SADC)

Para Stephan *et al* (2006), a importância do Protocolo vai além da questão energética. O Protocolo seria um marco importante, um indicativo de que os países da SADC podem cooperar, de maneira eficiente, em setores técnicos. Além de criar um guarda-chuva legal para o desenvolvimento de projetos no âmbito dos recursos hídricos, a assinatura do PSWS, assim, foi um reconhecimento da necessidade dos países de atuarem conjuntamente em determinados setores e uma afirmação da SADC como uma iniciativa de integração que visa o desenvolvimento e não, meramente, a liberalização comercial.

O Protocolo teria trazido, ainda, mais dois benefícios para a integração e para o desenvolvimento da África Austral de modo mais amplo. O primeiro, sempre destacado por Stephan *et al* (2006), diz respeito à construção de uma identidade regional: a cooperação mais estreita, ainda que em setores técnicos como os recursos hídricos, contribuiria positivamente para criar um senso de identidade comum. Um resultado mais prático é uma atração maior para os investimentos no setor. Após a assinatura e entrada em vigor do PSWS, vários projetos com parcerias de investidores estrangeiros, agências e organizações internacionais passaram a ser desenvolvidos, refletindo o maior nível de segurança que as regulamentações do Protocolo trazem para o setor.

Vale destacar, ainda, o fato de que as questões energéticas, em especial dos recursos hídricos, estão sendo tratadas através de Protocolos e outros órgãos de cooperação e não no âmbito dos Chefes de Estado (na Cúpula da SADC, por exemplo). Isso, de acordo com Turton (2001), seria um indicativo positivo de que o tema ainda não foi securitizado<sup>191</sup>, ou seja, a questão dos recursos hídricos ainda pode ser tratada pelos meios políticos tradicionais; a securitização do tema seria o resultado da falha desses meios.

Retomando a questão mais específica da energia, a SADC goza de uma alta capacidade de geração de energia, superior às outras regiões da África, mas tem sérios problemas na distribuição. Além disso, o custo dessa energia é bastante elevado. O potencial de geração de energia na região da África Austral, segundo Stephan *et al* (2006), é subutilizado, especialmente no âmbito dos recursos hídricos; a criação de uma estrutura de geração e comércio regional de eletricidade, assim, seria mais do que natural.

Um dos principais projetos no tocante à energia é o Pool Energético da África Austral (SAPP<sup>192</sup>). O SAPP foi criado em 1995, unindo concessionárias de energia de nove países da África Austral, com o intuito de, através da cooperação, reduzir os custos e manter a rentabilidade da geração e distribuição de energia. Atualmente, concessionárias de 12 Estados fazem parte do SAPP: Moçambique, Botsuana, Malawi, Angola, África do Sul, Lesoto, Namíbia, República Democrática do Congo, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

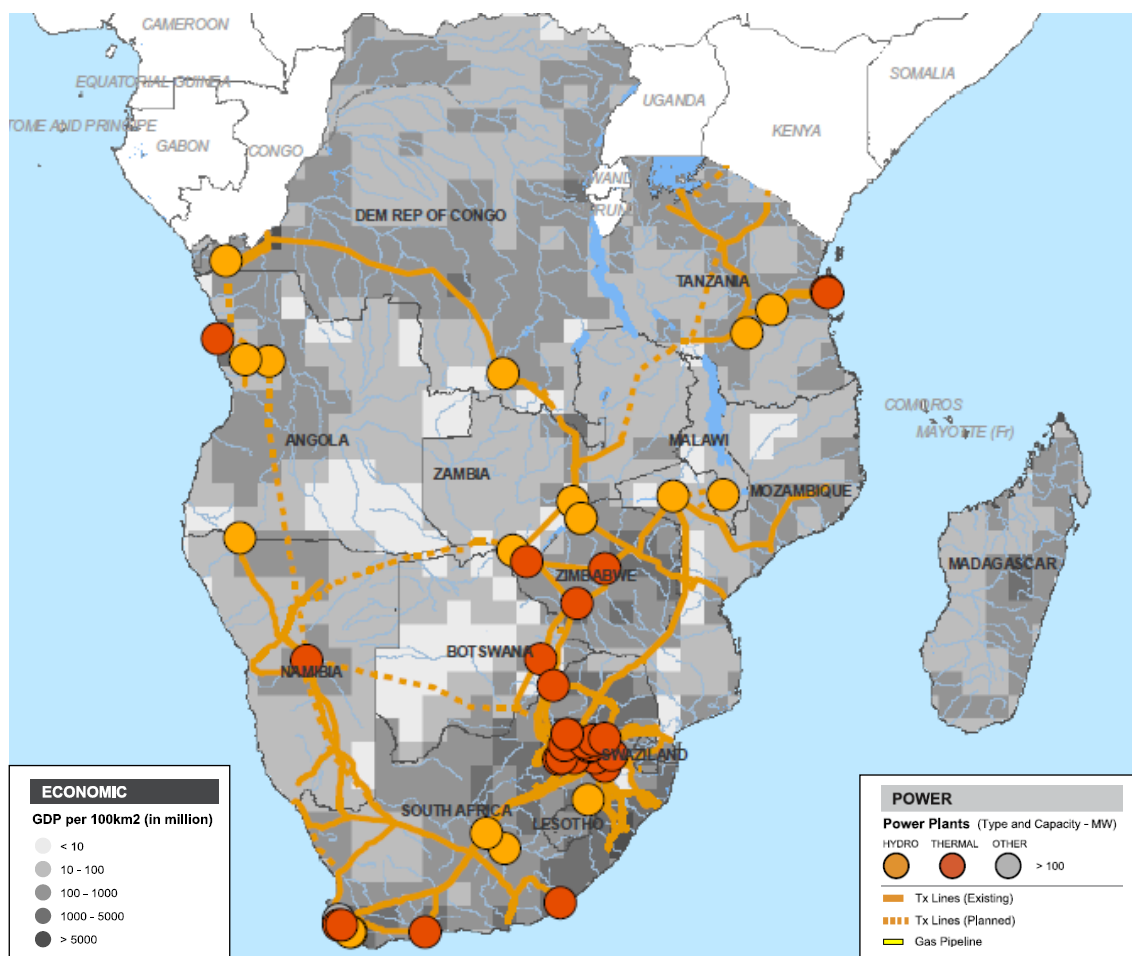
De maneira geral, os objetivos do SAPP estão relacionados à garantia de uso mais eficiente dos recursos energéticos e o fornecimento de energia mais abrangente. Figuram entre os objetivos, por exemplo, harmonizar as relações entre as concessionárias membro e facilitar o comércio transfronteiriço de eletricidade; ampliar o acesso à energia nas comunidades rurais; e proporcionar um fórum para o desenvolvimento de um sistema elétrico interligado seguro e estável na África Austral.

---

<sup>191</sup> A securitização de um tema ocorre quando ele se torna tão urgente e importante que não deve ser exposto aos trâmites normais da política, ao invés disso deve ser tratado pelos líderes políticos como uma questão de prioridade.

<sup>192</sup> Do inglês, Southern African Power Pool.

Assim como o Protocolo gera um impacto que vai além do aspecto da gestão dos recursos hídricos, o SAPP também tem efeitos positivos no processo de integração de um modo geral. Para Stephan *et al* (2006), com a transferência da cooperação e da coordenação do nível estatal para o regional, através das concessionárias, o desenvolvimento do setor ficou isolado, ou, pelo menos, mais distante, dos problemas de segurança e de rivalidades entre os líderes da região. Além disso, o SAPP amplia a capacidade de criação de comércio e investimento entre os países membros da SADC, bem como, a exemplo do Protocolo, a atração de investimentos externos.



Mapa 11: Plantas de Geração de Energia na SADC (Fonte: Adaptado de AICD (2011))

Como ressaltam Ranganatham e Foster (2011:47):

O aprofundamento do comércio regional de energia traria benefícios econômicos substanciais para a região, reduzindo o custo marginal de longo prazo da energia. Dado que a energia é um insumo de produção fundamental para a economia, qualquer redução no nível de referência

de custos de energia estimula a produtividade e a competitividade (Tradução nossa).<sup>193</sup>

### 5.2.2.3 Tecnologia da Informação e da Comunicação

O papel da tecnologia nos processos de integração cresceu ao longo dos anos, tendo em vista o próprio aprofundamento desses processos e o uso da tecnologia como instrumento de crescimento econômico. Segundo Akpan-Obong e Parmentier (2007), a relação entre tecnologia da informação (TI) e integração é bidirecional: a TI facilita a integração que, mais aprofundada, também gera mais desenvolvimento regional, o que, por sua vez, leva a um maior desenvolvimento tecnológico. Visto sob outra perspectiva, TI é tanto um agente direto de desenvolvimento quanto um facilitador da integração, que, por sua vez, promove o desenvolvimento econômico.

Além disso, a relação entre TI e integração também envolve outro aspecto: o da construção de capacidade estatal. Na perspectiva de Goulden e Msimang (2005), podemos analisar a cooperação regional como um instrumento de construção da capacidade estatal. Muitos Estados membros da SADC enfrentam problemas de capacidade estatal e da própria construção e manutenção de corpo burocrático qualificado. De acordo com os autores, esse problema ocorre, entre outras coisas, devido a dois fatores: o primeiro, mais relacionado à insuficiência de recursos humanos, seria a dificuldade de competir com as instituições privadas, que ofereceriam melhores condições para os profissionais, o que comprometeria a formação de *staff* especializado. O segundo aspecto seriam as próprias instituições e legislações ainda pouco desenvolvidas, o que, por sua vez, dificulta a implementação de reformas e torna necessário que os países façam grandes adaptações às determinações da SADC para adequá-las aos seus contextos institucionais domésticos.

A infraestrutura de telecomunicações na região da SADC ainda é bastante precária. Segundo dados de 2001, apresentados por Goulden e Msimang (2005), para uma população de, aproximadamente, 206 milhões, existiam apenas 6,3 milhões de

---

<sup>193</sup> Deepening regional power trade would bring substantial economic benefits to the region by reducing the long-run marginal cost of power. Given that power is a key production input to the economy, any reduction in the reference level of power costs spurs productivity and competitiveness.



linhas de telefone fixo e 13,2 milhões de telefonia móvel. Os dados atualizados<sup>194</sup>, de acordo com a ITU (2007), mostram uma população de 277 milhões de habitantes, 6,4 milhões de linhas de telefone fixo e 74 milhões de telefonia móvel. Como é possível notar, a telefonia fixa desenvolveu-se muito pouco, especialmente se comparada ao grande avanço dos celulares. Além disso, devemos considerar as grandes diferenças existentes entre os países membros, como é possível visualizar na Tabela 12, e as próprias diferenças internas dos países, entre as regiões urbanas e rurais. Como destaca Jensen (2003), se considerarmos a média de todos os países africanos, em torno de 75% das linhas de telefone encontram-se na capital e a difusão de serviços de TI para as áreas rurais é freada pela falta de energia elétrica.

|                 | Telefones<br>por 100<br>hab. | Celulares<br>por 100<br>hab. | Internet<br>por 100<br>hab. |
|-----------------|------------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| Angola          | 1,59                         | 46,69                        | 10,00                       |
| Botsuana        | 6,85                         | 377,90                       | 7,70                        |
| Rep. Dem. Congo | 0,06                         | 17,21                        | 0,72                        |
| Lesoto          | 1,79                         | 32,18                        | 3,86                        |
| Madagascar      | 0,83                         | 39,79                        | 1,70                        |
| Malawi          | 1,07                         | 20,38                        | 2,26                        |
| Maurício        | 30,20                        | 92,80                        | 24,90                       |
| Moçambique      | 0,38                         | 30,88                        | 4,17                        |
| Namíbia         | 6,66                         | 67,21                        | 6,50                        |
| Seychelles      | 25,48                        | 135,91                       | 41,00                       |
| África do Sul   | 8,43                         | 100,48                       | 12,30                       |
| Suazilândia     | 3,71                         | 61,78                        | 8,02                        |
| Tanzânia        | 0,39                         | 46,80                        | 11,00                       |
| Zâmbia          | 0,69                         | 37,80                        | 6,74                        |
| Zimbábue        | 3,01                         | 59,66                        | 11,50                       |

<sup>194</sup> Deve-se considerar que o número de países membros da SADC passou, no período, de 14 para 15, com a entrada de Madagascar e que, portanto, uma parcela desse aumento deve ser creditada ao aumento global da população.

Tabela 12: Serviços de Telecomunicação na SADC (Fonte: Elaboração própria com base nos dados de ITU, 2010)

Os dados sobre uso e disponibilidade de computadores e internet também são bastante ruins, apesar de países de outras regiões da África, apresentarem dados ainda piores. Como ressaltam Ranganatham e Foster (2011), o acesso à tecnologia da informação e comunicação na SADC é bastante superior a outras regiões, apesar dos serviços terem um custo muito elevado. Ainda de acordo com Goulden e Msimang (2005), estima-se que 3,4 milhões possuam computadores e que, destes, apenas 900 mil sejam usuários de internet. Os dados de 2007 da ITU apontam para, aproximadamente, 2,8 milhões de usuários, um crescimento bastante expressivo.

A partir dos anos 2000, avanços significativos ocorreram no setor das telecomunicações, especialmente no setor privado, fruto de reformas liberalizantes e privatizações. Essa nova configuração da prestação de serviços de telecomunicação nos países da SADC, com uma maior participação de agentes privados e maior concorrência, de acordo com Goulden e Msimang (2005), torna ainda mais importante o papel das agências reguladoras. Nesse sentido, retoma-se o já mencionado problema dos países africanos de construção da capacidade estatal.

É imperativo mencionar o papel da Associação de Reguladoras de Telecomunicações da África Austral (TRASA<sup>195</sup>), fundada em 1997, no âmbito da SADC. Os objetivos da criação da TRASA eram coordenar os temas de regulação no âmbito das telecomunicações, facilitar um nível de entendimento comum nos assuntos de regulação e maximizar a utilização dos recursos escassos em áreas específicas das telecomunicações (GOULDEN E MSIMANG, 2005). A TRASA criou grupos de trabalho com o intuito de promover o desenvolvimento regional dos temas de telecomunicações, não só no âmbito da regulação, mas também da formação de recursos humanos<sup>196</sup>. Fica clara, assim, a preocupação e o esforço conjunto em desenvolver a capacidade estatal dos membros da SADC, no que tange à infraestrutura de telecomunicações.

---

<sup>195</sup> Do inglês, Telecommunications Regulators' Association of Southern Africa.

<sup>196</sup> Entre os anos de 2005 e 2006, a TRASA passou por um plano de reformulação e mudou seu nome para Associação de Reguladores de Comunicações da África Austral (CRASA). As modificações visaram reformular as estratégias adotadas e adaptar a Associação às novas realidades do setor (CRASA, 2006).

A TRASA/CRASA deve ser vista como um modelo bem-sucedido de cooperação para regulação do setor de telecomunicações, já que promove uma uniformização dessas formas de regulação, além de incentivar e auxiliar na formação e qualificação de capital humano. Goulden e Msimang (2005) destacam, inclusive, que o modelo da TRASA/CRASA serviu de exemplo para a criação de outras associações de regulação em TI no resto da África, como foi o caso da ECOWAS<sup>197</sup> e da COMESA<sup>198</sup>. Soltane (2003) compartilha a opinião, afirmando que a SADC está um passo à frente em relação às outras regiões da África.

A atenção à infraestrutura é fundamental para o modelo de integração da SADC. A preocupação em promover o desenvolvimento socioeconômico não só implica tratar de temas políticos e securitários, mas também se debruçar sobre aspectos fundamentais para transformar o crescimento econômico em, de fato, desenvolvimento. E, especialmente no caso da África, a infraestrutura é uma questão central.

A concepção de regionalismo desenvolvimentista, na qual a SADC está inserida, enfatiza a importância dos demais aspectos além de liberalização comercial, para a promoção do desenvolvimento econômico. A integração e o incremento das estruturas de comunicação e transporte, assim, é fundamental para o processo de integração regional.

É importante retomar que, assim como na maioria dos aspectos da integração na África Austral, a infraestrutura envolve questões históricas importantes. Como já foi mencionado anteriormente, a infraestrutura presente na África Austral, e no Continente como um todo, é, em grande parte, originária do período colonial. A característica comum dessas infraestruturas, assim, é o escoamento para os portos e as poucas ligações entre os países dentro da África.

No caso específico da África Austral, tem-se uma condição particular. A maioria das colônias da região foi parte de um mesmo império colonial, o britânico; e as colônias que não faziam parte, as portuguesas, estavam fortemente relacionadas. Isso refletiu, como destaca Pereira (2007:138-9), nas ligações regionais:

---

<sup>197</sup> Economic Community of West African States.

<sup>198</sup> Common Market for Eastern and Southern Africa.

Enclaves mineradores, como os da África do Sul, Sudoeste Africano (atual Namíbia), Zâmbia, Angola e Katanga (na atual República Democrática do Congo) dinamizaram a economia regional desde os tempos coloniais e exigiram a construção de um sistema integrado de ferroviários e portos. Além disso, os polos agroexportadores da própria África do Sul, Botsuana, Rodésia (atual Zimbábue), Niassalândia (atual Malawi) e Angola também contribuíram para a interconexão das sub-regiões da África Austral e a acumulação de capital. [...] Finalmente, a crescente necessidade de energia fez com que as hidroelétricas do Rio Zambeze gerassem energia elétrica, a qual passou a ser distribuída para centros consumidores localizados em outros países, especialmente a região aurífera do Rand sul-africano. O caráter mediterrâneo de muitos dos novos Estados e de seus enclaves mineradores ou agropecuários contribuiu para a integração de redes de transporte que possuem uma lógica regional ou supranacional, e não nacional. Num plano mais geral, as redes convergem para a África do Sul, o país mais desenvolvido da região.

O fato de a África do Sul passar a integrar a SADC, assim, significa, também, uma retomada dos fluxos históricos já existentes durante o período da colonização. A centralidade da África do Sul não se restringe ao seu papel econômico e político, envolvendo as próprias rotas de comércio e de ligação da região. Resta claro porque um dos grandes desafios da SADC, como já visto, é desafogar os portos sul-africanos e fortalecer os demais corredores existentes na África Austral.

Além disso, deve-se lembrar que o processo de integração na África Austral, assim como em grande parte do Continente, também é o processo de (re)construção desses Estados. Nesse sentido, o desenvolvimento das infraestruturas que, como já foi visto, são, historicamente, transnacionais é um fortalecimento simultâneo dos Estados e da integração.

Retomando a relação entre desenvolvimento socioeconômico e segurança, algumas considerações merecem ser feitas. A comparação de indicadores isolados não é suficiente, como já foi visto, para analisar uma relação tão complexa e de casos variados como a que está sendo tratada nesse trabalho. Sendo assim, são de fundamental importância as investigações qualitativas feitas sobre a situação dos países e da região como um todo. Com esse panorama mais amplo e qualificado, aliado às considerações teóricas já realizadas, é possível vislumbrar essa relação de maneira clara.

A instabilidade doméstica e os problemas de segurança, como lembram Francis (2006), Buzan e Hansen (2009) e Hentz (2005), são um entrave para o desenvolvimento socioeconômico dos países. Adotando um conceito mais amplo, aspectos do

desenvolvimento estão incluídos nos novos temas de segurança. Tem-se, assim, uma relação intrínseca entre segurança/estabilidade e desenvolvimento socioeconômico. No caso dos países da África Austral, e do processo de integração da SADC, essa relação ganha contornos bastante claros.

Excetuando o caso da República Democrática do Congo, que, como já explicado, não é uma questão que se resume a região e organização estudadas, o Zimbábue é um caso ilustrativo da situação dos países na região. O Zimbábue abriga a principal crise político-securitária entre os países da SADC e, conseqüentemente, o principal desafio ao processo de integração. O país apresenta um dos piores índices de PIB per capita e IDH, indicando o impacto da instabilidade no desenvolvimento do país. Uma observação específica, contudo, merece ser feita, a tendência dos indicadores é a mesma: tanto os índices da Freedom House e do Banco Mundial, quanto o PIB per capita, tiveram uma tendência de piora até 2008/2009, quando passaram a melhorar.

No outro lado do espectro, temos Angola. Apesar de figurar entre os países que ainda apresentam crise/conflito em seu território, Angola, evidentemente, está passando por um período de pacificação que se iniciou em 2002, com os acordos de paz que deram fim a mais de quarenta anos de conflito, se considerados a guerra de independência e a guerra civil. Essa mudança se confirma com os indicadores, que iniciam a tendência de melhora em 2002/2003 e trazem desempenhos muito expressivos, com o maior crescimento percentual do PIB per capita e maior média de crescimento no IDH entre os países da região.

Os casos do Zimbábue e de Angola ajudam a evidenciar essa relação necessária entre estabilidade político-securitária e desenvolvimento socioeconômico. Não se deve esperar que, em um ambiente de insegurança, instabilidade e conflito, a economia e as condições de vida prosperem. Tratando-se da África Austral, essa consideração deve ser estendida para o vizinho, afinal, os problemas de segurança são tradicionalmente intra-estatais, mas as implicações, sem dúvida, são regionais. Reside, aí, a grande importância de uma organização regional para tratar, não só da integração econômica, mas dos problemas políticos e de segurança, auxiliando os países a consolidar suas instituições democráticas e, assim, garantindo um ambiente possível para o desenvolvimento socioeconômico conjunto e duradouro desses países.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: AVANÇO OU RETROCESSO?

A SADC é uma organização que surge na década de 80 e que, ao longo dos anos, sofreu mudanças importantes, tornando-se uma das principais comunidades econômicas regionais da África e um âmbito de discussões e de implementação de projetos políticos e econômicos de importância singular para os países da África Austral.

A análise das possibilidades da SADC de continuar a contribuir significativamente no desenvolvimento da região da África Austral a partir de uma estratégia integracionista, necessariamente, passa pela consideração do papel da África do Sul nesse contexto. A SADC, como foi tratado anteriormente, foi criada, entre outros motivos, para reduzir a dependência dos países da região em relação à economia sul-africana. O ingresso da África do Sul na Comunidade, contudo, altera essa perspectiva, colocando a principal economia da região como parte desse processo de integração.

Além do fator econômico, a África do Sul é também uma liderança política importante, de expressividade não só na África, vide a sua aproximação com Índia e Brasil através do fórum IBAS e a própria inclusão na sigla BRICS, que identifica as economias emergentes, junto com seus parceiros do IBAS, mais Rússia e China. A posição da África do Sul, assim, deve ser considerada para a compreensão do papel que a SADC pode desempenhar na África Austral.

A percepção dos demais países em relação à economia da África do Sul é um aspecto a ser considerado. A ideia de que a África do Sul está em uma posição superior, no âmbito econômico, gera desconfiança nos seus parceiros da SADC. Nesse sentido, Stephan *et al* (2006) destacam a questão dos investimentos: as empresas sul-africanas que têm investimentos nos outros países da região são vistas, em alguns casos, como ameaças às empresas domésticas, evidenciando a percepção de que a África do Sul não é uma parceira igualitária. Outro componente dessa desconfiança, como já foi mencionado anteriormente, envolve a relação da SADC com a UA, no tocante ao papel de protagonismo da África do Sul no NEPAD e a destinação de recursos para esses projetos.

Os aspectos políticos da relação África do Sul e demais países da SADC também são permeados, muitas vezes, pela dúvida e pela suspeita. O histórico da

política externa sul-africana, especialmente durante o período do *apartheid*, bem como a sua posição de liderança política na região levam a uma tensão na participação da África do Sul na SADC. As ações de Pretória, assim, são percebidas pelos demais países, em muitos dos casos, como um exercício de hegemonia regional. Exemplo disso, como lembra Tavares (2011), é a atuação da África do Sul na crise do Lesoto, já tratada anteriormente. Nesse caso, uma das motivações apontadas para a participação sul-africana na intervenção é, exatamente, “reforçar e reafirmar a África do Sul como o primeiro em uma região de desiguais (Tradução nossa)”<sup>199</sup> (TAVARES, 2011:160)

A própria posição da África do Sul na União Africana, como já visto anteriormente, é um foco de desconfiança dos demais países em relação a Pretória. A posição de destaque na formulação do NEPAD e a possível preferência da África do Sul em atuar no âmbito do Continente e não da região pode ser compreendida pelos outros membros da SADC como uma postura de hegemonia regional.

Nesse sentido, é útil retomar a relação da SADC com as demais organizações africanas. No que tange o relacionamento com as demais Comunidades Econômicas Regionais é forçoso destacar a implantação, ainda em curso, da Área Tripartite de Livre Comércio SADC-COMESA-SACU. Dois aspectos positivos merecem ser evidenciados. O primeiro é o foco das ações no âmbito da infraestrutura. Como já foi mencionado, a integração na África Austral, e no Continente em geral, tem mais probabilidade de sucesso se focada na matriz desenvolvimentista o que significa, nesse caso, investimentos em infraestrutura. Sendo assim, a iniciativa da Área Tripartite reconhece essa realidade e prevê investimentos na área, identificando, assim, que não há como esperar crescimento do comércio sem infraestrutura adequada.

A questão da infraestrutura, inclusive, é um setor que tem avançado nas ações regionais na África Austral, não só no âmbito da Área Tripartite, mas também na SADC mais especificamente. Os projetos conjuntos, especialmente no setor de água e energia, não só consolidam a importância do avanço na construção da infraestrutura da região, como também são um indicativo positivo de que, de fato, os Estados membros estão dispostos a se envolver em ações regionais para solucionar problemas que, também, não se restringem às suas fronteiras.

---

<sup>199</sup> “to reinforce and reaffirm South Africa as the first among a region of unequals”.

Esse comprometimento político das lideranças da África Austral, tanto com a vertente desenvolvimentista da integração, quanto com a SADC em si, é um aspecto que não deve ser negligenciado na análise. Ainda que não seja possível mensurar essa vontade política, tampouco afirmar que ela se repetiria na tratativa de outros setores que não a infraestrutura, é um avanço significativo na construção de uma organização que, de fato, consiga gerenciar os problemas regionais e auxiliar os Estados na solução dos problemas domésticos.

O segundo aspecto positivo a ser ressaltado da criação da Área Tripartite é o avanço na resolução de um dos problemas presentes nos processos de integração da África, qual seja, a multiplicidade de participações dos Estados membros. A criação da Área Tripartite resolveria, ainda que em parte, o problema da sobreposição de Comunidades Econômicas Regionais na África Austral e Oriental, o que significa uma parcela bastante expressiva da África, tanto em termos de países, quanto de PIB.

A participação em mais de um processo de integração regional, em alguns casos com objetivos muito semelhantes, pela maioria dos países africanos envolve outro aspecto abordado ao longo do trabalho: a integração como afirmação de soberania. A construção dos Estados africanos, após a descolonização, ainda está ocorrendo, tendo em vista o quão recente foi esse processo. Desta forma, a maiorias das organizações de integração nas regiões africanas constituíram-se, e ainda se constituem, também durante esse processo.

A realidade dos países africanos, assim, é bastante particular no âmbito da visão de soberania e dos próprios mecanismos de construção do Estado. Como resalta Herbst (2000), a cooperação é a principal característica do processo de formação do Estado no Continente Africano, e não o conflito e a guerra. Isso vai ao encontro do que já foi concluído sobre os problemas de segurança na África Austral, que são, majoritariamente, questões intraestatais. Não há um grande histórico de conflito entre os países da região; a guerra tradicional, entre dois ou mais Estados, não é um evento comum na história da África pós-descolonização.

Sendo assim, é bastante plausível concluir que a participação desses Estados nos processos de integração regionais seja um caminho, também, para a formação do Estado. Alguns aspectos que são, frequentemente, tratados no âmbito regional, como a



infraestrutura e a resolução de conflitos e crises, também dizem respeito à construção desses Estados individualmente. É notório que a estrutura, tanto político-institucional quanto física, herdada da colonização não é suficiente e, em alguns casos, é até contrária às necessidades dos Estados que surgiram. Nesse caso, a via da cooperação, ou seja, a atuação conjunta com os Estados vizinhos, com o suporte de uma organização regional, é uma opção de caminho na consolidação doméstica desses Estados.

Retomando a questão da relação entre a SADC e a União Africana, é importante focar, mais uma vez, no papel da África do Sul. O seu papel de liderança na formulação do NEPAD e o seu envolvimento bastante expressivo na condução desse Plano a coloca em uma posição, quase natural, de elo entre a SADC e a União Africana o que, como já foi mencionado, não necessariamente é visto como positivo pelos demais países.

O principal receio dos outros países da África Austral em relação ao papel de Pretória na UA, provavelmente, envolve as prioridades e a condução da política externa sul-africana. Para os membros da SADC, o envolvimento da África do Sul nos projetos do NEPAD e no fortalecimento da UA é entendido, também, como uma preferência pela organização continental em detrimento da SADC. Além disso, refletiria, mais uma vez, um posicionamento da África do Sul de liderança africana. As relações SADC-UA, contudo, não se restringem à África do Sul.

A cooperação no âmbito securitário é, provavelmente, um dos eixos centrais na relação SADC-UA-NEPAD. A própria criação da SADCBRIG evidencia a importância das Comunidades Econômicas Regionais, nesse caso, a SADC, no gerenciamento das crises e outros aspectos securitários. A política da UA de concentrar nas CER's o trato dos temas de segurança vai ao encontro da percepção de que as realidades das sub-regiões africanas são significativamente complexas e que estas organizações, por estarem mais próximas e serem menores, do ponto de vista geográfico, têm maior potencial de compreensão das situações e de proposição de soluções mais adequadas a cada caso.

A SADC, como uma organização regional, tem papel fundamental na promoção de um contexto democrático e de segurança. Nada obstante a ONU seja vista como a grande responsável pela promoção da paz no mundo, são as organizações

regionais que, de fato, conhecem a realidade e estão mais aptas a agir, até mesmo, preventivamente. Como destaca Alden (2010), o próprio caso da África do Sul demonstra o quão importante é essa atuação regional; nas palavras do autor:

A África do Sul do *apartheid*, que teve suporte tácito do Conselho de Segurança da ONU, predominantemente Ocidental, para as suas políticas domésticas de segregação racial até os anos 80, falhou em obter apoio regional da Organização da Unidade Africana, dos Estados da Linha de Frente e mesmo da sua organização regional ‘natimorta’, a Constelação de Estados da África Austral. A resistência regional africana em reconhecer e implementar a posição internacional provou ser fundamental para deslegitimar o regime do *apartheid* em favor dos atores não-estatais anti-*apartheid*, em especial o Congresso Nacional Africano (CNA), assim como redefinir o princípio de não-intervenção em assuntos domésticos (Tradução nossa).<sup>200</sup> (ALDEN, 2010:3)

Nota-se, dessa forma, o quão fundamental é o papel da SADC, e das organizações sub-regionais africanas como um todo, nos temas político-securitários.

A atuação no âmbito da segurança, principalmente no gerenciamento de crises e mediação de conflitos, torna-se um imperativo para o avanço e a consolidação de um processo de integração na África, em especial na África Austral. Não se pode pensar em uma organização regional, que vise o desenvolvimento socioeconômico, e não tenha preocupação com estabilidade política e securitária da região. A separação entre aspectos de desenvolvimento e de segurança não traduz a realidade e a complexidade das relações no Continente Africano.

Do ponto de vista doméstico, é bastante claro que os países com algum problema de instabilidade política ou crise têm seu desenvolvimento prejudicado. Tendo em vista que, tais problemas, pelo menos no caso da África Austral, geram efeitos para os países vizinhos, não é difícil perceber que um processo de integração regional não pode visar o desenvolvimento da região se não almeja, também, resolver seus problemas de segurança, sejam eles intra ou interestatais.

---

<sup>200</sup> Apartheid South Africa, which had tacit support for domestic segregation policies from the Western-dominated UN Security Council up to the 1980s, failed to win regional support either from the Organisation for African Unity, the Frontline States group or even for its own stillborn regional organisation, the Constellation of Southern African States. African regional resistance to the acknowledgment and enforcement of international positions proved to be critical to de-legitimising the apartheid regime in favour of anti-apartheid non-state actors, most especially the African National Congress (ANC), as well as redefining the principle of non-intervention in domestic affairs.

Retoma-se, assim, a relação entre segurança, desenvolvimento e integração.

Como ressalta Francis (2006:113-4):

Regionalismo securitário adota a noção de construção de uma ordem regional com o intuito de promover a paz e a estabilidade e fortalecer o bem-estar nacional e regional através da ação coletiva, em específico, a ação coletiva orientada no sentido de identificar problemas com efeitos de desestabilização regional. Implícita nessa noção de regionalismo securitário está a visão de que interdependência econômica, desenvolvimento sustentável, consolidação democrática, progresso social e paz duradoura são impossíveis em um ambiente de guerras regionalizadas, conflitos armados e instabilidade política (Tradução nossa).<sup>201</sup>

Essa noção de inter-relação entre segurança, desenvolvimento e estabilidade está presente em todo o histórico de aproximação dos países da África Austral desde o período da descolonização. É forçoso lembrar, inclusive, que a percepção da necessidade de integração econômica veio após o ímpeto inicial de se integrar e de atuar de maneira conjunta para garantir a segurança e a estabilidade dos países frente às políticas sul-africanas. A preocupação com a estabilidade política, e a própria integridade dos países recém-independentes, assim, precede os anseios de se integrar economicamente.

A SADC, como organização, reconhece essa relação necessária entre segurança, desenvolvimento e integração. A adoção de uma postura mais desenvolvimentista e menos liberal data da sua criação, em 1980, evidenciada pela estratégia de divisão setorial. A percepção mais clara de que os problemas de segurança também devem ser tratados pela Comunidade e que são possíveis entraves ao aprofundamento da integração, contudo, vem no contexto das reformas do início dos anos 2000. Tanto o RISDP e o SIPO, quanto o Protocolo de Defesa, Política e Segurança evidenciam a relação entre segurança e desenvolvimento: “Paz, segurança e estabilidade política são os eixos para o desenvolvimento socioeconômico (Tradução nossa)<sup>202</sup>” (SADC, 2003:5).

---

<sup>201</sup> Security regionalism embraces the notion of building a regional order for Peace and stability and enhancing national and regional well-being through collective action, in particular, collective action geared towards addressing problems with destabilizing regional effects. Implicit in the notion of security regionalism is the view that economic interdependence, sustainable development, democratic consolidation, social progress and durable peace are impossible in an environment of regionalized war, armed conflicts and political instability.

<sup>202</sup> “Peace, security and political stability are the linchpins for socio-economic development.”

A reformulação da estrutura e, em parte, dos objetivos da SADC, é um reconhecimento da instituição de que a região abrigava um novo contexto, diferente daquele do início da década de 90, quando foi institucionalizada e, mais ainda, da sua criação em 1980. Assim como a Organização da Unidade Africana é transformada em União Africana para, entre outras coisas, conseguir auxiliar na resolução dos novos problemas que os países africanos enfrentavam, a SADC também se reestrutura para se adaptar a nova realidade da África Austral.

É notável que a África Austral passou por um processo de pacificação ao longo do final da década de 80 e década de 90. A Namíbia conquista a sua independência, indicando o enfraquecimento irreversível do regime do *apartheid* na África do Sul que se encerra, em definitivo, com a eleição do Mandela em 1994. Moçambique consegue encerrar a guerra civil que havia se iniciado ainda na década de 70. Angola também avança na tentativa de encerrar o conflito, apesar de só se concretizar em 2002. No Lesoto, o regime militar ditatorial também chega ao fim, pressionado pelo fim da Guerra Fria e do *apartheid*. E Zâmbia e Tanzânia migram para regimes multipartidários.

A própria reforma da SADC com a transição SADCC-SADC, no início dos anos 90 já evidenciava a transição em curso para um novo contexto regional:

No final dos anos 80, ficou evidente que a SADCC precisa ser fortalecida. A conquista da independência e da soberania nacional pela Namíbia em 1990 formalmente encerrou a batalha contra o colonialismo na região. Em alguns outros países, os esforços concentrados para encerrar os conflitos internos e guerras civis foram tendo resultados positivos. Na África do Sul, o processo estava em curso para acabar com o sistema desumano do *apartheid* e trazer uma garantia constitucional aceitável para toda a população da África do Sul. **Esses desenvolvimentos tiraram a região de uma era de conflito e confrontação para uma de paz, segurança e estabilidade, que permanecem pré-requisitos para a cooperação e o desenvolvimento** [Grifo nosso]. (Tradução nossa).<sup>203</sup> (SADC, 2001b:2)

---

<sup>203</sup> By the late 1980s, it became apparent that SADCC needed strengthening. The attainment of independence and sovereign nationhood by Namibia in 1990 formally ended the struggle against colonialism in the region. In some of the other countries, concerted efforts to end internal conflicts and civil strife were bearing positive results. In South Africa, the process was underway to end the inhuman system of apartheid, and to bring about a constitutional dispensation acceptable to all the people of South Africa. These developments took the region out of an era of conflict and confrontation, to one of peace, security and stability, which remain prerequisites for cooperation and development.

De um modo geral, pode-se dizer que a primeira mudança – a transição SADCC-SADC – ajustou a organização para o início da pacificação da região e a conclusão dos conflitos originados pelo processo de descolonização. A segunda reforma, em 2001, corrigiu alguns problemas fundamentais, como a estrutura do OPDS, e possibilitou a revisão para os novos desafios que os países passavam enfrentar após a resolução dos seus conflitos internos.

Cabe questionar, assim, em que medida a evolução do contexto regional da África Austral desde a criação da SADC na década de 80 evoluiu no sentido de uma comunidade de segurança. A existência de uma comunidade de segurança tem como premissa fundamental, a exclusão da possibilidade do uso da força entre os Estados, como já foi visto inicialmente. O fim do regime do *apartheid* na África do Sul, sem dúvida, foi o primeiro passo nesse sentido, tendo em vista que a política de desestabilização de Pretória era um fator de insegurança e instabilidade muito grande.

Ao longo da década de 90, no âmbito da SADC, temos o esforço para a institucionalização de um instrumento regional para a resolução dos problemas de segurança, qual seja a criação do OPDS em 1996. Sendo assim, temos um segundo indicativo da comunidade de segurança: a possibilidade de resolução das disputas de forma pacífica.

A resolução de grande parte dos conflitos no final da década de 90 e a reforma do início dos anos 2000 que, tanto fortaleceram os mecanismos institucionais da SADC quanto resolveram o problema da dupla liderança da Comunidade, incorporando o OPDS a sua estrutura e assim, também, encerrando as disputas entre as lideranças das duas Cúpulas, representam avanços claros no sentido da evolução, de fato, para uma comunidade de segurança.

Um dos principais questionamentos feitos por uma parcela dos analistas envolve, contudo, a questão dos valores comuns, que seriam, também, uma característica das comunidades de segurança e que, estariam ausentes no caso da SADC. A negação da existência de valores comuns entre os países da África Austral, todavia, parece negligenciar um fator fundamental: a história.

A própria origem da SADC está intimamente ligada a essa mobilização dos países em torno de valores fundamentais como a independência e o anticolonialismo. Nesse sentido, como destacam Cawthra, Pisani e Omari (2007:235):

No entanto, mesmo quando eles [os Estados da região] podem não se sentir diretamente ameaçados por transbordamentos de insegurança, os países da região partilham uma história de luta contra o colonialismo e o *apartheid* que é uma importante ligação ideológica: a solidariedade é um valor fundamental, e os posicionamentos são, frequentemente, comuns, por exemplo, em apoio ao governo do Zimbábue, que enfrentou desaprovação e sanções internacionais (Tradução nossa).<sup>204</sup>

É bastante claro que essa construção de valores comuns se molda com maior intensidade a partir da década de 70, com a criação dos Estados da Linha de Frente. A política de desestabilização da África do Sul sob o regime do *apartheid* pode ser entendida como um marco na formação de uma identidade dos países da África Austral que, apesar de compartilharem os valores de anticolonialismo com o resto do Continente Africano, tinham preocupações específicas da região.

A mobilização dos países da África Austral em torno da contenção das políticas da África do Sul e, mais tarde, da tentativa de redução da dependência econômica, fortaleceu a criação de um valor comum entre eles. Isso evidencia dois aspectos de grande relevância. O primeiro é a própria existência de valores comuns que, apesar de sofrerem mudanças na década de 90, já se constituem nesse momento. A segunda observação a ser feita é, mais uma vez, a origem histórica muito importante da integração na região e como esse contexto histórico condicionou uma aproximação que, desde a sua fundação, tinha preocupações com as questões securitárias.

Ao longo dos anos 90, com a resolução de alguns conflitos e o fim do regime do *apartheid* na África do Sul e seu posterior ingresso na SADC, a existência de uma ameaça comum se perde. Isso não significou, todavia, que os países da região deixaram de compartilhar valores comuns. Em primeiro lugar, a defesa da independência e da soberania dos países sempre foi um valor compartilhado pelos países africanos; no caso da África Austral, ganhou nuances específicas por causa da África do Sul, mas não foi esquecido. Em segundo lugar, esse valor mais amplo, de defesa das maiorias em

---

<sup>204</sup> Nevertheless, even where they might not be directly threatened by spillovers of insecurity, the countries of the region share a history of struggle against colonialism and apartheid that is an important ideological gel: solidarity is a key value, and ranks are often closed, for example in support of the Zimbabwean government, which has faced international disapproval and sanctions.

detrimento dos governos de minorias, e a própria condenação dos regimes ‘brancos’ e alinhados aos colonizadores, continua sendo evocado até hoje, como no caso do Zimbábue, por exemplo. Além disso, a manutenção e a evolução da SADC, mesmo que com reformas, também é um fio condutor dessa construção de valores comuns entre os países da região. O próprio ingresso da África do Sul, assim, pode ser entendido como uma adesão aos valores comuns dos vizinhos, após o abandono do regime que representava o oposto desses valores.

Essa pacificação da década de 90 encerra um período conturbado da história da África Austral e inaugura uma nova fase no processo de construção dos Estados da região e aprofundamento da integração regional: a institucionalização e consolidação das instituições democráticas. Os novos problemas e os novos desafios dos países da região conduzem para a construção de novos valores comuns que, não necessariamente, precisam significar um abandono dos valores construídos ao longo das décadas anteriores.

É forçoso retomar o papel das operações e missões conduzidas pela SADC ao longo desse tempo que, assim como os objetivos e os problemas da região, também sofreram mudanças importantes. A estrutura criada em 1996 para lidar, no âmbito da SADC e não mais sob a égide dos Estados da Linha de Frente, com as questões de segurança, inicialmente, apresentou sérios problemas de operacionalidade, como foi visto ao longo do trabalho. Esses problemas institucionais, contudo, não desqualificam a importância de algumas ações do OPDS ainda antes do Protocolo de 2001.

Exemplo dessa importância é a operação do Lesoto. Apesar de ter tido sua legitimidade questionada, em parte, devido a estrutura dupla OPDS-SADC, em parte pela liderança da África do Sul que havia encerrado o regime do *apartheid* há poucos anos, a operação trouxe resultados positivos para o país e para a região. Após a intervenção e, em parte, como efeito das decisões e acordos estabelecidos por esta, o país conquistou a estabilidade e conseguiu realizar eleições, reconhecidas como válidas.

Dois aspectos em especial devem ser considerados: a preocupação dos países da região em garantir a soberania do país em questão e a manutenção do seu governo reforçam a percepção de que o respeito à soberania é um valor comum compartilhado, o que vai ao encontro do fato de o Lesoto ter solicitado a operação. Além disso, a

demanda do Lesoto pela ação da SADC corrobora a visão de que, no caso da África, os países enxergam a participação em processos de integração como uma forma de afirmação da soberania. Nesse caso em específico, a Comunidade foi vista não só como um mecanismo de confirmação da soberania, mas também como uma forma de garanti-la. O Estado em questão, assim, reconhece o papel da organização regional como auxiliadora na resolução dos problemas políticos e de segurança da região, mesmo aqueles considerados domésticos.

As missões de observação eleitoral, que passaram a ser possíveis após as reformas do início dos anos 2000, evidenciam a importância da consolidação das instituições democráticas nessa nova fase do processo de integração na África Austral. Além disso, são um indicativo de que os valores democráticos também estão sendo construídos como valores comuns entre os países e dentro da SADC como uma organização regional. Exemplo disso são as missões de observação eleitoral na Suazilândia que, junto com o Zimbábue, representa o desafio do avanço da democratização na região.

Mais emblemático ainda, talvez, seja o caso de Madagascar, que chegou a ser suspenso da Comunidade em 2009 devido à crise doméstica e o governo não reconhecido como legítimo. Na ocasião, a SADC atuou como mediadora da crise e, recentemente, já com a normalidade restabelecida, conduziu uma missão de observação eleitoral. Tem-se, assim, no caso de Madagascar, a demonstração clara do papel da organização regional, primeiro, no auxílio à resolução da crise e, em um segundo momento, no respaldo à consolidação dessa estabilidade conquistada, através da garantia do processo democrático pelas eleições.

As missões e operações de paz da SADC, assim, também são indicativos da construção de valores comuns entre os países membros, assim como da evolução desses valores desde a década de 70, ainda antes da constituição da Comunidade. A própria evolução dos mecanismos de gestão de crises e mediação de conflitos da SADC, que passaram das tão questionadas operações na República Democrática do Congo e no Lesoto, para as bem sucedidas missões de observação na Suazilândia e em Madagascar, indica a construção, em curso, de uma comunidade de segurança.



O grande questionamento que deve ser feito e que, provavelmente, é o que vai determinar se, de fato, a SADC irá se consolidar como uma comunidade de segurança, é se os valores democráticos serão elevados a um patamar superior. Ou seja, se o respeito e a consolidação dos valores democráticos serão considerados mais importantes do que a solidariedade com antigas lideranças anticoloniais. É isso, em última instância, que deve determinar se os países da região irão, de fato, se comprometer com a resolução da dos problemas no Zimbábue.

A questão do Zimbábue leva a análise, mais uma vez, para o papel da África do Sul. Deve-se ter claro que o ingresso do país na SADC, marco na nova política externa sul-africana pós-*apartheid*, foi um processo que alterou significativamente as relações regionais. Nas palavras de Schoeman (2007:156):

De 1980 até 1994, Zimbábue foi o líder incontestado (embora informalmente) da formação regional e, junto com Botsuana, era o Estado mais forte econômica e militarmente na organização (Angola era militarmente poderosa, mas suas forças estavam presas na guerra contra os rebeldes da UNITA). A participação da África do Sul mudou essa dinâmica drasticamente – não poderia haver dúvida sobre a superioridade militar do país; seu gigantismo econômico [...]; e seu status muito alto e seu nível de popularidade internacional. Em todas as esferas, a África do Sul eclipsou a região e, em particular, o Zimbábue, com o Presidente Mugabe do Zimbábue relegado a um segundo plano, enquanto Mandela da África do Sul torna-se o favorito nos círculos internacionais (Tradução nossa).<sup>205</sup>

Ao longo da década de 90, assim, o que marcou as relações de poder na África Austral foi a polaridade entre Zimbábue – líder tradicional da luta contra o colonialismo e os regimes de minoria branca – e a África do Sul – que, com o fim do *apartheid*, emerge como nova democracia, que busca a conciliação, liderada pela figura emblemática de Mandela. Os anos 2000, contudo, indicam uma nova polarização na região.

A disputa pelo papel de liderança da África Austral está em vias de mudança. O Zimbábue, como foi visto ao longo do trabalho, é, notadamente, um dos principais

---

<sup>205</sup> From 1980 until 1994 Zimbabwe was the uncontested leader (though informally) of the regional formation, and together with Botswana it was economically and militarily the strongest state in the organisation (Angola was militarily powerful, but its forces were tied up in the war against UNITA rebels). South African membership changed these dynamics dramatically – there could be no doubt about the country's military superiority; its economic giantism [...]; and its very high status, standing, and level of popularity internationally. In all spheres, South Africa eclipsed the region and in particular Zimbabwe, with Zimbabwe's President Mugabe relegated to the sidelines as South Africa's Mandela became the favorite in international circles.

focos de tensão e insegurança da região. A figura do Mugabe já não tem mais o papel de liderança da África Austral que desempenhou no imediato pós-independência. Além disso, o país está com a economia desestabilizada, como já foi visto, e sofre, entre outras coisas, com o problema da concentração da propriedade de terra com a minoria branca. A crise política que existe no país, somada a essa fragilidade econômica, retira o Zimbábue dessa possível posição de alternativa à liderança sul-africana.

A mudança no Zimbábue, contudo, não significa que a África Austral está sob a liderança incontestada da África do Sul. Assim como a desestabilização do Zimbábue o retirou da disputa pela liderança da África Austral, a pacificação de Angola a coloca em uma posição emergente importante. Como foi visto ao longo do último capítulo, apesar de ainda apresentar contestações eleitorais pela oposição, o país iniciou um importante processo de pacificação após os acordos assinados em 2002, o que refletiu, positivamente, na economia angolana.

Com um crescimento econômico expressivo na última década, uma melhora nos índices de desenvolvimento humano e uma força militar significativa<sup>206</sup>, Angola concentra as atenções regionais, despontando como um importante polo de poder na África Austral. A história angolana, de colônia portuguesa que lutou por quinze anos pela independência, a própria guerra civil que sucedeu a descolonização e que foi palco de diversas influências regionais e internacionais – inclusive da África do Sul –, e o encerramento do conflito com a manutenção do governo do MPLA – que foi duramente combatido pela África do Sul do *apartheid* – a coloca em uma posição singular, com fortes características de liderança regional.

A liderança da África do Sul, assim, não se manterá sem desafio apesar do enfraquecimento do Zimbábue, já que Angola, ao que tudo indica, apresenta-se como uma alternativa importante a essa liderança. A própria posição da África do Sul, por vezes hesitante, amplia a possibilidade do surgimento e da ascensão de outro polo de poder de importância na região. Como destaca Kornegay (2010), Pretória, em muitas situações, adota uma postura excessivamente cautelosa com os vizinhos, apesar da superioridade econômica evidente e de o resto do mundo enxergar a África do Sul como a líder natural não só da África Austral, mas do Continente Africano como um todo.

---

<sup>206</sup> Atualmente, segundo a base de dados do SIPRI, Angola tem o maior gasto percentual do PIB com força militar da região.

Essa posição ambígua da política externa sul-africana, em parte, deriva da própria história, já que o país ainda está tentando desconstruir a imagem criada pelas políticas do *apartheid* e que, como já foi visto, ainda causa desconfiança entre os vizinhos. E, nesse aspecto, Angola está em vantagem.

As posições e a evolução das situações – doméstica e regional – de Angola e Zimbábue não só demonstram as modificações correntes na realidade e na distribuição de poder da África Austral, como também exemplificam o quão intrínseca é a relação entre os aspectos político-securitários e o desenvolvimento socioeconômico. As trajetórias opostas percorridas pelos dois países traduzem a complexidade da situação e das relações na região, demonstrando a impossibilidade de adotar uma estratégia integracionista exclusivamente econômica.

A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, sem dúvida, ao longo das mais de três décadas de existência, contribuiu e continua contribuindo para o desenvolvimento, a estabilização e a resolução dos problemas políticos e econômicos da região. Os anos 2000 parecem ter marcado o início de uma nova fase da SADC e da África Austral, na qual, após a estabilização política da região, os aspectos econômicos e de desenvolvimento poderão ser tratados com mais atenção e a integração nesse âmbito poderá ser aprofundada.

Em um cenário que indica um futuro positivo para a organização regional, têm-se os avanços na cooperação em infraestrutura, o início da implantação da Área Tripartite SADC-COMESA-EAC, as missões de observação eleitorais e, até mesmo, a expectativa de algum desenvolvimento positivo na crise do Zimbábue. O comprometimento político das lideranças da África Austral e o possível posicionamento mais afirmativo de Angola, ao lado da África do Sul, assim, sugerem que as condições políticas e econômicas, provavelmente, nunca foram tão favoráveis ao aprofundamento e a consolidação da integração na região.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALDEN, Chris. **‘A Pariah in our Midst’: Regional Organizations and the problematic of Western-designated pariah regimes – The cases of SADC/Zimbabwe and ASEAN/Myanmar.** Crisis States Research Centre/LSE, Working Paper nº73, May 2010.

AKPAN-OBONG, Patience; PARMENTIER, Mary Jane C.. **Information Communications Technologies and Regional Integration: Africa and South America.** Proceedings of the 9<sup>th</sup> International Conference on Social Implications of Computers in Developing Countries. São Paulo/Brasil, Maio de 2007.

AFRICAN UNION. ([www.au.int](http://www.au.int))

AFRICAN UNION. **Protocol on Relations between African Union and Regional Economic Communities.** Addis Abeba, 2007.

AFRICAN UNION/NEPAD. **The New Partnership for African Development Framework.** Addis Abeba, 2001.

ATMORE, A.E. Africa on the Eve of Partition. *In*: OLIVER, Roland; FAGE, J. D. (ed). **The Cambridge History of Africa. VI.** Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

ATIENO-ODHIAMBO, Elisha Stephen. Política e Nacionalismo na África Oriental, 1919-1935. *In*: BOAHEN, Albert Adu. (Ed.). **História Geral da África VII: África sob dominação colonial, 1880-1935.** Brasília: UNESCO, 2010.

AYOOB, Mohammed. Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism. **International Studies Review**, v.4, nº3, December 2002.

BACH, Daniel. Integration through Hysteresis: SACU in a comparative and contextual perspective. *In*: HANSOHOM, Dirk et al. (Eds.). **Monitoring Regional Integration in Southern Africa Yearbook. V.5.** Windhoek: NEPRU, 2005.

BANCO MUNDIAL. **African Development Indicators Database2011**. Disponível em <<http://databank.worldbank.org/data/views/variableselection/selectvariables.aspx?source=africa-development-indicators>>. Acessado em 01/09/2013.

BAUER, Gretchen; TAYLOR, Scott D. **Politics in Southern Africa: State & Society in Transition**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2005.

BEALL, Jo; MKHIZE, Sibongiseni; VAWDA, Shahid. Emergent democracy and 'resurgent' tradition: institutions, chieftaincy and transition in KwaZulu-Natal. **Journal of southern African studies**, V.31, Nº 4, 2005, p. 755-771.

BIRMINGHAM, David. Angola. In: CHABAL, Patrick. **A History of Postcolonial Lusophone Africa**. London: Hurst & Company, 2002.

BREYTENBACH, Willie. Democracy in the SADC Region: a comparative overview. **African Security Review**, v.11, nº4, 2002.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The Evolution of International Security Studies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BUZAN, Barry. How regions were made, and the legacies for world politics: an English School reconnaissance. In: PAUL, T. V. **International Relations Theory and Regional Transformation**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

CAWTHRA, Gavin. **The Role of SADC in Managing political crises and conflict – The Cases of Madagascar and Zimbabwe**. Friedrich Ebert Stiftung, FES Peace and Security Series nº2, 2010.

CHANADA, Dominic. **Regional Integration in Southern Africa: focusing on the future of SADC and SACU**. Stellenbosch: Tralac, 2010.

CHANAIWA, David. Iniciativas e resistência africanas na África meridional. In: BOAHEN, Albert Adu. (Ed.). **História Geral da África VII: África sob dominação colonial, 1880-1935**. Brasília: UNESCO, 2010.

\_\_\_\_\_, David. A África Austral. *In*: MAZRUI, Ali A.; WONDJI, C. (Eds.). **História Geral da África VIII: África desde 1935**. Brasília: UNESCO, 2010b.

CILLIERS, Jakkie. **Building Security in Southern Africa: An Update on the Evolving Architecture**. ISS Monograph Series, N°43, November 1999.

CILLIERS, Jakkie; MALAN, Mark. **Progress with the African Standby Force**. ISS Paper, N°98, May 2005.

COMESA/EAC/SADC. **Final Communique of the COMESA-EAC-SADC Tripartite Summit of Heads of State and Government. (Kampala Communique)**. Kampala, 2008.

\_\_\_\_\_. **Final Communique of the 2<sup>nd</sup> COMESA-EAC-SADC Tripartite Summit of Heads of State and Government**. Johannesburg, 2011.

COMMUNICATIONS REGULATORS ASSOCIATION OF SOUTHERN AFRICA (CRASA). **Annual Report 2006**. Disponível em <<http://www.crasa.org/crasa-publication.php?name=CRASA%20Annual%20Reports>>. Acessado em 24/11/2011.

CONFLICT BAROMETER. **Report 2012**. Heidelberg Institute for International Conflict Research, 2012.

CONNING, Cedric de. Towards a Common Southern African Peacekeeping System. *In*: SOLOMON, Hussein (Ed.). **Towards a Common Defence and Security Policy in the Southern African Development Community**. Pretoria: AISA, 2004.

CORREIA, Pezarat. **Descolonização de Angola: a jóia da Coroa do Império Português**. Luanda: Ler & Escrever, 1991.

DOKKEN, Karin. **African Security Politics Redefined**. New York: Palgrave Macmillan, 2008.

DRAPER, Peter; HALLESON, Durrel e ALVES, Philip. **SACU Regional Integration and the Overlap Issue in Southern Africa: from spaghetti to cannelloni?** Johannesburg, SAIIA, Trade Policy Report n°15, January 2007.

DUNN, Kevin C.; HENTZ, James J. **Regionalization, the State and Human Security Development in Africa: Thoughts for Advancing the Debate.** *In:* GRANT, J. Andrew; SÖDERBAUM, Fredrik. (Eds.). *The New Regionalism in Africa.* Burlington: Ashgate, 2003.

ESCOSTEGUY, Pedro. **A Nova Arquitetura Africana de Paz e Segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África.** Brasília: FUNAG, 2011.

EVANS, M. The Front-Line States, South Africa and Southern African Security: Military Prospects and perspectives. **Zambezia**, v. XII, 1984/5.

FARLEY, Jonathan. **Southern Africa.** New York: Routledge, 2008.

FRANCIS, David J. Linking Peace, Security and Developmental Regionalism: Regional Economic and Security Integration in Africa. **Journal of Peacebuilding and Development**, v.2, nº3, 2006.

\_\_\_\_\_, David J. **Uniting Africa: building regional peace and security systems.** Hampshire: Ashgate, 2006b.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World 2013.** Disponível em <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013>>. Acessado em 30/03/2013.

GIBB, Richard. **The Challenge of Regional Integration in Southern Africa.** *In:* South African Yearbook of International Affairs 2006/7. Johannesburg: The South African Institute of International Affairs, 2007.

GIUFFRIDA, Leda; MÜLLER-GLODDE, Helmut. **Strengthening SADC Institutional Structures – capacity development is the key to the SADC Secretariat’s effectiveness.** *In:* BÖSL, Anton *et al.* (Eds.) *Monitoring Regional Integration in Southern Africa 2008.* TRALAC/KA/NEPRU: Stellenbosch/Windhoek, 2008.

GOITSEMODIMO, Gabriel; MALEBANG, Gosiamé. Peace Building and Security Policy in Southern Africa: The Case of the Southern African Development Community (SADC). **Journal of Human Security Studies**. V.1, winter 2012, p.50-68.

GONZÁLEZ, Carmen (Ed.). **Cambio y Contrarrevolución en Africa Meridional**. La Habana: Ed. de Ciencias Sociales, 1987.

GOULDEN, Brian; MSIMANG, Mandla. **Collaboration in ICT Regulation in the Southern Africa Development Community: A Regional Approach to Capacity Building**. Centre on Regulation and Competition, Working Paper n°98, University of Manchester, March 2005.

HAMMERSTAD, Anne. **Defending the State or Protecting the People? SADC Security Integration at a Crossroads**. Johannesburg, SAIIA Report n°39, 2003.

\_\_\_\_\_, Anne. Is SADC Heading the Wrong Direction? Two Approaches to Security Integration of Southern Africa. . In: SOLOMON, Hussein (Ed.). **Towards a Common Defence and Security Policy in the Southern African Development Community**. Pretoria: AISA, 2004.

\_\_\_\_\_, Anne. Domestic Threats, Regional Solutions? The Challenge of Security Integration in Southern Africa. **Review of International Studies**, v.31, 2005.

HANSOHN, Dirk. Structural policies to counter marginalization in southern African integration. In: HARTZENBERG, Traudi; ERASMUS, Gerhard; DU PISANIE, André. (Eds.). **Monitoring Regional Integration in Southern Africa 2011**. TRALAC/KA/NEPRU: Stellenbosch/Windhoek, 2011.

HENTZ, James J. **South Africa and the logic of regional cooperation**. Bloomington and Indianapolis: Indianapolis University Press, 2005.

HERBST, Jeffrey. **States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

HODGES, Tony. **Angola: The Anatomy of an Oil State**. Oxford: James Currey, 2004.



HULL, Cecilia; DERBLOM, Markus. **Abandoning Frontline Trenches? Capabilities for Peace and Security in the SADC region.** FOI Swedish Defense Research Agency, User Report, June 2009.

INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION (ITU). **Africa Indicators 2007.** Disponível em <[http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/at\\_glance/af\\_ictindicators\\_2007.html](http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/at_glance/af_ictindicators_2007.html)>. Acessado em 22/11/2011.

ISAKSEN, Jan. **Restructuring SADC – Progress and Problems.** CMI Reports, Report R2002:15, 2002.

ISAKSEN, Jan; TJØNNELAND, Elling N. **Assessing the Restructuring of SADC – Positions, Polices and Progress.** CMI Reports, Report R2001:6, 2001.

JAKSON, Steven F. China's Third World Foreign Policy: The Case of Angola and Mozambique, 1961-93. **China Quarterly**, 1995.

JENSEN, Mike. **The Current Status of Information and Communication Technologies in Africa.** In: OKPAKU, Joseph(Ed). Information and Communications Technologies for Africa Development: An Assessment of Progress and Challenges Ahead. New York: United Nations ICT Task Force/Third Press Publishers, 2003.

JOB, Brian. Matters of Multilateralism. In: LAKE, David; MORGAN, Patrick (Eds.). **Regional Orders: Building Security in a New World.** Pennsylvania: Pennsylvania University Press: 1997.

KABUNDA, Mbuyi. Integración regional en África: obstáculos y alternativas. **Nova Africa**, n°25, junio de 2008.

KALENGA, Paul. **Making the Tripartite FTA Work.** In: HATZENBERG, Trudi. (Org) Cape to Cairo: Making the Tripartite Free Trade Area Work. Stellenbosch: TRALAC, 2011.

KALENGA, Paul; ELAGO, Paulina M. Whiter the SADC Custom Union? In: BÖSL, Anton *et al.* (Eds.) **Monitoring Regional Integration in Southern Africa 2007.** TRALAC/KA/NEPRU: Stellenbosch/Windhoek, 2007.

KASAJA, Philip Apuuli. Regional integration: a political federation of the East African countries? **African Journal of International Affairs**, v.7, n°1, 2004.

KELLY, Robert. Security Theory in the “New Regionalism”. **International Studies Review**, v.9, 2007.

KENT, Vanessa; MALAN, Mark. **Decisions, Decisions: South Africa’s foray into regional peace operations**. Institute for Security Studies, ISS Paper n°72, April 2003.

KHADIAGALA, Gilbert M. **Foreign Policy Decision making in Southern Africa’s Fading Frontline**. In: KHADIAGALA, Gilbert M.; LYONS, Terrence (Eds.). *African Foreign Policies: power and process*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2001.

KORNEGAY, Francis. A África do Sul como Potência Emergente: dilemas especiais e dimensões de segurança. In: VIZENTINI, Paulo F.; PEREIRA, Analúcia D (Orgs). **África do Sul: História, Estado e Sociedade**. Brasília: FUNAG/CESUL, 2010.

KUPCHAN, Charles; KUPCHAN, Clifford. The Promise of Collective Security. In: BROWN, Michael E.; COTÉ, Owen R. Jr.; LYNN-JONES, Sean M.; MILLER, Steven E. (Eds.). **Theories of War and Peace**. Cambridge: The MIT Press, 1998.

LAAKSO, Liisa. **Beyond the Notion of Security Community: what the role for the African regional organizations in peace and security?** United Nations University, Research Paper n°52, 2005.

LeoGRANDE, William. **Cuba’s Policy in Africa, 1959-1980**. Berkeley: University of California, 1980.

MALAN, Mark. **Regional Power Politics Under Cover of SADC – Running amok with a mythical Organ**. ISS, Occasional Paper n°35, October 1998.

MAUNDI, Mohammed Omar. Tanzania. In: CAWTHRA, Gavin; PISANI, Andre du; OMARI, Abillah (Eds.). **Security and Democracy in Southern Africa**. Johannesburg: Wits University Press, 2007.

MAROLENG, Chris. **Lesotho: On the path to democracy and stability?** Institute for Security Studies, ISS Situation Report, 06 March 2007.

MURAPA, Rukudzo. A Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC): rumo à integração política e econômica. **Impulso**, nº31, Setembro, 2002.

MWANZI, Henry A. Iniciativas e resistência africanas na África Oriental, 1880-1914. *In*: BOAHEN, Albert Adu. (Ed.). **História Geral da África VII: África sob dominação colonial, 1880-1935**. Brasília: UNESCO, 2010.

M'BOKOLO, Elikia. A África Equatorial do oeste. *In*: MAZRUI, Ali A.; WONDJI, C. (Eds.). **História Geral da África VIII: África desde 1935**. Brasília: UNESCO, 2010.

MEYN, Mareike. **The Progress of Economic Regionalisation in Southern Africa—Challenges for SADC and COMESA**. *In*: HANSOHOM, Dirk et al. (Eds.). **Monitoring Regional Integration in Southern Africa Yearbook. V.5**. Windhoek: NEPRU, 2005.

MZIZI, Joshua Bheki. Swaziland. *In*: CAWTHRA, Gavin; PISANI, Andre du; OMARI, Abillah (Eds.). **Security and Democracy in Southern Africa**. Johannesburg: Wits University Press, 2007.

NEETHLING, Theo. Military Intervention in Lesotho: Perspectives on Operation Boleas and Beyond. **The Online Journal of Peace and Conflict Resolution**. Issue 2.2, May 1999.

NGOMA, Naison. SADC: Towards a Security Community? **African Security Review**, v.12, nº3, 2003.

\_\_\_\_\_, Naison. **Hawks, Doves or Penguins? A critical review of the SADC military intervention in the DRC**. Institute for Security Studies, ISS Paper 88, April 2004.

NGUBANE, Senzo. Sources of Southern Africa Insecurity. *In*: SOLOMON, Hussein (Ed.). **Towards a Common Defence and Security Policy in the Southern African Development Community**. Pretoria: AISA, 2004.

OMARI, Abillah H; MACARINGUE, Paulino. **Southern African Security in Historical Perspective**. *In*: CAWTHRA, Gavin; PISANI, Andre du; OMARI, Abillah

(Eds.). *Security and Democracy in Southern Africa*. Johannesburg: Wits University Press, 2007.

ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY. **Treaty Establishing the African Economic Community**. Addis Abeba, 1991.

PENNA FILHO, Pio. **A África e o Oriente Médio no Contexto Internacional**. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani; LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Política Internacional Contemporânea: mundo em transformação*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **África do Sul e Brasil: dois caminhos para a transição ao pós-Guerra Fria (1984-1994)**. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em História, Tese de Doutorado, 2007.

RANGANATHAN, Rupa; FOSTER, Vivien. **The SADC Regional Infrastructure: A Regional Perspective**. World Bank, Policy Research Working Paper 5898, 2011.

SANDERSON, G. N. The European Partition of Africa: Origins and dynamics. In: OLIVER, Roland; FAGE, J. D. (ed). **The Cambridge History of Africa. VI**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SANTOS, Luís Ivaldo Viallafañe Gomes. **A Arquitetura de Paz e Segurança Africana**. Brasília: FUNAG, 2011

SCHOEMAN, Maxi. **From SADCC to SADC and Beyond: The Politics of Economic Integration**. *Alternative Regionalisms*, July 13, 2001. Disponível em <[http://www.alternative-regionalisms.org/wp-content/uploads/2009/07/schoemar\\_fromsadccetosadc.pdf](http://www.alternative-regionalisms.org/wp-content/uploads/2009/07/schoemar_fromsadccetosadc.pdf)>. Acessado em 22/02/2013.

SERRANO, Carlos. A Luta de Libertação Nacional na África de Língua Portuguesa e a Crise do Fascismo Português. In: COGGIOLA, Osvaldo. **Espanha e Portugal: o fim das ditaduras**. São Paulo: Xamã, 1995.

SHAW, Timothy M.; SÖDERBAUM, Fredrik; NYANG'ORO, Julius E.; GRANT, J. Andrew. The Future of New Regionalism in Africa: Regional Governance, Human Security/ Development and Beyond. In: GRANT, J. Andrew; SÖDERBAUM, Fredrik. (Eds.). **The New Regionalism in Africa**. Burlington: Ashgate, 2003.

SIDAWAY, James D. **Imagined Regional Communities: integration and sovereignty in the Global South.** London: Routledge, 2002.

SIMON, David. Regional Development-Environment Discourses, Policies and Practices in Post-Apartheid Southern Africa. *In*: GRANT, J. Andrew; SÖDERBAUM, Fredrik. (Eds.). **The New Regionalism in Africa.** Burlington: Ashgate, 2003.

SÖDERBAUM, Fredrik. The New Regionalism in Southern Africa. **Politeia**, v.13, n°3, 1998.

SOLOMON, Hussein. From Marginalized to Dominant Discourse: Reflections on the Evolution of New Security Thinking. *In*: SOLOMON, Hussein; AARDT, Max van. (Eds.) **'Caring' Security in Africa.** ISS Monograph Series N°20, February 1998.

SOLTANE, Karima Bounemra Ben. **Regional Information and Communications Technologies Developments: The AISI perspective.** *In*: OKPAKU, Joseph(Ed). Information and Communications Technologies for Africa Development: An Assessment of Progress and Challenges Ahead. New York: United Nations ICT Task Force/Third Press Publishers, 2003.

SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY. **Treaty of The Southern Africa Development Community.** Windhoek, 1992.

\_\_\_\_\_. **Revised Protocol on Shared Watercourses.** Windhoek, 2000.

\_\_\_\_\_. **Report on the Review of Operations of SADC Institutions.** Windhoek, 2001.

\_\_\_\_\_. **Regional Indicative Strategic Development Plan.** Windhoek, 2001b.

\_\_\_\_\_. **Protocol on Politics, Defense and Security.** Windhoek, 2001c.

\_\_\_\_\_. **Memorandum of Understanding on Macroeconomic Convergence.** Windhoek, 2002.

---

\_\_\_\_\_ . **Strategic Indicative Plan of the Organ.** Windhoek, 2003.

---

\_\_\_\_\_ . **SADC Principles and Guidelines Governing Democratic Elections.** Windhoek, 2004.

STEPHAN, Harry; POWER, Michael; HERVEY, Angus Fano; FONSECA, Raymond Steenkamp. **The Scramble for Africa in the 21<sup>st</sup> Century.** Cape Town: Renaissance Press, 2006.

STONEMAN, Colin; CLIFFE, Lionel. **Zimbabwe: Politics, Economics and Society.** London: Pinter Publishers, 1989.

SWART, Gerrie; PLESSIS, Anton du. From Apartheid to Destabilisation to a Southern African Security Community. *In*: SOLOMON, Hussein (Ed.). **Towards a Common Defence and Security Policy in the Southern African Development Community.** Pretoria: AISA, 2004.

TAVARES, Rodrigo. The Participation of SADC and ECOWAS in Military Operations: The Weight of National Interests in Decision-Making. **African Studies Review**, V.54, N°2, September 2011, p.145-176.

TAYLOR, Ian. **China and Africa.** Engagement and compromise. New York: Routledge, 2006.

THORNHILL, C.; VAN DIJK, H. G. The functioning of the Southern African Development Community (SADC) and the primary characteristics of the member states. **Journal of Public Administration**, v.37, n°3, September 2002.

TILLY, Charles. **Coerção, Capital e Estados Europeus: 990-1992.** São Paulo: Edusp, 1996.

TWADDLE, Michael. A África Oriental. *In*: MAZRUI, Ali A.; WONDJI, C. (Eds.). **História Geral da África VIII: África desde 1935.** Brasília: UNESCO, 2010.

TJØNNELAND, Elling N. Making SADC work? Revisiting Institutional Reform. In: HANSOHOM, Dirk et al. (Eds.). **Monitoring Regional Integration in Southern Africa Yearbook. V.5.** Windhoek: NEPRU, 2005.

TURTON, Anthony R. **Hydropolitics and Security Complex: An African Perspective.** Paper presented at the 4<sup>th</sup> Pan-European International Relations Conference, University of Kent, Canterbury, United Kingdom, September 2001. Disponível em <<http://www.up.ac.za/academic/librats/polsci/awiru>>, acessado em 10/09/2013.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM. **Human Development Index Database.** 2011. Disponível em <<http://hdr.undp.org/en/data>>. Acessado em 15/12/2013.

UZOIGWE, Godfrey N. Partilha europeia e conquista da África: apanhado geral. In: BOAHEN, Albert Adu. (Ed.). **História Geral da África VII: África sob dominação colonial, 1880-1935.** Brasília: UNESCO, 2010.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes; RIBEIRO, Luiz Dario Teixeira; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **Breve História da África.** Porto Alegre: Leitura XXI, 2007.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes; RIBEIRO, Luiz Dario Teixeira. O sul da África: das origens à “descolonização branca” (até 1910). In: VIZENTINI, Paulo F.; PEREIRA, Analúcia D (Orgs). **África do Sul: História, Estado e Sociedade.** Brasília: FUNAG/CESUL, 2010.

VISENTINI, Paulo F. Processos de Integração na África Austral. In: VIZENTINI, Paulo F.; PEREIRA, Analúcia D (Orgs). **África do Sul: História, Estado e Sociedade.** Brasília: FUNAG/CESUL, 2010b.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. **A África Moderna: Um Continente em Mudança (1960-2010).** Porto Alegre: Leitura XXI, 2010.

\_\_\_\_\_, Paulo Fagundes. **As Revoluções Africanas: Angola, Moçambique e Etiópia.** São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

WORLD BANK. **African Regional Institutions and Economic Integration Arrangements**. Disponível em <<http://go.worldbank.org/BFAZB29ZD0>>. Acessado em 30/03/2013.