

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS “SAN TIAGO DANTAS” UNESP/UNICAMP/PUC-SP**

**ELÍSIO BENEDITO JAMINE**

**A INTEGRAÇÃO REGIONAL NA ÁFRICA AUSTRAL: OBSTÁCULOS E OPORTUNIDADES**  
**(1980 - 2008)**

**MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAS**

**SÃO PAULO**

**2009**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS “SAN TIAGO DANTAS” UNESP/UNICAMP/PUC-SP

**ELÍSIO BENEDITO JAMINE**

**A INTEGRAÇÃO REGIONAL NA ÁFRICA AUSTRAL: OBSTÁCULOS E OPORTUNIDADES**  
**(1980-2008)**

**MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAS**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, sob a orientação do Professor Doutor Oliveiros da Silva Ferreira.

Área de concentração: Instituições, Processos e Atores.

**SÃO PAULO**

**2009**

*Data da aprovação \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_, São Paulo*

*Banca Examinadora:*

---

---

---

*À memória de meu pai*  
**BENEDITO AUGUSTO JAMINE**

## AGRADECIMENTOS

*Como nada na vida é fruto exclusivamente do trabalho de uma só pessoa, quero expressar a minha imensa gratidão e carinho a todos aqueles que me acompanharam nestes dois anos de descobertas e aprendizado bem como as instituições que me deram suporte:*

*À minha querida mãe Marta, e demais familiares Augusto, Sara, Henriqueta, Diocleciano, Crescência, Belton, que suportaram de forma incrível a minha longa ausência.*

*Ao Professor Tullo Vigevani, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, e sua equipe administrativa, a Giovana Vieira e Isabela Silvestre, que me proporcionaram todo o apoio administrativo, burocrático em todos os momentos que precisei o que tornou a minha estadia no Brasil mais tranqüila e agradável.*

*Ao Professor Oliveiros da Silva Ferreira, meu Orientador, pela sua mestria e rigor científico, com quem acompanhou em todos os momentos desta pesquisa e pela sua receptibilidade e disponibilidade incondicional apresentada.*

*Ao Professor Reginaldo Mattar Nasser, Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC-SP - para além do apoio prestado nas diversas ocasiões – pelas observações e pontos de reflexão apresentadas na qualificação. Igualmente agradeço ao Professor Antônio Pedro Tota, pelas valiosas contribuições e pontos de reflexão apresentadas na qualificação.*

*Ao Professor Pio Penna Filho e à Doutora Vânia Leal Cintra, por terem aceitado o convite para fazer parte da banca.*

*A todos os Professores do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas - designadamente os prestimosos e ilustres conhecimentos amavelmente dados, que me proporcionaram uma visão mais estruturada da “res internacional”.*

*Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) do Brasil e ao Ministério da Ciência e Tecnologia de Moçambique (MCT), pelo suporte financeiro, administrativo e burocrático prestado para a realização desta pesquisa. Aqui dedico especial agradecimento ao Dr. Laudemiro Francisco, pelo seu esforço e dedicação que empenhou para que esta pesquisa se tornasse possível.*

*Ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação de Moçambique (particularmente o Instituto Nacional do Mar e Fronteiras) por terem me estimulado à prosseguir os estudos e pelo apoio incondicional prestado. Especial agradecimento vai ao Dr. Miguel Chissano, ao Dr. Cristiano dos Santos, ao Eng. Eugénio Muianga, à Dra. Maria Leonor Joaquim, ao Eng. José Mucombo, bem como aos demais colegas.*

*Ao Observatório de Relações Internacionais e ao pessoal administrativo do Departamento de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, pelo apoio administrativo e burocrático prestado.*

*Aos amigos, colegas da turma e a outros “Dantescos” que tive a oportunidade de conhecer, conviver, compartilhar idéias: Adriana Bueno, Aline Martins, Daniel Carvalho, Daniela Medeiros, Gabriela Batista, Gustavo Castro (“o Gringo”), Luís Rodolfo, Manoela Miklos, Marília Barbosa de Souza, Priscila Rodrigues, Rodrigo Lambert (“Diguinho”), Mara (“Sthefane”), Terra Budini, Helena Margarido, Filipe, Renata, Luara, Priscila, Leo, Lodovico (“o Bicas”), Chambal, Jacinto, Giuliano, Andrei, Tetei (Ednei).*

*A todos especificados, assim como outros não mencionados aqui que contribuíram direta ou inderetamente para a materialização deste trabalho e minha estadia no Brasil vai o meu reiterado “KHANIMAMBO”.\**

*\*Obrigado*

## RESUMO

Este trabalho aborda a atual tendência à constituição de novos blocos de integração regional a partir do ponto de vista da experiência da *Southern African Development Community* “Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral” (SADC). Busca-se compreender o seu desenvolvimento histórico, sua dinâmica político-econômica sobre os desafios e oportunidades para o contínuo desenvolvimento e consolidação deste bloco regional em seu contexto regional e continental. Argumenta-se que o passado da cooperação entre os Estados da região e a emergência em 1980 da *Southern African Development Coordination Conference* “Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral” (SADCC) foi em larga medida em resposta as tendências de dominação político-econômica sul-africana alicerçadas a sua política interna e regional baseada no *apartheid* e nas alianças inseridas no contexto da Guerra Fria. Enquanto que em 1992 a SADC emerge como uma vertente economicista-comercial que política, em função dos desafios regionais e da nova ordem internacional estabelecida no pós Guerra Fria e cujas respostas se baseiam na integração regional. O trabalho pretende contribuir na compreensão do passado e presente da cooperação e integração na África Austral. A abordagem compreende o período que vai de 1980 à 2008.

**Palavras Chave:** Integração Regional, Cooperação, SADC, SADCC, Relações Internacionais, Regionalismo, Desenvolvimento, África Austral.

## ABSTRACT

This study addresses the current trend of new regional international blocks creation from the point of view of the experience of the Southern African Development Community “*Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral*” (SADC). We intend to understand its historical development, politic-economics dynamics on the challenges and opportunities for continuous developing and consolidation of this regional block, within regional and continental context. We argue that the past of cooperation between region States and the emergence of the Southern African Development Coordination Conference “*Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral*” (SADCC) was largely in response to trends of South Africa’ political and economic domination based on its domestic and regional policy of apartheid and on the alliances inserted in the Cold War. While the SADC emerges as an economic-commercial approach than politics, in light of regional challenges and that of the new international order, whose answers are based on regional integration. The study aims to contribute to the understanding of the past and present cooperation and integration in Southern Africa. The approach includes the period from 1980 to 2008.

**Keywords:** Regional Integration, Cooperation, SADC, SADCC, International Relations, Regionalism, Development, Southern Africa.

## ÍNDICE

ABREVIATURAS E SIGLAS .....	3
TABELAS.....	5
MAPAS.....	5
INTRODUÇÃO .....	6
CAPÍTULO 1 – RELAÇÕES REGIONAIS, DESCOLONIZAÇÃO E INFLUÊNCIA DA GUERRA FRIA NA ÁFRICA AUSTRAL: DAS POLÍTICAS DO <i>APARTHEID</i> À EMERGÊNCIA DA SADCC .....	17
1. Relações Regionais no Âmbito da Descolonização.....	17
1.1. Relações Regionais e a Influência da Política do Regime do <i>Apartheid</i> .....	19
1.1.1. O Problema do Sudoeste Africano.....	26
1.2. Oposição Interna e Externa ao Regime do <i>Apartheid</i> .....	28
1.3. A <i>Outward-Looking Policy</i> : Aposta ao Diálogo.....	32
1.3.1. Política da <i>Détente</i> .....	36
2. A Influência da Guerra Fria na Região e a Independência das Colônias Portuguesas .....	38
2.1. Aliança África do Sul - Ocidente: Sua Importância Para o Ocidente .....	39
3. A Independência das Colônias Portuguesas e a Alteração da Ordem Regional .....	44
3.1. Conseqüências das Alterações na África Austral.....	48
3.2. A Criação dos Estados da Linha da Frente .....	49
4. O <i>Communist Total Onslaught</i> e a <i>Total National Strategy</i> .....	51
5. Estratégias em Confrontação: A Constelação dos Estados da África Austral e a Constituição da SADCC .....	56
5.1. A Constelação dos Estados da África Austral.....	57
5.1.1. Impacto do Futuro da Rodésia para a Região .....	61
5.2. O Estabelecimento da SADCC .....	63
CAPÍTULO 2 – A COOPERAÇÃO NO ÂMBITO DA SADCC E O PROCESSO DE TRANSIÇÃO PARA SADC: DAS RAZÕES POLÍTICAS DA SADCC ÀS RAZÕES ECONÔMICAS DA SADC .....	67
1. A Cooperação no Âmbito da SADCC .....	67
2. O Contexto Político-Econômico dos Estados da SADCC face Dependência na Década 1980. 75	
2.1. As Relações Comerciais face a Dependência dos Transportes e Comunicações.....	76
2.1.1. O Contexto da Dependência dos <i>BLS-States</i> .....	81
2.1.2. Dependência: África do Sul e outros Estados da SADCC.....	88
2.2. O Alcance das Relações Comerciais Intra-SADCC.....	96
2.3. A Mão-de-obra Migratória.....	100
3. A África do Sul Frente a SADCC: Da Desestabilização .....	105
3.1. Desestabilização Generalizada e Seletiva .....	107
4. O <i>Constructive Engagement</i> e seu Impacto para a SADCC .....	111
4.1. As Sanções e o Retorno a <i>Linkage Politics</i> .....	115
5. O Fim da SADCC e a Emergência da SADC .....	120
5.1. O Tratado Constitutivo da SADC .....	122
5.2. A Nova Agenda da SADC: Prioridades .....	127

CAPÍTULO 3 - A SADC RUMO A INTEGRAÇÃO: DO APROFUNDAMENTO À SUA INSERÇÃO NO CONTEXTO AFRICANO .....	129
1. A SADC Pós- <i>Apartheid</i> .....	129
1.1. O Papel da África do Sul na SADC .....	129
1.2. As Relações na Esfera Política, de Defesa e Segurança .....	140
2. Aspectos Econômicos da Integração: Das Prioridades ao Aprofundamento.....	147
2.1. O Protocolo Comercial e a Área de Livre Comércio .....	148
2.1.1. A Área de Livre Comércio da SADC.....	149
3. A SADC no Contexto da Integração Africana.....	159
3.1. Harmonização SADC e outros Blocos Africanos: Uma Área de Livre Comércio SADC, COMESA, EAC? .....	168
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	176
BIBLIOGRAFIA.....	180

## ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP - África, Caraíbas e Pacífico  
ANC - African National Congress (Congresso Nacional Africano)  
APE - Acordos de Parceria Econômica  
ARMSCOR - Armaments Corporation of South Africa (Corporação Sul-Africana de Armamentos)  
BAD - Banco Africano de Desenvolvimento  
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento  
BLS-States - Botswana, Lesotho e Swazilândia  
BM - Banco Mundial  
BNTs - Barreiras Não Tarifárias  
BOSS - Bureau of State Security (Secretaria de Segurança de Estado, África do Sul)  
CDC - Commonwealth Development Corporation (Corporação de Desenvolvimento da Commonwealth)  
CE/CEE - Comunidade Européia/Comunidade Econômica Européia  
CEA - Comunidade Econômica Africana  
CEDEAO - Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental  
CEEAC - Comunidade Econômica dos Estados da África Central  
CEN-SAD - Comunidade dos Estados Sahelo-Saharianos  
CIA - Central Inteligency Agency (Agência Central de Inteligência)  
CMA - Common Monetary Area (Área Monetária Comum)  
COMESA - Mercado Comum da África Oriental e Austral  
CONSAS - Constelação dos Estados da África Austral  
DONS - Department of National Security (Departamento de Segurança Nacional)  
EAC - East African Community (Comunidade da África Oriental)  
ECOWAS - Comunidade Econômica dos Estados Africanos do Ocidente  
EFTA - Associação Européia de Comércio Livre  
ELF - Estados da Linha da Frente  
ESCOM - South African Electricity Supply Commission (Comissão de Fornecimento de Energia da África do Sul)  
FAO - United Nations Food and Agriculture Organization (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação)  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FRELIMO - Frente de Libertação de Moçambique  
GEIS - General Export Incentive Scheme (Sistema de Incentivos à Exportação Geral)  
IGAD - Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento  
LLA - Lesotho Liberation Army (Força de Libertação do Lesotho)  
MK - Umkhonto we Sizwe (Lança da Nação)  
MMTZ - Malawi, Moçambique, Tanzania e Zâmbia  
MPLA - Movimento Popular de Libertação de Angola  
NATO - North Atlantic Treaty Organization (Organização do Tratado Atlântico Norte)  
NRC - Native Recruitment Corporation (Corporação de Recrutamento Nativo)  
NU/ONU - Nações Unidas/Organização das Nações Unidas  
OIT - Organização Internacional do Trabalho  
OMC - Organização Mundial do Comércio

OMS - Organização Mundial da Saúde  
OTAS - Organização do Tratado Atlântico Sul  
OUA/OAU - Organization of African Union (Organização da Unidade Africana)  
PAC - Pan Africanist Congress (Congresso Pan-Africano)  
PIB - Produto Interno Bruto  
PLAN - People's Liberation of Namíbia (Libertação do Povo da Namíbia)  
PNB - Produto Nacional Bruto  
PTA - Preferential Trade Area (Área de Comércio Preferencial da África Oriental)  
RDC - República Democrática do Congo  
RENAMO - Resistência Nacional de Moçambique  
RI - Relações Internacionais  
RISDP - Regional Indicative Strategy Development Plan (Plano Estratégico Indicativo de Desenvolvimento Regional)  
SACU - Southern African Customs Union (União Aduaneira da África Austral)  
SADC - Southern African Development Community (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral)  
SADCC - Southern African Development Coordination Conference (Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral)  
SADF - South Africa Defence Force (Força de Defesa Sul-Africana)  
SATCC - Southern African Transport and Communication Commission (Comissão de Transportes e Comunicações da África Austral)  
SdN - Sociedade das Nações/Liga das Nações  
SQAM - SADC Cooperation in Standardisation, Quality Assurance, Accreditation and Metrology (Cooperação da SADC em Normalização, Garantia da Qualidade, Acreditação e Metrologia)  
SWAPO - South West Africa People's Organization (Organização do Povo do Sudoeste Africano)  
TNF - Trade Negotiating Forum (Fórum de Negociação Comercial)  
UA/AU - African Union (União Africana)  
UANC - United African National Council (União do Conselho Nacional Africano)  
UE - União Européia  
UNAVEM - United Nations Angola Verification Mission (Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola)  
UNIP - Partido Unido da Independência  
UNITA - União Nacional para a Independência Total de Angola  
UNTAG - United Nations Transition Assistance Group (Grupo das Nações Unidas Para Assistência e Transição)  
WENELA - Associação Witwatersrand de Mão-de-obra Nativa  
ZANU - Zimbabwe African Nation Union (União Nacional Africana do Zimbabwe)  
ZAPU - Zimbabwe African People's Union (União Africana do Povo do Zimbabwe)  
ZPCAS - Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul  
ZUPO - Zimbabwe United People's Organisation (Organização do Povo do Zimbabwe)

## TABELAS

Tabela 1. Ocupação dos Territórios da África Austral e suas Opções Político-Ideológicas e Econômicas à data da Independência .....	18
Tabela 2. Distribuição de Responsabilidades por Setores aos Estados da SADCC, 1980 .....	70
Tabela 3. Principais Doadores dos Estados da SADCC em 1985 (milhões de US\$) .....	72
Tabela 4. Programa de Transportes e Portos da SADCC .....	72
Tabela 5. Projetos de Desenvolvimento da SADCC (estimativas de custos de investimento - milhões de US\$).....	73
Tabela 6. Principais Corredores e Portos da África Austral .....	79
Tabela 7. Produtos Exportados pela África do Sul para África .....	80
Tabela 8. Dependência Relativamente à África do Sul .....	81
Tabela 9. Moedas em uso na SADCC e Câmbio Médio em 1985 .....	83
Tabela 10. Percentagens do Total das Receitas da União Aduaneira dos <i>BLS-States</i> .....	87
Tabela 11. Distribuição do Comércio Externo do Zimbábue por Rota 1981 a 1987 (em %) .....	93
Tabela 12. Distribuição do Comércio Externo da Zâmbia por Rota 1981 a 1984 (em %) .....	96
Tabela 13. Comércio dos Estados da SADCC com a África do Sul, 1982 .....	97
Tabela 14. Percentagem do Comércio dos Estados da SADCC com a África do Sul, outros Estados da SADCC e Estados fora da Região, 1983 .....	97
Tabela 15. Produto Interno Bruto dos Estados da SADCC, 1980 a 1987 (milhões de US\$) .....	99
Tabela 16. Crescimento Econômico dos Estados da SADCC, 1980 a 1988 (milhões de US\$) ..	99
Tabela 17. Ritmo Anual Médio de Recrutamento para as Minas de Ouro, Platina e Carvão .....	102
Tabela 18. Distribuição por Estado da Mão-de-obra Emigrante na África do Sul, 1988 .....	103
Tabela 19. Estados da SADC: Indicadores Econômicos Básicos (1989 a 1994) .....	138
Tabela 20. Metas da Convergência Macroeconômica da SADC (2008 a 2018) .....	154
Tabela 21. Estados da SADC: Indicadores Econômicos Básicos (2007 e 2008) .....	154
Tabela 22. Lista dos Principais Acordos Comerciais dos Membros da SADC .....	157
Tabela 23. Comunidade Econômica Africana: Organizações Regionais Chave .....	164

## MAPAS

Mapa 1. Estados da África Austral .....	16
Mapa 2. Ilustração do Cordão de Segurança Protegendo a África do Sul .....	34
Mapa 3. Sistema de Transportes Ferroviário da África Austral .....	78

## INTRODUÇÃO

Desde os anos 1950, o tema da integração regional ganhou destaque na literatura e se tornou um tema recorrente em pesquisas econômicas.<sup>1</sup> As áreas de livre comércio passaram a ser percebidas como um aspecto das relações econômicas internacionais, despertando interesse não só de estudiosos, como também dos *decision* e *policemakers*. Embora tenha sido estudada tradicionalmente pela economia, a percepção de que a integração regional não pode ser estudada separadamente de suas implicações políticas permitiu que outros ramos de conhecimento, como as Relações Internacionais (RI), também se preocupassem com a temática. Esta preocupação vem assumindo crescente importância no campo das RI, moldando-se às exigências e características da presente ordem internacional.

Para Fawcett (1995, p. 16), ao longo do período da Guerra Fria, o regionalismo - essencialmente a primeira onda do regionalismo - se manteve na agenda internacional, mas o seu alcance era limitado, em parte como consequência da contínua natureza bipolar do sistema internacional, o qual influenciava os acordos regionais, e também em virtude da extrema tenacidade com que os Estados conservavam a sua soberania, não somente nos assuntos da *high politics*, mas também em muitos assuntos da *low politics*. Por sua vez, Fawcett e Hurrell consideram que, uma característica central do novo regionalismo é o seu caráter multidimensional. Essa multidimensionalidade faz com que seja importante examinar as inter-relações entre temas, ou seja, “*it is still more important to examine the interrelationship between political, economic, and security issues*” (FAWCETT e HURRELL, 1995, p. 4), mesmo que o regionalismo tenha uma natureza econômica ou política.

Esta constatação de Fawcett e Hurrell vem assumindo importância no campo da pesquisa em RI, moldando-se às exigências e características da presente ordem internacional. Enquanto a economia tem-se preocupado em analisar os impactos gerados pela integração no bem estar social, produção e consumo, desvio de comércio, bem como em medir esses impactos (MATTLI, 1999, p. 11), as RI estão voltadas para outras questões, tais como compreender o papel do Estado

---

<sup>1</sup> Desde os anos anteriores a este período, os teóricos da integração vinham analisando as implicações que o processo deste tipo poderia ter nos Estados em desenvolvimento, tanto para os Estados participantes do esquema integracionista como para os não participantes, porém, mais identificados com a problemática dos Estados industriais e, talvez por isso, suas formulações seguiam o padrão clássico da teoria das uniões aduaneiras. Autores como Jacob Viner (1950) se enquadram dentro deste debate.

nas iniciativas regionais, as motivações dos atores envolvidos e quais as formas que os projetos integracionistas assumem. Mesclando as preocupações de ambas as áreas, está a economia política internacional.

Este contexto acima exposto constitui a abordagem que propomos estudar no processo integracionista da África Austral, numa perspectiva das RI e com algumas vertentes econômicas essenciais, a partir do seu surgimento até a atual dinâmica. Embora o surgimento da SADC se insira num contexto específico, da Guerra Fria, tal como muitas organizações de gênero, a nossa percepção sobre as motivações dos Estados para formação da SADCC é de que não possui nenhum paralelismo histórico. A sua história e trajetória difere dos outros blocos regionais, principalmente da África. Esta percepção deixa evidente que sua originalidade suscita várias questões e obstáculos de interpretação.

Apesar do *Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa, 1980-2000*<sup>2</sup> (Plano de Ação de Lagos) da Organização da Unidade Africana (OUA), ter encorajado o princípio de cooperação econômica regional enquanto *building blocks*<sup>3</sup> para o estabelecimento da “União Econômica Continental” em 2000 e da Comunidade Econômica Européia (CEE), antes do lançamento da SADCC, tenha também encorajado esta vertente de regionalismo baseado no liberalismo econômico, a identidade inicial da SADCC foi mais política que econômica, o que leva com enveredemos por uma vertente mais política que econômica na sua discussão, por não ser ela a sua identidade inicial, mas, usando as palavras de Leistner “*that is not to say that economic development was not a real concern*” (LEISTNER, 1992, p. 5).

O regionalismo na África Austral caracteriza-se no seu estágio de formação pela associação formal dos Estados da região com forte tendência à consolidação das suas independências, e acabar com os últimos redutos do legado colonial. A formação da SADCC veio a efetivar-se durante a política “heterodoxa” da África do Sul e a conjuntura internacional caracterizada pela política de alianças da Guerra Fria. Portanto, tratar o surgimento da SADCC como resultado de motivos econômicos ou de desenvolvimento regional, não estaríamos a tomar

---

<sup>2</sup> Organization of African Unity. *Lagos Plan of Action for Economic Development of Africa: 1980-2000*. Lagos, Nigeria, April 1980.

<sup>3</sup> Este conceito foi bastante usado no âmbito do debate sobre o efeito do regionalismo no sistema Multilateral do Comércio. Para maiores sobre esse debate veja: Best e Christiansen (2008), e Bhagwati (1995).

conta a sua principal força motora para o seu estabelecimento. A SADCC emerge de uma esfera mais política que econômica, ela nasce diretamente da cooperação entre os Estados da Linha da Frente (ELF) - Angola, Moçambique, Botswana, Tanzania e Zâmbia - nos seus esforços para a libertação do Zimbabwe, da Namíbia e do desmantelamento do sistema do *apartheid* na África do Sul. A eminência da independência do Zimbabwe fortaleceu as expectativas dos ELF para a formação da SADCC, que acabou-se concretizando meses depois da independência do Zimbabwe. Por detrás das várias declarações da SADCC existia um cometimento político, o de libertação e resistência dos Estados da região à intensificação da estratégia sul-africana de dominância regional contida na *Total National Strategy* e onde constava o estabelecimento da constelação dos Estados. Foi nesta base de inimigo comum – *apartheid* sul-africano e suas políticas – que muito do otimismo dos Estados membros da SADCC estava baseado. E é nessa conjuntura que a SADCC vai emergir e operar.

Com a emergência da nova ordem mundial nos finais de 1980 e inícios de 1990, a SADCC toma um novo rumo, seguindo o mesmo caminho que as organizações regionais do atual sistema internacional. Porquanto, o fim do conflito bipolar, figura no topo para explicar as mudanças de rumo da SADCC. Hurrell (1995) explicita isso ao argumentar que o fim da Guerra Fria e as enormes mudanças econômicas e políticas se posicionam no topo para explicar o ressurgimento do regionalismo. Para este autor, o período pós Guerra Fria deu ímpeto ao novo regionalismo e ao incremento de uma “consciência regional” na medida em que reduziu os incentivos para a interferência das superpotências, eliminou o padrão de alianças globais da Guerra Fria – que atravessavam regiões – e criou “espaços regionais” mais autônomos, liberados do impacto deformador do confronto Leste-Oeste. Essa nova onda de atividade regional abrangeu a discussão de um “mundo em blocos” regionais e onde a maior ênfase é dada a cooperação e integração regional,<sup>4</sup> definidos segundo a lógica da globalização e da “interdependência complexa”, estes últimos termos atribuídos a Keohane e Nye (1989).

---

<sup>4</sup> O termo cooperação é empregue neste trabalho para referir a arranjos limitados que são acordados entre os Estados com vista a trabalharem juntos numa área específica, por exemplo, na área dos transportes, energia ou saúde. A integração por seu turno é “um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre certos atores levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de âmbito regional” (HERZ e HOFFMANN, 2004, p. 10), ou seja, integração regional seria o processo pela qual os Estados vão para além da remoção de obstáculos de interação entre si, criando um espaço regional sujeito a algumas regras específicas comuns.

Partindo dessa observação, e ao admitir-mos que “a decisão de iniciar um processo de integração é geralmente dos governos que tentam dessa forma responder às pressões exercidas tanto pelo contexto internacional quanto pelo doméstico” (VIGEVANI, 2003, p. 10), podemos afirmar que com as mudanças na conjuntura internacional relacionadas à fragmentação do bloco soviético, a África Austral viu a necessidade de se adequar aos novos desafios da ordem internacional, bem como as pressões domésticas ligadas ao “subdesenvolvimento”.<sup>5</sup>

De fato, com a assinatura do Tratado da SADC em 1992 a África Austral lançou as bases para a cooperação e integração econômica e política dos Estados membros. Essas bases são consideradas determinantes para lidar com os problemas dos Estados da região, bem como impulsionar o desenvolvimento ao mesmo tempo em que se intenta uma inserção conjunta no contexto internacional. Para além disso, a SADC enquanto um dos braços para integração africana, a sua união política e econômica é vista como um dos pilares para o sucesso da integração continental à ênfase a questão da futura União Africana (UA).

Diferente da agenda da SADCC, em que figurava como prioritário a redução da dependência econômica, onde a África do Sul encontrava-se no topo desse objetivo, a agenda prioritária atual da SADC abandona esse objetivo e elege como prioritário o aprofundamento do compromisso da integração econômica e política. Ao mesmo tempo em que se intenta o aprofundamento da integração regional, fatores políticos e econômicos, indicam um rumo de incertezas, com o quadro de instabilidades em alguns Estados como o caso do Zimbábwe, Madagáscar, a discrepância econômica entre os Estados, a afetarem o ambiente regional e o aprofundamento da integração.

Tem sido argumentado que a SADCC, bem como a sua sucessora, a SADC ajudaram a manter a região unida, contribuindo para uma definição conjunta de prioridades nos campos econômico e político. Acima de tudo, permitiram criar uma “identidade regional” e um sentido de destino comum dos Estados membros,<sup>6</sup> que ajudaria a enfrentar os desafios econômicos e

---

<sup>5</sup> As pressões domésticas ligadas ao “subdesenvolvimento” se refere a situação sócio-econômica a qual a maior parte dos Estados da África Austral se encontra, caracterizada essencialmente pela deterioração econômica e do nível de vida das populações (a falta de acesso da população em geral à oportunidades de emprego, saúde, água, alimentação, educação e moradia, entre outros aspectos). A integração regional é vista pelos governos como essencial para promover a cooperação de modo a impulsionar o desenvolvimento e maximizar o bem-estar social.

<sup>6</sup> Um dos autores que argumenta nesse sentido é Namburete (2002, p. 133).

políticos. Para Seitenfus (2004, p. 199) os processos de integração encontram no mínimo dois desafios distintos: o primeiro consiste no tradicional dilema de alargamento, cujo objetivo é acolher novos membros e o aprofundamento da integração, o qual tenta fazer a interdependência entre os parceiros tornar-se estrutural e, portanto irreversível; o segundo desafio refere-se ao modo como o processo se relacionará com outros Estados ou agrupamentos de Estados. O caso da SADC a situação se torna mais emblemática já que existem desafios de ordem interna ligados ao desenvolvimento e instabilidades políticas internas de alguns Estados membros e outros desafios conjunturais ligados ao contexto internacional. Em 2001 Mills e Sidiropoulos constatavam esta problemática:

“Integration among the 14 member states of SADC is made problematic by political and economic differences and difficulties which at times have resulted in political failures and conflict. For example, the strife in Congo, Angola and Zimbabwe is not conducive to the conditions necessary for a deeper, wider and more sustained process of regional integration” (MILLS e SIDIROPOULOS, 2001, p. 2).

Por seu turno Lamy apontava que:

“(...) With the foundations that a solid domestic framework provides in place, an African country can add an international dimension to contribute to development and successful integration into world economy. On the one hand, this dimension involves the definition and implementation of international rules that take into account the specific needs of the continent. On the other, it involves strengthening the regional integration process” (LAMY, 2001, p. 14).

A constatação de Mills e Sidiropoulos procurava mostrar a importância de olhar mais os problemas da integração da SADC nas dimensões política e econômica - não, contudo, ignorando os outros aspectos - do que uma visão estritamente econômica. Lamy procurava mostrar a necessidade de suprir as dificuldades internas dos Estados membros de modo criar bases para a inserção da região na economia mundial. É, portanto, dentro deste contexto e questionamentos que pretendemos através deste estudo compreender a SADC enquanto arranjo regional no contexto regional e continental: o seu desenvolvimento histórico, sua dinâmica política e econômica e sobre os desafios e oportunidades para a sua consolidação.

Em termos metodológicos, o tema é abordado numa perspectiva histórica. Analisa-se e sistematiza-se o trabalho com base em estudos relevantes da área e revisão da literatura histórica e recente existente sobre África Austral (especificamente a SADCC e a sua sucessora, a SADC), bem como notícias, artigos em revistas, jornais, revistas que contêm dados econômico-

comerciais relevantes. Privilegiamos também a análise documental de fontes primárias e secundárias, como o caso de documentos criados pelas instituições dos Estados membros, instituições internacionais e órgãos da SADC: tratados, protocolos, atas, relatórios, comunicados conjuntos, declarações, discursos, entre outros documentos relevantes que nos auxiliaram na elaboração do trabalho.

No que respeita à estrutura, o trabalho encontra-se dividido em três capítulos, e a parte final dedica-se as considerações finais.

No primeiro capítulo intitulado “*Relações Regionais, Descolonização e Influência da Guerra Fria na África Austral: Das Políticas do Apartheid à Emergência da SADCC*”, analisa-se os aspectos dentro dos quais se foram desenvolvendo os fatos importantes para compreender a gênese e a trajetória do processo integracionista da África Austral. Nesta conformidade, começando pelo aspecto histórico, procuramos primeiro analisar África Austral no período das independências, onde examinamos como a África do Sul serviu de justificativa principal para criação do projeto integracionista na região. Tentamos enfatizar também, ao longo da análise que a Guerra Fria foi um elemento de peso nas relações regionais, por isso a relação conflituosa entre os Estados na região só se desenvolveu e exacerbou-se naquele contexto, embora tivesse demandas específicas. Assim, focamos as relações regionais inseridos no contexto da descolonização e da integração da região austral de África na dinâmica da Guerra Fria. Este capítulo incide sobre o período que vai de 1970 até a década 1980, altura em que se forma a SADCC, não descurando de alguns aspectos do contexto imediatamente anterior à década 1970, ou seja, a década 1960, de maneira a melhor enquadrar as razões do aparecimento desta organização e da cooperação regional na África Austral.

Consideramos que, no período imediatamente anterior à década 1970 as relações regionais são essencialmente caracterizadas pelo ativismo regional sul-africano e pelas tentativas de assumir o papel de “potência regional”, combinando a dominância política e econômica. Para além da sua relevância econômica, a particularidade do enfoque na África do Sul reside no fato deste país ter pautado por uma doutrina baseada no “desenvolvimento separado” e nas tentativas de incorporar outros Estados da região com vista a estabelecer o seu domínio e consolidar a relação de dependência econômica dos Estados vizinhos. Esta posição sul-africana privilegiada é seriamente questionada na segunda metade da década 1970, com a independência das colônias portuguesas (Moçambique e Angola). A independência das colônias portuguesas na África

Austral altera radicalmente a ordem regional favorável aos interesses sul-africanos. Os dois novos Estados independentes (Angola e Moçambique) tornam-se determinantes para os movimentos de libertação da região: o *African National Congress*, “Congresso Nacional Africano” (ANC) e o *Pan Africanist Congress*, “Congresso Pan-Africano” (PAC) na África do Sul; a *South West Africa People’s Organization*, “Organização do Povo do Sudoeste Africano” (SWAPO) na Namíbia; a *Zimbabwe African Nation Union*, “União Nacional Africana do Zimbabwe” (ZANU) e a *Zimbabwe African People’s Union*, “União Africana do Povo do Zimbabwe” (ZAPU) na Rodésia. E é no contexto imediatamente a independência destes Estados que emerge a organização ELF, considerado o embrião da *Southern African Development Coordination Conference*, “Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral” (SADCC). A SADCC é formada logo depois que a África do Sul anuncia a intenção de formar uma organização regional, denominada de Constelação dos Estados da África Austral (CONSAS).

No segundo capítulo “*A Cooperação no Âmbito da SADCC e o Processo de Transição para SADC: Das Razões Políticas da SADCC às Razões Econômicas da SADC*”, partindo da abordagem efetuada no primeiro capítulo, analisa-se a cooperação no seio da África Austral sob a óptica da SADCC, e as condições determinantes para a sua transformação em *Southern African Development Community* “Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral” (SADC). A abordagem neste capítulo cobre também o processo de transição da SADCC para a SADC, onde se inclui a análise das alterações no cenário regional e internacional do final dos anos 1980 e inícios dos anos 1990 e as conseqüências dessas alterações para a região. O fim da Guerra Fria vai possibilitar o desanuviamento das tensões na região. A resolução do problema do Sudoeste Africano (Namíbia) com particular relevância a questão do enclave de Walvis Bay, bem como a perspectiva dos acordos de paz de Angola e Moçambique e o processo de transição operado a nível interno da África do Sul, vislumbrou um novo rumo na agenda de cooperação regional. Com a possibilidade de adesão da África do Sul pós-*apartheid*, e a instauração de uma nova ordem político-econômica internacional, a SADCC sofre uma inflexão que resultou na sua reestruturação e redimensionamento dos seus objetivos. No entanto, foca-se na última parte do capítulo que a principal agenda da SADC vai ser a integração regional, cujo maior ênfase é dada a componente econômica que política. A argumentação procura demonstrar como a SADCC se

desloca das questões políticas para se concentrar nas questões econômicas ligadas ao desenvolvimento, liberalização comercial e inserção no contexto africano e internacional.

No terceiro capítulo intitulado “*A SADC Rumo à Integração: Do Aprofundamento à sua Inserção no Contexto Africano*”, aborda-se a dinâmica recente do processo integracionista na SADC cobrindo a sua principal agenda político-econômica. Esta reflexão insere-se no período que vai desde os meados da década de 1990 até 2008. Na década de 1990 a SADC viu seus membros aumentarem de 9 para 14,<sup>7</sup> com adesão da Namíbia, em 1990, da África do Sul em 1994, das Maurícias, em 1995, e das Seychelles<sup>8</sup> e a República Democrática do Congo (RDC), ambos em 1997. Do ano 2000 a 2008, importantes políticas são adotadas pela SADC, que acabam mudando o foco da organização. Dentro deste período a análise dá especial atenção: primeiro, o papel da África do Sul, por ela constituir o peso econômico regional, e por ter sido ao longo do tempo o centro da gravitação das relações regionais e; segundo, as políticas tendentes ao aprofundamento da integração regional e o lugar da SADC na agenda de integração africana.

A adesão sul-africana à SADC levantou “tensões” econômicas e políticas. A nível político as tensões emergiram no concernente à cooperação em matérias políticas, de defesa e segurança, que até certo ponto a criação do Órgão de Cooperação Política, de Defesa e Segurança, em 1996 (instituição sucessora dos ELF) e a abordagem do conflito na RDC simbolizaram as divergências existentes, exacerbadas com a presença da África do Sul na SADC. Para a definição clara do escopo do órgão político e amenização das divergências, em 2001, é adotado o Protocolo sobre a Cooperação nas Áreas da Política, Defesa e Segurança,<sup>9</sup> que cria o quadro legal para que o Órgão de Cooperação Política, de Defesa e Segurança exista e opere. Esta nova instituição da SADC foi criada com o objetivo de promover a paz e a segurança regional. Ainda no quadro da implementação do Protocolo sobre a Cooperação nas Áreas da Política, Defesa e Segurança, em 2003 foi adotado o Pacto de Defesa Mútua cujo objetivo é a união de esforços para a autodefesa coletiva e a preservação da paz e estabilidade regional. Em

---

<sup>7</sup> O número total dos Estados da SADC é atualmente 15, se incluído o Madagáscar que se juntou a SADC em 2005, embora atualmente suspenso da organização.

<sup>8</sup> Depois de se ter retirado do bloco em 2004, alegadamente por constrangimentos financeiros, a Seychelles voltou a se juntar a SADC em agosto de 2008.

<sup>9</sup> SADC. *Protocol on Politics, Defence and Security Co-Operation*. Blantyre, Malawi, 2001.

2004 foi adotado o *Strategic Indicative Plan for the Organ on Politics, Defence and Security* (Plano Estratégico Indicativo do Órgão de Cooperação Política, Defesa e Segurança) que estabelece metas de curto, médio e longo prazo para a cooperação na área da política, defesa e segurança que inclui, entre vários aspectos, o desenvolvimento de capacidades de manutenção da paz, prevenção de crimes “trans-fronteiriços”, proteção de direitos humanos.<sup>10</sup>

A nível econômico verificaram-se importantes tensões comerciais – principalmente com África do Sul - que até certo ponto influenciaram relativamente a agenda de integração. Apesar dessas divergências foi adotado em 1996, o Protocolo Comercial<sup>11</sup> visando o aprofundamento da integração regional. Para além do Protocolo Comercial e vários outros protocolos setoriais adotados, em 2003, a SADC adotou o *Regional Indicative Strategic Development Plan*, “Plano Estratégico Indicativo de Desenvolvimento Regional” (RISDP).<sup>12</sup> Com a adoção Protocolo Comercial e do RISDP, a SADC define claramente as aspirações do aprofundamento da integração. Enquanto o Protocolo Comercial teve em vista a liberalização comercial e integração gradual dos mercados dos Estados membros, o RISDP, por sua vez, consiste num documento estratégico que identifica as áreas principais de intervenção que dirigirão a agenda de integração e de desenvolvimento da região durante um período de 15 anos. Para além de várias componentes ligadas ao desenvolvimento regional, o RISDP amplia a agenda de liberalização comercial, estabelecendo um amplo calendário e metas para a integração, que incluem: a já estabelecida Área de Livre Comércio (2008), a eliminação completa de barreiras ao comércio e a criação do Mercado Comum em 2015 e a criação do Banco Central da SADC em 2016 e de uma União Monetária em 2018.<sup>13</sup>

Pese embora a agenda da SADC seja bastante ampla, a persecução de livre comércio e da integração dos mercados dos Estados membros, constitui o elemento central nos atuais desenvolvimentos. Estas componentes são vistas como principais catalisadores do aprofundamento da integração regional, da inserção da SADC no contexto da integração

---

<sup>10</sup> SADC. *Strategic Indicative Plan for the Organ on Politics, Defence and Security*. Gaborone, Botswana, SADC Secretariat, 2004.

<sup>11</sup> SADC. *Southern Africa Development Community Trade Protocol*. Maseru, Swaziland, 1996.

<sup>12</sup> SADC. *Regional Indicative Strategic Development Plan*. Gaborone, Botswana, SADC Secretariat, 2003.

<sup>13</sup> *ibid.*

africana. Razão pela qual a última parte deste capítulo trata de analisar a inserção da SADC no contexto da integração africana, ilustrando-se também a atual tendência de harmonização entre a SADC e outros blocos africanos.

Parte-se do pressuposto de que a SADC é definida pela UA como um dos pilares chave da integração continental. Essencialmente, a agenda de integração africana é estabelecida pelo *Treaty Establishing the African Economic Community*, (mais conhecido como “Tratado de Abuja”) de 1991.<sup>14</sup> Este Tratado estabelece um amplo plano para a criação da Comunidade Econômica Africana (CEA), segundo a qual as economias dos Estados membros da UA devem ser integradas. O objetivo da CEA é transformar as 53 economias africanas numa única união econômica e monetária, com uma moeda comum, livre mobilidade de capital e mão-de-obra até 2034. Constitui meta da integração africana, tal como estipulado no Tratado de Abuja, que o Banco Central Africano seja estabelecido quando a CEA estiver plenamente operacional, o que pressupõe que a África como um todo tenha passado por todas as fases de integração. Foca-se, neste caso, a posição defendida pela SADC quanto ao processo de integração africana.

Para uma melhor visualização dos Estados da África Austral, incluímos o mapa a seguir.

---

<sup>14</sup> OAU. *Treaty Establishing the African Economic Community*. 3 June 1991, Abuja, Nigeria.

**Mapa 1. Estados da África Austral\***



Fonte: [www.eia.doe.gov/emeu/cabs/images/SADC.jpg](http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/images/SADC.jpg)

\*As ilhas Comores não fazem parte da SADC.

*“A ambição sul-africana de uma Constelação de Estados da África Austral (...), uma aliança de defesa anti-comunista, provou-se utópica. O seu principal efeito foi convencer os Estados vizinhos de que (...) tencionava transformá-los em satélites políticos e econômicos. Como resposta, eles formaram a SADCC em 1980”*  
*Erich Leistner, 1988*

## **CAPÍTULO 1 – RELAÇÕES REGIONAIS, DESCOLONIZAÇÃO E INFLUÊNCIA DA GUERRA FRIA NA ÁFRICA AUSTRAL: DAS POLÍTICAS DO APARTHEID À EMERGÊNCIA DA SADCC**

### **1. Relações Regionais no Âmbito da Descolonização**

O período da descolonização na África Austral tornou-se decisivo para explicar o início do desenho do processo integracionista e da cooperação dos Estados da região. Uma das características fundamentais da descolonização africana até meados da década de 1970, para além da luta armada em alguns territórios, foi o processo gradualista e controlado de independências políticas, garantido através de acordos com as elites conservadoras locais que puderam assim atender as demandas mais superficiais do anti-colonialismo, ofuscando os setores mais progressistas que reivindicavam mudanças estruturais. Desse modo, as potências colonizadoras garantiam a manutenção de seus interesses coloniais, através da progressiva “africanização” das administrações que, porém, os territórios descolonizados permaneciam controlados por técnicos europeus, mantendo, de forma diferenciada, as relações de dominação com o “neocolonialismo”. A Tabela 1 ilustra a ocupação dos territórios da África Austral pelas potências colonizadoras e as opções político-ideológicas e econômicas adotadas pelos Estados independentes.

**Tabela 1. Ocupação dos Territórios da África Austral e suas Opções Político-Ideológicas e Econômicas à data da Independência.**

Estados da África Austral	Estados Colonizadores	Ano da Independência	Forma Predominante de Independência	Opção Política e Econômica dos Estados
África do Sul	Grã-Bretanha e Holanda	1910	Concessão	Capitalismo <sup>15</sup>
Angola	Portugal	1975	Luta Armada	Socialismo <sup>16</sup>
Botswana	Grã-Bretanha	1966	Negociada	...
RDC	Bélgica	1960	Negociada	Capitalismo
Lesotho	Grã-Bretanha	1967	Luta Armada	Capitalismo
Malawi	Grã-Bretanha	1964	Negociada	Capitalismo
Ihas Maurícias	Holanda, França e Grã-Bretanha	1968	Negociada	...
Moçambique	Portugal	1975	Luta Armada	Socialismo
Namíbia	Alemanha e África do Sul	1990	Negociada	Capitalismo
Ilhas Seychelles	Grã-Bretanha	1976	Negociada	Capitalismo
Swazilândia	Grã-Bretanha	1968	Negociada	Capitalismo
Tanzania	Grã-Bretanha	1961	Negociada	Socialismo
Zâmbia	Grã-Bretanha	1964	Luta Armada	Socialismo
Zimbabwe	Grã-Bretanha	1980	Luta Armada	Capitalismo

**Fonte:** Elaboração própria, com dados obtidos em Shillington, 2005.

<sup>1</sup>A Namíbia foi colônia da Alemanha, porém, permaneceu desde 1915 até 1990 sob ocupação da África do Sul, de 1915 à 1990.

<sup>2</sup>O Zimbabwe esteve sob domínio da Grã-Bretanha até 1980, sob nome Rodésia do Sul e posteriormente Rodésia, uma vez que a Rodésia do Norte encontrava-se independente sob o nome de Zâmbia.

Os primeiros Estados da África Austral a tornarem-se independentes, foram, na década de 1960, Tanzania, Malawi (então Niassalândia), Zâmbia (então Rodésia do Norte), RDC e os antigos protetorados britânicos – Lesotho, Swazilândia e Botswana. Em todo o processo ocorreu de forma pacífica e controlada, com a exceção da Zâmbia onde houve maior pressão antes da negociação, com movimentos violentos e de desobediência civil organizados pelo Partido Unido da Independência (UNIP). No caso da Rodésia do Sul (Zimbabwe), desejando se desvincular da Grã-Bretanha, os colonos brancos apoiaram Ian Smith na proclamação unilateral da independência em 1965, com um regime de segregação racial e o estabelecimento de uma linha militar defensiva no rio Zambeze, destinada a impedir a infiltração de “guerrilheiros negros” no

<sup>15</sup> O conceito de Estado capitalista é empregue aqui para designar aqueles Estados cujos governos seguiam a linha de orientação capitalista à data da independência, caracterizada essencialmente - não unicamente - pela economia de mercado.

<sup>16</sup> Os Estados socialistas neste contexto, se refere aqueles que adotaram o modelo de orientação econômica e política socialista, particularmente a economia centralizada e o sistema de partido único. Embora em muitos casos, a aplicação desse modelo não era verificada na sua totalidade.

“bastião branco”.<sup>17</sup> A independência não foi reconhecida pela Grã-Bretanha e pela comunidade internacional, o que resultou na adoção de sanções econômicas contra a Rodésia, mas que foi sendo protegido pela África do Sul.

Por seu turno, o colonialismo prolongado em Moçambique e Angola,<sup>18</sup> a vigência do regime do *apartheid* na África do Sul, o regime de minoria branca no Zimbábue e a ocupação da Namíbia pela África do Sul, caracterizaram a dinâmica conflituosa das relações regionais. Estas relações tomam lugar no período da Guerra Fria. Sendo que, a criação de um clima favorável à cooperação e interação regional entre os Estados da região sempre dependeu em larga escala: do processo de descolonização e da evolução política interna e externa da África do Sul (da vigência do regime do *apartheid*); da Guerra Fria e das mudanças na conjuntura internacional (o fim das alianças estratégicas na região). Dentro deste quadro, a emergência da política de dominação regional sul-africana ditou em larga escala os primeiros agrupamentos regionais.

### **1.1. Relações Regionais e a Influência da Política do Regime do *Apartheid***

A história do surgimento do bloco regional na África Austral é uma história de conflitos, caracterizada em larga medida pela tentativa de contrapor ou contrariar as ambições de dominação sul-africana, sua ingerência nos Estados vizinhos e o desmantelamento do regime do *apartheid*. A atuação da África do Sul, liderado e conformado de acordo com seus interesses políticos ligados a manutenção do regime do *apartheid* e econômicos norteados à dominação da região, constituiu fator de peso na dinâmica das relações político-econômicas intra-regional e

---

<sup>17</sup> No decurso da abordagem do trabalho, são utilizados os termos “branco” e “negro”, termos estes amplamente utilizados na literatura consultada, os quais julgamos que não haja dificuldades na sua aceitação, enquanto conceitos empregues para leitura histórica da África Austral. O emprego destes conceitos tem a sua relação com o termo “*apartheid*”, que no léxico africâner, significa “separação” ou “segregação”, o qual também preferimos manter no texto a sua forma originária - *apartheid* - sendo seguramente, a palavra mais conhecida do léxico africâner e adotada de forma consensual na literatura.

<sup>18</sup> O governo português recusou a ceder independência as suas colônias africanas, argumentado que as mesmas eram províncias ultramarinas parte do território português. Nesse contexto, adotou a *Lei Orgânica do Ultramar Português* (Leis números 2066 e 2076, respectivamente de 27 de junho de 1953 e 25 de maio de 1959), com vista a legitimar esta posição. Esta lei não foi suficiente para frear os movimentos de libertação e convencer a comunidade internacional.

extra regional. A condição *suis generis* da economia sul-africana<sup>19</sup> possibilitou a criação de primeiros grupos econômicos e instituições regionais no princípio do século XX.<sup>20</sup>

O período que precede a Primeira Guerra Mundial, a União da África do Sul (África do Sul) mantinha pretensões hegemônicas e expansionistas que se traduziam em alastrar as suas fronteiras na região Austral de África. Estas pretensões contêm raízes históricas muito profundas, desde o processo da divisão colonial africana. Essa divisão refletia a competição entre o imperialismo britânico e o que alguns pesquisadores denominaram de “sub-imperialismo sul-africano”,<sup>21</sup> mas é também resultado das conquistas territoriais dos ingleses para conter as ambições expansionistas de Portugal durante a época da denominada “Corrida à África”.

Estas pretensões expansionistas sul-africanas emergem como política de Estado com a fundação da União da África do Sul em 1910.<sup>22</sup> Nesse âmbito, um dos aspectos básicos da política sul-africana para a região, além da penetração econômica nas colônias vizinhas,<sup>23</sup> foram

---

<sup>19</sup> A partir da descoberta das minas de diamantes em Kimberley e dos jazigos de ouro em Witwatersrand no terceiro quartel do século XIX, a África do Sul constitui-se em pólo de gravitação do desenvolvimento regional, não só pela grandeza relativa da sua economia, mas também pela importância e natureza das relações com as potências coloniais. As similaridades do modelo de desenvolvimento e de dominação colonial nos diversos Estados da região e os fluxos generalizados de trabalho migratório para a África do Sul explicam em grande medida, o tipo de estrutura econômica e as relações de interdependência estabelecidas até aos finais dos anos 1930, particularmente em: minas e plantações no setor moderno, extensão da administração e da rede comercial, cobrança de impostos, trabalho forçado, culturas compulsivas, imigração de colonos. Centros urbanos baseados em serviços e na exportação, bem como uma rede de estradas, ferrovias e portos abrangendo o conjunto da região foram também desenvolvidos.

<sup>20</sup> Em 1910, foi criada a União Aduaneira da África Austral, a qual integrou a África do Sul, os *BLS-States* (Botswana, Lesoto e Swazilândia), e posteriormente a Namíbia. Igualmente foi estabelecida a então federação da África Central (1953-1965).

<sup>21</sup> Para maiores detalhes sobre o sub-imperialismo sul-africano veja: Cliffe (1976).

<sup>22</sup> Em 1910 a África do Sul alcançou o estatuto de domínio britânico (uma “semi-independência”). A Constituição criou a União da África do Sul, formada pelas províncias do Cabo, Natal, Transvaal e Orange. Cada província era administrada por um governador e elegia uma Assembléia, que possuía uma relativa autonomia. Na União, o poder legislativo era formado por deputados eleitos apenas por europeus e senadores nomeados. O poder executivo era chefiado por um governador nomeado pela Grã-Bretanha e dirigido por um gabinete, cujo primeiro ministro era líder da maioria no parlamento. Na essência os bôeres governavam, mas com influência da Grã-Bretanha.

<sup>23</sup> Até então, o governo sul-africano tinha efetuado grandes investimentos nas Rodésias (Zimbabwe e Zâmbia), na Namíbia e no Quênia, e assinado acordos econômicos com as potências coloniais e ainda posto uma união política aos representantes políticos dos colonos nas Rodésias (BELLUCCI, 2007, pp. 169, 170).

as tentativas de incorporação do território até ao norte do rio Limpopo.<sup>24</sup> Estes esquemas enquadravam-se no desenho do General Jan Christiaan Smuts (1870-1950) que sonhava com uma *Great South Africa* (Grande África do Sul), que incluiria a anexação de partes da África Austral até o Norte de atual Moçambique e de Angola à referida União, e a tentativa frustrada de incorporar a Rodésia em 1923 e a igualmente frustrada política de anexação dos *British High Commissioner's Territories* (Territórios do Alto Comissariado Britânico) - Botswana, Lesotho e Swazilândia (DÖPCKE, 2003, p. 283).

Apesar de ter incorporado a Namíbia, através do Mandato da Sociedade das Nações (SdN) e de ter induzido a Grã-Bretanha a renunciar à sua soberania sobre seus protetorados - que culminou com as suas independências<sup>25</sup> - a contínua presença do imperialismo inglês na região não permitiu a concretização das ambições sul-africanas na região.<sup>26</sup> Pese embora esta contenção das ambições sul-africanas por parte da Grã-Bretanha, o ambiente regional foi marcado por relações amigáveis com as potências colonizadoras até a Segunda Guerra Mundial, e não representava nenhuma ameaça ao que era considerado segurança do Estado. Neste período, os atuais Estados da região consistiam em colônias (com exceção da África do Sul), onde os colonizadores enfrentavam problemas de legitimidade perante a população africana, embora persistissem as instituições coloniais, inclusive a convicção da supremacia branca como razão e justificativa principal do projeto colonial na região.

Este ambiente favorável à África do Sul começa a mudar na segunda metade da década de 1940, primeiramente em nível mundial e, depois, na região Austral de África. Enquanto, depois da Segunda Guerra Mundial o mundo entrou em seu último ciclo de descolonização e

---

<sup>24</sup> Que serve de fronteira entre África do Sul, Botswana e Zimbabwe.

<sup>25</sup> Botswana (Bechuanaland), Lesotho (Basutoland) e Swazilândia, consistiam em Territórios do Alto Comissariado Britânico ou Protetorados da Grã-Bretanha a partir de 1910 até alcançarem as independências na década de 1960. Estes três territórios foram por muito tempo considerados pela União Sul Africana como naturalmente pertencentes ao território sul-africano. Os britânicos anexaram estes territórios em 1885 e 1906 respectivamente, mas em 1909, o projeto de lei da União Sul Africana fez provisão para uma eventual incorporação desses territórios à União. Em 1934, o então Primeiro Ministro sul-africano James Barry Munnik Hertzog pediu formalmente a transferência dos territórios, enquanto que em 1956, a Comissão do Desenvolvimento Sócio-econômico propôs que os territórios fossem incorporados como parte do sistema de Bantustões. Porém, estes territórios tornaram-se protetorados britânicos até a data da independência, com pressões frequentes da União Sul Africana.

<sup>26</sup> Sobre o expansionismo sul-africano numa perspectiva histórica veja: Chanock (1977).

também enfatizou a importância dos direitos humanos e da descolonização, na África do Sul culminou com a institucionalização da política de segregação racial engendrada pelo Partido Nacionalista Africânder, com a sua ascensão ao poder em 1948.

Nesse âmbito, a ascensão do Partido Nacionalista Africânder ao poder, manteve as pretensões expansionistas, embora enfatizando a vertente econômica. Apesar do esforço diplomático do governo para fazer da África do Sul a ligação permanente entre as nações ocidentais e a população da África Austral, as ambições coloniais sul-africanas não vingaram, devido, em parte do florescimento dos movimentos nacionalistas na África Austral e o engajamento do governo no fortalecimento das políticas segregacionistas.

De fato, o período transcorrido entre 1948 e 1961, a África do Sul concentrou esforços na política interna, caracterizada pelo fortalecimento do *apartheid*. Para além da sua institucionalização (denominada também de “pequeno *apartheid*”)<sup>27</sup> - a África do Sul apoiou-se nessa política, para estimular o desenvolvimento da indústria e do comércio africânder e deu início a uma ofensiva contra os negros, culminando com o declínio do seu nível de vida. Logo nos primeiros anos do governo Africânder, o declínio dos salários reais dos negros acompanhou o crescimento rápido dos lucros das empresas. Novos mecanismos de subordinação da força de trabalho negro aumentaram o contingente da mão-de-obra à disposição dos fazendeiros, enquanto o aparelho burocrático era ampliado para fornecer emprego aos trabalhadores africânderes. A esquerda foi atacada ao mesmo tempo em que se extinguiram os últimos vestígios da representação dos mestiços na região do Cabo (MAGNOLI, 1998).

---

<sup>27</sup> Existiam três leis básicas do *apartheid*: i) a *Population Registration Act* (Lei do Registro Populacional) promulgada em 1950, classificava a população em quatro grupos raciais: branco, mestiço, asiático (de origem indiana) e negro ou africano. Esta lei procurava garantir a preservação do domínio dos brancos, permitindo a consolidação de uma rígida hierarquia racial, o estabelecimento de relações sociais racistas, e a outorga de direitos políticos, econômicos e sociais desiguais para cada uma das categorias raciais; ii) a *Group Areas Act* (Lei das Áreas de Grupos), promulgada em 1950, estabelecia a relação espacial das categorias raciais, foi possível obrigar as pessoas a fixarem residência em áreas determinadas, chamadas bairros étnicos; iii) a *Reservation of Separate Amenities* (Lei dos Serviços Públicos Separados) de 1953, tratava da conservação das diversões separadas. Instituiu a separação espacial das categorias raciais em espaços públicos e de lazer como praias, transportes, bibliotecas, banheiros públicos, teatros, cinemas, jardins. Para além dessas três leis, o governo adotou muitas outras, igualmente racistas: leis proibindo matrimônios e uniões mistas; controlo da força de trabalho negro; exclusão da mão-de-obra negra de algumas regiões econômicas; circulação de nativos; regulação de sindicatos e greves; a educação bantu; a censura à imprensa e a segurança. Maiores desenvolvimentos veja: Sampson (1988), Jonge (1991) e Magnoli (1998).

Durante o período de 1961 até 1976, o governo iniciou um programa de “engenharia social” para implementação do “grande *apartheid*” a denominada política dos *black homelands* (Bantustões). Embora a implementação dessa política tenha iniciado nos anos 1950, foi na década seguinte, sob as gestões dos Primeiros Ministros Hendrik Frensch Verwoerd<sup>28</sup> e seu sucessor Balthazar Johannes “John” Vorster (John Vorster),<sup>29</sup> que sua execução assumiu contorno mais radical. Nos anos 1960 Hendrik Verwoerd declarava:

“(…) se estamos de acordo em que é desejo do povo que o homem branco deve poder continuar a proteger-se, para a manutenção do domínio branco, declaramos que isso se pode alcançar pelo desenvolvimento separado”.<sup>30</sup>

O governo de Hendrik Verwoerd inaugura a implementação da “política de desenvolvimento separado”,<sup>31</sup> onde o africânder impõe sua cultura, as regras econômicas e as técnicas mais avançadas e exigindo a contribuição da mão-de-obra do negro, em nome da civilização da qual se dizia portador. Esta política, foi implementada em paralelo com o desenvolvimento do capitalismo sul-africano e concentração da riqueza nos africânderes. Como conseqüência imediata dessa política, quando os negros se instalaram nas zonas urbanas, onde passaram a prestar o seu contributo laboral, verificou-se que lhes era vedada a sua participação na vida autárquica, social e política da urbe e que o seu desenvolvimento cultural e político era restringido no seio da sua própria etnia e numa região determinada.

Assim, a África do Sul foi implantando um tipo de capitalismo calcado em medidas segregacionistas capazes proporcionarem ao país a existência de avultosa mão-de-obra barata. Se no período colonial a mineração de ouro e diamantes foi decisiva para a acumulação capitalista,<sup>32</sup>

---

<sup>28</sup> Primeiro Ministro sul-africano desde 1958 até o seu assassinato em 1966.

<sup>29</sup> John Vorster foi Primeiro Ministro desde 1966 a 1978 e de 1978 a 1979 serviu como Presidente República.

<sup>30</sup> Citado por Jonge (1991, p. 58).

<sup>31</sup> O conceito de “desenvolvimento separado” é sinônimo de *apartheid*, este conceito somente enfatiza que cada raça deveria desenvolver-se na área geográfica que lhe é determinada. A sua ilustração mais enfatizada é a criação dos Bantustões.

<sup>32</sup> O processo de acumulação foi baseada no duplo efeito de todo o aparelho do *apartheid*: i) o nível de renda artificialmente alto dos brancos oferece um significativo e expansível mercado para manufaturas mais complexa; ii) ao mesmo tempo tem existido um abundante abastecimento de mão-de-obra cujo o pagamento é inferior ao seu valor. Para maiores detalhes veja: Cliffe (1976).

mais adiante a partir da Primeira Guerra Mundial, desencadeou-se no país uma industrialização por substituição de importações<sup>33</sup> e onde os capitais ingleses e americanos passaram a afluir no país. A industrialização, na qual o Estado desempenhou um papel direto como empresário e como dirigente, durou décadas, onde monopólios locais (como os bancos *Anglo-American* e *Trust*, por exemplo) e estrangeiros dominavam o mercado de bens de consumo duráveis e equipamentos, que constituíam os setores primordiais (CLIFFE, 1976, p. 123).

Como resultado, os anos 1960 foram de grande desenvolvimento da economia sul-africana e de grande influxo de capitais externos, sobretudo no setor secundário. Para os investidores estrangeiros, a África do Sul da época foi muito atrativa, porque os lucros eram pródigos, graças aos salários muito baixos, e problemas poucos na ausência de direitos trabalhistas como o caso específico do direito à greve. O sonho de Hendrik Verwoed e de John Vorster era realizar o “grande *apartheid*”, que se traduzia numa república sem negros, exclusivamente de brancos e dominados econômica e politicamente por eles. Milhões de negros foram removidos das suas casas e bairros para chamadas “zonas étnicas” do país, ou seja, o processo de “bantustanização”.<sup>34</sup>

O governo defendeu a “retribalização” artificial da população sul-africana com o argumento de preservar dessa maneira, sua variedade racial e cultural, conforme a vontade de Deus.<sup>35</sup> O governo defendia que cada nação tinha o direito ao usufruto da parte de terra que

---

<sup>33</sup> O desenvolvimento significativo da indústria mineira, desde o último quartel do século XIX, transformou a economia da África do Sul, que antes sobrevivia de um setor agro-exportador atrasado, passou a ser o principal produtor de ouro no mundo e, subseqüentemente, estabeleceu a indústria secundária mais desenvolvida no continente africano. A política de desenvolvimento separado reforçou no desempenho econômico e na concentração de renda nos brancos. Assim, atraiu expressivo investimento de capital estrangeiro e imigração da Europa.

<sup>34</sup> A bantustanização (que provém do bantu) consistia na criação de “pseudo-Estados” de base tribal, engendrados pelo regime do *apartheid*, como forma de manter os negros fora das áreas consideradas terras brancas, mas suficientemente perto para servirem de fontes de mão-de-obra barata.

<sup>35</sup> Esta justificativa data da história. Tudo iniciou quando um destacamento holandês, chefiado por Van Johan Anthoniszoon “Jan” van Riebeeck, em 1652, estabeleceu no sopé da denominada “Montanha de Mesa” e ali fez nascer o primeiro aglomerado populacional de origem européia que, mais tarde veio a ser designada por “tribo africana branca”. Ao longo do tempo era notório o avanço para o interior deste povo, sempre numa direção onde pudesse usufruir de liberdade de ação e dispor de terras de pastagens e ficar fora de alçada governista inglesa. No século XIX, porém, seguiu-se a expansão para o norte, detentora de uma mística religiosa que os tornava, eleitos de Deus e predestinados a chegarem a “terra prometida”. Essa força, consubstanciada na Bíblia e na arma, o primeiro obstáculo foram as tribos negras e depois os ingleses.

ocupou em primeiro lugar, embora fosse evidente que a criação dos Bantustões, era produto de demarcações arbitrárias que não correspondiam aos amplos territórios conquistados pelos povos africanos. Na concretização dessa retribalização foram no total criados dez Bantustões,<sup>36</sup> dos quais quatro foram tornados independentes: Transkei (1976), Bophuthatswana (1977), Venda (1979), Ciskei (1981). Entretanto, fora a África do Sul, nenhum Estado reconheceu a independência dos Bantustões.

Regionalmente, o intercâmbio era caracterizado como “colonial”, destacando-se o fato de que a África do Sul considerava os Estados vizinhos como “mercado natural” para os produtos da sua indústria secundária. Surgindo assim o que os pesquisadores denominaram de “*subordinate state system*” (DÖPCKE, 1998). A África do Sul se tornou um poder econômico em relação aos Estados vizinhos, o que levou com que as relações fossem assimétricas, e cujo termo consagrado para caracterizar essas relações é de *dependência*,<sup>37</sup> resultado da preponderância econômica sul-africana.

Essas relações de subordinação econômica dos Estados da região em relação a África do Sul foram aliadas à grande inversão de capital ocidental em um sistema extremamente lucrativa de super-exploração da força de trabalho e que garantiram a sustentação do crescimento econômico sul-africano. A atuação do capital internacional na região fomentou a industrialização sul-africana, sob a forma de empresas multinacionais. Incapaz de competir no mercado mundial, a África do Sul mantinha-se com o mercado regional e simultaneamente sustentava uma relação subordinada ao capital ocidental, a África Austral era o prolongamento da economia ocidental e um conjunto regional integrado.

Embora a expansão econômica sul-africana tenha demonstrado, em geral, um caráter espoliativo, teve pouca contribuição para o desenvolvimento dos territórios em que seu capital atuava. Com exceção de um relativo desenvolvimento regional gerado e que se reduziu aos Estados com regimes aliados - as colônias portuguesas e a Rodésia. A aliança sul-africana com Portugal permitiu a abertura de Angola e Moçambique (então colônias portuguesas) à inversão de capitais estrangeiros, principalmente africanos, o que gerou alguma industrialização. A Rodésia constituiu o único lugar da África Austral que desenvolveu uma razoável

---

<sup>36</sup> Bophuthatswana, Ciskei, Gazankulu, Kangwane, Kwandebele, Kwazulu, Lebowa, Owaqwa, Transkei e Venda.

<sup>37</sup> Esta relação de dependência é analisada no Capítulo 2.

industrialização, enquanto manteve um regime segregacionista associado à África do Sul. Ademais, centros urbanos baseados em serviços e na exportação, bem como uma rede de estradas, caminhos de ferro e portos foram também desenvolvidos. A maioria dessas infraestruturas e explorações localizaram-se na África do Sul ou ficaram a ela ligadas.<sup>38</sup>

A atuação econômica da África do Sul na região e que abrangeu os Estados vizinhos, majoritariamente colônias levou com que, atingisse níveis econômicos e até militares elevados, em relação a seus vizinhos. Esta posição privilegiada da África do Sul na região, era considerada pelo regime do *apartheid* como crucial para a sua manutenção e conseqüentemente assegurar o domínio e controlo da região. No entanto, será em relação a política do desenvolvimento separado, do expansionismo econômico na região e a ocupação do Sudoeste Africano (atual Namíbia) que ditaram o rumo das relações regionais. Os movimentos de libertação e os recém Estados independentes vão conduzir suas políticas regionais contestando a política sul-africana e dos regimes a ele associados. O problema do Sudoeste Africano tornou-se mais tarde, um elemento decisivo para as relações regionais.

### **1.1.1.O Problema do Sudoeste Africano**

A política de segregação racial e a questão do Sudoeste Africano foram os primeiros principais focos de tensão para as relações conflituosas na região. O problema do Sudoeste Africano emerge logo após a Segunda Guerra Mundial. A disputa à volta da posse do Sudoeste Africano tinha por base o fato deste território não ser uma província sul-africana, mas antes um território colocado sob administração e responsabilidade sul-africana através do Sistema de Mandatos da SdN.<sup>39</sup>

Após o fim da Primeira Guerra Mundial, a Alemanha enquanto potência derrotada perdeu as suas colônias. Em África a Alemanha detinha o Togo, o Camarões, a África Oriental Alemã, composta pelos atuais Ruanda, Burundi e grande parte da Tanzania, e o Sudoeste Africano. Estes

---

<sup>38</sup> Veja o Mapa 3 deste trabalho.

<sup>39</sup> O Sistema de Mandatos surgiu, em grande medida dos ideais de Woodrow Wilson e do General Jan Smuts, idéias essas defendidas no seu livro *The League of Nations. A Pratical Suggestion*, publicado em 1918 em Londres. Outras análises sobre o Sistema de Mandatos podem ser encontradas em: Eze (1976) e Matz (2005).

territórios foram distribuídos pelos Estados vencedores da Guerra.<sup>40</sup> No âmbito do Sistema de Mandatos da SdN, o Sudoeste Africano foi atribuído por um mandato tipo C,<sup>41</sup> a 17 de dezembro de 1920, à África do Sul, que já tinha ocupado o território durante a guerra.

Cada potência convidada a exercer a autoridade de mandatário assinou um acordo específico e individual sobre o território que iria administrar. O mandato sul-africano estabelecia que tivesse o direito de administrar e legislar sobre o território, como se este fosse parte integrante da União Sul Africana e podia aplicar-lhe leis sul-africanas, apenas necessitando de adaptá-las às realidades locais. O mandatário ficava obrigado a contribuir ao máximo para o bem estar moral, material e progresso social dos habitantes (EZE, 1976). Dentro do território do Sudoeste Africano existia o enclave denominado Walvis Bay. Criado antes da atribuição do Sudoeste Africano pela Conferência de Berlim de 1884-1885. Este enclave tornou-se mais tarde um obstáculo nas negociações para a resolução da questão do Sudoeste Africano.

Com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU/NU), no final da Segunda Guerra Mundial, este novo organismo revogou o Mandato da África do Sul no Sudoeste Africano através da Resolução 2145 (XXI) da Assembléia Geral das NU,<sup>42</sup> alegando que a África do Sul falhou no cumprimento das suas obrigações. O parágrafo 4 desta resolução referiu que:

“South Africa has no other right to administer the Territory and that henceforth South West Africa comes under the direct responsibility of the United Nations”.

---

<sup>40</sup> A França ficou com o Togo e uma parte dos Camarões, a Grã-Bretanha ficou com a outra parte dos Camarões e com o Tanganica (Tanzania), a Bélgica ficou com Ruanda e Burundi.

<sup>41</sup> A SdN possuía três tipos de mandatos: *A*, *B* e *C*. Os do tipo *A* diziam respeito aos territórios do antigo Império Austro-Húngaro e à região da Síria, do Líbano e da Palestina. Estes eram os territórios que estavam mais próximos de alcançar a sua autonomia, devendo as potências responsáveis pela administração do mandato favorecer o seu avanço. Os de mandato *B* e *C* diziam respeito a territórios que careciam de condições econômicas e humanas para alcançarem a curto prazo a autonomia, necessitando de período mais alargado de preparação, período durante o qual ficavam sob administração e projeção de uma potência. Todas as colônias africanas, com exceção do Sudoeste Africano ficaram com um mandato tipo *B*. As ilhas do Pacífico e o Sudoeste Africano ficaram com mandato tipo *C* (MATZ, 2005).

<sup>42</sup> United Nations General Assembly. Resolution 2145 (XXI) of 27 October 1966. *Question of South West Africa*. <<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/004/48/IMG/NR000448.pdf?OpenElement> > (Acesso em 11 de abril de 2009).

Ademais, reafirmou que o Sudoeste Africano é um território com estatuto internacional e deverá manter este estatuto até atingir a independência. Esta resolução foi reafirmada pelo Conselho de Segurança da ONU, que declarou através da Resolução 276 (1970)<sup>43</sup> a presença contínua da África do Sul no Sudoeste Africano ilegal, e advogou também que todos os atos tomados pelo governo sul-africano em nome de, ou concernentes a Namíbia depois do término do mandato eram ilegais e inválidos. Embora a ONU, tenha revogado o mandato de protetorado, a África do Sul recusou tais decisões e recusando também a ceder a independência aquele Estado. Em 1960, é criada a SWAPO e, em 1966, inicia luta armada contra a ocupação sul-africana, sob a liderança de Sam Shafishuma Nujona. Em 1968, o Sudoeste Africano é oficialmente renomeado Namíbia pela Assembléia Geral das NU,<sup>44</sup> e 1972, a ONU reconhece a SWAPO como único representante legítimo do povo da Namíbia.

A recusa da África do Sul em conceder a independência à Namíbia e a continua existência do regime do *apartheid* levou, para além dos Estados da africanos, a condenação da África do Sul pela comunidade internacional. Esta condenação juntou-se à questão da política de segregação racial praticado pelo regime do *apartheid*, condenação esta que foi acompanhada por manifestações violentas por parte de movimentos pró independentistas, e pressões diplomáticas por parte dos Estados vizinhos e da Comunidade Internacional.

## **1.2.Oposição Interna e Externa ao Regime do *Apartheid***

A nível interno da África do Sul a oposição ao regime situou-se no PAC e principalmente no ANC. O ANC foi formado em 1912, na tentativa de impedir a aprovação do *Land Act* de 1913, que proibiu que os negros tivessem propriedade de terras em mais de 90% do território. Em janeiro de 1912, delegados de todas as partes do país, reuniram-se em Bloemfontein, Free State, onde decidem criar o ANC. Na mesma época, o movimento indiano retomava força,

---

<sup>43</sup> United Nations Security Council. Resolution 276 (1970) of 30 January 1970. *The Situation in Namibia (30 Jan)*. <<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/260/27/IMG/NR026027.pdf?OpenElement> > (Acesso em 11 de abril de 2009).

<sup>44</sup> Pela Resolução 2372 (XXII) de 12 de junho de 1968.

conseguindo criar, em 1920, em nível nacional, o Congresso Indiano Sul-Africano,<sup>45</sup> porém, o ANC é que tinha maior expressão por representar diversos segmentos da sociedade.<sup>46</sup> O ANC envia uma delegação à Grã-Bretanha para solicitar que impedisse a aprovação da *Land Act* pelo governo sul-africano, tendo recebido a resposta de que União da África do Sul era agora um Estado independente e eles deveriam lutar pelos seus direitos dentro do sistema constitucional, ironicamente, onde os negros estavam privados de direitos políticos. A partir de então, a resistência negra à opressão racial produziu episódios significativos, mas nada que impedisse que o governo africânder impusesse a sua vontade.

Mais tarde, engrossaram à oposição ao *apartheid*, partidos políticos, como a *Progressive Party* (Partido Progressista),<sup>47</sup> fruto das cisões ocorridas no seio do Partido Nacional Africânder, por não concordar com a forma com que este último lidava com as políticas do *apartheid* implementadas. Porém, o ANC defendia a inclusão social, o governo de maioria e o fim do domínio da minoria branca, através de pressões diplomáticas e ações violentas sistemáticas – protagonizadas pelo seu braço armado a *Umkhonto we Sizwe* (Lança da Nação ou MK) - concertadas com apoio socialista. Foi este movimento que inicia a luta armada, mas que foi rapidamente reprimida pelo governo, que conseguiu infiltrar agentes nas organizações clandestinas, que resultou na detenção em 1963, de Nelson Mandela e toda a liderança clandestina do ANC. Nelson Mandela e outros dirigentes foram condenados à prisão perpétua e os demais detidos receberam sentenças de 12 anos e mais. A preparação da luta armada do ANC se transferiu então para o exterior, juntando-se aos movimentos de libertação nacional. Entretanto, os Estados até então independentes, cujos governos eram solidários com a luta contra

---

<sup>45</sup> A organização dos indianos contra as medidas discriminadoras teve um precedente com Mohandas Gandhi e seus companheiros do Congresso Indiano de Natal. A partir de 1893, lutaram para abolir as medidas discriminatórias contra os indianos. Foi nessas circunstâncias, antes de voltar para Índia, em 1914, que Gandhi desenvolveu a *satyagraha* ou resistência pacífica.

<sup>46</sup> No ato da criação do ANC estiveram representados diversos segmentos sociais: exemplo de chefes e membros das tribos, advogados, professores e sacerdotes.

<sup>47</sup> O Partido Progressista (posteriormente transformado em *Democratic Party*), sempre defendeu a necessidade de uma revisão constitucional, o estabelecimento de uma Declaração dos Direitos dos Cidadãos, a criação de um órgão independente do poder legislativo responsável pelo poder judicial e também uma nova postura do governo perante o federalismo. Estas reformas estavam associados a defesa de uma economia de mercado.

o regime africânder, estabeleceram campos de treinamento para a luta armada junto com outros movimentos de libertação.

A nível externo, a partir de 1952, a questão do *apartheid*, denunciada pelos novos Estados árabes, asiáticos e africanos, passa a ser discutida no seio da ONU. Várias resoluções são aprovadas, em anos subseqüentes, com caráter recomendatório, urgindo o governo sul-africano a revogar a legislação segregacionista e a submeter a Namíbia ao sistema de tutelas da ONU, em parte fundamentando-se no princípio reconhecido pela Carta das NU do respeito universal pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, independente da raça, credo, sexo ou língua.

A África do Sul sempre ignorou as resoluções da ONU, usando o argumento de “anticomunismo” como justificativa. Acusava os Estados comunistas de estarem a frente do ataque às políticas domésticas sul-africanas. Porém, diferente das resoluções recomendatórias da década anterior, as resoluções da ONU tornam-se a partir da década de 1960, mais abertamente condenatórias ao *apartheid*, urgindo o rompimento de relações diplomáticas e econômicas.

Os primeiros anos da década 1960 foram acompanhados pela criação de uma série de comitês destinados a acompanhar a situação sul-africana. Particularmente, a partir de 1963, os Estados africanos, 36 num total de 114 Estados membros da ONU, conseguiram aprovar uma série de resoluções relacionadas com África do Sul. Também conseguiram que fossem criados comitês e comissões destinados a tomar medidas concretas contra a África do Sul - o exemplo do Comitê Especial Contra o *Apartheid* criado em 1962<sup>48</sup> - igualmente nas agências especializadas da ONU se começa a fazer sentir os ataques à África do Sul.

O ano de 1963 também foi marcado pela adoção de um primeiro pacote de sanções cuja aplicação causou alguns transtornos ao regime sul-africano. A 7 de agosto de 1963 o Conselho de Segurança da ONU adotou a Resolução 181<sup>49</sup> que determinou o embargo voluntário de armas

---

<sup>48</sup> Através da Resolução 1761 (XVII). United Nations General Assembly. Resolution 1761 (XVII) of 6 November 1962. *The Policies of apartheid of the Government of the Republic of South Africa*. < <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/192/69/IMG/NR019269.pdf?OpenElement> > (Acesso em 11 de abril 2009).

<sup>49</sup> United Nations Security Council. Resolution 181, of 7 August 1963. *Question relating to the policies of apartheid of the Government of the Republic of South Africa outh Africa*. < <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/200/54/IMG/NR020054.pdf?OpenElement> > (Acesso em 11 de abril de 2009). Esta resolução foi aprovada resultado das pressões da Assembléia Geral, que defendia que a África do Sul estava administrando o território de forma contrária a Carta das NU. Em 1960, a Etiópia e Libéria, Estados africanos independentes, já tinham entrado com uma ação contra a África do Sul, que foi então obrigada a

à África do Sul.<sup>50</sup> A adoção destas sanções acabou por ter um efeito perverso, uma vez que fomentou a indústria militar, nomeadamente a criação da *Armaments Corporation of South Africa* (ARMSCOR), a qual rapidamente se converteu num dos maiores conglomerados industriais da África do Sul.

Para além das políticas de discriminação racial, a África do Sul mantinha um relacionamento tenso na região e no seio da ONU devido a questão da Namíbia. O problema da Namíbia foi, juntamente com a condenação do *apartheid*, motivo de constante animosidade entre a ONU e a África do Sul. Partindo de uma posição algo confortável, devido aos apoios recebidos por parte de alguns Estados, como EUA, Grã-Bretanha, o regime sul-africano viu a sua posição degradar-se de forma gradual com o aparecimento de novos Estados no seio da ONU.

A essas iniciativas juntam-se aquelas adotadas pela OUA, como o caso da proibição do sobrevôo e pouso no continente para aeronaves sul-africanas e a aceitação do emprego de meios violentos na luta pela emancipação. Em 1964, a África do Sul é suspensa do Comitê Olímpico Internacional e da Federação Internacional da Associação de Rugby. É também expulsa da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Organização para Agricultura e Alimentação (FAO), já o tendo sido, em 1963, da Organização Mundial da Saúde (OMS), entre outras organizações e agências especializadas das NU.

Esta escalada no mau relacionamento entre a África do Sul e a comunidade internacional culminou a 30 de setembro de 1973 quando a Assembleia Geral da ONU decidiu não aceitar as credenciais dos representantes sul-africanos,<sup>51</sup> ao mesmo tempo em que convidava o ANC e o PAC a participarem nas reuniões com o estatuto de observadores. A proposta de expulsão da

---

responder perante o Tribunal Internacional de Haia, na Holanda, pela violação dos estatutos de tutela do Sudoeste Africano.

<sup>50</sup> United Nations Security Council. Resolution 181 (1963), of 7 August 1963. *Question relating to the policies of apartheid of the Government of the Republic of South Africa (7 Aug)*. < <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/200/54/IMG/NR020054.pdf?OpenElement> > (Acesso em 11 de abril 2009). Em 4 de novembro de 1977 o Conselho de Segurança adotou outra resolução de embargo de armas à África do Sul, fortemente pressionado a nível doméstico e internacional, a administração Carter, acabou por votar a favor a resolução que estabelecia o embargo compulsório de armas contra a África do Sul.

<sup>51</sup> Esta decisão da Assembleia Geral foi adotada com 98 votos a favor, 23 contra e 14 abstenções. Esta posição já vinha sendo defendida desde 1973 por vários Estados africanos. Para estes Estados o regime sul-africano não tinha o direito de representar o povo sul-africano, devendo os movimentos de libertação serem reconhecidos como os verdadeiros representantes do povo.

África do Sul na ONU, votada pelo Conselho de Segurança em outubro de 1974, não foi aprovada devido a votos contra de três dos membros permanentes, EUA, Grã-Bretanha e a França. Embora não tenha sido aprovada a resolução de expulsão naquele período, as resoluções condenatórias adotadas pela Assembléia Geral da ONU e as ações tomadas pela OUA, resultaram num progressivo isolamento internacional da África do Sul. Como forma de inverter este ambiente de isolamento, a África do Sul adota uma estratégia de aproximação com os Estados vizinhos, a denominada *outward-looking policy* (política virada para o exterior).<sup>52</sup>

### **1.3.A *Outward-Looking Policy*: Aposta ao Diálogo**

Desde a subida ao poder em 1948 do Partido Nacionalista Africânder o objetivo da sua política externa dos governos deste partido foi o de proteger o regime de minoria branca das ameaças externas que incluía o avanço do comunismo e à influência dos movimentos de descolonização. Este objetivo foi fácil de alcançar durante os anos 50 e 60. Porém quando John Vorster sobe ao poder, em 1966, o ambiente internacional estava a tornar-se hostil para a África do Sul. John Vorster vai defender a sua política, baseando-se no avanço comunista. Ou seja, se até esta fase a África do Sul combateu a ameaça comunista, principalmente no âmbito interno, a partir de John Vorster, passou a ser necessário ir mais longe, e combatê-lo em termos regional e internacional.

Como forma de reverter a situação externa desfavorável, no início dos anos 60 até meados dos anos 1970, a África do Sul seguiu uma política regional que du Pisani<sup>53</sup> denominou-a de *assertive incorporation*. Diz Docpke que (1998) que, nessa política, a África do Sul buscou uma aproximação com os Estados africanos até ai independentes,<sup>54</sup> e usar seu potencial econômico para mantê-los dóceis e estabelecer relações mais próximas. Sendo que a variante mais conceituada desta estratégia encontrava-se *outward-looking policy* lançada por John Vorster em 1967.

---

<sup>52</sup> Para maiores detalhes sobre a *outward-looking policy*, veja: Pfister (2005).

<sup>53</sup> Citado por Döpcke (1998).

<sup>54</sup> Botswana, Zâmbia, Malawi, Lesotho, Swazilândia, Tanzania e RDC.

De acordo com Pfister (2005), a *outward-looking policy* objetivava reverter o acentuado processo de isolamento internacional e restabelecer sua imagem no exterior, alterando a postura reativa de sua política externa. Esta política buscava uma aproximação econômica e política mais flexível com os Estados vizinhos, sinalizando inclusive com a possibilidade de reformas em seu regime. Esta flexibilidade era trabalhada como discurso para o exterior, mas, em termos práticos, o *apartheid* era intensificado em nome da segurança regional para combater o avanço e influenciar os movimento de descolonização. Mendonça caracterizou da seguinte forma as intenções de John Vorster:

“A aparente flexibilidade de Vorster permite o surgimento de teses que pretendem ser o desenvolvimento gradual do *apartheid* e facilita uma desaceleração das pressões internacionais. Para avançar essa política, cria o Departamento de Propaganda, que vai implementar ampla campanha de divulgação e persuasão, e os serviços de inteligência conduzidos pelo Bureau of State Security (BOSS). Os chefes militares passam a ter maior participação nas decisões de política externa. Em 1972, é constituído por lei o Conselho de Segurança do Estado, que terá um papel importante a desempenhar tanto na política interna como na política externa” (MENDONÇA, 2000, p. 27).

A África do Sul buscou o controle travestido de cooperação nas fronteiras mais próximas, atuando no âmbito econômico através de assistência e investimentos conjuntos com Estados vizinhos, que de princípio dividiam-se em dois grupos. O primeiro grupo incluía os Bantustões e os *BLS-States* (Botswana, Lesotho e Swazilândia), tornados Estados independentes sob governos moderados os quais firmam, em 1969, um acordo de União Aduaneira com a África do Sul. O segundo grupo era formado pelas colônias portuguesas (Angola e Moçambique), pela Rodésia presidida pelo regime de minoria branca de Ian Smith. Do ponto de vista da segurança, com a *outward-looking policy*, a África do Sul visou formar um *cordon sanitaire* (“cordão de segurança” ou “cordão sanitário”) que o isolaria da crescente hostilidade de governos africanos recém independentes e dificultaria a formação e atuação de bases de grupos em suas fronteiras. Esse *cordon sanitaire* é ilustrado com a ajuda do Mapa 2.

**Mapa 2. Ilustração do Cordão de Segurança Protegendo a África do Sul**



Antes de 1975\*

Depois de 1975\*



Até 1990\*

Depois de 1990\*

\*Os locais em amarelo ilustram os Estados/territórios que formavam o cordão de segurança - que protegia a África do Sul - e o seu progressivo desmoronamento até 1990.

**Fonte:** Ngoma, 2005 (com modificações do autor).

A grande prioridade desta política sul-africana era a conquista do Estado que possuía o único governo fronteiriço abertamente hostil, a Zâmbia. Mesmo enquadrado na situação de dependência econômica comum aos outros Estados da região, a postura insubordinada do governo zambiano inspirava preocupação ao governo sul-africano. Agindo através da fronteira da Rodésia, a África do Sul, aproveitou-se das crises internas para intervenções armadas ao mesmo tempo usando das relações comerciais para pressões.

Esta política sul-africana para Zâmbia tornou-se sintomática na compreensão da *outward-looking policy*. Ela mostra como a utilização de um discurso baseado na cooperação e/ou promoção do diálogo, visava esconder o caráter militarista do projeto sul-africano para a região. É neste período que o orçamento militar sul-africano começa a crescer e verifica-se uma maior participação de militares no governo e a criação de novos aparelhos repressores do Estado, o que acabou denunciando as intenções sul-africanas.<sup>55</sup> O expansionismo militar sul-africano foi garantido por uma aliança com a Rodésia de Ian Smith e com o Portugal através de suas colônias. Esta aliança formou, até 1974, a base do *cordon sanitaire* sul-africano.

Em outros termos, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, a África do Sul tinha conseguido rodear de alguns “Estados tampão”, favoráveis a África do Sul. Na parte ocidental encontrava-se a Namíbia, ocupada pela África do Sul, que por sua vez fazia fronteira com a colônia portuguesa, Angola. A norte a África do Sul faz fronteira com a colônia britânica Rodésia e a oriente com as colônias portuguesas, Moçambique. Todas as economias destes territórios encontram-se ligadas à África do Sul e a ele dependentes (ABRAHAMSSON e NILSSON, 1994, p. 75; MINTER, 1998, p. 140).

A dependência econômica dos Estados da região em relação à África do Sul manifestava-se sob diversas formas. A economia da colônia portuguesa, Moçambique, era, em grande escala, uma economia de prestação de serviços à África do Sul. Para Portugal as receitas do trabalho migratório dos moçambicanos na África do Sul e do tráfego sul-africano, que passava pela colônia, eram completamente decisivas para cobrir o déficit crônico da balança comercial da

---

<sup>55</sup> O orçamento militar sul-africano cresceu, de aproximadamente 257 milhões de Randes em 1970-1971, para 2300 milhões em 1980-1981, e 4800 milhões em 1985-1986. O número de tropas ativas, por sua vez, cresceu de 50.000 em 1970, para 150000 em 1980 e quase 200000 em 1985 (MINTER, 1998, p. 158). Os principais fornecedores eram, os EUA, a França e Alemanha Ocidental ao mesmo tempo em que projetos conjuntos eram desenvolvidos com a França e Itália. Em 1970, a África do Sul empregava 70% do orçamento militar na importação de armamentos (MENDONÇA, 2000, p. 3).

colônia. Do outro lado, os Estados politicamente independentes mais próximos na África Austral, como Botswana, Lesotho e a Swazilândia eram dirigidos por regimes moderados e que funcionavam como enclaves econômicos sul-africanos integrados na *Southern African Customs Union*, “União Aduaneira da África Austral” (SACU).

No entanto, a estratégia sul-africana era de maior aproximação com estes Estados, para além de ofuscar os movimentos contra *apartheid*, aprofundar a ligação econômica de modo a garantir o seu controlo político e econômico da região. Esta estratégia, juntamente com a política da *détente* lançada no mesmo contexto teve sucesso momentâneo para manter o controlo da região e mostrar ao exterior o seu engajamento com os outros Estados.

### **1.3.1. Política da *Détente***

Em 1974 os esforços da África do Sul em perseguir a *outward-looking policy* com os Estados africanos fracassa resultado do golpe militar em abril de 1974, em Portugal. John Vorster rapidamente percebeu a implicação do golpe militar em Portugal para a continua sobrevivência do *apartheid* na região. A iminência da independência de Angola e Moçambique clamou pela mudança de estratégia, ou seja, da *outward-looking policy* passou-se para *détente*,<sup>56</sup> lançada seis meses depois do golpe em Portugal. A *détente*, na prática era uma variante da *outward-looking policy* (NDLOVU, 2004, p. 625).

Com a *détente* John Vorster visava, de acordo com Mendonça (2000, p. 29), alcançar vários objetivos, dentre os quais: criar alternativas para os planos internacionais de emancipação dos territórios; manobrar para a formação de governos com a participação da maioria, mas liderados pelas elites brancas, e obter a boa vontade de governos do Estado da região, ou seja, a África do Sul pretendia atrasar e influenciar o processo de independência dos Estados da região com enfoque a Moçambique e Angola, incluindo a própria situação da África do Sul, com vista a salvaguardar a posição da minoria branca no poder.

Nessa seqüência, o raciocínio central desta abordagem foi a de que a nova situação de segurança da África do Sul necessitava uma transição pacífica das independências e a resolução pacífica dos conflitos correntes na África Austral (Namíbia e Rodésia), com o temor da escalada

---

<sup>56</sup> Esta política governou as relações regionais entre meados de abril de 1974 e os finais de 1975.

de conflitos na região. A estratégia sul-africana partia da percepção de que, os movimentos anti-coloniais poderiam se radicalizar e a maioria dos africanos chegaria a apoiar estes movimentos radicais e considerados comunistas.

A África do Sul iniciou, assim, uma intensa diplomacia em torno do impasse constitucional na Rodésia, envolvendo para tal a Zâmbia.<sup>57</sup> Reagiram de forma positiva a aproximação sul-africana, a Costa do Marfim e a Libéria, Estados africanos fora da região austral. A África do Sul exerceu certa pressão sob o regime branco da Rodésia para que um governo majoritário africano fosse aceito, mas mostrou menos determinação no caso da Namíbia, por ela ocupada.

A *détente* foi implementada paralelamente a iniciativas conjuntas de cooperação. Essas iniciativas incluíram atividades conjuntas e a assinatura de acordos de cooperação com outros Estados da região. A implementação de acordos em forma de cooperação regional era crucial para África do Sul. Alguns exemplos se citam: em 1974 conversações entre Lesotho e África do Sul sobre o curso de água do rio Malibamatso, essas conversações incluíram outras sobre recrutamento de mão-de-obra; um acordo monetário foi concluído com a Swazilândia, e programas de cooperação para a geração de eletricidade foram também desenhados; acordos sobre relações econômicas e comerciais com Botswana foram também de grande relevo. Entre julho de 1973 a julho de 1974 cerca de 144 delegações dos Estados africanos visitaram África do Sul para conversões (NDLOVU, 2004, p. 626). O apogeu da diplomacia de *détente* foi o memorável encontro do dia 25 de agosto de 1975, na ponte sobre o rio Zambezi em Victoria Falls, no Zimbabwe, entre o Primeiro Ministro sul-africano Ian Smith, os líderes dos movimentos guerrilheiros de Zimbabwe, os Presidentes John Vorster da África do Sul e Kenneth Kaunda, da Zâmbia.

A *détente* falha nos seus objetivos por diversas razões. De um lado, pela recusa de Ian Smith em considerar a participação africana no processo político na Rodésia, devido a divisões graves e das rivalidades entre os movimentos de libertação de Zimbabwe, e dentro deles; da

---

<sup>57</sup> A *détente* foi inaugurada com aproximação sul-africana com a Zâmbia. Em 1975 a África do Sul promove em colaboração com o Presidente zambiano, Kenneth Kaunda, a Conferência de Victoria Falls entre Ian Smith e os grupos nacionalistas, e convocando também, em Windhoek, a Conferência Constitucional de Turnhalle, em que vários grupos étnicos pela primeira vez discutiam o futuro do país, com a exceção da SWAPO (movimento que tinha maior expressão).

inflexibilidade da África do Sul na questão da Namíbia e da descrição das potências ocidentais em assumir um papel mais determinado nas negociações. Por outro lado, conforme enfatiza Magubane (2004) a *détente* recebeu o golpe fatal, ao não conseguir evitar e influenciar as independências de Moçambique e Angola, e o posterior envolvimento da África do Sul na guerra civil angolana que culminou com a sua invasão em setembro e outubro de 1975 e janeiro de 1976.

## **2.A Influência da Guerra Fria na Região e a Independência das Colônias Portuguesas**

No período compreendido entre 1974 e 1979, ocorreu a eclosão de diversos processos revolucionários espalhados pelo terceiro mundo, fenômeno este que Hobsbawm (2006, p. 242) definiu-a como a “terceira rodada das revoltas do Breve Século XX” e onde a Guerra Fria se desloca para o terceiro mundo e o continente africano passa a ser incluído como o campo privilegiado de embate. No caso específico da África Austral, a década 1970 tornou-se o epicentro da busca de influência pelas duas grandes potências. Os movimentos de libertação nacional intensificaram a luta de guerrilhas contra regimes conservadores associados aos EUA, estes movimentos voltam a contar com o apoio soviético atuando agora de forma mais decisiva no engajamento anti-colonial.

Na África Austral essa ajuda teve um amplo engajamento socialista na independência das colônias portuguesas, pela participação de cubanos, soviéticos e alemães orientais. Formou-se um cenário caracterizado pela regionalização da Guerra Fria, no qual a intervenção das potências na dinâmica dos conflitos regionais foi de influência decisiva. Os conflitos na África Austral seguiam uma lógica local ditada por suas demandas específicas, mas tinha sua inserção na Guerra Fria como uma necessidade de sustentação material para o empreendimento do combate, tal como explicita Vizentini (2003, p. 211) “os conflitos do terceiro mundo, nesta fase e nas seguintes, não eram criados por Moscovo e Washington, mas manipulados e enquadrados no grande jogo estratégico”.

## 2.1. Aliança África do Sul - Ocidente: Sua Importância Para o Ocidente

Apesar de demonstrarem algum nível de crítica em relação à política interna sul-africana, os Estados ocidentais, particularmente a Grã-Bretanha e os EUA, eram considerados sólidos aliados ao regime sul-africano. Tal posição era revelada em momentos críticos, como o caso da votação de expulsão da África do Sul da ONU anteriormente mencionada. A África do Sul era considerada o representante dos interesses ocidentais na região. Cliffe (1976, pp. 130-136), aponta que existe interesses específicos e variáveis que os monopólios ocidentais e/ou os seus governos mantêm em toda a região da África Austral, que competem muito perto com aqueles interesses específicos associados com a expansão da África do Sul.

A economia sul-africana é dominada por corporações estrangeiras. As grandes potências do Ocidente – Grã-Bretanha, Estados Unidos, Alemanha Ocidental e França - tinham importantes investimentos na região, que na altura excediam US\$ 14 bilhões, dos quais cerca de US\$ 10 bilhões somente a África do Sul. O comércio com região era também importante para o Ocidente, em 1972 os quatro Estados ocidentais exportavam bens de custo avaliado em cerca de US\$ 3, 500 milhões. Outro ponto de interesse que se tornava crucial para o Ocidente é o significado econômico e estratégico do fornecimento de matérias primas, em especial determinados metais como - cobre de Botswana, Zaire (RDC) e Zâmbia e ouro, cromo, platina e vanádio da África do Sul, estavam todos na lista dos principais minerais essenciais à sobrevivência dos EUA. Para além de que, a partir da década de 1960 os Estados ocidentais tornaram-se os maiores importadores de matéria primas bruta, especialmente minerais. O Relatório Michaelis, apresentado à Comissão Econômica Européia, já indicava que no futuro a CE seria criticamente dependente pela África do Sul no fornecimento de matérias primas. Para além de que a África do Sul tinha a maior base industrial em África, o que significava uma crescente importância para as corporações multinacionais, pela sua capacidade de poder servir como base para a exportação de seus produtos para toda África (GERVASI, 1975, pp. 353, 354).

Os interesses ocidentais, além do apoio geral aos interesses de negócios, são muito diversos, eles estendem-se também para os campos militar-estratégico. A África do Sul situa-se numa região estratégica, em que se localiza a região do Cabo da Boa Esperança, o epicentro da rota do Cabo, considerado *choke point* entre os Oceanos Atlântico e Índico. A rota do Cabo constituiu o ponto estratégico de passagem de petróleo proveniente dos Estados Árabes, com o

destino à Europa e à América, e dos minerais estratégicos, importantes para a indústria ocidental. Segundo Cliffe (1976, p. 131) cerca de 90% dos abastecimentos de petróleo da Europa e 25% dos EUA em 1980 percorriam pelo Cabo, de maneira que o litoral do Oceano Índico estava sujeito a ser tomado em atenção. Este fator constituiu foco de preocupações no planejamento de contingências em relação aos dois oceanos conduzidas pelos Estados da *North Atlantic Treaty Organization* “Organização do Tratado Atlântico Norte” (NATO), daí a importância da África do Sul que como aliado potencial, ganha maior significado para o Ocidente. A Europa e os EUA eram dependentes dessa rota.

É também dentro deste contexto da importância da rota do Cabo que, no início da década de 1980, a África do Sul (com forte apoio dos EUA), mostrou interesse em reativar as relações com o Brasil por meio de mecanismos institucionais de segurança coletiva na região atlântica. A finalidade era ligar Brasília à Pretória por meio de uma linha de segurança, que faria um triângulo por Buenos Aires, integrando o espaço atlântico a se materializar com a criação da Organização do Tratado Atlântico Sul (OTAS). Os EUA dariam chancela ao empreendimento, pois correspondia em muito aos seus objetivos estratégicos para a região, naquele contexto da Guerra Fria. Os argumentos avançados pela África do Sul a favor do OTAS baseavam-se no seguinte: i) a necessidade de se opor à influência soviética no atlântico, tendo o projeto recebido a aceitação na Argentina militarizada no início da década de 1980 e ávida por tomar as Ilhas Malvinas para o seu controle; ii) o envolvimento cubano em Angola; iii) a proteção das rotas de petróleo que percorriam o atlântico. O Brasil usou meios diplomáticos para assegurar a defesa de seus interesses na região, tendo abortado a OTAS propondo no seu lugar a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS).<sup>58</sup>

No entanto, seria interesse da Europa e dos EUA, com que os Estados costeiros, especialmente a África do Sul, se tornassem amigos, ou ao menos neutros em relação aos Estados do Ocidente para manter aquela rota de comércio e telecomunicações aberta e segura. Os cálculos dos interesses do Ocidente na África Austral, também incluíam o Zaire (RDC) como

---

<sup>58</sup> Em 27 de outubro de 1986, com a proposta do Brasil foi adotada a Resolução n°. 41/11 que estabelece a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, com 124 votos a favor e oito abstenções (Bélgica, França, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, Portugal e Alemanha) e um voto contrário dos EUA. United Nations General Assembly. Resolution 41/11 of 27 October 1986. *Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic*, < <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/495/19/IMG/NR049519.pdf?OpenElement> > (Acesso em 17 de janeiro de 2009).

aliado para impedir as tentativas de independência, exceto as mais neocolonialistas, e assegurar o controle da África Austral.

A ameaça do expansionismo soviético serviu para aproximar a África do Sul aos Estados ocidentais. Vários líderes africanos afirmavam que a África do Sul era o baluarte da civilização Ocidental em África, representando um oásis de estabilidade e progresso face a África pós-colonial mergulhada em conflitos. Para além do argumento interno, esta posição também era utilizada para mobilizar apoios no mundo Ocidental para o regime. A tentativa de colar a África do Sul ao mundo ocidental era vista pelo regime sul-africano como uma garantia de segurança. Em 1948, a África do Sul tinha abordado o Sub-Secretário de Estado norte-americano, Robert Abercrombie Lovett, sobre a possibilidade de ser incluída na NATO, argumentando para tal sobre a importância da rota do Cabo para o Mundo Ocidental.<sup>59</sup>

A hipótese da adesão da África do Sul à NATO acabou por ser abandonada devido a problemas e às implicações geográficas e políticas de tal decisão. O principal obstáculo prendia-se com as dificuldades associadas ao regime sul-africano e à distância geográfica.<sup>60</sup> Para além disso, Estados membros da NATO, como a Dinamarca, Noruega, Holanda e Canadá, rejeitaram a hipótese da África do Sul ser integrada na organização. As exigências sul-africanas, nomeadamente, o nível da autonomia de ação, também dificultaram um eventual acordo. Face a impossibilidade de se estabelecer um acordo global, a África do Sul acabou por assinar um acordo bilateral com a Grã-Bretanha, em 1955, sobre a base naval de Simonstown,<sup>61</sup> situada na região do Cabo. Embora fosse um acordo bilateral, não estava excluída a utilização desta base por parte de outros Estados membros da NATO.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> Christopher Coker: NATO, The Warsaw Pact and Africa, p. 72; citado por Branco (2003, p. 100).

<sup>60</sup> A localização da África do Sul está fora da área de atuação da NATO.

<sup>61</sup> A assinatura do Acordo bilateral sobre Simonstown entre britânicos e sul-africanos veio demonstrar que apesar dos problemas existentes entre os dois Estados, ainda possuíam muitos pontos em comum. Para além da enorme percentagem da população branca sul-africana que ainda considerava se britânica, a África do Sul continuava a estar ligada à Grã-Bretanha por laços institucionais. Este acordo foi posteriormente denunciado pela Grã-Bretanha em 16 de junho de 1975.

<sup>62</sup> A constante presença de navios da URSS no oceano Índico adicionou novas dimensões de percepção do Ocidente das intenções soviéticas na região. Os Estados ocidentais levantaram a hipótese de que URSS poderia ameaçar os seus interesses nos mares do sul. Esta percepção levou com que, em 1974, se estabelecesse um acordo no seio da NATO para o instalação de uma base de comunicações Advokaat, em Silvermine, Westlake, perto da Cidade de Cabo e a uma curta distância da base naval de Simonstown. Esta base foi construída pela Alemanha e equipada com

O relacionamento entre a África do Sul e a Grã-Bretanha era importante para os EUA que, sem se terem comprometido oficialmente com o regime sul-africano, contavam na prática com seu apoio. Acima disso, os EUA evitavam aliar-se formalmente com o regime sul-africano, por ser considerado violador dos direitos humanos.

Durante o período da Guerra Fria, o elemento dominante na política externa dos EUA foi o expansionismo comunista. No que diz respeito a África tal posição foi deixada, inicialmente a cargo das potências coloniais e dos regimes de minoria branca, particularmente visível na África Austral. Em 1949, durante a Presidência de Truman, a *Central Intelligence Agency* (CIA) elaborou um documento intitulado “*The Political Situation in the Union of South Africa*” em que afirmava que, pese embora a África do Sul fosse um Estado anticomunista encarado como “*propaganda liability to the U.S. and the Western bloc*” (NOER, 1998, p. 137), uma excessiva ligação entre os EUA e este Estado seria negativo, devido a política sul-africana de segregação racial. Uma eventual aliança com os EUA seria utilizada pela URSS na sua campanha contra os Estados ocidentais, ao mesmo tempo em que prejudicaria a imagem dos EUA nos territórios a descolonizar. Assim, a posição dos EUA era de que deviam manter as relações normais com África do Sul, o que garantia a manutenção dos seus interesses.

A percepção que permaneceu em relação a posição dos EUA face a África do Sul é a de que, embora preferisse evitar ligações oficiais na forma de Acordos ou Tratados, reconheciam a necessidade de manter um bom relacionamento com a África do Sul. Esta idéia começou a ganhar força durante a presidência de Dwight David “Ike” Eisenhower (Ike Eisenhower),<sup>63</sup> para

---

um sistema de codificação da NATO, mas possuía equipamentos fornecidos pela Grã-Bretanha, Alemanha Ocidental e EUA. Isto incluiu equipamentos de comunicação necessários para a aquisição de dados para manter um quadro de informação permanente de todos os navios que atravessam a região do oceano Índico até a Nova Zelândia e no outro lado do Atlântico. Silvermine também foi equipado com gabinetes para acomodar oficiais navais da NATO em tempo de guerra. Esta base possuía várias sub-estações, incluindo uma em Walvis Bay, na Namíbia, e ligado diretamente por canais permanentes com a *Royal Navy* em Whitehall e a base da Marinha Americana em San Juan em Porto Rico. Embora esta área era considerada fora da área de atuação da NATO, esta região não estava excluída nos planos de intervenção. Um estudo efetuado pela *Supreme Allied Command, Atlantic*, estabeleceu que a aliança ocidental tem de ter em conta a importância da rota marítima em torno do Cabo que precisa de proteção em “tempos de crise” ou durante uma guerra. A ênfase sobre possíveis operações da NATO fora da sua área do Tratado “em tempo de crise” pretendia atribuir uma grande importância estratégica ao papel da África do Sul na região do Cabo (ZACARIAS, 1999); Veja também: *United Nations Centre Against Apartheid, Notes and Documents. No. 2/76, January 1976*. Paper presented to the Conference on Socio-Economic Trends and Policies on South Africa, Dar es Salaam, under the Auspices of United Nations Institute for Development and Planning, December 1-8, 1975.

<sup>63</sup> Dwight David “Ike” Eisenhower que governou os EUA de 1953 a 1961.

quem a África do Sul era um importante aliado contra o expansionismo soviético. Esta concepção esteve presente mesmo durante a presidência de John Fitzgerald Kennedy (John Kennedy),<sup>64</sup> que pese embora tenha tido uma posição mais distante em relação aos regimes brancos em África, não deixou de reconhecer a importância da África do Sul.

No contexto regional, a ligação entre a África do Sul, Rodésia e Portugal, era vista como uma aliança que permitia a continuidade e a viabilidade dos regimes brancos da África Austral. As componentes econômica e militar sul-africanas eram completadas pela mão-de-obra e vias de comunicação moçambicanas. O Porto e Caminho de Ferro da Beira (veja Mapa 3 deste trabalho) eram vitais para a sobrevivência econômica rodesiana, que utilizava esta via como principal meio de escoamento e abastecimento de produtos. Este conjunto de Estados, aos quais se aliavam, na costa atlântica, Angola e Sudoeste Africano davam à África do Sul uma sensação de segurança e de distanciamento face aos movimentos de descolonização que se estava a verificar no resto do continente africano. A importância da atuação sul-africana na região assumiu cada vez maior relevância no contexto das relações regionais ao ponto de ser vital para a sobrevivência do próprio regime do *apartheid*.

Contudo, este período relativamente estável caracterizado pelo crescimento econômico sul-africano e pela consolidação da política do *apartheid* veio a ser interrompido em meados da década de 1970.<sup>65</sup> Os sucessos dos movimentos de libertação nas colônias portuguesas resultaram na independência de Angola e Moçambique. Estes dois Estados trouxeram grandes desafios à manutenção do regime sul-africano bem como a sua atuação no plano interno e regional. A nível interno da África do Sul, a insurreição no Soweto em 1976 veio a ter também um significado importante para a continuação do desenvolvimento político na África Austral.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> John Fitzgerald Kennedy que governou os EUA de 1961 a 1963.

<sup>65</sup> Entre 1962 e 1972, a África do Sul conheceu um período de relativa acalmia a nível interno e regional, o qual permitiu um crescimento econômico. A partir de 1973, o país começou a entrar num período de recessão, com o preço do ouro a cair nos mercados mundiais, ao mesmo tempo em que a crise petrolífera fez subir os preços de petróleo.

<sup>66</sup> A 16 de junho de 1976, centenas de estudantes do ensino secundário do Soweto realizaram uma manifestação, protestando contra a utilização do “*afrikaans*” (língua derivada da fusão do inglês e do dialeto holandês). A resposta da polícia causou 3 mortos e vários feridos. A notícia da morte destes estudantes levou à erupção de vários focos de violência em volta de Johannesburgo, as quais acabaram por provocar a morte de centenas de manifestantes. Os acontecimentos do Soweto tiveram duas conseqüências importantes a nível interno e internacional, por um lado,

### 3. A Independência das Colônias Portuguesas e a Alteração da Ordem Regional

O processo de descolonização das Colônias Portuguesas na África Austral manteve uma interação dialética com o desenvolvimento da Guerra Fria. O amadurecimento deste processo consolidou a região como um dos principais palcos de confrontação Leste-Oeste no continente africano.

Embora a maioria das independências na região tenha ocorrido no início da década de 1960, já existiam reivindicações violentas e pacíficas desde o fim da Segunda Guerra Mundial, aprofundadas e radicalizadas em resposta aos mecanismos de descolonização atomizada, lenta e controlada pelas potências colonizadoras. Porém, no caso particularmente das Colônias Portuguesas, o processo foi tardio e violento, pela recusa sistemática de Portugal em ceder independência a esses povos. Como consequência da resistência do colonizador em conceder a independência à Moçambique e Angola, e da contínua vigência dos regimes segregacionistas de minoria branca na África do Sul e na Rodésia, a adensar a recusa da África de Sul em conceder a independência à Namíbia, as reivindicações pela independência passaram a privilegiar não somente as negociações e pressões políticas como também o confronto militar.

De modo a sustentarem a luta armada, havia necessidade dos movimentos de libertação buscarem apoio material para combater os exércitos das potências coloniais estabelecidos nas colônias, o que levou movimentos como, a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) e o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) particularmente, a tentarem sem sucesso em se aproximar dos EUA, que, por sua vez, viu se numa situação delicada. Duas opções se desenhavam para os EUA que Noer (1998) resumiu em *“support of continued white rule in Africa or alignment with the growing force of black nationalism”*. Em outros termos, os EUA encontravam-se numa situação em que tinham que optar entre apoiar os movimentos de libertação, criando assim bases para um bom relacionamento com os futuros governos ou apoiar as potências colonizadoras que eram também membros da NATO. A segunda opção parecia óbvia, para os estrategistas americanos que analisavam os movimentos de libertação na base do

---

trouxeram a situação da África do Sul de volta ao cenário internacional, e, por outro lado, a população negra consciencializou-se de que a resistência podia surtir efeitos.

seu potencial bélico precário, potencial humano inexistente, e o nível organizacional pobre, ou seja:

“The possibility of assisting the liberation movements in the struggle for independence was never given serious consideration. The only question, it appears, was how far the United States would actually go toward assisting the White regimes” (GERVASI, 1975 p. 357).

Uma das principais razões apontadas para que os EUA escolhessem esta opção, foi o temor de criar instabilidade numa região que tinha grande importância para o Ocidente em geral. Gervasi (1975, pp. 352-354), ajuda-nos a clarificar este argumento, sustentando que, era o interesse do Ocidente manter o *status quo* na região, com vista a preservar os seus interesses, que eram majoritariamente representados pela África do Sul, por ser a potência econômica regional auxiliada pelos regimes de minoria branca.

No entanto, a percepção do Ocidente sobre a região parte do pressuposto de que uma agitação na África Austral poderia facilmente, naquelas circunstâncias, produzir um regime sul-africano hostil aos interesses do Ocidente, regime esse assente numa base industrial poderosa e que poderia exercer uma grande influência no continente africano. Assim, tal como afirma Zacarias (1991, p. 142), os EUA e o seu braço militar, a NATO e outros Estados ocidentais declinaram qualquer forma de apoio material a esses movimentos de libertação. Esta situação levou com que estes movimentos se aproximassem dos Estados denominados de “orientação socialista” ou “comunistas”, como caso específico da URSS (BAYNHAM, 1992, p. 85). Estes Estados socialistas foram conquistando mais espaço no balanço estratégico regional, ao conceder apoio logístico aos movimentos de libertação. Ou seja, a ampliação da consciência anti-colonial na maior parte dos movimentos de libertação da África Austral acabou sendo material e ideologicamente fortalecida pela URSS e seus aliados, passando a ter um peso maior na influência desses movimentos. A aproximação da URSS aos movimentos de libertação levou o Ocidente a desenhar um plano de contingência que previa a estratégia de contenção desses movimentos. Esta estratégia Gervasi denominou-a de *classic indirect strategy*, conforme ilustra a sua argumentação:

“The major Western powers adopted a classic indirect strategy as they could not allow themselves to be implicated in a direct attack on the liberation movements. They could, however, try to turn the balance of forces against them. And having substantial resources

and power, they could use these in southern Africa to influence events. As leaders of Western bloc, the United States and Britain decided on three lines of action to confront the crisis. First, they determined to force the pace of change in every part of the subcontinent, with or without the cooperation of the White powers in the direction of certain obvious and needed reforms. Second, they resolved to strengthen the White powers so that they would be better able to meet the military challenge posed by the liberation movements. This obviously had to be done very discreetly. Finally, they began to prepare the way for more direct and substantial military assistance to the White regimes. This was essential contingency planning”.<sup>67</sup>

Embora esse fosse um plano de contingência, demonstra como a região Austral tornava-se um dos teatros privilegiado da Guerra Fria. O avanço dos movimentos de libertação acabou sendo visto em parte como grande ameaça para África do Sul e para os interesses do Ocidente.

Do ponto de vista político-militar, a colaboração do Ocidente com a África do Sul privilegiou o fornecimento de material bélico ao mesmo tempo contribuiu para que, no final dos anos 1970, o complexo militar-industrial sul-africano adquirisse capacidade para o desenvolvimento da arma nuclear<sup>68</sup> posteriormente denunciada no Conselho de Segurança das NU. De forma mais ampla, o governo dos EUA aumentou o financiamento de grupos pro -ocidentais que lutavam na contra-revolução em Angola e Moçambique, com a utilização inclusive de repasses secretos, após a negativa de seu parlamento em aprová-los.<sup>69</sup> Porém, as ações dos EUA mais importantes a favor da África do Sul foram diplomáticas, no sentido de embargar ou retardar a aprovação de resoluções da ONU contrárias à África do Sul, além de intensificar sua atividade econômica, política e ideológica nos Estados africanos para barrar o aumento da influência soviética.

Em 1974 com a intensificação da luta armada em Moçambique e Angola e revolução de cravos em Lisboa, criaram condições para a independência destes dois Estados, efetivada em 1975.<sup>70</sup> Estes Estados, assumem formalmente a “orientação socialista” enquanto modelo de

---

<sup>67</sup> *De Volkskraant* (Amsterdam), 14 May 1974; the *Sunday Times* (London), 19 May 1974; and the *Observer* (London), 19 May 1974. See also ch. 9 of Gervasi et al., *Portugal, the NATO Powers and Southern Africa*. Citado por Gervasi (1975, p. 356).

<sup>68</sup> Em cooperação principalmente com Israel (MINTER, 1998, p. 158).

<sup>69</sup> Para mais detalhes sobre estes aspectos veja: Minter (1998). Este autor aborda de forma mais aprofundada a ligação e entre a UNITA-Washington e Washington-RENAMO, particularmente nas páginas 197 a 215. Veja também: Zotov e Malikh (1990).

<sup>70</sup> Em abril de 1974, ao mesmo tempo em que a população branca foi às urnas eleitorais para dar ao regime de John Vorster uma nova confiança política, um grupo de oficiais portugueses levou a cabo um golpe de Estado que pôs fim

econômico e político.<sup>71</sup> Esta postura ideológica guiou-os na sua atuação no plano doméstico e no plano internacional. No plano doméstico teve enorme peso a implementação de estratégias de desenvolvimento, e sistemas econômicos baseados na economia centralizada. Nos fóruns internacionais, por vezes, mesmo em prejuízo dos seus interesses nacionais os Estados africanos acabavam por tomar posições ideológicas, o que levava a serem classificados com Pró-Este ou Pró-Occidental. Zacarias, a respeito dessa influência é de opinião que:

“Enquanto na concepção das grandes potências, a África transforma-se num tabuleiro de xadrez, onde jogava o Ocidente contra o Leste, os Estados africanos foram-se arrastando mais, porque a ideologia marxista, sendo uma ideologia para diminuir as diferenças entre pobres e ricos, afirmava-se para o povo africano como uma alternativa para sair da pobreza e da miséria. Os Estados de orientação marxistas aprenderam a ver os Estados não marxistas como potenciais inimigos. A bipolaridade da região transparecia cada vez mais, à medida que as independências eram conquistadas. E com estas, crescia a tensão e a desarmonia na região (ZACARIAS, 1991, pp. 143,144).

Embora os laços econômicos entre a África do Sul e os Estados vizinhos permitiam uma aproximação entre si, através desta realidade econômica a África do Sul pretendeu assegurar o controlo da região. Mas as expectativas sul-africanas quanto a *outward-looking policy* e a *détente* se frustram por não ter conseguido controlar e influenciar a independência das colônias portuguesas e o fracasso nas suas intervenções em Angola. O fracasso das políticas regionais sul-africanas serviu como lição para o posterior desenho e implementação da *Total National Strategy* (Estratégia Total Nacional) e do seu braço econômico regional, a constelação dos Estados, formulada durante a segunda metade da década de 1970 como uma vertente mista da *outward-looking policy* e da coerção militar.

---

a ditadura fascista em Portugal. O golpe militar e a queda do Presidente Marcello Caetano foram em parte um resultado dos sucessos obtidos pelos movimentos de libertação em Angola, Moçambique e Guiné-Bissau. Estes eventos viriam a ter um significado importante para o desenrolar dos acontecimentos na África Austral.

<sup>71</sup> Angola, Moçambique adotaram constitucionalmente o sistema socialista. Estes Estados tiveram grande peso geopolítico na África Austral, procurando expandir as fronteiras da revolução socialista. Assim, vimos Moçambique se empenhar na independência do Zimbabwe; a liderança moral da Tanzânia sobre o grupo dos ELF que lutava por uma África do Sul livre.

### 3.1. Conseqüências das Alterações na África Austral

As independências de Angola e Moçambique tiveram duas conseqüências imediatas na situação interna da África do Sul e para a região. Primeiro, animou e fortaleceu os movimentos anti-*apartheid* e, segundo obrigou o governo de John Vorster a rever a sua posição até então considerada “construtiva” em relação à região.<sup>72</sup> Relativamente a este segundo aspecto, John Vorster hesitou entre os radicais, que defendiam a utilização do poder militar sul-africano para controlar a região, e os que defendiam, por via do poder econômico sul-africano, o estabelecimento de boas relações com os Estados da região.

Em termos de segurança, a independência das colônias portuguesas significou para África do Sul o início do desmoronamento do *cordon sanitaire* (veja Mapa 2 deste trabalho)<sup>73</sup> e a exposição sul-africana à vulnerabilidades externas, como explicita Potholm:

“Despite its enormous military strength and its demonstrated ability to crush would-be revolutionaries within its borders, South Africa remains vulnerable to the evolving situations in the contiguous states of Angola, Mozambique and Rhodesia (Zimbabwe). Portuguese decolonization, whether rapid, as in the case of Mozambique, or more drawn out, as in the case of Angola, will surely pose grave threats to South Africa’s military situation, both by further exposing Rhodesia’s defense lines and by providing possible sanctuaries for anti-South African guerrillas” (POTHOLM, 1975, pp. 337, 338).

Perante essas alterações, a África do Sul torna-se vulnerável, os Estados da região, com particularidade de Moçambique e Angola, passam a concentraram seus esforços na independência da Namíbia e no apoio e acolhimento de bases dos movimentos nacionalistas contra os regimes de minoria branca na África do Sul, Namíbia e Rodésia. Uma aliança político militar desses Estados, apoiados pela URSS e por Cuba, representava igualmente ameaça à África do Sul.

---

<sup>72</sup> Nestas circunstâncias, a política regional sul-africana era considerada construtiva, no sentido de apoiar os regimes então existentes na generalidade dos países vizinhos com a exceção relativa da Zâmbia e da Tanzânia, países sem fronteira com a África do Sul e cujos governos favoreciam os movimentos de libertação nas então colônias (CARDOSO, 1994).

<sup>73</sup> Nesta circunstância, a Rodésia como Estado tampão e a Namíbia como colônia sul-africana foi o que tinha restado do *cordon sanitaire*, a África do Sul compreendeu que a existência do seu regime dependia da sustentação dos Estados em seu redor.

Por seu turno, os EUA, não tendo muita experiência em lidar com os Estados africanos recentemente independentes, levou com que a maioria da sua presença na região fosse concentrada na África do Sul.<sup>74</sup> As relações dos EUA com os restantes Estados da região foram determinadas pelo nível de relacionamento que estes tinham e do grau de dependência em relação à África do Sul. Com efeito, a África do Sul, passou a contar com avultado apoio político e econômico dos EUA. Em termos econômicos, até 1984, os investimentos dos EUA na África do Sul totalizaram um montante de US\$ 2 bilhões. Os bancos americanos, de 1978 a 1984, duplicaram os seus empréstimos à África do Sul para US\$ 4, 7 bilhões. 8, 4% das exportações dos EUA até 1984 iam para os EUA e a África do Sul importava 15% dos seus produtos dos EUA.<sup>75</sup>

### **3.2.A Criação dos Estados da Linha da Frente**

As independências de Moçambique e Angola vieram alterar a ordem regional, onde os Estados negros independentes tinham sido, até então, demasiado fracos para se oporem aos regimes de minoria branca. Embora em maior ou menor grau, apoiavam os movimentos de libertação que atuavam na região. Porém, por um lado, devido à falta de coordenação no apoio prestado aos movimentos de libertação, a então OUA tinha estabelecido um Comitê *ad hoc* para a libertação da África Austral, sediado em Dar Es Salaam, na Tanzânia e por ele liderado. Foi no âmbito deste comitê que, em 1976, Angola, Moçambique, Botswana, Tanzânia e Zâmbia decidiram criar os ELF, sendo a Swazilândia, Lesoto e Malawi excluídos da organização.<sup>76</sup> Os líderes dos movimentos de libertação da Namíbia e da África do Sul participavam na qualidade de observadores. O objetivo fundamental era coordenar esforços, recursos e estratégias de apoio

---

<sup>74</sup> Com Moçambique, Angola e até mesmo o Zimbabwe, devido às relações que o Ocidente no geral e os EUA em particular, mantiveram com regimes coloniais na região, havia dificuldades de relacionamento com os novos governos.

<sup>75</sup> Nickel Herman, “Forging a Western Consensus on South Africa, Europe, America and South Africa” Europa America, 7, Council on Foreign Relations, NY, 1989. Citado por Zacarias (1991, p. 145).

<sup>76</sup> A adesão aos ELF tal como refere Minter (1998, p. 153), era definida tanto geograficamente como na participação em redes comuns de afinidade política e confiança pessoal – os líderes do Botswana, Zâmbia e Tanzânia na tradição dos líderes populistas africanos da Commonwealth, o MPLA e a FRELIMO enquanto aliados de longa data, Moçambique enquanto consciente do apoio recebido da Tanzânia e da Zâmbia, e a liderança do Zimbabwe, por sua vez, agradecida ao apoio recebido dos moçambicanos.

aos movimentos de libertação que atuavam na região, nomeadamente, o ANC e o PAC na África do Sul; a SWAPO na Namíbia; a ZANU e a ZAPU na Rodésia.

De acordo com Branco (2003, p. 111), logo após a sua criação, os ELF enfrentam dois problemas. O primeiro teve a ver com a guerra civil angolana. Devido à impossibilidade de se conseguir chegar a um acordo entre os beligerantes - MPLA e União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) - a questão que se pôs foi a de tentar saber qual era o movimento angolano que deveria ser apoiado pelos ELF. Apesar de haver desentendimentos dentro dos ELF sobre a matéria, a partir do momento que a África do Sul entra no conflito, a questão tornou-se consensual à volta do apoio ao MPLA. O segundo problema que concentrou as atenções dos ELF foi a questão rodesiana. Dentro dos ELF estavam importantes apoiantes dos movimentos rodesianos. Moçambique apoiava a ZANU de Robert Mugabe, e a Zâmbia apoiava a ZAPU de Joshua Nkomo. Estes apoios permitiram aos ELF vir a desempenhar um papel decisivo no desbloqueamento das negociações que culminaram no Acordo de Lancaster House, o qual permitiu a independência do Zimbabwe.

No entanto, a criação dos ELF foi um marco importante para região, por ter marcado o início da coordenação dos Estados na sua oposição aos regimes de minoria branca. Devido à força do regime sul-africano, as primeiras ações dos ELF visaram os elos mais fracos, ou seja, o regime rodesiano e a questão namibiana, como a vertente política da região no combate aos regimes segregacionistas. No caso da Rodésia, após o fracasso das negociações com o regime de Ian Smith em 1975, os ELF apoiaram o recrudescimento da ação de guerrilha: a ZANU operou abertamente a partir de Moçambique e a ZAPU a partir da Zâmbia e através do Botswana enquanto que para o caso da Namíbia, as forças da SWAPO contavam com o território angolano para as suas incursões (MINTER, 1998, p.145-149).

Esta mobilização regional envolvendo os ELF contra a África do Sul deu força à ala radical dentro do regime sul-africano que criticava a política da *détente* de John Vorster, a qual viu sua posição se degradando. Aquando da decisão de John Vorster em intervir em Angola em 1975/1976, por meio de uma operação militar envolvendo quatro fases, em que a última consistia na tomada de Luanda,<sup>77</sup> os sucessos militares iniciais fizeram supor que seria possível obrigar o

---

<sup>77</sup> A decisão de intervir em Angola é atribuída iniciativa ao Ministro da Defesa P. W. Botha. O envolvimento cresceu de um plano de contingência, em junho, para uma invasão de colunas militares sul-africanas em outubro,

MPLA a aceitar a UNITA num modelo de partilha de poder. Mas, o fim do apoio dos EUA aos movimentos angolanos na sequência da aprovação pelo Congresso da Emenda Clark,<sup>78</sup> aliado ao crescente apoio soviético e cubano ao MPLA, obrigou os sul-africanos a retirarem-se do território angolano.

Assim, aliando-se ao insucesso sul-africano em Angola e a descrença da política da *détente*, foi posta em questão a crença de John Vorster na capacidade da política de aproximação atrair os Estados vizinhos para a cooperação ao invés de confrontação. Aumentando desse modo as exigências de implementação da *Total National Strategy*, formulada alguns anos antes e apresentada publicamente em 1977, pelo Ministro da defesa Pieter Willem Botha (“P. W. Botha”). Esta situação interna e externa desfavorável e o escândalo *Muldergate*<sup>79</sup> levou a demissão do Primeiro Ministro John Vorster e a subida ao poder de P. W. Botha, que se encarregou de dirigir os destinos da África do Sul. Com a subida de P. W. Botha ao poder deu-se, de acordo com Abrahamsson e Nilsson (1994, p. 77), o início a uma nova era na história da África Austral.

#### **4.0 *Communist Total Onslaught* e a *Total National Strategy***

A subida ao poder de P. W. Botha foi marcada por alterações políticas na África do Sul e que tiveram repercussões profundas na região. Em primeiro lugar os militares adquiriram uma

---

tendo o Primeiro Ministro John Vorster aprovado os planos em cada fase e a decisão de retirada em janeiro de 1976, Minter (1998, p. 144).

<sup>78</sup> Sob proposta do Senador Dick Clark, o Congresso norte-americano proibiu, em dezembro de 1975, a continuação do apoio militar à UNITA, durante a Administração Gerard Ford, tinha sido proibida pelo congresso americano através da Emenda de Clark, em 1976, mas voltou a estabelecer-se após a revogação da emenda, em finais de 1985 (MINTER, 1998, p. 173 e 197).

<sup>79</sup> Em 1978 eclodiu o escândalo sobre a má utilização dos fundos por parte de vários funcionários do governo sul-africano. O escândalo envolveu o Secretário do Departamento Informação Eschel Rhoodie e o próprio Ministro da informação Connie Mulder. Esse escândalo, que ficou conhecido por “Muldergate” acabou por atingir o Primeiro Ministro John Vorster que, alegando problemas de saúde, acabou por se demitir a 20 de setembro de 1978. A 28 de setembro, P. W. Botha é eleito Primeiro-Ministro, vencendo por escassa margem Connie Mulder. No dia seguinte John Vorster é eleito Presidente da África do Sul. A 29 de outubro instalou-se mais um escândalo envolvendo o Ministério da Informação, neste escândalo estavam implicadas várias personalidades próximas de John Vorster, como Mulder, Rhoodie e o General Van den Bergh, os quais acabaram todos por se demitir. A 19 de junho de 1979, com a imagem muito debilitada John Vorster acabou por se demitir, sendo substituído por Marais Viljoen à frente da presidência.

enorme influência no processo de formulação política. P. W. Botha acumulou o cargo de Primeiro Ministro como o de Ministro da Defesa até 1980, altura em que este último cargo passou a ser ocupado pelo General Magnus Malan. Em segundo lugar, os Serviços de Segurança, a *Bureau of State Security* (BOSS), foram reestruturados e renomeados em *Department of National Security* (DONS), passando a estar sob o controle direto do Primeiro Ministro, o qual tentou estabelecer um melhor relacionamento com o poder econômico, tal como ficou demonstrado pela Conferência do Hotel Carlton, em Johannesburg, realizada em novembro de 1979 com os homens de negócios. Este relacionamento visava obter o apoio do mundo empresarial, nem sempre de acordo com o Partido Nacionalista Africânder, na criação de uma aliança nacional.<sup>80</sup>

Estas alterações eram vistas como necessárias para combater o “*communist total onslaught*” (assalto total comunista). Este conceito de *total onslaught* surge no seio da política sul-africana por volta de 1973 nos setores mais radicais das forças armadas sul-africanas. O General Magnus Malan definiu o *total onslaught* da seguinte maneira:

“Total onslaught is an ideologically motivated struggle and the aim is the implacable and unconditional imposition of the aggressor’s will on the target state. The enemy uses all means at his disposal. The onslaught is not just military: it is political, diplomatic, religious, psychological, cultural, economic, and social. South Africa is today (...) involved in total war. The war is not only an area for the soldier. Everyone is involved and has a role to play”.<sup>81</sup>

Por seu turno, em 1978, pronunciando-se na posição de Ministro da Defesa, P. W. Botha explicava a Assembléia que:

South Africa is experiencing unprecedented intervention on the part of the superpowers...The Republic of South Africa is experiencing the full onslaught of Marxism and it must not be doubted that the Republic enjoys a high priority in the onslaught by Moscow. All the authorities on strategy agree on this point. However, South Africa is also experiencing double standards on the part of certain Western bodies in their

---

<sup>80</sup> Em 22 de novembro de 1979 P. W. Botha reuniu se com os homens de negócios sul-africanos numa conferência em Carlton Hotel, Johannesburg (tendo a segunda ocorrido em 12 de novembro de 1981), onde propôs uma maior parceria entre o governo e os homens de negócio.

<sup>81</sup> Citado por Grundy (1986, p. 11).

behavior toward her. They are doing this in an attempt to pay a ransom to bear whose hunger must be satisfied.<sup>82</sup>

Para os círculos estratégicos sul-africanos, a África do Sul encontrava-se sobre ameaça de um “assalto total comunista”, que se traduzia numa ameaça militar externa convencional, a insurgência doméstica com apoio do exterior, a propaganda anti-*apartheid* e as pressões econômicas internacionais que eram projetadas como uma guerra comandada pela URSS contra a África do Sul. Na percepção sul-africana, o *total onslaught* era conduzido pela URSS, com um objetivo último de derrubar o regime sul-africano e substituí-lo por outro de maioria negra, totalmente controlada por Moscovo. Esta percepção enfatizava que, os movimentos de libertação sul-africanos, ANC e PAC, mais não eram do que instrumentos nas mãos da URSS. O interesse soviético prendia-se com o domínio da rota do Cabo, passando assim a controlar o abastecimento de petróleo à Europa e o controlo das riquezas minerais sul-africanas. Tudo isso - na percepção sul-africana - faria com que a Europa ocidental ficasse na dependência soviética, obrigando-a a afastar os EUA.<sup>83</sup>

O *total onslaught* permaneceu marginal à esfera da política regional até 1975, uma vez que a maioria da população branca não acreditava que a ameaça fosse, de fato real. Com as independências de Moçambique e Angola, o governo sul-africano transformou este conceito na peça fundamental da formulação política sul-africana. Assim, a subida ao poder da FRELIMO em Moçambique, e o fracasso sul-africano em Angola, que não evitou a tomada de poder por parte do MPLA, foram utilizados pelos defensores do *total onslaught* para criticar John Vorster. Estas críticas, feitas principalmente por militares, apelaram a um rápido endurecimento das relações da África do Sul com os Estados vizinhos.

Em 1977, as chefias militares sul-africanas apresentaram o *White Paper on Defense* (Livro Branco de Defesa), documento que apelava à necessidade de se dar uma resposta adequada ao *total onslaught*. De acordo com este documento era necessário adotar uma “estratégia total” para fazer face à ameaça do *total onslaught*. Para tal era necessária a mobilização dos recursos econômicos, políticos, psicológicos e militares, para que, simultaneamente se pudesse defender e avançar com os interesses do regime quer a nível interno,

---

<sup>82</sup> *ibid.*

<sup>83</sup> Veja: PANORAMA. Revista da África do Sul, n°. 41, abril de 1980.

quer externo. O documento identificava a necessidade de manter um balanço militar relativo aos Estados da África Austral, e clamava para uma ação econômica em relação a transportes e serviços, distribuição e telecomunicações para promover uma colaboração econômica e política dos Estados (HANLON, 1986, pp. 14,15).

Em outros termos, o governo sul-africano traçava uma dupla posição no que diz respeito à política regional. De um lado, tratava da necessidade de manter uma supremacia militar relativamente aos Estados vizinhos; e por outro lado estabelecer relações de amizade e colaboração política e econômica com os Estados da região.

A concepção estratégica sul-africana era de que, como a ameaça era total, uma resposta similar o deveria ser. Ou seja, o *total onslaught* teria que ser combatido com uma *total strategy* (estratégia total), interna e externa. É nesse âmbito<sup>84</sup> que surge a *Total National Strategy*, a qual previa a mobilização de todos os recursos nacionais. Nesse caso, era necessário criar uma frente comum entre o governo, militares e empresários, nas mais diversas áreas, num verdadeiro esforço de mobilização nacional. A população deveria estar preparada para aceitar os sacrifícios que lhe seriam pedidos. Em termos concretos, a *Total National Strategy* consistia em um plano de ação composto por 12 pontos, onde se encontravam delineadas as principais linhas de ação do que viria a ser o comportamento do Estado sul-africano, quer no âmbito interno como externo:

- i) Reconhecimento e aceitação da existência do multinacionalismo e das minorias étnicas na África do Sul;
- ii) Aceitação da diferenciação vertical e da autodeterminação de todos os grupos populacionais;

---

<sup>84</sup> A implementação da *Total National Strategy* como orientação política do governo sul-africano é inseparável da ascensão de P. W. Botha ao poder como Primeiro Ministro e Presidente, e da centralização das decisões estratégicas nas mãos de uma pequena elite militar. P. W. Botha foi o instrumental na formulação dessa política, quando ainda era Ministro de Defesa em 1977. Os elementos-chaves da militarização da política sul-africana são a elevação da SADF da condição de instrumento de implementação de decisão para a de participante ativo no processo de formulação de política e, vinculado a isto, o surgimento dos “securocratas” (agentes do aparelho de segurança de carreira), no centro do poder no Estado. Um dos beneficiários desta transposição de poder foi o *State Security Council*, o qual os militares tinham controle. A crescente tomada do poder pelos militares resultou na perda relativa por parte dos *africânderes* que anteriormente detinham esse poder, o Partido Nacional, o Parlamento branco e aqueles ministérios que não estiveram tão estreitamente associados à opção militar no âmbito doméstico e internacional. O *Department of Foreign Affairs*, foi um dos principais marginalizados pelos “securocratas” na formulação e implementação da política externa (GRUNDY, 1986).

- iii) Estabelecimento de estruturas constitucionais por parte dos povos negros por forma a obterem governos próprios, a fim de lhes permitir caminhar para a independência de acordo com o seu próprio interesse;
- iv) Estabelecimento de uma divisão de poderes entre sul-africanos brancos, mestiços e indianos, através de um sistema de consulta e de responsabilidade mútua, envolvendo interesses comuns;
- v) Aceitação do princípio de que cada grupo populacional deveria possuir as suas próprias escolas e viver dentro da sua comunidade, em conformidade com a sua herança cultural;
- vi) Remoção das medidas discriminatórias desnecessárias (embora não se advogasse a obrigatoriedade de integrar os diversos grupos sociais, a fim de não por em causa o direito à autodeterminações dos *africânderes*);
- vii) Reconhecimento da interdependência econômica entre os diversos grupos populacionais e da utilização racional de toda mão-de-obra;
- viii) Implementação pacífica da constelação de Estados, com respeito pelas culturas, tradições e idéias de cada uma das partes;
- ix) Determinação firme por parte da África do Sul de se defender, por todos os meios, das interferências externas;
- x) A adoção de uma política de neutralidade em relação aos conflitos entre as superpotências, dando prioridade aos assuntos relativos à África Austral;
- xi) Manutenção do elevado nível de eficácia dos centros de decisão do Estado, que se apoiará nas forças armadas como garantia de um bom eficiente governo;
- xii) Manutenção da economia do mercado como base da política econômico-financeira e a utilização racional de toda a mão-de-obra, pressupondo adequada formação profissional (CAMPOS, 1996, pp. 251-277).

Como meio de garantir a estabilidade e a continuidade do regime, a implementação da *Total National Strategy* na esfera externa atribuiu prioridade à África Austral, uma vez que era necessário controlar a região para garantir a segurança do regime. De acordo com Deon Geldenhuys (1984, pp. 41, 42), a *Total National Strategy* visava uma série de objetivos regionais imediatos, entre os quais: i) evitar que os Estados da região fossem utilizados ou dessem apoio a

ataques de guerrilheiros contra a África do Sul; ii) evitar o aumento da influência soviética e dos seus aliados na região; iii) evitar que os Estados da região tentassem reduzir a sua dependência econômica face à África do Sul. Ou seja, quanto mais forte fossem os laços de dependência econômica, menor capacidade e vontade teriam os Estados da região de pedir e aplicar sanções internacionais contra a África do Sul. Os Estados dependentes economicamente da África do Sul acabariam por servir de proteção contra as sanções que fossem aplicadas contra o regime sul-africano.

Uma das conseqüências imediatas da implementação da *Total National Strategy* foi a militarização da sociedade sul-africana. Devido à ameaça do nacionalismo negro, esta militarização atingiu, numa primeira fase a população branca, a qual imbuída nos temores tradicionais da nação novamente, estar em causa a sua sobrevivência enquanto nação. Para além dos gastos militares, os efetivos militares também aumentaram consideravelmente, passando mais tarde a incluir alguns efetivos negros. A indústria militar como a ARMSCOR ganhou uma importância enorme no contexto da economia nacional.

Na seqüência dos objetivos imediatos apontados por Geldenhuys (1984), o governo sul-africano tentou controlar os acontecimentos na região, com o objetivo de diminuir as influências externas. Esta primeira aproximação aos Estados da região foi feita através de propostas econômicas, que se traduziram na tentativa de obter uma adesão deles ao projeto de CONSAS. Nesse âmbito, a primeira vertente enfatizada da *Total National Strategy* será a CONSAS que para além de dominar economicamente os Estados da região pretendeu reconstituir o *cordon sanitaire* a qual restavam somente a Rodésia e a Namíbia. Esta intenção política sul-africana foi rapidamente percebida pelos ELF e que reagiram com uma contra estratégia, a formação da SADCC.

## **5.Estratégias em Confrontação: A Constelação dos Estados da África Austral e a Constituição da SADCC**

No final da década de 1970 e início da década de 1980, o ambiente político na África Austral caracterizava-se pela existência de duas estratégias opostas, que procuravam incorporar os Estados em agrupamentos para fazer vincar suas estratégias político-econômicas. De um lado a CONSAS, proposta pela África do Sul, de outro lado a SADCC, projetada pelos ELF. Com

estas duas estratégias diametralmente opostas, as relações regionais na África Austral entram numa nova fase caracterizada pelo agrupamento dos Estados da região contra a África do Sul.

### 5.1. A Constelação dos Estados da África Austral

O estabelecimento de uma constelação de Estados estava previsto na *Total National Strategy* sul-africana. O ponto oito estabelecia a “implementação pacífica da Constelação de Estados da África Austral, com respeito pelas culturas, tradições e idéias de cada uma das partes”. A África do Sul propunha o estabelecimento de uma organização política e econômica dos Estados da região e dos Bantustões. Essa proposta foi exposta publicamente por P. W. Botha em novembro de 1979 numa Conferência com dos homens de negócios sul-africanos em Johannesburgo. Para P. W. Botha, esta organização se comparava com uma “constelação estelar”, ele afantizou que “*constellation was appropriate, because in a constellation the stars remained in fixed positions in relation to each other*”.<sup>85</sup>

Num outro discurso proferido em 1980, P. W. Botha<sup>86</sup> clarificou o conteúdo e alcance da constelação, referiu que no plano ideal, este programa de ação implicaria um progresso simultâneo nos quatro domínios das RI: o político, o econômico, o social e o da segurança. P. W. Botha enfatizava que na implementação da constelação, particular atenção tinha que ser dada aos seguintes aspectos:

- i) Acordos monetários como os que constam do Acordo da Área Monetária do Rand (no âmbito da SACU);
- ii) Estabelecimento de um Banco Multilateral de Fomento da África Austral, racionalização das empresas de fomento existentes na África do Sul e medidas especiais para promover as pequenas empresas;
- iii) As relações fiscais e outras relações financeiras entre o governo da África do Sul e outros Estados da África Austral;

---

<sup>85</sup> Citado por Hill (1983, p. 183).

<sup>86</sup> Discurso Proferido pelo Primeiro Ministro Sul-Africano P. W. Botha em 23 de julho de 1980. In: PANORAMA. Revista da África do Sul, n.º. 45, agosto/setembro de 1980.

- iv) Desenvolvimento regional, descentralização industrial e assuntos relativos à união aduaneira;
- v) Fomento da agricultura e da produção alimentar.

Para além destas áreas, P. W. Botha sublinhava no seu discurso que “ao mesmo tempo, dar-se-ia maior ênfase à cooperação nos domínios dos transportes, dos correios e telecomunicações, da energia, da utilização da mão-de-obra, do turismo, da florestação e da utilização dos recursos minerais e de outros recursos naturais” e onde a iniciativa privada fosse essencial.

Na concepção de P. W. Botha, a constelação não pretendia criar novas instituições - exceto o estabelecimento do Banco Multilateral de Fomento da África Austral – mas expandir as ligações económicas existentes. P. W. Botha tranqüilizou os homens de negócio sul-africanos que não haveria condições dos Estados negros ao aderirem a constelação influenciar as políticas internas da África do Sul. Pois, as ligações com os Estados negros não requeriam um estabelecimento de relações diplomáticas (exceto as relações existentes com um único Estado negro, o Malawi), somente requeria a continuação e extensão das conexões “transnacionais” no nível oficial e não contatos no nível político.

Em relação a quem deveria aderir a constelação, o governo sul-africano nunca foi totalmente claro. Pronunciando-se sobre esta questão, durante um discurso proferido na Associação Suíça Sul-Africana em Zurique, em março de 1979 o Ministro das Relações Exteriores sul-africano, Roelof Frederik “Pik” Botha (Pik Botha), referiu-se à associação de vários Estados, abrangendo 40 milhões de habitantes ao sul da linha do Cunene a Zambeze.<sup>87</sup> Pik Botha estaria a pensar na inclusão da África do Sul, Sudoeste Africano (Namíbia), Rodésia (Zimbabwe), Malawi, Botswana, Lesotho, Zaire, Swazilândia e nos três Bantustões tornados independentes (Transkei, Venda e Bophuthatswana).

---

<sup>87</sup> A linha do Cunene corresponde ao curso do rio Cunene, que corre das terras altas de Angola em direção sul até à fronteira comum com a Namíbia e que deságua no oceano atlântico. Enquanto, a linha do Zambeze, corresponde ao rio Zambeze que nasce na Zâmbia, passa pela província angolana do Moxico, estabelece a fronteira entre a Zâmbia e o Zimbabwe atravessando Moçambique de Oeste para leste e deságua no oceano Índico. No entanto, a percepção da Constelação dos Estados estava implícita que incidia na velha pretensão sul-africana de anexação dos territórios da África Austral.

Meses mais tarde, o Primeiro Ministro P. W. Botha ao se referir ao mesmo assunto, pretendeu alargar a base da constelação, de modo a incluir os Bantustões autônomos. Nesse sentido, P. W. Botha visitou Kwandebile, Lebowa, Kangwane, Qwaqwa, Gazankulu e o Kwazulu, tendo recebido uma resposta positiva da maioria deles sob a sua eventual adesão ao projeto, com a exceção do Bantustão Kwazulu, onde seu líder, Mongosothu Buthelezi, reagiu com muita desconfiança a este projeto.<sup>88</sup> A CONSAS previa também uma perspectiva mais ampla de constelação, ou seja, a inclusão de Angola, Moçambique e Tanzania caso mudassem os regimes.

A concretização da CONSAS continha objetivos muito profundos a alcançar, tal como observa Hanlon:

“In various speeches during 1979, P.W. Botha and Pik Botha (Foreign Minister) spelt out the basis for the constellation. Most importantly, it was seen as an integral part of the total strategy. It involved international recognition of apartheid, of the ‘independence’ of the Bantustans, and of the legitimacy of internal settlements in Namibia and Zimbabwe. Although Consas was to be basically an economic organization, members would also be expected to sign non-aggression pacts with South Africa, and there was a hope that this might even lead to a multilateral Consas defense pact. Pik Botha saw the countries in the region developing ‘a common approach in the security field, the economic field, and the political field’ (HANLON, 1986, p. 15).

A nível interno a constelação era vista como potencial fortificador do regime sul-africano. Ao propor a criação de uma aliança que teria como membros, em igualdade de circunstâncias os Estados da região e os Bantustões independentes, a África do Sul estava a tentar obter, tacitamente o reconhecimento dos Bantustões pelos Estados vizinhos. Ou seja, se os Estados da região reconhecessem os Bantustões não haveria motivos da comunidade internacional não os reconhecer. Por seu turno, caso houvesse esse reconhecimento, ele equivaleria a uma legitimação internacional da política do *apartheid* da qual a criação dos Bantustões era um pilar fundamental. Estes objetivos se juntam aos de caráter econômico e de segurança.

Do ponto de vista econômico, a CONSAS, visava estabelecer relações particulares entre a África do Sul e os Estados vizinhos, de modo a torná-los “satélites econômicos e políticos” (LEISTNER, 1988, p. 2; DAVIES, 1991, p. 171). A África do Sul enfatizava o papel dos homens

---

<sup>88</sup> De todos os Bantustões autônomos, o Kwazulu foi o único que rejeitou a hipótese de aceitar a independência.

de negócio e do Banco Multilateral de Fomento da África Austral como pilares para a concretização desse objetivo econômico. Em termos de segurança, pretendia através da CONSAS, reconstruir o *cordon sanitaire* que o tinha protegido até 1975. Controlando economicamente os Estados vizinhos, conseguiria retirar apoios ao ANC e ao PAC, obtendo simultaneamente, uma diminuição das críticas ao *apartheid*. Para além da própria segurança interna, a África do Sul considerava útil a constelação, pois seria um meio de reverter ou impedir o crescimento dos movimentos socialistas da região e legitimar o regime e suas políticas, mantendo os regimes da Namíbia e da Rodésia.

Conforme observa Bellucci (2007), a CONSAS constituía uma nova versão, modificada pela relação de forças na região, das políticas regionais seguidas pela África do Sul desde a União, em 1910. Graças à dependência econômica de muitos deles, a África do Sul, pretendia uma espécie de organização que unisse os Estados da região sob a liderança sul-africana. Embora a formalização desta união fosse favorável do ponto de vista econômico, os Estados vizinhos da África da África do Sul, politicamente ficariam muito limitados.

A CONSAS só poderia se tornar possível se os Estados da região aderissem. A partida, a situação dos Estados dividia-se em dois grupos, em termos de viabilidade econômica. Por um lado, um grupo constituído pelo Botswana, Lesotho, Malawi, Swazilândia e Zâmbia que, devido a sua dependência econômica face à África do Sul, não lhes restaria outra hipótese senão a adesão; um segundo grupo, constituído por Angola, Moçambique e Tanzânia, que devido a uma maior capacidade de resistência, opunha-se abertamente às pretensões sul-africanas. Contudo, a questão central para desequilibrar esta situação era o futuro da Rodésia, que tinha um peso político e econômico considerável na região. Hanlon considerou da seguinte maneira a importância da Rodésia para o futuro de qualquer agrupamento regional:

“Zimbabwe is key to any regional grouping. Sitting astride all the main roads and railways, it is the heart of the region; during the sanctions and border closures of the UDI (Unilateral Declaration of Independence) period, it was the missing link which prevented the other majority ruled states from cooperating with each other. It is also the most industrialized state (other than South Africa itself). Both the South Africans and the Front Line states expected their favoured party to win, and drew up plans for economic associations to include Zimbabwe. For South Africa it was Consas, and for the Front Line states it was the Southern African Development Coordination Conference (SADCC)” (HANLON, 1986, p.17) (Grifos Nossos).

Assim, do mesmo modo que o futuro do Zimbabwe era importante para África do Sul, para o sucesso da CONSAS, também o era para os ELF, tanto em termos econômicos, políticos e de segurança.

### **5.1.1. Impacto do Futuro da Rodésia para a Região**

No período da implementação da CONSAS, o processo de transição na Rodésia encontrava-se no seu auge. Para África do Sul, assim como para a Grã-Bretanha e os EUA, era óbvio que o regime zimbabweano do Primeiro Ministro Ian Smith não se poderia manter no poder. Assim sendo, a aposta era nos líderes negros moderados de maneira a evitar a subida ao poder de grupos mais radicais ao colonizador, como a ZANU de Robert Mugabe. Tanto para África do Sul como para a Grã-Bretanha, o ideal era que o futuro governo saísse de uma aliança entre Abel Muzorewa e Joshua Nkomo. Um Zimbabwe moderado, liderado por Abel Muzorewa, estaria disposto a aderir à CONSAS, o que provocaria um efeito de arrastamento, com outros Estados a seguirem o mesmo exemplo. Por seu turno, se a aposta no Zimbabwe fosse bem sucedida, também na Namíbia, a África do Sul poderia tentar aplicar o mesmo modelo, ou seja, apostar nos moderados para excluir os radicais, a SWAPO, do poder e manter o território na esfera de influência sul-africana.

Nos finais dos anos 1970, a situação na Rodésia, tinha-se degradado, com o poder de Ian Smith, totalmente isolado. Este ambiente permitiu com que a Grã-Bretanha, formalmente a potência administradora do território, tentasse encontrar uma solução diplomática para a questão. Nessa seqüência, governo britânico, liderado pela então Primeira Ministra Margaret Thatcher, convocou em setembro de 1979, todas as partes envolvidas para a Conferência em Londres. A referida conferência reuniu em Lancaster House, a Grã-Bretanha, a ZANU, a ZAPU,<sup>89</sup> os líderes moderados negros, uma representação do partido branco, a Frente Rodesiana, e os ELF. Tanto Ian Smith como Abel Muzorewa estavam convencidos que o radicalismo dos movimentos de libertação faria fracassar a conferência, o que implicaria o cumprimento da ameaça britânica de

---

<sup>89</sup> Nas negociações de Lancaster House, a ZANU e a ZAPU compartilharam as delegações, apresentando-se como *Patriot Front* (Frente Patriótica).

reconhecer o governo saído do acordo interno.<sup>90</sup> Contrário a estas expectativas, os ELF pressionaram no sentido da flexibilização da posição dos movimentos externos, nomeadamente da ZANU. O próprio líder da ZANU, Robert Mugabe reconheceu a pressão exercida pelos ELF no sentido de moderarem as suas posições.

A importância desta posição dos ELF prendia-se com o fato de serem grandes apoiantes da ZANU e da ZAPU, o que implicou que alguns deles, nomeadamente Moçambique e a Zâmbia, sofressem represálias militares por parte do regime rodesiano. Estas represálias, aliadas à convicção por parte do regime de Ian Smith que os moderados iriam ganhar as eleições, permitiu a assinatura, a 21 de dezembro de 1979, do Acordo de Lancaster House.<sup>91</sup> Embora a questão da transferência de poderes tenha ficado assente, muitos outros problemas, como a questão da posse de terra, viram a sua resolução adiada. De fato, durante o período de cerca de dez anos a questão da posse da terra não podia ser alterada, a não ser pela sua venda voluntária pelos seus donos.<sup>92</sup>

A intervenção da África do Sul em todo este processo negocial teve por base as eventuais conseqüências que o agravamento da situação na Rodésia poderia ter para o regime sul-africano. Após a conclusão do acordo interno na Rodésia, e com a não resolução do conflito, a África do Sul pressionou o regime rodesiano a chegar a uma solução com os líderes negros moderados. A África do Sul temia que o agravamento do conflito na Rodésia pudesse promover a sua internacionalização, com a vinda de mais conselheiros, material militar e até forças militares do bloco soviético para a região. De modo a evitar isso, era preciso afastar rapidamente o regime rodesiano. A primeira tentativa consistiu em seduzir Ian Smith, através do Ministro das Relações

---

<sup>90</sup> Face ao fracasso das iniciativas diplomáticas, Ian Smith tinha conseguido celebrar, a 3 de março de 1978, um acordo entre a minoria branca e os líderes negros moderados, a UANC de Abel Muzorewa; *Zimbabwe United People's Organisation*, "Organização do Povo do Zimbabwe" (ZUPO) de Jeremiah Chirau e a ZANU-interna de Ndabaningi Sithol (uma dissidência da ZANU de Robert Mugabe). No cumprimento desse acordo realizou-se eleições em 1979, às quais apenas concorreram movimentos considerados legais, ou seja, ZANU e ZAPU estavam excluídos. A vitória coube ao UANC de Abel Muzorewa. Apesar destas eleições darem a idéia de que a regra da maioria, defendida pelos britânicos como base para as suas descolonizações, estar a ser cumprida, a verdade é que a minoria branca continuava a controlar a gestão do Estado (NGARA, 1978).

<sup>91</sup> Southern Rhodesia - *Report of Constitutional Conference*, Lancaster House, London, September-December 1979 (Lancaster House, 21 December 1979).

<sup>92</sup> Esta questão da posse da terra tornou-se mais tarde elemento determinante da crise atual zimbabweana.

Exteriores Pik Botha, para que este se retirasse. Fracassada a iniciativa, o governo sul-africano minou o poder de Ian Smith através de contatos com outros membros da Frente Rodesiana, com objetivo de isolar Ian Smith.<sup>93</sup>

Entretanto, apesar das esperanças sul-africanas, todas as suas expectativas em relação às eleições no Zimbabwe saíram frustradas. A ZANU de Robert Mugabe venceu as eleições de 29 de fevereiro de 1980, tendo Abel Muzorewa e seu partido, a *United African National Council* (UANC), sido derrotados. O novo governo de Robert Mugabe anunciou a sua intenção de aderir aos ELF, ao mesmo tempo em que rejeitava a hipótese de aderir à CONSAS. Paralelamente, Robert Mugabe anunciou a intenção do Zimbabwe passar a apoiar os movimentos de libertação da região.

Os acontecimentos no Zimbabwe e a subida ao poder de Robert Mugabe significaram um duro golpe para o governo sul-africano e para o projeto de CONSAS, em particular. Porém, o maior golpe nas esperanças sul-africanas, de consolidar a dominação econômica dos Estados da região foi dado em 1 de abril de 1980, com o anúncio da criação da Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral, a SADCC, em contraposição à CONSAS.

## **5.2.O Estabelecimento da SADCC**

Com os atuais desenvolvimentos regionais a favor dos ELF, a sua liderança sentiu a necessidade de tratar não somente as questões políticas e militares, mas também as questões econômicas regionais, por parte em contraposição a projeto de CONSAS sul-africano. Foi nesse contexto, que o então Presidente da Tanzânia, Julius Nyerere, convocou uma reunião consultiva em Arusha, Tanzânia, em 1979, para discutir a idéia de uma aliança político-econômica entre o crescente número de ELF, visando para além das questões políticas ligadas à independência, coordenar e harmonizar suas políticas econômicas. A reunião contou com a participação dos ELF, bem como dos líderes dos movimentos de libertação dos Estados que ainda não tinha alcançado o governo da maioria. Após uma extensiva deliberação sobre a visão do Presidente Julius Nyerere, decidiu-se criar alguma forma de mecanismo regional que examinasse,

---

<sup>93</sup> Foi dentro desta lógica que alguns membros da Frente Rodesiana (como David Smith, Ministro das Finanças) acabaram por votar, contra a vontade de Ian Smith, a favor do Acordo de Lancaster House.

monitorasse e coordenasse as questões de desenvolvimento econômico nos Estados independentes e apoiar os movimentos de libertação a alcançarem a independência ou o governo da maioria. Esse mecanismo veio a se tornar SADCC.

A SADCC foi formalmente criada no ano seguinte, em Lusaka, Zâmbia, na reunião de Chefes de Estado e de Governo dos ELF, ao qual se juntaram o Lesoto, Swazilândia e o Malawi e o recém independente Zimbabwe.<sup>94</sup> No final do encontro todos Estados assinaram a declaração intitulada “*Southern Africa: Towards Economic Liberation*”, a qual ficou conhecida como a “Declaração de Lusaka” (HANLON, 1986).

Subjacente à criação da SADCC estava a idéia dos Estados da região de que não era possível continuar a oposição política à África do Sul, por via dos ELF, ao mesmo tempo que se colaborava economicamente com ela. A oposição ao regime do *apartheid* tinha que ser feita em todos os domínios. Sendo assim, se os ELF eram vistos como vertente política de combate ao *apartheid*, a SADCC passou a ser vista como a vertente econômica. Embora essa distinção, ambas as organizações tinham uma base comum, defendiam o mesmo objetivo, o fim do *apartheid*. Ou seja, pese embora a SADCC se apresentasse como uma organização de caráter econômica, a prioridade, a nível dos seus objetivos, era também política. Embora possa parecer como uma contradição, a verdade é que os objetivos econômicos da SADCC só poderiam ser alcançados se desaparecesse um grande obstáculo político, o *apartheid*.

Na Declaração de Lusaka, que serviu como o “instrumento jurídico base” da SADCC, nele os Estados signatários efetuaram uma análise da situação econômica da região, a “libertação econômica” foi identificada como condição indispensável para a total libertação política. Sendo que, em termos de objetivos da SADCC definiu:

- i) A redução da dependência econômica dos Estados membros, particularmente, mas não exclusivamente da África do Sul;
- ii) A criação e reabilitação de redes de transportes e infra-estruturas de telecomunicações enquanto pré-condição para uma genuína e integração regional equilibrada;

---

<sup>94</sup> Tornaram-se membros da SADC Angola, Botswana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Swazilândia, Tanzania, Zâmbia e Zimbabwe.

- iii) A mobilização de recursos para promover a implementação das políticas nacionais, inter-estatais e regionais;
- iv) Ação coordenada para garantir a cooperação internacional com o suporte dos projetos da SADCC (SADC, RISDP, 2003).

A criação da SADCC foi percebida como um claro desafio e ameaça pelo governo sul-africano. Para além de ter posto em causa o projeto da CONSAS, a SADCC visava reduzir a dependência económica em relação à África do Sul. A contínua existência dessa relação de dependência era considerada essencial pela África do Sul como um dos instrumentos de garantia do controle da região. Portanto, se a África do Sul pretendia garantir o controle da região, com a SADCC, os Estados membros pretenderam fugir a esse controle e combater a influência sul-africana tal como observa Leistner:

“A ambição sul-africana de uma Constelação dos Estados da África Austral (CONSAS), uma aliança de defesa anti-comunista, provou-se utópica. O seu principal efeito foi convencer os Estados vizinhos de que a República tencionava transformá-los em satélites políticos económicos. Com resposta, eles formaram a SADCC em 1980 com o propósito expresso de minimizar a dependência económica em relação à África do Sul. A SADCC forneceu também uma bem acolhida base de operações para as potências ocidentais, ansiosas por serem vistas como estando a contribuir para o fim do apartheid e ajudando no desenvolvimento de África, enquanto ao mesmo tempo, promoviam os seus próprios interesses comerciais (...). Os políticos sul-africanos colocaram a carroça à frente dos bois ao propagandear, no sentido de alcançar uma associação regional mais fechada” (LEISTNER, 1988, p. 2).

Perante esta nova realidade de rejeição da CONSAS, a reação sul-africana traduziu-se na implementação de várias estratégias, onde se incluiu a agressão militar e sabotagem económica, que literatura consagrou como política de “desestabilização militar e económica” aos Estados da região. Se até ao presente estágio das relações regionais, a África do Sul tinha privilegiado o vetor da cooperação, embora camuflada, no relacionamento com os Estados da região, com a criação da SADCC pelos ELF, a África do Sul passou a privilegiar as ações de desestabilização.

No processo de formulação de políticas a nível interno sul-africano, serão os militares a assumirem as orientações da política regional. Para os meios militares sul-africanos, a criação da SADCC constituiu prova de que a força económica sul-africana não tinha sido capaz de controlar os acontecimentos na região. Sendo assim, esta mudança de atitude implicou a entrada de novas fases da *Total National Strategy*, que essencialmente se caracterizaram pela estratégia de

desestabilização. Esta estratégia foi implementada à medida que os Estados da SADCC envidavam esforços com vista a consolidarem seus laços econômicos e políticos, através da implementação de diversos projetos e programas de cooperação com vista a redução da dependência.

*“what kind of animal is the SADCC, which was indeed designed (in 1979) by committee, that of the leaders of the Front Line States (FLS)?”*  
**Bernard Weimer, 1991**

## **CAPÍTULO 2 – A COOPERAÇÃO NO ÂMBITO DA SADCC E O PROCESSO DE TRANSIÇÃO PARA SADC: DAS RAZÕES POLÍTICAS DA SADCC ÀS RAZÕES ECONÔMICAS DA SADC**

### **1.A Cooperação no Âmbito da SADCC**

Ao analisar o processo de cooperação na SADCC, várias questões surgiram concernentes a finalidade da cooperação regional e ao modelo adotado para lograr seus objetivos. Mais concretamente, seria a SADCC uma organização de integração regional que visasse estritamente objetivos comerciais, com prioridade a liberalização comercial e desenvolvimento regional? Teria a SADCC conseguido lograr seus objetivos? Ou, nas palavras de Weimer (1991, p. 78) *“what kind of animal is the SADCC, which was indeed designed (in 1979) by committee, that of the leaders of the Front Line States (FLS)?”*

Hawkins (1989)<sup>95</sup> considera, sobretudo, que as razões que levaram à criação da SADCC são mais políticas que econômicas. Não diferente de Hawkins, Leistner (1992, p. 4) advoga que a criação da SADCC em 1980 foi largamente em reação a proposta sul-africana de constelação dos Estados, com o medo de se tornarem satélites econômicos da África do Sul. O seu principal objetivo era a redução da dependência em relação à África do Sul. A cooperação econômica para o desenvolvimento era outro objetivo, mas na prática a organização deu maior ênfase o fato dos seus membros serem vítimas do regime do *apartheid*, em último caso, o desmantelamento do regime do *apartheid* e suas políticas econômicas, constituiria uma finalidade ótima para a SADCC. O fim do *apartheid* era visto como condição *sine qua non* para o estabelecimento de um ambiente favorável à cooperação e desenvolvimento mais equilibrado na região.

Assim, o modo de funcionamento e os objetivos dos ELF (político-diplomáticos e militares) acabaram tendo enorme influência no funcionamento e nos objetivos da SADCC. Razão pela qual a SADCC não pude se desvincular de objetivos políticos. Mas, como chama atenção Leistner (1992, p. 5) *“(...) that is not to say that economic development was not a real*

---

<sup>95</sup> Citado por Zacarias (1991, p. 24).

*concern (...)*”, ou seja, embora os objetivos econômicos estivessem claramente identificados, a SADCC não se constituiu como uma organização com finalidade de incrementar o comércio entre os Estados membros, através da liberalização ou encorajamento da criação do mercado regional. Weimer nos ajuda a clarificar esta afirmação ao lembrar que:

“(…) The point, frequently made by SADCC officials, needs to be emphasized that the SADCC’s approach to co-operation to date is not to be confused with regional integration in the strict sense of preferential trade, customs, or monetary union – much less in the sense of economic community. These could only be projects based upon economic or political (neo-functionalist) theory. In distinction to such theoretical approach, the SADCC evolved from the political practice of the FLS (Front Line States) by extending FLS co-ordination of liberation politics to the realm of regional economic cooperation, project coordination and planning (...)” (WEIMER, 1991, p. 78) (Grifos nossos).

Entretanto, consciente dos resultados dos esquemas de integração em África – como caso do *Preferential Trade Agreements* (PTA)<sup>96</sup> - e em outras regiões do mundo, a SADCC optou por soluções via cooperação e coordenação de políticas, ao invés de uma “integração de mercados” que desse ênfase à liberalização comercial. Zacarias (1991, p. 22), enfatiza que, embora se tenha criado uma unidade de coordenação do setor do comércio na SADCC em 1985, não tem sido dada a devida importância ao desenvolvimento do comércio entre os membros da SADCC. Sendo que, desde o princípio da sua criação a SADCC rejeita a idéia de integração econômica ou criação do mercado comum e concentra os seus esforços na cooperação, como melhor explicita Foroutan:

“SADCC’s principal objective was to promote cooperation among its members –states in order to lessen their economic dependence on Republic of South Africa. Thus, from the very beginning, the architects of SADCC decided to reject the idea of a CU (Customs Union) and concentrate their efforts on the more modest goal of economic cooperation. Similarly, they avoided the establishment of a highly centralized and expensive bureaucracy by creating a small secretariat with limited coordination duties while leaving the responsibility for various sectors to the member-states (FOROUTAN, 1995, p. 249) (Grifos Nossos).

Nessa seqüência, partindo do pressuposto de que a SADCC não prosseguia objetivos comerciais, como os Estados membros pretendiam lograr os seus objetivos, e particularmente o de redução da dependência econômica em relação à África do Sul? Uma tentativa de resposta a

---

<sup>96</sup> A PTA é a antecedente da COMESA. Um breve historial da COMESA é abordado no terceiro capítulo.

esta questão encontramos em Hanlon (1986), que nos fornece uma análise do modelo institucional da SADCC e do modo de seu funcionamento.

Hanlon (1986, p. 20), identifica três características essenciais que definem a SADCC, o que segundo ele a diferenciava de outras organizações regionais: i) a descentralização do poder; ii) a abordagem “*step-by-step*”; iii) a abordagem não comercial da cooperação regional. Este autor considera que, para lograr seus objetivos, a SADCC estabeleceu um modelo institucional que considera não sendo comum entre as organizações regionais. A SADCC descentralizou o poder e não possuía uma sede regional, e nem criou instituições regionais para a gestão dos programas regionais.<sup>97</sup> Estabeleceu um pequeno secretariado baseado em Gaborone, Botswana e unidades técnicas e setoriais em todos os Estados membros que serviam como pontos focais das atividades. A única exceção era a *Southern African Transport and Communication Commission*, “Comissão de Transportes e Comunicações da África Austral” (SATCC), com sua sede em Maputo, Moçambique. Esta instituição relativamente autônoma e que era considerada crucial para os objetivos da SADCC, com especial atenção a redução da dependência. Para além disso, a SADCC acolhia anualmente as conferências consultivas entre os Estados membros e doadores. Em muitos aspectos, aprendeu das lições e falhas da então *East African Community*, “Comunidade da África Oriental” (EAC).

Assim, o Secretariado em Gaborone, tinha função coordenadora. Os projetos da SADCC acordados eram negociados entre os doadores e o Estado membro na qual o projeto era implementado. Cada Estado membro era responsável por coordenar um setor específico,<sup>98</sup> conforme ilustra a Tabela 2.

---

<sup>97</sup> O organigrama da SADCC incluía: i) a Cimeira de Chefe de Estados e de Governo – que se reúnem anualmente. ii) O Conselho de Ministros para supervisionar o programa da SADCC, reunindo-se também e ordinariamente uma vez por ano e presidido pelo Presidente e Vice-Presidente eleitos entre os Estados membros; iii) A Comissão Permanente de funcionários para servir o Conselho de Ministros, e que reúne regularmente com os Estados que tenham sido delegados uma certa responsabilidade num determinado setor; iv) Comissões Setoriais estabelecidas pela Cimeira através convenção interestatal para abranger os programas em áreas de alta prioridade do programa funcional, das quais a primeira foi a *Southern African Transport and Communication Commission* (Comissão de Transportes e Comunicações da África Austral), com sede em Maputo; e o v) O Secretariado, chefiado por um Secretário Executivo a serviço da SADCC, que iniciou a sua operacionalização em julho de 1982. Somente o Secretariado tinha a função coordenadora, mas sem nenhum poder executivo e nem atribuição técnica para a implementação dos programas da SADCC.

<sup>98</sup> Para áreas maiores como transporte, energia e agricultura, os membros responsáveis estabeleceram uma unidade técnica, usualmente montada com ajuda do exterior.

**Tabela 2. Distribuição de Responsabilidades por Setores aos Estados da SADCC, 1980**

ESTADO	SETOR DE COORDENAÇÃO
Angola	Comissão de energia
Botswana	Pesquisa agrícola, produção de animais e controle de doenças de animais
Lesotho	Meio ambiente, administração de terra e água
Malawi	Pesca, área florestal e vida selvagem
Moçambique	Cultura, informação, esportes, comissão de transportes e comunicações
Swazilândia	Desenvolvimento de recursos humanos
Tanzania	Indústria e comércio
Zâmbia	Emprego, trabalho e mineração
Zimbabwe	Produção agrícola, alimentação, recursos agrícolas e naturais.

**Fonte:** Hanlon, 1986, p. 20.

Por seu turno a SADCC garantiu a sua funcionalidade na base de pequenos projetos de mútuo acordo e considerados mutuamente vantajosos, em detrimento de grandes estratégias regionais que envolvessem negociações complexas. O elemento chave dessa estratégia consistia em evitar incidir em áreas de potencial conflito ou controversos ou ainda duplicação de áreas, nesse caso a SADCC optou em áreas de comum acordo.<sup>99</sup> Esta opção visou o estabelecimento de uma e segura confiança entre os seus membros ao mesmo tempo desenvolvendo um hábito de cooperação regional. Esta estratégia levou com que a SADCC adotasse uma perspectiva que Hanlon (1986) denominou-a de *step-by step approach*. A adoção dessa perspectiva é ilustrada no setor energético. A região é considerada auto-suficiente em termos de potencial energético. Este fator levou com que alguns Estados pretendessem negociar acordos regionais de energia envolvendo projetos muito amplos. Contrariando essa pretensão, a SADCC, optou por pequenos projetos envolvendo ligações que atravessavam fronteiras e que criaria de forma paulatina uma grelha energética regional.

A característica central desta vertente foi o estabelecimento ou criação de vínculos nos níveis técnicos e de gestão, estes vínculos eram adicionados aos encontros dos Ministros de Energia. Ao logo do tempo foi se criando confiança entre os Estados e ampliando os projetos de

---

<sup>99</sup> Apesar de serem membros os ELF e seu cometimento político em cooperar, existe uma longa história de pequenas controvérsias. Um dos exemplos a citar é a questão da definição das fronteiras colônias e sobre o apoio a diferentes movimentos de libertação. A remoção efetiva da declaração unilateral da independência da Rodésia da região significou que, mais de uma década os novos Estados independentes tinham relativamente um pouco contato um com o outro dia após dia. E a África do Sul explorava essas divisões para os seus próprios fins. Assim, a SADCC evitava o estabelecimento de áreas de cooperação que fossem controversos.

cooperação para o âmbito mais regional, o que levou a intensificação da cooperação em grandes projetos mais adiante.

Por outro lado, conforme mencionado acima, a SADCC não pretendia lograr-se como uma Área de Livre Comércio. Embora o fomento comercial fosse considerado essencial, não era a finalidade em si. A SADCC concebeu o comércio como meio de incrementar o desenvolvimento, e para tal requeria que o comércio fosse balanceado ao invés de comércio livre. A principal razão apontada para não ênfase na liberalização comercial era de que o livre comércio direcionava novas indústrias para o membro mais desenvolvido e naquele contexto, o Zimbabwe ocupava este lugar. Assim, alguns níveis de planejamento e cooperação eram necessários para assegurar que o desenvolvimento industrial equilibrado tanto no Zimbabwe, como nos outros Estados da região daí a priorização dos projetos setoriais como modelo de funcionamento.

Este modelo de organização e funcionamento foi concebida tendo em vista a perspectiva de provocar a paulatina redução da dependência em relação à África do Sul. Os Estados da SADCC estavam convencidos de que o fato de dependerem economicamente da África do Sul impedia seu próprio desenvolvimento, assim optaram por dar ênfase ao envolvimento total dos Estados membros na concepção e implementação de programas e políticas regionais conforme apresentado na Tabela 2 (atrás).

Assim, os Estados da SADCC buscaram reduzir a dependência através de adoção de políticas e implementação de projetos que requeriam cooperação e coordenação, ao mesmo tempo em que se estabeleceu uma instituição mínima para a coordenação e sistematização da informação. O ambiente político-econômico regional e internacional reinante permitiu com que a SADCC obtivesse um apoio massivo por parte de doadores internacionais para os seus projetos, com particular atenção dos Estados nórdicos,<sup>100</sup> para além do apoio massivo do Ocidente, especificamente a CEE e os EUA, conforme ilustra a Tabela 3.

---

<sup>100</sup> Nos finais da década 1980 respondiam com cerca de um quarto do apoio internacional total. Este valor pode ser comparado com o apoio bilateral total dos Estados nórdicos aos ELF, que correspondia a cerca de um terço durante o mesmo período. Para maiores detalhes sobre apoio nórdico à SADCC, veja: Østergaard (1989).

**Tabela 3. Principais Doadores dos Estados da SADCC em 1985 (valores em milhões de US\$)**

Estado	EUA	Itália	RFA	Grã Bret.	Países Baixos	Canadá	Japão	Finlândia	Noruega	Suécia	Dinamarca	CEE	Total	%
Angola	7	16	3	-	8	2	-	-	-	19	1	7	63	4.9
Botswana	11	-	13	6	2	5	-	-	11	7	2	3	60	4.6
Lesotho	19	-	8	3	1	5	1	1	1	7	2	8	57	4.4
Malawi	6	-	12	14	3	4	5	-	-	-	5	11	60	4.6
Moçambique	47	28	5	9	25	54	3	21		34	6	25	212	16.4
Swazilândia	8	-	2	1	-	4	1	-	-	1	-	2	19	1.5
Tanzania	20	35	33	23	37	30	29	16	45	49	37	30	384	29.6
Zâmbia	36	1	19	23	16	11	41	12	17	23	6	30	235	18.1
Zimbabwe	56	7	27	25	18	7	9	5	8	24	6	4	210	16.2
<b>Total</b>	<b>210</b>	<b>88</b>	<b>122</b>	<b>104</b>	<b>110</b>	<b>83</b>	<b>90</b>	<b>37</b>	<b>103</b>	<b>164</b>	<b>65</b>	<b>120</b>	<b>1296</b>	<b>100.3</b>

Fonte: Østergaard, 1989, pp. 136, 137.

A maior parte deste investimento foi direcionado ao setor de transportes e comunicações. Durante a década de 1980, a SADCC garantiu o investimento internacional, articularmente nos setores de transportes e comunicações, em que 216 projetos, no valor de US\$ 6,6 bilhões (cerca de 75% do investimento), foram entregues em sua primeira década. A maior parte desse investimento provinha dos Estados nórdicos (MURAPA, 2002, p.159). Em julho de 1987, na Cimeira anual da SADCC, foram apresentados alguns dados indicando progressos na área dos transportes e comunicações, os mesmos são apresentados na Tabela 4.

**Tabela 4. Programa de Transportes e Portos da SADCC (valores em milhões de US\$)**

Porto	Custo Total	Seguro	Financiamento (milhões de US\$)
Maputo	725,00	247,50	477,50
Beira	589,00	301,30	287,70
Nacala	277,90	261,10	16,80
Dar-Es-Salaam	606,20	429,70	176,50
Lobito	340,20	87,30	309,90

Fonte: Davies, 1991, p. 183.

Outros projetos assumiram destaque no âmbito da cooperação regional, os mesmos são apresentados na Tabela 5.

**Tabela 5. Projetos de Desenvolvimento da SADCC (estimativas de custos de investimento em milhões de US\$)**

Porcentagem	Investimento Local	Investimento Externo	Total	Proporção do Total Externo
Sal	11.50	18.10	29.60	61.01
Têxteis (tecelagem e malhas)	34.90	81.67	116.57	70.01
Lã e fibra	2.73	6.85	9.60	71.5
Têxteis químicos, pesticidas e inseticidas	4.00	3.50	7.50	47.0
Tratores e utensílios agrícolas	22.47	38.75	61.21	63.40
Fertilizantes	128.90	603.21	732.11	82.30
Celulose e papel	67.97	457.13	525.10	87.00
Sementes	10.25	26.75	37.00	73.00
Total	282.72	1,235.97	1,518.69	81.30

**Fonte:** SADCC Industrial Projects Workshop, Harare, Zimbabwe, 10-11 January 1984; Mkandawire, 1987, p. 167.

Cerca de 80% da expectativa do financiamento dos projetos tinha que ser coberto pelo apoio externo, o mesmo acontecia com os programas do setor de transportes e comunicações. Estes dados, demonstram que, ao mesmo tempo em que a SADCC se engajava para reduzir a dependência em relação à África do Sul, tornava-se dependente da ajuda externa para seus projetos e sua operacionalização, ou seja *“while members states have opted for increased national economic independence they have accepted collective dependence at the regional level”* (MKANDAWIRE, 1987), contrariado em parte os seus objetivos. Sobre este aspecto Hanlon (1986) considera que, apesar da sua dependência na ajuda externa, a SADCC estava determinada a pagar o preço. O custo da redução da dependência em relação à África do Sul tinha maior peso que a dependência em relação à ajuda externa.

Este massivo apoio à SADCC não deixou de ser controverso uma vez que para além dos Estados nórdicos envolvia Estados ocidentais, num período da Guerra Fria, onde alguns Estados da região como Moçambique e Angola eram considerados hostis aos interesses do Ocidente na região, ainda que numa perspectiva ideológica. Este problema Mkandawire (1987) resumiu-o numa única questão *“why have aid donors rallied to SADCC more than to any other African regional organization?”* Esta questão era mais intrigante, pois ao mesmo tempo em que o Ocidente contribuía com apoio na implementação dos projetos da SADCC, também continuava envolvido com o regime sul-africano.

Para Abrahamsson e Nilsson (1994, p. 186-187), o apoio do mundo ocidental justifica-se pelo fato deste ter analisado o desenvolvimento regional e os seus conflitos numa perspectiva Ocidente-Leste, sendo que através deste apoio desejava conservar a influência política,

econômica e militar na região. Ainda, de acordo com estes autores, os motivos que levaram os Estados nórdicos a envolverem-se no programa da SADCC eram sobretudo políticos, e o mesmo observava-se para as motivações da maior parte dos Estados da Europa Ocidental. Este apoio era considerado como condição necessária para diminuir a dependência dos Estados da SADCC em relação à África do Sul. Além disso, esperava-se que o apoio aumentasse a pressão sobre o regime sul-africano no sentido de desmantelar a política do *apartheid* sul-africana.

Mkandawire (1987), vai mais longe na sua explicação, considera a justificativa do *apartheid* retórica. Para este autor existiam certos elementos considerados pelos doadores ocidentais:

- i) Existia um perigo de radicalização da região, tal como a confrontação na África do Sul poderia transbordar para os Estados vizinhos. Assim, era importante que a presença do Ocidente fosse claramente afirmada;
- ii) O fato da maior parte do investimento ser direcionado a reabilitação ou expansão da antiga estrutura dos transportes e comunicações facilitaria acessibilidade à região do capital externo para mercado de matérias primas;
- iii) Algumas medidas de independência dos Estados da região em relação à África do Sul eram essenciais para a região, de modo a que a África do Sul não entrasse em colapso devido à pressão causada pela confrontação com este Estado;
- iv) A SADCC constituía um grande mercado potencial. A ajuda sempre servia bem como elemento principal para os novos mercados, na perspectiva de promoção de negócios.

Mkandawire considera ainda que, os projetos da SADCC eram nacionais em seu caráter e que as conferências anuais da SADCC com os doadores não mudavam o caráter nacional desses projetos, que eram financiados externamente. O seu financiamento, em última instância, visava a despolitização da SADCC.

Porém, embora houvesse interesses de vária ordem no massivo apoio à SADCC, este por sua vez possuía um ponto não contraditório na visão dos Estados da SADCC, fortificava-os com vista à redução da dependência econômica.

## **2.O Contexto Político-Econômico dos Estados da SADCC face Dependência na Década 1980**

A interação econômica entre a África do Sul e seus vizinhos, não foi sempre igual. De acordo com Weimer (1991, p. 83), se olharmos a história da relação da África do Sul e SADCC, particularmente os seus membros pequenos, fica claro que a região testemunhou alguns anos atrás algum grau de interdependência econômica. Essa interdependência, notavelmente assimétrica, em favor da África do Sul, favoreceu largamente ao desenvolvimento daquele Estado. Esta “interdependência assimétrica” é consagrada na literatura e nos documentos oficiais da SADCC como sendo “relação de dependência” para demonstrar que os Estados da região mais dependiam da África do Sul que a África do Sul deles.

A Declaração de Lusaka, que instituiu a SADCC, consagrou esse termo ao enfatizar no seu texto que a dependência não era um fenômeno natural, e nem era um simples resultado da economia de livre de mercado. Considera que, os membros da SADCC mais a Namíbia, foram em vários momentos e deliberadamente incorporados - pelos poderes metropolitanos, pelas regras coloniais, e grandes corporações - nas estruturas coloniais e sub-coloniais centradas na África do Sul. O que levou a um desenvolvimento relativo da África do Sul em detrimento dos Estados da região. Porém, este desenvolvimento sul-africano não jogou nenhum papel nas economias dos Estados vizinhos e nem para uma cooperação mais estreita.

De fato, a África Austral esteve, desde o século XIX, sob influência econômica direta britânica, e subordinada ao colonialismo da Grã-Bretanha, à exceção de Namíbia, Moçambique e Angola, estes dois últimos particularmente influenciados pela Grã-Bretanha através da política colonial de Portugal, o que levou com a África do Sul se consagrasse como pólo central de desenvolvimento na região. Para além de que a existência de minerais preciosos e de uma população colona garantiu o afluxo de capitais e a estruturação de uma economia baseada na exploração de mão-de-obra. O papel reservado aos Estados vizinhos era fundamentalmente, de fornecimento de mão-de-obra barata e de serviços. Desta forma, garantindo uma especialização de trabalho regional e estabelecendo uma situação em que África do Sul fornecesse produtos agrícolas e industriais, aquisição de mão-de-obra e utilização de certas infra-estruturas existentes nesses Estados, sobretudo transportes ferroviários e portos marítimos (BELLUCCI, 2007).

É dentro deste contexto que a Declaração de Lusaka enfatizava que o objetivo da SADCC era libertar as economias da sua dependência em relação à África do Sul, para superar a

fragmentação econômica imposta, e coordenar esforços com vista ao desenvolvimento econômico nacional e regional. Este objetivo era visto também como sendo vital para a liberdade política. Esta dependência em relação à África do Sul tinha como principais focos, os setores de: i) transportes e comunicações, ii) comércio - exportação de bens e serviços, e como importador de bens e - ii) mão-de-obra. Dentro deste quadro, a SADCC elegeu como setor estratégico o de transportes e comunicações. Constituía prioridade dentro deste setor, a reabilitação e melhoramento da rede de transportes existente na região, particularmente os portos e as ferrovias de Moçambique, Tanzania e Angola, consideradas vias estratégicas para a região (HANLON, 1986).

Além do setor de transportes e comunicações, outros figuravam na agenda regional, como o caso: da agricultura e segurança alimentar. Algumas áreas chave nestes setores incluíam: a pesquisa em sementes e plantações resistentes a estiagem, com políticas que visassem o aumento do armazenamento de alimentos e irrigação; controle da doença dos animais. O desenvolvimento industrial, energia, e treinamento eram as áreas seguintes a serem consideradas, com ênfase na redução das importações e prevenção da duplicação de projetos de desenvolvimento. A cooperação no setor da mineração, turismo e comércio também constavam da agenda da SADCC.

No entanto, embora a preocupação política fosse a dependência econômica da maior parte dos Estados da região em relação à África do Sul, a principal inquietação da SADCC era a dependência no setor transportes e comunicações, que dele dependia o fluxo comercial - escoamento das exportações e importações - principalmente para os Estados do *hinterland* (Botswana, Zimbabwe, Zâmbia, Swazilândia, Lesotho, Malawi) e a dependência do emprego pelo envio da mão-de-obra.

### **2.1.As Relações Comerciais face a Dependência dos Transportes e Comunicações**

A dependência dos Estados da SADCC no setor de transportes e comunicações (ferrovias e portos) é histórica e estrutural, ela foi ao longo do tempo exacerbada pela política de desestabilização sul-africana, com a finalidade de impedir com que os Estados do interior não encontrassem alternativas para o escoamento de suas importações e exportações em outros

Estados como Moçambique, Angola e Tanzania, que possuíam uma infra-estrutura alternativa para os Estados da região.

A maior parte da rede de transportes da região foi inicialmente desenvolvida por investidores privados durante o período da dominação colonial, de modo a auxiliar a exploração e escoamento de recursos minerais na região. Como corolário, o sistema ferroviário da África Austral foi estabelecido com vista a servir exclusivamente para escoamento de cargas com um tráfego mínimo para passageiros, em muitos casos contribuindo com cerca de 10% do total das receitas. Este sistema de transportes foi desenvolvido, no contexto das ambições imperialistas e expansionistas de Cecil John Rhodes,<sup>101</sup> que pretendia ligar o Cabo de Boa Esperança (África do Sul) ao Cairo (Egito), através do sistema ferroviário. Embora não se tenha desenvolvido como o idealizado por Cecil Rhodes, tornou-se claro que a implantação da rede ferroviária ficou particularmente predominante na África Austral e atualmente estende-se da África do Sul até Dar-es-Salaam na Tanzania. A única exceção são os 2700 km da *Tanzania Railways Corporation* construídos pela Alemanha nos princípios do século XX.<sup>102</sup> Com essa homogeneidade de infra-estruturas as ferrovias da região, majoritariamente de propriedade privada e geridas pelos colonos, se constituíam virtualmente como uma única instituição.

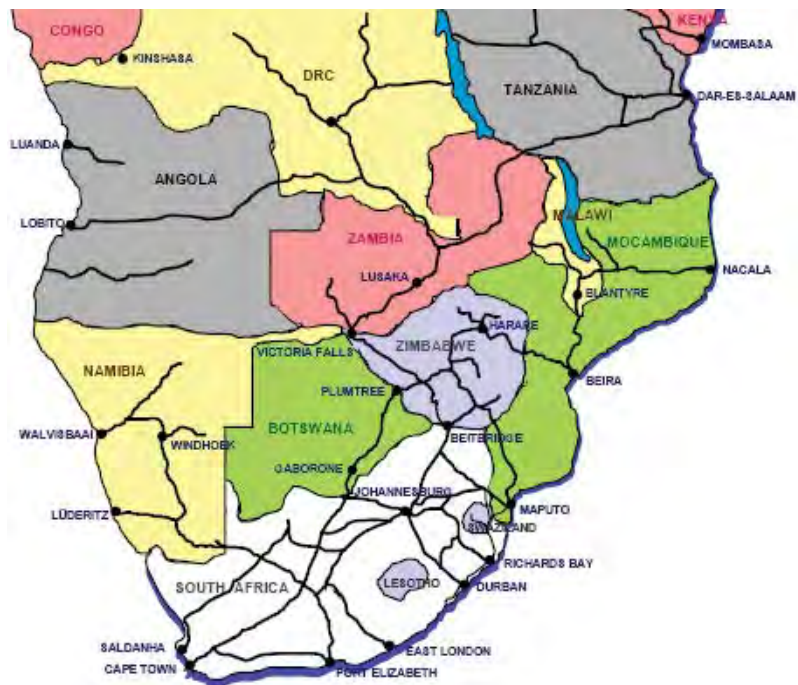
Os anos 1960 e 1970, com o advento das independências dos Estados da região, trouxeram à tona a questão das identidades nacionais. Como resultado, as ferrovias da região, tal como outras instituições similares, foram nacionalizadas tornando-se parte do patrimônio estatal. Toda a indústria de transportes ferroviária foi submetida a uma regulação pelos governos centrais. O Mapa 3 ilustra a distribuição do sistema de transporte ferroviário da região.

---

<sup>101</sup> Colonizador e Homem de Negócios Britânico.

<sup>102</sup> Maiores detalhes sobre o desenvolvimento histórico do sistema ferro-portuário da África Austral, pode ser encontrado em Nhabinde (1999); e Mlenga (2003).

**Mapa 3. Sistema de Transportes Ferroviário da África Austral**



**Fonte:** Mlenga, 2003.

**Legenda:**

- Ferrovias
- Portos Marítimos (ao longo da costa)

Predominantemente concentrado na África do Sul, o sistema de transporte ferroviário da região, abrange os seguintes Estados: Angola, Botswana, RDC, Malawi, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Swazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue. Possui cerca de 36 000 km-rotas, opera 150 000 vagões de carga, usando 4000 locomotivas, com capacidade de transportar 200 milhões de toneladas de tráfego por ano (MLENGA, 2003). A rede de transportes ferroviária foi desenhada na perspectiva de, além de ligar os diferentes territórios, proporcionar uma saída para o mar, através dos principais portos da região, conforme ilustrado no Mapa 3 e na Tabela 6.

**Tabela 6. Principais Corredores e Portos da África Austral**

<b>Corredor de Linha Férrea</b>	<b>Porto Marítimo</b>	<b>Corredor de Desenvolvimento<sup>103</sup></b>
1. Dar-es-Salaam - Lago Vitória 2. Dar-es-Salaam - Tazara	Dar-es-Salaam (Tanzania)	Corredor do Norte/Região dos Grandes Lagos Corredor de Desenvolvimento de Tazara Corredor de Desenvolvimento de Lobito
3. Nacala	Nacala (Moçambique)	Corredor de Desenvolvimento de Nacala Corredor de Desenvolvimento de Mtwara
4. Beira	Beira (Moçambique)	Corredor de Desenvolvimento da Beira
5. Plumtree 6. Beitbridge 7. Limpopo 8. Ressano Garcia 9. Goba 10. Richards Bay	Maputo (Moçambique) Richards Bay (África do Sul) Durban (África do Sul) East London (África do Sul)	Corredor de Desenvolvimento de Maputo
11. Namíbia	Walvis Bay (Namíbia)	Corredor de Desenvolvimento de Maputo Iniciativa de Desenvolvimento Espacial de Walvis Bay Iniciativa de Desenvolvimento Costa a Costa

Fonte: Mlenga, 2003.

A dependência de infraestruturas ferro-portuárias encontra-se associado à dependência comercial, a África do Sul sempre foi um dos principais parceiros comerciais dos Estados da região, sendo ele o Estado mais rico e industrializado da região. A maior parte dos Estados depende economicamente das indústrias de mineiros e de produtos agrícolas, voltadas à exportação, ambas tradicionalmente utilizando os portos e ferrovias sul-africanas para o acesso ao mercado externo. Até meados da década 1980, a África do Sul constituía o principal fornecedor de produtos manufaturados aos Estados da região, conforme apresentado na Tabela 7.

---

<sup>103</sup> Este conceito de “Corredor de Desenvolvimento” é posterior ao período em análise no presente capítulo. Estes corredores constituem um conceito econômico e social, que faz referência a uma faixa de terra que comporta rodovias, ferrovias, em alguns casos servidas com oleoduto, e outras atividades sócio-econômicas, que ligam os portos marítimos e os Estados do interior (BELLUCCI, 2007, p. 178). A era dos Corredores de Desenvolvimento emergiu com o lançamento do Corredor de Desenvolvimento de Maputo em maio de 1996. Estes corredores foram desenhados com vista a impulsionar o desenvolvimento, facilitar o comércio e atrair investimentos.

**Tabela 7. Produtos Exportados pela África do Sul para África, 1984-1985**

Mercadorias	Em valor (Randes 1000)		Em % do total por grupo de mercadorias	
	1984	1985	1984	1985
Produtos animais	31.118	43.490	13,0	13,2
Produtos Vegetais	64.960	81.336	13,5	11,4
Animais, vegetais, gorduras, óleos	14.936	17.210	37, 6	22, 6
Enlatados	43.941	79.784	7, 9	9, 9
Produtos minerais	40.551	283. 444	1, 3	5, 7
Produtos químicos	223.788	263.674	33, 2	28, 2
Plásticos, resinas	43.333	69.675	45, 2	45, 8
Couro e peles	1.523	1.520	0, 8	0, 6
Madeira e derivados	8.090	13.977	13, 4	13, 1
Papel	25.162	50.838	6, 4	7, 7
Têxteis	36.253	51.591	4, 8	5, 0
Calçado e Chapéus	3.020	5.644	40, 8	44, 7
Minerais não metálicos	19.264	27.193	44, 2	33, 2
Joalheria	871	1.429	-	0, 1
Metais de base e produtos	147.466	267.320	6, 1	6, 4
Maquinaria	126.197	190.007	40, 8	35, 9
Veículos, equip. de transporte	41.170	96.125	24, 3	26, 6
E outros instrumentos	8.995	13.675	21, 8	18, 2
Artigos manufaturados	3.237	6.194	17, 8	14, 0
Obras de Arte	164	32	0, 9	0, 1
Diversos	6.814	13.770	-	0, 1
Total	891.213	1.577.900	3,5	4,3

Fonte: Davies, 1991, p. 188.

A África do Sul supre grande parte das importações dos outros Estados, além de importar o que eles produzem. A dependência dos Estados da região se observava nos diversos setores. Na década de 1980, o grau de dependência para com a África do Sul variava muito entre os Estados individuais, de dependência e vulnerabilidade absoluta (caso dos *BSL-States* e a Namíbia), dependência média (Zimbabwe, Moçambique, Zâmbia) até dependência relativa ou não existente no caso de Angola e Tanzania, e RDC. Os Estados independentes mais próximos da África do Sul, como os *BSL-States*, eram dirigidos por regimes moderados e funcionavam como *South Africa's economic hostages* integrados na SACU e quase sem muitas opções econômicas. Os outros como Angola e Tanzania, não eram praticamente dependentes da África do Sul, pois não possuíam laços econômicas com o regime sul-africano no pós-independência. A Tabela 8 ilustra o nível dos laços de dependência dos Estados da SADC relativamente à África do Sul.

**Tabela 8. Dependência Relativamente à África do Sul**

Estados	Exportações	Importação	Investimento	Energia	Linhas férreas e portos	Mão-de-obra
Angola	..	..	..	..	..	..
Botswana	+	+++	++	+	+++	++
Lesotho	++	+++	+++	+++	+++	+++
Malawi	+	+++	++	+	+	+
Moçambique	+	++	+	++	++	++
Namíbia	++	+++	+++	+	..	..
Tanzânia	..	..	..	..	..	..
Swazilândia	+++	+++	+++	++	++	++
Zâmbia	..	++	+	..	+	..
Zimbabue	++	++	++	..	++	..

**Legenda:** .. irrelevante; + baixa; ++ elevada; +++ muito elevada

**Fonte:** Cardoso, 1994 (com modificações do autor).

No entanto, o primeiro dilema na concretização do objetivo da SADCC de redução da dependência encontra-se nos *BLS-States*, membros da SADCC e ao mesmo tempo membros da SACU, em segundo plano estavam os restantes Estados da SADCC que tinham suas economias, com menor ou maior grau, vinculadas à economia sul-africana.

### 2.1.1.O Contexto da Dependência dos *BLS-States*

Os *BLS-States* fazem parte do grupo dos Estados do *hinterland* da região, são membros da SACU, criado em 1910 relançado em 1969, com a assinatura de um acordo entre África do Sul, Botswana, Lesotho e Swazilândia.<sup>104</sup> Através da SACU a África do Sul pretendeu, de forma indireta, concretizar o seu plano de incorporação destes Estados em território sul-africano, pelo menos em termos económicos. O tratado da SACU de 1969 incluía provisões que basicamente operavam em benefício dos *BLS-States*, incluindo o aumento das receitas aduaneiras (pagas aos Estados da SACU pela África do Sul), em cerca 42%, um coeficiente declarado pela África do Sul como sendo de “ajuda para o desenvolvimento”. Como compensação à África do Sul os Estados da SACU renunciavam as políticas aduaneiras nacionais. De fato, com as cláusula a favor dos *BLS-States*, em 1974, foi estabelecido a *Common Monetary Area*, “Área Monetária

<sup>104</sup> A atualização da SACU entrou em vigor em 1970. Depois de tornar-se independente em 1990, a Namíbia juntou-se a SACU, que passa a contar com cinco membros.

Comum” (CMA)<sup>105</sup> que unificou as moedas dos *BLS-States* com o Rand sul-africano, mas o Botswana logo abandonou o acordo. Como consequência desse acordo, o Lesoto e a Swazilândia não possuem poder fiscal e autonomia para a política monetária.

Esta relação entre a África do Sul e os *BLS-States* envolveu vários outros setores, como transportes, redes elétricas, relações comerciais, integração laboral, fluxos de investimentos. Em 1983, cerca de 1,8 bilhões de Randes, ou seja, 10% das exportações da África do Sul era vendido para 47 dos Estados africanos (incluindo os *BLS-States*) enquanto a África do Sul importava cerca de 4 milhões de Randes ou cerca de 2,5% de toda África. O volume deste comércio incluía os Estados da África Austral. Excetuando a Tanzânia e Angola, todos os membros da SADCC comercializavam com a África do Sul (CHESTER, 1988, p. 9). Até 1975 os *BLS-States*, tinham um Produto Nacional Bruto (PNB) que somado não ultrapassava US\$ 1, 000 milhões.<sup>106</sup>

Nesse âmbito, várias estratégias foram usadas pela África do Sul para forçar e garantir a dependência dos *BLS-States*. Uma dessas estratégias incluía a exigência aos *BLS-States* que usassem o sistema de transportes sul-africano para o escoamento das suas exportações e importações. Existem cerca de cinco saídas possíveis nos restantes Estados da SADCC para o acesso ao mar, mas, a maioria dessas vias encontravam-se praticamente inoperacionais, devido à combinação de fatores, entre os quais se destaca a desestabilização.<sup>107</sup>

Embora a situação da dependência econômica dominasse a agenda da SADCC, individualmente os Estados estavam limitados nas suas ações contra o regime do *apartheid*. Para ilustrar a essa limitação, analisa-se a seguir a vinculação individual de cada Estado da SADCC a

---

<sup>105</sup> Depois da independência a Namíbia tornou-se parte desta união monetária, embora em outros moldes o Dólar namibiano ficou vinculado ao Rand sul-africano.

<sup>106</sup> Rendimento nacional dos Estados de África, PNB, 1975. In: PANORAMA, Revista da África do Sul, n.º. 62, novembro de 1982.

<sup>107</sup> Existe cinco saídas de escoamento de produtos e com acesso ao mar na SADCC. Os mais importantes são as ligações entre a capital do Zimbabwe, Harare ao Porto da Beira, em Moçambique para o oceano Índico (o corredor da Beira). O corredor da Beira esteve operacional resultado da guarnição das tropas zimbabweanas. A segunda saída consistia na ferrovia de Tazara que percorre de Zâmbia para Tanzânia, no Porto de Dar-es-Salaam, este corredor esteve operacional nos princípios dos anos 1980, mais tarde deteriorou-se devido a vários fatores, entre os quais a fraca manutenção e a desestabilização sul-africana. As outras saídas estavam inoperacionais devido a razões similares. O mais importante dessas saídas era a ferrovia de 1200 milhas que percorria da fronteira de Zaire (atual RDC) ao Porto de Benguela em Angola. Manteve-se fechada entre 1979 e 1986. As outras três rotas fechadas percorriam até ao Porto de Nacala em Moçambique. O fechamento dessas rotas teve um impacto negativo na intenção da SADCC de reduzir a dependência em relação à África do Sul.

economia sul-africana, começando pelos *BLS-States*. Inclui-se a seguir a Tabela 9 referente a denominação das moedas dos Estados da SADCC bem como o câmbio - em US\$ e UK£1 corrente em 1985 - de uma parte dessas moedas, para auxiliar na compreensão da análise.

**Tabela 9. Moedas em uso na SADCC e Câmbio Médio em 1985**

Estado	Moeda	US\$	UK£1
Angola	Kwanza (Kw)	30.2	30.0
Botswana	Pula (P)	1.75	2.26
Lesotho	Maloti (M)	1.95	2.52
Malawi	Kwacha (K)	1.78	2.34
Moçambique	Metical (Mt)	43	56
Swazilândia	Emalangeni (E)	1.92	2.52
Zâmbia	Kwacha (K)	2.36	3.04
Zimbabwe	Dolar (Z\$)	1.56	2.00
África do Sul	Rand (R)	-	-
RDC	Franco Congoles (CDF)	-	-
Madagáscar	Ariary (MGA)	-	-
Namíbia	Dólar Namibiano	-	-
Ilhas Maurícias	Rúpia da Maurícia (MUR)	-	-
Tanzania	Xelim Tanzaniano (TZS)	-	-

**Fonte:** Elaboração própria, dados obtidos em Hanlon, 1986.

### **i) Botswana**

Botswana tinha a sua economia vinculada à África do Sul e a ela dependente. Em 1988 Botswana dependia da África do Sul em não menos que 80% das suas importações. Essas importações incluíam alimentos, petróleo e derivados, sobressalentes, veículos a motor, maquinaria, entre outros produtos manufaturados, bem como a dependência da energia elétrica. No caso das exportações, o Botswana era dependente do mercado sul-africano ou das infraestruturas de transporte sul-africano para o seu escoamento. Aproximadamente 95% das exportações de Botswana destinavam-se à África do Sul ou usava o sistema de transportes sul-africano. No que concerne a energia elétrica, entre 1984 e 1985 Botswana importou cerca de 29% do total da sua energia elétrica da África do Sul. Esta percentagem aumentou para 37% em 1986. A dependência em relação à energia elétrica era relativamente baixa se comparado com os outros *BLS-States*. O Lesotho, por exemplo, era totalmente dependente da África do Sul, 100% da sua energia era proveniente da África do Sul.<sup>108</sup>

<sup>108</sup> Africa Research Bulletin, ETF Series (London), 31 August 1986.

Para além da dependência das importações e exportações, a África do Sul possuía importantes investimentos no Botswana, o que aprofundava os vínculos com aquele Estado. A título de exemplo, a África do Sul investiu cerca de 52% dos 450 milhões de Randes requeridos pelo Projeto Sua Pan do Botswana. Através deste projeto, Botswana pretendia produzir carbonato de soda na região de Sua Pan, no centro de Botswana. O principal mercado seria a África do Sul, que importava praticamente todo o carbonato de soda do Botswana. Contrário as suas expectativas, a África do Sul usou deste projeto para obter ganhos e concessões políticas do Botswana. Ademais, quando o Botswana fazia declarações contra a África do Sul nas NU e na OUA sofria retaliações por parte da África do Sul.<sup>109</sup>

O aumento das relações comerciais e vínculos econômicos entre a África do Sul e o Botswana dificultou as relações no seio da SADCC. Os Estados membros da SADCC entenderam esta relação como esforços deliberados para prejudicar o seu cometimento de redução da dependência em relação à África do Sul. Decorrente disso, Zimbabwe ameaçou suspender o acordo com Botswana de licenças de importação, o *Open General and Import License Agreement*, de 31 de março de 1988, pelo fato de Botswana vender produtos provenientes da África do Sul, mas essas ameaças nunca se efetivaram.

Nos seus esforços de se desvincular da dependência da rede de transporte sul-africano, Botswana anunciou, em julho de 1988 na Cimeira ordinária da SADCC em Maputo, um apoio de US\$ 3.5 milhões para o Zimbabwe, destinados a reabilitação da linha férrea do Limpopo. Parte desta linha percorria até ao longo da fronteira com Botswana. Este foi o primeiro investimento feito de um Estado da SADCC para com o outro.<sup>110</sup> Esta atitude do Botswana teve um significado histórico bastante importante, serviu como precedente para uma grande autoconfiança entre os Estados membros. Embora a desestabilização do Zimbabwe pela África do Sul tornou difícil para os dois Estados sustentarem esta iniciativa o que resultou no retorno das relações comerciais Botswana-África do Sul.

---

<sup>109</sup> O exemplo das retaliações, inclui: quando a África do Sul deixou de refrigerar os vagões de carne para exportação do Botswana; a restrição de importação de petróleo, provocando escassez de petróleo em Botswana. Africa Economic Digest, 21 September 1984.

<sup>110</sup> SADCC Ponders its Economic Nightmare. In: Weekly Mail (SA), 22 July, 1988.

## ii) Lesotho

O Lesotho, Estado do *hinterland*, completamente cercado pela África do Sul, tinha um leque mais reduzido de opções econômicas e até militares. O seu fluxo comercial depende completamente da rede de transportes sul-africano. O dilema e a dificuldade do Lesotho para reduzir a dependência foi resumido nas NU, pelo então Conselheiro da Missão Permanente do Lesotho, Gerald P. Khojane:

“(...) it is true that Lesotho is the most dependent of the SADCC members on South Africa. And it is true that Botswana, Lesotho and Swaziland are members of SACU, which has certain objectives which one might say could conflict with those of SADCC (...) Where there are conflicting interests between SADCC and Customs Union, we would give preference to SADCC objectives. However, Lesotho would be realistic and will weigh the pros and cons of choosing SADCC objectives vis-à-vis the Customs Union”.<sup>111</sup>

Este pronunciamento demonstrava claramente como se tornava quase impossível para o Lesotho desvincular-se da África do Sul e as dificuldades para concretizar o objetivo da SADCC de redução da dependência. De 1980 à 1988, a realidade econômica, particularmente do Lesotho e Swazilândia tornava difícil o afastamento da SACU. O Lesotho recebia cerca de 95% das suas importações ou por via da África do Sul ou da própria África do Sul e a Swazilândia cerca de 90%. Por sua vez, a África do Sul, importava 40% do total das exportações do Lesotho, 20% da Swazilândia e 14% das de Botswana (MAASDORP, 1984, p. 61). A África do Sul é a principal fonte de produtos alimentícios do Lesotho. Esta dependência do Lesotho em relação a África do Sul se verificava também nos investimentos e assistência financeira. Entre 1980 e 1989 o Lesotho permaneceu dependente da assistência financeira para projetos de desenvolvimento da África do Sul e importava todo o petróleo e energia elétrica da África do Sul

## iii) Swazilândia

A Swazilândia não era diferente dos outros Estados membros da SACU, a sua dependência verificava-se tanto no comércio, investimento e assistência financeira. Cerca de

---

<sup>111</sup> Citado por Dikotla (2002, p. 44).

90% das suas importações provinham da África do Sul. Por seu turno, exportava cerca de um terço do total das suas exportações para a África do Sul que não ultrapassava US\$ 1000 milhões. As receitas aduaneiras da Swazilândia que majoritariamente eram arrecadadas da África do Sul, contribuía em dois terços do orçamento do Estado. Embora a maioria do comércio externo da Swazilândia tivesse como alternativa para o seu escoamento, o Porto de Maputo, entre 1981 e 1982 somente cerca de 67% desse comércio usou esta rota. A SADCC projetou que a Swazilândia poderia aumentar o uso do Porto de Maputo de acordo com a sua necessidade em cerca de 50%, e entre 1983 e 1990 por outros 33%. Ao em vez disso, em 1985 o uso do Porto de Maputo pela Swazilândia decresceu para 30% em razão da desestabilização da linha férrea que liga o Porto de Maputo pela África do Sul (HANLON, 1986; DIKOTLA, 2002).

A vinculação e dependência econômica da Swazilândia com a África do Sul estendiam-se para a área de negócios onde havia forte presença de multinacionais e companhias transnacionais. Os homens de negócio sul-africanos detinham grandes fábricas de venda a grosso e a retalho na Swazilândia, como resultado estes preferiam produtos sul-africanos que os da SADCC. O exemplo que nos ajuda a entender a dependência da Swazilândia neste ramo é a presença de companhias transnacionais de propriedade sul-africana, ou britânicas ou ainda geridas através de *joint-venture*. Apesar da Swazilândia ser o segundo maior produtor de açúcar depois da África do Sul na região, não pude evitar a dependência neste setor. Todas as três maiores indústrias de açúcar da África do Sul pertenciam ou eram geridas por firmas britânicas como a Lonrho, *Commonwealth Development Corporation* (CDC) e a Tate e Lyle. A Lonrho usou os créditos de exportação do governo sul-africano para sua expansão. As maiores plantações de cana de açúcar na Swazilândia - a Usuthu e Shiselweni - pertenciam a CDC e Courtauld. A Mondi, também uma companhia sul-africana pertencente à Peak Timbers, era a segunda maior companhia do ramo na Swazilândia. Outras corporações sul-africanas como a Barlow Rand eram proprietárias da quarta maior plantação da Swazilândia em 1984, enquanto a CDC e a Danish Firm eram co-proprietários de plantações de cítricos. A África do Sul era também proprietária da Swazi Pine, exportadora de mobiliário manufaturado com madeira Swazi para CEE e África do Sul (HANLON, 1986; MUTHARIKA, 1991).

Os proprietários das indústrias sul-africanas não só eram donos das maiores indústrias da Swazilândia, como também detinham o monopólio comercial. Todas as empresas de cítricos da Swazilândia, por exemplo, comercializavam através da *South African Cooperative Citrus*

*Exchange*,<sup>112</sup> garantido o monopólio daquele produto. Similarmente, os preços do algodão eram estabelecidos pela África do Sul. Com a aplicação de sanções nos meados da década 1980, a África do Sul usou companhias baseadas na Swazilândia para exportar produtos para outros Estados, incluindo para a própria África do Sul.

Apesar dessa extrema dependência em relação à África do Sul, a Swazilândia reiterou o seu cometimento para o sucesso da SADCC, ao mesmo tempo em que condenava o regime do *apartheid*. Em fevereiro de 1982 o Primeiro Ministro, declarava que:

“(...) there is a declared policy by the Government of Swaziland to reduce dependence on the Republic of South Africa”.<sup>113</sup>

Nos esforços de traduzir esse discurso em prática dois grandes projetos foram implementados. O primeiro consistiu no estabelecimento de uma estação geradora de hidroeletricidade - avaliada em cerca de 40 milhões de Emalangi<sup>114</sup> - na região de Emalangi, de modo a evitar comprar energia da África do Sul. Este projeto duplicou a capacidade de geração de energia, mas acabou tornando-se mais oneroso para a Swazilândia do que a compra na África do Sul. Nessa seqüência, devido a sua determinação de reduzir a dependência neste setor, a Swazilândia investiu na segurança do empreendimento, apesar da sua insustentabilidade. O governo da Swazi angariou fundos da Alemanha Ocidental, do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) e outras agências internacionais, mas permaneceu irrealístico de que o projeto daquela magnitude poderia sobreviver de fundos externos.

No entanto, a realidade econômica dos *BLS-states* mostrou-se difícil a concretização da retirada da SACU e as tentativas de desvincular-se da economia sul-africana. Tal como sintetizado na Tabela 10, uma percentagem substancial das receitas anuais provinham da SACU, o que tornava a participação no setor industrial da SADCC problemática devido a relação da SACU - África do Sul ou *BLS-States*-África do Sul.

---

<sup>112</sup> Estabelecido em 1926 com objetivo de coordenar as atividades do setor viradas a qualidade e melhorar o marketing e promoção de cítricos no exterior. Foi nesse âmbito que estabeleceu o seu escritório em Londres em 1930. Nos finais da década de 1930 exportava cerca de 80% da produção de cítricos para Grã-Bretanha.

<sup>113</sup> Citado por Dikotla e Verhoef (2002, p. 21).

<sup>114</sup> Equivalente a 40 milhões de Randes no âmbito da União Monetária da SACU.

**Tabela 10. Percentagens do Total das Receitas da União Aduaneira dos *BLS-States***

País	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986	1986-1987
Botswana	36.9	33.0	30.5 22.1	-	-	-
Lesotho	63.7	56.9	64.7	69.7	-	50.70
Swazilândia	48.3	66.6	67.1	63.7	50	Acima de 50

Fonte: Lee, 1989, p. 216.

### **2.1.2. Dependência: África do Sul e outros Estados da SADCC**

Os outros Estados da SADCC como Moçambique, Zimbabwe, Zâmbia, Malawi, diferente dos *BLS-States*, tinham um grau relativamente menor de dependência econômica e vinculação com a economia sul-africana. Todavia, esta dependência relativamente menor não tornava fácil a tarefa de concretizar os objetivos da SADCC. Angola e Tanzania constituíam os únicos dois Estados que não possuíam nenhuma dependência da economia sul-africana, bem como do seu sistema de transportes.

#### **i) Moçambique**

A vinculação econômica de Moçambique e África do Sul data do período anterior a independência. A África do Sul era o principal fornecedor de produtos primários, derivados de petróleo, veículos motores, maquinaria e outros produtos manufaturados para Portugal (enquanto potência colonizadora de Moçambique). A vinculação econômica entre Portugal e África do Sul, envolvia também os amplos contratos para o envio da mão de obra moçambicana para África do Sul. Com efeito, depois da independência em 1975, Moçambique herda uma estrutura econômica caracterizada pelo: fornecimento de mão-de-obra; provedor de serviços para a África do Sul e para região; produtor de matérias primas; uma forte dependência do exterior, traduzida pela necessidade de importar a maioria dos bens manufaturados e uma parte de bens de consumo, principalmente da África do Sul.

No período compreendido entre 1973 e 1974 o valor absoluto das importações de Moçambique da África do Sul cresceu em 50 milhões para 94 milhões respectivamente, mas caíram em 1975 para US\$ 74 milhões e nos três anos seguintes caíram para US\$ 54 milhões. Este declínio foi atribuído aos esforços do então Presidente de Moçambique Samora Machel de

tentar reduzir a dependência em relação à África do Sul. Embora não existisse uma política proibitiva formal que bania o comércio com a África do Sul, Moçambique deixou de exportar para a África do Sul ou através da África do Sul, mas os vínculos econômico-comerciais mantiveram-se (DIKOTLA, 2002, p. 51).

Moçambique constituía o principal Estado estratégico da região para a redução da dependência, possuía três das cinco alternativas para o escoamento de importações e exportações da SADCC, ou seja, os Portos de Maputo, Beira e Nacala, ligados através de ferrovias e rodovias aos Estados do *hinterland*. Tendo em atenção a este fator, a África do Sul desenvolveu e modernizou os portos de Richards Bay e Durban de modo desviar o tráfego de Moçambique, o que levou com que os outros Estados optassem pelo uso das infraestruturas sul-africanas. Em paralelo a modernização dos portos e ferrovias, a África do Sul empreendeu ações de desestabilização das ferrovias e portos moçambicanos com vista a tornar inviável o seu uso por parte dos Estados do *hinterland* bem com do próprio Estado moçambicano.

Os vínculos econômicos e comerciais entre Moçambique e África do Sul se estendiam para o setor da energia elétrica. Pelo fato da maior parte da energia elétrica da África do Sul ser produzida a carvão tornava restrito o seu potencial energético. Este fator levou com que a África do Sul procurasse formas de assegurar o abastecimento de energia através dos projetos hidroelétricos de Cunene no Sul de Angola e de Cahora Bassa no centro de Moçambique. Moçambique acabou se tornando o principal fornecedor de energia à África do Sul, transportando energia diretamente ao Transvaal, pelas linhas de transmissão de alta voltagem, cuja energia não se pode derivar para o abastecimento interno em Moçambique, o que, ironicamente, levou com que Moçambique voltasse a importar energia transformada da África do Sul.<sup>115</sup>

Deste modo, o fator mais determinante a respeito da vinculação econômica e dependência de Moçambique em relação à África do Sul, era o precedente colonial onde a África do Sul era o

---

<sup>115</sup> Em 1983, os governos de Moçambique, África do Sul e Portugal, assinaram um acordo em Cape Town para o fornecimento de energia elétrica através da Hidroelétrica de Cahora Bassa à *South African Electricity Supply Commission* (ESCOM). O Acordo foi avaliado em cerca de 100 milhões de Randes anuais. Este acordo teve como significado o aumento da dependência mútua entre os dois Estados. Em 1979 Moçambique forneceu através da Hidroelétrica de Cahora Bassa 10% de toda a capacidade elétrica da barragem à África do Sul ao mesmo tempo recebendo até 1986 60% dos requerimentos da sua eletricidade da África do Sul (HANLON, 1986, p. 133).

principal fornecedor de produtos manufaturados e importador de mão-de-obra moçambicana, o que tornava difícil para Moçambique se desvincular por completo da África do Sul.

## ii) Malawi

O Malawi constituía o único membro da SADCC que formalmente mantinha relações diplomáticas e comerciais com o regime sul-africano. Depois da independência em 1964, o Presidente Kamuzu Banda, do Malawi, pôs o clima tenso na OUA ao defender uma aproximação com a África do Sul, propondo desse modo, a política de contato e diálogo. Estes pronunciamentos foram seguidos por um estreitamento de relações comerciais entre os dois Estados. A África do Sul tornou-se o principal parceiro comercial do Malawi, logrando-se maior exportador das importações malawianas, que contava com cerca de 35% do total em 1987.<sup>116</sup> Tornou-se também maior importador dos produtos do Malawi, que majoritariamente consistiam em chá, tabaco e outros produtos primários, que junto perfaziam cerca de 78 milhões de Randes em 1987. Os produtores malawianos gozavam de subsídios no mercado sul-africano, o que os tornava mais rentáveis do que vender aos Estados da SADCC.

A dependência do Malawi era mais notável na rede de transportes e comunicações sul-africanas. No período da década de 1980, Malawi era totalmente dependente da rede de transportes sul-africanos e dos seus portos. Mais de 80% do comércio entre África do Sul e Malawi seguia por via de estrada ou ferrovias sul-africanas, de e para Durban. Tal como Botswana, estas relações muito próximas com a África do Sul tornaram as relações do Malawi no seio da SADCC desconfortáveis, mas o governo malawiano e os comerciantes tomaram uma visão pragmática, argumentavam que tinha algum sentido econômico importar e exportar da África do Sul porque “*South Africa is close, it’s quicker, cheaper and usually more efficient*”.<sup>117</sup> Estes posicionamentos levaram com que os membros da SADCC considerassem Malawi como colaborador do regime do *apartheid*, particularmente porque tinha relações diplomáticas com aquele Estado, para além de acolher rebeldes da Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO) financiados pela África do Sul.

---

<sup>116</sup> Citado por Dikotla (2002, p. 52).

<sup>117</sup> *ibid.*

As relações entre Malawi e África Sul não se restringiam às relações comerciais, elas se estendem à cooperação técnica, investimento, financiamentos e acessoria. Os exemplos dessa cooperação incluem o financiamento da África do Sul para a construção da nova capital do Malawi, a cidade de Lilongwe, incluindo o envio de consultores seniores para auxiliar no desenho dessa capital. Para além disso, ironicamente, Malawi recebeu empréstimo sul-africano para a construção da ferrovia que ligaria Malawi ao Porto de Nacala, em Moçambique. Outros exemplos incluem a construção da Academia de Kamuzu, do novo *Reserve Bank*, empreendimentos que envolviam a forte presença do capital sul-africano.

As persistentes críticas dos outros Estados da SADCC levaram com que o governo malawiano, implementasse medidas tendentes a redução dos vínculos com a África do Sul em favor da SADCC, mas o temor de represálias sul-africanas fez com que não cessasse com os vínculos. De uma dependência voluntária nos anos 1970, e princípios dos anos 1980, Malawi tornou-se dependente econômico sem muitas opções de se desvincular da África do Sul.

### **iii) Angola**

Angola não possuía laços comerciais com a África do Sul na década 1980. A inexistência de laços econômicos entre Angola e África do Sul deve ser entendida em parte, como resultado da guerra civil angolana e das hostilidades entre as forças de ambos os países.<sup>118</sup> A economia angolana (a par da tanzaniana) apresentou o mais baixo nível de relações intra-regionais, inclusive as de índole comercial. No período anterior a independência, por intermédio do seu colonizador, Portugal, as relações comerciais entre África do Sul e Portugal, perfaziam cerca de 5, 8% do total das importações até finais dos anos 1970. No mesmo período as exportações caíram para 1, 1% do total das exportações (CARDOSO, 1994; DIKOTLA e VERHOEF, 2002).

Angola constituía ameaça à África do Sul devido a sua considerável situação estável em termos de recursos. O temor da África do Sul partia da consideração de que a estabilidade angolana poderia tornar este Estado o maior fornecedor de petróleo e seus derivados aos membros da SADCC, que de maior ou menor grau dependiam do fornecimento da África do Sul.

---

<sup>118</sup> As relações entre os dois Estados foram cortadas, em grande parte, devido ao envolvimento militar sul-africano em Angola e que tornou difícil o retorno das relações, particularmente no período que vai de 1980 a 1990.

Com a aplicação das sanções econômicas ao regime sul-africano em meados da década de 1980, a África do Sul temia perder o controle do mercado da África Austral em favor de Angola. Entretanto, como o bloqueio econômico não poderia ser aplicado a Angola, a única forma de inviabilizá-lo foi por via militar, ou seja a desestabilização.

Este potencial de Angola equiparava-se a de Moçambique no concernente as alternativas de acesso ao mar aos Estados do *hinterland*. Em termos de rotas de escoamento de produtos, Angola serviria a Zâmbia e o Zaire (RDC) através da ferrovia de Benguela para a exportação de cobre. Esta linha percorre da fronteira com o Zaire até ao Porto de Benguela em Angola. A sua completa operacionalização poderia reduzir a dependência da Zâmbia e do Zaire do sistema de transporte e portos sul-africanos para a exportação de cobre e poderia também servir os interesses da SADCC, mas esteve fechada por cerca de dez anos, forçando os Estados da SADCC do *hinterland* como Zâmbia e Zimbabwe a usar a rede de transportes sul-africana para as suas importações e exportações. Assim, Angola não poderia ter sucesso na sua tentativa de se tornar alternativa como parceiro comercial para os Estados da região sem costa marítima, devido em grande parte da situação interna.

#### **iv) Zimbabwe**

No caso do Zimbabwe, as relações comerciais com a África do Sul datam desde o período colonial quando os britânicos investiram massivamente na então Rodésia, embora, através de subsidiárias sul-africanas. A declaração unilateral da independência da Rodésia do Sul feita por Ian Smith em 1965 melhorou as relações com a África do Sul. Com aplicação das sanções contra a Rodésia, a África do Sul desobedeceu as ordens das NU e abertamente expandiu o comércio com aquele Estado. A África do Sul servia como principal rota de trânsito importações exportações da Rodésia, de e para Europa e América do Norte. Desse modo, os dois Estados consolidaram as suas relações comerciais assinando acordos comerciais bilaterais especiais, que garantiam a Rodésia o acesso ao mercado sul-africano com tarifas reduzidas, e mais tarde a África do Sul tornou-se o principal fornecedor e consumidor dos produtos do Zimbabwe.

Em 1980, com sua ascensão à independência, o Zimbabwe herda uma estrutura comercial dependente da África do Sul, particularmente em petróleo e seus derivados, maquinaria e

equipamento de transportes, aço, e uma variedade de produtos para o consumo. Por seu turno, o Zimbabwe exportava para África do Sul produtos têxteis, agrícolas e minerais, calçado e mobiliário. Estas trocas comerciais eram dependentes da rede de transportes sul-africanos. A Tabela 11 apresenta as percentagens da distribuição do comércio externo por rota, no período compreendido entre 1981 a 1987. Ela demonstra a discrepância existente entre a intenção zimbabweana de reduzir a dependência da rede de transportes e portos da África do Sul e a intenção de aumentar o uso dos portos da SADCC.

**Tabela 11. Distribuição do Comércio Externo do Zimbabwe por Rota 1981 a 1987 (em %)**

Ano	SADCC	África do Sul
1981	33%	67%
1982	37%	63%
1983	24%	76%
1984	-	-
1985	15%	85% (mínimo)
1986	7%	93%
1987	31%	69%

**Fonte:** Lee, 1989, p. 190.

O comércio entre o Zimbabwe e os Estados da SADCC estava muito longe em relação a dependência da África do Sul. Esta discrepância em termos de uso do sistema de transporte da SADCC estava ligada a vários motivos, entre os quais figura a desestabilização militar e a capacidade limitada de suportar o manuseamento das importações e exportações do Zimbabwe. Para além de que, as exportações escoadas através do Porto de Maputo, tinham que percorrer por via África do Sul, tornando Zimbabwe dependente do sistema de transportes sul-africano.

Em 1986, aproximadamente 93% do comércio externo do Zimbabwe, era escoado através dos portos da África do Sul, somente 7% usavam os portos da SADCC. Esta tendência declinou a partir dos meados de 1987, para cerca de 70%, onde o Zimbabwe reduziu o uso do sistema sul-africano, em lugar do Porto de Maputo, como alternativa. Entre 1985 e 1990 o uso do Porto de Maputo cresceu em cerca de 45%, e o da Beira em 14,2%. Esta projeção foi rapidamente frustrada, pelos consecutivos ataques ao corredor da Beira que culminaram com a sua inoperância, deixando o Zimbabwe com duas opções que seguiam via África do Sul, as linhas de Rutenga e Berthridge únicas que davam acesso ao mar (HANLON, 1986, pp. 140, 141).

Por um lado a África do Sul usava de pressões militares para mostrar as desvantagens de reduzir os laços econômicos consigo, e por outro lado pressões econômicas, entre as os quais se

destaca a ameaça em rompimento do *Preferential Trade Agreement* assinado em 1964. Outras formas de pressão incluíam a retirada de locomotivas alocadas para o anterior governo de Ian Smith, o que resultou na perda de receitas das exportações do Zimbabwe, imposição de tarifas de trânsito por parte da África do Sul, bem como o abrandamento do tráfego de mercadorias da Zâmbia para o Zimbabwe. Muitas dessas ações de pressão eram respostas aos pronunciamentos do Presidente Robert Mugabe sobre a imposição das sanções ao regime sul-africano. Em diferentes momentos, a África do Sul usou também de incentivos econômicos para sustentar as relações comerciais com o Zimbabwe, pela redução das taxas dos produtos zimbabweanos nas linhas férreas sul-africanas, assim induzindo o uso do Porto de Durban ao invés do Porto da Beira em Moçambique (MINTER, 1998, p. 157).

Estas ações sul-africanas visavam dissipar o mito de que o Zimbabwe poderia cortar as relações comerciais com a África do Sul. Mas, na tentativa de contrariar esta tendência o Zimbabwe implementou várias medidas com vista a redução da dependência. Diversificou o comércio, restabelecendo laços com membros da SADCC e outros fora da região. Neste último caso, aderiu a Convenção de Lomé ACP-CE (África, Caraíbas e Pacífico e Comunidade Européia) em 1 de março de 1982,<sup>119</sup> incluindo os Protocolos de Açúcar e Carne de Vaca, que asseguraram quotas específicas no mercado europeu.<sup>120</sup> Essas oportunidades permitiram com que o Zimbabwe tomasse vantagem das facilidades do Fundo Europeu de Desenvolvimento e do Banco Europeu para o Investimento. Além destas ações, Zimbabwe assinou acordos comerciais bilaterais, por exemplo, com Romênia, Bulgária, Tanzânia, Moçambique e Iraque, o que melhorou o desempenho das suas exportações e diversificação.

Todavia, estas ações do governo zimbabweano não conseguiram lograr o afastamento da África do Sul. Este fato foi demonstrado em 1981, quando a África do Sul prorrogou o Acordo de Comércio Preferencial com o Zimbabwe. Este acordo contribui com 75% das exportações de

---

<sup>119</sup> Annual Report of the ACP-EEC Council of Ministers. ACP-EEC Convention of Lomé (1 March 1981-31 December 1981), Libreville, 13 May 1982.

<sup>120</sup> Dentro do Protocolo de Carne de Vaca existe uma cláusula para o acesso preferencial de fornecedores tradicionais de carne de vaca para a UE, enquanto que ao abrigo do Protocolo de Açúcar a UE concordou importar um volume aprovado do açúcar da ACP a um preço interno da UE por um período indefinido. Annual Report of the ACP-EEC Council of Ministers. ACP-EEC Convention of Lomé (1 March 1981-31 December 1981), Libreville, 13 May 1982.

produtos manufaturados do Zimbabwe e possibilitou com que o Zimbabwe exportasse produtos avaliados em cerca US\$ 54 milhões para a África do Sul. Tais produtos incluíam roupas, rádios, aço, cigarros, mobiliário, produtos de viagem, fármacos, entre outros (HANLON, 1986, p. 186). Para adensar este relacionamento, o governo do Zimbabwe foi obrigado a requerer dez locomotivas da África do Sul nos finais dos anos 1987, este fato deveu-se a falta de peças de reposição para reparar a suas locomotivas a diesel, o que levou a assistência por parte sul-africana. Contudo, a realidade das relações econômicas entre a África do Sul e o Zimbabwe, tornava também difícil para o Zimbabwe concretizar o objetivo da SADCC de redução da dependência.

#### **v) Tanzania**

A Tanzania, tal como Angola, rompeu todos os laços com a África do Sul depois da independência em 1961. Mas diferente de Angola, a Tanzania não tinha papel estratégico importante a desempenhar para o sucesso da SADCC no geral (a situação geográfica da Tanzania seria mais útil para o Malawi, Zaire, Zimbabwe e Zâmbia, mas a sua importância foi menor devido ao envolvimento do Malawi e do Zaire com a África do Sul), a sua importância resumia-se mais no campo político (por acolher os movimentos de libertação). Foi a partir dessa percepção, que a Tanzania não constitui nenhum alvo militar da África do Sul. Ou seja, apesar de abrigar os guerrilheiros do ANC, o seu significado estratégico foi de pouca importância para África do Sul e o seu menor significado econômico também o era para a SADCC, embora em alguns momentos tenha servido como alternativa para o escoamento do comércio.

#### **vi) Zâmbia**

As relações entre a Zâmbia e a África do Sul constituíam as mais complexas e contraditórias na região. A Zâmbia não só adotou medidas tendentes à redução da dependência, como também tomou posições duras em relação a África do Sul. A primeira medida adotada por este Estado foi logo depois da independência, em 1964, quando decidiu desviar o seu comércio da Rodésia ao fechar a fronteira comum com este Estado, o que resultou na redução das ligações comerciais com a África do Sul e a Rodésia. Estas ações foram acompanhadas por outras de

caráter político. Enquanto, membro dos ELF, a Zâmbia, sobre Presidência de Kenneth Kaunda, criticava severamente o regime sul-africano ao mesmo tempo acolhia bases do ANC em seu território. Mas, ao mesmo tempo em que tomava essas mediadas, a Zâmbia mantinha relações comerciais com a África do Sul.

Em agosto de 1986, a Zâmbia juntou-se a comunidade internacional para a imposição das sanções contra a África do Sul e ordenou a *Zâmbia Consolidated Copper Mines*, a desviar a sua rota de exportação de cobre para os Portos da Beira, em Moçambique e de Dar-es-Salaam na Tanzania. Sendo que, em 1989, nenhuma das suas exportações e importações usou as rotas sul-africanas, cerca de 84% das exportações passaram a ser escoados via Dar-es-Salaam na Tanzania e Beira em Maputo (HANLON, 1986, p. 252). A Tabela 12 ilustra a tendência negativa em relação ao uso das rotas sul-africanas.

**Tabela 12. Distribuição do Comércio Externo da Zâmbia por Rota 1981 a 1984 (em %)**

Ano	SADCC	África do Sul
1981	64%	36%
1982	67%	33%
1983 Importações	30%	70%
Exportações	60%	40%
1984 Importações	35%	65%
Exportações	60-65%	35-40%

Fonte: Lee, 1989, p. 190.

A decisão zambiana de desviar as rotas da África do Sul foi favorecida pelos melhoramentos das rotas da SADCC. O uso da rota de Tazara por exemplo, foi viável devido ao melhoramento do sistema de transportes e do Porto de Dar-es-Salaam, o qual beneficiou-se da implementação do plano de reabilitação de dez anos, iniciada em 1985. De 1988-1989 as importações e as exportações zambianas contaram com cerca de 50% do tráfego de Tazara. Este aumento do uso das rotas da SADCC contribuiu para uma relativa redução da dependência da rede de transporte sul-africano, pese embora as persistentes sabotagens as infraestruturas de transporte da SADCC (NHABINDE, 1999).

## 2.2. O Alcance das Relações Comerciais Intra-SADCC

A análise na seção anterior demonstrou que em menor ou maior grau os Estados da SADCC possuíam vínculo com a economia sul-africana. Essa análise, mostrou que a interação

comercial entre a África do Sul e os restantes Estados da SADCC é essencialmente caracterizada pela dependência da rede de transportes e comunicações para o escoamento das exportações e em muitos casos das importações e exportações por via ou provenientes da África do Sul .

Um dos pré-requisito para lograr o objetivo de redução da dependência econômica em relação à África do Sul era o fortalecimento do comércio intra-SADCC. Mas, nenhuma estratégia para o efeito foi formulado ou implementado, pelo menos em termos regionais, resultando na importância relativa do comércio intra-SADCC. Os Estados foram tomados iniciativas individuais com base nas metas da SADCC e muitos dessas iniciativas ficaram centrados no setor dos transportes e comunicações. As Tabelas 13 e 14, respectivamente, ilustram a situação relativamente a cada um dos Estados membros da SADCC, separadamente em 1982 e depois compara as relações comerciais desses Estados individualmente com a África do Sul e com os outros Estados membros da SADCC.

**Tabela 13. Comércio dos Estados da SADCC com a África do Sul, 1982**

Estado	Importações/ África do Sul (US\$ milhões)	Exportações/ África do Sul (US\$ milhões)	Déficit
Botswana	684	65	619
Lesotho	506	20	486
Malawi	152	8	144
Moçambique	67	4	63
Swazilândia	466	122	344
Zâmbia	135	3	132
Zimbabwe	382	189	193
<b>Total</b>	<b>2392</b>	<b>411</b>	<b>1981</b>

Fonte: Hanlon, 1986, p. 185.

**Tabela 14. Percentagem do Comércio dos Estados da SADCC com a África do Sul, outros Estados da SADCC e Estados fora da Região, 1983**

Estado	Importações			Exportações		
	África do Sul	SADCC	Outros	África do Sul	SADCC	Outros
Angola	-	0, 9	99, 1	0, 2	-	99, 8*
Botswana	81, 4	7, 3	11, 3	8, 3	8, 2	83, 5
Lesotho	97, 1	0, 1	2, 8	41, 3	0, 1	58, 6*
Malawi	34, 0	9, 6	56, 4	5, 7	9, 7	84, 6
Moçambique	9, 6	5, 0	85, 4	3, 5	3, 9	92, 6
Swazilândia	82, 9	0, 8	16, 3	36, 9	2, 6	60, 5
Tanzania	-	2, 6	97, 4	-	1, 0	99, 0
Zâmbia	14, 5	6, 3	79, 2	0, 3	3, 5	96, 2*
Zimbabwe	24, 5	8, 2	67, 3	18, 5	11, 0	70, 5

\*Dados de 1982.

Fonte: Southern Africa Development Coordination Conference, SADCC Macro-Economic Survey 1985, Gaborone, n.d., p. 43, table 4.2; Davies, 1991, p. 185.

As Tabelas 13 e 14 destacam alguns aspectos dos padrões de comércio existentes, na região. A África do Sul constitui a maior fonte de importações de seis membros da SADCC. Através dos fornecimentos feitos pela SACU, a África do Sul goza de livre acesso ao mercado interno do Botswana, Lesotho e Swazilândia. Sendo que, não menos de 80% das importações destes três Estados dependem da África do Sul. Para além disso, mais de um terço das importações do Malawi, um quarto das do Zimbabwe e quase 10% das de Moçambique provém da África do Sul. Enquanto a SADCC constitui um mercado importante para os produtos sul-africanos, a África do Sul compra uma quantidade relativamente pequena dos produtos da região, com a exceção de algumas matérias primas do Botswana, Lesotho e Swazilândia e também matérias primas e produtos manufacturados do Zimbabwe. O acordo da SACU, teoricamente, permite com que o Lesotho, Botswana e Swazilândia tenham igual acesso ao mercado sul-africano, mas na prática qualquer tentativa de estabelecimento de indústrias nestes Estados, tem sido bloqueada através de diversas estratégias, incluindo monopólios e protecionismo.

Com vista a melhorar o desempenho do comércio, a SADCC formulou a *SADCC Trade Development and Promotion Strategy*, uma estratégia que consistia na utilização máxima dos Sistemas Generalizados de Preferência, a *SADCC Trade Directory*. A SADCC estabeleceu também um centro de troca de informação e formulou um sistema de certificação e padrões de harmonização. Todavia, apesar do programa muito ambicioso para promover o comércio intra-SADCC, somente 4,5% do valor do comércio regional foi efetuado dentro da região da SADCC, enquanto 30% das importações, num valor de US\$ 2 bilhões eram provenientes da África do Sul. Os Estados da SADCC exportaram produtos avaliados em US\$ 350 milhões, ou 7% do total das exportações, para a África do Sul anualmente entre 1983 e 1987 (DIKOTLA e VERHOEF, 2002, p. 37). As Tabelas 15 e 16 ilustram a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) dos Estados da SADCC na década de 1980.

**Tabela 15. Produto Interno Bruto dos Estados da SADCC, 1980-1987 (em milhões de US\$)**

País	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Angola	6307	6171	6517	6611	6778	7141	n/d	n/d
Botswana	903	981	957	1185	1424	1507	1693	1773
Lesotho	382	376	380	363	393	400	423	427
Malawi	1250	1184	1.211	1260	1327	1388	1400	1406
Moçambique	2414	2419	2.388	2044	2079	1890	1918	1991
Swazilândia	542	578	585	580	603	623	669	685
Tanzania	5138	5116	5.149	5042	5212	5364	5556	5785
Zâmbia	3885	4122	4.012	3930	3911	3967	3981	3975
Zimbabwe	5355	6026	6.230	6293	6203	6497	6668	6668

Fonte: Zacarias, 1991, p. 21.

**Tabela 16. Crescimento Econômico dos Estados da SADCC, 1980-1988 (em milhões de US\$)**

	PIB/1980	PIB/1988	Crescimento Anual
Angola	6307	6112	-0.40
Botswana	903	1805	9.10
Lesotho	382	433	1.55
Malawi	1250	1455	1.90
Moçambique	2414	2045	-2.00
Swazilândia	542	746	4.10
Tanzania	5138	6011	2.30
Zâmbia	3885	4082	0.60
Zimbabwe	5355	7021	3.40
Total Regional	26176	29710	1.50
População (milhões)	60	77.7	3.3
Rendimento p/cap. (US\$)	436	383	1.6

Fonte: Banco Mundial, National Economic Indicators and National Estimates (para 1988); Zacarias, 1991, p. 21.

As Tabelas 15 e 16 demonstram que a década de 1980 foi uma década de estagnação econômica para muitos Estados da SADCC, com a exceção do Botswana que teve um desempenho relativamente satisfatório. As tabelas demonstram também quedas mais acentuadas em Moçambique e Angola, Estados estes severamente afetados pela desestabilização militar.

Segundo Mutharika (1991, p. 268) o outro fator de peso que veio adensar ao fraco desempenho econômico da SADCC foi a dívida externa. Para este autor a debilitante crise da dívida frustrou os esforços de desenvolvimento da região nos anos 1980. O total da dívida destes Estados (incluindo Madagáscar e Maurícias) cresceu do baixo nível de 14.3 bilhões em 1982, para 24.7 bilhões em 1988. A percentagem dos Estados da África Austral na dívida total da África, era em média 8,6% no período em consideração. Os requisitos de financiamento do serviço da dívida aumentaram a níveis dramáticos e cresceram de US\$ 1559 milhões em 1988. O total da dívida era 51% do PNB do grupo de Estados da SADCC em 1988. Como percentagem das exportações (serviço da dívida), o total da dívida consistia um grande encargo e contava para

218% em 1982, tendo subido para 343% em 1986, embora tenha decrescido em 1988 para cerca de 308%. Mutharika considera ainda que, a severidade do problema da dívida manifestou-se pelo fato de muitos Estados terem sido forçados a freqüentes reescalamentos. Sendo que cinco destes Estados - Angola, Malawi, Moçambique, Tanzania e Zâmbia, tiveram as suas dívidas reescaladas entre 1980-1989 envolvendo montantes de cerca de US\$ 4.1 bilhões. Alguns Estados fizeram reescalamentos: cinco vezes Malawi, quatro vezes Zâmbia, três vezes Moçambique e duas vezes Tanzania. No entanto, a não redução significativa da dívida tornava difícil visualizar conquistas significativas na transformação e desenvolvimento econômico e social destes Estados nos anos seguintes.

### **2.3. A Mão-de-obra Migratória**

A mão-de-obra migratória constituiu outro fator de peso no contexto da dependência dos Estados da SADCC em relação a África do Sul. Tal como o sistema de transportes, o processo também não se dissocia do desenvolvimento histórico. Pouco depois da chegada dos Boers ao Cabo, em 1952, estes desapropriaram os habitantes africanos locais das suas terras e obrigaram-nos a trabalhar como escravos nas suas fazendas de cereais e vinhas. Em breve reforçaram os seus trabalhadores escravos com novas importações da África Oriental e Sul da Ásia. Com a abolição formal da escravatura, o sistema escravagista local foi transformado em plantações.

Depois da descoberta de diamantes e ouro em Kimberley e em Witwatersrand em 1867 e 1885 respectivamente, os africanos locais foram novamente despojados das suas terras e através de um sistema de imposto de terra, cabeça e habitação eram forçados a fornecer mão-de-obra barata para as minas. Sob a direção de Cecil Rhodes e outros colonos, foram criados os sindicatos da mineração e do mercado de diamantes e ouro ao mesmo tempo em que emergia a *Anglo-American Corporation*, “Corporação Anglo-Americana”,<sup>121</sup> que na altura detinha o controlo de cerca de: um terço da produção mundial de ouro; um terço do carvão sul-africano; um quarto do urânio sul-africano; e quase toda a produção mundial de diamantes. A Corporação Anglo-Americana também se ramificou na indústria, comércio, rede bancária e estabeleceu-se no estrangeiro.

---

<sup>121</sup> Fundada em 1917, com objetivo de exploração e comercialização dos recursos minerais.

A primeira mão-de-obra externa a ser recrutada para as minas vinha da Europa e América, mas como continuava a haver escassez da mão-de-obra para as minas, iniciou-se um movimento para trazer trabalhadores chineses, que em 1907 atingiram cerca de 60 000. O número total de mineiros aumentou de mais de 160 000 em 1906 para mais de três quartos de milhão na década de 1970, perfazendo cerca de 90%. Entretanto, a fim de ser regularmente abastecida, a Câmara de Minas criou em 1900 e 1912, respectivamente, duas agências para recrutar mão-de-obra africana: a “Associação *Witwatersrand* de Mão-de-obra Nativa” (WENELA) que recrutava de Moçambique, Malawi, Rodésia e Angola, e a *Native Recruitment Corporation* “Corporação de Recrutamento Nativo” (NRC), o qual recrutava na própria África do Sul, no Lesotho, Botswana e Swazilândia. Estas agências recrutavam trabalhadores para cerca de 51 minas de ouro, cobre e platina de *Witwatersrand* e para o Estado Livre de Orange (Free State), enquanto que as agências mais pequenas recrutavam para minas de carvão do Natal (MOYANA, 1976, pp. 98, 99).

De modo a assegurar o fornecimento suficiente de mão-de-obra das fontes locais, a *Native Land Act* de 1913 decretou que se alugasse somente 13% de todo o território nacional (normalmente a menos fértil) aos africanos que então constituíam 90% de toda a população (87%) em relação aos colonos brancos. Como consequência da escassez da terra muitos africanos optaram pelo trabalho nas minas e fazendas dos brancos. Regiões como Transkei (um Bantustão) forneceu mais de 170 000 emigrantes em 1969, a maioria com destino às minas. Todavia, muitos sul-africanos evitaram trabalhar nas minas devido às más condições de segurança e de trabalho e os salários serem muito mais baixos do que na indústria.<sup>122</sup> A maioria dos trabalhadores das minas provinham das reservas de mão-de-obra barata dos Bantustões. Essas reservas passaram a contar com mão-de-obra dos Estados vizinhos, perfazendo cerca de 70% da força de trabalho (WILSON, 1972, p. 169).

Em cada país exportador de mão obra, o recrutamento é regulado por um acordo de trabalho ou convenção entre as agências angariadoras e o Estado. Os angariadores de contratados possuem licenças pelas quais pagam taxas que variavam segundo o número de pessoas a serem contratadas. Estas agências por sua vez delegam o trabalho a “estafetas” que procuram trabalhadores. Estes “estafetas” também são credenciados com uma licença. Uma vez arranjado

---

<sup>122</sup> Os salários estavam em torno de 370 Randes na manufatura enquanto que na mineração do ouro era 146 Randes.

um contrato, a agência paga uma taxa estipulada ao governo do Estado que exportou a mão-de-obra. As taxas médias de recrutamento são apresentadas na Tabela 17.

**Tabela 17. Ritmo Anual Médio de Recrutamento para as Minas de Ouro, Platina e Carvão**

Estados	Números de Trabalhadores
Swazilândia	7. 000
Botswana	20. 000
Moçambique	100. 000
Malawi	120. 000
Lesotho	100. 000
África do Sul*	100. 000

\*Bantustões

**Fonte:** Moyana, 1976, p. 101.

No período compreendido entre 1969 a 1973, o Malawi, Moçambique e o Lesotho forneceram maior número de trabalhadores para as minas a seguir os Bantustões. Em Estados como Moçambique, Malawi e Lesotho, o grosso número dos trabalhadores enviados à África do Sul eram provenientes das zonas rurais.<sup>123</sup> Estes números ilustram como o sistema migratório contribui para o crescimento da economia sul-africana e a indústria mineira em particular, enquanto simultaneamente trazia dependência crescente, diminuição da produção rural nos Estados vizinhos. Esta dependência, em muitos casos, substituiu um possível desenvolvimento de uma política independente de parte dos governos para arranjam lugares de trabalho.

A dependência externa na área de empregos, com o tempo foi-se aumentando de tal maneira que os Estados exportadores de mão-de-obra desenvolveram um grande interesse na continuação deste negócio. Depois das independências dos Estados da região, os arranjos de envio de mão-de-obra continuaram. Em 1988 cerca de 371 008 cidadãos de Estados da região, estavam legalmente registrados como trabalhadores emigrantes na África do Sul e a distribuição destes números em Estados é apresentado na Tabela 18.

---

<sup>123</sup> Esta opção de ir trabalhar nas minas mitigou a inclinação das populações rurais em migrarem para as os centros urbanos, visto que vão diretamente das áreas rurais dos Estados vizinhos para as minas e fazendas.

**Tabela 18. Distribuição por Estado da Mão-de-obra Emigrante na África do Sul, 1988**

Estados	Números
Angola	44
Botswana	27 814
Lesotho	139 827
Malawi	30 144
Moçambique	68 665
Swazilândia	22 255
Zâmbia	833
Zimbabwe	7 428
Outros	73 998
Total	371 008

**Fonte:** Hanlon, pp. 293-305.

Do total dos trabalhadores constava que, cerca de 82, 55% estavam empregues nas minas, 4, 63% na agricultura e 2, 80% na manufatura. A estes, dever-se-á somar um número considerável de emigrantes ilegais, trabalhando particularmente na agricultura e na construção. Em 1986, estimava-se que existiam cerca de 1, 3 milhões de estrangeiros ilegais na África do Sul, a maior parte deles moçambicanos (DAVIES, 1991, p. 177). No entanto, muitas razões são apontadas para preservar e perpetuar o sistema migratório da mão-de-obra da região. Para Moyana (1976) a questão da migração era vista pelos Estados vizinhos em várias vertentes:

- i) A mão-de-obra como método adicional para ganhar divisas e aumentar as receitas do governo;
- ii) O envio de salários é geralmente visto como complemento das rendas geralmente baixas das famílias dos trabalhadores que emigram. Além disso, muitos vêem o sistema migratório como uma oportunidade para os trabalhadores se irem especializando enquanto são treinados como força de trabalho para desempenhar tarefas necessárias seus Estados;
- iii) O sistema poderia justificar-se por razões de criação de empregos, partindo do princípio de que de outro modo o trabalhador estaria inativo ou subempregado se a oportunidade de ir a África do Sul não existisse;
- iv) A mão-de-obra pode efetivamente substituir o comércio de conveniência;
- v) Os ganhos ou outros benefícios potenciais provenientes dos empregos nas minas da África do Sul são vistos como fornecedores de um “pólo de crescimento” para a economia dos Estados da região. Em especial, estes ganhos podem fortalecer e ampliar o mercado interno levando às diretrizes e efeitos de expansão, a economia

interna poderia então suportar indústrias orientadas para o consumidor que por sua vez suportariam as indústrias orientadas para os bens de produção;

- vi) O fato da indústria mineira sul-africana estar a se tornar um fator vital da produção, deveria aumentar o seu potencial de produção, e, numa interdependência, a economia dos Estados vizinhos deveria por sua vez colher alguns lucros desta produção em crescimento.

O elemento de peso nas motivações dos Estados para continuar a manter os arranjos de envio da mão-de-obra, foi a questão das divisas, que era vista como forma de aumentar as receitas dos Estados. De fato, para Lesotho, Botswana, Moçambique, Swazilândia e Malawi, os trabalhadores emigrantes na África do Sul constituíam uma grande porção do total da população assalariada. As divisas obtidas do trabalho migratório, eram importantes para estes Estados, tanto em forma de letras de câmbio,<sup>124</sup> como na forma de pagamento acumulado.<sup>125</sup> Por exemplo, em 1982, foram transferidos 240 milhões de Randes para Lesotho, pelos seus trabalhadores na África do Sul, um montante superior a dois terços do PNB que na altura era de 348 milhões de Randes. O outro exemplo inclui Moçambique, em 1986 o departamento de minas, estimou que Moçambique tenha recebido cerca de 300 milhões de Randes (DAVIES, 1991).

Os fluxos da mão-de-obra migratória dos Estados vizinhos para África do Sul sofreram várias manipulações políticas, devido ao posicionamento dos Estados quanto ao regime *apartheid*. A partir de 1975 o Departamento das Minas implementou um programa de “desinternacionalização” da mão-de-obra, cujo objetivo era reduzir o número de trabalhadores proveniente dos Estados vizinhos. Assim, a quantidade de trabalhadores estrangeiros na força de trabalho mineiro, decresceu de aproximadamente dois terços em 1975, para cerca de 40% em meados dos anos 1980, baixando os números absolutos de 220 mil em 1975, para 183 mil em 1984. Para além disso, mais tarde, houve tentativas de dividir os Estados fornecedores de mão-de-obra em dois grupos: o primeiro constituído pelos Estados considerados fornecedores de “força de trabalho regular” e o segundo de fornecedores de “necessidade *ad hoc* ou de

---

<sup>124</sup> Enviadas voluntariamente pelos trabalhadores emigrantes para as suas famílias.

<sup>125</sup> A porção total dos vencimentos paga compulsivamente em Randes às autoridades dos Estados fornecedores e reembolsado aos trabalhadores em moeda local no fim do contrato.

emergência”. Em outubro de 1986, a África do Sul impôs uma interdição que proibia o recrutamento de moçambicanos considerados nocivos e impediu que trabalhadores moçambicanos empregues em serviços menos qualificados que renovassem os seus contratos. Com a retirada desta proibição em 1988, o Departamento de Minas estimou que o número total de trabalhadores moçambicanos nas minas tinha decrescido de 60 mil para cerca de 47 mil.

Esta política teve importantes repercussões na economia dos Estados fornecedores de mão-de-obra. A redução global do recrutamento ocorreu obedecendo ao interesse do capital mineiro e do governo sul-africano em detrimento dos Estados fornecedores. Esta redução ocorreu mais rapidamente, do que a capacidade destes Estados de absorver os emigrantes retornados. Como resultado dessa “desinternacionalização”, houve desemprego nos Estados vizinhos, em que Moçambique foi o Estado mais afetado, seguido de Botswana, Lesotho e Malawi.

No entanto, embora a dependência da mão-de-obra migratória constituía uma das preocupações dos Estados da região, nenhuma política regional no seio da SADCC foi implementada para remediar esta situação. Porém, Davies (1991), considera que os acordos sobre o fornecimento de mão-de-obra migratória teria que ser negociados de forma a que a balança favorecesse os Estados fornecedores.

### **3.A África do Sul Frente a SADCC: Da Desestabilização**

De acordo com Hanlon (1986) a SADCC, constituía um perigo econômico e político para a África do Sul. Em termos econômicos, a SADCC poderia, com o decorrer do tempo, fornecer um ao outro, bens e serviços presentemente obtidos na África do Sul. O transporte era o mais óbvio - as importações e exportações deveriam desviar-se dos portos da África do Sul para os portos da SADCC. A SADCC era também o mercado principal de produtos sul-africanos, na maioria manufaturados. Sendo que na segunda metade da década de 1980, a proposta da SADCC era de que muitos desses produtos facilmente poderiam ser produzidos nos seio da SADCC o que justificava a produção e consumo local.

Alguns Estados da SADCC eram também membros da PTA,<sup>126</sup> e outros estavam prestes a se juntar. A PTA estava aberta aos membros da SADCC, aos Estados da África oriental assim como aos da África do norte como o Djibouti e Etiópia. O objetivo da PTA consistia em incrementar o comércio pela redução de barreiras, em particular através de tarifas baixas e pelo uso de um sistema denominado *clearing house payment* o qual poderia permitir os Estados membros o pagamento dos produtos em moeda local.<sup>127</sup>

A PTA possuía também uma regra que qualificava para a redução de tarifas e os acionistas das firmas exportadoras deveriam ser majoritariamente locais, a efetivação desta cláusula poderia forçar algumas companhias sul-africanas a abandonar o controlo majoritário das suas indústrias subsidiárias nos Estados vizinhos. Mas, devido a preferência por parte da maior parte dos líderes da SADCC, e por defenderem a não ênfase ao livre comércio, existia pequenos conflitos entre a SADCC e a PTA. Hanlon (1986) destaca que, apesar desses conflitos existentes relativos à ênfase ou não no comércio livre, havia um consenso de que tanto a SADCC como a PTA reforçavam o objetivo da redução da dependência em relação à África do Sul. Este objetivo se concretizaria, pois, incrementaria o comércio entre os Estados membros, em alguns casos substituindo os produtos fornecidos pela África do Sul.

Neste caso, em termos econômicos a África do Sul parte da percepção de que, se a SADCC tiver sucesso na redução da dependência econômica, poderia facilmente provocar o decréscimo dos seus lucros e conseqüentemente a desaceleração econômica. Em termos políticos, para além do contínuo apoio aos movimentos de libertação nacional, como caso da SWAPO e do ANC, a SADCC foi mais bem sucedida na atração da ajuda externa, o que levou com que ganhasse maior credibilidade internacionalmente, incluindo um apoio massivo da Europa. Estes fatores ditaram com que a partir de 1977, a *Total National Strategy* definisse como objetivo central da atuação sul-africana na região a realização de ações econômicas e militares contra os Estados vizinhos, incluindo cortar ou dificultar suas vias de acesso ao mar, ou seja, a desestabilização.

---

<sup>126</sup> O Zimbabwe e a Zâmbia foram membros ativos dos dois grupos, do PTA e da SADCC.

<sup>127</sup> Hanlon (1986) considera que *clearing house payment* só funcionariam se o comércio fosse efetivamente equilibrado, porque se os Estados compram mais dos membros da PTA que as suas exportações para os Estados da PTA, deveriam pagar por uma moeda forte, moeda esta que não possuíam.

### 3.1. Desestabilização Generalizada e Seletiva

O processo de desestabilização empreendido pela África do Sul correspondia a implementação da *Total National Strategy*. Inicia com uma desestabilização generalizada em meados de 1980 até finais de 1981 e segue para a desestabilização seletiva que se inicia em 1982. No período compreendido entre 1984 a 1988, a desestabilização segue de forma mais intensiva. O período entre 1989-1992, corresponde ao degelo e do fracasso da estratégia militar sul-africana e abertura de um clima político-diplomático que conduziu a independência da Namíbia, o Processo de Paz de Moçambique e ao fim do *apartheid*, que criam condições para a transformação da SADCC em SADC (NHABINDE, 1999; BRANCO, 2003).

As ações de desestabilização generalizada tiveram como característica principal a invasão de Angola, em apoio a UNITA e o apoio da RENAMO em Moçambique. Todavia ela atingiu em menor grau os outros Estados da SADCC quando comparado com Moçambique e Angola. A fim de justificar as suas ações militares, a África do Sul invocou que as suas intervenções em território angolano eram motivadas pelos guerrilheiros da *People's Liberation of Namibia* (PLAN) e do MK. Dentro da mesma lógica a África do Sul adotou a doutrina da intervenção preventiva, a qual era utilizada para justificar as intervenções realizadas no quadro da percepção do Estado sul-africano de uma condição de cerco, o que em última instância, tornar-se-ia numa ação de legítima defesa. Esta tentativa de legitimar o recurso à força, em função da percepção da ameaça à segurança do Estado, estava prevista no ponto nove da *Total National Strategy*, ou seja, “a determinação firme por parte da África do Sul de se defender, por todos os meios, das interferências externas”.

Embora a justificativa sul-africana fosse a PLAN e a MK, as ações de desestabilização de Angola também interessavam aos sul-africanos por motivos econômicos. Angola era vista como potencial para oferecer aos outros Estados da região, uma alternativa ideológica e econômica ao domínio sul-africano. Uma Angola estável e em paz, era também uma candidata ao lugar de poder regional. Nessa seqüência, o apoio à UNITA não visou, em última instância, a subida ao poder do movimento de Jonas Savimbe. A África do Sul desconfiava das ligações da UNITA à SWAPO, uma vez que ambos os movimentos tinham a sua principal fonte de recrutamento junto da população Ovimbundu (Angola) e Ovambo (Namíbia). Assim, nada garantia à África do Sul

que a UNITA, uma vez no poder, não viesse a apoiar a SWAPO. Nessa seqüência, o apoio sul-africano à UNITA foi visto como de desestabilização de Angola, limitando assim as suas capacidades de atuação regionais, mais do que derrubar o governo do MPLA.

No caso de Moçambique a desestabilização justificava-se por dois motivos. Por um lado, devido ao apoio moçambicano concedido ao ANC, e por outro lado, Moçambique era um território estratégico para a SADCC, uma vez que possuía três dos cinco corredores regionais e portos marítimos essenciais para redução da dependência face à África do Sul. A inviabilização dos corredores moçambicanos comprometeria, em larga medida, os objetivos que a SADCC se tinha proposto alcançar em matéria de transportes e comunicações. Nesse âmbito, os ataques ao território moçambicano foram levados a cabo diretamente, através da *South Africa Defence Force* “Forças de Defesa Sul-Africanas” (SADF), ou indiretamente através da RENAMO. Em simultâneo, medidas na área econômica, particularmente ações que atingiram os trabalhadores moçambicanos a trabalhar nas minas sul-africanas, foram aplicadas para pressionar, ainda mais o governo moçambicano.

Os outros Estados foram também atingidos neste período. No caso da Swazilândia e o Lesotho, devido ao apoio prestado ao ANC, foram alvos de várias incursões das forças de segurança sul-africanas. Essas ações obrigaram estes dois Estados a limitarem as atividades do ANC nos seus respectivos territórios. Para o caso do Zimbabwe, a pressão econômica foi particularmente utilizada pela estratégia sul-africana. Após a independência reconhecida do Zimbabwe, Robert Mugabe fez declarações públicas violentas contra o regime sul-africano. De maneira a moderar o seu comportamento político, a África do Sul usou o poder econômico para condicionar Robert Mugabe, o que fez com que este moderasse as suas ações contra a África do Sul.

Nos finais de 1981, o governo sul-africano apercebeu-se que a sua política de desestabilização generalizada não era totalmente bem sucedida, uma vez que não tinha havido uma clarificação dos objetivos precisos da desestabilização. Em 1982, entra-se numa nova fase da *Total National Strategy*, caracterizada pela clarificação dos objetivos e por uma desestabilização mais seletiva. Desse modo, dois objetivos foram declarados:

- i) A exigência de que todos os Estados da região deveriam colaborar com África do Sul, com vista a limitar o número e as atividades dos membros do ANC nos seus respectivos territórios;

- ii) Manter, e se possível, aprofundar os laços de dependência econômica dos Estados da região em relação a África do Sul (BRANCO, 2003).

Nesse âmbito, com a clarificação dos objetivos, a desestabilização sul-africana tornou-se mais seletiva, tendo os Estados da região sido divididos em três grupos<sup>128</sup> conforme a vulnerabilidade à pressão sul-africana.

O primeiro grupo era constituído por Estados vistos como facilmente vulneráveis as pressões sul-africanas. A estes Estados eram oferecidas grandes concessões com vista a aprofundar a sua dependência e, simultaneamente, a recompensá-los pelo seu bom comportamento. Dentro deste grupo encontrava-se o Malawi e a Swazilândia. No caso do Malawi, o seu bom comportamento em relação à África do Sul, resultou no apoio sul-africano para a construção da sua nova capital. A Swazilândia foi cativada com a promessa sul-africana de cedência do Bantustão Kangwane e parte do Kwazulu, o que permitiria a Swazilândia estender-se e ter acesso ao mar, velho sonho Swazi, tal como melhor explicita Mzizi:

“(...) States, South Africa offered bribes that ranged from cash to capital projects, Meanwhile the ANC guerrilla agents desperately wanted to make Swaziland a ‘second front’, something that Pretoria caught on to, and it embarked on offensive campaigns against ANC operatives in the country. The most lucrative offers Pretoria dangled were the construction of the Komatipoort-Richards Bay railways line via Swaziland, which would ensure access to the sea; and the offer to return the Kanqwane Bantustan and the Ngwavuma area near Kwazulu to Swaziland, as both were initially part of Swazi territory. Sobhuza II could not resist these offers, and in 1982, in the twilight months of his long reign, he signed a secret non-aggression pact with Pretoria. The Pact bound Swaziland and South Africa to combat terrorism, insurgency, and subversion within the two territories, and also provided that joint forces would be detailed to deal with such threats” (MZIZI, 2001, p.188).

Nesse mesmo contexto, como moeda de troca o governo Swazi aceitou assinar, a 17 de fevereiro de 1982, um Pacto Secreto de não agressão com a África do Sul, através da qual se comprometeu a expulsar os membros do ANC do seu território. O pacto manteve-se secreto a pedido da Swazilândia, uma vez que a assinatura de um pacto deste gênero deixava-a numa situação incômoda no seio da SADCC.

---

<sup>128</sup> Para efeitos desta classificação, a Tanzania ficou excluída por dois motivos, primeiro a sua distância em relação à África do Sul e, segundo pela inexistência de dependência em relação à economia sul-africana. Estes dois motivos fizeram com que a África do Sul não se preocupassem com este país nesta fase.

O segundo grupo era constituído pelo Zimbabwe, Zâmbia, Botswana e Lesotho, Estados que se mostraram dispostos a resistir às pressões sul-africanas. Para pressioná-los, a África do Sul utilizou uma estratégia que combinou a pressão econômica e ataques militares. O Lesotho foi particularmente visado por esta estratégia. A África do Sul utilizou as suas forças de segurança para apoiar o movimento rebelde, o *Lesotho Liberation Army* (LLA),<sup>129</sup> com o objetivo de desestabilizar o governo do então Primeiro Ministro Leabua Jonathan. Pese embora a vulnerabilidade econômica e do Lesotho, o governo mostrou-se disposto a apoiar o ANC, atitude que provocou as reações militares sul-africanas. De forma simultânea, a África do Sul utilizou o seu poder econômico para desestabilizar o Lesotho. As remessas dos trabalhadores do Lesotho na África do Sul eram essenciais para a economia. A África do Sul várias vezes fechou a fronteira com o Lesotho ameaçando-o de asfixia econômica, caso não moderasse as suas posições políticas.

O terceiro e último grupo era constituído por Angola e Moçambique. Para além do apoio prestado ao ANC e à SWAPO, e de constituírem perigo econômico à África do Sul. Estes Estados constituíam um desafio ideológico ao regime sul-africano. A viabilidade de projetos socialistas nestes dois Estados, também poderia significar a viabilização da SADCC. Assim, a desestabilização destes dois Estados assumia especial importância para a África do Sul. Nessa sequência, o sul de Angola passou, a partir de 1982, a estar ocupado em permanência pelo exército sul-africano com objetivo de apoiar a UNITA, mas também como vertente da estratégia de defesa sul-africana da Namíbia. No mesmo grau, Moçambique também sofreu um aumento das atividades militares sul-africanas, quer contra alvos econômicos, como o Porto da Beira, quer contra alvos do ANC na capital moçambicana, Maputo. Paralelamente, a RENAMO levou a cabo uma campanha militar destinada a desestabilização. De acordo com Minter (1998, p. 173, 174), a RENAMO não visava a tomada do poder, ela foi concebida como instrumento de destruição com fins limitados. O objetivo imediato era causar o máximo de destruição possível. O objetivo a médio prazo consistia em forçar o governo moçambicano a adotar uma atitude mais favorável

---

<sup>129</sup> Braço armado do *Basutoland Congress Party*.

para com a África do Sul, incluindo forçar o governo moçambicano a abandonar qualquer tipo de apoio ao ANC.<sup>130</sup>

No entanto, vários autores como Hanlon (1986), Zacarias (1991), Minter (1998), Branco (2003), advogam que as ações de desestabilização sul-africanas na região contaram com o favorecimento das políticas das administrações de Ronald Reagan dos EUA e da de Margaret Thatcher da Grã-Bretanha. Particularmente importante, foi o apoio dos EUA, uma vez que estava apostado em quebrar o isolamento internacional da África do Sul pela via de diálogo,<sup>131</sup> através da sua política para região, o *Constructive Engagement* (Engajamento Construtivo), a qual considerou-se ter criado um ambiente mais favorável à coerção militar e econômica na região.

#### **4.O *Constructive Engagement* e seu Impacto para a SADCC**

Em finais de 1983, a situação político-militar na região caracterizava-se por um impasse, com o quadro da desestabilização a intensificar-se. Apesar do poderio militar sul-africano ser evidente, alguns sinais de que as coisas neste período poderiam estar a mudar começaram a surgir, após a Operação Askari.<sup>132</sup> Esta operação, segundo analistas denunciou a fragilidade militar sul-africana, que posteriormente foi confirmada na emblemática batalha de Cuito Cuanavale, que para Minter (1998, p. 169) a África do Sul sofreu um revés militar.

Embora os EUA estivessem decididos em apoiar o regime sul-africano a quebrar o isolamento internacional, para Minter (1998) subestimavam o envolvimento sul-africano, ao ponto de duvidarem que a política de desestabilização praticada pela África do Sul fosse bem sucedida. É, portanto, dentro deste contexto que o Presidente dos EUA Ronald Reagan, pretendeu favorecer um entendimento entre os Estados da região ao propor através, seu Sub-

---

<sup>130</sup> Minter (1998, p. 174), considera ainda que mesmo após o início das negociações de paz, em 1990, persistiam incertezas fundamentais sobre os objetivos da RENAMO e dos seus apoiantes externos.

<sup>131</sup> Esta tarefa de aproximação ao regime sul-africano ficou a cargo, dentro a administração dos EUA, do subsecretário do Estado para Assuntos Africanos, Chester A. Crocker.

<sup>132</sup> Operação das SADF em Angola, nos finais de dezembro de 1983 e princípios de 1984, visou eliminar várias unidades do PLAN instaladas em Angola. Apesar de terem conseguido o seu objetivo, os sul-africanos tiveram que enfrentar a oposição das tropas angolanas e cubanas. A resistência dos cubanos e angolanos, deixava antever maiores dificuldades em futuros combates.

Secretário de Estado para os Assuntos Políticos, Lawrence Eagleburger, uma doutrina de segurança regional, apresentada em junho de 1983, expressa no seguinte:

“First, the need to recognize the rights and obligations of statehood and respect for international boundaries and the renunciation of the use of violence across them. Second, the cessation of organized activities within their territory by guerrillas or dissidents planning acts of violence in the territory of another state. Third our task is not to impose a structure of security. The structure must rest on regional realities, mutual interests and direct channels of communication. Fourthly, peaceful change in Southern Africa and regional security are both urgently needed if the risks of growing international strife are to be avoided. A structure of regional stability in Southern Africa is unlikely to take root in the absence of a basic movement away from a system of legally entrenched rule by the white minority in South Africa”.<sup>133</sup>

Foi dentro desta lógica que a administração de Ronald Reagan inaugurava a política de *Constructive Engagement*.<sup>134</sup> Esta iniciativa, culminou com a emergência da terminologia *Linkage Politics*,<sup>135</sup> a qual ligava a independência da Namíbia à retirada das tropas cubanas em Angola. Em outros termos, para os sul-africanos, a independência da Namíbia, tal como estava prevista na Resolução 435 do Conselho de Segurança das ONU, não podia ser alcançada enquanto existissem tropas cubanas em Angola, vistas como ameaça à segurança sul-africana. A ameaça não vinha só da presença de tropas cubanas, como também da sua firme determinação do regime cubano em ajudar no derrube do regime do *apartheid*.

A política de *constructive engagement* de Ronald Reagan foi amplamente criticada pela comunidade internacional e no próprio seio da ONU, por ela permitir o rearmamento sul-africano e a intensificação da desestabilização dos Estados vizinhos, tal como considera Knight:

The Reagan administration's policy of constructive engagement has already led to a significant relaxation of the arms embargo. Stressing the goal of regional stability the American government has now adopted a policy which they see as an “even handed”

---

<sup>133</sup> Citado por Davies e O’meara (1990).

<sup>134</sup> Esta política de *Constructive Engagement* surge na década 1980 com a Administração de Ronald Reagan. A Administração Reagan vetou a legislação do Congresso americano e as tentativas da ONU de impor sanções a África do Sul em contraposição apostaram na política de *Constructive Engagement* como forma de incentivo para que a África do Sul remova gradualmente o *apartheid*.

<sup>135</sup> Este conceito surgiu originalmente no seio do governo sul-africano. Advém da intenção sul-africana de ligar a questão da independência da Namíbia à retirada das tropas cubanas de Angola. Esta ligação foi feita publicamente por P. W. Botha em junho de 1982.

approach to all countries in the region. Thus the Reagan administration seeks to blame all sides equally for the violence in the region, ignoring the fact that the violence stems from apartheid. In reality there is no even handedness in the U.S.'s engagement in southern Africa; policy in the last three years has resulted in an increased South African ability to harass and dominate regionally (...). The Reagan policy of constructive engagement has contributed to the arming of apartheid.<sup>136</sup>

Pese embora a intensificação da desestabilização, a nível interno, vários setores da população *africânder*, começaram a questionar a razão da manutenção da presença sul-africana na Namíbia, cujos custos financeiros e o nível da imagem internacional do Estado estavam a tornar-se insuportáveis. Estes questionamentos surgem no seio de uma facção de *africânderes* mais liberais, conotados com a ala do regime e que estavam principalmente representados na imprensa de língua afrikaans e no meio académico.

Nesta altura, o apoio angolano a SWAPO se mantinha sem sinais de cessar, ao mesmo tempo em que a URSS reiterava o apoio ao governo angolano. Todos estes fatores conjugados permitiram uma aproximação entre a África do Sul, Angola e Moçambique. Esta aproximação entre os três Estados deveu-se, em grande medida, mais à pressão externa e à situação interna de cada um deles, do que propriamente a um desejo de mudança do relacionamento. A aproximação culminou com a assinatura, a 16 de fevereiro de 1984, do Acordo de Lusaka, entre Angola e a África do Sul,<sup>137</sup> e a 16 de março de 1984, do Acordo de Nkomati,<sup>138</sup> entre a África do Sul e Moçambique.

Pelo Acordo de Lusaka, a África do Sul se comprometeu a retirar as suas tropas do sul de Angola, enquanto que o governo angolano se comprometeu a ocupar a zona de retirada não permitindo que a mesma fosse ocupada por guerrilheiros do PLAN. Com objetivo de fiscalizar a retirada sul-africana, foi criada uma Comissão de Monitorização Conjunta. Por sua vez, o Acordo de Nkomati, estipulou o fim do apoio sul-africano à RENAMO, enquanto que

---

<sup>136</sup> Knight, Richard. *Reagan Administration's Policy of "Constructive Engagement" and the Arms Embargo Against South Africa*. Statement before the United Nations Special Committee against Apartheid by Richard Knight, American Committee on Africa, April 3, 1984. < <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/aam/> > (Acesso em 19 de maio de 2009).

<sup>137</sup> United Nations. *Lusaka Agreement between the Governments of Angola and South Africa*. 16 february 1984. Lusaka, Zambia. United Nations Treaty Series, 1984.

<sup>138</sup> United Nations. *Acordo de Não Agressão e Boa Vizinhança entre o Governo da República Popular de Moçambique e o Governo da República da África do Sul*. 16 de março de 1984. United Nations Treaty Series, 1984.

Moçambique se comprometia a expulsar do seu território todos os membros do ANC envolvidos na luta armada, deixando apenas uma pequena representação política em Maputo. Simultaneamente a assinatura destes dois Acordos, foi divulgada a existência do pacto secreto de não agressão, assinado dois anos atrás entre a África do Sul e Swazilândia. Tal como as autoridades Swazis temiam, a divulgação do pacto provocou um enorme mal estar no seio da SADCC, devido a colaboração secreta do governo Swazi com o regime do *apartheid*.

A assinatura de acordos com Moçambique, Angola e divulgação do acordo com a Swazilândia, levou com que a África do Sul tentasse pressionar outros Estados a assinarem acordos semelhantes. A percepção sul-africana era de que se tinha conseguido pressionar Angola e Moçambique, à partida, seria mais fácil pressionar os outros Estados da SADCC. Porém, contrariando as expectativas sul-africanas, os outros Estados recusaram-se a assinar pactos de não agressão com o regime sul-africano ao mesmo tempo em que os acordos assinados com Angola e Moçambique fracassavam. O Acordo de Lusaka foi violado por ambas as partes, e, em junho de 1984, as tropas sul-africanas estavam de volta ao território angolano. De igual modo o acordo com Moçambique também fracassou. Documentos capturados no Quartel General da RENAMO (em Gorongosa, na província de Sofala) pelas tropas governamentais, demonstraram que a África do Sul violou sistematicamente o Acordo de Nkomati durante e após as negociações, já que o apoio a RENAMO nunca tinha cessado (MINTER, 1998, p.176).

Todavia, o sucesso temporário obtido com os Acordos de Lusaka e Nkomati, deram uma falsa esperança à África do Sul sobre a eventualidade do regime ser reconhecido pelos Estados vizinhos. Todas as dúvidas existentes sobre a posição dos Estados da região em relação à eventualidade de uma aceitação do regime sul-africano, elas desapareceram com a reunião dos ELF em Arusha, Tanzania, em 1984, em que os Chefes de Estado declararam que, uma situação de paz verdadeira na região, seria possível com o desmantelamento do regime do *apartheid*.

Com as posições dos Estados da SADCC a tomarem esta direção, as ações sistemáticas de desestabilização não cessaram. Pese embora os custos humanos e financeiros, autores como, Foroutan defendem que:

“Despite its heavy cost, the destabilization attempt by South Africa had two favorable side effects. First, it increased the cohesion of the SADCC states. Second, it prompted more aid and sympathy toward SADCC from the international community than would otherwise have been forthcoming. Financial assistance to SADCC was considered as a

'positive alternative' to economic sanctions against Pretoria" (FOROUTAN, 1995, p. 250).

Em termos de custos financeiros relativos ao investimento no seio da SADCC, uma avaliação apresentada por Mutharika (1991, pp. 259), indica que em termos absolutos, estima-se que no período entre 1980-1988 os Estados da África Austral perderam mais de US\$ 60 bilhões devido a política de desestabilização sul-africana. Destes, Angola e Moçambique juntos perderam mais de US\$ 45 bilhões num período de oito anos.

#### **4.1.As Sanções e o Retorno a *Linkage Politics***

A década de 1960, constituiu o primeiro período do isolamento sul-africano, em que pese a tentativa de aplicação das sanções, chocou com o veto dos membros ocidentais no Conselho de Segurança das NU. Por seu turno, a década de 1970 constituiu o período das sanções mais abrangentes e que afetaram política e economicamente a África do Sul. Em 1973, a grande maioria dos Estados produtores de petróleo, aceitaram cessar as vendas à África do Sul. Até 1979, a África do Sul abasteceu-se, principalmente, através do Irã, situação que mudou com a queda do Xá Reza Palhevi. A partir dessa data, dois métodos passaram a ser privilegiados pela África do Sul para obtenção de petróleo: o primeiro consistia na obtenção através do carvão o que, implicava que cada barril obtido custasse três vezes mais do que um barril adquirido no mercado; o segundo método era através de uso de Estados intermediários. Este último método igualmente encarecia o preço, tanto que em 1986, o Presidente P. W. Botha referir que, entre 1973 e 1984, devido às sanções, a África do Sul tinha pago cerca de US\$ 25 bilhões a mais pelo seu petróleo, o que mostrava a difícil situação econômica sul-africana (CRAVINHO, 1990, p. 14).

O embargo de armas voluntário aplicado em 1963 passou a ser obrigatório a partir de novembro de 1977, com a aprovação da Resolução 418.<sup>139</sup> Embora inicialmente a aplicação deste embargo tenha tido efeitos positivos, com a África do Sul a desenvolver a sua indústria militar, a médio prazo teve efeitos negativos. A redução da capacidade militar sul-africana, que

---

<sup>139</sup> United Nations Security Council. Resolution 418 of 4 November 1977. *South Africa*. < <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/297/01/IMG/NR029701.pdf?OpenElement> > (Acesso em 17 de janeiro de 2009).

posteriormente teve conseqüências diretas no seu envolvimento nos conflitos, particularmente em Angola e Namíbia.

Outras ações com vista ao isolamento sul-africano incluem aquelas diretamente adotadas pela ONU. A ONU declarou o período de 21 de março de 1978 e 20 de março de 1979 o Ano Internacional da Luta Contra o *Apartheid*.<sup>140</sup> Este tipo de ações, com importantes efeitos mobilizadores, continuaram nos anos seguintes, pelo que, 1982 foi declarado pela Assembléia Geral das NU, o Ano Internacional da Mobilização das Sanções Contra a África do Sul.<sup>141</sup> Estas campanhas ganharam apoios à medida em que a situação interna sul-africana se tornava cada vez mais uma causa internacional.

No início dos anos 1980, a violência passou a ser constante na África do Sul. Aos ataques feitos contra símbolos do *apartheid*, juntavam-se a violência nos Bantustões entre defensores e opositores das independências. Perante este clima de confrontação, o governo decretou Estado de emergência em 1985. Toda esta instabilidade prejudicou a África do Sul, com os investimentos estrangeiros a evitarem o país. Por outro lado, os Estados ocidentais, nomeadamente os EUA e a Grã-Bretanha, começaram a ser pressionados, pelas respectivas opiniões públicas, no sentido de condenarem a África do Sul. Esta pressão visava o “desinvestimento” e a aplicação de sanções contra a África do Sul.

Os governos da Grã-Bretanha e dos EUA resistiram à aplicação das sanções, argumentando que, sua aplicação faria com que o governo sul-africano transferisse o custo para a população negra. Mas, em outubro de 1986, o Congresso dos EUA, em oposição ao Presidente Ronald Reagan, aprovou a legislação que decretou sanções obrigatórias contra a África do Sul, nomeadamente o cancelamento de novos investimentos e empréstimos bancários, o fim das ligações aéreas e o boicote de muitas importações sul-africanas. A aprovação de leis, prevendo a dupla tributação fiscal para as companhias a operarem simultaneamente nos EUA e na África do Sul, provocou a saída em massa das empresas norte-americanas. Em agosto de 1988 foi aprovada o *Anti-Apartheid Amendments Act*, o qual obrigou todas as companhias norte-americanas a desinvestirem da África do Sul e aos residentes norte-americanos a liquidarem os seus

---

<sup>140</sup> Através da Resolução 32/105 B de 14 de dezembro de 1977 da Assembléia Geral. < <http://www.un.org/documents/ga/res/32/ares32r105.pdf> > (Acesso, 22 de maio de 2009).

<sup>141</sup> *ibid.*

investimentos em portfólio. Também nesse ano o *Investor Responsibility Research Center* anunciou que 115 multinacionais não americanas (britânicas, canadianas, francesas, alemãs e australianas) haviam desinvestido na África do Sul (BRANCO, 2003, p. 166).

Os efeitos que as sanções causaram à economia sul-africana e a política do regime do *apartheid* não deixou de ser controverso. Lipton (1991) considerou que, as sanções aplicadas à África do Sul eram muito limitadas, enquanto instrumento de pressão, argumentado que estas tiveram pouco efeito na economia sul-africana. Hanlon (1991), embora na mesma linha de pensamento, considera que a aplicação desempenhou um papel importante para forçar o governo sul-africano a enveredar pela via negocial. Este autor defende ainda que foram fatores conjunturais, combinados com a aplicação prolongada das sanções que surtiram efeitos negativos à economia sul-africana. No plano político, para este autor, as sanções tiveram um papel relevante na medida em que possibilitaram a independência da Namíbia e forçaram o governo minoritário a aceitar negociações na própria África do Sul.

Para Branco (2003) a aplicação de sanções à África do Sul teve, no primeiro momento, efeito positivo o de promover a substituição de importações. No entanto, com o passar de tempo a sua aplicação criou distorções econômicas, retirou competitividade à economia sul-africana e aumentou os custos com as importações e exportações, por causa do recurso aos intermediários. Branco, considera que a aplicação das sanções no combate internacional ao *apartheid*, só não foi bem mais eficaz devido aos Estados ocidentais que embora tenham condenado o *apartheid*, na prática continuavam a manter relações comerciais com a África do Sul. Tanto que, para este autor, mesmo as campanhas de desinvestimento não eram efetivas. Ao afirmar-se que determinada empresa pretendia desinvestir na África do Sul, a idéia com que se ficava era que ela iria cessar as suas atividades, forma mais radical de desinvestimento, sendo que a maior parte dos casos, não se passava para além de uma pequena diminuição dos investimentos. Mesmo no caso da cessação das atividades, os interesses das companhias que abandonavam o país eram vendidos a preços baixos a investidores sul-africanos que obtinham uma importante margem de lucro. Mas, Hanlon (1991, p. 337) lembra que, as sanções foram cruciais ao providenciar uma pressão extra ao regime do *apartheid*, o que levou a tendência negocial.

De fato, entre 1985 e 1988 assistiu-se a uma escalada de conflito na região, cujo marco decisivo foi a batalha de Cuito Cuanavale.<sup>142</sup> A falta de resultados concretos para ambas partes, levou com que surgisse a possibilidade do conflito ser resolvido fora do campo de batalha. Do lado sul-africano, as dificuldades em manter o esforço militar em Angola eram crescentes, não só pela crise financeira do país, mas também pelas conseqüências das sanções e o aumento da contestação interna. Do lado angolano, as mesmas dificuldades eram sentidas apesar do forte apoio soviético e cubano. Perante este cenário, a *Linkage Politics*, enquadrada na *Constructive Engagement*, defendido pelos EUA, foi recuperada e que levou ao início das negociações.

Iniciada o processo negocial, um obstáculo levantado pela África do Sul teve a ver com o futuro do enclave de Walvis Bay, situado no meio da costa namibiana. Para África do Sul, uma eventual independência da Namíbia teria de deixar de fora este enclave, apresentando para tal reivindicação argumentos históricos.<sup>143</sup> Para além dos argumentos históricos, a argumentação sul-africana norteava-se por interesses geoestratégicos. Em primeiro lugar, o Porto de Walvis Bay era o único de águas profundas da costa da Namíbia, o que permitiria à África do Sul controlar economicamente e condicionar politicamente a Namíbia independente. Por outro lado, a existência de uma base naval e de um aeródromo militar em Walvis Bay, eram essenciais para a segurança do território sul-africano.

Num primeiro momento, a SWAPO rejeitou a hipótese de aceitar a independência da Namíbia sem Walvis Bay. Tal posição contou com o apoio do Conselho de Segurança da ONU, a qual deixou bem clara a sua posição através da Resolução 432,<sup>144</sup> na qual afirmava que Walvis Bay estava intrinsecamente ligado por laços geográficos, históricos, culturais e étnicos ao resto

---

<sup>142</sup> Esta batalha teve lugar no sudoeste de Angola em 23 de março de 1988, na qual tropas angolanas, cubanas e da SWAPO, confrontaram as tropas da UNITA apoiadas pelas sul-africanas, não havendo consenso quanto ao envolvimento dos EUA ao lado das tropas sul-africanas.

<sup>143</sup> Os sul-africanos defendiam que o enclave de Walvis Bay tinha sido criado pelos britânicos em 1878, tendo sido posteriormente anexado pela coroa britânica à Colônia do Cabo em 1884. Nesse mesmo ano, a Alemanha ao declarar o Sudoeste Africano um seu protetorado, não contestou a soberania britânica em relação a Walvis Bay. Mais tarde, quando o Sudoeste Africano foi atribuído à África do Sul pelo sistema de mandatos da SdN, os sul-africanos deixaram bem claro que o enclave não era abrangido pelo mandato. Adicionalmente, para África do Sul, a recusa em considerar o enclave parte integrante do Sudoeste Africano, enquadrava-se também no cumprimento do princípio da OUA sobre a intangibilidade das fronteiras coloniais.

<sup>144</sup> Resolução 432 de 27 de julho de 1978, do Conselho de Segurança da ONU. <<http://www.un.org/documents/sc/res/1978r432e.pdf>> (Acesso em 23 de fevereiro de 2009).

do território. Nessas condições, uma independência da Namíbia nunca estaria completa sem Walvis Bay. Porém, ao perceber-se de que a África do Sul utilizava a divergência de Walvis Bay para atrasar o início do processo de transição, a SWAPO aceitou deixar temporariamente a questão da reivindicação e negociação do enclave.

Após um intenso esforço diplomático, foram assinados, a 22 de dezembro de 1988, em Nova Iorque, dois Acordos. Um, entre Angola, Cuba e África do Sul, que estabelecia aplicação da Resolução 435 a partir de 1 de abril de 1989, o qual permitiu a independência da Namíbia. A ONU envolveu-se no apoio ao processo, recuperando a idéia da criação da *United Nations Transition Assistance Group*, “Grupo das Nações Unidas Para Assistência e Transição” (UNTAG).<sup>145</sup> O segundo acordo, foi assinado entre Angola e Cuba, estabelecendo o calendário para a retirada gradual das tropas cubanas de Angola, a qual deveria estar concluída até 1 de junho de 1991.<sup>146</sup> Com a retirada das tropas cubanas, o número de efetivos militares diminuía na região, e as tropas sul-africanas retiravam-se do sul de Angola. Do outro lado, os governos de Moçambique e da África do Sul entravam em conversações - que ficaram conhecidas como Nkomati II<sup>147</sup> - gerando na região um clima de *détente*, em que os principais protagonistas iniciavam uma fase de aproximação.

Seguindo os acordos de Nova Iorque, realizaram-se eleições na Namíbia supervisionadas pela ONU, destinadas a preencher os 72 lugares da Assembléia Constituinte, a qual tinham por missão a elaboração de uma nova constituição. A vitória eleitoral coube à SWAPO de Samuel

---

<sup>145</sup> Após ter estado prevista na Resolução 435 de 1978, a UNTAG acabaria por ser criada através da Resolução 632 do Conselho de Segurança da ONU de 16 de fevereiro de 1989. A missão da UNTAG era a de apoiar o Representante Especial do Secretario Geral da ONU no esforço de garantir a independência da Namíbia. Uma das principais tarefas da UNTAG era a de criar condições para a realizações de eleições na Namíbia. United Nations Transition Assistance Group (UNTAG). < [http://www.un.org//depts/dpko/co\\_mission/untang.htm](http://www.un.org//depts/dpko/co_mission/untang.htm) > (Acesso em 22 de maio de 2009).

<sup>146</sup> A fiscalização da retirada das tropas cubanas esteve a cargo da ONU, que para efeito criou a UNAVEM. A UNAVEM foi estabelecida, a pedido dos governos de Angola e Cuba, pelo Conselho de Segurança das NU através da Resolução 626 de 20 de dezembro de 1988, o objetivo principal era monitorizar a retirada das tropas cubanas de Angola, de acordo com o previsto num acordo estabelecido entre Angola e Cuba. A retirada ficou concluída a 25 de maio de 1991, um mês antes da data prevista. United Nations Angola Verification Mission. < <http://www.un.org/depts/dpko/Missions///unavem1/unavemi.htm> > (Acesso em 22 de maio de 2009).

<sup>147</sup> Nkomati II foi marcado pelo encontro entre o Presidente Chissano de Moçambique e o Presidente P. W. Botha da África do Sul, na vila do Songo (Tete), em Moçambique. Este encontro tratou de reavivar o Acordo de Não-Agressão e Boa Vizinhança assinado em março de 1984, depois do seu fracasso.

Daniel Shafiishuna Nujoma. Na seqüência destas eleições, a Namíbia ascendeu à independência a 21 de março de 1990, com a incorporação de Walvis Bay como parte do território namibiano. No mesmo ano a Namíbia se junta à SADCC.

O sucesso do processo namibiano, para além das implicações que teve a nível regional, foi particularmente importante para a evolução dos acontecimentos na África do Sul. O modo pacífico como se procedeu o processo de transferência de poderes, e o ambiente de unidade nacional e reconciliação que sentiu a seguir à independência, constituiu um instrumento importante de influência sobre a população *africânder* sul-africana. Na esfera regional, a Namíbia vai abrir uma nova página nas relações regionais.

## **5. O Fim da SADCC e a Emergência da SADC**

Nos finais da década de 1980, o ambiente político-estratégico e económico internacional e regional, apresentou mudanças importantes que alteram o rumo dos acontecimentos na região e que tornaram-se decisivos para a inflexão da SADCC. Na esfera internacional, a primeira grande transformação foi o desanuviamento das tensões entre o Ocidente e o Leste e que tiveram impactos determinantes na região. O desanuviamento das tensões da Guerra Fria resultou no fim do engajamento conflituoso das superpotências na região, ao mesmo que permitiu a descrença na opinião pública e nos círculos políticos ocidentais, do argumento do perigo do *total onslaught*, ou seja, o hipotético domínio pela URSS, da rota do Cabo e da principal fonte de abastecimento de minerais estratégicos do Ocidente.

No âmbito regional, a evolução dos acontecimentos no plano político económico e militar contribuiu de forma decisiva para a pacificação das relações. O progressivo isolamento diplomático e económico da África do Sul, o insucesso militar em Angola permitiu o fim da política de desestabilização sul-africana, o que tornou possível a aproximação que resultou na independência da Namíbia, permitindo com que com que o diálogo adquirisse importância central. Após a independência da Namíbia, a África do Sul, perdeu o seu papel de centralidade relativamente às questões e aos atores do cenário angolano e no envolvimento nos outros Estados vizinhos. Em princípios da década de 1990, tudo apontava que as perspectivas de transição para

uma situação de paz duradoura, acompanhada com a implantação de sistemas liberal-democrático e sistemas multipartidários, em Moçambique (1992)<sup>148</sup> e Angola (1991).<sup>149</sup>

As mudanças a nível regional corriam em paralelo com as transformações no cenário internacional. Ao mesmo tempo em que ocorriam essas mudanças, a dinâmica interna da política sul-africana cedia às pressões. A nova conjuntura começou a emergir no segundo trimestre de 1988, com a assinatura dos Acordos de Nova Iorque (que levaram a independência da Namíbia), seguido das medidas anunciadas em fevereiro de 1990 pelo então Presidente sul-africano Frederik de Klerk. Nesse contexto, Nelson Mandela é liberto e o governo reconhece a legalidade do ANC. Neste mesmo período, as leis raciais são abolidas e o diálogo com os partidos outrora considerados ilegais se restabelece. Estas mudanças culminaram, a nível interno da África do Sul, com as eleições multirraciais e que levaram Nelson Mandela ao poder.

Ao mesmo tempo em que o governo sul-africano operava mudanças com vista ao desmantelamento do *apartheid*, economistas, acadêmicos, políticos, planejadores dos Estados da SADCC, trabalhavam no sentido de refletir o futuro da cooperação regional pós-*apartheid*. Ou seja, que futuro para SADCC, com o fim do *apartheid*? Havia uma grande expectativa de que a África do Sul pós-*apartheid* se juntasse a SADCC, mas o problema central era como o Estado poderia se juntar a uma organização em que os seus objetivos se definiam em função desse Estado?

Sobre esta questão, Valigy (1989, pp. 33, 34) destacava na sua análise o problema de privilegiar a oposição à África do Sul em detrimento da definição dos objetivos próprios da região. Ou seja, para este autor, a meta de desenvolvimento não deveria se definir em termos de um Estado. Além disso, a falta de capacidade própria de investimentos apontava como problema

---

<sup>148</sup> Em Moçambique, o governo, para além de ter procedido a reformas que concorreram para a mudança da constituição e estabelecimento de bases para a reconciliação nacional, entrou em conversações com a RENAMO, tendo-se acordado um cessar fogo parcial nos corredores econômicos do Limpopo e da Beira, criando-se possibilidade de se alcançar um cessar fogo geral que tornou possível as negociações e o Acordo de Paz em 1992.

<sup>149</sup> No caso de Angola, com a mediação de Portugal, o governo angolano e a UNITA, levaram a cabo conversações em que se registraram importantes progressos, abrindo-se esperança de um acordo entre o governo e a UNITA. Em 1991 as negociações entre a UNITA e MPLA culminaram com os Acordos de Bicesse que levaram a convocação das primeiras eleições em 1992. A UNITA não aceitou as eleições e retornou a guerra. As tentativas seguintes de pacificação foram marcadas pelos acordos de paz de Lusaka, de 1994 e o seu fracasso; e finalmente, o acordo de paz de Luena em abril de 2002, que traduziu a derrota militar da UNITA e o controle do processo de paz pelo governo do MPLA.

central num futuro onde a oposição ao *apartheid* deixasse de ser atrativo para as fontes tradicionais, provavelmente menos concentradas no objetivo de desenvolvimento e mais numa reação à África do Sul. O autor questiona também, se haveria tamanha coesão na ausência do inimigo comum?

De fato, esses questionamentos levaram com que os Estados aprofundassem o debate quanto ao futuro da SADCC. Esse aprofundamento resultou na sua reestruturação e conseqüente transformação. Tais mudanças ocorrem no sentido de não só acomodar a “nova África do Sul”, mas também, e principalmente, adaptar a região à nova realidade político-econômica internacional, embora sem abrir mão das lições de sua trajetória e origens próprias.

### **5.1.O Tratado Constitutivo da SADC**

Com as mudanças no cenário regional e internacional, os Chefes de Estado e de Governo da SADCC, reunidos em 1989, na Cimeira da SADCC, em Harare, Zimbabwe aprovaram o Comunicado Conjunto, a qual instruía o Conselho de Ministros a formalizar a SADCC por meio de um estatuto legal apropriado, tendo em conta a necessidade de substituir o Memorando de Entendimento da SADCC por um Acordo, Carta ou Tratado. O Comunicado Conjunto estabeleceu ainda que esse arranjo legal tivesse que estar pronto para assinatura até a próxima Cimeira em 1990.<sup>150</sup> Porém, somente em agosto de 1992, em Winhoek na Cimeira de Chefes de Estados e de Governo da SADCC foram aprovados a Declaração “*Toward Southern Africa Development Community*” e o Tratado que legalmente dava o estatuto jurídico a *Southern African Development Community*, ou seja, o “Tratado da SADC”, que entra em vigor em 1993. Enquanto a declaração apelava à todos Estados e povos da SADC a desenvolverem uma visão de um futuro partilhado e comum, o Tratado da SADC, constituiu o acordo nuclear da SADC, com obrigações legais dos Estados membros, diferente da SADCC que tinha sido estabelecido através de uma declaração.

De Conferência transformou-se em Comunidade. Os Estados membros visionam a África Austral como uma região caracterizada pela paz, boa vizinhança e tranqüilidade, e onde as nações tenham maior crescimento econômico e seus cidadãos gozem de prosperidade duradoura como um direito humano fundamental. Apesar de existir afinidades históricas, culturais, sociais,

---

<sup>150</sup> SADC. *Communique from the 1989 SADC Summit*. 25 de agosto de 1989, Harare, Zimbabwe.

problemas comuns, o processo de integração na SADC está baseado cinco princípios fundamentais: i) igualdade soberana de todos Estados membros; ii) solidariedade, paz e segurança; iii) direitos humanos, democracia e Estado de direito; iv) equidade, equilíbrio e benefício mútuo; e v) resolução pacífica das disputas. É em conformidade com estes princípios que a integração se norteia.

Ao longo dos anos, o Tratado da SADC foi sofrendo emendas, já previstas no próprio texto. Em termos de objetivos o Tratado da SADC estabeleceu:

- i) Promover o crescimento econômico sustentável e equitativo e o desenvolvimento socioeconômico que irá garantir o alívio da pobreza com o objetivo final da sua erradicação, melhorar o padrão e a qualidade de vida dos povos da África Austral e apoiar os socialmente desfavorecidos, através da integração regional;
- ii) Promover os valores políticos comuns, sistemas e outros valores que são transmitidos através de instituições que são democráticas, legítimas e eficazes;
- iii) Consolidar, defender e manter a democracia, a paz, a segurança e a estabilidade;
- iv) Promover desenvolvimento auto-sustentado com base na auto-suficiência coletiva e a interdependência dos Estados membros;
- v) Attingir a complementaridade entre as estratégias nacionais e regionais e programas;
- vi) Promover e maximizar o emprego produtivo e utilização dos recursos da região;
- vii) Attingir a utilização sustentável dos recursos naturais e a proteção eficaz do ambiente;
- viii) Reforçar e consolidar as longas afinidades históricas, sociais e culturais e as relações entre os povos da região;
- ix) Combater o HIV/AIDS e outras doenças transmissíveis ou mortais;
- x) Assegurar que a erradicação da pobreza é abordada em todas as atividades e programas da SADC; e
- xi) Integrar o gênero no processo de construção da comunidade.

Para alcançar esses objetivos, o Tratado requer que a SADC:

- i) Harmonize as políticas sócio-econômicas, políticas e os planos dos Estados membros;

- ii) Encoraje o povo da região e as instituições regionais a tomar iniciativas para o desenvolvimento de laços econômico, social e cultural em toda a região e para participarem plenamente na implementação dos programas e projetos da SADC;
- iii) Crie instituições e mecanismos apropriados para a mobilização dos recursos necessários para a execução dos programas e operações da SADC e suas instituições;
- iv) Desenvolva políticas que visem a eliminação progressiva dos obstáculos à livre circulação de capitais e de trabalho, de bens e serviços, e dos povos da região em geral, entre os Estados membros;
- v) Promova o desenvolvimento dos recursos humanos;
- vi) Promova o desenvolvimento, transferência e domínio da tecnologia;
- vii) Melhore a gestão e o desempenho econômico através da cooperação regional;
- viii) Promova a coordenação e a harmonização das RI dos Estados membros;
- ix) Assegure a compreensão internacional, cooperação e apoio, e mobilizar o fluxo de recursos públicos e privados para a região; e
- x) Desenvolva outras atividades em que os Estados membros possam decidir, em prol dos objetivos do tratado.<sup>151</sup>

O Tratado da SADC (com as novas emendas) estabeleceu a criação de instituições regionais, as quais se encontram todas em pleno funcionamento, nomeadamente:

- i) *Cimeira de Chefes de Estado e de Governo* – constitui a instância máxima da organização. A Cimeira é a última instituição fazedora de políticas, com a responsabilidade de orientar a política e controlar as funções da comunidade. Reúne-se ordinariamente uma vez por ano. Durante a Cimeira, o presidente cessante passa o poder ao vice, e um novo vice é eleito para presidir no ano seguinte;
- ii) *Troika* – a *Troika* consiste em presidentes anteriores, atuais e futuros da SADC, os quais asseguram a implementação de tarefas e decisões, bem como provisão de

---

<sup>151</sup> N.ºs. 1 e 2 do Artigo 5 do Tratado da SADC.

orientação de políticas para as instituições da SADC no período entre as cimeiras regulares da SADC. O sistema da *troika* opera ao nível da Cimeira de Chefes de Estado e também ao do Órgão de Cooperação Política, de Defesa e Segurança, do Conselho de Ministros e Funcionários do Comitê Permanente;

- iii) *Órgão de Cooperação Política, de Defesa e Segurança* - Este órgão foi criado em 28 de junho de 1996, em Gaborone, e constitui a sucessora dos ELF. EM 2001, foi adotado o Protocolo sobre a Cooperação nas Áreas da Política, Defesa e Segurança, que cria o quadro legal em que o órgão exista e opere. Esta nova instituição foi criada com o objetivo geral de promover a paz e a segurança da região;
- iv) *Conselho de Ministros* – Os ministros de cada Estado membro reúnem-se em Conselho, geralmente dos Ministérios das Relações Exteriores e Desenvolvimento Económico, Plano ou Finanças. O Conselho é responsável pela supervisão e monitoria das funções e desenvolvimento da SADC, e de assegurar que as políticas sejam devidamente implementadas, bem como de fazer recomendações à Cimeira de Chefes de Estados. O Conselho reúne-se antes da Cimeira e pelo menos numa outra oportunidade durante o ano, e é presidida pelo país que detém a presidência da SADC;
- v) *Comitê Integrado de Ministros* - Esta é uma nova instituição visando assegurar orientação apropriada das políticas, coordenação e harmonização de atividades transversais. É constituído por pelo menos dois ministros de cada Estado membro e presta contas ao Conselho de Ministros;
- vi) *Comitê Permanente dos Oficiais Seniores* – consiste num Secretário Permanente ou um funcionário de nível equivalente de cada Estado membro. Este comitê é essencialmente técnico, de aconselhamento ao Conselho de Ministros e reúne-se antes deste Conselho, sob a presidência do mesmo país em frente da SADC. O Comitê Permanente atua como assessor técnico do Conselho ao qual também se reporta. Os membros do comitê têm responsabilidade dupla, pois também são pontos de contato;
- vii) *Secretariado* - constitui a principal instituição executiva da SADC, e é responsável pelo planeamento estratégico, coordenação e gestão dos programas

da SADC, e implementação do plano estratégico regional. O Secretariado organiza e administra as reuniões da SADC e é responsável pela administração geral e financeira da comunidade, com a sua sede em Gaborone, Botswana. O funcionário sênior é o Secretário Executivo que é nomeado pela Cimeira de Chefes de Estado e de Governo;

- viii) *Tribunal* – O Tribunal da SADC é responsável por assegurar a aderência e interpretação das provisões do tratado e instrumentos subsidiários e arbitrar disputas quando trazidas ao organismo;
- ix) *Comitês Nacionais da SADC* – Estes Comitês são compostos por parceiros chave provenientes do governo, setor privado e sociedade civil nos Estados membros da SADC. A sua função principal é providenciar subsídios ao nível nacional na formulação de políticas, estratégias e planeamento regionais, bem como de coordenar e orientar a implementação ao nível nacional. Os comitês são também responsáveis pela iniciativa de projetos.

O Tratado da SADC prevê ainda que outras instituições possam ser estabelecidas conforme necessário. Apesar da SADC possuir uma estrutura bem mais sólida que a sua antecessora, permaneciam críticas quanto ao seu carácter descentralizado de operacionalização e das suas atividades, a maior parte das reuniões e órgãos careciam de qualquer poder decisório, em prerrogativa sempre da Cimeira de Chefes de Estado e de Governo. Estas críticas têm levado a freqüentes reestruturações ou ajustamentos, algumas das quais ainda em curso.<sup>152</sup>

A implementação do Tratado da SADC é atribuída aos protocolos setoriais, considerados cruciais para o alcance dos objetivos da organização. Nesse âmbito, os Estados celebram

---

<sup>152</sup> Inicialmente a SADC operava através de setores cuja coordenação cabia a cada Estado membro. Os Estados membros argumentavam que era uma forma de cada Estado sentir-se responsável perante a organização. Cada Estado coordenava o setor que possuía vantagens comparativas e cabia a ele a promoção de desenvolvimento e cooperação nesse setor. Críticos desta abordagem (parceiros e doadores) argumentavam que havia dispersão de esforços e recursos, não havia a maximização dos fundos doados pelos parceiros e os setores não tinham a mesma dinâmica. Por isso era necessário encontrar mecanismos de racionalizar a agenda, estruturas e setores e centralizar a coordenação seguindo o modelo da UE. Isto daria também poderes ao Secretariado para decidir sobre as melhores estratégias de integração. Assim, em 1999 em Maputo decidiu-se pela reestruturação que culminou com a abolição dos setores e a criação dos *clusters*, coordenados pelo Comitê Integrado de Ministros e pelo Comitê Ministerial do Órgão, servidos por direções baseadas no Secretariado.

protocolos em várias áreas de cooperação que definem o escopo e objetivos, bem como mecanismos institucionais para cooperação e integração. Estes protocolos são aprovados pela Cimeira de Chefes de Estados sob a recomendação do Conselho de Ministros, sendo que cada protocolo fica aberto a assinatura e ratificação por cada Estado membro. Desta forma, este transforma-se em um documento legal, em todos Estados que concordem, e ficam obrigados a ajustar seus dispositivos legais em concordância com o documento, seguindo os princípios do Direito Internacional relativo aos tratados internacionais. O protocolo entra em vigor trinta dias depois da ratificação por maioria de dois terços dos Estados membros e é apenas válida aos Estados membros signatários. Após a entrada em vigor o Estado membro pode fazer parte deste apenas através da adesão.

Até a presente data, vários protocolos foram aprovados, estes incluem protocolos de: combate ao ilícito de droga; contra a corrupção; controle de armas de fogo, munições e outros materiais relacionados; cultura, informação desporto; gênero e desenvolvimento; educação e treinamento; energia; extradição; facilitação do movimento de pessoas; pescas; florestas; saúde; imunidades e privilégios; assuntos jurídicos; mineração; auxílio judiciário mútuo em matéria penal; cooperação política, defesa e segurança; cursos de água compartilhados (revisto); turismo; comércio; transportes, comunicações e meteorologia; tribunal e regras de procedimento; conservação de vida selvagem e a execução da lei. Esses protocolos providenciam uma base política legal com vista a desenvolver e lograr os objetivos regionais. O Protocolo Comercial constitui o mais significativo, uma vez que constitui o núcleo da agenda de integração, sendo considerado crucial para o sucesso da SADC.

## **5.2. A Nova Agenda da SADC: Prioridades**

A transformação da SADCC em SADC através do Tratado de 1992 é um exemplo primordial que demonstra como a África Austral reconheceu as mudanças em vários níveis e tomou passos adiante para ajustar-se a essas mudanças. A declaração que precede o Tratado da SADC contém um breve panorama e análise de novas oportunidades e demandas levantadas pelas mudanças na região e no ambiente internacional e que constituíram-se como justificativa e motivação para uma cooperação mais estreita e propósitos de construção de uma comunidade. A

globalização econômica com a sua ênfase na liberalização econômica, a tendência da formação de blocos e a globalização das finanças e produção jogou um papel decisivo na transformação da SADC em que poderia, pelo mesmo em termos teóricos, concentrar na integração regional, ao invés da cooperação regional que caracterizava a SADCC.

Por outro lado, a ocorrência de uma onda de democratização acompanhada com os programas de ajuste estrutural do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), contribuíram para o estabelecimento da SADC. De fato, a relativa estabilidade política e os regimes dos Estados da região, se comparado aos demais Estados da África, após a década de 1990, consistem em Estados constitucionalmente democráticos (Angola, Zâmbia, Malawi, Moçambique, Botswana, Swazilândia, África do Sul e Ilhas Maurícias, Zimbabwe e Namíbia, Ilhas Seychelles e RDC) representando, de fato, enorme avanço e constituindo fatores cruciais para o melhor concerto regional. Mas, o debate se tais evoluções refletem uma tendência de longo prazo esta longe de terminar. É necessário destacar que essa estabilidade regional não é suficiente para caracterizar democracia ou estabilidade política já que situações de instabilidade políticas como caso do Zimbabwe, Madagáscar e RDC têm persistido minando essa convergência regional.

Apesar de persistiram certas incertezas quanto ao maior concerto regional, ficou claro que o período da década de 1990 inaugura-se uma nova fase da cooperação e integração na SADC. Diferente da SADCC que foi motivada por fatores políticos e de segurança, a SADC vai se moldar mais de acordo com a nova conjuntura econômica internacional e de acordo com os novos desafios regionais, continentais e internacionais. O crescimento econômico e desenvolvimento inseridos dentro do paradigma marcadamente neoliberal tornaram-se a nova força motriz ideológica que governou as decisões da SADC rumo a integração regional. Na segunda metade da década de 1990 e princípios do ano 2000, a SADC alarga-se (ao acolher novos membros) e adota importantes políticas com vista ao aprofundamento da integração.

*“the key driver for development  
and deeper integration within the SADC over next 15 years is  
market integration”  
Aziz Pahad, 2006*

## **CAPÍTULO 3 - A SADC RUMO A INTEGRAÇÃO: DO APROFUNDAMENTO À SUA INSERÇÃO NO CONTEXTO AFRICANO**

### **1.A SADC Pós-Apartheid**

O período da década de 1990 foi marcado por mudanças no seio da SADC, cujas medidas concretas se basearam na sua transformação e reestruturação. Para além de que, neste período os membros aumentaram de 9 para 14, com adesão da Namíbia, em 1990, da África do Sul em 1994, das Maurícias, em 1995, e das Seychelles e RDC, ambos em 1997. A inclusão da RDC na SADC seguiu mais a critérios de ordem econômica e estratégica, embora haja quem inclua a RDC dadas as tradições ligações da zona mineira do Katanga com os portos situados em Estados do sul do continente como caso específico do Porto de Lobito em Angola. Igualmente a inclusão da Tanzania segue mais a critérios de ordem histórica, política e estratégica que com critérios de ordem econômica, havendo opiniões que consideram este Estado como pertencente à África Oriental, região com a qual mantêm relações econômicas mais intensas (CARDOSO, 1994).

Dentro deste quadro de alargamento da SADC, especial atenção foi dada a África do Sul, por ela constituir o peso econômico regional e por ter sido o centro da gravitação das relações regionais nas últimas décadas. A África do Sul constitui a economia dominante da região, seu PIB em 1990 foi quase quatro vezes maior do que o resto do total da região, adquiria 7% dos produtos da região e produzia 30% das mercadorias importadas da região. A sua economia é a mais sofisticada e diversificada da região (HENTZ, 2005, p. 1). A inclusão da África do Sul na SADC representou desafios fundamentais na dinâmica das relações políticas, econômicas e de segurança. A África do Sul saiu de adversário para tentar ocupar um lugar de destaque na SADC, o que criou novos constrangimentos na dinâmica da cooperação e integração.

#### **1.1.O Papel da África do Sul na SADC**

A partir dos anos 1990, o debate sobre o papel de uma “nova África do Sul” na região acentuou-se. A nível interno da África do Sul, o governo do ANC enfrentava desafios

fundamentais, que de princípio representavam novas limitações na sua atuação regional. Para a SADC a questão que se colocava era como a “nova África do Sul” dirigiria as relações com os Estados vizinhos e dentro da SADC, particularmente? Havia no geral um otimismo quanto a adesão e o papel sul-africano na SADC, esse otimismo foi expresso na Cimeira de Chefes de Estado e de Governo da SADCC em 1990 em que os Chefes de Estado indicavam que, a expectativa de uma África do Sul pós-*apartheid* na região era:

(...) to fill the role of present co-operating partners through the provision of aid and investment capital to SADCC member states.<sup>153</sup>

Embora houvesse otimismo por parte da SADC quanto ao papel de impulsionador de desenvolvimento que seria desempenhado pela África do Sul, nos primeiros anos da sua atuação pós-*apartheid*, a nova África do Sul não rompeu completamente com os interesses econômicos do anterior regime.<sup>154</sup> Para Hentz (2005, p. 3) o novo governo do ANC, que chega ao poder com a eleição de Nelson Mandela em abril de 1994,<sup>155</sup> tinha que equilibrar entre as exigências de uma poderosa elite econômica que havia sido enriquecida pelo *apartheid* e daqueles que foram por ela vítimas, o que representava desafios fundamentais para o governo.

De acordo com Davies (1993) a questão da cooperação regional e integração pós-*apartheid* tem de ser vista a partir de dois planos de fundo, em primeiro lugar, de uma crise estrutural no padrão de interação regional estabelecido durante o período do *apartheid*, e em segundo lugar de uma contra tendência decorrente da redução das barreiras políticas para a África do Sul se re-engajar com a região. Para Davies todas as maiores forças na África do Sul

---

<sup>153</sup> Citado por Leistner (1992, p. 7).

<sup>154</sup> Algumas evidências deste “não rompimento” são ilustradas na análise de Döpcke (1998), onde menciona a existência de um “pacto de elites” durante o período de transição sul-africana.

<sup>155</sup> Na década de 1990 as negociações para o processo de transição encontravam-se no seu estágio mais avançado, o ANC, sob liderança de Nelson Mandela, assume a maioria no parlamento após as eleições de 1994. Antes das eleições a África do Sul foi liderada por um Governo de Unidade Nacional, que contava com a presença de vários partidos, onde se incluía também o Partido Nacional Africânder. As inevitáveis diferenças no seio do Governo de Unidade Nacional levaram a saída do Partido Nacional Africânder, deixando o ANC a atuar como partido governista, apesar de ainda em conjunto com forças importantes, como o caso do Partido Comunista e o *Inkhata Freedom Party*. Nas segundas eleições, o ANC sai vitorioso com cerca de dois terços dos votos, colocando Thabo Mbeki na presidência.

pareciam concordar que o período pós-*apartheid* devia possibilitar algumas formas de cooperação mais próxima e integração econômica entre todos os Estados da África Austral incluindo a África do Sul.

A nível interno as percepções sobre que modelo de cooperação ou integração a África do Sul deveria seguir com os vizinhos diferia amplamente. Enquanto a minoria branca, e muito mais o setor corporativo viam o futuro da cooperação regional numa perspectiva não mais do que o retorno as velhas relações econômicas anteriores da década de 1970, a nova onda democrática emergente e liderada pelo ANC era mais otimista quanto à cooperação e integração na região. O ANC foi claro e consistente quanto às prioridades da política externa e as relações regionais. Nas suas declarações atribuía especial atenção e prioridade a SADC e aos Estados vizinhos. Nos documentos de discussão sobre política externa da década 1990, o ANC enfatizava que:

The region sustained us during our struggle and our destiny is intertwined with the region; our peoples belong with each other. Southern Africa is, therefore, a pillar upon which South Africa's foreign policy rests. (...) Closer regional co-operation and economic integration after apartheid will benefit the entire region. Defining the terms, conditions and principles on which this should be constructed, is of fundamental importance.<sup>156</sup>

Consciente das relações econômicas desiguais com os Estados vizinhos, as declarações do ANC não deixaram dúvidas de que a África do Sul pós-*apartheid* pretendia eliminar esta assimetria, bem como a geopolítica da era do regime do *apartheid*. O ANC definia como objetivos básicos na região, uma cooperação intensiva com os Estados vizinhos, integração econômica da região e a reconstrução da África Austral. Sendo que, a nova ordem regional se basearia em igualdade, ou seja:

“The construction of a new regional order will be a collective endeavour of all the free peoples of Southern Africa and (...). A democratic South Africa should therefore explicitly renounce all hegemonic ambitions in the region. It should resist all pressure to become the ‘regional power’ at the expense of the rest of the sub-continent; instead, it

---

<sup>156</sup> ANC. *Foreign Policy in a New Democratic South Africa: A Discussion Paper, October 1993*. African National Congress, Department of International Affairs, Johannesburg, 1993; e ANC. *Foreign Policy Perspective in a Democratic South Africa*. African National Congress, Department of International Affairs, Johannesburg, 1994. Também em <<http://www.anc.org.za/ancdocs/policy/>> (Acesso em 20 de outubro de 2009).

should seek to become part of a movement to create a new form of economic interaction in Southern Africa based on principles of mutual benefit and interdependence”.<sup>157</sup>

Por seu turno, o Presidente Nelson Mandela enfatizava esta posição ao declarar que:

Southern Africa will (...), only prosper if the principles of equity, mutual benefit and peaceful cooperation are the tenets that inform its future. (...) Democratic South Africa will, therefore, resist any pressure or temptation to pursue its own interests at the expense of the subcontinent. We are sensitive to the fact that any program that promotes greater cooperation and integration in Southern Africa must be sensitive to the acute imbalances in existing regional economic relations. Any move toward a common market or economic community must ensure that industrial development in the entire region is not prejudiced. It is essential therefore that a program to restructure regional economic relations after apartheid be carefully calibrated to avoid exacerbating inequities (MANDELA, 1993, pp. 91, 92).

Ao mesmo tempo em que renunciava as políticas dos governos antecessores, o movimento democrático sul-africano emergia com uma alternativa das relações regionais que se baseava na visão de que o comércio regional e outras relações econômicas precisavam ser reestruturados como parte integral do processo de transformação do então padrão de crescimento. Esta reestruturação das relações regionais foi inicialmente visto largamente como uma questão de equidade. Em outros termos, a crítica do resto da região sobre o impacto nocivo da discrepância histórica e estrutural no desenvolvimento dos Estados e a devastação causada pela desestabilização foi vista também como oportunidade e obrigação da nova África do Sul democrática em trabalhar com os Estados vizinhos na reconstrução das relações numa base mais equitativa. Existia também um reconhecimento de que a África do Sul não poderia esperar crescer e desenvolver enquanto os Estados vizinhos ficavam estagnados.

A reconstrução das relações econômicas regionais numa nova base foi também assumida como uma componente essencial para a nova estratégia de crescimento, que para Davies (1993, p. 81) assumiria uma visão mista entre “*growth through redistribution*” e “*redistribution through growth*” tanto no plano doméstico, como no plano regional. Era também importante que a África do Sul desenvolvesse estratégias de crescimento e desenvolvimento em conjunto com os seus vizinhos para enfrentar os problemas econômicos e sociais, como também os resultados

---

<sup>157</sup> ANC. *Foreign Policy in a New Democratic South Africa: A Discussion Paper, October 1993*. African National Congress, Department of International Affairs, Johannesburg, 1993. Também em <<http://www.anc.org.za/ancdocs/policy/>> (Acesso 20 de outubro de 2009).

negativos dos programas de ajuste estrutural. No sentido de que, era impossível reconstruir a economia sul-africana isolada dos seus vizinhos. Tornava-se imprescindível, portanto, participar em fóruns multilaterais de desenvolvimento como a SADC. Foi na base desta nova postura política que o seu papel sul-africano pós-*apartheid* foi concebido como de “*natural gateway*” (DAVIES, 1993) da região ou mesmo como aludia Bill Clinton “*South Africa can be a beacon of economic development and prosperity for all Southern Africa*”.<sup>158</sup> Este papel da África do Sul era visto numa perspectiva de comércio exterior e na atração de investimento externo para a região. O desenvolvimento relativo da economia sul-africana na região constituiria uma porta de entrada, facilitaria as transferências econômicas, tecnológicas, financeiras do Norte para o Sul e atração de investimentos externos.

Durante o período de transição sul-africana, um debate mais amplo sobre que tipo de integração seria apropriado para uma África Austral pós-*apartheid* se consolida no seio da SADC. Estudos da então SADCC sobre esta temática tinham identificado três perspectivas de cooperação e integração regional:

- i) O comércio neoclássico ou uma perspectiva de integração do mercado focando a remoção de barreiras ao comércio intra-regional e a criação de uma sucessão linear duma área de comércio preferencial, Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum e uma União Econômica ou comunidade;
- ii) A perspectiva neofuncional ou integração através de projetos de cooperação. A cooperação por meio de projetos tinha em vista superar as barreiras baseadas na produção e infraestruturas para o comércio regional, que deveriam ser prioritários;
- iii) A integração na perspectiva de desenvolvimento. Enfatizava a necessidade de uma coordenação nos níveis micro e macro, envolvendo produção, infra-estruturas e comércio; a necessidade de assegurar um equilíbrio equitativo dos benefícios da integração e, em particular, complementar as medidas de liberalização comercial com medidas compensatórias e corretivas orientadas particularmente com vista aos Estados menos desenvolvidos (ØSTERGAARD, 1989; DAVIES, 1993).

---

<sup>158</sup> Citado por Hentz (2005, p. 2).

Neste debate ficou evidente que a abordagem da integração baseada no desenvolvimento surgia como preferência inicial, o que acabou endossando o modo de operacionalização setorial da então SADCC. Sendo que, desde a sua fundação até 2001, a SADC operou através de setores cuja coordenação cabia a cada Estado membro, os novos Estados que aderiram a SADC na década 1990 também foram alocados setores específicos, com a exceção da RDC e das Seychelles.<sup>159</sup>

O debate quanto ao aprofundamento da integração na SADC toma lugar num período em que o movimento democrático sul-africano mal tinha começado a aprofundar a discussão quanto ao modelo de cooperação ou integração na SADC,<sup>160</sup> embora a orientação geral do ANC não diferisse da linha da SADC, a de tentar construir uma maior cooperação e integração com base no longo prazo, a transformação estrutural, construção de consenso com os parceiros e que tivesse uma perspectiva de desenvolvimento mútuo.

De acordo com Davies (1996, p. 27), havia dois tipos de expectativas quanto à adesão sul-africana aos organismos regionais, por um lado, a de que o evento fosse catalisador, conduzindo o processo de cooperação e integração regional e, por outro, a visão de que a preocupação com os problemas internos levariam à desconsideração dos temas regionais, sem um esforço sério do governo sul-africano para contribuir com o programa regional. Segundo avança Davies, tornou-se evidente que, após dois anos, nenhuma destas expectativas se concretizou. Em outros termos, a adesão sul-africana na SADC e a sua atuação prática demonstrou “brecha entre princípios políticos e morais de um lado, e a realidade de outro” (DÖPCKE, 1998). A África do Sul avançou no que Döpcke denominou “geo-economia da era de Klerk”, sem muita consideração aos interesses econômicos dos restantes Estados. Desta feita, pautou por uma ofensiva comercial na região que causou muita preocupação nos Estados da

---

<sup>159</sup> No quadro da distribuição setorial aos novos Estados da SADC, a Namíbia coordenou os setores de pesca, recursos marinhos e assuntos jurídicos, a África do Sul coordenou os setores das finanças, investimento e saúde. A coordenação setorial envolvia a proposta de políticas, estratégias e prioridades, e os projetos para inclusão no programa setorial, acompanhamento dos progressos e apresentação de relatórios. Esta forma de operacionalização foi posteriormente modificada com a reestruturação do *modus operandi* da SADC iniciada em 1999.

<sup>160</sup> Uma abordagem mais aprofundada do debate interno na África do Sul sobre a integração na SADC é encontrado em Hentz (2005).

SADC, especialmente o Zimbabwe, cujas indústrias secundárias se sentiram expostas a uma concorrência desleal por parte das indústrias sul-africanas.

Esta ofensiva econômica sul-africana deu-se devido a maior abertura proporcionada pelos Estados africanos. De fato, com a libertação de Nelson Mandela e do início das negociações constitucionais na África do Sul, os Estados africanos abriram seus mercados para África do Sul. A economia sul-africana afetada pelo isolamento e pelas sanções internacionais, caracterizava-se pelo crescimento negativo e uma taxa de desemprego de cerca de 35%, estes fatos levaram com que respondesse com bastante vigor a abertura econômica proporcionada pelos Estados africanos. Como resultado, entre 1987 e 1995, as exportações sul-africanas para o resto da África subiram de 4%, em 1987 e 9,1% em 1992, e para 13% em 1995 do total das exportações. O principal destino deste comércio era o Zimbabwe, onde de 1990 à 1996 o total das importações provenientes da África do Sul cresceu de 19% para 38% respectivamente (DÖPCKE, 1998, pp. 149, 150).

A retomada das relações comerciais com África Austral incluiu também Moçambique. Após a desregulamentação do comércio e a privatização das empresas públicas, o governo moçambicano efetuou reestruturações que demandavam investimentos estrangeiros, o que levou a uma maior abertura das relações comerciais com a África do Sul. Sendo que, entre 1992 e 1994, as exportações sul-africanas para Moçambique subiram em 42%, tornando Moçambique o segundo parceiro comercial sul-africano mais importante em África, fora da SACU. Para além de beneficiar-se do comércio com Moçambique, a África do Sul obteve uma parcela significativa da assistência financeira internacional a Moçambique, entrando no país para a reconstrução nacional pós-guerra. O capital sul-africano deslocou-se, além dos setores de serviços, para outros como, o hoteleiro, mão-de-obra. As empresas sul-africanas adquiriram amplos contratos para a construção de infra-estruturas como estradas, pontes, aeroportos, incluído a desminagem, fortes investimentos nos Corredores de Desenvolvimento, construção de oleodutos, ferrovias e rodovias, modernização dos portos. Em outros Estados da região a África do Sul atuava nos mesmos padrões. A África do Sul importava menos dos seus parceiros comerciais africanos, resultando num alto superávit comercial em relação ao resto da África. A título de exemplo, a África do Sul exportava 50 vezes mais para Tanzânia, 39 vezes mais para Uganda e 20 vezes mais para o Quênia do que importava desses Estados (BELLUCCI, 2007, pp. 177, 178; DÖPCKE, 1998, p. 151).

Esta atuação sul-africana, nos princípios dos anos 1990, caracterizou-se por não reciprocidade com os Estados vizinhos, particularmente no que se refere ao intercâmbio comercial. Os ganhos da atuação econômica sul-africana eram atribuíveis à sua política econômica regional que combinava a promoção e o incentivo à exportação - principalmente através do *General Export Incentive Scheme*, “Sistema de Incentivos à Exportação Geral” (GEIS) - com fortes elementos de protecionismo do mercado nacional.<sup>161</sup> Em paralelo a política sul-africana, muitos Estados africanos encontravam-se sob pressões do BIRD, do FMI e da Organização Mundial do Comércio (OMC) no sentido de liberalizar os seus regimes de comércio e abertura dos seus mercados, privatizações, medidas até certo ponto inseridas nos programas de ajuste estrutural.

Desta atuação sul-africana, resultou em conflitos comerciais, que particularmente opunham a África do Sul e os Estados industrialmente mais avançados da região de outro, com alguma particularidade entre África do Sul e o Zimbabwe e África do Sul e a Zâmbia, mas com maior incidência as tensões com o Zimbabwe. A Zâmbia achava que estava sendo tratada injustamente pelas políticas econômicas sul-africanas e pretendia concluir um acordo bilateral com a África do Sul. A relação entre a África do Sul e o Zimbabwe encontrava-se num clima muito mais tenso devido ao término do Acordo Comercial, em 1992.

As tensões comerciais entre a África do Sul e Zimbabwe têm origem histórica. Emergem quando o Zimbabwe não mais aceitou o papel histórico de mercado natural dos produtos sul-africanos e manifestou interesse no desenvolvimento de uma indústria secundária que se concretizou nos anos 1930. O resultado foram as longas negociações envolvendo os dois Estados e que levaram a conclusão do Acordo Aduaneiro de 1935, que concedia o acesso preferencial ao mercado sul-africano, sob um sistema de quotas, para certos produtos do Zimbabwe em troca de concessão de tarifas aduaneiras preferenciais para produtos industrializados sul-africanos exportados para o Zimbabwe.

Em 1964, foi assinado um acordo de comércio preferencial entre os dois Estados (posteriormente renovado em 1969). A conclusão deste acordo, aliado as repercussões das sanções internacionais contra o Zimbabwe (então Rodésia) em 1965, devido a proclamação

---

<sup>161</sup> Uma das evidências de protecionismo sul-africano neste período foi, de acordo com Hentz (2005, p. 92), a criação do Sistema de Incentivos à Exportação Geral em 1990. Este sistema substituiu os incentivos às exportações adotados em 1980.

unilateral da independência pelo regime de Ian Smith, fez com que o comércio entre África do Sul e Zimbabwe se fortalecesse. Mais tarde, em 1981, com o governo de Robert Mugabe no poder, o governo sul-africano cancelou o acordo comercial que mantinha com Zimbabwe. Depois de um esforço político, o Zimbabwe conseguiu renegociar mais uma prorrogação do acordo. As tensões comerciais voltam à tona quando o acordo de 1964 é denunciado pela África do Sul em 1992. O governo sul-africano publicamente declarou a sua intenção de renegociar o acordo, mas, na prática, empregou diversas estratégias para retardar a renegociação, inibindo assim a sua conclusão.<sup>162</sup> O resultado prático para o Zimbabwe foi o encarecimento das suas exportações, e da parte sul-africana verifica-se a prática de protecionismo contra uma variedade de produtos zimbabweanos, sobretudo as exportações da indústria têxtil e de vestuário. O protecionismo sul-africano de um lado e a ofensiva exportadora de outro, afetaram a economia zimbabweana, o que provocou certa indignação por parte do governo de Robert Mugabe. Robert Mugabe chegou a referir que:

“South Africa cherishes the notion that because it is the most developed country in the region it can use other SADC countries as receptacles for its good while protecting its own industries”.<sup>163</sup>

O Zimbabwe e Zâmbia levantaram o assunto na Cimeira de Chefes de Estado e de Governo da SADC em 1996, acusando a África do Sul de promover *dumping* e de subsidiar suas mercadorias. A África do Sul foi criticada pela sua atuação na região. Em certa medida, os atrasos em lidar adequadamente com estas preocupações, contribuiu muito para percepções de desconfiança das intenções sul-africanas na região. Estas tensões comerciais ditaram com que em 1996, se criasse o *Trade Negotiating Forum*, “Fórum de Negociação Comercial” (TNF) para lidar com negociações multilaterais e bilaterais e divergências de caráter comercial. A primeira reunião do TNF ocorreu em maio de 1996 em Dar-es-Salaam, na Tanzânia, para discutir vários aspectos comerciais bem como o *draft* do Protocolo Comercial.

A atuação sul-africana nestes primeiros anos caracterizou-se pelo baixo perfil em relação à política regional e certas tensões com Estados da região, o que até certo ponto agravou-se em

---

<sup>162</sup> Desde 1991 as negociações do acordo comercial se arrastaram, chegando ao ponto de desânimo no final de 1995.

<sup>163</sup> McGowan & Ahwireng-Obeng, 1998; citado por McGowan (2006, p. 329).

função das dúvidas sobre o compromisso daquele Estado com a integração regional. A mudança nos moldes da atuação sul-africana só começa a verificar-se em 1996 quando assume a Presidência da SADC. A África do Sul passa a assumir maior responsabilidade na organização, revoga as leis protecionistas o que possibilitou maior abertura e aceita se vincular a regulamentação e ao equilíbrio no âmbito do aprofundamento da integração regional. As divergências comerciais que eventualmente emergiam eram levadas à discussão no âmbito do TNF.

De qualquer forma, é inegável que a adesão sul-africana à SADC adicionou um valor econômico a região, por constituir a economia mais moderna da região e com mais vínculos com a economia global. Houve o incremento da área de mercado, nos recursos disponíveis, maiores oportunidades de investimentos, nova injeção de capital, de mão-de-obra técnica especializada, de técnicas de produção e aproveitamento de recursos, fatores que contribuiriam para o aprofundamento da integração. Mas, as diferenças econômicas entre a África do Sul e outros Estados não deixaram de constituir preocupação para os restantes Estados da SADC. Estas diferenças são visualizadas na Tabela 19 dos indicadores econômicos básicos, do período compreendido entre 1989 a 1994 (o período de transição sul-africana).

**Tabela 19. Estados da SADC: Indicadores Econômicos Básicos (1989 e 1994)**

País	1989					1994			
	Área	Pop. <sup>1</sup>	PIB. <sup>2</sup>	E.V. <sup>3</sup>	PIB <i>per capita</i>	Pop. <sup>1</sup>	PIB <sup>2</sup>	E.V. <sup>3</sup>	PIB <i>per capita</i>
África do Sul	1,223	35.0	80.4	62	2,456	40.4	115.0	63	2,835
Angola	1,247	9.7	7.7	46	1,047	10,7	4.1	46	384
Botswana	585	1.2	2.5	67	2,199	1.4	3.9	65	2,666
Lesotho	30	1.7	0.3	56	293	2.0	0.9	61	424
Malawi	119	8.2	1.4	48	184	9.5	1.4	46	130
Maurícias <sup>a</sup>	2	1.1	2.3	69	2,021	1.1	3.5	70	3,134
Moçambique	802	15.3	1.1	49	96	16.6	1.9	47	92
Namíbia	824	1.7	1.7	57	1,507	1.5	2.9	59	1,924
Swazilândia	17	0.7	1.7	55	961	0.8	1.1	58	1,311
Tanzania	945	23.8	2.5	49	106	28.8	3.4	52	119
Zâmbia	753	7.8	4.7	54	539	9.2	3.4	49	367
Zimbabwe	391	9.5	5.3	64	678	11.2	6.3	54	568
Total/Média	6,938	115.7	111.6	56	1,007	1.007	147.6	56	1,163

<sup>1</sup>População em milhares de quilômetros quadrados; <sup>2</sup> Produto Interno Bruto em bilhões de US\$; <sup>3</sup> Esperança de vida; <sup>a</sup> Este Estado ainda não era membro da SADC.

**Fonte:** UN Statistical Yearbook, 1996, 1999 e 2000; Human Development Report, 1993-1997, 1999 e 2000; Namburete (2002, p. 136).

A Tabela 19 indica que, no período compreendido entre 1989 e 1994, a economia sul-africana é três vezes mais que os restantes Estados da SADC juntos, o que demonstra a sua posição privilegiada. Em 1989, a África do Sul, com pouco mais de 30% da população e 18% do território da região, produziu cerca de 72% do PIB da região, tendo este valor subido para 78% em 1994.<sup>164</sup>

Para equilibrar este fortalecimento do poder econômico sul-africano, havia percepção de que as políticas, estratégias e programas de desenvolvimento econômico da região deveriam ser concebidos de forma a que todos os Estados tivessem as mesmas oportunidades de investimento, de produção, de comércio, de criação de postos de trabalho. Percebia-se igualmente que o crescimento e desenvolvimento econômico equilibrado, a estabilidade política e a segurança na região seriam difíceis de alcançar num contexto de grandes disparidades, desigualdades e de uma persistente dependência. Aliado a estes problemas constatava-se a fraca competitividade entre as economias da região.

Consciente destas desigualdades econômicas, a partir de 1994, a SADC promove novas iniciativas políticas e desenvolve programas com vista ao aprofundamento da integração. Dessas iniciativas, destaca-se o início do concerto regional para a liberalização comercial cujo culminar foi a adoção do Protocolo Comercial em 1996. Com este protocolo, os Estados da SADC previram-no como instrumento que equalizaria os ganhos econômicos na região ao mesmo tempo em que reiteravam o compromisso do aprofundamento da integração regional. As relações comerciais e os benefícios daí decorrentes foram vistas numa perspectiva de diminuir as assimetrias de desenvolvimento existentes na região, o que, mais tarde, embora sob um clima geral protecionista e defensivo os Estados aceitaram se vincular a este regime. Desse modo, a abordagem comercial e de integração dos mercados no seio da SADC ou a sua forte agenda econômica surge quatro anos mais tarde, depois do lançamento da SADC em 1992, ou seja, com a adoção do Protocolo Comercial em 1996.

Para além dos aspectos de natureza econômica, as relações regionais no âmbito da cooperação política e de segurança eram incertas. Apesar da região gozar de uma relativa

---

<sup>164</sup> Outros fatores identificados para o fraco desempenho econômico na região incluem: i) políticas pouco adequadas e insuficiências de gestão; ii) problemas da Balança de Pagamentos e a fraca base produtiva; iii) taxas de crescimento da população superiores as do crescimento da produção; iv) desequilíbrios regionais; v) ação do regime do *apartheid*.

acalmia (na segunda metade da década de 1990) em termos de conflitos interestatais, existiam tensões consideráveis que minavam a coesão regional. A questão central que minou a coesão da SADC e ocupou o discurso sobre a segurança e cooperação política na SADC foi o Órgão Político, de Defesa e Segurança da SADC estabelecido em 1996 que presentemente norteia a dinâmica das relações nas esferas política, de defesa e segurança.

## **1.2.As Relações na Esfera Política, de Defesa e Segurança**

A SADC dos anos 1980 era considerada como uma organização coesa com um alto grau de solidariedade entre os Estado membros. Esta coesão havia sido forjada nas lutas de libertação nacional e reforçada com a ofensiva sul-africana dos anos 1978 a 1989. Essas experiências criaram laços, afinidades políticas, morais e ideológicas. Porém, a partir de 1997, os laços começaram a mostrar rupturas como resultado das potenciais rivalidades intra-estatais e interestatais, muitas delas ocasionalmente abordadas nas reuniões da SADC, mas que nunca totalmente explicadas. Essas fissuras exacerbadas com a inclusão sul-africana na SADC, ameaçaram ruir com a coesão da organização.

As tensões entre os Estados da SADC emergem aquando da decisão de incluir a RDC na SADC, essa decisão fundamentava-se, ironicamente – para além das razões de natureza econômica - pelo desejo de tentar evitar uma futura exacerbação do conflito na RDC que mostrava sinais de poder extrapolar as fronteiras, embora em alguns pontos do país já se verificava essa tendência. Como resultado dos desenvolvimentos da situação na RDC nasce alianças dentro da própria SADC que se expunham como grupos diferentes e divergentes na resposta ao conflito que eclodiu na RDC.<sup>165</sup> Como consequência, a SADC tornou-se, desde o início de 1997, essencialmente, uma organização “bipolar”, virtualmente representado por dois Estados que aspiravam o estatuto de poder regional (a África do Sul e o Zimbabwe) e seus respectivos aliados. De acordo com Williams (2001, pp. 106-108) surgiram dois tipos de blocos

---

<sup>165</sup> Quando em 1997 os rebeldes do Congo, apoiados por Laurent Désiré Kabila, derrubaram Presidente Mobuto Sese Seko, encontraram fortes resistências por parte de diversos grupos para estabelecer o governo nacional, o que levou com que houvesse uma escalada militar que comprometia a África Austral.

no seio da SADC, por um lado o *bloc defence treaty* (bloco do tratado de defesa)<sup>166</sup> e por outro lado, o *peacemaking bloc* (o bloco fazedora da paz). Estes dois agrupamentos adotaram estratégias qualitativamente diferentes para a resolução do conflito na RDC.

O bloco do tratado de defesa com a suposta liderança do Zimbabwe incluía Angola, Namíbia e o Estado afetado, a RDC. A característica comum da estratégia adotada por este agrupamento para resolver o conflito na RDC foi a sua natureza abertamente militarista – a intervenção de Angola, Namíbia e Zimbabwe para auxiliar o governo de Laurent Désiré Kabila sem o mandato nem rejeição da SADC (SCHALKWYK, 2005, p. 37)<sup>167</sup> - ou seja, a crença de que uma solução política poderia ser obtida através do destacamento de forças militares contra adversários internos (os diferentes grupos rebeldes) do Presidente Laurent Kabila e agressores externos, particularmente Uganda e Ruanda.

As razões para a adoção desta estratégia eram mais de carácter econômico, estratégico e político. Em termos econômicos, era evidente que o Zimbabwe e a RDC poderiam beneficiar de um pacto mútuo, que por sua vez a neutralização dos opositores do governo de Laurent Kabila constituiria uma oportunidade econômica. Ambos os Estados enfrentavam crises econômicas profundas, o que exigia novas iniciativas empresariais conjuntas para impulsionar suas economias e manter seus respectivos governos. Os quatro Estados do bloco do “tratado de defesa” beneficiar-se-iam de forma estratégica de um governo de Laurent Kabila forte e que teria obrigações para com eles. Em termos militares, Angola e a RDC pretendiam que fosse removido a complexa teia de agrupamentos militares que ameaçavam os dois governos, no caso de Angola estava a UNITA e no caso da RDC, os rebeldes instalados na parte oriental e as forças aliadas ao Ruanda, entre outros. Politicamente, os quatro Estados se beneficiariam de uma relação mais estreita capaz de conter as diversas ameaças políticas de modo a facilitar o crescimento econômico dos seus respectivos Estados.

De outro lado agrupava-se o *peacemaking bloc* virtualmente representado pela África do Sul, incluía a Tanzânia, Moçambique e Botswana, mas também contou com o apoio implícito da Zâmbia, Swazilândia e Malawi. Este bloco era unido por uma ampla abordagem normativa e

---

<sup>166</sup> É referido como *bloc defence treaty* devido ao pacto de defesa assinado entre Angola, Namíbia, Zimbabwe e RDC em 1999, em Luanda, Angola.

<sup>167</sup> Entrevieram também Estados fora da África Austral, como Sudão e Chade.

estratégica para a resolução de conflitos, em geral, e na RDC, em particular. A característica comum destes Estados era a utilização de estratégias diplomáticas e políticas como o principal instrumento para a resolução de conflitos na região. Sem dúvida, Estados como África do Sul, Tanzânia, Botswana e Moçambique foram fortemente influenciados por suas próprias experiências neste sentido. Tanzânia tinha emergido como um dos principais atores na negociação da crise do Burundi e África do Sul e Moçambique as suas experiências na resolução de seus conflitos internos.

As razões do risco de ruptura da coesão da SADC neste período são muito complexas, vão além do conflito Congolês. A era dos ELF tinha claramente mascarado as diferenças mais fundamentais dentro da SADC e entre os Estados membros. Diferenças essas que até então não tinham sido reconhecidas. No pós-independência os governos tinham desenvolvido interesses geoestratégicos e nacionais, que se tornaram mais evidentes com a inclusão da África do Sul na SADC. A inclusão da África do Sul constituiu ameaça fundamental as antigas lideranças regionais dos ELF. As diferenças entre a África do Sul e o Zimbabwe, respectivamente os seus líderes Nelson Mandela e Robert Mugabe em relação ao papel pivô na resolução de conflitos e liderança política da região, simbolizou as tensões no seio da SADC, embora essas tensões tivessem também motivações econômicas como abordado na seção anterior. O modo de atuação sul-africana no conflito da RDC levou com que “publicamente fosse acusado de omissão, favorecimento aos rebeldes e desejo de exercer hegemonia regional” (MENEZES e PENNA FILHO, 2006, p. 162).

Para além do envolvimento na situação da RDC, o envio de tropas sul-africanas e tswanas (de Botswana) para controlar a rebelião ocorrida no Lesotho, em setembro de 1998, engendrou novas declarações contra o governo sul-africano. As ações sul-africanas foram consideradas como sendo de demonstração de política de potência regional, pese embora os sucessos no terreno não eram muito satisfatórios.<sup>168</sup> Outros pontos de fricção na região tinham haver com a relação entre Angola e África do Sul. O contínuo fornecimento de armas à UNITA, por parte de agências baseadas na África do Sul. Embora não fosse o governo sul-africano, a

---

<sup>168</sup> A intervenção militar no Lesotho, em 1998, denunciou fragilidades militares sul-africanas, o que até certo ponto pôs dúvidas a real capacidade e efetividade desse poder a nível regional.

falta de controle dessas atividades que continuaram acontecendo no interior do território sul-africano causou um mal-estar com Angola.

Estas tensões levaram com que a SADC fosse palco de disputas de liderança para a decisões políticas e de segurança mais importantes da região, particularmente tinha um tom elevando a disputa entre os Presidentes Robert Mugabe e Nelson Mandela.

No período da SADCC (1980-1992), as questões de segurança na região eram tratadas pelos ELF ou através deles. Quando se formou os ELF decidiu-se que a sua presidência seria rotativa de acordo com a antiguidade, daí, ela inicia com o Presidente Julius Nyerere da Tanzânia e mudou-se para o Presidente Kenneth Kaunda da Zâmbia. O próximo Presidente em termos de antiguidade era José Eduardo dos Santos de Angola, que, devido a guerra civil em seu país, preferiu passar a presidência para o próximo na hierarquia, ou seja, Robert Mugabe do Zimbabwe, que passou a exercer um papel de destaque na organização até a transformação da SADCC na década de 1990. Com a transformação da SADCC em SADC, a proposta inicial era de que a defesa e segurança fosse um setor a mais da nova organização. Em 18 de janeiro de 1996, os Ministros da SADC responsáveis pelas relações exteriores e de defesa reuniram-se em Gaborone, Botswana, para tomar uma decisão final sobre a melhor opção para a SADC lidar com o setor da cooperação nos assuntos de defesa e segurança. Havia diferenças consideráveis que giravam em torno da integração do setor na estrutura da SADC ou manter autônoma. O compromisso assumido foi da criação do Órgão Político, de Defesa e Segurança da SADC (mais conhecido como o “Órgão da SADC”), a ser inserido na estrutura organizacional da SADC, mas que operasse apenas a nível da Cimeira de Chefes de Estado e de Governo, por uma *troika* e independente de outras estruturas da SADC. Foi proposto que a presidência do órgão fosse na base de rotatividade anual e que um poderoso Comitê Inter-estatal de Defesa e Segurança fosse uma das instituições do órgão.

O problema central era a controvérsia entre os sucessivos Presidentes da Cimeira do Chefes de Estado da SADC - os Presidentes Quett Ketumile J. Masire, Nelson Mandela, Joaquim Chissano, Sam Nujoma e Bakili Muluzi - que reiteraram a posição de que o órgão não devia ser independente da SADC, mas sim subordinada à Cimeira de Chefes de Estado e suas decisões contrariando a posição do Presidente Robert Mugabe, que rejeitava este ponto de vista. Robert Mugabe pretendia que o órgão se mantivesse separado e flexível seguindo a tradição dos já extintos ELF. Essa disputa levou a uma forte tensão entre o então Presidente da Cimeira da

SADC, Nelson Mandela e o Presidente Robert Mugabe, numa Cimeira da SADC em Blantyre, Malawi, em agosto de 1997, mas que não conseguiu-se chegar a um consenso quanto ao problema do órgão.

Como resultado havia uma espécie de dupla liderança na região, a de Robert Mugabe liderando o Órgão da SADC, dificultando a sua submissão à SADC e a de Nelson Mandela, enquanto Presidente da Cimeira da SADC, mas ao mesmo tempo reduzindo o papel pivô da África do Sul na liderança política da região (AARDT, 1997, p. 144). Alguns analistas chegaram a referir que o órgão existia “*merely on paper as an ill-defined and rather unwanted appendage to the Southern African Development Community*”.<sup>169</sup>

Diante deste impasse, tal como referencia Nkiwane (2003, p. 64) o Presidente Nelson Mandela, num anúncio surpreendente, ameaçou deixar o cargo de Presidente da SADC a menos que a institucionalização do órgão fosse efetuada. O Presidente Robert Mugabe manteve a sua posição de que certas componentes necessárias para a manutenção da paz e segurança na região não devia ser “sobreburocratizados”. Diante deste posicionamento, a situação do órgão manteve-se indefinida. O impasse só foi resolvido com a adoção pela Cimeira de Windhoek, em de março de 2001 do Protocolo sobre a Cooperação nas Áreas da Política, Defesa e Segurança, que cria o quadro legal para que o órgão exista e opere. Com esse protocolo, os Chefes de Estado e de Governo decidiram que o órgão fosse integrado nas estruturas da SADC e passasse a apresentar o relatório a Cimeira de Chefes de Estados e de Governo.

O Órgão da SADC tem como objetivo geral a promoção da paz e a segurança regional. Os seus objetivos específicos incluem a proteção dos povos e a salvaguarda do desenvolvimento da região contra a instabilidade resultante da ausência do estado de direito e de conflitos, a promoção da cooperação política e o desenvolvimento de valores políticos e instituições comuns, a promoção da cooperação nas áreas de defesa e segurança, bem como a prevenção e resolução de conflitos intra-estatais e inter-estatais por meios pacíficos. Para além do seu presidente, o Órgão da SADC integra uma *troika*, um Comitê Ministerial, um Comitê Inter-estatal de Política e Diplomacia e um Comitê Inter-estatal de Defesa e Segurança. A presidência é de carácter anual e rotativa entre os Estados parte. Após a sua institucionalização o Presidente Robert Mugabe continuou presidindo o órgão até agosto de 2001 quando, numa Cimeira em Malawi, o então

---

<sup>169</sup> Malan, 1998, p.17; citado por McGowan (2006, p. 329).

Presidente de Moçambique Joaquim Chissano foi escolhido como novo presidente. De Joaquim Chissano para diante, o órgão foi dirigido num sistema rotativo.<sup>170</sup>

Na prática, o órgão constitui um fórum da SADC, onde todos os Estados membros, participam no debate e na decisão sobre questões políticas, de defesa e segurança. No quadro da implementação do protocolo deste órgão, em 2003 foi adotado o *Mutual Defence Pact*, “Pacto de Defesa Mútua”,<sup>171</sup> e em 2004, o Plano Estratégico Indicativo do Órgão da SADC. O Pacto de Defesa mútua tem como objetivo a união de esforços para a autodefesa coletiva e a preservação da paz e estabilidade regional.

O pacto estabelece que um ataque militar contra um Estado parte será considerado como uma ameaça à paz e segurança regionais e respondido com uma ação coletiva imediata por todos os Estados da SADC. O princípio de não ingerência nos assuntos internos de cada Estado é limitado pela possibilidade de intervenção, decidida pela cimeira da organização, em caso de graves violações dos direitos humanos. O Plano Estratégico Indicativo do Órgão da SADC busca a operacionalização dos objetivos do protocolo que o institui o Órgão da SADC. É um plano de médio e longo prazo, que indica os objetivos a atingir, a estratégia de implementação e o quadro institucional das atividades do Órgão da SADC. Este plano estratégico está em harmonia com as grandes linhas da UA, sobretudo no que respeita aos valores políticos a promover tais como, democracia, respeito pelos direitos humanos e boa governação e a criação do *standby force* e assistência humanitária (força em estado de alerta).

O significado destes eventos para a região indica claramente a existência de um bloco que optou por uma via inclusiva coletiva e institucional na área de cooperação política, defesa e segurança. Esta abordagem pode ser verificada nas crises políticas que emergiram no pós institucionalização do Órgão da SADC. Presentemente, o caso mais complexo em termos regionais, é a crise interna do Zimbabwe, em que a SADC indicou o então Presidente sul-africano Thabo Mbeki como mediador da crise (posteriormente substituído pelo atual Presidente Jacob Zuma). Apesar da África do Sul individualmente possuir instrumentos econômicos necessários para pressionar o governo de Robert Mugabe de modo a moderar a sua atuação, na

---

<sup>170</sup> Os Presidentes Robert Mugabe e Benjamin Mkapa formaram a *troika* com Joaquim Chissano até agosto de 2002.

<sup>171</sup> SADC. *Mutual Defence Pact*. In: SADC Strategic Indicative Plan for the Organ on Politics, Defence and Security. Gaborone, Botswana, SADC Secretariat, 2004.

prática Mbeki preferiu atuar de forma discreta, através do que foi chamado *quiet diplomacy* (diplomacia silenciosa)<sup>172</sup> - amplamente criticada - mas que têm seguido as diretrizes emanadas pela SADC. Esta *quiet diplomacy* visou convencer Robert Mugabe a inverter a sua política, nomeadamente na questão da reforma da terra, mas cujo efeito tem sido nulo. Mesmo com o recente estabelecido Governo de Unidade Nacional a situação no Zimbabwe tem se mostrado frágil, sem garantia de uma estabilidade efetiva a curto e médio prazos.

A outra crise em andamento na região é a de Madagáscar, resultado do golpe de Estado ocorrido em princípios de março de 2009, o que custou a suspensão de Madagáscar da SADC e a condenação do governo golpista, por meio de uma decisão unânime da Cimeira Extraordinária da SADC de 30 de março de 2009. Nesta crise o então Presidente de Moçambique Joaquim Chissano foi nomeado como mediador, o que demonstra a dificuldade de um país, de forma isolada tomar partido nas questões regionais em detrimento das ações coletivas e dos órgãos formais estabelecidos pela SADC.

Apesar de terem persistido tensões entre os Estados da região e a exceção das crises internas do Zimbabwe e Madagáscar, a África Austral têm experimentado um período de relativa acalmia, caracterizado pela inexistência de conflitos interestatais ou de caráter geopolítico. O conflito na RDC constituía o único na região que ameaçava exacerbar-se e transbordar além fronteira. Até certo ponto, a realização das primeiras eleições na RDC, em 8 de julho de 2006 simbolizou o início de um fim a um período de guerra, guerra civil, da confrontação e da instabilidade que caracterizou as relações regionais nas últimas décadas. Alguns analistas como Zacarias (2007) consideram a necessidade de um segundo turno para determinar com maior precisão o clima de estabilidade, embora haja grandes esperanças de que as eleições trarão a paz e a normalização das relações com seus vizinhos (Angola, Uganda, Ruanda e Burundi).

Para Williams (2001), Schalkwyk (2005), Zacarias (2007) a situação presente da África Austral indica claramente que não existe dúvidas de que as preocupações na área de segurança na região têm se afastado da abordagem tradicional da *state-centered security* para a *people centered security*. Este afastamento justifica-se pela percepção de ausência de ameaças a paz e estabilidade regional e a necessidade de olhar mais os problemas sociais, econômicos ligadas á

---

<sup>172</sup> The Zimbabwe Times. *Mbeki Defends Quiet Diplomacy*. 12 September, 2008, < <http://www.thezimbabwetimes.com/?p=3926> > (Acesso em 12 de setembro de 2008).

segurança humana. É quase consenso entre os autores que preocupações como: as minas terrestres, porte ilegal de armas ligeiras, tráfico de drogas, crime organizado, pobreza absoluta, HIV/AIDS, desastres naturais, desenvolvimento ecológico constituem os atuais desafios para a segurança na África Austral ao mesmo tempo em que constituem oportunidade para a consolidação da agenda comum de integração dos Estados.

No Protocolo sobre a Cooperação nas Áreas da Política, Defesa e Segurança existem referências que implicitamente reconhecem a importância da perspectiva da segurança humana ou da dimensão não militar da segurança. Entre outras referências o preâmbulo refere que “a paz, segurança e fortes relações políticas são fatores essenciais para criar um ambiente propício para a cooperação regional e de integração”. No artigo 2, os Estados comprometem-se a “promover o desenvolvimento das instituições e práticas democráticas nos territórios dos Estados partes e incentivar a observância dos direitos humanos universais”.

No entanto, a relativa eliminação de obstáculos políticos ou o estabelecimento de uma agenda comum nas áreas de política, defesa e segurança, possibilitou uma oportunidade para a implementação da agenda do aprofundamento da integração regional definido essencialmente pelo Protocolo Comercial de 1996 e pelo RISDP. A esfera econômico-comercial em detrimento da política de segurança passa a dominar a agenda regional. Pese embora os assuntos políticos e relativos a segurança regional continuam determinantes nesta agenda, mas com ausência de ameaças à segurança na região, a esfera econômico-comercial constitui o fator determinante na integração, sendo a esfera política um complemento ao concerto regional. Essa esfera econômica, com complementos políticos, veio enquadrar-se no Tratado de Abuja da UA adotado em 1991, que visualizava um quadro unificador que levaria a esforços de integração convergentes dos blocos econômicos da continente africano.

## **2.Aspectos Econômicos da Integração: Das Prioridades ao Aprofundamento**

As experiências da SADC no domínio da cooperação regional até então adquiridas, combinadas com as transformações internas, regionais e globais, tornaram a integração econômica um imperativo para os Estados. A cooperação setorial, amplamente enfatizada pelos Estados da SADC, foi sendo substituída por uma abordagem que privilegiasse o livre comércio e a integração dos mercados, sendo que atualmente tal como refere o Vice Ministro das Relações

Exteriores sul-africano, Aziz Pahad, “*the key driver for development and deeper integration within the SADC over next 15 years is market integration*”.<sup>173</sup> Na perspectiva da SADC, a criação de um mercado regional teria não só um impacto positivo no aumento das trocas comerciais intra-regionais, mas também criaria condições necessárias para atrair novos investimentos, indústrias mais produtivas e competitivas, nos mercados regional e internacional e possibilitaria, em última instância uma união política dos Estados. O concerto regional nessa direção inicia com a adoção do Protocolo Comercial em 1996 que institui a Área de Livre Comércio ao estabelecimento do RISDP, que aprofunda a agenda de integração.

### **2.1.O Protocolo Comercial e a Área de Livre Comércio**

O Protocolo Comercial da SADC foi assinado por 11 Estados em agosto de 1996, mas só entrou em vigor em 2000. As dificuldades inerentes a entrada em vigor do protocolo e a sua ratificação tardia deveram-se - para além da influência tensões políticas e econômicas verificadas no período da sua adoção- ao prolongamento e complexidade das negociações relativas à eliminação das barreiras ao comércio (com incidência as barreiras tarifárias), harmonização de procedimentos, regras de origem para os produtos da região (particularmente para vestuário, têxteis e cana de açúcar), mecanismos de resolução de disputas, cooperação aduaneira, facilitação do comércio, definição e criação de mecanismos institucionais. Nos atrasos sucessivos da implementação do Protocolo Comercial considera-se também o fato de que a não resolução adequada do seu regime comercial, a sua implementação aumentaria o fosso entre os Estados ricos e os mais pobres da região.

O consenso nas várias disposições do protocolo culminou com a sua entrada em vigor a 25 de janeiro de 2000, após ser ratificado por dois terços dos Estados da SADC, nomeadamente: África do Sul, Botswana, Lesotho, Namíbia, Malawi, Maurícias, Moçambique, Swazilândia, Tanzania, Zâmbia e o Zimbabwe, Madagáscar. Destes apenas a Zâmbia e Madagáscar não ratificaram antes da entrada em vigor. Em março de 2003, Angola aderiu ao protocolo, porém, pediu adiamento da sua implementação até 2010 para que pudesse retornar a produção doméstica

---

<sup>173</sup> *SADC Leaders to Talk Regional Integration*. In: Mail and Guardian Online. 17 August 2006 < <http://www.mg.co.za/article/2006-08-17-sadc-leaders-to-talk-regional-integration> > (Acesso em 20 de janeiro de 2008 ).

de bens não petrolíferas que continua baixa, resultado dos 27 anos de guerra e de estagnação econômica. Os Estados não signatários incluem a RDC e as Seychelles. As Seychelles fizeram declarações públicas manifestando a intenção de subscrever o protocolo e têm participado como assistente em algumas sessões negociais, excetuando a RDC que tem se mantido à margem do processo.

### **2.1.1.A Área de Livre Comércio da SADC**

O principal instrumento para a criação do livre comércio na SADC é o Protocolo Comercial. Os objetivos do Protocolo consistem em:

- i) Liberalizar ainda mais o comércio intra-regional de bens e serviços, com base em acordos de comércio justos, mutuamente equitativos e benéficos, complementados por protocolos em outras áreas;
- ii) Garantir uma produção eficiente dentro da SADC, refletindo as atuais e dinâmicas das vantagens comparativas dos seus membros;
- iii) Contribuir para melhorar o clima de investimentos domésticos entre fronteiras e estrangeiros;
- iv) Melhorar o desenvolvimento econômico, diversificação e industrialização da região; e por último
- v) Estabelecer uma Área de Livre Comércio na região.<sup>174</sup>

A eliminação das barreiras ao comércio figurou como prioritário para a criação da Área de Livre Comércio. Neste processo, cada país apresentou uma proposta de calendário de redução de tarifas com base na respectiva pauta aduaneira e na tabela de direitos em vigor em julho de 1998. Todos os Estados haviam adotado o Sistema de Harmonização instituído pela Convenção de Kyoto,<sup>175</sup> havendo maior compatibilidade entre as pautas aduaneiras. Como resultado das

---

<sup>174</sup> Art. 2, Protocolo Comercial da SADC.

<sup>175</sup> A Convenção Internacional para a Simplificação e Harmonização dos Regimes Aduaneiros de 1973 (Revista), conhecida como “Convenção de Kyoto”, estabelece a base legal internacional para a simplificação e harmonização dos regimes aduaneiros dos Estados na base de padrões internacionais. Procura eliminar divergências entre os diferentes regimes e práticas adotadas pelos Estados que possam acarretar entraves ao comércio internacional.

negociações e reconhecendo as disparidades econômicas na região, os Estados agruparam-se em três grupos - obedecendo ao princípio da assimetria econômica<sup>176</sup> - onde os Estados mais avançados deviam fazer maiores concessões do que os menos avançados:

- i) Grupo I - Estados mais desenvolvidos, composto pelos membros da SACU (África do Sul, Botswana, Lesotho, Namíbia e Swazilândia);
- ii) Grupo II - Estados em desenvolvimento (Maurícias e o Zimbábwe);
- iii) Grupo III - Estados menos desenvolvidos, também designados de MMTZ (Malawi, Moçambique, Tanzania e Zâmbia).

As linhas tarifárias ou produtos foram classificados em categorias, onde para cada categoria de produto foram aplicados diferentes prazos de redução de tarifas, ou seja:

- i) Categoria A - Produtos para liberalização imediata. Todas as linhas tarifárias desta categoria deviam passar à tarifa zero no primeiro ano de implementação da redução de tarifas;
- ii) Categoria B – Produtos para liberalização gradual. Deviam ser liberalizados entre o ano 1 e o ano 8. Os produtos desta categoria seguiram o princípio da assimetria onde: a SACU apresentou uma única oferta pelo fato dos 5 Estados que a integram estarem vinculados por força da União Aduaneira, a uma Tarifa Externa Comum. Para a SACU a redução de tarifas foi de parcelas iguais do ano 1 ao ano 8; o grupo dos Estados em desenvolvimento as linhas tarifárias foram reduzidas em parcelas iguais do ano 4 ao ano 8; para os MMTZ as linhas tarifárias foram reduzidas de iguais parcelas do ano 6 ao ano 8;
- iii) Categoria C – Produtos sensíveis.<sup>177</sup> Estes produtos representam 15% ou menos das linhas tarifárias e a sua redução somente começaria depois de oito anos, sendo que para os Estados mais desenvolvidos devem efetuar o desarmamento aduaneiro entre os anos 9 e 12, devendo terminar a meio do período; e

---

<sup>176</sup> Segundo a qual os Estados da região não têm tratamento igual.

<sup>177</sup> A sensibilidade de um determinado produto é definida em função da sua importância para o Estado em causa, segundo os seguintes critérios: i) seu impacto sobre o nível de emprego; ii) necessidade de proteger a indústria nascente ou ainda setores estratégicos; e ii) o seu impacto no nível de cobrança de receitas fiscais.

- iv) Categoria E – Produtos excluídos da lista. Esta categoria consiste em alguns produtos como, por exemplo, as espécies em risco de extinção, armas de fogo ou drogas objeto de convenções internacionais.

A Área de Livre Comércio da SADC foi implementada seguindo o teor dos compromissos assumidos no âmbito das negociações comerciais e do Protocolo Comercial. Em 2004, efetuou-se uma revisão de meio termo da implementação das disposições do protocolo, que revelou um progresso bastante fraco. O que levou a revisão de várias disposições do protocolo, em que se destacaram as regras de origem.<sup>178</sup> A revisão da implementação do protocolo, foi ampliada em 2003 com a adoção do RISDP (lançado oficialmente em março de 2004), que reiterava a criação de uma Área de Livre Comércio em 2008, ao mesmo tempo em que alargou a agenda de integração ao estabelecer as metas do aprofundamento da integração para 15 anos que incluiu, além da Área de Livre Comércio, as negociações para o estabelecimento da União Aduaneira em 2010, Mercado Comum em 2015, União Monetária a do Banco Central da SADC em 2016 e lançamento da Moeda Comum em 2018.

Uma das principais recomendações da revisão do meio termo do protocolo foi de que, para o cumprimento da sua implementação, os Estados deveriam efetivar a redução de tarifas no 1º de janeiro de cada ano. A eliminação das tarifas decorreu a ritmos diferentes. Em geral, os Estados mais desenvolvidos reduziram as suas tarifas a cada ano entre 2000 e 2008. A África do Sul, junto com outros Estados da SACU (Botswana, Lesotho, Namíbia e Swazilândia), eliminaram a maioria das tarifas em 2000. Estados de renda média como as Maurícias reduziram gradualmente as suas tarifas a cada ano entre 2000 e 2008. Para os Estados menos desenvolvidos, como Moçambique e Zâmbia a remoção das tarifas foi efetuado ao longo de 2007 e 2008. Madagáscar, apenas acedeu ao protocolo em 2006 e foi-lhe permitido mais tempo para recuperar. O Zimbabwe encontra-se numa crise econômica e política, o que dificulta a implementação do protocolo.

Os Estados concordaram também em eliminar todas as Barreiras Não Tarifárias (BNTs) e não impor quaisquer novas, exceto onde for necessário por motivos de saúde, moral pública, e segurança nacional. As outras barreiras incluem as técnicas, referentes aos padrões tanto para a

---

<sup>178</sup> Posteriormente incluídas no Anexo I do Protocolo Comercial.

segurança alimentar como para especificações técnicas, como o caso da qualidade. Uma área chave de cooperação neste ramo foi estabelecida, a *SADC Cooperation in Standardisation, Quality Assurance, Accreditation and Metrology* “Cooperação da SADC na Padronização, Garantia de Qualidade, Reconhecimento e Metrologia” (SQAM-SADC).

Foram também estabelecidas as regras de origem da SADC que basicamente consistem em um dos dois critérios:

- i) Os produtos devem ser “totalmente produzidos ou obtidos”<sup>179</sup> num determinado Estado da SADC; ou
- ii) Tenham sido “trabalhados ou processados” em um Estado da SADC, utilizando materiais não originários, desde que esses materiais tenham sido processados em um ou mais Estados da SADC.<sup>180</sup>

Para o efeito da implementação desses dois critérios, os Estados da SADC consideram-se como um único território aplicando, deste modo, o tratamento cumulativo.<sup>181</sup>

Os Estados da SADC acordaram com o processo de resolução de disputas comerciais.<sup>182</sup> Os bons ofícios, a conciliação e a mediação são procedimentos que devem ser usados de forma voluntária e em qualquer momento pelos Estados em disputa. Os procedimentos que envolvem bons ofícios, conciliação e mediação deverão ser confidenciais e poderão ser solicitados a qualquer momento por um Estado parte da disputa. O Anexo VI do Protocolo também estabelece os procedimentos e os prazos de consulta, bem como os procedimentos para conciliação e mediação até a decisão final considerada vinculativa aos Estados em disputa.

Tornou-se necessário definir as instituições e mecanismos que iriam assegurar internamente a coordenação entre os vários setores dos Estados e com o setor privado. Foram estabelecidas as seguintes instituições.

---

<sup>179</sup> Os produtos totalmente produzidos ou obtidos no Estado membro da SADC incluem, por exemplo: mineiros extraídos do solo ou leito dos Estados membros; produtos vegetais colhidos dentro dos Estados membros; animais vivos nascidos e criados dentro dos Estados membros.

<sup>180</sup> Regra 2, Anexo I do Protocolo Comercial.

<sup>181</sup> Este critério de acumulação ocorre quando um produto é manufaturado em mais de um Estado membro.

<sup>182</sup> Regidos pelo Anexo VI do Protocolo Comercial.

- i) Comitê de Ministros responsável pelos assuntos de comércio – que supervisiona a implementação do Protocolo Comercial;
- ii) Comitê de Oficiais Seniores - que funciona como um órgão técnico consultivo e é composto por Secretários Permanentes responsáveis pelo comércio;
- iii) Fórum de Negociação Comercial<sup>183</sup> - responsável pela condução das negociações comerciais da SADC, da monitorização dos efeitos da liberalização do comércio, e ligação da liberalização comercial à cooperação regional em outros setores;
- iv) Unidade de Coordenação Setorial - consiste em unidade técnicas e sub-comissões criadas para áreas técnicas específicas.

Com base na implementação das disposições do Protocolo Comercial e as metas estabelecidas pelo RISDP, a SADC logrou-se, desde janeiro de 2008 como Área de Livre Comércio, oficialmente lançada na Cimeira Ordinária da SADC em agosto de 2008, em Sandton, África do Sul. O que possibilita com que os produtores e os consumidores da região não paguem tarifas de importação de cerca de 85% de todo o comércio de produtos dos Estados parte do protocolo. Ficou acordado que as linhas tarifárias remanescentes serão completamente eliminadas até 2012.

Dentro da lógica do aprofundamento, a agenda de integração definida pelo RISDP inclui um programa de convergência macroeconômica, destinada a alcançar e manter a estabilidade macroeconômica na região com finalidade de criar bases para a União Monetária. A maioria dos Estados membros têm nos últimos anos registrado desempenho macroeconômico satisfatório, em geral aproximando-se dos objetivos de convergência especificados para 2008. Uma exceção notável a esse respeito é o Zimbabwe, que registrou em julho de 2008 uma hiperinflação de cerca de 231 000 000%,<sup>184</sup> decorrente da crise política e econômica. Mesmo reconhecendo que a instabilidade em qualquer Estado tem repercussões negativas sobre o resto da região, os Estados da SADC comprometeram-se a seguir as políticas orientadas para a estabilidade econômica e que

---

<sup>183</sup> Este fórum existiu antes da adoção do Protocolo Comercial, somente foi oficializado.

<sup>184</sup> BBC Brasil. *Inflação Anual no Zimbábue Chega a 231 milhões por cento*. 9 de outubro de 2008. <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/10/081009\\_zimbabueinflacaofn.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/10/081009_zimbabueinflacaofn.shtml)> (Acesso em 9 de outubro de 2008).

sejam monitoradas e medidas em relação a critérios específicos para a convergência da inflação, equilíbrio fiscal, dívida pública, e o saldo da conta corrente. As primeiras metas foram estabelecidas para 2008, seguido por objetivos para 2012 e 2018 ilustrados na Tabela 20.

**Tabela 20. Metas da Convergência Macroeconômica da SADC (2008 a 2018)**

Indicadores	2008	2012	2018
Taxa de Inflação Anual	1 dígito	5%	3%
Déficit Fiscal	5% do PIB	3% a 1% do PIB	3% a 1% do PIB
Dívida Pública	60% do PIB	60% do PIB	60% do PIB
Déficit da Conta Corrente	9% do PIB	9% do PIB	9% do PIB

Fonte: Elaboração própria, dados obtidos em RISDP, 2003.

A outra meta importante estabelecida pelo RISDP é o crescimento do PIB a uma taxa de 7% no ano (de 2008 a 2018).<sup>185</sup> O RISDP traça também metas ambiciosas referente a diversificação da estrutura industrial e as exportações, aumento da poupança doméstica e investimento, desenvolvimento e fortalecimento dos mercados financeiro e de capitais, a liberalização dos controles de câmbio e vinculação dos sistemas de pagamento. Em termos de desempenho econômico regional a região tem mostrado melhorias, conforme ilustra a Tabela 21 dos indicadores básicos.

**Tabela 21. Estados da SADC: Indicadores Econômicos Básicos (2007 e 2008)**

País	População <sup>1</sup>	PIB <sup>2</sup>	PIB per capita	Taxa de Crescimento (%)	Exportações SADC	Exportações Mundo
Angola	16,3	61	3.764	21,1	---	44.320
Botswana	1,6	12	7.694	5,4	548	4.479
RDC	61,1	10	166	6,3	---	1.587
Lesotho	2,4	2	667	4,9	92	474
Madagáscar	17,0	7	431	6,3	---	989
Malawi	13,4	4	264	7,4	208	665
Maurícias	1,3	7	5.354	4,6	160	2.168
Moçambique	20,5	8	369	7,0	455	2.381
Namíbia	2,1	7	3.524	4,4	1.126	3.393
África do Sul	47,9	283	5.900	5,1	5.304	58.596
Swazilândia	1,2	3	2.450	2,4	131	1.781
Tanzania	39,0	16	415	7,3	290	1.536
Zâmbia	12,2	11	915	5,3	1.306	3.694
Zimbabwe	11,7	1	55	-5,6	---	---
Total	247,7	432	1.743	---	---	---

<sup>1</sup>População em milhares de quilômetros quadrados; <sup>2</sup>Produto Interno Bruto em bilhões de US\$.

<sup>185</sup> Este ritmo de crescimento estimado, é considerado necessário para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio que preconizam a redução da pobreza para metade até 2015.

**Fonte:** Trade & Industrial Policy Strategy: SADC Trade Review 2007; SADC, Free Trade Area Handbook, 2008; SADC Trade.<sup>186</sup>

O rendimento do mercado da SADC é de cerca de US\$ 432 bilhões e compreende uma população de cerca de 248 milhões (dados de 2007). A África do Sul constitui a maior economia com um PIB de US\$ 283 bilhões, representando cerca de 65% do total do mercado da SADC. O maior país em termos de densidade populacional é a RDC com cerca de 61 milhões, em contraste o Botswana, as Maurícias, a Namíbia e a Swazilândia têm população não mais do que 2 milhões. O PIB *per capita* também tem variado consideravelmente. Para o Botswana o PIB *per capita* é de US\$ 7, 694 ao ano, Moçambique 369 ao ano, enquanto que para Malawi e a RDC é estimado em US\$ 264 e 166 respectivamente.<sup>187</sup> A região inclui algumas economias dinâmicas como o caso específico de Angola, que tem registrado uma taxa de crescimento de cerca de 21%. Outros Estados como Malawi, Moçambique e Tanzania tiveram um crescimento do PIB de 7% e acima. Os restantes Estados tiveram um crescimento do PIB que não ultrapassou os 6%. Porém, neste período em análise, verifica-se uma tendência à convergência em termos de crescimento - excetuando o Zimbabwe - o que alimentou até certo ponto otimismo e consenso quanto à estabilização e ajustamento macroeconômico.

Embora tenha se alimentado muito otimismo, vários desafios continuam permeando a convergência e consolidação da SADC i.e. as crises político-econômicas dos Estados membros (como caso do Zimbabwe, Madagáscar); a assimetria econômica dos Estados, onde verifica-se uma forte preponderância da África do Sul (as disparidades econômicas não ocorrem apenas entre a África do Sul e os demais, mas também em menor escala entre os outros 14 membros da SADC); o aprofundamento da integração a qual inclui também a problemática da múltipla pertença a organismos de integração regional similares a SADC bem como a vigência de múltiplos acordos de comércio entre os Estados. Dentro deste leque de desafios, a maior preocupação dos Estados tem sido concentrada no aprofundamento, no sentido da

---

<sup>186</sup> Fluxos Comerciais: Bando de dados do *Trade and Industrial Policy Strategy* 2006 e 2007, exceto o Lesotho 2003, Swazilândia 2004, cifras de exportação de Angola e Madagáscar, 2007; a Taxa de crescimento do Zimbabwe é de 2000 à 2005.

<sup>187</sup> Não estão incluídos os dados referente a Seychelles.

implementação dos passos a seguir a Área de Livre Comércio, ou seja, a criação da União Aduaneira e União Monetária respectivamente em 2010 e 2016.

Os desenvolvimentos recentes indicam que a SADC está longe de realizar as suas pretensões de estabelecer uma União Aduaneira e uma União Monetária nos prazos previstos. Vários analistas e políticos têm argumentado no sentido de que: as assimetrias do desenvolvimento econômico na região; a falta de convergência em matéria de crescimento econômico e reformas entre os Estados membros; a falta de mecanismos claros para compartilhamento de receitas; os apelos para uma integração mais ampla com o COMESA e a EAC têm sido os obstáculos para a SADC lograr-se como União Aduaneira e União Monetária.<sup>188</sup> O Governador cessante do Banco Central da África do Sul Tito Mboweni, indicou recentemente que a SADC:

“não reuniu os critérios de convergência” acrescentando que “estamos em atraso em relação às nossas previsões. A inflação progrediu a uma taxa alarmante em 2008 por um lado devido a pressões exercidas pelos produtos alimentares e pelo petróleo”.<sup>189</sup>

Estes fatos levantam dúvidas sobre o alcance da União Aduaneira e União Monetária, respectivamente em 2010 e 2016.

Os outros elementos predominantes no que respeita o aprofundamento prendem-se com a múltipla adesão dos membros da SADC a organismos similares, bem como a existência de vários acordos de comércio preferencial bilaterais intra e extra regionais. A maior parte dos Estados da SADC são parte de outros organismos regionais que já adotaram a Área de Livre Comércio ou União Aduaneira. Dos 11 membros da SADC que estão a implementar o Protocolo Comercial, cinco são também membros do COMESA e participam da sua Área de Livre Comércio (Malawi, Maurícias, Swazilândia, Zâmbia e Zimbábue). A Tanzânia pertence à EAC, que consiste numa União Aduaneira e possui uma Tarifa Externa Comum. Botswana, Lesotho, Namíbia, África do Sul e Swazilândia pertencem a União Aduaneira da SACU. Para além disso, a maioria parte desses Estados possuem acordos bilaterais de comércio com Estados da região fora, com a exceção do Lesotho e Zâmbia, conforme apresentado na Tabela 22.

---

<sup>188</sup> Pana Press. *SADC Ainda Longe a Integração Aduaneira e Monetária*. 21 de setembro de 2009. <<http://www.panapress.com/newslatf.asp?code=por006515&dte=07/09/2009>> (Acesso, 21 de setembro de 2009).

<sup>189</sup> *ibid.*

**Tabela 22. Lista dos Principais Acordos Comerciais dos Membros da SADC**

Membros da SADC	Tipo de Acordo	Estados Terceiros	Existência	Emenda
<b>Acordos Plurilaterais</b>				
Botswana, Lesotho, Namíbia, África do Sul, Swazilândia	SACU		1910	2003
Malawi, Maurícias, Swazilândia, Zâmbia, Tanzânia	COMESA	Burundi, Comores, Djibouti, Egito, Eritreia, Etiópia, Quênia, Líbia, Ruanda, Seychelles, Sudão, Uganda	1994	
Tanzânia	EAC	Quênia, Uganda, Ruanda, Burundi	2000	EAC-CET 2005
<b>Acordos Bilaterais Intra-SADC</b>				
Botswana e Malawi	Comércio Preferencial		1956	1988
Botswana e Zimbábue	Comércio Preferencial		1956	1988/2001 <sup>190</sup>
Malawi e Moçambique	Comércio Preferencial		1959	2005
Malawi e África do Sul	Comércio Preferencial		1967	1990/1999
Malawi e Zimbábue	Comércio Preferencial		1995	
Moçambique e Zimbábue	Comércio Preferencial		1959	2005
Namíbia e Zimbábue	Comércio Preferencial		1964	1992/2000 <sup>191</sup>
África do Sul e Moçambique	Comércio Preferencial		1990	
África do Sul e Zimbábue	Comércio Preferencial		1964	2000
<b>Acordos Extra SADC</b>				
África do Sul	Tratado de Comércio, Desenvolvimento e Cooperação	CE e seus membros	1 de janeiro de 2000	11 de setembro de 2009
SACU-MERCOSUL	Acordo de Comércio Preferencial	MERCOSUL e seus membros	16 de dezembro de 2004	
SACU - Associação Européia de Comércio Livre (EFTA)	Acordo de Livre Comércio	EFTA e seus membros	2007	

**Fonte:** SADC Audit, 2007 (com modificações do autor).

A vigência de acordos bilaterais e com terceiros Estados, bem como a associação de Estados da SADC a outros organismos africanos com objetivos similares aos da SADC, levanta certa conflitualidade com os objetivos da SADC em geral e com as metas do aprofundamento, em particular. Esta conflitualidade surge com maior intensidade entre a SADC e o COMESA, uma vez que a SACU funciona dentro da SADC e, por seu turno, a EAC acolhe somente um membro da SADC, a Tanzania. Persiste indefinição de mecanismos de coordenação econômica que dificultam a harmonização de políticas regionais que protejam os interesses da região. Além

<sup>190</sup> Assinado mas não tendo entrado em vigor. Somente a versão de 1988 é que está em vigor.

<sup>191</sup> Foi negociado, mas nunca entrou em vigor. A versão de 1992 é que está em vigor.

disso, há sobreposição dos mandatos e objetivos das duas organizações, o que tem revelado uma duplicação de programas e atividades. É na base desta problemática da multiplicidade de regimes econômicos e comerciais e também nas tentativas de cumprimento da agenda da UA sobre a integração, que em outubro de 2008, as três organizações (SADC, COMESA e EAC) iniciaram estudos para estabelecer mecanismos de coordenação harmonização para a formação de uma alargada Área de Livre Comércio. Esses esforços inserem-se no contexto do estabelecimento da CEA com vista à realização do velho sonho africano dos “Estados Unidos da África”.

O atual estágio da integração na SADC está também ligado à questão da sustentabilidade financeira e a parceria externa. A União Europeia (UE) constitui o parceiro mais importante da SADC e têm até certo ponto, servido como modelo e ao mesmo tempo “suporte externo” da agenda de integração. As relações entre a UE e a SADC se estendem, além da componente política,<sup>192</sup> à cooperação econômico-comercial e a assistência financeira (ou cooperação para o desenvolvimento), constituindo pilares-chaves das relações entre os dois blocos.

Em termos econômico-comercial, a UE é o parceiro comercial mais importante da região, absorve cerca de 42% das exportações da SADC e é fonte de cerca de 39% das importações da SADC.<sup>193</sup> As relações entre EU e a SADC são baseadas no Acordo de Parceria de Cotonou de 2000. O Acordo de Cotonou é sucessora do Acordo de Lomé,<sup>194</sup> prevê um novo tipo de acordos comerciais regionais, conhecidos como Acordos de Parceria Econômica (APE). Os APE são adotados em compatibilidade com a OMC e prevê a criação de maiores áreas econômicas ou regionalismos *building blocks* em África. Estes acordos constituem o tema dominante das atuais relações comerciais entre a UE e SADC. As negociações de APE entre os dois blocos foram lançadas em Windhoek, Namíbia em 8 de julho de 2004. Estas negociações têm-se prolongado até hoje e elas incluem questões como o acesso aos mercados, as políticas de concorrência, os

---

<sup>192</sup> A parceria entre a SADC e UE envolve também a concertação política, institucionalizada através de uma declaração, denominada “Iniciativa de Berlim”, que foi o resultado da Primeira Reunião Ministerial UE-SADC de 1994, em Berlim. Esta concertação política inclui a promoção da paz, democracia e desenvolvimento sustentável e é estendida ao apoio do *Standby Force* da SADC e as iniciativas de manutenção da paz e assistência humanitária.

<sup>193</sup> The European Commissions Delegation to Botswana EU and SADC <[http://www.delbwa.ec.europa.eu/en/eu\\_and\\_sadc/examples.htm](http://www.delbwa.ec.europa.eu/en/eu_and_sadc/examples.htm)> (Acesso a 23 de novembro de 2007).

<sup>194</sup> Annual Report of the ACP-EEC Council of Ministers. ACP-EEC Convention of Lomé, (1 March 1981-31 December 1981), Libreville, 13 May 1982.

direitos da propriedade intelectual, investimentos, patentes, medidas fitossanitárias, entre outros. Estados como Botswana, Lesotho e Swazilândia, Moçambique já possuem acordos provisórios de parceria econômica com a UE.

No âmbito da cooperação para o desenvolvimento ou assistência financeira da UE para a SADC, enquadra-se dentro do Fundo Europeu de Desenvolvimento (parte do Acordo de Cotonou), que consiste num fundo de financiamento ao desenvolvimento regional. A SADC tem se beneficiado desse fundo, a título de exemplo, no período de 2002 a 2007, foram desembolsados para a SADC cerca de 101 milhões de euros e mais 60 milhões de fundos anteriores não utilizados pelo 9º Fundo Europeu de Desenvolvimento. No período que vai de 2008 a 2013, a UE prevê a atribuição de 135 milhões de euros no âmbito do 10º Fundo Europeu de Desenvolvimento. Além disso, cada Estado membro da SADC recebe assistência bilateral dos Estados membros da UE. Se esses fundos forem considerados em conjunto, a UE revela-se o maior doador individual para a região da SADC.<sup>195</sup> Desse modo a UE acaba tendo um enorme papel e influência no processo integracionista da África Austral.

### **3. A SADC no Contexto da Integração Africana**

Os Estados africanos, por meio da UA, têm implementado uma agenda de integração continental, seguindo um roteiro de criação de uma comunidade econômica continental, que pauta pela agregação dos organismos regionais existentes com vista ao estabelecimento dos “Estados Unidos da África”. A SADC tem sido enquadrada como um dos pilares chave para o sucesso da integração continental. Para entendermos esta relação e enquadramento da SADC na agenda continental, necessárias se fazem algumas considerações a respeito da visão do processo e contexto da agenda de integração continental.

A integração continental africana foi a principal preocupação dos Estados africanos desde a época das independências à criação da OUA. A OUA, fundada em Addis Ababa, Etiópia, a 25 de maio de 1963 por 32 Estados africanos, foi corolário dos esforços de vários líderes africanos que lideraram os grupos de Brazzaville, de Monróvia e Casablanca que tinham em vista a

---

<sup>195</sup> SADC Secretariat (eds.): *Official SADC trade, industry and investment review*. Gaborone, Botswana, 2005.

unidade dos Estados africanos.<sup>196</sup> Estes grupos inspiraram-se na ideologia Pan-Africana iniciada pela diáspora e que iluminou o início dos ideais da unidade e do processo estruturado da luta pela emancipação política da África e para o desenvolvimento, cuja a estratégia passava pela integração continental. Embora houvesse consenso quanto a união continental, as divergências surgiram no modelo e nos passos para lograr essa união. No geral, duas opções dominaram o debate: a primeira consistia no modelo que advogava a integração imediata do continente. Este modelo derivava em grande parte dos ideais do então Presidente do Gana Kwame Nrumah. A segunda opção consistia no gradualismo ou modelo regional, que consistia na implementação de acordos de cooperação entre os Estados vizinhos que gradualmente gerariam formas de cooperação mais alargadas rumo à união continental.

Apesar deste debate ter persistido até bem recentemente, a maioria dos Estados esteve sempre a favor da opção progressiva ou gradual (envolvendo as comunidades regionais) ao invés de uma união imediata do continente, defendida por líderes como Muammar Kadafi, da Líbia e Addoulaye Wade do Senegal.<sup>197</sup> Foi na base do gradualismo que se tem baseado o princípio da integração africana. Esta opção foi demonstrada com a adoção pela OUA, em 1980, do Plano de

---

<sup>196</sup> A OUA foi estabelecida como um compromisso entre as aspirações dos três blocos que surgiram nos anos 1960 e 1961: o Grupo de Casablanca que defendia uma união imediata do continente africano era composto por Gana, Mali, Guiné, Líbia, Argélia, Tunísia, Egito, Sudão, Etiópia, Gâmbia, Marrocos. Este grupo foi liderado pelo então Presidente do Gana, Kwame Nkrumah, e foi oficialmente lançado no dia 7 janeiro de 1961. Por seu turno, o Grupo de Brazzaville lançado em 19 de dezembro de 1960, o qual tornou-se operacional a 12 de setembro de 1961. Composto principalmente pelas ex-colônias francesas: República Centro Africano, Camarões, Costa do Marfim, RDC, São Tomé, Mauritânia, Gabão, Alto Volta (Burkina Fasso), Senegal, Níger, Chade e Madagáscar, este grupo defendia uma abordagem gradualista da Unidade Africana, a começar pelo econômico regional e cooperação cultural. O Grupo de Brazzaville fundiu seus ideais com outros Estados formando o posterior Grupo de Monróvia composto por Nigéria, Serra Leoa, Libéria, Togo, Costa do Marfim, Camarões, Senegal, Madagáscar, Chade, Alto Volta, Níger, República Democrática do Congo, Gabão, República Centro Africana, Etiópia, Somália, e a Tunísia. Na prática o Grupo de Monróvia endossava os ideais do Grupo de Brazzaville. O principal debate destes grupos centrou-se na criação de uma “Federação dos Estados Africanos” ou os “Estados Unidos da África”.

<sup>197</sup> Os debates recentes sobre a integração continental demonstram que ainda persistem duas posições quando ao modo como se deve operar. Por um lado estão os que acham - caso dos Presidentes Muammar Kadafi e Addoulaye Wade – que se deveria avançar rapidamente para a união e que a falta de unidade entre os Estados africanos se deve à ausência de uma efetiva união política. Por outro lado, está a maioria dos Estados que tem defendido na atual tendência gradualista, que, começa por entendimentos no nível regional e, em função dos resultados, só mais tarde se colocaria a questão de uma integração ao nível continental.

Ação de Lagos, antecedido por várias declarações e resoluções,<sup>198</sup> e que instou os Estados africanos a tomarem passos necessários para criação ou fortalecimento dos arranjos econômicos regionais, com vista ao estabelecimento gradual da CEA.

O Plano de Ação de Lagos constituiu o primeiro grande esforço feito por africanos para forjar uma abordagem global e unificado para o desenvolvimento econômico e união do continente. Foi adotado num pano de fundo de duas décadas de conflitos e de estagnação econômica em África. Este Plano surge no contexto de reações coletivas dos Estados africanos em relação às críticas feitas aos seus modelos de governação e das políticas adotadas para o desenvolvimento. Particularmente, constituía uma forte reação ao Relatório do Banco Mundial, conhecido como “Relatório Berg” (Coordenadora do Relatório Elliot Berg),<sup>199</sup> que avaliava as causas da crise africana numa base internalista.<sup>200</sup> Porém, os Estados africanos atribuíam responsabilidades dos insucessos e erros do passado às “forças estrangeiras neocoloniais” que influenciaram as políticas econômicas e a direção dos Estados africanos, ou, de uma maneira geral, aos elementos exógenos ao continente.

Na essência, o Plano de Ação de Lagos, consistia num breve balanço dos vinte anos decorrentes de 1960 a 1980 e numa estratégia de longo prazo para o desenvolvimento e integração do continente no período compreendido ente 1980 a 2000. Os Chefes de Estado e de Governo declararam que *“Africa is unable to point to any significant growth rate, or satisfactory*

---

<sup>198</sup> A Conferência de Monróvia, Libéria, de 1979 que antecedeu o Plano de Ação e o Ato Final de Lagos de 1980, constitui a plataforma essencial para a agenda regional de integração. Esta conferência foi antecedida por várias declarações e resoluções em que se destaca: a Declaração de Argélia (1968); de Addis Ababa, Etiópia (1970 e 1973); Ministerial de Kinshasa (1976), que preconizava a criação da CEA; Cimeira de Libreville (1977), que endossou a Declaração de Kinshasa.

<sup>199</sup> World Bank. *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action. The World Bank*, Washington, D.C. 1981.

<sup>200</sup> O Relatório Berg, constituiu o primeiro relatório do Banco Mundial (BM) que tratou de diagnosticar as causas da crise africana e as medidas a tomar a curto e médio prazos para resolver as dificuldades econômicas. As reações de repúdio dos Estados africanos quanto ao relatório resultaram do seu diagnóstico, que responsabilizava a crise africana aos fatores internos ligados as más políticas e maus governos. O relatório criticava, por exemplo, as políticas dos governos africanos por terem minado o processo de desenvolvimento ao eliminar os incentivos aos produtores agrícolas, bem como aos fracassos das políticas de industrialização. O relatório recomendou, entre várias medidas, que a agricultura deveria ser o setor prioritário para o qual era indispensável fazer convergir o essencial dos esforços de financiamento, e que a industrialização deveria passar para o segundo plano, tendo em vista os seus fracassos sucessivos. Os Estados africanos criticavam o relatório no sentido de que contribuiria para tornar a África mais dependente e menos autónoma.

*index of general well-being, in the past 20 years*”.<sup>201</sup> Caracterizaram o período decorrente de 1960 a 1980 de estagnação da produção, agravamento dos déficits das balanças de pagamentos, deterioração dos termos de troca em prejuízo das economias africanas, entre outros aspectos; e constataram que nenhum dos grandes objetivos do período imediato as independências foi concretizado, que se resumia na auto-suficiência, a eliminação da pobreza, a redução do desemprego, a repartição equitativa dos rendimentos, o crescimento econômico e maior participação nos processos internacionais de tomada de decisão.

Em termos de perspectivas para o período de 1980 a 2000, o Plano de Ação de Lagos estabelecia um programa de curto, médio e longo prazos, cobrindo uma ampla gama de questões relacionadas ao desenvolvimento sócio-econômico do continente. Projetava estabelecer uma base durável de desenvolvimento e crescimento econômico baseado em dois princípios: a auto-suficiência coletiva e o desenvolvimento econômico e crescimento sustentáveis, a serem concretizados por meio de uma estratégia de substituição de importações com vista ao estabelecimento ulterior de um mercado comum africano.

O Plano de Ação de Lagos, salientou a reorientação das estratégias de desenvolvimento de África, com implicações para as ligações setoriais, processos de planejamento e execução, e participação no processo de desenvolvimento. Pretendia cobrir os principais setores de atividades como, alimentação e agricultura, indústria, recursos naturais, ciência e tecnologia, transportes e comunicações, questões comerciais e financeiras, cooperação, energia, planificação, o papel da mulher no desenvolvimento econômico. Deu ênfase a cooperação e integração baseando-se no fato de que a iniciativa tinha como objetivo final a promoção da unidade econômica continental através da criação de uma CEA, que deveria se efetivar no ano 2000. A CEA, no entanto, constituía o elemento central do plano. A sua efetivação dependia do nível de progresso da integração a nível das regiões.

Embora o Plano de Ação de Lagos tenha sido considerado um fracasso na maior parte das suas projeções, inspirou e encorajou a cooperação e integração nos planos regionais, como passo necessário para o estabelecimento da CEA. Dos maiores impedimentos para o seu sucesso cita-se a prevalência de inúmeros conflitos quer intra quer interestatais, os desenvolvimentos

---

<sup>201</sup> Preamble, OAU. *Lagos Plan of Action for Economic Development of Africa: 1980-2000*. April 1980, Lagos, Nigeria.

políticos internos, a ausência de mecanismo de coordenação a nível continental e as regiões, a falta de estruturas adequadas para por cobro o plano, má governação, bem como de fatores exógenos ao continente. Apesar dos insucessos na implementação da agenda de integração africana, a OUA nunca perdeu em vista a respectiva agenda continental, o que foi testemunhado por várias resoluções, declarações e medidas que reiteravam a integração do continente, confirmados com a adoção de um tratado mais ambicioso que cria a CEA e que substitui o Plano de Ação de Lagos.

Com efeito, a 3 de junho de 1991, em Abuja, Nigéria, a Cimeira de Chefes de Estado e de Governo da OUA adotou o Tratado de Abuja (em vigor a partir de 1994) que estabeleceu os mecanismos para a criação da CEA, a qual integra, de princípio, todos os Estados da África. A CEA destina-se a ocupar-se dos problemas económicos da África com vista a integração continental, ou como refere o tratado “(...) *in order to foster the economic, social and cultural integration*”.<sup>202</sup> A construção da CEA tem como pilares os blocos económicos africanos, considerados como órgãos institucionais, onde cada Estado deve pertencer. Presentemente os blocos regionais parte da CEA são oito, conforme apresentamos na Tabela 23.

---

<sup>202</sup> Preamble, OAU. *Treaty Establishing the African Economic Community*. 3 June 1991, Abuja, Nigeria.

**Tabela 23. Comunidade Econômica Africana: Organizações Regionais Chave**<sup>203</sup>

<b>Comunidade Econômica Regional</b>	<b>Membros</b>	<b>Sede</b>	<b>Entrada em Vigor</b>
1.Mercado Comum dos Estados da África Oriental e Austral (COMESA)	19 Membros	Lusaka (Zâmbia)	1981 (revisão 1993)
2.Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC)	15 Membros	Gaborone (Botswana)	1980 (revisão 1992)
3.Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)	15 membros	Abuja (Nigéria)	1975 (revisão 1993)
4.Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC)	11 membros	Libreville (Gabão)	1983
5.Comunidade dos Estados Sahelo-Saharianos (CEN-SAD)	28 membros	Tripoli (Líbia)	1998
6.União do Magrebe Árabe (AMU)	5 membros	Rabat (Marrocos)	1989
7.Comunidade da África Oriental (EAC)	5 membros	Arusha (Tanzania)	1999
8.Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD)	7 membros	Djibouti (Djibouti)	1986 (revisão 1996)

Fonte: Elaboração Própria<sup>204</sup>

As relações entre estes blocos regionais e a CEA, definidas no Tratado de Abuja (artigos 88 e 95),<sup>205</sup> foram formalizadas por meio de um protocolo assinado a 25 de fevereiro de 1998,<sup>206</sup> sob a autorização dos Estados membros, pelos Secretários Executivos da então OUA e de quatro organizações regionais, nomeadamente, a CEDEAO, o COMESA, SADC, IGAD. As outras comunidades como a CEEAC e a CEN-SAD aderiram mais tarde, com a exceção da AMU que funciona na base de unanimidade e não adere ao princípio de cooperação da CEA devido a

<sup>203</sup> Deve-se notar que embora sejam reconhecidas blocos regionais como o IGAD e CEN-SAD não satisfazem o critério de “região” de acordo a Resolução da OUA (CM/Res 464, XXVI) que divide a África em cinco regiões, nomeadamente: África do Norte, África Ocidental, África Central, África Oriental e África Austral. O termo sub-região é empregue para um grupo compostos por 3 Estados de uma ou mais regiões.

<sup>204</sup> Dados obtidos da UA. *Relatório da Situação da Integração em África da União Africana*. 2ª edição, Addis Ababa, Etiópia, abril de 2009.

<sup>205</sup> O artigo 88 do Tratado de Abuja prevê o estabelecimento de relações entre a CEA e os blocos regionais e o artigo 95 definiu que as relações deveriam ser estabelecidas por meio de um protocolo específico.

<sup>206</sup> OAU. *Protocol on Relations Between the African Economic Community and Regional Economic Communities*. 25 february 1998, Addis Ababa, Ethiopia.

objeção de um dos seus membros que não é Estado parte de UA, o Marrocos, embora a maior parte dos Estados esteja a favor da CEA.

Os objetivos da CEA, enunciados no próprio Tratado de Abuja, consistem na articulação de um espaço econômico africano que estaria em fase de construção. O tratado menciona um espaço de tempo de 34 anos a contar da data da sua entrada em vigor, para o estabelecimento efetivo da CEA. A implementação desta comunidade está subdividida em 6 etapas:

- i) Primeira etapa - reforçar as comunidades econômicas regionais africanas já existentes e criar outras novas nos espaços que ainda inexistam comunidades regionais - a ser concluída em 1999;
- ii) Segunda etapa - a nível das regiões, constituírem-se áreas de livre comércio regionais; reforçar a integração setorial em todos os domínios de atividades, particularmente nas áreas de comércio, agricultura, no âmbito monetário e finanças, transportes e comunicações, indústria e energia; e coordenar e harmonizar atividades entre as comunidades econômicas existentes e futuras comunidades - a ser concluída em 2007;
- iii) Terceira etapa – estabelecimento de áreas de livre comércio e uniões aduaneiras regionais - a ser concluída em 2017;
- iv) Quarta etapa - coordenação e harmonização de um sistema tarifário e não tarifário entre os blocos regionais com vista à criação de uma União Aduaneira continental - a ser concluída em 2019;
- v) Quinta etapa - criação de um Mercado Comum africano alargado ao continente – a ser concluído em 2023; e a
- vi) Sexta etapa - criação de uma União Económica e Monetária alargada ao continente e um Parlamento Pan-Africano e eleição dos seus membros por sufrágio universal e continental - a ser concluída em 2034.<sup>207</sup>

---

<sup>207</sup> Artigo 6 do Tratado de Abuja estipula que todas as etapas sejam concluídas o mais tardar em 2034. Dos progressos alcançados até agora indicam que as primeiras duas etapas foram concluídas (excetuando a IGAD que encontra-se na fase de condução de um estudo sobre a sua Área de Livre Comércio), estando em progresso a terceira etapa.

O Tratado de Abuja marca o início de uma mudança na orientação da abordagem da cooperação e integração em África ao influenciar as diversas comunidades regionais a melhor elaboração das suas agendas de integração em consonância com a agenda africana. Esta mudança se refletiu nas iniciativas regionais pós-Abuja, em que os blocos regionais africanos basearam suas perspectivas de integração em projetos de abertura econômica, desregulamentação e eficiência dos mercados.

Embora o Tratado de Abuja tenha sido exibido como o culminar de um longo processo de esforços de consolidação continental, começando com a Carta da OUA, em 1963, através de várias Cimeiras da OUA à adoção do Plano de Ação de Lagos em 1980, persistiram dúvidas e incertezas quanto à implementação e o sucesso da integração africana. Porém, seis anos após sua entrada em vigor, os Chefes de Estado e de Governo reuniram-se numa Cimeira Extraordinária em Sirte, na Líbia, onde adotaram a 9 de setembro de 1999, a Declaração de Sirte,<sup>208</sup> que, no essencial endossaram os anteriores planos de integração ao mesmo tempo em que decidiram:

- i) A aceleração da implementação do Tratado de Abuja de 1991, que cria a CEA, considerando que o período previsto de 34 anos é demasiado longo e os desafios que o continente enfrenta são prementes;
- ii) A convocação de uma Conferência Ministerial Africana sobre a Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação em África, a fim de rever e atualizar o documento da Conferência de Kampala de 1991;<sup>209</sup>
- iii) Edificar uma UA que substituiria a OUA, na lógica da Comunidade no estágio mais avançado da evolução.

O passo imediato que se seguiu a Cimeira Extraordinária de Sirte, foi o início de um processo negocial intenso e complexo, que culminou com a adoção pela Cimeira Ordinária da

---

<sup>208</sup> OAU. *Sirte Declaration*. Fourth Extraordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government, 8-9 September 1999, Sirte, Libya.

<sup>209</sup> Em maio 1991, decorreu sobre os auspícios da OUA a reunião sobre Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação em Kampala. Esta reunião culminou com a adoção do chamado “Documento de Kampala”, o qual apresentava estratégias unificadas de desenvolvimento, ligando os problemas de segurança, estabilidade, desenvolvimento e cooperação, ao mesmo tempo em que urgia a necessidade da aceleração da integração africana.

OUA, realizada em Lomé, Togo, a 11 de julho de 2000, do Ato Constitutivo da UA,<sup>210</sup> que substitui a OUA. No essencial a UA retoma os dispositivos contidos na Carta da OUA, bem como nos do Tratado de Abuja de 1991. Seu Ato Constitutivo estabelece como um dos seus princípios e objetivos é coordenar e harmonizar as políticas entre os blocos econômicos existentes e os futuros, para a gradual realização dos objetivos da união.

A UA tem acelerado e imprimido uma dinâmica diferente as organizações de integração regionais africanas. Desde 2002 tem estado a negociar com as organizações regionais de integração africanas os mecanismos da harmonização da agenda continental com as respectivas regiões. As tentativas de aceleração da integração africana incluem as medidas adotadas na Cimeira Ordinária da UA, realizada em Accra, Gana, de 1 a 3 de julho de 2007, em que teve um *Grand Debate on the Union Government* para a África. No final deste debate, os Chefes de Estado e de Governo emitiram a Declaração de Accra,<sup>211</sup> em que se comprometiam acelerar a integração econômica e política do continente, incluindo a formação do governo da união.

Para proporcionar uma clara visão do futuro da unidade africana, os Chefes de Estado e de Governo instituíram um Comitê Ministerial para analisar várias questões relacionadas com o Governo da União. O relatório do Comitê Ministerial apresentado à Cimeira Ordinária da UA, realizada em Adis Ababa, Etiópia, de 25 de janeiro a 2 de fevereiro de 2008, avançou recomendações quanto ao governo da união, dos quais se destacou que as organizações regionais deviam ser integradas na estrutura de governação da UA de modo a transformá-las em instrumentos e mecanismos para a harmonização e implementação de políticas e programas comuns da união, com vista à integração total do continente. Na prática esta posição enaltecia a necessidade de acelerar a agenda de integração, desta feita pautando pelo início da harmonização.

É, no entanto, dentro destes desenvolvimentos do estabelecimento da CEA rumo à união dos Estados africanos que a SADC têm sido enquadrada como um dos pilares chave para o sucesso da integração continental. A UA têm enfatizado a necessidade de acelerar este processo de integração africana. Mas, embora os Estados da SADC reconheçam essa necessidade, têm

---

<sup>210</sup> OAU. *Constitutive Act of the African Union*. 11 July 2000 at the OAU/AEC Summit in Lomé, Togo.

<sup>211</sup> AU. *Accra Declaration*. 3 July 2007, Accra, Gana.

defendido o processo gradual ao invés de uma união imediata do continente.<sup>212</sup> O gradualismo advogado pelos Estados da SADC sugere primeiro a consolidação e fortificação dos blocos regionais e em seguida a harmonização dos blocos africanos entre si. Esta proposta endossada por vários Estados africanos parece a mais prudente, pois, visa salvaguardar as dificuldades inerentes à proposta de integração política e econômica de um vasto continente de cerca de 800 milhões de habitantes, marcado por profundas diferenças ao nível político, econômico, cultural, étnico e religioso, bem como por tensões regionais. No entanto, é a partir da opção progressiva, defendida pela SADC, que tem se inserido a idéia da criação de uma Área de Livre Comércio alargada, envolvendo a SADC, o COMESA e a EAC como um dos passos graduais para a efetivação da CEA.

### **3.1. Harmonização SADC e outros Blocos Africanos: Uma Área de Livre Comércio SADC, COMESA, EAC?**

Com a revigoração da agenda continental de integração, bem como a influência da persistente controvérsia sobre a múltipla associação dos Estados africanos em diversos blocos, a questão da harmonização retornou na agenda com mais vigor. No caso específico da SADC as atenções têm virado para cooperação e estabelecimento de uma integração alargada envolvendo o COMESA e a EAC. Em outubro de 2008, os três blocos regionais tomaram um passo gigantesco rumo ao objetivo do estabelecimento de uma alargada Área de Livre Comércio, que necessariamente passa pela sua harmonização. Uma das primeiras preocupações ao se abordar esta questão reside no fato das três organizações possuírem estruturas diferentes e encontrarem-se em estágios diferentes de integração regional. Enquanto que a SADC passou a Área de Livre Comércio em 2008 o COMESA e a EAC encontram-se num estágio relativamente avançado em termos de implementação da agenda de integração.

---

<sup>212</sup> A 8 de fevereiro de 2008 em Addis Ababa, Etiópia, o Secretário Executivo da SADC, Tomaz Salomão, argumentou nesse sentido afirmando que “do nosso ponto de vista, ainda é cedo para caminharmos para o Governo de União. Vamos dar tempo ao tempo e vamos permitir que, por via de cada um dos blocos regionais e assegurando que a articulação e comunicação entre estes blocos ocorra, caminhemos para um processo gradual e esses aspectos quer com a integração total do continente e Governo da União vão acontecer normalmente, não vamos forçar a barra”.

O COMESA, criada em 1993 como um sucessor do PTA (estabelecido em 1981), entrou em vigor após a ratificação do seu tratado a 8 de dezembro de 1994. O estabelecimento do COMESA resultou do cumprimento das exigências do Tratado de PTA que estipulou a sua transformação num mercado comum dez anos após a sua entrada em vigor. A visão do COMESA é tornar-se uma comunidade econômica totalmente integrada e próspera, internacionalmente competitiva, preparada para se fundir à CEA.<sup>213</sup> O Tratado do COMESA, estabelece a agenda de integração que abrange vários setores e atividades, porém as suas prioridades consistem na promoção da integração regional através do comércio e investimento. As principais áreas no âmbito da integração são: comércio de bens e serviços, integração monetária, promoção e facilitação de investimento, desenvolvimento de infra-estruturas (transporte aéreo, rodoviário, ferroviário, marítimo e fluvial, tecnologias de informação e comunicação, energia, etc.), comércio eletrônico cooperação na área de paz e segurança.

Os Estados membros do COMESA decidiram igualmente criar e manter: uma Área de Livre Comércio que garanta a livre circulação de bens e serviços produzidos no seio do COMESA e a eliminação de todas as barreiras ao comércio; uma União Aduaneira em que os bens e serviços importados dos Estados não membros do COMESA são lhes aplicado uma única tarifa; a livre circulação de capital e investimento, incluindo a eliminação de vistos entre os Estados, que levariam ao livre movimento de pessoas e bens; e estabelecimento de uma União Monetária. Para incentivar e promover o comércio e investimentos em toda a região e para além dela, o COMESA estabeleceu várias instituições. Entre as instituições mais importantes figuram:

- i) O Banco do COMESA (mais conhecido por *PTA Bank*) - este banco tem sido, ao longo dos anos, muito dinâmico na promoção de investimentos e disponibilização de facilidades financeiras;
- ii) A Câmara de Compensação do COMESA (incumbida de implementar um sistema de facilitação de pagamentos entre os Bancos Centrais da região);
- iii) A Companhia de Resseguro (responsável por promover o comércio, desenvolvimento e integração através do comércio de seguros e de resseguros);
- iv) O Instituto do Couro e dos Produtos do Couro;

---

<sup>213</sup> COMESA. *Common Market for Eastern and Southern Africa Treaty*. 5 November 1993, Kampala, Uganda.

- v) A Agência de Investimento Regional, para otimizar os investimentos e oportunidades comerciais na região; e
- vi) Corte de Justiça do COMESA responsável pela interpretação do Tratado, bem como lidar com as disputas que possam emergir.

O processo de aprofundamento da integração regional no COMESA iniciou em 1994, tendo seguido o roteiro da agenda de livre comércio. Os membros do COMESA começaram a eliminar as barreiras ao comércio em 1994, processo que culminou com a adoção da Área de Livre Comércio em outubro de 2000, abrangendo 14 Estados dos 19 membros. Alguns Estados liberalizaram totalmente o comércio intra-regional, mas outros apenas o fizeram parcialmente. O Burundi e o Ruanda procederam já a cortes tarifários de, respectivamente, 80 e 90 %. A Etiópia apenas o fez em 10 %, enquanto que as Seychelles e a Swazilândia ainda não efetuaram nenhum corte tarifário por estarem envolvidos na SADC e na SACU.<sup>214</sup>

O COMESA estabeleceu em 2007, na Cimeira de Nairóbi, Quênia a estrutura da Tarifa Externa Comum a qual serviu de base para a União Aduaneira. Esta estrutura consistiu na adoção da mesma tarifa às importações provenientes de mercados externos. Após sucessivos adiamentos, o COMESA lançou a União Aduaneira na Cimeira de 7 de junho de 2009, que teve lugar em Victoria Falls, no Zimbábue. No mesmo contexto foi estabelecido o *COMESA Committee on the Customs Union* (Comitê do COMESA sobre a União Aduaneira).

A outra organização a qual a SADC aspira a harmonização é a EAC. Nascida numa região de relativa coesão cultural - de língua swahili - e histórica (passado colonial britânico), é a sucessora da primeira comunidade da África Oriental (1967 a 1977), que atingiu níveis consideráveis de integração ao nível das políticas monetárias e fiscais, das comunicações e transportes, e nas questões comerciais. A atual organização, foi criada em 30 de novembro de 1999 (entrou em vigor em julho de 2000 e foi lançada oficialmente em 2001), resulta de um processo relançado em 1993, o qual contou com diversos retrocessos devido a desentendimentos políticos entre os seus membros. A nova conjuntura criada pela adoção de reformas econômicas nos três Estados fundadores (Quênia, Uganda e Tanzânia) originou uma pressão dos diversos

---

<sup>214</sup> Lesoto (atualmente não é parte do COMESA), Namíbia e Swazilândia, foram garantidos tratamento especial mediante a qual gozam de isenções temporárias na aplicação de provisões específicas do tratado, referentes ao Mercado Comum. Estados como Lesoto, Moçambique, Angola e Tanzânia e Namíbia retiraram-se do COMESA.

setores da sociedade (com maior expressão do setor privado), para que fossem restaurados serviços comuns anteriormente existentes. O Ruanda e o Burundi aderiram ao Tratado da EAC a 18 de junho de 2007 e tornaram-se membros de pleno direito da Comunidade, com efeito, a partir de 1 de julho de 2007.

A EAC tem como objetivo alargar e aprofundar a cooperação e integração dos Estados membros, nos domínios político, econômico, social e cultural, assuntos jurídicos e defesa e segurança. Para o efeito, os Estados da EAC estabeleceram uma União Aduaneira em 2005. De acordo com o Tratado da EAC a metas da comunidade devem ser realizadas numa progressão gradual através de etapas que incluem o estabelecimento de um Mercado Comum em 2010, uma União Monetária até 2012 e, posteriormente, uma Federação Política dos Estados da África Oriental como o último estágio da integração. O sucesso no estabelecimento da Federação Política é considerado como crucial para a sua fundição à CEA.<sup>215</sup>

A EAC tem implementado vários programas regionais com vista ao aprofundamento e já estabeleceu órgãos e instituições como a Conselho de Ministros, o Secretariado, Assembléia Legislativa, Tribunal de Justiça, a Comissão de Coordenação, o Escritório de Cooperação em Defesa, a coordenação da Política Externa e das políticas monetárias e fiscais que dizem respeito ao estágio mais avançado de integração. Outras medidas adotadas incluem o estabelecimento da convertibilidade das moedas da África Oriental (desde 1997), os preparativos para a criação de uma Moeda Única em 2012, a redução progressiva das tarifas e relançamento da cooperação regional em matéria de investigação, recursos humanos e desenvolvimento científico e tecnológico.

Desde a sua criação, a EAC tem registrado progressos. Entre as importantes conquistas estão a criação de medidas de confiança e harmonização das políticas e programas dos Estados membros. Um objetivo importante é o de reforçar uma identidade comum para a África Oriental na visão de uma região plenamente integrada e onde haja garantia da circulação livre dos fatores de produção. Medidas adotadas neste sentido incluem a introdução do Passaporte da África Oriental e a harmonização dos procedimentos e requisitos para facilitar a circulação de pessoas e

---

<sup>215</sup> EAC. *Treaty for the Establishment of the East African Community (as amended on 14th December, 2006 and 20th August, 2007)*. 30 November 1999, Arusha, Tanzania.

bens na região. Além disso, as políticas continuam a ser seguidas no sentido de aplicar o tratamento de estatuto nacional unificado aos cidadãos de qualquer Estado da EAC.

No âmbito dos assuntos políticos, a cooperação estabelecida pela EAC envolve atividades nas áreas de assuntos jurídicos e judiciários, defesa e segurança regional e co-ordenação das políticas externas dos Estados membros. Do mesmo modo, têm sido alcançados progressos na promoção dos investimentos e do comércio, bem como identificação e desenvolvimento de vários projetos de infra-estruturas regionais passando por estradas, ferrovias, aviação civil, correios e telecomunicações, energia e Programa de Desenvolvimento do Lago Vitória (que visa gerir os recursos do lago Vitória).

As primeiras tentativas de harmonização entre os blocos regionais da África Austral e Oriental verificaram-se em 1992 entre a SADC e o COMESA, particularmente. Durante a Cimeira da então PTA (COMESA), em Lusaka, em fevereiro de 1992, decidiu-se pela união da PTA com a SADC (que se instalava em agosto daquele ano) num mercado comum africano da África Austral e Oriental, mas na reunião de 1993, contrariamente à posição do governo do Zimbabwe e de Zâmbia, os demais membros não aceitaram a união. Deste modo, a Cimeira da PTA admitiu que as duas organizações tinham objetivos e amplitudes distintos, mas que não se descartava a complementaridade num futuro próximo. Na Cimeira de 1993 estabeleceu-se um Comitê Ministerial para acompanhar as relações com a SADC.

O impacto da múltipla associação, bem como o revigoramento da agenda de integração africana urgiu com que a questão da harmonização voltasse à tona, desta feita envolvendo a EAC. Com efeito, a 22 de outubro de 2008, em Kampala, Uganda, numa Cimeira Tripartida da SADC, COMESA, EAC, os Chefes de Estados e de Governo dos Estados membros desses três blocos, acordaram com o objetivo concebido há muito sobre a CEA, rumo à integração continental. De acordo com o Comunicado Conjunto,<sup>216</sup> a Cimeira Tripartida concordou sobre: um programa de harmonização de arranjos comerciais entre as três organizações, livre circulação de homens de negócio, implementação conjunta de programas de infraestruturas inter-regionais, bem como de arranjos institucionais na base dos quais os três blocos possam promover a cooperação e integração. A Cimeira acordou também em iniciar com os trabalhos rumo à fusão

---

<sup>216</sup> COMESA, EAC, SADC. *Final Communique of the COMESA-EAC-SADC Tripartite Summit of Heads Of State and Government*. 22 October 2008, Kampala, Uganda.

dos três blocos num único, com objetivo de acelerar a concretização da CEA. Para o efeito, a Cimeira encarregou o *Tripartite Task Force* (Grupo de Trabalho Tripartido), composto pelos Secretariados dos três blocos, a desenvolverem um estudo que incluía um roteiro sobre a fusão das três organizações, num período de 6 meses. Seguindo os resultados do estudo, a Cimeira requer que seja convocado dentro de 12 meses um Conselho de Ministros Tripartido para determinar o calendário para o estabelecimento da Área de Livre Comércio única.

Outras decisões da Cimeira Tripartida incluem as relações multilaterais. Os Chefes de Estado encarregaram o Conselho de Ministros Tripartido para assegurar que os respectivos Secretariados participem, coordenem e harmonizem posições das negociações dos APE incluindo as negociações multilaterais, decorrentes da OMC. Medidas estabelecidas pela Cimeira Tripartida incluem também a cooperação e harmonização na área de desenvolvimento de infraestruturas,<sup>217</sup> coordenação e harmonização dos planos regionais de transporte, energia, mecanismo conjunto de financiamentos, bem como a harmonização do quadro legal e institucional.

No âmbito da SADC, a ideia de fusão dos três blocos, representa uma oportunidade que os Estados africanos tem de aprofundar seus laços, constituindo em si o processo gradual da criação da CEA que a SADC tem defendido. O Presidente da SADC Kgalema Motlanthe (então Presidente sul-africano) expressou do seguinte modo o otimismo da SADC:

“SADC believes the time has come for COMESA, EAC and SADC to bring together our respective regional integration programmes in order further to enlarge our markets, unlock our productive potential, increase the levels of intra-Africa trade, and enhance our developmental prospects. As a next step in expanding regional markets in Africa, the process we launch today will place us in a stronger position to respond effectively to intensifying global economic competition and will begin to overcome the challenges posed by multiple memberships of regional organisations. Our convening here today reflects a profound recognition that sustainable integration into the global economy

---

<sup>217</sup> A Cimeira lançou a Autoridade Mista de Competição sobre a Liberalização do Transporte Aéreo que dirigiria a implementação da Decisão de Yamoussoukro, Costa do Marfim (que apela com que as companhias aéreas africanas possam operar livremente em todas as linhas intra-africanas) sobre o Transporte Aéreo nas três organizações a iniciar em janeiro de 2009. Esta autoridade consiste em sete membros, dois de cada bloco e um Presidente eleito numa base rotativa. Os líderes decidiram que as três organizações colocassem em prática dentro de um ano, programas conjuntos para a implementação de: um único espaço aéreo; uma rede inter-regional de tecnologias de informação e comunicação, infra-estrutura de Banda Larga; uma política harmonizada e um quadro regulatório que governará as tecnologias de informação e comunicação e desenvolvimento de infraestruturas.

requires a commitment to an irreversible process of building economic, political and social unity”.<sup>218</sup>

Estes pronunciamentos ilustram o entusiasmo da SADC quanto a oportunidade de fusão com os outros dois blocos e rumo a realização das obrigações no quadro da UA e do Tratado de Abuja, o qual reconhece que as organizações regionais, são blocos de fundação da CEA. Em termos econômicos, a possível concretização da Área de Livre Comércio SADC, COMESA, EAC, irá aprofundar o comércio intra-africano, envolvendo 26 Estados (num universo de 53 Estados de todo o continente), com uma população de cerca de 527 milhões e um PIB estimado em US\$ 625 bilhões.<sup>219</sup> O que colocaria os Estados membros numa posição relativamente forte para responder efetivamente à intensa competição global e tornaria o bloco alargado mais atraente ao investimento direto estrangeiro.

No entanto, as medidas tomadas pela OUA e reforçadas pela UA marcam, sem dúvida alguma vontade dos Estados africanos em acelerar o rumo do continente para a integração econômica, política e social. Existe uma forte percepção e otimismo por parte dos Estados africanos de que a agregação dos blocos africanos ou integração total do continente no seu estágio mais avançado, permitiria a África superar os seus desafios de desenvolvimento. Esta percepção parte do pressuposto de que a sinergia econômica seria obtida na medida em que a vantagem econômica de toda a CEA é maior do que a soma dos benefícios econômicos dos Estados membros separados. A necessidade de uma integração total é também impulsionada por uma nova ordem econômica e política internacional, onde a África procura maior voz e participação.

Porém, a construção de uma UA à semelhança dos EUA ou da UE suscita uma série de dúvidas, obstáculos e desafios se considerarmos o estado atual da situação econômica, política e social do continente africano. Apesar de que, no plano do discurso, em grande medida se defenda a eficácia dos blocos regionais, estes, por seu turno tem si caracterizados como organizações de baixos recursos financeiros e, portanto baixa capacidade de empreender projetos; falta de

---

<sup>218</sup> Motlanthe, Kgalema. *Statement by the Honourable Kgalema Motlanthe, President of South Africa and Chairperson of the Southern African Development Community (SADC) at the COMESA-EAC-SADC Tripartite Summit. 22 October 2008, Kampala, Uganda.*

<sup>219</sup> Madakufamba, Munetsi. *Passo Gigantesco Rumo ao Mercado único da SADC-COMESA-EAC.* In: SADC. Hoje, Vol. 11 No. 3, dezembro 2008, pp. 1-2.

envolvimento massivo da sociedade civil e de iniciativas privadas em projetos de cooperação; a fragilidade institucional em alguns Estados, as instabilidades políticas, etc., a real efetividade dos projetos integracionista constitui um enorme desafio para os Estados africanos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história do surgimento da SADCC e sua operacionalização nas décadas 1970 e 1980 é caracterizada por conflitos, impulsionados essencialmente pela postura sul-africana e suas tentativas de dominação política e econômica da região. Esta dinâmica conflituosa na região teve enorme influência da Guerra Fria, onde as grandes potências interferiram das diversas maneiras nas relações regionais perseguindo seus interesses. Porém, as políticas sul-africanas é que constituíram o principal ímpeto à formação da SADCC na década 1980. A SADCC veio a constitui-se, como versão econômica dos ELF, estes constituídos com objetivos político-diplomáticos, de defesa e segurança. Os ELF concentraram e coordenaram esforços em temas como a libertação da Namíbia e Rodésia, além da própria África do Sul.

A criação da SADCC serviu como contraposição ao projeto CONSAS, da África do Sul. Esta contraposição teve como resposta a intensificação da desestabilização, atribuída à *Total National Strategy*. Ou seja, a recusa categórica mesmo daqueles Estados que profundamente dependiam economicamente da África do Sul, como os *BLS-states*, e o estabelecimento da SADCC, como contra-esquema de cooperação por parte dos ELF, rapidamente frustrou a proposta de regionalismo dominado pela África do Sul. Com a SADCC, surge uma proposta de cooperação econômica que se dirigiu explicitamente contra a dominação econômica sul-africana da região, e cujos objetivos de cooperação e coordenação foram vistos como parte integral da luta contra o regime do *apartheid*.

A natureza das economias dos Estados da SADCC foi moldada pela história colonial, largamente caracterizada pela posição econômica dominante da África do Sul, e que em menor ou maior grau os Estados dependiam da África do Sul. A dependência era majoritariamente nas infraestruturas e redes de transportes para o escoamento de importações e exportações, bem como do próprio comércio. O envio da mão-de-obra para África do Sul constituiu outro elemento de peso na relação de dependência de alguns Estados da SADCC, o qual foi também objeto de manipulação política. A dependência de infraestruturas de transportes e comunicações foi sendo exacerbada (nalgumas vezes induzida) pela combinação de vários fatores entre os quais figura como o principal a política de desestabilização sul-africana.

Não obstante, existe quase consenso entre vários autores – exemplo de Leistner (1992) e Murapa (2002) - de que o desempenho da SADCC teve “sucessos modestos” no alcance de seus

objetivos. Esses sucessos verificam-se particularmente, no setor de transportes e comunicações, o qual obteve maiores investimentos e relativo desenvolvimento, se comparado com outros setores. Embora Leistner (1992) considere que o maior sucesso da SADCC tenha sido mais político “*in drawing international attention to Southern Africa and eliciting liberal financial support from overseas donors. It has helped to create a sense of regional identity, though whenever regional interest competes with national self interest, the latter usually prevails*”. Este apoio internacional ajudou a manter unido o bloco de Estados caracterizados por desenvolvimento regional desigual, ruptura política e diversidade ideológica. Sendo que, constituiu a maior realização da SADCC, o estabelecimento de uma firme base para a integração regional para a África Austral. O que se verificou adiante é que com desmantelamento do *apartheid*, e as mudanças no cenário político-econômico internacional o objetivo da redução da dependência em relação à África do Sul, deixou de ser objeto e justificativa principal para atração de apoio aos programas da SADC, como era no período da SADCC.

A Guerra Fria influenciou sobremaneira a dinâmica das relações regionais e o ambiente de cooperação na SADCC. E particular, figurou predominante a colaboração do Ocidente com o regime sul-africano. Desde os anos 60 que o Ocidente toma esta postura, só a partir de 1981 é que se notam esforços - por parte dos EUA em particular - para a modificação da abordagem dos problemas da região e o esforço para o conhecimento da realidade da África Austral. Portanto, embora se possa mencionar aspectos negativos da política de *Constructive Engagement* dos EUA para a região, tais como a definição da pedra angular desta política a “comunidade branca”, pode-se também afirmar que esta política disponibilizou ferramentas para a aproximação dos beligerantes na região e o estabelecimento de uma base mais efetiva para a futura cooperação e integração regional (ZACARIAS, 1991).

Deste modo, pode-se afirmar que a SADCC na década de 1980 exprimiu um regionalismo mais direcionado à aspectos políticos sem muita consideração aos aspectos econômicos e comerciais, o seu foco principal consistiu na tentativa de reduzir a dependência em relação à África do Sul, com vista ao seu isolamento e conseqüente desmantelamento do regime do *apartheid*. Na década de 1990, com sua transformação em SADC, enquanto mecanismo de integração regional a tendência da África Austral tem sido desenvolver uma visão do regionalismo aberto virado à liberalização comercial, desregulamentação dos mercados e a progressiva integração no contexto africano.

De fato, na década de 1990 a SADCC sofre uma inflexão, com novos objetivos a serem delineados para a nova organização. O foco da SADC tem sido desenvolver estratégias e políticas que levem os Estados da África Austral a se consolidarem como bloco econômico e político e onde os problemas ligados ao “subdesenvolvimento”, comércio e inserção no contexto africano e na economia internacional figuram como prioridades.

Depois de ter sido a geradora da maior parte da conflitualidade regional, com a transformação da SADCC em SADC, a África do Sul, passa a ser agora encarada como incentivadora do desenvolvimento e sua contribuição na construção de paz na região, cooperação e prosperidade nas nações. A adesão sul-africana à SADC representou, sem dúvida, o início de um novo processo de negociação e reestruturação das relações regionais na África Austral. Embora tenha levantado certas tensões e dúvidas, a África do Sul adicionou vantagens econômicas a região, se considerarmos a ampliação do mercado regional bem como as vantagens daí decorrentes. Apesar da preponderância econômica sul-africana ser um fator preocupante entre os Estados da SADC, a sua antiga ambição geopolítica de dominação deixou de ter eco no seio regional, pois, a África do Sul foi admitida na comunidade na base de princípios de equidade, igualdade soberana e harmonia entre os Estados membros e onde os Estados dão maior ênfase as normas e instituições regionais.

A nova SADC como procuramos expor, visa basicamente, a implantação de fato de uma comunidade de nações unidas política e economicamente mais fortes para integrarem e participarem com relativa igualdade do processo global de comunitarização. Nesse âmbito, tem buscado lograr o seu aprofundamento. Este aprofundamento tem atendido as necessidades de dinamizar o comércio regional, estreitar os laços econômicos-políticos e, conseqüentemente, favorecer a produção e o desenvolvimento econômico ao mesmo tempo em que se tenta dar resposta às tendências internacionais de abertura comercial, regionalização e globalização.

A implementação da agenda de aprofundamento da integração na SADC culminou com o estabelecimento da Área de Livre Comércio em 2008, prevendo-se outros estágios mais ambiciosos de integração que incluiriam a adoção da União Aduaneira em 2010, União Monetária e Banco Central em 2016 e lançamento da Moeda Comum em 2018. Existem vários obstáculos que permeiam a eficácia da Área de Livre Comércio bem como a transição para os restantes estágios da integração e as metas estabelecidas pelo RISDP. Destes obstáculos cita-se a assimetria e a convergência econômica, a múltipla pertença a organismos regionais, a

insuficiência de recursos financeiros próprios, os fatores políticos e instabilidades políticas que continuam afetando o compromisso da integração. O outro grande desafio que permeia a SADC prende-se com a sua articulação e harmonização com a agenda continental de integração regional. A SADC é chamada a articular os seus interesses regionais, com os da formação da CEA, cujo rumo é a criação dos Estados Unidos da África. Pelo fato da SADC defender o gradualismo, serão necessários processos complexos de negociação com o COMESA e EAC como um dos passos graduais para o estabelecimento efetivo da CEA.

Os desafios são múltiplos para a SADC, e eles se misturam entre os de caráter econômico, político e social. Além de que esses desafios se incluem nos diferentes níveis, i.e. nacional, regional e continental. Sendo que, para a sua inserção no contexto da integração continental, parece legítimo que nos questionemos sobre alguns aspectos relativos à preocupação com agenda atual de integração da SADC: será possível harmonizar os processos de integração do continente num meio em que os blocos regionais se encontram em estágios diferentes de integração? Os blocos regionais africanos existentes considerados individualmente poderão cumprir com sucesso as metas estabelecidas pelo Tratado de Abuja? Estas preocupações certamente têm também dominado a agenda atual da SADC e da UA.

Embora seja prematuro determinar com maior precisão quais sejam os futuros contornos da implementação do Tratado de Abuja, e da alargada Área de Livre Comércio SADC, COMESA e EAC, torna-se claro que estas aspirações são também limitadas por vários obstáculos políticos, econômicos e sociais - instabilidades políticas, exigüidade de recursos, a multiplicidade dos regimes, falta de mecanismos de autofinanciamento, a insuficiência de mecanismos para assegurar que os benefícios da integração, a falta de maior envolvimento do setor privado e da sociedade civil no processo, e até certo grau a influência dos fatores exógenos ao continente.

Contudo, numa reflexão final sobre tendência da agenda continental de integração pode-se aferir que, os Estados africanos vêm-se confrontados com a necessidade real de debaterem, em termos concretos e seqüenciais, como irão trabalhar para lograr a união continental. A proposta de integração africana é bastante ambiciosa e ela constitui um grande desafio para os Estados africanos no geral, e para a SADC em particular, sua viabilidade e efetividade poderiam acabar produzindo bons frutos para a África.

## BIBLIOGRAFIA

1. AARDT, Maxi Van. *The SADC Organ for Politics: Challenges for Regional Community Building*. In: *The South African Journal of International Affairs*, Vol. 4, No. 2, Winter, 1997, pp. 144-164.
2. ABRAHAMSON, Hans e NILSSON, Anders. *Moçambique em Transição: Um Estudo da História de Desenvolvimento Durante o Período de 1974-1992*. Gothenburg, PDRIGU-Peace and Research Institute/CEE-ISRI, Maputo, 1994.
3. Africa Economic Digest, 21 September 1984.
4. Africa Research Bulletin, ETF Series (London), 31 August 1986.
5. ANC. *Foreign Policy in a New Democratic South Africa: A Discussion Paper. October 1993*. African National Congress, Department of International Affairs, Johannesburg, 1993.
6. ANC. *Foreign Policy Perspective in a Democratic South Africa*. Johannesburg, African National Congress, Department of International Affairs, 1994.
7. Annual Report of the ACP-EEC Council of Ministers. ACP-EEC Convention of Lomé (1 March 1981-31 December 1981), 13 May 1982, Libreville, Gabão.
8. AU. *Accra Declaration*. 3 July 2007, Accra, Gana.
9. AUSAID/Trade & Industrial Policy Strategy. *SADC Trade Review 2007*; Australian Government, 2007.
10. BAYNHAM, Simon. *The New World Order: Regional and International Implications for Southern Africa*. In: *Africa Insight, International Affairs*. Vol. 22, No. 2, 1992, pp. 84-95.
11. BBC Brasil. *Inflação Anual no Zimbabwe Chega a 231 milhões por cento*. 9 de outubro de 2008. [http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/10/081009\\_zimbabueinflacao\\_fn.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/10/081009_zimbabueinflacao_fn.shtml) (Acesso em 9 de outubro de 2008).
12. BELLUCCI, Beluce. *Altos e Baixos na África Austral*. In: *Curso de Formação em Política Internacional*. Frati, Mila (org.), Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2007, pp. 165-183.

13. BEST, Edward e CHRISTIANSEN, Thomas. *Regionalism in International Affairs*. In: Baylis, John; Smith, Steve; e Owens, Patricia (eds.). *The Globalization of World Politics: an Introduction to International Relations*. 4 edition, Oxford University Press, New York, 2008.
14. BHAGWATI, Jagdish. *Regional and Multilateralism: An Overview*. In: Melo, Jaime de e Panagariya, Arvind (eds.). *New Dimensions in Regional Integration*. Centre for Economic Policy Research/Cambridge University Press, New York, 1995.
15. BRANCO, Luís Bernardo Nunes Castelo. *A Política Externa Sul-Africana* (Tese de Doutorado). Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa, 2003.
16. CAMPOS, Armando de. *África do Sul: Potência Regional*. Instituto superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa, 1996.
17. CARDOSO, Fernando Jorge. *A África do Sul e a Metamorfose das Relações Regionais*. In: *Estratégia - Revista de Estudos Internacionais* n°. 10-11, 1993-1994. <[http://www.ieei.pt/files/Fernando\\_Jorge\\_Cardoso\\_A\\_Metamorfose\\_Das\\_Relacoes\\_Regionais.pdf](http://www.ieei.pt/files/Fernando_Jorge_Cardoso_A_Metamorfose_Das_Relacoes_Regionais.pdf)> (Acesso em 16 de março de 2009).
18. CHANOCK, Martin. *Unconsummated Union: Britain, Rhodesia and South Africa, 1900-45*. Manchester University Press, Manchester, 1977.
19. CHESTER, Michael. *SA South Africa is Inextricably Bound to Sub-continent*. In: *The Star*, 11 October 1988.
20. CLIFFE, Lionel. *Modelos de Colaboração e Conflito com o Subimperialismo Sul-Africano*. In: *Centro de Estudos da Dependência: A África Austral em Perspectiva-1, Descolonização e Neocolonialismo*. Iniciativas Editoriais, Lisboa, 1976, pp. 113-139.
21. COMESA, EAC, SADC. *Final Communique of the COMESA-EAC-SADC Tripartite Summit of Heads of State and Government*. 22 October 2008, Kampala, Uganda.
22. COMESA. *COMESA Programmes: COMESA Customs Union* <[http://programmes.comesa.int/index.php?option=com\\_content&view=article&id=119&Itemid=73&lang=en](http://programmes.comesa.int/index.php?option=com_content&view=article&id=119&Itemid=73&lang=en)> (Acesso em 16 de outubro de 2009).
23. COMESA. *Common Market for Eastern and Southern Africa Treaty*. 5 November 1993, Kampala, Uganda.
24. CRAVINHO, João Gomes. *África do Sul: O Debate sobre as Sanções*. CIDAC, Lisboa, 1990.

25. DAVIES, Robert e O'MEARA, Dan. *Total Strategy in Southern Africa: An Analysis of South African Regional Policy since 1978*. In: Cha, Stephen (ed.). *Exporting Apartheid: Foreign Policy in Southern Africa 1978-1988*. St. Martin's Press, New York, 1990, pp. 179-217.
26. DAVIES, Robert. *Emerging South African Perspectives on Regional Cooperation and Integration after Apartheid*. In: Odén, Bertil (ed.). *Southern Africa after Apartheid: Regional Integration and External Resources*. The Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala, 1993, pp. 71- 86.
27. DAVIES, Robert. *Política Regional Sul Africana*. In: Zacarias, Agostinho (ed.). *Repensando Estratégias sobre Moçambique na África Austral*. Instituto Superior de Relações Internacionais, Maputo, 1991, pp. 157-197.
28. DAVIES, Robert. *Promoting Regional Integration in Southern Africa: An Analysis of Prospects and Problems from a Southern African Perspective*. In: *African Security Review*, Vol. 5, No. 5, 1996, pp. 27-38.
29. DIKOTLA, Grietjie. *Regional Integration: A historical analysis of the RSA's trade relationship with the SADCC member states, 1980 – 1989*. The Rand Afrikaans University, Johannesburg, 2002.
30. DIKOTLA, Masennya e VERHOEF, Grietjie. *The Development of Trade in SADCC: the First Decade of Trade in the New Regional Formation, 1980-1989*. Rand Afrikaans University, Johannesburg, 2003.
31. DÖPCKE, Wolfgang. *Foreign Policy and Political Regime: The Case of South Africa*. In: Saraiva, José Flávio Sombra (ed.). *Foreign Policy and Political Regime*. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, 2003, pp. 277-320.
32. DÖPCKE, Wolfgang. *Uma Nova Política Exterior Depois do Apartheid?: Reflexões Sobre as Relações Regionais da África do Sul*. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.º. 41, Brasília, 1998, pp. 132-160.
33. EAC. *Treaty for the Establishment of the East African Community (As amended on 14th December, 2006 and 20th August, 2007)*. 30 November 1999, Arusha, Tanzania.
34. EZE, Osita C. *As Nações Unidas e a Descolonização na África Austral*. In: *Centro de Estudos da Dependência: A África Austral em Perspectiva-1, Descolonização e Neocolonialismo*. Iniciativas Editoriais, Lisboa, 1976, pp. 10-35.

35. FAWCETT, Louise e HURRELL, Andrew. *Introduction*. In: Fawcett, Louise e Hurrell, Andrew (eds.). *Regionalism in Word Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford University Press, Oxford, 1995, pp. 1-6.
36. FAWCETT, Louise. *Regionalism in Historical Perspective*. In: Fawcett, Louise e Hurrell, Andrew (eds.). *Regionalism in Word Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford University Press, Oxford, 1995, pp. 9-36.
37. FOROUTAN, Faezenh. *Regional Intergration in Sub-Saharan Africa: Past Experience and Future Prospects*. In: Melo, Jaime de e Panagariya, Arvind (eds.). *New Dimensions in Regional Integration*. Centre for Economic Policy Research/Cambridge University Press, New York, 1995, pp. 234-271.
38. GELDENHUYS, Deon. *The Diplomacy of Isolation: South African Foreign Policy Making*. St. Martin's Press, New York, 1984.
39. GERVASI, Sean. *The Politics of Accelerated Economic Growth*. In: Thompson, Leonard e Butler, Jeffrey (eds.). *Change in Contemporary South Africa*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California, 1975, pp. 349-368.
40. GRUNDY, Kenneth W.. *The Militarization of South African Politics*. Indiana University Press, Bloomington, 1986.
41. HANLON, Joseph. *Beggar Your Neighbours: Apartheid Power in Southern Africa*. James Currey, London, 1986.
42. HANLON, Joseph. *Sucessos e Perspectivas das Sanções contra a África do Sul*. In: Zacarias, Agostinho (ed.). *Repensando Estratégias sobre Moçambique na África Austral*. Instituto Superior de Relações Internacionais, Maputo, 1991, pp. 337-354.
43. HENTZ, James J.. *The Logic of Regional Cooperation*. Indiana University Press, Bloomington, 2005.
44. HERZ, Mônica, e HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: Histórias e Práticas*. Editora Campus/Elsevier, Rio de Janeiro, 2004.
45. HILL, Christopher R.. *Change in South Africa: Blind Alleys or New Directions?* Rex Collings, London, 1983.
46. HOBBSAWM, Eric. *Era dos Extremos: o Breve Século XX, 1914-1991*. Companhia de Letras/SCHWARZ, São Paulo, 2006.

47. HURRELL, Andrew. *Regionalism in Theoretical Perspective*. In: Fawcett, Louise e Hurrell, Andrew (eds.). *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford University Press, Oxford, 1995, pp. 37-73.
48. JONGE, Klaas de. *África do Sul: Apartheid e Resistência*. Cortez Editora e EBOH Editora, São Paulo, 1991.
49. KEOHANE, Robert O. e Nye, Joseph S. *Power and Interdependence*. Second Edition, Longman, New York, 1989.
50. KNIGHT, Richard. *Reagan Administration's Policy of Constructive Engagement and the Arms Embargo Against South Africa*. Statement before the United Nations Special Committee against Apartheid by Richard Knight, American Committee on Africa, April 3, 1984. < <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/aam/> > (Acesso em 19 de maio de 2009).
51. LAMY, Pascal. *The Challenge of Integrating Africa into the World Economy*. In: Clapham, Christopher; Mills, Greg; Morner, Anna; and Sidiropoulos, Elizabeth (Orgs.). *Regional Integration in Southern Africa: Comparative International Perspectives*. South African Institute of International Affairs, Pretoria, 2001, pp. 13-17.
52. LEE, Margaret C. *SADCC: The Political Development in Southern Africa*. Winston-Derek, Nashville, 1989.
53. LEISTNER, Erich. *Designing the Framework for a Southern African Development Community*. In: *Africa Insight*, Vol. 22, No. 1, Institute of South Africa, Pretoria, 1992, pp. 4-13.
54. LEISTNER, Erich. *Whither South Africa? The African Perspective in Foreign Policy*. In: *Africa Insight*, Vol 18, No. 1, Institute of South Africa, Pretoria, 1988.
55. LIPTON, Merle. *O Impacto das Sanções Econômicas na África do Sul*. In: Zacarias, Agostinho (ed.). *Repensando Estratégias sobre Moçambique na África Austral*. Instituto Superior de Relações Internacionais, Maputo, 1991, pp. 317-336.
56. MAASDORP, Gavin. *SADCC: A Post-Nkomati Evaluation*. South African Institute of International Affairs, Bloemfontein, 1984.
57. MADAKUFAMBA, Munetsi. *Passo Gigantesco Rumo ao Mercado Único da SADC-COMESA-EAC*. In: *SADC Hoje*, Vol. 11, n.º. 3, dezembro 2008, pp. 1-2.

58. MAGNOLI, Demétrio. *África do Sul: Capitalismo e Apartheid*. 4ª Ed., Contexto Repensando a Geografia, São Paulo, 1998.
59. MAGUBANE, Bernard. *Introduction to the 1970s: The Social and Political Context*. In: South African Democracy Education Trust. *The Road to Democracy in South Africa: 1970-1980*. UNISA Press, Pretoria, 2004, pp. 1-36.
60. MANDELA, Nelson. *South Africa's Future Foreign Policy*. In: *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 5, November/December 1993, pp. 86 - 94.
61. MATTLI, Walter. *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge University Press, United Kingdom, Cambridge, 1999.
62. MATZ, Nele. *Civilization and the Mandate System under the League of Nations as Origin of Trusteeship*. In: Bogdandy, A. von e Wolfrum, R. (eds.). *Max Planck Yearbook of United Nations Law*. Koninklijke Brill N.V, Vol. 9, Netherlands, 2005, pp. 47-95.
63. MCGOWAN, Patrick J. *The Southern Africa Regional Sub-System*. In: McGowan, Patrick J. ; Cornelissen, Scarlett; e Nel, Philip (eds.). *Power, Wealth and Global Equity: An International Relations Textbook for Africa*. Third Edition. Institute for Global Dialogue and the University of Cape Town Press; Cape Town, 2006, pp. 301-330.
64. MENDOÇA, Helio Magalhães de. *Política Externa da África do Sul (1945-1999)*. In: Guimarães, Samuel Pinheiro (org.). *África do Sul: Visões Brasileiras*. Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília, 2000.
65. MENEZES, Alfredo da Mota e PENNA FILHO, Pio. *Integração Regional: Blocos Econômicos nas Relações Internacionais*. ELSEVIR, Rio de Janeiro, 2006.
66. MILLS, Greg e SIDIROPOULOS, Elizabeth. *Introduction and Acknowledgements: Trends, Problems and Projections in Southern African Integration*. In: Clapham, Christopher; Mills, Greg; Morner, Anna; and Sidiropoulos, Elizabeth (Orgs.). *Regional Integration in Southern Africa: Comparative International Perspectives*. South African Institute of International Affairs, Pretoria, 2001, pp. 1-9.
67. MINTER, William. *Os Contrastes do Apartheid: As raízes da Guerra em Angola e Moçambique*. Arquivo Histórico de Moçambique. Estudos 13, Maputo, 1998.

68. MITI, K. N. e CHIPASULA, J. C.. *Southern African Development Coordination Conference (SADCC) and External Aid*. In: Pula: Botswana Journal of African Studies. Vol. 7, No. 1, Gaborone, 1993, pp. 122-137.
69. MKANDAWIRE, Thandika. *Dependence and Economic Cooperation: The case of SADCC*. In: Emmanuel, Hansen (ed.). *Africa Perspectives on Peace e Development*. United Nations University, Studies on Peace and Regional Security, Zed Books, London and New Jersey, 1987, pp. 154-170.
70. MLENGA, Maxwell. *The Southern African Railways Experience: An operations and Policy Overview*. Asia Pacific Rail 2003 Conference and Exhibition, 18-21 march, Singapore, 2003.
71. MOTLANTHE, Kgalema. *Statement by the Honourable Kgalema Motlanthe, President of South Africa and Chairperson of the Southern African Development Community (SADC) at the COMESA-EAC-SADC Tripartite Summit, 22 October 2008, Kampala, Uganda*.
72. MOYANA, J. Kombo. *A Economia Política do Sistema de Mão-de-obra Migratória*. In: Centro de Estudos da Dependência: *A África Austral em Perspectiva-1, Descolonização e Neocolonialismo*. Iniciativas Editoriais, Lisboa, 1976, pp. 94-112.
73. MURAPA, Rukudzo. *A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC): Rumo a Integração Política e Econômica*. Cristina Paixão Lopes (Trad.). In: Impulso n°. 31, 31 de setembro de 2002, pp. 155-164.
74. MUTHARIKA, Bingu wa. *Desenvolvimento Econômico na África Austral*. In: Zacarias, Agostinho (ed.). *Repensando Estratégias sobre Moçambique na África Austral*. Instituto Superior de Relações Internacionais, Maputo, 1991, pp. 257-302.
75. MZIZI, Joshua Bheki. *Swaziland*. In: Cawthra, Gavin; du Pisani, Andre and Omari, Abillah (eds.). *Security and Democracy in Southern Africa*. Johannesburg International Development Research Centre; *Security and Development in Southern Africa*, Johannesburg, 2001, pp. 172-191.
76. NAMBURETE, Salvador. *Economia Internacional*. CEEI-ISRI, Maputo, 2002.
77. NDLOVU, Sifiso Mxolisi. *The ANC's Diplomacy and International Relations*. In: South African Democracy Education Trust. *The Road to Democracy in South Africa: 1970-1980*. UNISA Press, Pretoria, 2004, pp. 615-668.

78. NGARA, John. *The Zimbabwe Revolution and the Internal Settlement*. Marxism Today, November 1978 < [http://www.amielandmelburn.org.uk/collections/mt/pdf/11\\_78\\_343.pdf](http://www.amielandmelburn.org.uk/collections/mt/pdf/11_78_343.pdf) > (Acesso 20 de fevereiro de 2009).
79. NGOMA, Naison. *Prospects for a Security Community in Southern Africa: An Analysis of Regional Security in the Southern African Development Community*. Institute for Security Studies, Edited by John Mark Ockerbloom, Pretoria, 2005.
80. NHABINDE, Simeão Amosse. *Desestabilização e Guerra Econômica no Sistema Ferro-Portuário de Moçambique, 1980-1997*. Livraria Universitária, Maputo, 1999.
81. NKIWANE, Tandeka C.. *The Quest for Good Governance*. In: Baregu, Mwesiga and Landsberg, Christopher (eds.). *From Cape to Congo - Southern Africa's Evolving Security Challenges*. Lynne Rienner Publishers, International Peace Academy, Boulder, 2003, pp. 53-72.
82. NOER, Thomas J. Truman, Eisenhower, and South Africa: The "Middle Road" and Apartheid. In: Krenn, Michael L. (ed.). *Race and U. S. Foreign Policy from the Colonial Period to the Present*. Taylor e Francis, University of Miami, A Garland Series, Miami, 1998, pp. 131-160.
83. OAU. *Constitutive Act of the African Union*; 11 July 2000 at the OAU/AEC Summit in Lomé, Togo.
84. OAU. *Lagos Plan of Action for Economic Development of Africa: 1980-2000*. April 1980, Lagos, Nigeria.
85. OAU. *Organization of African Union Chart*. 23 May 1963, Addis Ababa, Ethiopia.
86. OAU. *Protocol on Relations Between the African Economic Community and Regional Economic Communities*. 25 February 1998, Addis Ababa, Ethiopia.
87. OAU. *Sirte Declaration*. Fourth Extraordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government. 8-9 September 1999, Sirte, Libya.
88. OAU. *Treaty Establishing the African Economic Community*. 3 June 1991, Abuja, Nigeria.
89. ØSTERGAARD, Tom. *Aiming Beyond Conventional Development Assistance: An Analysis of Nordic Aid to SADCC Region*. In: Odén, Bertil and Othman, Haroub (eds.).

- Regional Cooperation in Southern Africa: A Post-Apartheid Perspective. Seminar Proceedings No. 22. Nordiska afrikainstitutet, Uddevalla, 1989, pp. 127-180.
90. PANA PRESS. *SADC ainda Longe a Integração Aduaneira e Monetária*. 21 de setembro de 2009. <<http://www.panapress.com/newslatf.asp?code=por006515&dte=07/09/2009>> (Acesso em 21 de setembro de 2009).
  91. PANORAMA. *Revista da África do Sul*, n°. 41, abril de 1980.
  92. PANORAMA. *Revista da África do Sul*, n°. 45, agosto/setembro de 1980.
  93. PANORAMA. *Revista da África do Sul*, n°. 62, novembro de 1982.
  94. PFISTER, Roger. *Apartheid South Africa and African States: From Pariah to Middle Power, 1961-1994*. Tauris Academic Studies, London, 2005.
  95. POTHOLM, Christian P.. *The Effects on South Africa of Changes in Contiguous Territories*. In: Thompson, Leonard e Butler, Jeffrey (eds.). *Change in Contemporary South Africa*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California, 1975, pp. 329-348.
  96. SADC. *Audit of the Implementation of the SADC Protocol on Trade, August 2007*, Gaborone, Botswana.
  97. SADC. *Communique from the 1989 SADC Summit*. 25 August 1989, Harare, Zimbabwe.
  98. SADC. *Free Trade Area Handbook*. Gaborone, Botswana, 2008.
  99. SADC. *Leaders to Talk Regional Integration*. In: Mail and Guardian online. 17 August 2006 < <http://www.mg.co.za/article/2006-08-17-sadc-leaders-to-talk-regional-integration> > (Acesso em 20 de janeiro de 2008 ).
  100. SADC. *Mutual Defence Pact*. In: *SADC Strategic Indicative Plan for the Organ on Politics, Defence and Security*, Gaborone, Botswana, SADC Secretariat, 2004.
  101. SADC. *Protocol on Politics, Defence and Security Co-operation*. Blantyre, Malawi, 2001.
  102. SADC. *Regional Indicative Strategic Development Plan*. Gaborone, Botswana, SADC Secretariat, 2003.
  103. SADC. *Southern Africa Development Community Trade Protocol*. Maseru, Swaziland, 1996.

104. SADC. *Southern African Development Community Treaty (as emmended)*. Winhoek, Namibia, 1992.
105. SADC. *Strategic Indicative Plan for the Organ on Politics, Defence and Security*. Gaborone, Botswana, SADC Secretariat, 2004.
106. SADC *Ponders its Economic Nightmare*. In: Weekly Mail (SA), 22 July, 1988.
107. SAMPSON, Anthony. *O Negro e o Ouro: Magnatas, Revolucionários e o Apartheid*. Joaquim Palacios (trad.), Companhia das Letras, Editora Schwarcz, São Paulo, 1988.
108. SCHALKWYK, Gina van. *Challenges in the creation of a Southern African sub-regional security community*. In: Journal on Sience and World Affairs, Vol. 1, No. 1, 2005, pp.33-34.
109. SEITENFUS, Ricardo. *Relações Internacionais*. Barueri, Manole, São Paulo, 2004.
110. SHILLINGTON, Kevin (ed). *Encyclopedia of African History*. Vols. 1 and 2, Routledge, 2005.
111. Southern Rhodesia – *Report of Constitutional Conference*. Lancaster House, London, September-December 1979, Lancaster House, 21 December 1979.
112. The European Commissions Delegation to Botswana EU and SADC < [http://www.delbwa.ec.europa.eu/en/eu\\_and\\_sadc/examples.htm](http://www.delbwa.ec.europa.eu/en/eu_and_sadc/examples.htm) > (Acesso a 23 de novembro de 2007).
113. The Zimbabwe Times. *Mbeki Defends Quiet Diplomacy* 12 September, 2008, <<http://www.thezimbabwetimes.com/?p=3926>> (Acesso em 12 de setembro de 2008).
114. UA. *Relatório da Situação da Integração em África*. 2ª edição, abril de 2009, Addis Ababa, Etiópia.
115. United Nations Angola Verification Mission (UNAVEM). < <http://www.un.org/depts/dpko/Missions////unavem1/unavemi.htm> > (Acesso em 22 de maio de 2009).
116. United Nations Centre Against Apartheid. *Notes and Documents, No. 2/76*. January 1976. Paper presented to the Conference on Socio-Economic Trends and Policies on South Africa, Dar es Salaam, under the auspices of United Nations Institute for Development and Planning, December 1-8, 1975.
117. United Nations General Assembly. Resolution 2145 (XXI) of 27 October 1966. *Question of South West Africa*. <

- <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/004/48/IMG/NR000448.pdf?OpenElement> > (Acesso em 11 de julho de 2009).
118. United Nations General Assembly. Resolution 41/11 of 27 October 1986. *Zone of Peace and Cooperation of the South Atlantic*, <  
<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/495/19/IMG/NR049519.pdf?OpenElement> > (Acesso em 17 de janeiro de 2009).
119. United Nations Security Council. Resolution 181 (1963), of 7 August 1963. *Question Relating to the Policies of Apartheid of the Government of the Republic of South Africa (7Aug)*. <  
<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/200/54/IMG/NR020054.pdf?OpenElement> > (Acesso em 11 de julho de 2009).
120. United Nations Security Council. Resolution 276 (1970) of 30 January 1970. *The Situation in Namibia (30 Jan)*. <  
<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/260/27/IMG/NR026027.pdf?OpenElement> > (Acesso em 11 de julho de 2009).
121. United Nations Security Council. Resolution 418 of 4 November 1977. *South Africa*, <  
<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/297/01/IMG/NR029701.pdf?OpenElement> > (Acesso em 17 de janeiro de 2009).
122. United Nations Transition Assistance Group (UNTAG). <  
[http://www.un.org////depts/dpko/co\\_mission/untang.htm](http://www.un.org////depts/dpko/co_mission/untang.htm) > (Acesso em 22 de maio de 2009).
123. United Nations. *Acordo de Não Agressão e Boa Vizinhaça entre o Governo da República Popular de Moçambique e o Governo da República da África do Sul, 16 de março de 1984*. United Nations Treaty Series, 1984.
124. United Nations. *Lusaka Agreement between the Governments of Angola and South Africa*, 16 February 1984. Lusaka, Zambia. United Nations Treaty Series, 1984.
125. VALIGY, Ismael. *SADCC: Um Modelo de Cooperação Regional*. Desenvolvimento, Relações Internacionais e Integração na África Austral, Seminário Conjunto CEA/IEEI, Lisboa, 23-26 de outubro, 1989.

126. VELOSO, Jacinto. *A África do Sul e seus vizinhos*. In: Zacarias, Agostinho (ed.). *Repensando Estratégias sobre Moçambique na África Austral*. Instituto Superior de Relações Internacionais, Maputo, 1991, pp. 199-203.
127. VIGEVANI, Tullo. *Mercosul: Impactos para Trabalhadores e Sindicatos*. Colaboradores Bernardo Ricupero, Karina L. Pasquareillo Mariano, Vicente de Azevedo Marques; LTr/FAPESP/CEDEC, São Paulo, 1998.
128. VINER, Jacob. *The Customs Unions Issue*. Londres, 1950.
129. VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *A Guerra Fria*. In: Reis Filho, Daniel Aarão; Ferreira Jorge; Zenha, Celeste (Orgs.). *O Século XX: O Tempo das Crises*, Vol. 2. Civilização Brasileira, Brasília, 2003.
130. WEIMER, Bernard. *The Southern African Development Co-ordination Conference (SADCC): Past and Future*. In: Africa Insight, Vol. 21, No. 2, Institute of South Africa, Pretoria, 1991, pp. 78-89.
131. WILLIAMS, Rocky. *From Collective Security to Peacebuilding? The Challenges of Managing Regional Security in Southern Africa*. In: Clapham, Christopher; Mills, Greg; Morner, Anna; and Sidiropoulos, Elizabeth (Orgs.). *Regional Integration in Southern Africa: Comparative International Perspectives*. South African Institute of International Affairs, Pretoria, 2001, pp. 105-113.
132. WILSON, Francis. *Labor in the South African Gold Mines, 1899-1969*. African Studies Series, Cambridge University Press, Cambridge, 1972.
133. World Bank. *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: an Agenda for Action*. The World Bank, Washington D.C., 1981.
134. [www.african-union.org](http://www.african-union.org)
135. [www.comesa.int/](http://www.comesa.int/)
136. [www.eia.doe.gov/emeu/cabs/images/SADC.jpg](http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/images/SADC.jpg)
137. [www.eu.org/](http://www.eu.org/)
138. [www.MERCOSUL.org.uy](http://www.MERCOSUL.org.uy)
139. [www.sacu.int/](http://www.sacu.int/)
140. [www.sadceview.com/country\\_profiles/frprofiles.htm](http://www.sadceview.com/country_profiles/frprofiles.htm)
141. ZACARIAS, Agostinho. *Efeitos das Transformações Este-Oeste sobre a Política Americana à África Austral*. In: Zacarias, Agostinho (ed.). *Repensando Estratégias sobre*

- Moçambique na África Austral. Instituto Superior de Relações Internacionais, Maputo, 1991, Introdução e pp. 139-154.
142. ZACARIAS, Agostinho. *Security and the State in Southern Africa*. Tauris Academic Studies, New York, 1999.
143. ZACARIAS, Agostinho. *Southern Africa's Security Architecture and its Implications*. In: Franco, Manuela (Coord.). *Estratégia de Segurança na África Austral*. Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento/Instituto Português das Relações Internacionais, Lisboa, 2007, pp. 55-75.
144. ZOTOV, Nikolai e MALIKH, Vladislav. *A África de Expressão Portuguesa: Experiência de Luta e de Desenvolvimento*. Edições Progresso, Moscovo, 1990.