

COMUNIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO DA ÁFRICA AUSTRAL (SADC): OS OBSTÁCULOS À INTEGRAÇÃO

Juliana Matozinhos e Marina Fontoura

O panorama internacional atual, marcado pelos processos de globalização, ocasionou a intensificação do fenômeno cada vez mais recorrente na política externa adotada pelos Estados: a formação de blocos de integração regional, pautando-se em interesses comuns entre nações. Em meio a cenários de instabilidade política e econômica, os Estados africanos recorrem à formação de alianças sub-regionais para viabilizarem suas economias e melhorarem suas condições precárias frente ao resto do mundo.

É neste contexto que em 17 de Agosto de 1992 surge um dos blocos econômicos mais importantes para a integração do então chamado "Terceiro Mundo": a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, ou SADC (Southern Africa Development Community), composto atualmente por 15 países localizados no sul do continente africano: Angola, África do Sul, Botswana, Lesoto, Malauí, Maurício, Moçambique, Namíbia, República Democrática do Congo, Seicheles, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia, Madagascar e Zimbábue.

Seguindo os princípios de igualdade entre os Estados-membros, solidariedade, paz e segurança através da resolução pacífica de

conflitos, benefícios mútuos e garantia dos direitos humanos, o bloco tem como objetivos:

- Promover o desenvolvimento econômico e o combate à pobreza, gerando empregos e exploração sustentável dos recursos da região;
- Criar e consolidar instituições políticas conjuntas que garantam a estabilidade da comunidade;
- Promover a paz e a melhoria dos indicadores sociais;
- Integrar social e culturalmente os povos da região, atingindo assim um elevado grau de harmonização a fim de melhorar o padrão de vida das populações.

CONTEXTO HISTÓRICO

Atrelado ao conceito geográfico, o objetivo inicial da associação entre os Estados membros pautava-se na resistência à preponderância da África do Sul, que, sob o regime do apartheid, personificava a antiga presença colonial europeia na região. Para garantir maior autonomia em relação a

esta, além da promoção do desenvolvimento econômico e estabilização política da região, é criada, em 1980, a Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral, SADCC (Southern Africa Development Coordination Conference), precedência que serviu de base para o surgimento da SADC, devido à condição de extrema dependência destas regiões para com a África do Sul, agravado pela política de segregação que causava aos Estados geograficamente mais próximos a ameaça de uma segmentação entre a “África negra” e a “África branca”. O apartheid sul-africano consistia não apenas na segregação social, mas em iniciativas de embargo aos outros países em uma política de isolacionismo econômico na região.

Diferentemente da África Ocidental, que possui países com culturas próximas devido ao passado colonial comum, a porção Austral engloba países com características culturais e heranças coloniais diversas, o que contribui para divergências políticas entre os membros. Ademais, muitos destes alcançaram sua independência em um processo conturbado e violento, gerando consequências que vão desde crises econômicas à formação de grupos rebeldes nacionais. É importante ressaltar o protagonismo da própria África do Sul na promoção e aprofundamento destes conflitos. Isto se deve ao fato de que, durante a Guerra Fria, os ideais soviéticos exerciam forte influência em muitos governos africanos gerando um alinhamento ao bloco socialista, o que divergia dos interesses pró-estadunidenses adotados pelos sul-africanos. Visando inviabilizar economicamente os países vizinhos, a África do Sul passou a financiar movimentos guerrilheiros como a Resistência Nacional de Moçambique (RENAMO) e a União Nacional para Independência Total de Angola (UNITA),

intensificando processos de guerra civil e conflitos internos como medida de bloqueio ao desenvolvimento dos países vizinhos.

A segregação promovida pela África do Sul entre as décadas de 1960 e 1970 desencadearam uma série de sanções internacionais por parte das Nações Unidas, o que, somado ao fim da Guerra Fria, criou a necessidade de rompimento do isolacionismo sul africano e empreendimento de políticas de integração. Este panorama se converteu na ampliação de esforços para o desenvolvimento da porção austral nos anos 1980. Com o colapso da bipolaridade mundial e o fim dos atrativos do continente para o resto do mundo, tornou-se necessária a entrada dos sul-africanos no bloco a fim de promover avanços políticos e econômicos na região. A iniciativa de cooperação pregada por Nelson Mandela e o intento de inserção na política regional, subsequentes ao fim do apartheid teve influência na transformação da SADCC em SADC, a partir da reformulação dos princípios inicialmente postulados, com o intuito de transformar a segregação e a rivalidade em cooperação para um bem comum.

A INSTABILIDADE POLÍTICA E ECONÔMICA : A PROBLEMÁTICA DA INTEGRAÇÃO

Muito embora a criação do bloco tenha sido impulsionada pelo desejo comum de cooperação e desenvolvimento coletivo, diversas regiões africanas vivenciam conflitos internos com risco de desintegração territorial, mesmo com a superação de alguns deles na última década do século passado. Países como a Namíbia só conseguiram atingir um estágio de relativa paz social na década de 1990. O recente conflito na República

Democrática do Congo – movimentos rebeldes que insurgiram contra o ditador Laurent Kabila que encontraram resistência de grupos étnicos regionais no estabelecimento de um governo nacional, nos anos 1996 e 1997 - gerou uma divisão interna na Comunidade, entre os países que apoiavam o governo insurgido – Angola, Namíbia e Zimbábue - e aqueles que se posicionavam contra ele – Ruanda e Uganda. Ao mesmo tempo, a África do Sul não se posicionou em relação a esse conflito, mas enviou tropas para conter rebeliões no Lesoto em 1998. Percebe-se, então, uma discrepância em relação às políticas sul-africanas de construção da paz regional, mas que ainda mantinham o comércio de armas praticados durante a Guerra Fria, e as políticas dos outros países do bloco, frequentemente envolvidos em conflitos.

No que tange a estrutura interna dos países, o panorama político demonstra carência de democratização. Embora todos se declarem democráticos, as instituições políticas de muitos membros não possuem eleições livres e liberdade e imprensa. A SADC é, portanto, vista como um bloco fragmentado e dividido quando se trata de conflitos, indicando instabilidade e possibilidade de fragmentação de alguns Estados ao mesmo tempo em que se tenta aprofundar a integração regional por vias econômicas.

Um olhar atento aos objetivos do SADC torna possível perceber que, sob o prisma econômico, o princípio da cooperação entre os Estados-membros é preponderante quando se fala em desenvolvimento, sendo este um ponto inicial e necessário numa região em que as realidades econômicas e sociais são tão distintas. A criação de uma zona de livre comércio e um Mercado Comum também consta no tratado assinado pelos membros da SADC – Protocolo de Comércio de

1996 -, com o objetivo de fomentar a ampliação comercial entre os países que compõem o bloco e, a partir disso, atrair investimentos externos; entretanto, a diferença econômica entre os Estados-membros se torna um grande obstáculo para seu cumprimento, que foi alcançado apenas em 2008 - a liberalização máxima das tarifas só foi instituída em 2012, e a zona de livre comércio não compreende ainda todos os países do bloco.

A diversidade de economias tem o seu maior contraste na comparação entre a estrutura e os índices econômicos da África do Sul e de outros países do SADC: o PIB sul-africano – que gira em torno de 349 bilhões de dólares - é expressivamente maior que o PIB de todos os outros países membros do bloco juntos - aproximadamente 319 bilhões de dólares¹. Além de demonstrar uma significativa vantagem da África do Sul dentro do bloco, essa superioridade econômica tem como consequência um receio quanto à intensificação da dependência dos países menos desenvolvidos. O crescimento internacional da África do Sul proporcionado pelo fim do apartheid e a ascensão ao governo de Nelson Mandela veio reforçar esse temor, justificado pelo ofuscamento que este país gerou aos outros países a partir da sua projeção mundial.

Pode-se considerar também que um projeto fundado por muitos países em crise e com escassez de produtos para comércio constitui um grande risco de desintegração devido às várias problemáticas específicas dos países a serem consideradas. Para contribuir com a volatilidade do SADC, alguns países do bloco possuem relações individuais mais consistentes com outras nações fora dele, nos blocos vizinhos, com diferentes projetos de integração – Angola e Congo na

¹ SADC Statistic Yearbook (2014), disponível em <http://www.sadc.int/information-services/sadc-statistics#Indicators>

África Central, Tanzânia na África Ocidental, Ilhas Maurícia na Comissão do Oceano Índico - e relações históricas ultramarinas, como Angola e Brasil, África do Sul, Argentina e Brasil.²

Além disso, as crises socioeconômicas nos países membros do SADC fazem com que as economias estejam entrelaçadas a tal ponto que políticas que levem a algum nível de desconexão sejam imediatamente recusadas, na medida em que um ajustamento estrutural se torna menos custoso que a recuperação individual.

Pode-se definir então a necessidade de desenvolvimento de grande alcance e os desafios da economia mundial, que têm a integração regional como um dos níveis de globalização, juntamente com a marginalização do continente africano, como os principais motivos que levaram a uma integração regional na África Austral, e também como o principal caminho para abandonar a insignificância econômica atribuída aos Estados-membros.

Entretanto, a ordem econômica interna de cada país, geralmente marcada por crises, se tornou o principal obstáculo ao desenvolvimento conjunto proposto inicialmente pela Comunidade. A ausência de democracia em alguns países foi mantenedora desse cenário de não desenvolvimento e marginalização no cenário mundial, somada à falta de políticas econômicas sólidas voltadas para o desenvolvimento desses países e a ocorrência apenas de imposições estrangeiras para a redução do empobrecimento, da fragmentação e da marginalização dos países³, como desvalorizações monetárias e cortes de crédito,

que estão mais inclinadas a serem medidas de penalização.

Como tentativa de contornar essa situação e garantir um nível desejável de igualdade em relação aos assuntos da Comunidade, os países adotaram uma estrutura setorial de coordenação dos recursos dentro do bloco, designando a cada país uma área para gestão – transportes, comunicação, recursos hídricos, minerais, etc. -, o que ocasionou também uma maior burocratização e lentidão das atividades e tomadas de decisão. Alguns setores, entretanto, constituem interesses estratégicos e assumem caráter militar, caso da energia e transportes, além de haver um grande fluxo monetário gerado pelo capital especulativo e negócios ilegais, e as instituições financeiras internacionais exercerem forte pressão sobre as economias nacionais.

A expansão das produções, bem como a articulação dos mercados, necessariamente precisam decorrer de consensos, o que se configura como uma das maiores dificuldades a serem alcançadas e um dos motivos da lentidão ao colocar em prática aquilo que foi decidido internamente no SADC, devido ao elevado número de economias distintas que o fundaram. Em um palco diferente, na SACU (União Aduaneira da África Austral), que possui menor número de componentes – apenas cinco: África do Sul, Botswana, Lesoto, Suazilândia, Namíbia -, pode-se perceber um melhor desempenho no cumprimento dos programas formulados. Os instrumentos de gestão dessa comunidade fizeram com que quatro dentre os cinco obtivessem um IDH médio e se constituíssem como um conjunto emergente, em vias de desenvolvimento, dentro do SADC, contrastando com os demais países, a constar, os mais pobres do mundo e considerados pela ONU como Países Menos Avançados. A África do Sul também

2 O ATRASO NA INTEGRAÇÃO AFRO-AUSTRAL (considerações sobre o curto prazo). GONÇALVES, Jonuel. Revista Contra I Relatos Nº 1, Dezembro de 2005.

3 O ATRASO NA INTEGRAÇÃO AFRO-AUSTRAL (considerações sobre o curto prazo). GONÇALVES, Jonuel. Revista Contra I Relatos Nº 1, Dezembro de 2005.

empreende esforços para modernização dos métodos de produção e incentiva a democratização de todos os países, entendida como ponto fundamental para o desenvolvimento econômico de qualquer nação. Essa questão enfatiza mais uma vez a diferença interna entre os países constituintes do bloco, criando uma divisão entre eles: aqueles que possuem tecnologias de produção e uma demanda por consumo e os que ainda não conseguiram atingir esse patamar de desenvolvimento.

Sem embargo, todos os países possuem um ponto em comum: grande parte da população vive abaixo da linha internacional da pobreza, e por essa razão o bloco não consegue atingir as taxas de crescimento econômico necessárias para sair da condição de subdesenvolvimento, permanecendo assim numa condição prolongada de atraso. Alguns aspectos, ainda, reforçam a conjuntura de crise na região, como a segurança alimentar e a presença de epidemias, que trazem grande impacto econômico e surgem como um complicador do desenvolvimento.

A partir disso, a superação da pobreza e dos baixos IDH's se torna o ponto de partida principal para o crescimento e desenvolvimento econômico dos países africanos, principalmente dos mais atrasados, e uma forma de assegurar a inexistência da ameaça de desarticulação do bloco ou até mesmo dos países que o constituem. No continente africano, em geral, o maior limitador ao crescimento econômico é a pobreza em larga escala, uma vez que ela restringe o mercado interno e limita a produtividade.⁴

A política de crescimento é um imperativo que, ao gerar mais recursos, cria melhores bases de poupança e liberta meios de intervenção pública para investimentos sociais decisivos como educação, saúde, água,

4 O ATRASO NA INTEGRAÇÃO AFRO-AUSTRAL (considerações sobre o curto prazo). GONÇALVEZ, Jonuel. Revista Contra I Relatos Nº 1, Dezembro de 2005.

habitação, energia.⁵

O combate à pobreza adquire, pois, papel central e impossível de ser ignorado pelas políticas macro-econômicas. O Banco Mundial o considera prioridade para o continente, a eficácia das políticas empregadas serão medidas a partir de sua capacidade em erradicá-la a partir de projetos de curto prazo que não gerem novas precariedades estruturais dentro da Comunidade.

REFERÊNCIAS

GONÇALVEZ, Jonuel. **O Atraso na Integração Afro-Austral (considerações sobre o curto prazo)**. Revista Contra I Relatos Nº 1, Dezembro de 2005.

PENNA FILHO, Pio. **Integração Regional: os Blocos Econômicos nas Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

PENNA FILHO, Pio . **A Integração Regional no Continente Africano: Situação Atual e Perspectivas, ST – 21 – Integração Regional Hoje: Balanço e Perspectivas**. Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT).

SADC. Disponível em: < www.sadc.int >. Acesso em: 15 julho 2016

5 O ATRASO NA INTEGRAÇÃO AFRO-AUSTRAL (considerações sobre o curto prazo). GONÇALVEZ, Jonuel. Revista Contra I Relatos Nº 1, Dezembro de 2005.