

A África do Sul e a integração regional na África Austral¹

Juliana Soares Santos²

Universidade Católica de Brasília

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar o processo de integração regional na África Austral, face ao presente sistema internacional, a partir da atuação e interesses da África do Sul pós-apartheid. A ênfase na perspectiva sul-africana justifica-se pela sua posição de pivô na região e a re-elaboração dessa posição com as profundas mudanças internas desde a década de 90.

O tema torna-se relevante devido a interesses históricos e contemporâneos do Brasil e do Mercosul, incluindo eventuais arranjos inter-regionais. Desde o auge da política africana brasileira, nos anos 70, a África Austral tem sido a região de maior atenção da nossa política externa para o continente. O fim do apartheid na África do Sul torna este país membro pleno tanto da comunidade regional como da comunidade internacional. A importância dessas tendências para o Brasil reside na alteração da dinâmica regional da África Austral, assim como no valor intrínseco das boas relações com uma África do Sul política e economicamente relevante no cenário mundial.³

A metodologia utilizada inclui a análise da literatura e de entrevistas com sul-africanos que influenciam direta ou indiretamente a política externa e o processo de integração: representantes do governo, do empresariado, de sindicatos, da mídia, de universidades e de institutos de pesquisa.⁴ Os temas e as idéias aqui expostos refletem, portanto, o debate em curso na África do Sul, em particular no seio da elite do país.

Após breve descrição da SADC (*Southern African Development Community*), a principal organização de integração regional da África Austral (item 2), e dos seus desafios mais prementes (item 3), serão discutidos os principais aspectos da importância da SADC para a África do Sul (item 4) e para a política externa sul-africana desde o fim do apartheid (item 5), em especial no que concerne à SADC. Em seguida, serão expostos três temas ilustrativos das relações da África do Sul com a SADC, quais sejam, a negociação de um acordo de livre comércio entre a África do Sul e a União Européia, o debate entre o alargamento e o aprofundamento da SADC e a imigração intra-regional (item 6). Serão tecidos, por fim, alguns comentários sobre as relações entre a SADC e o Mercosul, retomando a questão da pertinência do tema para os interesses brasileiros (item 7).

2. A SADC

As raízes da SADC — *Southern African Development Community* — remontam à SADCC — *Southern African Development Coordinating Conference*. A SADCC formou-se em 1980, como uma reação de 9 países⁵ da África Austral à preponderância econômica da

África do Sul.⁶ A SADCC era estruturada de maneira leve, privilegiando a construção de infra-estrutura, no que a região era extremamente dependente da África do Sul, e a coordenação de setores. Foi bem sucedida à medida que canalizou a oposição ao apartheid, atraiu investimentos externos e promoveu a capacidade regional de coordenação, embora não tenha produzido impacto suficiente em termos de resultados mais contundentes para o desenvolvimento da região.⁷

Em 1992, dados os novos desafios regionais e globais, a SADCC transforma-se em SADC. No plano regional vislumbra-se a resolução do conflito sul-africano, o que determina a superação do enfoque na oposição ao apartheid como eixo de atuação da organização. No plano internacional, o fim da Guerra Fria reduz a importância relativa da região e a globalização econômica torna mais complexos os desafios para o desenvolvimento. A SADC, portanto, vai buscar a redefinição dos objetivos e das estruturas herdadas da sua antecessora.

Destacam-se dois momentos cruciais a partir de então: a adesão da África do Sul em 1994 (ano em que Nelson Mandela torna-se o primeiro presidente eleito pela maioria da população) e a assinatura do Protocolo de Livre Comércio pelos países membros em 1996. Ambos representam novas dimensões de objetivos para a SADC, como veremos nos itens seguintes.

3. Principais desafios para a SADC

A SADC enfrenta vários desafios cruciais que, conforme a recorrência nas entrevistas realizadas, podem ser agrupados em 4 temas principais: a adesão e a liderança da África do Sul; as dificuldades próprias da África Austral; a hierarquização dos objetivos da SADC; e a implantação da Área de Livre Comércio.

As relações com a África do Sul permeiam grande parte das discussões sobre a SADC. O regime que inspirou a SADCC, o apartheid, não existe mais, mas o gigantismo econômico da África do Sul em relação aos demais países da região permanece.⁸ As disparidades afloram em inúmeros aspectos, como nos PIB's, no comércio, na estrutura das economias, na construção de infra-estrutura básica e nos níveis de desenvolvimento econômico. O PIB total da SADC é de aproximadamente US\$ 180 bilhões, mas US\$ 130 bilhões são da África do Sul.⁹ A África do Sul possui um superávit comercial crônico com os demais países da SADC, exportando entre 7 e 10 vezes mais do que importa.¹⁰ Além disso, a qualidade desse comércio é do tipo centro-periferia, ou seja, os demais países da SADC importam manufaturados e exportam produtos primários para a África do Sul. Esse fato é reflexo da estruturação das economias destes países, dependentes da exportação de minérios e, em alguns casos, produtos agrícolas, de demanda e preços internacionais voláteis. A dependência em relação à África do Sul inclui, ainda, a utilização de sua infra-estrutura (ferrovias, portos, serviços financeiros, etc.) por parte dos vizinhos. As diferenças revelam o grande contraste entre os níveis de desenvolvimento econômico, com conseqüências importantes para a integração regional. Administrar e atenuar as disparidades é desafio crucial para a SADC.

Em adição às dificuldades econômicas, a adesão da África do Sul à SADC implica em questões políticas e de segurança. A África do Sul sai do papel de adversário para o de

liderança quase natural, causando constrangimentos e criando novos gargalos no andamento da SADC.¹¹ O país vem alterar o jogo de poder na região, onde o Zimbábwe ocupava posição de proeminência, econômica e política. A própria figura de Nelson Mandela torna impossível que outro líder se destaque, o que já causou problemas sérios com Robert Mugabe, presidente do Zimbábwe. A imposição da liderança zimbabwense no Órgão de Segurança e Defesa, braço político da SADC, quando a África do Sul ocupava formalmente a chefia da organização, ilustra a queda de braço. A controversa solução consistiu em viabilizar um holofote alternativo para o líder do Zimbábwe.¹²

De modo mais abrangente, a atuação de Angola, do Botswana e do Zimbábwe nos conflitos do Congo-Kinshasa, com a formação de um núcleo preponderantemente de África Central, reflete a reconstrução de pólos de poder alternativos ou complementares à liderança “natural” sul-africana. O desafio é que estes movimentos ocorram em prol de um equilíbrio regional para a construção da paz e da estabilidade, ao invés de contribuírem para uma destrutiva e perigosa disputa de poder.

As divergências ocorrem também quanto ao próprio enfoque em relação ao regionalismo, que é, de modo geral, diferente na África do Sul, com maior ênfase no aspecto comercial — o que alguns entrevistados descrevem como um enfoque mais pragmático — que tradicionalmente se observava na SADC(C). Não surpreendentemente os empresários entrevistados criticaram a excessiva politização da SADC, enquanto outros setores criticaram a falta de visão do empresariado sul-africano, guiado tão-somente pelo lucro imediato.

Outro aspecto preocupante do papel da África do Sul, o fato de não existir mais o inimigo comum, catalisador da união, evidencia a fragilidade de outros fatores de coesão, tornando possível mesmo questionar a vantagem da associação.¹³

De qualquer forma, é inegável que a adesão da África do Sul à SADC adiciona valor à organização, tanto economicamente — economia maior e mais moderna, com possibilidades incrementadas de vínculos com a economia global pós-Terceira Revolução Industrial¹⁴ –, quanto politicamente – maior visibilidade e peso no concerto internacional. A África do Sul faz a ponte com o Ocidente, em especial com os países política e economicamente hegemônicos, tão necessários à África quase fadada ao esquecimento. Quanto à dinâmica interna da SADC, o movimento provocado pela entrada da África do Sul pode ser também catalisador da integração. Não obstante o incômodo causado pelo estilo diferente e pela introdução de novos objetivos, o fato de a África do Sul pressionar os sócios da SADC para definições e ações mais objetivas acelera o ritmo integrador.¹⁵

Além dos temas diretamente relacionados à África do Sul, há outros desafios, inerentes à região, no caminho da SADC. As disparidades econômicas não ocorrem apenas entre a África do Sul e os demais, mas também – embora em escala menor – entre os outros 13 membros da SADC (ver Tabela 1, APÊNDICE). A persistência do modelo econômico colonial, onde estes países continuam basicamente exportando bens primários para a Europa (antigas metrópoles) ou para a África do Sul, também é um entrave à necessária diversificação de parceiros, principalmente no âmbito regional. Há ainda a necessidade de desenvolver uma capacidade própria de investimentos para viabilizar projetos regionais,

afastando-se da dependência de doações externas.¹⁶ Não menos importante é o fato de vários países da SADC estarem vinculados aos programas de ajuste estrutural, supervisionados pelo FMI, cujo enfoque é doméstico, portanto muitas vezes contraditório à coordenação regional.¹⁷

Paralelamente às questões econômicas, a região possui enormes desafios políticos que dificultam o projeto regional. Nunca é demais enfatizar que grande parte dos sistemas políticos nacionais são autocráticos e instáveis. Além disso, embora não independentemente, há uma relutância extrema em delegar poderes, seja a representantes nacionais junto à SADC, seja à própria SADC. A autoridade concentra-se na figura do chefe de Estado, enquanto outras estruturas de poder acabam esvaziadas.¹⁸

O terceiro grupo de desafios para a SADC refere-se aos seus objetivos, incluindo a sua definição inequívoca, bem como as estratégias para atingi-los. Tradicionalmente, a ênfase da SADC(C) era em projetos de infraestrutura que impulsionassem o desenvolvimento. Para tanto, concentrou-se na coordenação setorial, com a alocação de setores específicos para cada país membro da organização, utilizando as estruturas nacionais para o projeto regional. Após a adesão da África do Sul, contudo, o estabelecimento de uma área de livre comércio começa a ser discutido e o Protocolo de Livre Comércio é assinado em 1996. No intuito de tornar a organização mais eficiente, em especial diante deste novo objetivo, ganha corpo uma proposta de criação de estruturas próprias da SADC.

Há dispersão de objetivos e meios, assim como falta capacidade (estrutural, logística, financeira e mesmo política) de implantá-los a contento. A ineficiência da SADC foi duramente criticada pelos entrevistados, os quais revelaram expectativas variadas em relação à proposta da reforma organizacional elaborada por consultores em 1997.¹⁹

A discussão sobre os fins e os instrumentos reflete-se no debate entre o alargamento (inclusão de novos membros) e o aprofundamento da SADC (maior integração). Ao mesmo tempo em que caminha na direção do livre comércio – ou seja, aprofunda a integração – a SADC aceita novos membros²⁰ – alarga –, o que implica em dificuldades cada vez maiores e mais variadas para a integração. O caso que melhor ilustra a necessidade de critérios claros é o Congo-Kinshasa, atraente devido à sua dimensão econômica e estratégica, mas um caos político e econômico. As entrevistas refletem essa ambigüidade. Embora a maior parte dos entrevistados critique a aceitação indiscriminada de novos membros, muitos concordam com a necessidade de incluir certos países na esfera de atuação da África do Sul e usar a SADC para mitigar conflitos internos ou transfonteiriços.

Finalmente, a implantação da área de livre comércio impõe inúmeras dificuldades, levantadas principalmente pelos acadêmicos e jornalistas entrevistados e analisadas extensivamente na literatura.²¹ Primeiro, a esmagadora maioria dos países depende dos recursos de alfândega para a obtenção de moeda estrangeira, fonte que será minguada quando as tarifas forem reduzidas. Argumenta-se também que a competição resultante da abertura comercial pode exacerbar as disparidades entre os países da região, e causar o declínio das poucas indústrias nos países menos desenvolvidos, ao passo que favorece as mesmas indústrias na África do Sul e outros em melhores condições. Por fim, questões aparentemente técnicas podem ser fatais, como o caso das regras de origem numa situação de fronteiras porosas, alfândegas ineficientes e níveis consideráveis de corrupção.

Dentre os 14 membros da SADC, Angola, o Congo-Kinshasa e as Ilhas Seichelas não assinaram o Protocolo de Livre Comércio concluído após 4 anos de negociações. Os demais iniciaram o processo de liberalização gradual do comércio regional em setembro de 2000, que deve estar completo em 12 anos. A discussão das regras de origem, em especial para têxteis, esteve no centro dos complexos debates para a elaboração do Protocolo.

4. A importância da SADC para a África do Sul

As entrevistas e a literatura apontam 4 aspectos interrelacionados que refletem a importância da SADC para a África do Sul: a proximidade geográfica; os laços históricos; a interdependência econômica; e a importância política.

A proximidade geográfica implica em desafios e potencialidades. Os desafios referem-se principalmente às conseqüências para a África do Sul dos problemas enfrentados pelos países vizinhos, em geral muito mais drásticos que os seus próprios.²² São economias em estado muitas vezes caótico, que sobrecarregam a economia mais estável e desenvolvida da África do Sul. O reflexo mais visível do aspecto geográfico é a imigração constante, em especial de mão-de-obra não-qualificada, para a África do Sul. A questão revela-se ainda mais dramática se consideramos a gravidade do desemprego para os próprios sul-africanos, com índices em torno de 40%, de acordo com vários entrevistados.

A falta de tradição e recursos nos demais países da SADC para promover a defesa e a preservação do meio ambiente acarreta outros riscos para a África do Sul.²³ Esses temas fazem parte da discussão recente de novos conceitos de segurança, que vão além das questões estratégico-militares tradicionais.²⁴ A própria pobreza e o subdesenvolvimento são tratados como ameaças à estabilidade. Assim, a SADC é conveniente para a África do Sul tanto para o desenvolvimento nos países vizinhos, como para a promoção de políticas coordenadas de imigração, de proteção ao meio ambiente, etc.

As potencialidades resultantes da proximidade geográfica referem-se essencialmente ao acesso a recursos naturais estratégicos para a África do Sul: os minérios passíveis de utilização na indústria, incluindo a sua exploração preferencial pelas empresas sul-africanas, a energia elétrica e a água. Muitos países da África Austral possuem um potencial hidrelétrico valioso, que a economia mais desenvolvida da África do Sul pode absorver. Mais importante é o acesso à água, recurso fundamental e escasso na África do Sul, freqüentemente apontado como potencial pivô dos grandes conflitos do século XXI. A SADC pode instrumentalizar o acesso aos recursos mencionados, de forma a favorecer tanto o desenvolvimento regional quanto os interesses nacionais da África do Sul.

Outro aspecto da relevância da SADC para a África do Sul refere-se aos laços históricos entre a África do Sul e a região. Argumenta-se que a África Austral é uma região, *de facto*, há séculos. O próprio sistema colonial estruturava-se regionalmente, com mão-de-obra de várias localidades deslocada para o trabalho nas minas da África do Sul. A SADC serviria para formalizar a integração *de facto*, sem, contudo, se sobrepor a ela. É necessário, portanto, compatibilizar a economia política regional – que é histórica – e a concertação dos Estados – que é a SADC.²⁵

O terceiro ponto, intimamente vinculado aos anteriores e da mesma forma bastante citado nas entrevistas, é a interdependência econômica dos países da região. As economias estão historicamente conectadas, fato que, aliado à proximidade geográfica, torna premente o desenvolvimento econômico dos outros países da região se a África do Sul pretende sustentar o seu próprio desenvolvimento. A SADC torna-se interessante para a África do Sul à medida que é veículo promotor do desenvolvimento para os países vizinhos.

Faceta crucial da interdependência econômica, a existência de migração estrutural, remonta ao período pré-colonial e é reforçada com a estruturação colonialista de exploração econômica. O mercado de trabalho para alimentar as empresas sul-africanas e internacionais é tradicionalmente regional, apesar da falta de linearidade durante a vigência do apartheid.²⁶ O renovado contato com a imigração fez se destacarem propostas de aumento das restrições à entrada de estrangeiros na África do Sul, a exemplo do que vem ocorrendo no resto do mundo onde há fronteiras separando países com alto diferencial econômico.²⁷

A importância econômica da região para a África do Sul inclui também fatores comerciais, especialmente ressaltados pelos empresários entrevistados. Por um lado, a África Austral constitui um mercado consumidor potencial de 150 milhões de habitantes²⁸ — conquanto estes se tornem de fato consumidores. Além disso, esses mercados são justamente aqueles em que a África do Sul vende produtos de maior valor adicionado, o que favorece e estimula a sua própria industrialização. Embora a UE seja o principal parceiro comercial da África do Sul, a pauta de importações europeias concentra-se em produtos primários enquanto exporta-se produtos industrializados para a África do Sul, reproduzindo a estrutura colonial de comércio. A SADC, especialmente a partir do Protocolo de Livre Comércio, é novamente instrumental para fortalecer e incrementar o comércio regional.

Finalmente, a SADC é politicamente interessante para a África do Sul. Há o forte sentimento de gratidão do ANC devido ao apoio político, logístico e material à luta pela liberação da África do Sul. Na mesma linha, há a responsabilidade política da África do Sul pelos danos causados aos vizinhos nas várias décadas de conflitos. A África Austral e a SADC inserem-se nos 3 anéis concêntricos, freqüentemente mencionados nas entrevistas, das prioridades de política externa da era Mandela-Mbeki: (1) regional, (2) África e (3) relações Sul-Sul. De forma mais pragmática, como veremos detalhadamente na próxima seção, a África Austral e a SADC são núcleos importantes para o *African Renaissance* de Thabo Mbeki.

5. A política externa da África do Sul

Durante o apartheid a política externa da África do Sul estava condicionada, externamente, à bipolaridade do sistema internacional e às suas projeções no subcontinente²⁹ e, internamente, à manutenção do regime.³⁰ Vale ressaltar que a manutenção do regime não é fator puramente doméstico, uma vez que a própria existência do apartheid deriva das conveniências dos antigos poderes coloniais – políticas, econômicas e culturais – de manter um enclave seu na África dominada, embora a fisionomia assumida por este enclave tenha extrapolado os padrões aceitáveis.

O fim da Guerra Fria é também, juntamente com o esgotamento interno do regime, o começo do fim do apartheid. Extingue-se a ameaça comunista que a África do Sul deveria conter e não há mais justificativa para qualquer ambigüidade na oposição internacional, em especial norte-americana, ao apartheid. A África do Sul está isolada política e economicamente.

No plano interno, observa-se apoio crescente às mudanças necessárias, tanto com as ações violentas das organizações clandestinas, como com a organização de setores moderados, incluindo a maior participação dos brancos.³¹ Após negociações intensas, o surpreendente desfecho: o ANC é legalizado e acaba por conquistar o poder nas eleições democráticas de 1994, processo que culmina na ascensão de Nelson Mandela à Presidência.

A política externa a partir de 1994 reflete as mudanças nas condicionantes externas e internas. Destaca-se, primeiramente, a ênfase na reconstrução da África do Sul, de acordo com projeto delineado no RDP (*Reconstruction and Development Programme*).³² A reconstrução implica a reestruturação da economia e redirecionamento de investimentos, tanto governamentais quanto privados, para estender o desenvolvimento econômico às camadas da população prejudicadas pelo apartheid. Considerando que estas são mais de 80% da população, a tarefa revela-se complexa e dispendiosa, restando pouca capacidade para lidar com as questões internacionais. Ainda assim, o próprio RDP possui uma dimensão regional, partindo do princípio que a África do Sul não poderá se desenvolver isoladamente de seus vizinhos.³³

Além dos fatores primariamente domésticos, o ANC também deve levar em conta as condicionantes externas para a formulação da sua política. O contexto internacional pós-Guerra Fria inclui o aumento do poder dos Estados Unidos como principal pólo hegemônico, seguido do bloco europeu e em muitos aspectos da Ásia. Nas questões essencialmente políticas e estratégicas, o poder relativo dos demais países é drasticamente reduzido. A relevância da África concentra-se basicamente nos reflexos que a sua própria instabilidade pode ter em outras regiões, seja cronicamente, com a imigração, ou espasmodicamente, quando os dramas constantes tornam-se impossíveis de serem ignorados.

Concomitante às questões predominantemente políticas, há uma crescente pressão pela abertura dos mercados, parte do que vulgarizou-se como globalização. Em suas vertentes econômica (abertura comercial e internacionalização da produção) e financeira (mercados de capitais também se internacionalizam), a globalização reduz a margem de manobra dos Estados na condução das economias nacionais. Como estratégia de inserção, as tendências regionalizantes estão associadas a esses processos políticos e econômicos. Por um lado observa-se a formação dos megablocos em torno dos principais pólos (União Européia, NAFTA/ALCA). Por outro, proliferam-se também arranjos regionais secundários de objetivos e estratégias variados (Mercosul, SADC, etc.). De acordo com Zavareh Rustomjee, membro do governo sul-africano, os países em desenvolvimento perderam com a Rodada do Uruguai e devem, portanto, buscar estratégias alternativas, como o regionalismo. Interesses comuns são mais facilmente alcançados por caminhos comuns.³⁴

A África do Sul pós-apartheid está construindo a sua política externa nesse contexto. É um país pouco relevante, mas com alguns trunfos políticos e econômicos que lhe garantem uma certa margem de manobra comparativamente aos demais países africanos. Apesar de aplicar o receituário liberal na sua política macroeconômica, a África do Sul tem buscado articular os interesses dos países em desenvolvimento no panorama mundial, com vistas à atuação conjunta na Organização Mundial do Comércio, por exemplo, unindo-se a outras potências médias, como o Brasil, a Índia e o Egito.

Finalmente, o ANC baliza as suas ações por princípios que se tornaram caros a partir da sua história de luta pela liberação, como a defesa dos direitos humanos e da democracia, bem como a solidariedade africana e terceiro-mundista, temas, na prática, muitas vezes contraditórios em relação às condicionantes mencionadas ou mesmo entre si.

Nas suas relações com o continente africano e a África Austral, fica clara a complexidade do equacionamento dessas variáveis por parte da África do Sul. Como mencionado anteriormente, a África Austral é considerada prioridade para a política externa, seguida do continente e depois das relações Sul-Sul. Mas essa prioridade compete tanto com o imperativo da reconstrução no âmbito interno, como com o necessário acesso aos escassos recursos, concentrados no Norte desenvolvido.

Mesmo quando esses desafios permitem que se volte mais às relações com o continente africano, a África do Sul esbarra em inúmeras dificuldades. A defesa dos direitos humanos e da democracia, por exemplo, encontra poucos interlocutores nesse contexto. Grande parte dos países africanos sistematicamente viola os direitos humanos e a democracia no estilo ocidental é difícil de funcionar em sistemas historicamente autocráticos.³⁵ Ressalta-se a tradição africana da importância do chefe ou patriarca, associada à formação do sistema de Estados, que é muito recente, onde a difícil afirmação da soberania baseou-se na concentração do poder para enfrentar as ameaças de fragmentação ou invasão externa. O tema é ainda mais sensível quando se considera que antes mesmo de estes Estados se consolidarem eles já devem enfrentar a mencionada globalização, que concorre para a redução relativa do poder nacional.

Não é de espantar, portanto, que a África do Sul dificilmente encontre respaldo quando se propõe a cobrar os princípios que se encontram nas cartas da Organização da Unidade Africana, da SADC e de outras organizações do continente. Além da própria natureza destes temas, a África do Sul é encarada com desconfiança devido ao seu papel histórico no continente e principalmente na África Austral. Ela é um membro recém admitido e os membros históricos questionam a legitimidade da África do Sul para julgar e exigir atitudes dos seus pares. Denunciam o que seria uma ingerência ocidental e acusam a África do Sul de não assumir as implicações de sua africanidade, como fazem os demais – ao que esta responderia que direitos humanos e democracia não devem ser valores incompatíveis com a África.

Em várias ocasiões, contudo, a própria África do Sul tem-se mostrado determinada a priorizar o estreitamento das relações com Estados que simbolizam disputas tradicionais no sistema internacional e que apoiaram o movimento de liberação da própria África do Sul (a Líbia, Cuba, etc.) *vis-à-vis* os princípios de democracia e direitos humanos. Acresce o fato

de tais posições antagonizarem a própria liderança hegemônica mundial. Mais que efeito colateral, a rebeldia relativa em relação aos Estados Unidos serve para sublinhar a independência da política externa sul-africana. Na busca de agradar gregos e troianos, África e Ocidente, a África do Sul freqüentemente desagrada a todos. Permanece a carência de uma clara orientação para guiar a sua atuação externa no que concerne aos vários princípios e condicionantes.

Apesar das desconfianças dos seus pares, há uma expectativa que a África do Sul contribua para a sobrevivência e afirmação da África, seja pela sua maior força econômica, seu cacife político e mesmo pela maior afinidade e acesso ao Norte – da mesma forma que os países desenvolvidos buscam atuar na África via África do Sul. A África do Sul possui um peso no continente, ou hegemonia, que era instrumentalizado com o apartheid. Resta agora encontrar outras formas de exercer o papel diferenciado, compatível com as bases e objetivos da nova África do Sul.

Assim, o presidente Thabo Mbeki, então vice de Nelson Mandela e líder principal da política externa, introduziu o conceito de *African Renaissance*. O conteúdo simbólico centra-se na idéia que a África é possível, em oposição ao corolário da interpretação neoliberal da globalização, em que a África estaria fadada à exclusão. A experiência sul-africana de transição constitui, dessa forma, a prova da viabilidade da África, ao mesmo tempo em que oferece o exemplo para os demais conflitos africanos. Aliadas à implícita liderança sul-africana caminho ao renascimento, essas idéias não foram bem acolhidas no continente.

Peter Vale e Siphon Maseko distinguem duas versões do *African Renaissance*, a globalista e a africanista. A globalista seria a coroação da África do Sul como agente dos interesses ocidentais na África, ou ponte para a inserção do continente na economia globalizada com a abertura dos mercados e maior facilidade de acesso aos recursos naturais pelas empresas estrangeiras (inclusive as sul-africanas). A vertente africanista da *African Renaissance* caracteriza a África como agente de sua própria história, sujeito de suas opções³⁶ – enfatiza o que Peter Vale chama de conteúdo democrático do *Renaissance*.³⁷

As duas vertentes para o *Renaissance* refletem a ambigüidade e dificuldades da África do Sul para se posicionar em relação ao continente. Vários fatores contribuem para que seja uma ponte entre o ocidente e a África: as expectativas de grande parte dos atores no cenário internacional, especialmente o Norte desenvolvido, mas não apenas este; as expectativas da própria África de um modo geral, carente dos recursos e desejosa de incrementar a comunicação e compreensão mútua, e que enxerga na África do Sul um interlocutor comum que pode catalisar os vários processos; a própria busca de identidade da África do Sul, desconfortável no papel de africana tradicional tanto quanto no papel de ocidente perdido no continente africano.

O ponto chave do *African Renaissance* seria justamente tirar proveito dessa ambigüidade, ou melhor, convertê-la em trunfo. Pode-se dizer que a política externa da África do Sul pós-1994 tem sido a tentativa constante de compatibilizar os seus princípios (direitos humanos, democracia, fraternidade africana), interesses (desenvolvimento econômico, com a promoção das forças produtivas internas) e possibilidades (condicionantes internas e

externas). As relações com a SADC mostram esse percalço de forma bastante clara, como veremos a seguir com a discussão de alguns temas específicos.

6. Temas fundamentais: a União Européia; alargamento vs. aprofundamento; a imigração

Selecionamos 3 temas fundamentais para a SADC e de extrema relevância na discussão do relacionamento entre a África do Sul e a SADC. O primeiro refere-se às negociações para uma área de livre comércio entre a África do Sul e a União Européia, o segundo tema é o dilema entre o alargamento da SADC e o seu aprofundamento e o último tema é a imigração intra-regional, em especial para a África do Sul.

A partir das transformações na África do Sul, em 1994, a União Européia indicou que desejava apoiar a reconstrução através de arranjo econômico especial. A África do Sul, por sua vez, almejava integrar a Convenção de Lomé, arranjo tradicional entre a União Européia e países menos desenvolvidos (ACP: África, Caribe e Pacífico) que inclui vantagens no acesso aos mercados europeus, financiamentos, etc., do qual a África do Sul esteve excluída, até 1994, devido à sua condição de pária.

Entretanto, a partir da sua aceitação política, restou definir se a África do Sul satisfazia os critérios econômicos que a colocassem no mesmo nível que os demais membros de Lomé. A Europa logo rejeitou a possibilidade da África do Sul integrar a Convenção com o mesmo status dos demais ACP. Mesmo para a África do Sul, as vantagens de ser formalmente aceita como país em desenvolvimento eram questionáveis. O acesso a Lomé lhe daria ganhos imediatos, mas, de acordo com alguns entrevistados, também acarretaria uma imagem de vulnerabilidade econômica com custos indiretos possivelmente maiores. Também poderia deteriorar as relações com os demais ACP devido à maior competitividade sul-africana em alguns setores nos mercados europeus.

Por outro lado, um acordo especial de comércio, selado antes da área de livre comércio da SADC, amarraria diversos aspectos das negociações intra-SADC. A África do Sul, a partir do limitado poder de barganha com a UE, procurou preservar a SADC, apressando o protocolo de livre comércio no âmbito regional para antes do acordo com a UE e, paralelamente, esperava considerar os interesses dos países da SADC ao negociar os pontos específicos do acordo.³⁸

A África do Sul e a UE, após atribuladas negociações, assinaram um Acordo de Comércio, Desenvolvimento e Cooperação em setembro de 1999. A liberalização, iniciada em 2000, prevê a abertura gradual e assimétrica (10 anos para a UE e 12 para a África do Sul) de ambos os mercados – cronograma paralelo ao da SADC.³⁹

Vale notar que a discussão da relação especial com a UE é, ademais, política e de identidade. A África do Sul, em relação aos outros países africanos, é considerada um país desenvolvido. À medida que isso implica em alinhamento com o Norte industrializado, pode ser deletério. Mas pode ser positivo politicamente se a África do Sul conseguir usar o diferencial para se estabelecer como ponte entre os dois mundos e construir uma liderança que objetive o desenvolvimento da região e do continente, a meta do *African Renaissance*. A ambigüidade refere-se também àquela entre se considerar Ocidente ou África, enclave ocidental na África ou país africano com maior acesso ao Ocidente.

A complexidade do processo é exacerbada pela compreensível ausência de consenso sobre os rumos a serem tomados e a presença de setores que defendem a ênfase na UE (onde se concentram os escassos recursos de que a África do Sul tanto necessita) e aqueles que repudiam a UE e acreditam que a África do Sul devesse concentrar esforços no fortalecimento dos laços com o continente africano.

A atuação da África do Sul vai revelando *se e como* o país equaciona as variáveis, aparentemente conflitantes, que compõem a sua identidade, inclusive a econômica e o acordo de livre comércio é parte desse equacionamento. Para grande parte dos entrevistados as negociações entre a África do Sul e a União Européia ilustram que o bilateral é tático, enquanto o regional é estratégico. A região é o ponto de partida para a África do Sul, que assume o centro para a sustentação do regionalismo a partir do referido diferencial. As negociações com a UE também se revelaram emblemáticas das relações Norte-Sul dos próximos anos, como a renegociação de Lomé, ao ilustrar os principais interesses e gargalos que estarão presentes.⁴⁰

O segundo tema discutido é o dilema entre o alargamento e o aprofundamento da SADC. O alargamento significa ampliar o número de integrantes do esquema regional, enquanto aprofundar é criar laços mais fortes entre os membros, incluindo, por exemplo, o estabelecimento de uma área de livre comércio e estruturas supranacionais. Embora não sejam completamente incompatíveis, o alargamento e o aprofundamento representam obstáculos um ao outro. Quanto maior o número de integrantes (alargamento), mais difícil ampliar os compromissos entre eles (aprofundamento).

A SADC tem buscado ambos, sob inúmeras críticas. O aprofundamento no sentido da implementação da área de livre comércio é um dos objetivos principais a partir de meados dos anos 90, acelerado pelo fator UE. Atende às necessidades de dinamizar o comércio regional e, conseqüentemente, favorecer a produção e o desenvolvimento econômico. É, também, resposta às tendências internacionais de abertura comercial, globalização e regionalização. O sucesso do livre comércio regional favorece a SADC na globalização. Como há, no entanto, dificuldades reais para os países da SADC efetivarem a transição para o livre comércio, a abertura será assimétrica, ou seja, a África do Sul abrirá o seu mercado mais rapidamente para viabilizar o processo.

O alargamento, por outro lado, resulta do desatamento (ou tentativas de) de nós importantes na região, geralmente acompanhando o fim da Guerra Fria e do apartheid. Os exemplos mais relevantes de novos membros são a própria África do Sul em 1994 e o Congo-Kinshasa em 1997, mas aderiram também as Ilhas Seichelas, as Ilhas Maurício, etc. O alargamento dá maior peso à SADC, com o aumento do potencial econômico (maior mercado consumidor, acesso a recursos naturais, etc.) e político (maior número de membros, maior peso geopolítico conforme as áreas consideradas, etc.).

Contudo, a aceitação de novos parceiros, com características muitas vezes díspares, interfere inevitavelmente na velocidade e na direção da integração. Discutimos os dilemas da presença da África do Sul nos itens anteriores. Já o Congo-Kinshasa é um país riquíssimo em recursos naturais e politicamente estratégico, que fortalece a face central do

bloco. Porém, internamente sua economia e instituições políticas estão caóticas, o que dificulta o acesso aos benefícios potenciais. É simplesmente impossível pensar na sua participação em uma área de livre comércio nos próximos anos.⁴¹ Além disso, colabora para mudar o equilíbrio de forças na região, o que acarreta novas dificuldades. Com a adesão do Congo-Kinshasa o envolvimento da SADC nos conflitos da região dos Grandes Lagos torna-se inevitável, ilustrado com a atuação principalmente de Angola e do Zimbábwe naquele país e marcado pela dificuldade de posicionamento coerente e uniforme da SADC e dos seus membros.

De qualquer forma, tem sido uma opção da SADC e da África do Sul e arcar com os custos do alargamento. Para a África do Sul, mais preocupada com o aprofundamento que os membros tradicionais, o apoio à inclusão do Congo-Kinshasa reflete a sua opção africana, mesmo que à primeira vista traga complicações adicionais para lidar com a globalização.

O terceiro tema é a imigração na região, em especial dos países mais pobres para a África do Sul. Como mencionamos em item anterior, a reconstrução da África do Sul possui uma agenda social cara, tornando quase insuportável lidar com o adicional resultante da imigração. A reação contra os imigrantes é visível e há pressões para a maior repressão e outras medidas que impeçam uma explosão do já saturado mercado de trabalho.

Por outro lado, há, em alguns meios importantes, a compreensão da necessidade de lidar com a interdependência. Tanto o governo quanto os setores com interesse mais direto (empresas, trabalhadores) buscam soluções regionais para a imigração, em especial a promoção do desenvolvimento econômico dos países de origem – atacando a motivação para a emigração –, onde a SADC aparece como ferramenta fundamental. As soluções regionais abrangem, ainda, negociações específicas para regular o fluxo da mão-de-obra, além da compatibilização dos direitos trabalhistas nos mercados domésticos.

7. O Mercosul e a SADC

Para a maior parte dos entrevistados, a aproximação da SADC com o Mercosul insere-se na ênfase do país às relações Sul-Sul. As relações bilaterais entre o Brasil e a África do Sul constituem ponto de partida para um eventual arranjo inter-regional e o setor de mineração aparece como o principal foco, com interesses de empresas sul-africanas no Brasil. A maior aproximação entre os dois países reduz a ignorância de ambos os lados e favorece a incrementação de um clima de confiança mútua entre as respectivas regiões. É recorrente a enumeração dos vários traços comuns aos dois países que podem favorecer a aproximação, inclusive comercial: ambos são lideranças regionais, caracterizam-se como potências médias e economias emergentes no cenário mundial, possuem os piores indicadores de distribuição de renda, enfrentam a chaga do racismo em suas sociedades, etc.

Além das relações entre o Brasil e a África do Sul, as entrevistas revelam outras relações bilaterais entre países da região capazes de impulsionar um acerto entre as organizações regionais. O envolvimento histórico do Brasil com Angola, no nível governamental, bem como com a presença de empresas brasileiras no país, é crucial, embora algumas entrevistas revelem uma certa desconfiança de uma ascendência brasileira sobre Angola.

Do ponto de vista do Brasil, a SADC torna-se mais atraente para o Mercosul com a inclusão da África do Sul devido à necessária infra-estrutura para negócios e a multiplicação das oportunidades. Como mencionado em nota anterior, o Brasil vem buscando uma fórmula possível de arranjo comercial, que resultou na recente proposta de acordo entre a África do Sul e o Mercosul.⁴² Destaca-se, ainda, a promoção de encontros e visitas de representantes governamentais, empresários e acadêmicos.

Independentemente desses eventuais acertos, tanto as entrevistas como a literatura apontam o Mercosul como um modelo atraente de integração para a África Austral, alternativo à inspiração do exemplo europeu.⁴³ Os destaques incluem a relativa facilidade com que o bloco se estabeleceu apesar da existência de um Estado hegemônico, o Brasil; a opção pelo aprofundamento, com a utilização do status de associados para países que não estejam preparados para aprofundar, como o Chile e a Bolívia; e a ausência de uma burocracia regional. É importante ressaltar que o próprio Mercosul, à medida que se consolida, também vem enfrentando dificuldades crescentes nesses temas.

Conclusões

A África do Sul procura equacionar o dilema entre princípios (direitos humanos, democracia, fraternidade africana), interesses (desenvolvimento econômico, com a promoção das forças produtivas internas) e possibilidades (condicionantes internas e externas) na sua relação com a SADC. Há uma tentativa de maximizar os princípios, mas dados os interesses e as possibilidades. A política externa da África do Sul vem definindo formas de afirmação de seus interesses no sistema internacional, buscando a inserção não seja mera sobrevivência, ou seja, inserção passiva, mas a expressão da marca da África do Sul nesse sistema, inserção ativa.

A integração da economia sul-africana na economia e na política internacionais é acompanhada pela tomada de posições que vão definindo uma personalidade sul-africana no concerto global. Assim, a África do Sul acata os preceitos da liberalização e da regionalização, mas agrega temas como a defesa dos interesses do Sul na OMC, o desenvolvimento da África e a valorização da história e de referências africanas. Da mesma forma, participa das organizações e *fora* africanos, mas agrega temas como a democracia e os direitos humanos.

Nesse contexto, a SADC é parte da estratégia de inserção global, via regionalização, mas expressa, sem idealismo estéril, a opção africana. O processo de integração regional inclui definição de objetivos e meios, negociações, avanços e recuos. A forma de equacionar princípios, interesses e possibilidades nesse processo é teste crucial da política externa da sul-africana. Os limites do processo se dão quando há incompatibilidades entre a opção africana e a afirmação dos interesses, como ilustrado, por exemplo, no acordo final com a UE, ou entre a opção africana e a afirmação dos princípios de direitos humanos e democracia.

A América do Sul, em especial o Brasil, desponta como região importante para a África do Sul dada a ênfase nas relações com o Sul. Expande as potencialidades de ganhos políticos e econômicos e forja parcerias tanto na região austral da África como em âmbito global.

Apesar dos crescentes e animadores esforços de maior aproximação, incluindo as articulações entre os emergentes e um possível acordo entre a África do Sul e o Mercosul, ainda não há uma relação intensa e profícua como esperamos um dia ser possível.

Apêndice

Tabela 1: Dados básicos dos países da SADC.

País	População (2000, mil) ⁴⁴	PIB (1999, US\$ milhões) ⁴⁵	PIB per capita (1995, US\$) ⁴⁶	Colocação no IDH, PNUD (1997) ⁴⁷
Total SADC	192.480	183.852	942	
África do Sul	40.380	131.000	3.043	90 (médio)
Angola	12.870	5.600	433	157 (baixo)
Botswana	1.620	5.023	3.118	97 (médio)
Lesoto	2.150	940	448	137 (baixo)
Malawi	10.920	1.820	182	161 (baixo)
Maurício	1.160	4.255	3.603	61 (alto)
Moçambique	19.680	3.500	208	166 (baixo)
Namíbia	1.730	2.500	1.323	118 (médio)
Seichelas	910	594	7.425	52 (alto)
Suazilândia	1.000	1.400	1.373	114 (médio)
Tanzânia	31.510	7.670	243	149 (baixo)
Congo-Kinshasa	47.700	10.000	203	142 (baixo)
Zâmbia	10.040	3.150	303	143 (baixo)
Zimbabwe	11.670	6.400	489	129 (médio)

Bibliografia

- BOOTH, KEN (1994), "A Security Regime in Southern Africa: Theoretical Considerations", *Southern African Perspectives* 30. Cape Town: Centre for Southern African Studies - University of Western Cape.
- CARDOSO, FERNANDO JORGE (1991), "SADCC e Interdependência Econômica na África Austral: Realidades e Perspectivas", *Estudos Afro-Asiáticos* 20, Junho: 61-83.
- CARLSNAES, WALTER & MARIE MULLER (1997), *Change and South African External Relations*. Johannesburg: Thomson: 339p.
- CHERU, FANTU (1992), *The not so Brave New World! Problems and Prospects of Regional Integration in Post-Apartheid Southern Africa*. Bradlow Series 6. Johannesburg: The South African Institute of International Affairs: 60p.
- CHIPETA, C. (Malawi), CSIR (South Africa) & Imani Development (Zimbabwe) (1997), *Review and Rationalisation of the SADC Programme of Action*, Abril: 127p.
- CLEARY, SEÁN (1996), "An Integrative Framework for Regional Co-operation in Southern Africa", *The South African Journal of International Affairs* 3 (2), Summer: 29-54.
- DU PLESSIS, ANTON (1997), "The Geopolitical Context: A Sea of Change from the Old to New Geopolitics" in CARLSNAES, WALTER & MARIE MULLER (Eds.), *Change and South African External Relations*. Johannesburg: Thomson: 16-34.

- ESTERHUYSEN, PIETER (1997) (Comp.), *Africa at a Glance: Facts and Figures, 1997/8*. Pretoria: Africa Institute of South Africa: 125p.
- HENWOOD, ROLAND (1997), "South Africa's Foreign Policy: Principles and Problems" in SOLOMON, Hussein (Ed.), *Fairy Godmother, Hegemon or Partner?*. ISS Monograph Series 13. Midrand: Institute for Security Studies: 3-18.
- KEET, DOT (1996a), *The Emergence – and Implications – of an Integrated Southern African Labour Market*. Southern African Perspectives 54. Cape Town: Centre for Southern African Studies - University of Western Cape: 1-48.
- _____ (1996b), "Export Processing Zone Strategies, National Development and Regional Co-operation in Southern Africa", *Africa Insight* 26 (4): 354-362.
- LEISTNER, ERICH (1997), "Regional Co-operation in Sub-Saharan Africa", *Africa Insight* 27 (2): 112-123.
- NYIRENDA, MARGARET (2000), "The SADC Region as an Attractive Destination for Investment". *SADC and Mercosur Conference. Reviewing Relationship and Seeking Business Opportunities*. São Paulo, 24-25 de outubro de 2000. 14 p. *Mimeo*.
- SANTOS, JULIANA SOARES (1999), "A Integração Regional na África Austral: a SADC na Ótica dos Interesses Sul-africanos" *Dissertação de Mestrado*. Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 01 de setembro de 1999: 283 p.
- SCHRIRE, ROBERT & DANIEL SILKE (1997), "Foreign Policy: The Domestic Context" in CARLSNAES, Walter & Marie MULLER, *Change and South African External Relations*. Johannesburg: Thomson: 03-15.
- SOLOMON, HUSSEIN & JAKKIE CILLIERS (1996) (Eds.), *People, Poverty and Peace: Human Security in Southern Africa*. IDP Monograph Series 4. Institute for Defence Policy, May: 66p.
- _____ (1996), "Introduction" e "Sources of Southern African Insecurity and the Quest for Regional Integration" in SOLOMON, HUSSEIN & JAKKIE CILLIERS (Eds.), *People, Poverty and Peace: Human Security in Southern Africa*. IDP Monograph Series 4. Institute for Defence Policy, May: 1-29.
- SOLOMON, HUSSEIN (1996), "Turning Back the Tide: Strategic Responses to the Illegal Alien Problem in South Africa" in SOLOMON, HUSSEIN & JAKKIE CILLIERS (Eds.), *People, Poverty and Peace: Human Security in Southern Africa*. IDP Monograph Series 4. Institute for Defence Policy, May: 60-66.
- SWATUK, LARRY A. (1996), "Environmental Issues and Prospects for Southern African Regional Co-operation" in SOLOMON, HUSSEIN & JAKKIE CILLIERS (Eds.), *People, Poverty and Peace: Human Security in Southern Africa*. IDP Monograph Series 4. Institute for Defence Policy, May: 30-59.
- VALE, PETER (1997), "The African Renaissance", *Election Talk* 2, December: 1-2.
- VALE, PETER & SIPHO MASEKO (1998), "South Africa and the African Renaissance", *International Affairs* 74 (2): 271-287.
- VALIGY, ISMAEL (1989), *SADCC: Um Modelo de Cooperação Regional*. Desenvolvimento, Relações Internacionais, e Integração na África Austral, Seminário Conjunto CEA/IEEI. Lisboa, 23-26 de outubro: 38p.
- VAN AARDT, MAXI (1997), "The SADC Organ for Politics", *The South African Journal of International Affairs* 4 (2), Winter: 144-164.

Notas Bibliográficas:

¹ Trabalho elaborado a partir da Dissertação de Mestrado da autora *A Integração Regional na África Austral: a SADC na Ótica dos Interesses Sul-africanos*, defendida junto ao Departamento de Sociologia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, em setembro de 1999, com atualizações e elaborações adicionais.

² BA, *Relações Internacionais*, University of Nebraska, EUA; mestre, Sociologia, Universidade de São Paulo; atualmente docente da Universidade Católica de Brasília. (e-mail: jsantos@tecnolink.com.br)

³ Em atitude representativa dessa importância, a chancelaria brasileira formalizou em março de 2000 a proposta de negociação de um acordo comercial entre a África do Sul e o Mercosul. Havia expectativas de avanços durante a reunião de cúpula do Mercosul em Florianópolis (dezembro 2000), para a qual o Presidente Thabo Mbeki era convidado. A intenção inicial era justamente um acordo inter-regional, objetivo de efetivação difícil por enquanto.

⁴ Em 1998, foram entrevistadas 36 pessoas: 2 líderes sindicais, 7 empresários e líderes empresariais, 3 jornalistas, 9 membros do governo (comércio, relações exteriores e parlamento), e 15 membros de institutos de pesquisa ou universidades diversas. Como a análise não é quantitativa, o peso relativo de cada categoria não alterou a importância dada às idéias expressas. O conteúdo e análise detalhada das entrevistas encontram-se na Dissertação de Mestrado a partir da qual este artigo foi elaborado.

⁵ Os membros em 1980 eram Angola, Botswana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

⁶ Paralelamente, no campo político e de segurança, os vizinhos da África do Sul, sujeitos às agressões desta, organizaram-se como os Países da Linha de Frente.

⁷ Para os êxitos da SADC, ver CARDOSO (1991: 61).

⁸ Fato mencionado em grande parte das entrevistas. Também discutido em DU PLESSIS (1997: 27).

⁹ Valores aproximados para 1999, de acordo com o Secretariado da SADC, citados em NYIRENDA (2000). Os entrevistados mencionaram 170 e 140 bilhões, respectivamente, para 1996 e 1997. As variações resultantes das fontes ou anos não se contradizem para fins de ilustração da preponderância da economia sul-africana.

¹⁰ Números citados pelos entrevistados.

¹¹ Grande parte das pessoas entrevistadas mencionou uma “síndrome do *big brother*”, que se refere ao desejo da África do Sul exercer uma liderança sem afetar superioridade de um “irmão mais velho”. A ambigüidade da liderança sul-africana é melhor discutida no item 5.

¹² Robert Mugabe era figura central na associação dos Países da Linha de Frente, mencionada em nota anterior. A disputa com o Zimbábue foi mencionada por vários entrevistados. VAN AARDT (1997) analisa a dupla liderança na SADC.

¹³ VALIGY (1989: 33-34) já criticava o fato de a oposição à África do Sul predominar em relação a objetivos próprios para o desenvolvimento da região. O autor questionava a possibilidade de manutenção da coesão na eventual ausência do inimigo comum.

¹⁴ DU PLESSIS (1997: 27) enfatiza a África do Sul como porta de entrada de transferências tecnológicas, econômica, financeiras e intelectuais do Norte para a região.

¹⁵ Esses pontos foram destacados em várias entrevistas.

¹⁶ A dependência externa da África foi mencionada por inúmeros entrevistados, em especial a disponibilidade decrescente de recursos nos últimos anos.

¹⁷ Ver CHERU (1992: 09-16) para uma discussão mais elaborada acerca do impacto do ajuste estrutural na integração regional.

¹⁸ Temas recorrentes nas entrevistas. Os fatores políticos são competentemente analisados por LEISTNER (1997: 121).

¹⁹ A SADC contratou consultores independentes para identificar os gargalos e recomendar mudanças na estrutura da organização. O documento resultante é CHIPETA et. al. (1997).

²⁰ A SADC possui, hoje, 14 membros. Além dos membros iniciais da SADCC, aderiram a Namíbia (1990), a África do Sul (1994), as Ilhas Maurício (1995), o Congo-Kinshasa (1997) e as Ilhas Seichelas (1997).

²¹ KEET (1996a: 21) destaca os riscos de exacerbação das disparidades regionais que podem resultar da competição livre. KEET (1996b: 354 e 356), LEISTNER (1997: 122) e CLEARY (1996: 29) criticam a postura essencialmente comercial e reforçam a necessidade de um enfoque mais abrangente.

²² Possivelmente a idéia mais veiculada nas entrevistas foi que a África do Sul não pode ser uma “ilha de prosperidade cercada de um mar de miséria”. Aziz Pahad, vice-Ministro dos Negócios Estrangeiros da África do Sul, repetiu a frase em seminário SADC-Mercosul realizado em São Paulo no dia 24 de outubro de 2000.

²³ SWATUK (1996: 30) discute a segurança ambiental na África Austral, partindo do princípio que os ecossistemas não respeitam as fronteiras políticas. O autor defende uma maior cooperação entre os países da SADC, embora reconheça que os interesses domésticos e os imperativos do capitalismo internacional limitam esse tipo de ação.

²⁴ BOOTH (1994: 3) sugere a ampliação horizontal do conceito de segurança (para incluir temas como democracia, direitos humanos e meio ambiente) e verticalmente (para tornar as pessoas e não os Estados a referência primária). Citado em SOLOMON e CILLIERS (1996).

²⁵ Interpretação encontrada em inúmeras entrevistas, principal, mas não unicamente, de acadêmicos. Também em KEET (1996a: 22).

²⁶ KEET (1996a: 2 e 5) afirma que os fluxos de mão-de-obra estão diretamente vinculados ao nível de dependência econômica e da integração dos países da África Austral em relação à África do Sul. Para a autora, essa integração é histórica e revigora-se com o fim do apartheid.

²⁷ SOLOMON (1996: 95) é um dos poucos, na literatura, a defender medidas mais drásticas contra a entrada de estrangeiros na África do Sul. O autor defende a promoção de acordos bilaterais, uma vez que a SADC não se mostra efetiva nessa área.

²⁸ Números sem a África do Sul. Com esta, seriam 190 milhões.

²⁹ Para discussão sobre a projeção da bipolaridade na África Austral, ver DU PLESSIS (1997: 20).

³⁰ Para discussão sobre a manutenção do regime na definição da política externa sul-africana, ver SCHRIRE & SILKE (1997: 3).

³¹ Entre as organizações que promoveram ações violentas contra o regime, destaca-se o MK, ou *Umkhonto we Sizwe*, o braço armado do ANC. A UDF, *United Democratic Front*, foi o veículo de mobilização pacífica da sociedade civil contra o apartheid, congregando representantes das várias raças, etnias, religiões e inclinações políticas.

³² Programa de Reconstrução e Desenvolvimento, documento abrangente e referência máxima de plano de governo de Nelson Mandela, seguido pelo GEAR, com maior ênfase nos estímulos ao setor privado.

³³ Para os aspectos do RDP importantes para a política externa, ver HENWOOD (1997: 8).

³⁴ Fala de Zavareh Rustomjee, representante do *Department of Trade and Industry* do governo da África do Sul, no Seminário SADC-Mercosul realizado em São Paulo nos dias 24 e 25 de outubro de 2000.

³⁵ A defesa dos direitos humanos e da democracia foram temas mencionados em várias entrevistas, geralmente associados a críticas em relação aos demais países africanos.

³⁶ VALE & MASEKO (1998: 278-281).

³⁷ VALE (1997: 2).

³⁸ Essa era a expectativa dos entrevistados, embora a UE tenha-se revelado bastante dura nas negociações para a proteção dos seus mercados agrícolas, em especial dos interesses dos países da Europa meridional.

³⁹ As negociações para o livre comércio na SADCC iniciaram-se antes, mas foram concluídas depois das negociações entre a África do Sul e a União Européia. Ver item 3 acima para cronograma da SADC.

⁴⁰ O Acordo de Lomé IV terminou em 2000 e foi substituído por um acordo provisório enquanto a UE tem buscado estabelecer acordos regionais com os ACP.

⁴¹ De fato, o Congo-Kinshasa, juntamente com Angola e as Ilhas Seichelas, não assinou o Protocolo de Livre Comércio da SADC.

⁴² O Presidente da África do Sul viria à Florianópolis em dezembro de 2000, após a conclusão deste trabalho, para o encontro de cúpula do Mercosul, onde se esperava avançar nas negociações.

⁴³ Ian Philips, representante do governo da África do Sul no Seminário SADC-Mercosul realizado em São Paulo nos dias 24 e 25 de outubro de 2000, reforçou a necessidade de dividir experiências com os similares e não simplesmente emprestar modelos do Norte.

⁴⁴ Projeções da ONU, citadas em NYIRENDA (2000).

⁴⁵ Dados do Secretariado da SADC, citados em NYIRENDA (2000).

⁴⁶ Dados do Secretariado da SADC, citados em NYIRENDA (2000).

⁴⁷ Dados em ESTERHUYSEN (1997).