

## Introdução

apesar de ser reconhecida como a mais bem-sucedida organização de integração económica regional do continente africano, SADC (Southern African Development Community), 22 anos após a sua constituição, continua a enfrentar sérios problemas, quer ao nível do desenvolvimento económico e social quer ao nível da implementação das políticas e estratégias de integração regional.

Estas dificuldades são um facto evidente, apesar de a SADC englobar a região mais rica do continente africano e possuir entre os seus membros países como a África do Sul, que tem a economia mais forte do continente, e Angola, o país com o maior potencial em recursos naturais do continente e um dos mais ricos do planeta.

Se, pelo seu lado, a África do Sul já deu provas do seu poderio e mostrou que tem objectivos económicos claros relativamente ao projecto de integração económica no âmbito da SADC, por sua vez, Angola, que constitui o outro gigante da África Austral, ainda não manifestou a sua estratégia para alcançar os objectivos económicos da SADC. Isto talvez se deva ao facto de Angola ter estado demasiado ocupada com o cumprimento dos objectivos políticos e de segurança regionais.

Tendo sido cumpridos os principais objectivos políticos da região que reclamaram a intervenção directa de Angola, incluindo a instauração da paz no seu próprio país, Angola passou a ser vista como a nação do futuro no projecto de integração económica regional da SADC.

A pergunta que paira no ar é: o que podem esperar os povos da região austral de África com a conquista da paz em Angola, e que papel terá este país no projecto de integração económica regional da SADC?

Para responder a esta questão, é necessário ter em conta as razões históricas que levaram ao surgimento da SADC e o papel desempenhado por Angola no quadro dos compromissos políticos regionais desta organização. Neste sentido, importa ter presente, entre outros, os seguintes aspectos intrínsecos da vida desta organização regional:

- Os fins políticos da SADC;
- O modelo de integração económica regional da SADC;

- Os recursos financeiros da SADC;
- O papel da África do Sul na SADC;
- As novas responsabilidades de Angola na SADC.

### 1. Os fins políticos da SADC na região

A SADC não pode ser vista apenas como uma organização com fins económicos. Ela é, sobretudo, uma instituição que visa fins políticos muito marcados. Um olhar sobre a evolução histórica desta organização sub-regional, desde a sua constituição, permite-nos compreender o alcance desta afirmação.

A SADC (Southern African Development Community) é herdeira da antiga SADCC (Southern African Development Conference Coordination), constituída no dia 1 de Abril de 1980, em Lusaca, Zâmbia, através da Declaração de Lusaca, intitulada «África Austral: Rumo à Libertação Económica».

O surgimento da então SADCC está intimamente ligado à evolução da Organização dos Países da Linha da Frente, constituída pelos países da região que mais directamente apoiavam a luta de libertação dos povos sul-africano e namibiano. A actuação dos Países da Linha da Frente assentava no princípio básico da solidariedade política e diplomática e no apoio efectivo à luta contra o *apartheid* na África do Sul e pelo acesso da Namíbia à independência nacional.

Se até à constituição da SADCC apenas os Países da Linha da Frente estavam directamente engajados na luta contra o *apartheid*, a partir da sua constituição, todos os países da África Austral passaram a estar envolvidos nessa luta, através da SADCC. Com efeito, as preocupações políticas da Linha da Frente passaram a dominar as agendas desta organização regional, consumindo a maior parte da atenção e das energias dos chefes de Estado e de Governo da região durante as cimeiras da SADCC.

Esta conjuntura política fez com que a actuação desta organização fosse marcada por uma forte componente política. Nestas condições iniciais, as questões económicas eram apenas vistas na perspectiva da redução da dependência económica da região em relação à África do Sul, por um lado,

e da aplicação das sanções económicas decretadas pelo Conselho de Segurança da ONU contra o regime do *apartheid*, por outro lado.

Com a independência da Namíbia, a 21 de Março de 1990, e a realização de eleições democráticas na África do Sul, em Maio de 1994, o papel político da SADCC reduziu-se substancialmente, reforçando-se mais a componente económica.

O tratado que instituiu a actual SADC, aprovado em Agosto de 1992, reflecte já esta nova componente económica do papel desta organização regional.

Porém, nos dez anos que se seguiram à transformação da anterior SADCC e à constituição da actual SADC, os problemas de natureza política continuaram a ocupar um espaço central nas preocupações dos Estados membros. Este facto deveu-se à existência de conflitos internos declarados em alguns países da região (RDC, Angola) ou latentes noutros (Zimbabwe, África do Sul), ou ainda situações tensas no Lesoto e na Namíbia (Faixa de Caprivi).

A gestão destes conflitos pela SADC foi motivo de alguma controvérsia entre os países membros, o que levou a uma certa clivagem entre eles e à sua divisão em dois grupos: os que apoiam e os que não apoiam a visão da África do Sul sobre estes conflitos.

Esta controvérsia, cujo centro de gravidade consiste em estar ou não de acordo com a visão da África do Sul, tem como pano de fundo o papel e a influência deste país em relação aos demais países da região, designadamente dos que com ele têm mais fortes laços económicos ou de proximidade geográfica.

Não se pode deixar de ver nesta divergência mais uma evidência de que as preocupações políticas continuam a ser mais fortes e determinantes do que as de natureza económica.

## **2. O modelo de integração no tratado que institui a SADC**

Felizmente, o Tratado da SADC não faz uma opção estanque por um modelo comercialista ou estruturalista de integração regional.

A leitura de algumas das cláusulas fundamentais do tratado que instituiu a SADC permite vislumbrar uma estratégia de integração económica que se

aproxima mais do modelo comercialista de integração, mas fortemente ancorado em elementos estruturalistas:

- Eliminação progressiva de obstáculos à livre circulação de capitais e de força de trabalho, mercadorias e serviços e, em geral, livre circulação de pessoas e bens [alínea *d*] do n.º 2 do art.º 5].
- Mobilizar recursos da cooperação, e apoio internacional para promover a implementação de políticas, programas e projectos nacionais e regionais [preâmbulo e alínea *l*), do n.º 2 do art.º 5].

A aprovação recente do Protocolo do Comércio e a importância estratégica que foi atribuída pelos países economicamente mais influentes da SADC a esse instrumento jurídico da integração regional constituem, todavia, um sinal claro da tendência para a visão comercialista de integração económica na SADC.

O mesmo Protocolo do Comércio foi, porém, encarado pelos países da região economicamente mais débeis de forma diversa. Estes países exprimem algumas reservas e vêem nesse instrumento da integração regional um perigo para o crescimento das suas economias internas.

Esta forma diferente de encarar o Protocolo do Comércio reflecte perspectivas de integração económica regional também diferentes e até mesmo contrárias. Tais diferenças de perspectiva são, por sua vez, influenciadas pela diversidade económica, social e política de cada país.

### **3. O papel específico da África do Sul**

Se fosse privilegiado o modelo estruturalista de integração na SADC, certamente a África do Sul, cuja economia é a mais forte da África Austral, exerceria, através de eventuais fundos estruturais da SADC, um papel financeiro importante na estruturação das economias mais débeis da região. Mais do que agente comercial da SADC, a África do Sul tornar-se-ia a verdadeira força motriz da estruturação regional da SADC.

Dados os avanços e níveis de desenvolvimento económico que apresenta em relação à generalidade dos países da região, a África do Sul exerce, de facto, um papel político e económico centralizador das restantes políticas e economias regionais.

Conscientes da sua influência regional, as autoridades sul-africanas actuais têm, no entanto, experimentado alguma dificuldade na sua gestão pacífica, no contexto dos princípios da igualdade e do respeito da soberania dos seus parceiros regionais.

Essa dificuldade resulta principalmente da tentação – muitas vezes mal disfarçada – por parte das novas autoridades da África do Sul em exercer a hegemonia política e económica na região. Mas a dificuldade também resulta de um exagerado sentimento de defesa da soberania por parte de outros países, os quais se tornam por vezes demasiado sensíveis e melindrados com as posições políticas assumidas pela África do Sul em relação a eles ou em relação à região.

#### **4. Os recursos financeiros da SADC**

Quaisquer que venham a ser os objectivos a que consensualmente cheguem os países da SADC sobre as políticas e estratégias de integração, vai ser necessária uma base financeira de sustentação para a sua implementação sem sobressaltos. Desde logo, é necessário que se assegurem os fundos para desenvolver os projectos e os programas regionais, quer eles sejam de cariz comercialista ou estruturalista.

Para além das suas diferenças políticas e de *estratégia integracionista*, a SADC (e a generalidade dos países em vias de desenvolvimento) encontra no factor financeiro o maior obstáculo ao seu projecto de integração económica.

A questão é: com que fundos conta a SADC para realizar o seu projecto de integração económica regional?

A resposta a esta questão passa, necessariamente, pela consideração das fontes de financiamento internas e das fontes de financiamento externas.

##### **4.1. Fontes de financiamento internas**

Enquanto estrutura organizativa e administrativa regional autónoma, a SADC subsiste internamente com as contribuições dos Estados membros. Essas contribuições são estabelecidas de acordo com um critério igualitário, em que todos os Estados pagam a mesma quota anual<sup>1</sup>.

Todavia, as dificuldades económicas e financeiras que a esmagadora maioria dos países da região vive tornam essas contribuições bastantes contingentes e insuficientes. Por um lado, elas mal chegam para cobrir as despesas administrativas e com o pessoal dos serviços burocráticos da SADC. Por outro lado, alguns países manifestam muita dificuldade em cumprir com regularidade as suas prestações financeiras para a organização<sup>2</sup>.

Para além destas contribuições, a SADC não conta com outros recursos próprios e depressa se conclui que não faz uso das seguintes vias de obtenção de receitas:

- Taxas e prémios sobre as transacções com terceiros países;
- Direitos de pauta aduaneira comum;
- Imposto sobre o valor acrescentado.

O não uso destes instrumentos de obtenção de receitas internas talvez se deva ao facto de a SADC, pela conjuntura política, militar e económica que a envolve, não ter condições para pôr em prática, de modo consensual e pacífico, aqueles instrumentos, que lhe permitiriam construir a sua estrutura integracionista a partir dela própria. Pelas suas características específicas, tem sido mais simples procurar construir a integração regional a partir de fora, isto é, recorrendo a financiamentos externos para erguer o seu edifício regional.

Na conjuntura actual, a aplicação daqueles instrumentos seria, eventualmente, mais um foco de desavenças internas que se somariam às diferenças de perspectiva política e de estratégia quanto ao modelo de integração económica regional.

#### 4.2. Fontes de financiamento externas

De acordo com o Programa de Acção da SADC, as áreas prioritárias do desenvolvimento regional são a agricultura, os recursos naturais e os transportes e comunicações.

A prioridade atribuída a estas áreas assenta numa estratégia de desenvolvimento regional voltada para a segurança alimentar, a industrialização e o comércio intra-regional.

Ora, o desenvolvimento dessas áreas pressupõe o investimento nos programas respectivos.

Há cerca de dez anos, as necessidades em recursos financeiros para apoiar o desenvolvimento de programas e projectos da SADC, só naquelas áreas prioritárias, foram estimados em cerca de 7 biliões e 758 940 milhões de dólares norte-americanos, dos quais 6 biliões e 744 930 milhões deveriam ser financiados pelos parceiros externos da SADC. Em Fevereiro de 1993 estavam assegurados financiamentos internos (dos países membros) de 997 110 milhões de dólares dos Estados Unidos<sup>3</sup>.

Ao compararmos os valores relativos às necessidades totais de recursos financeiros (só para aquelas áreas prioritárias de desenvolvimento) e o financiamento interno que a elas foi destinado pelos países da SADC, notaremos o tremendo *défice* orçamental que separa as necessidades dos países da região das suas reais capacidades financeiras para sustentar o desenvolvimento regional e o projecto de integração económica da África Austral.

Por essa razão, a SADC tem por principal fonte de recursos financeiros as chamadas *doações externas*, as quais ocupam mais de 80 por cento do total de recursos, e os *empréstimos*, que ocupam cerca de 15 por cento desses recursos. Os restantes cinco por cento são preenchidos com o chamado *financiamento nacional*.

Pode concluir-se, face a esta realidade, que, para o seu desenvolvimento interno e o seu projecto de integração regional, a SADC conta exclusivamente com os recursos financeiros provenientes do exterior.

## 5. O papel estratégico de Angola na construção da SADC

A paz que agora se instaurou irreversivelmente em Angola constitui um factor importante na visão do desenvolvimento futuro da SADC. A par da África do Sul e da República Democrática do Congo, Angola é o país da região que possui maiores recursos naturais.

Mas o potencial de Angola na região ainda não se manifestou economicamente.

Dadas as condições de guerra em que viveu desde a sua independência, Angola ficou impossibilitada de contribuir de forma estrutural para a sustentabilidade da SADC.

O potencial de Angola manifestou-se, no entanto, ao nível do que constituíram as grandes prioridades da SADC, ou seja, a garantia da estabilidade política e militar da região. Neste domínio, pode afirmar-se que Angola esteve sempre à altura dos seus compromissos regionais. Para além da decisiva ajuda aos povos da África do Sul e da Namíbia para a instauração de um regime democrático e livre naqueles países, Angola contribuiu militarmente para a estabilidade nos seus vizinhos do Norte, o Congo-Brazzaville e o Congo Democrático.

Qualquer destes compromissos de Angola foi cumprido sem nenhum interesse económico ou de hegemonia regional, mas apenas para fins de estabilidade política interna e regional, o que está inteiramente de acordo com os objectivos estratégicos da SADC para a região.

Apesar desse passado de solidariedade para com os povos da região, Angola nem sempre contou com a solidariedade diplomática desses países para a solução do seu conflito interno.

Pelo contrário, não poucas vezes sofreu directamente a hostilidade e a incompreensão dos seus parceiros regionais.

Foi o caso do apoio militar e logístico oferecido por empresas sul-africanas à UNITA, que lutava de armas na mão contra o poder legal instituído em Angola.



A passividade com que as autoridades sul-africanas lidaram com esta intromissão nos assuntos internos de Angola e as posições oficiais do Governo desse país em relação ao conflito angolano fizeram com que as relações entre os dois países esfriassem.

Toda esta envolvente conjuntural não pôde deixar de produzir os seus efeitos ao nível da SADC, fórum onde se discutem os problemas políticos, económicos e sociais da região.

Angola assumiu, pois, praticamente sozinha, a luta contra a subversão interna e, depois de três décadas, conseguiu finalmente instaurar a paz no país.

Neste novo ambiente de paz, é natural que se ultrapassem as querelas do passado e a SADC sirva agora como fórum privilegiado para que Angola se empenhe na prossecução dos fins económicos que estão inscritos no Tratado da SADC, com o mesmo espírito de missão com que se entregou à causa da estabilidade política e militar da região.

Com efeito, Angola está em melhores condições do que qualquer outro Estado da região para proteger e fazer respeitar os compromissos constantes do tratado que institui a SADC, enquanto objectivo estratégico de afirmação política e de independência económica da região, pelos seguintes factores:

- Depois da Guerra Fria, quando o mundo estava dividido em dois blocos, a que nenhum país escapou, Angola sempre pautou a sua postura internacional com total independência, conduzindo a sua política externa com base unicamente em princípios políticos próprios, mesmo que muitas vezes contestados interna e externamente;
- Apesar do desgaste e da destruição provocado pelo conflito interno, Angola nunca negou ajuda militar, política e diplomática continuada aos parceiros regionais que dela precisaram (África do Sul, Namíbia, Zimbabwe, República Democrática do Congo);
- Angola possui, em termos potenciais, as maiores reservas de recursos naturais da África Austral e do continente;

- Angola possui, em termos reais, a maior capacidade de intervenção militar na região, para ser usada no caso de ser ameaçada a estabilidade política e militar que a região (e Angola) tão sofridamente conquistou;
- Pela sua experiência política, Angola tem uma natural tendência para se identificar com as aspirações mais legítimas dos países da SADC. Para além da paz e da segurança, a estes países interessam políticas e estratégias de integração regional que os retire do atraso económico em que se encontram, de forma efectiva, desinteressada e consequente. Tal como contribuiu desinteressadamente com o seu próprio sangue para a defesa da soberania e da estabilidade dos seus irmãos da SADC, todos acreditam que, com a paz e a estabilidade económica que virá, Angola colocará os seus recursos económicos e financeiros ao serviço da causa da integração económica regional;
- O povo angolano tem uma natural capacidade psicológica para se reconciliar e unir, o que contribuirá para o reencontro com a África do Sul e para estabelecer com ela as parcerias estratégicas juntos, a fim de que liderem o processo de integração económica da África Austral no âmbito da SADC;
- Angola é dos poucos países da África Austral que está em condições políticas e económicas de ombrear com a África do Sul e servir de contrapeso face às eventuais tendências hegemónicas deste país quanto à região austral do continente.

Na verdade, países como Angola e a África do Sul terão necessariamente de se transformar nas «locomotivas» da integração económica regional da SADC.

A grande questão, para estes dois países, consiste em resolver o problema do modelo de integração económica regional.

Pelas suas especificidades, interessará mais à África do Sul um modelo *comercialista* de integração económica, com uma aplicação imediata do Protocolo do Comércio. Através desse instrumento, o comércio regional será liberalizado, proporcionando maior liberdade de circulação de bens e serviços pela região. Tendo uma indústria e um comércio desenvolvidos,

essa abertura vai proporcionar-lhe oportunidades de expansão comercial que neste momento estão limitadas a certos mercados.

Dados recentes indicam que de um PIB total da SADC de 107 580 milhões de dólares americanos, mais de 80 000 milhões, ou seja, quase 80 por cento, pertencem à África do Sul<sup>4</sup>. O seu potencial de expansão económica é evidente.

Países como Angola, por seu lado, não manifestam tanto interesse imediato na aplicação do Protocolo do Comércio, pois a sua indústria está numa fase muito incipiente de desenvolvimento. A visão que prevalece neste país é que, para que a indústria se desenvolva, torna-se necessário que se mantenha um certo controlo à entrada concorrencial de bens e serviços no seu mercado, induzindo por essa via ao aumento da produção interna de bens e serviços. Defende-se que a aplicação do Protocolo do Comércio pode atrapalhar o esforço de industrialização que o país desenvolve e até mesmo sufocar a pouca indústria existente, pois esta não estaria capaz de competir com os produtos produzidos pelos países mais desenvolvidos da região, designadamente a África do Sul.

Esta diversidade de posicionamento em relação ao Protocolo do Comércio na SADC é sintomática e ajuda-nos a perceber quão longe está esta sub-região da unanimidade de ideais e objectivos sobre a integração económica na região.

Tal como as divergências no plano político regional do passado recente, a falta de consenso quanto ao Protocolo do Comércio evidencia as profundas diferenças e assimetrias entre os países da região. Alguns já alcançaram níveis razoáveis de desenvolvimento e pretendem com a SADC alargar a sua influência política e o seu mercado. Outros estão ainda num estágio muito débil de desenvolvimento e pretendem com a SADC consolidar a sua independência política e estruturar e desenvolver internamente as suas economias.

Em nossa opinião, trata-se de um problema que só se poderá equacionar através da definição do papel e do lugar da África do Sul e de Angola no contexto do projecto de integração económica regional da SADC.

Essa equação passa pelo esclarecimento prévio da estratégia da SADC quanto ao modelo de desenvolvimento integrado das economias da região, de modo a que se possa definir o papel dos países mais fortes nesse modelo.

Angola terá uma excelente oportunidade de, ao menos, lançar o debate à volta deste tema, como iniciativa no quadro da presidência da SADC a partir de Setembro de 2002. Com a clarificação deste tema, Angola estaria em melhores condições de assumir a responsabilidade estratégica que lhe é reservada, no quadro da sua participação na SADC.

Alcançada que foi a paz em Angola, e cumpridas que foram assim as suas responsabilidades no quadro dos objectivos políticos da Linha da Frente e da SADC, abre-se agora espaço para que este país se dedique de corpo e alma à realização do grande projecto de integração económica regional da África Austral. Este é o próximo desafio de Angola na região.

O principal interlocutor estratégico com o qual Angola terá de se concertar é, sem dúvida, a África do Sul.

Luanda, Maio de 2002

## **NOTAS**

---

<sup>1</sup> No quadro da reestruturação dos órgãos da SADC, pensa-se instaurar um sistema de quotização assente no do PIB de cada país. Mas este critério tem sido rejeitado porque a África do Sul sozinha contribuiria com mais de dois terços do orçamento da SADC, uma vez que o seu PIB é quatro vezes superior ao total de todos os restantes países da SADC. Segundo alguns, este factor colocaria a SADC «nas mãos da África do Sul», o que poderia criar condições de hegemonização da região por este país.

<sup>2</sup> Em todas as reuniões de ministros e de peritos que antecedem as cimeiras de chefes de Estado e de Governo da SADC, há sempre acalorados debates sobre as contribuições dos Estados e a gestão desses fundos pelo Secretariado. Os problemas andam sempre à volta da escassez de recursos e das necessidades crescentes do Secretariado para cobrir os gastos administrativos e de pessoal.

<sup>3</sup> Fonte: Southern African and European Community, Commission of the European Community, September 1990, Food, Agriculture and Natural Resources – Transport and Communications, Reports.

Deve notar-se, entretanto, que àquelas áreas prioritárias deverão ser acrescidas as necessidades em recursos financeiros correspondentes aos programas e projectos das outras áreas do Programa de Acção (Energia e Infra-Estruturas, Minas, Cultura, Informação e Educação, Turismo, etc.).

<sup>4</sup> Cf. Beatriz Morais, *A Cooperação e a Integração Regionais da África Austral – A SADC e o papel de Angola*, Centro de Estudos Africanos, Universidade de São Paulo, Brasil, 1998, p. 83.