

## APRESENTAÇÃO

Este artigo foi escrito em 1995, quando o autor, ainda estudante de 3º ano no Largo São Francisco, animou-se a pesquisar o que se denominava nas “Arcadas” de “Direito Internacional Africano”, um dos temas sugeridos para o “Prêmio Departamento de Direito Internacional”.

Apesar de seus 7 anos de idade, este estudo, que à época muito chamou a atenção da Banca Examinadora, composta pelos Professores José Roberto Franco da Fonseca, Masato Ninomya e Paulo Borba Casella, manteve-se atualizado, pois foi dirigido a um processo pouco conhecido de integração econômica, o da África Austral.

Por se tratar de um trabalho histórico, desenvolvido com grande e indispensável apoio do Centro de Estudos Africanos da Universidade de São Paulo, principalmente de seu então presidente e hoje grande amigo, Fernando Augusto de Albuquerque Mourão, preferimos mantê-lo tal qual sua versão apresentada à Banca Examinadora, que lhe reconheceu como “a melhor monografia acadêmica do 3º ano de 1995”.

O Autor.

São Paulo, março de 2002.

## INTRODUÇÃO I

O objetivo do presente trabalho é proporcionar ao leitor, ainda que primariamente, uma visão geral do processo de comunitarismo econômico que vem se processando na África Austral.

O fenômeno, em si, da globalização econômica, vem alterando o papel de instituições de direito internacional, criando outras novas e modificando conceitos jurídicos basilares, como o de soberania, em razão das adaptações necessárias em cada país, seja na órbita de sua ordem interna, seja na de revisão de suas relações internacionais, para adequação aos objetivos comuns traçados no curso do processo de integração.

O tema, Direito Internacional Africano, foi escolhido pelo fascínio que a África desperta, como continente pouco explorado pela literatura jurídica brasileira. Muitos conhecem a Comunidade Européia (CE), quantos já ouviram falar na "Southern African Development Community (SADC) ?

O Direito Internacional Africano é recente, tal como o processo de comunitarização que a África Austral, especificamente como veremos neste trabalho, procura implantar.

Abrem-se, agora, páginas que descrevem, sucintamente, a história do comunitarismo econômico da África Austral, sua idealização, os problemas político-sociais para sua implantação, as dificuldades de fato e de direito na harmonização dos ordenamentos jurídicos, os sucessos.

# **O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DA ÁFRICA AUSTRAL: SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY (SADC)**

## **CAPÍTULO I**

### **1. PANORAMA GERAL**

Na Declaração : "Southern Africa - Towards Economics Liberation", firmado em Lusaka, Zâmbia, em 1o de abril de 1980, os Chefes de Estado (ou de Governo) de nove Estados independentes da África Austral prometeram implantar políticas baseadas na liberação econômica e no desenvolvimento integrado das economias da região . Esta declaração fez surgir o SADCC (Southern African Development Co-ordination Conference)<sup>1</sup> que, mais tarde, sob os princípios da "Towards a Southern African Development Community", declaração firmada em agosto de 1992, em Windhoek, Namíbia, constitui a SADC ( Southern African Development Community), objeto principal de nosso estudo.

Para melhor compreensão da singularidade do fenômeno de comunitarização que vem se verificando na África Austral, antes de adentrarmos no campo restrito dos Tratados, necessárias se fazem algumas considerações quanto a estrutura social e política desta Região, para compreensão mais ampla do fenômeno da SADC.

### **2. UM BREVE RESUMO HISTÓRICO**

Desde a mais remota antigüidade, os grupos, as tribos humanas, organizados cada qual dentro de uma política própria, relacionavam-se entre si, na maioria das vezes através da "guerra" , e foi esse relacionamento que fez surgir entre eles regras que, inevitavelmente, passaram a nortear suas relações.

Na África não foi diferente, apenas com peculiaridades de um continente que, por muitos anos, era praticamente desconhecido (de modo geral, o conhecimento europeu da África, antes das grandes navegações, restringia-se à África Setentrional -

---

<sup>1</sup>1A SADCC (1980) representou a concretização de planos ambiciosos, na época restritos à área de transportes, de nove países independentes da África Austral - Angola, Botswana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Swazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe - no sentido de resgatá-los de um passado de extrema dependência econômica da África do Sul, impulsionando-os para a solução comum de seus problemas, de cooperação, de integração. De fato, a SADCC (1980) enfrentou problemas de ordem política, principalmente, no que diz respeito às convicções político-ideológicas dos países envolvidos , especialmente no que se refere ao relacionamento e ao nível de dependência destes com a África do Sul. Neste ponto, alguns autores chegam a falar em "sub-imperialismo" (Leys, Roger & Tostensen, Arne. "Regional Co-operation in Southern Africa : the Southern African Development Co-ordination Conference", *Rewiew of African Political Economy*, 1986) - mas, gradativamente, como veremos ao longo de nossa dissertação, estas diferenças vêm sendo mitigadas através de trabalhos de adequação teórica daquelas convicções, trabalho este indispensável, até mesmo, para que se concretize o ideal maior de integração, hoje objetivo primeiro também da SADC (1992).

mediterrânea - á exceção da costa oriental da Abissínia (Etiópia), tanto devido à ocupação românica quanto pelos pontos de comércio marítimo).

Antes das grandes navegações existiam na África algumas centenas de tribos, cada qual com costumes, cultura e tradições diferentes contudo, a maioria delas integrada em dois grandes grupos lingüísticos : os bantus e os sudaneses.

O colonialismo, expressão política do expansionismo, estabeleceu-se de forma desordenada e violenta na África; o continente não havia vivido a efervescência cultural européia, muito pelo contrário, encontrava-se secularmente estagnado no tempo e na evolução dos modos de produção, ainda rudimentares. Foi este quadro de primitividade que os europeus se puseram a modificar.

## **2.1. A CONFERÊNCIA DE BERLIM.**

A Conferência Internacional de Berlim, convocada pelo Governo alemão em acordo com o Governo francês (com interesses também da Bélgica), visou regulamentar as questões pendentes na África, em consequência das dificuldades sobrevindas entre a Associação Internacional Africana, a França e Portugal na bacia do Congo e da impressão causada entre várias potências da época pelo tratado anglo-português de 26 de fevereiro de 1884, que ameaça a neutralidade territorial no Congo marítimo.

A Conferência abriu-se em 15 de novembro de 1884 sob a presidência do chanceler Bismark, estando ali representados a Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Grã-Bretanha, Hungria, Itália, Noruega, Países Baixos, Portugal, Rússia, Suécia e Turquia.

A Conferência discutiu e adotou sucessivamente quatro declarações, redigidas em duas atas, que foram reunidas sob o nome de "Ata Geral da Conferência Africana de Berlim (26 de fevereiro de 1885)", cujas disposições essenciais foram:

1. Declaração do regime de liberdade completa de todas as nações em toda a bacia do Congo e de seus afluentes, o lago Tanganica e seus tributários orientais, nas bacias das costas do Atlântico desde o Congo francês até o Congo português e em toda a parte da África oriental situada ao Sul do 5º grau de latitude Norte até a foz do rio Zambeze, correspondendo à bacia do lago Nyassa e do rio Chire;

2. Compromisso de combate ao comércio de escravos;

3. Toda a zona franca sob ponto de vista comercial, compreendendo as águas territoriais, em princípio, é neutra, isto é, as potências que tinham colônias nestas regiões tinham a faculdade de proclamar-lhes a neutralidade, conformando-se com os deveres que se impunham às regiões com esta qualidade. Em caso de dissentimento sério a respeito ou nos limites dos territórios de zona neutra, as potências contratantes comprometiam-se a recorrer, quando tivessem de apelar para as armas, à mediação de uma ou mais potências armadas;

4. Extensão ao Congo, Níger e seus afluentes dos princípios de inteira liberdade de navegação para os navios mercantes de qualquer nacionalidade,

5. Finalmente, fixação das formalidades para a ocupação efetiva das costas do continente africano.

A partir de então, traçadas as regras básicas que deveriam nortear a legitimação da colonização da África, as potências passaram a dividir as terras africanas

entre si, desconsiderando as diferenças raciais, culturais, étnicas, religiosas, enfim, de cada povo; colocando sob um mesmo governo colonial, muitas vezes, povos cuja coexistência num mesmo território era impossível. O resultado desta divisão "ideal" do continente, que atendeu aos interesses comerciais, políticos ("concerto europeu") e históricos da Europa, foi relatado pela História colonial, passou pelos movimentos de independência (principalmente após a II Guerra) e ainda hoje pode ser verificado seus efeitos ao analisarmos a Economia, a Política, as Relações Internacionais e a Sociedade africana em geral. Esta foi, sem dúvida, a mais amarga herança do colonialismo europeu no continente.

## **2.2. A ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA - OUA (1963) E A "SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT CO-ORDINATION CONFERENCE" - SADCC (1980)**

Após a II Guerra multiplicaram-se os processos de independência na África até que em 1963 foi criada a Organização pela Unidade Africana - OUA, como um dos mais importantes episódios na história da integração do Continente, vindo a influenciar os ideais latentes de se promover a integração das regiões africanas afins.

Especificamente com relação à Southern African Development Community - SADC (1992)- poderemos observar, oportunamente<sup>2</sup>, que muito se absorveu dos ideais da OUA tanto em sua constituição, como na de sua antecessora e preparatória SADCC (Southern African Development Co-ordination Conference), em 1980.

## **3. OS PROBLEMAS ORIUNDOS DO COLONIALISMO**

Historicamente, como já expusemos, não há a menor dúvida de que a multiplicidade ímpar de povos e de tribos contribuiu muito para impedir o desenvolvimento da África, como também é barreira que dificulta sua integração, o que muito enaltece a iniciativa e os esforços de países como os da África Austral (SADC - 1992) em superar estas barreiras em nome do progresso e do desenvolvimento, contra a miséria e o esquecimento.

Na África Negra fala-se centenas de idiomas e dialetos, por isso, seus habitantes não podiam ser juntados em grandes grupos ou desenvolver uma cultura de Estado. Geograficamente isolados do resto do mundo, os africanos também não ousaram enfrentar o oceano (à exceção dos árabes que navegavam o Índico). Nos tempos das descobertas este isolamento foi violado pelos brancos que entre o fim do século XIV e fim do século XIX capturaram pelo menos 25 milhões de negros para utilizá-los como escravo.

Os europeus dividiram<sup>3</sup> a África entre si, sem qualquer consideração pelas fronteiras naturais dos povos e das tribos - criando, assim, verdadeiras bombas-relógio no século XX.

Como, então, conciliar os retalhos em que se emenda a África<sup>4</sup>? Como se estabelecer acordos e negociações internacionais entre Estados que, dentro de seus próprios territórios não conseguem exercer, sobre as

---

<sup>2</sup> Sobre a influência da OUA na determinação dos objetivos da SADC (1992), v. Cap. III, n. 2)

<sup>3</sup> Sobre a Conferência de Berlim : v. nº 2.1 deste capítulo.

pessoas que nele se encontram, o que o eminente professor Hildebrando Accioly chama de "soberania imperium"<sup>5</sup>. Dentro destes Estados subsistem, consolidados pela tradição tribal, centenas de nações<sup>6</sup> com regras e interesses muitas vezes conflitantes com o do Estado "principal" (um bom exemplo temos a luta do "hutus"- minoria sem poder contra os "tutsis"- maioria e governo- no Burundi e que causou a morte de mais de 500 mil pessoas em conflitos étnicos)

A África não suporta mais o peso da miséria. As relações entre os países africanos têm sido prejudicadas pela dificuldade generalizada de se sair da crise que assola todo o continente negro, a despeito do abandono do Ocidente.

As constantes guerras provocam a movimentação de milhares de pessoas que fogem das atrocidades dos grupos raciais dominantes, e alastrando o problema antes particular de um Estado para o adjacente. A maioria<sup>7</sup> dos países da África, mergulhados numa crise generalizada, não suportam a carga de seus próprios nacionais, quem dirá de outros tantos miseráveis que procuram refúgio em suas terras abarrotadas de gente, fome e miséria. Os problemas, então se multiplicam, se disseminam como uma epidemia social. A África está sofrendo uma verdadeira tragédia malthusiana com todos os seus elementos básicos : fome, pobreza, guerras e doenças.

O futuro do Terceiro Mundo irá depender das condições impostas pelo Primeiro Mundo e da qualidade das lideranças do Terceiro Mundo. Mas os países do Primeiro Mundo renegaram uma nova ordem econômica com melhores condições de troca, como por exemplo os preços mínimos garantidos para as matérias-primas<sup>7</sup>.

## CAPÍTULO II

### CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES AO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

#### AS BARREIRAS PARA A INTEGRAÇÃO

Nem só o passado africano representa barreiras à integração do continente ou de suas regiões, o presente "pos-independência" , dos novos conceitos, das novas tendências político-econômicas, acrescenta vários novos complicadores nas difíceis relações entre os países africanos, no nosso caso, entre os países da Southern African Development Community - SADC (1992).

#### 1. ÁFRICA HOJE : "O CONTINENTE ESQUECIDO" E O FIM DA

---

4 v. mapa no apêndice 1.

5 Manual de Direito Internacional, Saraiva, São Paulo, 1995, pg. 185

6 O conceito de Nação surgiu, artificialmente, no século XVIII para levar a burguesia que detinha o poder financeiro, ao poder político. Com este intuito, era usado para envolver o povo em interesses desta classe, sem jamais ter uma significação jurídica, não indicando relação de vínculo jurídico entre seus componentes tendo, somente, significado sociológico de razoável importância, influenciando sobre a organização e funcionamento do Estado. Muitos juristas, hoje, influenciados pela doutrina do notável sociólogo alemão Ferdinand Tönnies, apontam para a distinção entre Estado e Nação como sendo o primeiro sociedade e o segundo, comunidade, sendo ambos duas possibilidades irredutíveis de convivência humana. (in DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado, São Paulo, Saraiva, 1979)

7 Nem todos os países africanos estão imersos na crise. Países como Costa do Marfim e Togo, apesar de não estarem totalmente estabilizados economicamente, caminham a passos promissores neste sentido.

## GUERRA FRIA

A história recente da humanidade tem, no nosso entendimento, pelo menos quatro versões : a do 1o mundo (que cresceu com a I e II revoluções industriais e após as grandes guerras), a do 2o mundo (os socialistas, hoje enfraquecidos), a do 3o mundo (países emergentes, como o Brasil) e a do "3o mundo do 3o mundo" (entre eles os africanos); sobre estes últimos teremos a oportunidade de refletir no capítulo que segue.

Sob o domínio do colonialismo, os países africanos foram, principalmente a partir de meados deste século, conquistando cada qual sua independência, em processos, na grande maioria das vezes, belicosos e sangrentos. Ainda, sobre estes países recém independentes, empobrecidos, recaíram os efeitos da Guerra Fria entre as superpotências emergentes da 2ª Guerra Mundial, notadamente Estados Unidos e a extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Terminada a guerra fria, o Ocidente passou a dar menos atenção ao continente africano, cujas democracias nascentes se ressentem da falta de recursos para saldar dívidas e fazer investimentos.

Nem a fome nem as atrocidades cometidas nas dezenas de conflitos étnicos que eclodem diariamente através do continente conseguem sensibilizar o Ocidente (a exceção da ameaça dos vírus emergentes da África Central). A África sucumbe ante a miséria de seu povo e a opulência de seus governantes, mantidos antes pelas potências ocidentais, hoje, pela "força das armas", aniquiladora da democracia.

Durante as três décadas que constituíram os primeiros passos da descolonização africana, os Estados Unidos (com o braço efetivo da França no continente, segundo a doutrina defendida pelo secretário norte-americano Henry Kissinger que, resumidamente, pregava que "cada um devia cuidar de seu quintal" e a África sempre foi cercania de França) defendiam a implantação da democracia nesse continente, mas, ao mesmo tempo, apoiavam muitos regimes ditatoriais, na maioria imersos na corrupção, brandindo argumentos estratégicos da Guerra Fria.

Atualmente, sem a URSS no papel de principal rival para justificar esta política da já secundária Guerra Fria, cessaram-se os subsídios aos "governos de conveniência estratégica" e os sistemas democráticos enraizaram-se em muitos países da África. No entanto, o que se verifica é que muitos países da região sul do continente (África Austral, entre elas) estão enfrentando graves crises de caráter econômico, populacional, de desenvolvimento, de pobreza, de conflitos étnico-religiosos, e as potências ocidentais (a URSS está com sérios problemas internos e a Europa volta-se para a Bósnia - na observação do conceito de segurança determinado para a Europa, com apoio dos Estados Unidos, que desde a II Guerra é fator de aproximação entre os países da Europa Ocidental) claramente abandonaram seus "aliados" africanos, ou seja, estes terão de confiar nos seus próprios recursos para soerguerem-se do sistema de colonialismo econômico em que estiveram chafurdados nos últimos anos. Este é um dos fatores que levaram à mobilização dos governos dos países da África Austral a tomarem medidas políticas conjuntas visando a integração dos países envolvidos nesta mesma situação.

A despeito deste "ousado" processo de integração que vem se processando, a passos vagarosos - deve-se assinalar - na África Austral, o que se verifica, faticamente, é a total falta de interesse pelos países do Primeiro Mundo na implementação da paz e do desenvolvimento da Região. O interesse foi-se com a Guerra

Fria. O mundo ao redor do continente está em franco processo de integração e essa Região corre o grave risco

de tornar-se um espaço isolado no mundo<sup>8</sup>.

Dentro da comunidade de estados ou isoladamente, toda ajuda internacional que chega à África, como a todos os países do terceiro mundo, vem vinculada à implantação de medidas econômicas determinadas pelo Ocidente (entre eles o Fundo Monetário Internacional -FMI - que têm como principais temas a privatização de indústrias, o enxugamento da máquina de governo, a implantação de uma política de ajustamento escritural e da Regra do "bom governo", ou seja, só terá acesso ao fundo aqueles Estados que tiverem sua representatividade interna transformada de unipartidarista aberta para o pluripartidarismo). A nova geração de líderes africanos chamam a atenção para o fato de que a indiferença das nações ocidentais pode emperrar a decolagem da democracia no continente e o próprio processo de integração em que estão envolvidos alguns países. O resultado seria o renascimento das ditaduras, a expansão da miséria e do caos (veja-se o exemplo do Burundi e Ruanda), além do próprio malogro, especificamente, da atual Southern African Development Community - SADC. As novas democracias convivem com problemas antigos, herdados de outras épocas mais difíceis, e, se não receberem qualquer tipo de ajuda, com muita dificuldade conseguirão implantar alguma reforma e a integração.

## 2. "O TERCEIRO MUNDO DO TERCEIRO MUNDO"

Decepcionados, os africanos não mais aceitam as explicações de seus líderes, para os quais todos os problemas são decorrentes quase que exclusivamente da herança deixada pelos colonialistas brancos. As pessoas duvidam de suas elites, que fracassaram com tanta constância: os grandiloqüentes ideais de emancipação africana se desfizeram - ou será que alguém continua falando a sério de "négritude" ou "ujuamaa", o socialismo africano outrora defendido pelo presidente da Tanzânia, Julius Nyerere ?

Desde o início do "uhuru" (processo de independência) a África Negra registrou uma dezena de golpes de estado, além de dúzias de guerras civis e inúmeras disputas tribais com consequências assustadoras : hoje milhões de africanos vagam de um lado para outro do continente como refugiados, fugindo de conflitos, combates, perseguições ou catástrofes naturais. O processo de integração da África Austral vem

---

<sup>8</sup>Para evitar este isolamento que condenaria de vez o futuro da região da África Austral, medidas políticas e diplomáticas vem sendo negociadas e apontam, promissoramente para relações triangulares através de outros Mercados Comuns com a União Européia (UE). Neste sentido, o Centro de Estudos Africanos da Universidade de São Paulo - CEA-USP - vem desenvolvendo estudos que apontam para a possibilidade de uma triangulação Mercosul/SADC/UE. O eminente Prof. Fernando Augusto de Albuquerque Mourão, diretor do CEA-USP, em seu artigo "A União Européia e o Mercosul: um relacionamento em construção" (ainda não publicado), dedica um subtítulo ao arranjo triangular Mercosul/SADC/UE. Nas palavras do mestre "no contexto dos avanços que vem se registrando no campo da regionalização e globalização é possível pensar na emergência de um arranjo triangular envolvendo os espaços regionais do Mercosul, da SADC e da UE, centrada em torno de interesses reais e complementares dos três potenciais parceiros regionais. A crescente internacionalização das economias nacionais e o ajustamento do parque industrial aos paradigmas da III Revolução Industrial possibilitarão o desenvolvimento de ações de complementaridade triangulares e não apenas assentes na concepção antiga de que o Brasil surgia na África como um país alternativo. A constante necessidade de capitais num cenário internacional caracterizado por sua escassez e pelo despertar para a economia de mercado de áreas política e culturalmente consideradas para o Oeste, como é o caso de países do Centro e Leste Europeu, determina uma escolha mais selecionada de parceiros e ações, uma concepção de ação gradual."

contra tudo isto, na procura de soluções comuns que minimizem os efeitos desta real situação, oferecendo aos Estados Membros de sua comunidade - a Southern African Development Community -SADC (1992) - uma esperança de melhores condições de vida e de um espaço no cenário econômico mundial.

São muitas as questões que estimulam as mais diversas discussões sobre temas considerados tabus nestes tempos de descolonização. Há quem fale em novo imperialismo, como o especialista britânico em questões africanas, James MacManus<sup>9</sup>. Na sua opinião, em países cujos sistemas de governo fracassaram totalmente, o controle político deveria ser assumido por potências estrangeiras, o que consideramos ser um grande absurdo face ao princípio da soberania dos Estados.

De fato, a África Negra é a única região do planeta onde o produto social bruto diminui constantemente, pouco importando se as colheitas do ano foram boas ou más. Lá estão seis dos dez países com as maiores taxas de mortalidade infantil e as menores expectativas de vida<sup>10</sup>.

A população cresce num ritmo recorde de 3% ao ano, ao mesmo tempo que a produção de alimentos per capita diminui de forma dramática<sup>11</sup>.

Mesmo numa comparação com os demais redutos tradicionais de miséria, a África fica numa situação cada vez pior. É verdade que todo o terceiro mundo sofre com a queda dos preços das matérias primas<sup>12</sup>, e com a África não ocorre diferente, mas os outros países de outros continentes, pelo menos, são auto-suficientes na produção de alimentos. Países da Ásia aproveitaram os lucros auferidos no "boom" das matérias primas para investir na agricultura. Investimentos feitos nestes países rendem dez vezes mais que os feitos na África.

### **3. INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA - RESOLUÇÃO Nº 794 DA ONU**

Agora que os donativos dos países ricos estão diminuindo e em alguns casos já desapareceram completamente, em muitos países da África Negra quase nada funciona. E, ainda - até o início da operação na Somália, na segunda metade de 1993 - no Ocidente aumenta-se a disposição de se deixar o continente miserável entregue à própria sorte. São notáveis e perigosas as indiferenças existentes na África, tanto para a ordem interna do continente como para a Europa, pois a África, situada à porta do Velho Continente, tem um explosivo potencial para o caos. Abandonadas pelo mundo mais rico, esta região pode se transformar, segundo os mais dramáticos, em nichos do terrorismo, do tráfico de drogas e de epidemias que rapidamente poderiam contaminar o norte (a exemplo do ocorrido com a AIDS e, recentemente, o que pode ocorrer com o Ebola).

Dados que colhemos em informes da agência "Der Spiegel"<sup>13</sup> apontam a estimativa de demógrafos franceses que calculam que nos próximos vinte anos, 30 milhões de pessoas se transferirão do norte da África para a Europa. Para impedir essa invasão dos refugiados africanos da miséria, a Europa, inclusive por seu próprio

---

9 in "O Estado de São Paulo, edição de 20/12/92

10 in "O Estado de São Paulo, edição de 20/12/92

11 in "O Estado de São Paulo, edição de 20/12/92

12 Como já tivemos a oportunidade de frisar, a política de preços mínimos é desinteressante e injustificável em tempos de III Revolução industrial.

13 in "O Estado de São Paulo", edição de 20/12/92

interesse (ou por motivo humanitário), não pode continuar assistindo impassível a agonia africana .

A futura base legal para o dever de intervenção por motivos humanitários<sup>14</sup> pode vir a ser a Resolução nº 794 da ONU, que permite o reconhecimento, pelo menos inicial, de um novo conceito de segurança : a "amplitude da tragédia humana" na Somália, afirma esse texto, desenvolve-se em direção "a uma ameaça da paz internacional".

### **CAPÍTULO III**

#### **A integração da África Austral**

##### **1. A "SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY - SADC"**

###### **Um grito de Libertação Econômica e Desenvolvimento da África Austral**

Como dissemos com a adoção da Declaração "Towards a Southern African Development Community" firmado em 17 de agosto de 1992, em Windhoek, Namíbia, surgiu a Southern African Development Conference - SADC - que veio a substituir a Southern African Development Co-ordination Conference - SADCC - firmada em Lusaka, Zâmbia, em 1980, através da adoção da Declaração "Southern Africa : Towards Economic Liberation". Não é demais lembrar que a SADCC foi uma associação de nove Estados de governos de maioria na África Austral com o objetivo de acelerar o desenvolvimento econômico de seus associados e reduzir a dependência destes em relação a África do Sul .

Originariamente, os nove membros do SADCC (1980) eram : Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Moçambique, Swazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe, além de serem reconhecidos como observadores nas reuniões das Cimeiras da SADCC a Organização do Povo do Sudoeste Africano (SWAPO), O Congresso Nacional Africano da África do Sul (ANC) e o Congresso Pan-africano da Azania (PAC). Os membros originais ainda se mantêm na SADC (1992), contando, hoje, com a adesão da Namíbia e RSA (ambos em 1992) e mais recentemente, de Maurício (1995).

O "headquarter" da SADC (1992), onde funcionam suas instituições, principalmente sua Cúpula, está situado em Gaborone, capital de Botswana.

##### **2. AS CARACTERÍSTICAS DA "SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY - SADC"**

Ao discorrermos sobre a SADC (1992) necessárias se fazem algumas considerações a respeito da visão do processo de integração na África como um Continente.

Já tivemos a oportunidade de discorrer, sucintamente, sobre o passado histórico e político da África. Convêm nos, ainda, tratar sobre o campo das relações internacionais do Continente, dentro do qual devemos apontar alguns episódios,

---

<sup>14</sup> sobre os direitos humanos na África : artigo do Prof. José H. Fischel de Andrade, Revista do Centro de Estudos Africanos 16-17, 1993/1994.

principalmente "pós-guerra", que muito influenciaram na determinação das características da SADC (1992): a criação da Organização pela Unidade Africana - OUA - em 1963 e, mais próximo à SADC, a declaração que originou a SADCC (1980): "Towards Economics Liberation".

Assinado em Adis Abeba, em 25 de maio de 1963, a Carta da Organização pela Unidade Africana (OUA) estabeleceu princípios gerais e objetivos que se traduziam as esperanças do povo africano no processo que ora se iniciava. A Carta da OUA garantia a todas as pessoas o direito inalienável de controlar seu próprio destino, proclamou a liberdade, igualdade, justiça e dignidade como objetivos essenciais para a aquisição legítima de todas as aspirações do povo africano, firmou o compromisso de respeito aos direitos humanos e naturais do homem como meio de avanço na esfera do progresso pessoal, comprometeu-se a promover o entendimento entre o povo africano e a cooperação entre os Estados em resposta aos anseios populares de solidariedade e de boa-vizinhança, através de medidas que deviam transcender as diferenças étnicas e nacionais; manutenção das condições de paz e segurança como formas de progresso humano; salvaguarda e consolidação das difíceis conquistas de independência, bem como da soberania e integridade territorial dos Estados africanos e lutar contra toda forma de neocolonialismo.

Também, o estabelecimento da SADC, com ênfase na integração econômica e no desenvolvimento da África Austral, deve ser analisado tanto face ao passado histórico da Região como em contraposição à assinatura do tratado dos líderes africanos (OUA) em 1991, em Abuja, Nigéria, que estabeleceu uma proteção para a comunidade econômica africana. Tanto o Plano de Ação de Lagos (1980) como a OUA, proporcionaram o surgimento de Comunidades Econômicas Regionais (RECs)<sup>15</sup> que foram o início da comunitarização do continente (formação de blocos). Não nos esqueçamos que a integração está se tornando uma tendência mundial; os países das diferentes regiões do globo estão se organizando em comunidades fechadas, política e economicamente. Podemos dizer que, a longo prazo, as relações singulares entre países de diferentes blocos traduzir-se-ão aos termos dos tratados que regem as comunidades envolvidas, que no caso da SADC não será um limite à autonomia dos Estados-Membros, desde que não confrontem os objetivos da Comunidade, principalmente no que se refere às relações de comércio internacional. A África Austral, através de seus governantes (SADC -1992), está atenta a tudo isto.

O que se espera com a integração da Região, em vista das mudanças já verificadas na África Austral nos últimos anos, a melhor exemplo da transição democrática da África do Sul (vista pela União Européia como o carro chefe da Economia da Região), é a projeção da África Austral da era dos conflitos e dos confrontos para a era da cooperação em clima de paz, segurança e estabilidade, pré-requisitos para o tão almejado desenvolvimento e libertação econômica; enfim, espera-se que a SADC passe a promover mudanças na Região, tornando-a uma comunidade suficientemente forte pela união de seus membros e reconhecidamente respeitável pela comunidade internacional.

### **3. OS PRINCÍPIOS DA "SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY - SADC"**

---

<sup>15</sup> v. mapa apêndice 2.

Atentando para suas características, a SADC (1992) foi constituída sob princípios de extrema igualdade entre seus membros, de solidariedade, de paz e segurança, de respeito aos direitos humanos, à democracia e às leis, enfim, de equidade para o benefício mútuo e resolução pacífica dos conflitos.

Neste aspecto, a implementação dos programas e projetos da cada área de ação da SADC passa, necessariamente, pelo estabelecimento e delimitação da amplitude do "conceito de segurança" regional na área da SADC. Antigas animosidades e impasses devem ser corrigidas no campo da segurança, do mesmo modo que a observação e guarda dos Direitos Humanos, cujo desrespeito, avalia a ONU<sup>16</sup>, pode representar uma ameaça à paz e segurança tanto da Região como do Mundo.

É oportuno lembrar que, no início de nosso trabalho, ressaltamos a existência, na África e - particularmente - na África Austral, de uma multiplicidade de convicções político-ideológicas que, incontestavelmente acabam por influenciar nas relações entre os países membros da SADC, prejudicando, em verdade, o processo de integração. A adoção destes princípios, ao lado de objetivos péticos e específicos, é o primeiro passo para se minimizar a influência destas diferenças na integração da região.

#### **4. OS OBJETIVOS COMUNS.**

Os objetivos da Southern African Development Community - SADC (1992) seguem, basicamente, as mesmas linhas da "replaced" Southern African Development Co-ordination Conference - SADCC (1980), ou seja, o crescimento econômico pelo desenvolvimento e, conseqüentemente, a elevação do padrão de vida do povo da África Austral, sempre através da integração regional.

Para fazer frente a este grande desafio, a SADC (1992), que passou a contar, a partir de sua constituição, com a adesão da República Sul Africana, que conferiu maior prestígio à Comunidade principalmente em relação à União Européia, tem seus membros envolvidos no que se chamou de "política de valores e instituições". Esta política visa a encorajar os povos da Região a tomarem iniciativas para o desenvolvimento da economia, da sociedade, da cultura, tanto como modo de participação no processo de integração, quanto, também, no sentido de atuar junto à SADC através de instituições próprias, criadas pelo seu Tratado de constituição, bem como participar através daquelas já existentes nas diversas comunidades locais, além de contar com a cooperação de várias Organizações Não-governamentais - ONG's<sup>17</sup>.

A integração vem sendo promovida, gradativamente, através de políticas que visam a eliminação das diferenças entre os países membros, mas com muitas dificuldades, principalmente devido a fatores econômicos, o que muitos concordam ser um grande obstáculo para a integração. Sucessos existem e serão oportunamente destacados à medida que forem pertinentes às áreas e instituições abordadas no nosso texto.

A exemplo do ocorrido na Comunidade Européia (CE), a SADC previu e estabeleceu em sua constituição a eliminação das barreiras para o livre movimento de capital, mão de obra, produtos e serviços entre os Estados membros. Obviamente, este passo somente será totalmente viável com a pretendida e repetida redução das diferenças entre os Estados, pois se permanecerem as desigualdades os movimentos

---

<sup>16</sup> v.Resolução nº794 - capítulo II, nº3

<sup>17</sup> As ONGs da SADC : v. Cap. IV, nº 1

serão de tal forma desordenados e convulsivos que, definitivamente, a integração estará comprometida : a inserção da República Sul Africana - RSA, por exemplo, é um dos fatores que bem demonstram estes problemas<sup>18</sup>. Com efeito, muitos dos países signatários da SADC (1992) não têm condições de acolher um grande número de novos habitantes; também estaria comprometida a qualidade de vida não só dos naturais do país recipiendário, mas também daqueles que migram para estas regiões; estariam, deste modo, invertidos objetivos da SADC.

Com o objetivo de minimizar as diferenças entre as regiões, valem as previsões e os esforços de transferência de tecnologia, concomitantemente com o auxílio financeiro e técnico. A provisão financeira da SADC (art. 28 a 30 do Tratado) está, fundamentalmente, vinculada aos depósitos de seus membros em um fundo gerido pelo DBSA (Development Bank of Southern Africa), criado especificamente para este fim (art. 25 do Tratado).

Não podemos nos esquecer de que toda integração tem, também, a faceta de "reunião de esforços, de forças para negociação". Neste sentido, a SADC (1992) procura funcionar como coordenadora da harmonização das relações internacionais dos Estados-Membros, ou seja, como intermediária de negociação entre o capital estrangeiro e os tomadores de crédito, que pode ser a própria SADC ou qualquer um de seus membros. Esta atuação é feita através de suas instituições.

Quanto à questão dos conflitos raciais, étnicos ou políticos, estas não são tratadas diretamente. Entende-se que, para a integração, não podem subsistir tais conflitos ao lado da harmonização das relações entre os Estados. A SADC, por seu Tratado, contempla a não discriminação de quaisquer pessoas, seja por sexo, religião, convicção política, raça, origem étnica, cultural ou incapazes, de acordo com as boas noções de respeito aos Direitos Humanos ( a exemplo do que dispõe também o preâmbulo da Carta da Organização pela Unidade Africana - OUA, de 1963) . A garantia da observância a este princípio dá-se, também, pela atuação nas instituições da SADC nos diversos conflitos e decisões.

## **5. AS INSTITUIÇÕES DA "SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY - SADC"**

No ato de constituição da SADC, estabeleceram-se seis instituições originárias, como veremos a seguir, ficando em aberto a possibilidade de constituírem-se outras que se fizerem necessárias à consecução dos objetivos da SADC.

De modo geral, as reuniões das instituições da SADC são abertas com quorum de 2/3 (dois terços) de seus Membros, sendo que as decisões, na tradição do Direito Internacional Africano e com exceções previstas no próprio tratado, são por consenso; sendo que seus regimentos internos são de elaboração interna nas instituições, até onde o Tratado não dispõe sobre a matéria.

### **5.1. "The Summit of Heads of State or Government."**

---

<sup>18</sup> A inserção da RSA na SADC provocou a valorização da Comunidade, pois a União Européia já acena para a RSA com o prestígio de quem é considerada a "locomotiva" da economia da região do SADC. Obviamente, com a inserção de um novo Estado, acrescentam-se ao todo novos complicadores, de ordem interna e externa do Estado aderente. É este ponto que representa problemas à integração e que será oportunamente discutido no Cap. IV, n° 4.

Composto pelos líderes de estado ou de governo, a Cúpula (Summit) é a mais importante instituição política da SADC : é responsável pela política de direcionamento e controle de toda a Comunidade, pela criação das Comissões e de outras instituições necessárias ao desenvolvimento da Comunidade, bem como de eleger o Secretário Executivo e os assessores destes. Liderada por um presidente e seu vice, eleitos por período determinado, em sistema rotativo entre os Estados Membros, a Cúpula se reúne ao fim de cada ano.

A Cúpula é, de fato, uma das poucas instituições da SADC que tem atividades (políticas) regulares, preparatórias da efetiva e futura integração da Região.

Devido á estrutura de poder e à natureza da política africana (tradição histórica) há certa aversão em se atribuir ou delegar funções do poder dos Chefes de Estado como, por exemplo, ao Secretariado; tal fato faz da SADC uma organização estruturalmente inconsistente, leve e excessivamente centralizada na Cúpula.

### **5.2. "Council of Ministers"**

Ministros de cada estado membro, geralmente aqueles responsáveis pelo Planejamento ou Fazenda dentro de seus respectivos Estados, compõem o Conselho de Ministros.

A responsabilidade do Conselho acerca-se da observação do funcionamento e desenvolvimento da SADC e, também, da certificação de que as políticas determinadas estão sendo implantadas. Cabe também ao Conselho a assessoria à Cúpula a determinação das políticas e programas de trabalho. Uma das mais importantes funções do Conselho é o poder de decisão sobre as áreas setoriais de cooperação e a determinação de responsabilidades pela execução as atividades ali desenvolvidas. Do mesmo modo que a Cúpula, o Conselho se reúne anualmente para relatar os progressos e as operações de cada uma das instituições a ele subordinadas. O presidente e o vice-presidente do Conselho são indicados através do presidente e do vice-presidente da Cúpula, respectivamente.

### **5.3. "Comissions"**

As Comissões são um dos mais importantes instrumentos da SADC para a integração.

De modo geral, os Estados membros comprometeram-se a adotar medidas adequadas à consecução dos objetivos traçados no tratado e a não tomar qualquer atitude que ponha em risco os princípios que norteiam a integração nem que comprometam aqueles objetivos ou a implementação de fato da SADC. Para tanto, cada Estado tem para si responsabilidades específicas, que não se esgotam em si mesmas, mas servem como determinante de sua área específica de atuação.

Do mesmo modo que sua antecessora, a SADCC (1980), a SADC (1992) tem suas comissões de organização setoriais, onde cada país membro tem suas atribuições visando a viabilização e efetiva implantação da Comunidade (o fundamento desta divisão de atribuições reside na aplicação de soluções que se harmonizam e que não se contrariam , por exemplo, no caso de incremento da área de transporte ferroviário um país adota medidas ou equipamentos incompatíveis com os dos outros países, teremos tantos sistemas férreos quantos forem os países envolvidos no tratado ; sem considerar os gastos excessivos com transbordos e demais adaptações. Quando temos decisões centralizadas os problemas também são resolvidos de forma centralizada, com maior otimização dos recursos disponíveis de ambos os lados).

As comissões setoriais foram criadas em consonância com o artigo 21 do Tratado, onde ficou estipulado que os Estados Membros cooperariam entre si nas áreas de **a)** provisões de alimentos, terras e agricultura; **b)** infra-estrutura e serviços; **c)** indústria e comércio; **d)** desenvolvimento de recursos humanos, ciência e tecnologia; **e)** recursos naturais e meio ambiente ; **f)** bem-estar social, informação e cultura e **g)** política, diplomacia, relações internacionais, paz e segurança. Vejamos então quais são estas Comissões Setoriais e a quem se atribuem as responsabilidades de administração:

- a)** meio ambiente e gerenciamento das terras : Lesoto
- b)** alimentação, agricultura e recursos naturais : Zimbabwe
- c)** desenvolvimento de recursos humanos : Swazilândia
- d)** indústria e comércio : Tanzânia
- e)** pesca interna, florestas e vida selvagem : Malawi
- f)** produção de gêneros vitais armazenáveis e controle de zoonoses : Botswana
- g)** recursos e pesca marinha : Namíbia
- h)** mineração : Zâmbia
- i)** pesquisa agrícola (SACCAR) : Botswana
- j)** comissão de transporte e comunicação : Moçambique
- l)** turismo : Lesoto
- m)** recursos para agricultura : Botswana
- n)** cultura e informação : Moçambique
- o)** energia : Angola

É de se notar que a responsabilidade por determinada comissão setorial transcende, como deve ser, as fronteiras do país administrador, ganhando as dimensões das áreas afetadas dentro da comunidade. Para facilitar e dinamizar a implantação das diretrizes traçadas pelas comissões, os Estados Membros podem concluir entre si tantos protocolos de atuação quantos forem necessários para operacionalizar suas atividades. As duas únicas imposições que se fazem a nível da SADC são, primeiramente, que o Protocolo seja aprovado pela Cúpula, por recomendação do Conselho, podendo vir a tornar-se parte do Tratado e, em segundo lugar, para produzir efeitos dentro da SADC, que seja assinado e ratificado pelas partes envolvidas no Protocolo.

Em algumas áreas como a de energia, coordenada por Angola, vem apresentando bons resultados práticos no âmbito da SADC.

Já na área de recursos hídricos vem ocorrendo alguns impasses e problemas naturais em uma Região em que a água é um bem escasso, por isso precioso.

Moçambique tem litoral no Oceano Índico e a maioria dos rios que cortam suas terras nascem na África do Sul, Zimbabwe ou Swazilândia. O rio Incomati, que vem causando preocupação ao abastecimento de água em Moçambique, nasce na África do Sul. O fato é que o rio Incomati está quase seco. Em outras épocas verificava-se quase dez meses por ano de águas; hoje, a água corre por apenas dois meses por ano, além de ser salgada devido ao refluxo da água do Oceano rio acima. O motivo da falta d'água no leito do rio em Moçambique dá-se pela barragem construída pela África do Sul, a montante, que controla a vazão do rio a partir daquele ponto.

Os esforços de negociações de Moçambique junto a África do Sul acercam-se de um acordo bilateral (que conta com uma comissão mista de representantes dos dois países) para se determinar qual a vazão que aquela barragem deve permitir para atender aos interesses de Moçambique, com menor "prejuízo" para a África do Sul. Neste ponto inseriu-se a SADC. Em agosto próximo passado, durante reunião de Cúpula dos doze membros da Comunidade (SADC), adotou-se um documento que prevê a assinatura de um protocolo sobre recursos hídricos entre estes dois Estados, tanto em relação ao rio Incomati, quanto ao rio Elephants (outro rio que causa polêmicas e que nasce em África do Sul); mas o problema de Moçambique não se restringe apenas à África do Sul.

Durante a reunião da SADC, o presidente de Moçambique acusou os problemas que seu país vem enfrentando com o represamento de águas a montante dos rios que ali deságuam. Nesta mesma reunião de agosto, Moçambique também protestou vigorosamente contra os planos de Zimbabwe para desviar as águas do rio Pungue para irrigação, o que afetaria a segunda maior cidade do país, Beira, e o ecossistema do estuário do Pungue (rico em camarões, uma das principais exportações de Moçambique).

Estes fatos, além de demonstrar a efetiva atuação e a real importância das Comissões par integração da Comunidade, vem corroborar o que dissemos sobre a importância da Cúpula da SADC e da gradativa adaptação dos Estados à Comunidade.

#### **5.4. "Standing Committee of Officials"**

Cada Estado Membro é representado por um Secretário Permanente ou um Oficial (a denominação vai de acordo com o costume de cada país). A exemplo do Conselho, o Oficial provém do Ministério do Planejamento ou da Fazenda de seu Estado respectivo. O Comitê Permanente de Oficiais atua como um conselheiro técnico do Conselho, a quem se reporta diretamente. Este grupo também se reúne anualmente, podendo suas decisões serem proferidas por consenso.

Curiosamente observamos que o membro do Comitê Permanente tem uma dupla responsabilidade; além da já mencionada assistência técnica, também exerce a de ponto de contato nacional (National Contact Point) no âmbito das Comissões.

##### **5.4.1. "National Contact Point"**

"National Contact Point" estão lotados dentro do Ministério responsável pelas relações da SADC com outras agências de governo e órgãos da própria SADC, incluindo a consulta regular e relações com outras instituições governamentais, cujos empreendimentos têm relação com os objetivos e interesses da SADC.

##### **5.4.2. "Sectoral Contact Points"**

Este é o último nível dentro da organização da SADC. Compõem-se pelos pontos de contato direto com os respectivos setores de coordenação. São eles que fornecem os dados básicos e fundamentais para a determinação dos projetos a serem desenvolvidos.

#### **5.5. "Secretariat"**

É a principal instituição executiva dentro da SADC, mas como dissemos com sua importância "esvaziada" pela tradição africana de centralização do poder nos seus líderes, aqui representados pela Cúpula, de acordo com o Tratado, formalmente é responsável pela estratégia de planejamento e gerenciamento dos programas da SADC. Liderada por um Secretário Executivo, indicado pela Cúpula, o Secretariado é

encarregado de implementar as decisões da Cúpula e do Conselho, organizar as reuniões e cuidar da administração financeira e geral da Comunidade, além de ser o legítimo representante diplomático e de promoção externa da SADC.

### **5.5.1. Executive Secretary**

O artigo 15 do Tratado é bem claro ao dispor sobre as responsabilidades do Secretário Executivo, a quem cabe a administração do Secretariado. Dentre as responsabilidades e atribuições ali elencadas, destacamos: **a)** órgão consultivo e de coordenação junto aos governos e Estados Membros, **b)** promoção e cooperação com outras organizações para promoção dos objetivos da SADC.

Além de ter sido o depositário dos instrumentos de ratificação e acessão de novos Membros, também foi o responsável pelo registro do Tratado junto à ONU e à OUA (art. 43).

Diferentemente dos outros cargos de administração da SADC, o Secretário Executivo é indicado pelo período de quatro anos, sendo admitida a nova indicação por igual período.

### **5.6. "Tribunal"**

O Tribunal não é instituição implantada, no momento, aguarda-se que um Protocolo a ser adotado pela Cúpula, determine a composição, poderes, funções, procedimentos e outras matérias intrinsecamente relacionadas ao "funcionamento" do Tribunal. Deste modo, provisoriamente, o Tribunal só pode ser constituído para determinar a interpretação do Tratado da SADC e de seus instrumentos subsidiários e adjudicar disputas no que se refere somente a esta matéria.

## **6. A admissão de novos Membros. Sanções. Retirada e dissolução da "SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY" - SADC e de suas instituições.**

### **6.1. A admissão de novos membros.**

Qualquer estado<sup>19</sup> pode vir a se tornar membro da SADC desde que admitido por unanimidade dos Estados-Membros e, posteriormente, com decisão favorável da Cúpula. Esta instituição determinará quais os procedimentos de admissão de novos Membros e a adesão destes ao Tratado.

Aos novos membros, em sua admissão, não são admitidas quaisquer tipos de reservas ao Tratado em vigor.

### **6.2. Sanções aos Estados Membros.**

---

<sup>19</sup> O Tratado diz, literalmente, no art. 8, "1", o seguinte: "Any State not listed in the Preamble of this Treaty may become a Member of SADC...".

A interpretação deste artigo do Tratado pode causar controvérsias: seria possível que numa comunidade de Estados fosse admitido como Membro um Estado de região diversa daquela abrangida pelo Tratado?

De nosso ponto de vista, esclarecemos: em se tratando de Tratados que têm por finalidade a constituição de comunidades econômicas de âmbito regional, julgamos não ser possível, a priori, a admissão de estados estrangeiros à Região.

Com efeito, consideramos como "região" para fim de Tratados Internacionais regionais, um espaço geograficamente limitado, contíguo ou não, ocupado pela totalidade dos Estados contratantes e sobre o qual se produzirão todos os efeitos internos decorrentes da execução do Tratado. Sendo assim, não há que se falar em se integrar regionalmente países que não fazem parte da mesma região.

As sanções aos estados Membros são de competência exclusiva da Cúpula da SADC, determinada de acordo com cada caso, principalmente se o Estado Membro **a)** persistentemente falhar, injustificadamente, no cumprimento integral das obrigações assumidas no Tratado; **b)** implementar políticas (internas e externas) que confrontam com os princípios e objetivos da SADC ou **c)** não contribuir, por mais de um ano, com o fundo da comunidade, salvo por motivos que não calamidade ou circunstâncias especiais de graves efeito na Economia ou outras que não provocam a dispensa de cumprimento desta obrigação, autorização esta concedida pela Cúpula.

O Tratado não faz qualquer previsão expressa quanto à exclusão de Membros, mas que entendemos possível desde que a Cúpula, no exame do caso específico, entenda que a exclusão de um determinado Estado se justifique pela perpetuidade da SADC.

### **6.3. Retirada.**

Tratados Internacionais são contratos especiais onde as partes são sujeitos de direitos internacionais, portanto capazes juridicamente de firmá-los e, conseqüentemente, obrigados a cumpri-los ("pacta sunt servanda").

Sendo um contrato, podem as partes prever o direito de retirada de qualquer uma delas, podendo ser incluído, nos tratados internacionais, o cumprimento de certos requisitos e exigências, donde decorrem outras obrigações e responsabilidades.

A manifestação de vontade de retirar-se da SADC deve ser notificada, por escrito, à Presidência da Cúpula da SADC, a qual cuidará de notificar sobre o pedido os demais Estados-Membros. Decorrido um ano do pedido de retirada, não havendo reconsideração, o Estado requerente passa a não mais pertencer à SADC.

Deve-se frisar que nem o pedido nem o período de ano que antecede a retirada definitiva do Estado da SADC exime-o de cumprir suas obrigações assumidas no Tratado, como também não se prejudicam suas responsabilidades e direitos mesmo após sua retirada.

Somente a dissolução da comunidade confere titularidade ao Estado que se retirou da SADC para pleitear direitos decorrentes dos bens entregues ao patrimônio da comunidade. Portanto, todos os órgãos e propriedades localizados em território do Estado retirante continuarão a integrar o patrimônio da SADC até que esta se dissolva, devendo permanecerem disponíveis para uso.

### **6.4. Dissolução da SADC ou de suas instituições.**

"Dissolução" pode ter dois significados distintos. O primeiro pode referir-se à recomposição total da estrutura organizacional e ou de pessoal, aplicando-se, neste caso, à dissolução das instituições da SADC; o segundo, por sua vez, aplicado no caso de dissolução da própria SADC, tem significado terminativo, pois extingue a relação jurídica entre os Estados. Vejamos, então, como se operam cada um destes conceitos.

O Tratado da SADC, no artigo 35, dispõe, de modo geral, a respeito da dissolução de instituições da SADC. Dessa generalidade podemos extrair dúvidas como: Seria possível dissolver-se a Cúpula da SADC?

A Cúpula da SADC foi concebida como uma instituição da comunidade e integra, de fato, o rol destas no artigo 9º. Entretanto, no nosso entendimento, a Cúpula da SADC é indissolúvel como instituição, pois representa a própria SADC; ademais é

composta pelos Chefes de Estado de seus Membros. Dissolver-se a Cúpula significa dissolver a SADC.

As demais instituições da SADC são passíveis de dissolução uma vez que o próprio Tratado assim dispõe. Neste caso, como frisamos, a conveniência de recomposição da instituição dissolvida ou a sua extinção (permanente ou transitória) é de decisão da Cúpula.

Já a dissolução da SADC como comunidade tem suas implicações próprias.

Qualquer Estado Membro (e somente estes) pode pleitear a dissolução da SADC, em proposta dirigida à Cúpula, instituição que deve decidir a respeito do pleito, acatando a proposta com respaldo de 3/4 (três quartos) de seus Membros, tanto para dissolver a comunidade como suas instituições, com as ressalvas que fizemos.

A proposta de dissolução somente será apreciada pela Cúpula após a notificação de todos os Membros da Comunidade. Acatando-se o pedido, a dissolução opera-se definitivamente após decorridos 12 meses da decisão.

Dissolvida a SADC, todos os bens que compõe seu patrimônio passam a estar à disposição de seus antigos proprietários (mesmo dos que porventura se retiraram da comunidade), sendo que as controvérsias devem ser decididas por quorum semelhante ao que decidiu pela dissolução, ou seja, 3/4 de seus membros (art. 35)

## **7. Considerações gerais**

O Tratado da Southern African Development Community - SADC, assinado em 17 de agosto de 1992, passou a vigorar, de acordo com o artigo 41, 30 (trinta) dias após o depósito dos instrumentos de ratificação, junto ao Secretário Executivo, pelo 7º (sétimo) Estado Membro.

Os originais do Tratado foram redigidos e assinados em Inglês e Português, sendo que, atualmente, a SADC foi rebatizada pela designação de Associação de Estados da África Austral.

## **CAPÍTULO IV**

### **AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA SADC E DE SEUS ESTADOS-MEMBROS**

As relações internacionais dos Estados Membros, ainda que com países estrangeiros à Southern African Development Community - SADC ou com Organizações Não-governamentais (ONGs), também gozam de previsão no escopo do Tratado.

O art. 24 declara expressamente que os Estados Membros, em consonância com os "esforços gerais" acordados no art. 6º, devem manter boas relações com outros Estados, podendo firmar acordos tanto com estes como com organizações regionais ou internacionais<sup>20</sup>, cujos objetivos sejam compatíveis com os da SADC e com o que dispõe o Tratado.

---

<sup>20</sup> BID, Banco Mundial, FMI..., fazem parte do rol de organizações que usualmente "opinam" nas reuniões da SADC, além de executar suas missões de observação. Também pertencem a este grupo todos os Estados fora do Tratado que de alguma forma têm significativa influência na economia da região.

As conferências e reuniões porventura necessárias ao estabelecimento destes acordos podem ser tratadas diretamente pelos Estados-Membros, sem necessária intervenção da SADC, com qualquer sujeito de direito internacional ligado ao desenvolvimento da SADC, podendo ser avaliados neste encontro a política e estratégia da comunidade, sua performance na implementação de seus projetos e programas, identificando e opinando nos planos futuros da cooperação.

## **1. "FOOD SECURITY NETWORK " - AS ONGs DA SADC**

O artigo 22 do Tratado garante às ONGs voltadas ao apoio à população da região da Southern African Development Community - SADC (1992), que contribuem e colaboram para a integração, o apoio e o suporte na realização de seus objetivos que, afinal, se afinam com os da própria Comunidade.

A "Food Security Network" - FSN, que desde 1992 atua como uma organização regional de ajuda, é uma associação de ONGs voltadas ao socorro das empobrecidas regiões da África Austral, devastadas pelas secas.

Os objetivos da FSN vão de encontro aos da SADC, no sentido de minimizar as diferenças e a pobreza da população da região, fatores que, indubitavelmente, dificultam o processo de integração da região.

A FSN trabalha diretamente com as comunidades locais, num trabalho de coleta de dados e informações, de troca de experiências entre as ONGs e a SADC, tornando-se, deste modo, um verdadeiro elemento de aproximação dos problemas regionais, de suma importância para a determinação de políticas estruturais, bem como o desenvolvimento de novas ONGs, que promovem a integração entre o norte e o sul da região (neste ponto ficam mais claras quais as metas a serem determinadas pelas comissões setoriais no sentido de minimizarem-se os problemas da integração).

Sem dúvida alguma a África Austral enfrenta problemas de escassez de alimentos, assim como boa parte da África Negra. Em resposta a este problema, as ONGs desenvolvem e aplicam projetos que proporcionam benefícios e experiências validamente aplicáveis pela Cúpula da SADC, vejamos: áreas de ciclos de produção, inclusive desenvolvimento de processos produtivos, armazenamento, preservação do solo, consumo e comercialização, gerenciamento de recursos naturais, pesquisas, treinamento e acompanhamento dos programas e trocas de experiências (visto que na maioria das vezes as ONGs são de origem estrangeira).

## **2. A "SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY - SADC" E A "PREFERENTIAL TRADE AREA FOR EASTERN AND SOUTHERN AFRICA - PTA"**

O Plano de Ação de Lagos (1980) identificou os maiores grupos regionais na África<sup>21</sup> no sentido de constituírem blocos para um mercado comum. Um destes blocos era constituído pelas África Austral e Ocidental. A idéia de uma área de preferência de comércio já vinha sendo estudada desde 1975, pelo Secretário Executivo, da Comissão Econômica para a África (ECA), Adebayo Adedeji.

O Tratado da PTA entrou em vigor em 30 de setembro de 1982, assinado por nove países, embora adotado por quinze deles. Qualquer país da África Austral ou

---

21 v. mapa apêndice 2

Oriental poderia tornar-se membro da PTA, a exceção da África do Sul que, à época, enfrentava graves problemas em sua política interna (apartheid).

Os países membros do PTA22 eram : Angola, Burundi, Comores, Djibuti, Etiópia, Quênia, Lesotho\*, Madagascar, Malawi\*, Moçambique\*, Maurício, Namíbia\*, Ruanda, Seicheles, Somalia, Swazilândia\*, Sudão, Tanzania\*, Uganda , Zâmbia\* e Zimbabwe\*. ( \* membros da SADC).

Os principais objetivos do PTA eram a liberalização do comércio interno entre seus membros, o uso de moedas locais através de um sistema de pagamentos, o estabelecimento de um mercado comum no ano 2000, transporte e comunicações interligados, adoção de medidas de harmonizadas de política monetária e sistemática supressão das barreiras alfandegárias. Um dos maiores problemas para promover o comércio era, sem dúvida, a diversidade de padrões monetários nominais, fossem eles internos ou externos (câmbio). Para enfrentar este problema, criou-se em 1985 o PTA Bank, passando a operar definitivamente em 1986. Nesta ocasião o número de membros subiu para 14. O Banco Africano de Desenvolvimento foi a primeira instituição financeira a se unir ao PTA. Em 1992 adotou-se o Programa de Harmonização Monetária, cujo objetivo é o estabelecimento do Sistema de Pagamentos Únicos até 2020.

Concomitantemente ao desenvolvimento da PTA surgia a SADC (que derivou-se da SADCC -1981 - e se constituiu em 1992). Não podemos deixar de observar que dez dos Membros do PTA são também membros da SADC.

Durante a décima reunião de Cúpula da PTA, em Lusaka, em fevereiro de 1992, decidiu-se pela união da PTA com a SADC (que se instalava em agosto daquele ano) num mercado comum africano da África Austral e Oriental (a futura COMESA23), mas na reunião de 1993, contrariamente à posição do governo de Zimbabwe e de Zâmbia, os demais Membros não aceitaram a união. Deste modo, a cúpula da PTA admitiu que as duas organizações têm objetivos e amplitude distintos, mas devendo subsistir autonomamente, como entidades complementares. Em 1993 (na décima primeira reunião de cúpula) estabeleceu-se um comitê ministerial para acompanhar as relações com a SADC.

Finalmente, na reunião de cúpula de novembro de 1993, decidiu-se que a PTA transformar-se-á na COMESA24 (Common Market for Eastern and Southern Africa), com a inclusão da Eritreia, Botswana e África do Sul ( estes dois últimos sob condições a serem estipuladas pelos já membros). A efetiva transformação ocorrerá ao

---

22 v. mapa apêndice 3.

23 v. mapa apêndice 4.

24 O Tratado de Kampala que instituiu a COMESA, em novembro de 1993, abrangeu duas reuniões distintas da África - a Ocidental e a Austral - não considerando as diferenças entre as regiões e, por conseguinte, entre os Estados envolvidos, que observaram situações históricas distintas e que, ao longo dos últimos anos, têm caminhado autonomamente dentro do processo de desenvolvimento planejado para cada uma destas regiões.

Dentre os objetivos da COMESA está a queda das barreiras alfandegárias entre seus membros sem observar a natureza da estrutura econômica destes Estados.

Os Estados-Membros da COMESA têm considerável parcela de suas despesas custeadas pelas divisas de alfândega, assim como era na época colonial onde, simplesmente, eram objeto de exploração e fonte de riquezas para a metrópole. SE considerarmos alguns dados estatísticos, concluiremos pela inviabilidade da COMESA : nos países como os EUA as alfândegas representam pouco mais que 2% da receita fiscal ; já para países como o Brasil ( em vias de desenvolvimento) esse percentual atinge os 50% ; no caso de países da África este número é bem superior ( fonte : Mourão. Fernando A. A. , op. cit.)

tempo em que 11 dos 22 estados membros ratificarem o Tratado, o que deve ter ocorrido no decorrer de 1994.

A Organização da Nações unidas - ONU25, a Organização pela Unidade Africana - OUA, o African Development Bank - AfDB - e a comunidade africana já expressaram seu apoio á COMESA.

### **3. A "SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY - SADC" E A "SOUTHERN AFRICAN CUSTOMS UNION - SACU".**

A SACU26, firmada entre Botswana, Lesoto, Namíbia, Swazilândia - BLNS (países de pequena base industrial) - e a república Sul Africana (RSA) , em 1969, foi concebida como um instrumento pelo qual se procurava rever as relações entre a RSA e estes países (hoje membros da Southern African Development Community - SADC - 1992), em face dos problemas decorrentes da política tarifária adotada pela RSA. Antecipando um tema que voltará a ser discutido posteriormente, a geopolítica de dominação que a RSA desenvolvia à época, notadamente, estes países sempre dependeram muito das relações de comércio com a RSA, bem como de suas privilegiadas instalações portuárias e malha de transportes; por isso, visando uma união que lhes conferia maior poder de negociação, estes países procuraram se organizar no intuito de antever e até minimizar os efeitos da política tarifária da RSA sobre suas economias dependentes.

O acordo tarifário, em si, não previa uma discussão a respeito das tarifas, questão de ordem interna da RSA de conveniência desta, previa sim, dentre outras determinações, e somente a título exemplificativo da dominância da RSA, que as tarifas praticadas pelos seus membros seriam iguais e uniformes para todos os demais e que qualquer aumento de tarifa por parte da RSA não seria objeto de negociação. Outros fatores vantajosos à RSA completam o rol de regras que compõe este acordo.

O que se aguarda agora, com a instalação da democracia na RSA, é que estes pontos sejam revistos, mesmo porque a RSA passou, também, a integrar a SADC e seria natural que passasse a rever suas relações internacionais, principalmente a partir de seus vizinhos, adequando-as para a integração à comunidade da África Austral e ao seu Tratado.

### **4. A "SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY - SADC" E A ÁFRICA DO SUL "POS-APARTHEID".**

O ingresso da África do Sul (ou RSA - República Sul Africana) na SADC27, em 1992, representou o início de um novo processo de negociação e reconstrução das relações regionais na África Austral, relações estas desgastadas pela dominação do regime do "Apartheid" na RSA, e que veio a reforçar a luta pela

---

25 A criação da COMESA deve-se em parte ao trabalho desenvolvido pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a África que é favorável e fomenta os processos de integração que se desenvolvem neste Continente.

26 v. mapa apêndice 5.

27 A África do Sul é o mais importante país da Região e atravessa um processo de transição democrática que tem efeitos sobre toda a Região. Espera-se que este período de adaptação interna ganhe fôlego e se projete para além de suas fronteiras, reorganizando seu plano das relações internacionais.

integração da região. Não nos esqueçamos que a SADC foi criada exatamente para fazer frente à dependência econômica de seus membros em relação a África do Sul.

Observemos que a adesão (em 1992) da RSA à SADC em trouxe vantagens e desvantagens para a Comunidade.

Podemos afirmar, primeiramente, que as vantagens<sup>28</sup> da admissão da RSA são muitas e não se restringem apenas à área econômica. Houve um incremento na área de mercado, nos recursos disponíveis (minérios), maiores oportunidades de investimentos, nova injeção de capital, de mão de obra técnica especializada, de técnicas de produção e aproveitamento de recursos, enfim, fatores que contribuem para a consolidação da região; mas que, também, não deixa de ser a adição dos problemas naturais da RSA (recém saída do regime de segregação racial) às diferenças já existentes entre os membros da SADC.

Cabe ressaltar que a antiga geopolítica de dominação da RSA<sup>29</sup> na África Austral não deve ter lugar dentro da SADC, pois a RSA foi admitida na Comunidade de acordo com os princípios de equidade, igualdade e harmonia entre os seus Estados membros, além de estar tal política em diametral oposição ao que estipula o Tratado, no que se refere aos fatos geradores de sanções e que garantem a harmonia da Comunidade.

O que se observa, hoje, na África Austral é que antigas animosidades ainda influem nas relações entre os países membros da SADC e a RSA. Muitos problemas são antigos, outros surgiram em razão da atual política da RSA e que não existiam no passado. Os outros países membros se queixam de que a RSA estaria exercendo, veladamente, a antiga geopolítica de dominação econômica ao tentar atrair trabalhadores especializados e expulsar os não qualificados. Políticos sul africanos não falam a mesma língua da integração.

Dados recentes<sup>30</sup> indicam que, em 1994, a RSA exportou três vezes mais que importou dos outros países da SADC, além de sobretaxar em 90% a

---

28 Convém lembrar que a União Européia já demonstrou "seus bons olhos" para a África do Sul, como "locomotiva" da Economia da Região e porta de entrada para a SADC.

29 Na década de 60 Pretória formalizava sua estratégia para domínio da África Austral através da proposta de constituição de uma Comunidade Econômica, num cenário que incluiria onze Estados - todos integrantes, hoje, da SADC - polarizados pela supremacia industrial da RSA. Os laços de dependência que subordinavam os países da África Austral à RSA eram inúmeros e estreitos. As minas de ouro e diamantes sul-africanas empregavam mão de obra barata provenientes dos países vizinhos, em função da preferência dos africanos residentes na RSA pelo trabalho na indústria. Capitais sul-africanos controlavam setores vitais das frágeis economias vizinhas.

As teias da dependência se completavam por um dado geográfico: o privilegiado acesso ao mar de que dispõe a RSA, integrado a redes articuladas de transportes e instalações portuárias, facilidades indispensáveis para países sem acesso direto para o mar. Dinamizando politicamente esta posição estratégica, a RSA chegou a formar uma União Alfandegária (1969) com alguns vizinhos, passo na direção da pretensa Comunidade Econômica da África Austral - uma decorrência disto foi a criação da SACU, como vimos.

Com a independência da Namíbia, em 1989, desabou essa peça-chave das estruturas geopolíticas continentais erguidas pela RSA. O contraste entre o atual e relativo isolamento regional do país e a sua antiga hegemonia política na África Austral não poderia ser mais evidente. Contudo, as teias da dependência econômica que fazem da África do Sul o principal mercado consumidor para o produtos primários dos países da região e a principal fonte de emprego para a sua força de trabalho excedente continuam a existir. Da mesma forma as redes de transporte e instalações portuárias sul africanas são, ainda, indispensáveis para integração das frágeis economias da região no mercado mundial.

30 in "A Gazeta Mercantil", edição de 15/09/95.

importação de têxteis do Zimbabwe, apesar de gozar de livre acesso ao mercado deste país.

Em recente artigo publicado na "Gazeta Mercantil" (15/09/95, extraído do inglês "The Economist"), apesar dos problemas provocados pela admissão da RSA, podemos observar como esta atua dentro da região da SADC. Relata o artigo que a RSA voltou a viver seu espírito pioneiro, agora livre do "apartheid".

As grandes empresas sul-africanas, notadamente as de cervejas, expandem suas unidades industriais por toda a região, conquistando mercados e explorando matérias primas. A maioria delas dirigem-se ao norte e os investimentos espalham-se pela Tanzânia, Zâmbia, Botswana, Lesoto e Swazilândia, com planos de comércio com Moçambique, que não se restringem ao mercado de cerveja, mas também aos de produtos de "shopping center". Apesar de tudo isto, ao contrário dos outros membros da SADC que estão adotando medidas de abertura de mercados que incluem a redução de tarifas e a extinção de controles cambiais, embora mesmo sendo membro da Organização Mundial de Comércio - OMC, a RSA mantém inúmeras barreiras comerciais que impedem a entrada de mercadorias africanas (inclusive de membros da SADC) e de outras procedências em seu mercado.

Os países pobres da região precisam mais que assessoria externa, mais que ajuda, mais até que investimentos estrangeiros, é de comércio. Precisam de mercado para exportação, para saldar sua balança de comércio. Isto a RSA está negando a SADC, prejudicando, or enquanto, suas relações como Comunidade.

## **5. O "INDIAN OCEAN RIM"**

O "Indian Ocean Rim"<sup>31</sup> - IOR, tratado que envolve a Austrália, Índia, Malásia, ilhas Maurício e África do Sul (estas últimas Membros da SADC em 1995 e 1992, respectivamente) representa uma reedição do "Commonwealth" inglês, mas sem o peso da Inglaterra, que dentro da perspectiva de globalização, por terem membros comuns com a SADC, apontam para um possível estreitamento de relações comerciais entre os países neles envolvidos (SADC e IOR)

## **6. A "SOUTERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY" (SADC), O MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL) E A UNIÃO EUROPÉIA (UE).**

Este Capítulo será objeto de um estudo mais apurado em colaboração com o Centro de Estudos Africanos da Universidade de São Paulo - CEA-USP.

## **CAPÍTULO V CONCLUSÃO**

A "Southern African Development Community" - SADC vem abrindo caminho para modificação do panorama político da África Austral, introduzindo a região no novo contexto mundial, ampliando o campo de suas relações internacionais, buscando novas soluções (ainda que pouco eficazes) e revendo antigas posições tanto

---

31 v. mapa apêndice 6.

políticas quanto com relação aos problemas comuns da região, otimizando resultados e comungando de sucessos, ainda pequenos, mas extremamente valiosos para consolidação da Comunidade que deseja unir-se em torno de ideais comuns. O que era antes uma associação de Estados, envolvida pelas sombras do colonialismo, do "apartheid" e na luta contra estes, tornou-se uma organização respeitável, com objetivos mais bem definidos no sentido de, efetivamente, buscar a integração da região, o que significa proporcionar uma melhor qualidade de vida à população da África Austral.

O Tratado da SADC, como procuramos expor, visa, basicamente, a implantação de fato de uma comunidade (ainda fluídica e "formal") de nações que, unidas, são política e economicamente mais fortes para integrarem e participarem com relativa igualdade do processo global de comunitarização. A Economia-Política mundial caminha neste sentido e a África Austral, assim como o resto do continente, não quer perder, novamente, o passo e compasso da História.

## **BIBLIOGRAFIA**

### A) Publicações do secretariado da Southern African Development Conference - SADCC e da Southern African Development Community - SADC:

Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral - Guia, Gaborone, Botswana, SADCC 1984.

"SADC - Declaration Treaty and Protocol of Southern African Development Community", Gaborone, Botswana, SADC 1993.

"SADC Handbook", Gaborone, Botswana, 1994.

"Regional Relation and Co-operation Post Apartheid" - SADC 1993

### B) Periódicos (artigos):

Políticas Africanas nº 4 - artigo "A integração política africana não é para já", Lisboa, 26/04/95.

LEYS, Roger & TOSTENSEN, Arve. Artigo "Regional co-operation in Southern Africa: the Southern African Development Co-ordination Conference", publicado na revista "SADC venture", diversas fontes.

África : Revista do Centro de Estudos Africanos 16-17 - 1993/1994 e 8 - BIS 1986.

MOURÃO, Fernando Augusto de Albuquerque. cit. notas rodapé.

### C) Outras fontes:

Dossier Informativo CIDAC - "Cooperação para o desenvolvimento" por Isabel Ferin Cunha e Helena Teotonio Pereira, Lisboa, 1994.

DAVIES, Robert. "Southern African Perspectives, a working paper series nº 3. Statistical Profile of SADCC Countries in the 1980s." University of Western Cape - Centre for Southern African Studies, Dec 1990.

"Encyclopedia e Dicionario Internacional", vol.III, W.M.Jackson (editor).

SCALZARETTO, Reinaldo. Geografia Geral. Nova Geopolítica, São Paulo, Scipione, 1993

"O Estado de São Paulo", São Paulo, 1992, cf. notas de rodapé.

"Gazeta Mercantil", São Paulo, 1995, cf. notas de rodapé.