



2.6 • O estado do Estado

Os limites da hegemonia e da interdependência na África Austral

José Abel Moma

COM A INTEGRAÇÃO DA ÁFRICA DO SUL na Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), na década de 90, houve a expectativa de que, com o seu poderio económico e tecnológico, esse país afirmaria positivamente a sua liderança política na região. Esta expectativa foi de certa forma correspondida pelos avanços registados durante a década de 90 e a década a seguir, como podemos verificar, por exemplo, na posição forte e concertada da África do Sul nas crises do Lesoto em 1994 e sobretudo em 1998; no contributo activo da África do Sul no desenho da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD); e na sua participação em fóruns económicos internacionais, nos quais mostra interesse em ser a voz do continente, a partir de uma diplomacia dialogante com os seus vizinhos da África Austral.

No entanto, a dificuldade da África do Sul em traduzir o seu poderio económico em liderança política na região persiste, apesar da sua posição estratégica no debate político-económico internacional Norte-Sul e Sul-Sul. Com efeito, a relação da África do Sul com os países da região pode ser caracterizada por uma liderança tímida e desajeitada, à procura do seu caminho, considerando as possibilidades de hegemonia e os condicionamentos de interdependência assimétrica. Esta dificuldade de liderança política regional da África do Sul não é nova e resulta, de certa maneira, de um passado de difícil relacionamento com os seus vizinhos, com consequências evidentes na concepção dos mecanismos de cooperação regional. Assim, o presente artigo explora o histórico da arquitectura dos instrumentos institucionais de cooperação política e económica na África Austral, através do estudo de duas perspectivas: a Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC) e a Constelação dos Estados da África Austral (CONSAS). A escolha da SADCC justifica-se primeiro pelo facto de

ser uma instituição passível de abordagem diacrónica, através da sua evolução dos Estados da Linha da Frente (ELF) à sua transformação em SADC; em segundo lugar, por permitir uma análise sincrónica, comparando-a com a proposta sul-africana do mesmo período, a CONSAS.

A política e a economia na cooperação regional

A cooperação regional entre os Estados resulta muitas vezes da articulação de incentivos económicos e políticos. A relação entre a política e a economia foi algumas vezes caracterizada pelo divórcio promovido por um ambiente internacional de insegurança (Spero, 1989). No entanto, hoje é comumente aceite que a política e a economia estão interligadas, e mesmo a busca de segurança tem implicações tanto políticas como económicas.

“ [...] num processo de integração como o da África Austral, marcado por uma experiência política passada de cooperação e conflito, os incentivos económicos não são suficientes para se conseguir a adesão colectiva. ”

Enquanto o liberalismo e o marxismo sugerem que a política depende da economia, o mercantilismo (baseado no realismo) olha para a economia como determinada pela política. Se para Mastanduno (1998), a estrutura do sistema internacional determina a combinação da economia e da segurança, Gilpin (2000: 175, tradução nossa)

entende a relação entre a política e a economia no sentido de reciprocidade; ou seja, o “exercício do poder (...) é uma determinante principal da natureza de um sistema económico. Por outro lado, o processo económico em si tende a redistribuir poder e riqueza”. A mesma abordagem é tomada por Cohen (2008) quando afirma a relação de complementaridade entre o Estado e o mercado.

No que concerne a África Austral, os estudos sobre o período de emergência da SADCC, na década de 80, centraram-se primeiramente na teoria da dependência, tendo depois evoluído para um entendimento mais complexo. Neste sentido, Shaw (1977) propõe uma descrição da região com três padrões de relacionamento: interdependência militar, dependência económica e interdependência política. Na mesma esteira, Bush e Kibble (1985) recorreram à teoria do *sub-imperialismo* para explicar as relações entre os Estados na região. Por sua vez, Thompson (1986) entende que, embora a economia seja um aspecto importante de poder, o estado é o lugar no qual o poder e a riqueza são legalizados e legitimados. Para Libby (1987), as análises da economia política da África Austral, baseadas no funcionalismo e na dependência, são limitadas, sobrestimando a hegemonia da África do Sul e subestimando a complexidade da influência mútua entre a economia regional e as políticas domésticas.

Entre a hegemonia e a interdependência

A hegemonia económica da África do Sul está histórica e conceitualmente ligada à interdependência regional. Com efeito, se os Estados da região estão relativamente dependentes da África do Sul em consideração da sua localização estratégica, da sua rede de transportes e do seu peso financeiro e industrial, a África do Sul também dependia, e ainda conta com o mercado e a força de traba-



Taxa de Crescimento anual do PIB nos períodos de 1995 – 2003 e 2003 – 2010 (em %). Fonte: ReSAKSS, baseado nos dados do Banco Mundial 2012.

lho dos seus vizinhos. Esta situação já tinha sido classificada por Grundy (1982), na esteira de Keohane e Nye, como interdependência assimétrica. Assim, no seu relacionamento com os vizinhos, a África do Sul adoptou nas décadas de 70 e 80 uma abordagem intervencionista através da qual o Estado promove e abre caminhos para a expansão da economia (Green e Thompson, 1988: 340).

Contudo, apesar de ter o maior nível de desenvolvimento económico na região, as autoridades sul-africanas não foram capazes de traduzir essa vantagem económica numa alavancagem política no processo de cooperação regional. Neste contexto, a África do Sul teve de recorrer a uma estratégia mal-sucedida de política regional caracterizada pela ameaça militar e económica. Foi sob essas circunstâncias de hegemonia limitada que a África do Sul propôs a constituição da CONSAS e outros países da África Austral criaram a SADCC. Com a dificuldade de traduzir a sua superioridade económica em liderança política, a abordagem da África do Sul para uma cooperação regional focou-se em incentivos económicos, baseando-se numa perspectiva funcionalista (Green e Thompson, 1988). Assim, o plano CONSAS, apresentado por Peter Botha em 1979, buscava políticas económicas partilhadas de coordenação nas questões de segurança e a aquiescência da liderança sul-africana, o que melhoraria a sua legitimidade política internacional.

Tendo recusado a CONSAS, os outros Estados da região criaram a SADCC que, sendo o produto da consciência da necessidade de diminuição da sua dependência em relação à economia sul-africana, resultou da experiência política de gestão de ameaças e de solidariedade entre os países da África Austral nos ELF. Com efeito, a luta colectiva para a libertação permitiu aos outros Estados da África Austral reforçar a sua relação para além dos objectivos políticos de libertação. Assim, o nível de cooperação política levou à proposta da SADCC como uma instituição na qual a cooperação política reforçava a definição de objectivos de cooperação económica num formato de parceria, consultação e busca de consenso, mais do que de hegemonia ou hierarquia (Cardoso, 1991).

Reflexos no actual posicionamento da África do Sul

Houve progressos da SADCC em abordar de forma integradora os incentivos económicos e políticos para cooperação regional. Um dos elementos deste progresso foi a transformação da SADCC em SADC, em 1992, após uma década de cooperação político-económica, o que significou também a consolidação da percepção deste mecanismo como meio eficaz de coordenação, cooperação e integração no sentido do desenvolvimento e segurança dos Estados membros.

O insucesso da CONSAS manifestou uma profunda limitação da África do Sul nas suas políticas regionais. O seu desenvolvimento militar e económico não recebeu a adesão dos países vizinhos. No entanto, com o colapso do *apartheid*, a África do Sul foi acolhida na SADC, o que constituiu um marco importante para o país e para a

organização. Com efeito, a SADC ganhou o país economicamente mais desenvolvido na região. No entanto, “o ‘gigantismo’ [sul-africano] por si só [não deixou de ser] causa de preocupação para os países vizinhos, [e] complica a cooperação regional e a integração” (Brauer, 1999: 77).

Apesar dos avanços na afirmação da liderança política da África do Sul na região, a tradução do poderio económico em liderança política na região ainda é débil. Como avançado por Lee (2006), em relação às negociações comerciais internacionais, a diplomacia sul-africana tem sido de certa forma promíscua. Ou seja, há uma certa ambiguidade da diplomacia sul-africana em instituições como a OMC, no que concerne a defesa dos interesses africanos. Para além disso, a participação da África do Sul no G20 e no BRICA (grupo de países emergentes) nem sempre se manifesta numa articulação feliz entre a agenda de tom liberal de alguns desses fóruns e as necessidades desenvolvimentistas e securitárias da região austral.

A nível da cooperação política, defesa e segurança, podemos recordar que a posição da África do Sul em relação ao conflito na República Democrática do Congo não atraiu a adesão de alguns Estados, particularmente de Angola, Zimbabwe (detentora em 1998 da presidência do Órgão de Cooperação Política, Defesa e Segurança) e Namíbia, que optaram por uma outra via. Igualmente, a mediação sul-africana da crise zimbabweana apesar de satisfatória, choca com o peso histórico do presidente Mugabe na região.

O papel da África do Sul na região continua em definição. O sucesso da integração regional depende também da maneira como os outros Estados percebem a visão que a África do Sul tem da região (Mistry, 2000). A possibilidade de liderança é também prejudicada pelo pragmatismo sul-

africano ao empurrar uma agenda de tom liberal, que não é percebida da mesma forma por outros países. Assim, o novo multilateralismo da África do Sul é tímido, desajeitado e às vezes deficiente (Taylor & Williams, 2006). Nesta situação de crise de afirmação, uma das melhores propostas de saída vem de Qobo (2006: 155-156, tradução nossa), observando que “um papel de primeiro entre iguais, por mais vazio que possa parecer, é, talvez, a melhor maneira de a África do Sul poder jogar na África Austral.”

Contudo, as boas relações actuais entre as lideranças sul-africana e angolana pode servir de catalisador e aliar a experiência política dos ELF com a capacitação económica e tecnológica da África do Sul. Numa perspectiva mais simbólica, o apoio quase consensual da SADC à candidatura do sul-africano Dlamini Zuma para presidente da Comissão da União Africana pode servir de exemplo para uma melhor definição do lugar da África do Sul na região. No entanto, a liderança regional da África do Sul, tal como a de Angola, continuará condicionada à capacidade de resposta aos problemas internos, que, no caso sul-africano, relacionam-se com a gestão interna da liderança do partido no poder, a satisfação da classe operária (sobretudo do sector mineiro), a baixa da criminalidade, o controlo do VIH/SIDA, etc.

Podemos concluir que, num processo de integração como o da África Austral, marcado por uma experiência política passada de cooperação e conflito, os incentivos económicos não são suficientes para se conseguir a adesão colectiva. O poder conta; mas não se deve subestimar o aspecto identitário (Ferreira, 2005). É na SADC que a África do Sul e os outros países da região podem encontrar o seu espaço de afirmação positiva e concertada para construção de uma comunidade segura e desenvolvida. ■

Referências bibliográficas

- BRAUER, J. (1999) — “A paz regional como um bem público internacional: a acção colectiva na África Austral”. *Verão 99*, n.º 90, 2.ª série: 63 – 93.
- BUSH, R. & KIBBLE, S. (1985) — Destabilization in southern Africa: An overview. *Current African Issues (The Scandinavian Institute of African Studies)*, (4), 1-48.
- CARDOSO, F. J. (1991) — “SADCC e a interdependência económica na África Austral: realidade e perspectivas”. *Estudos Afro-Asiáticos*. Vol. 20: 61 – 83.
- COHN, T. H. (2008) — *Global political economy*. New York: Pearson and Longman.
- FERREIRA, M. E. (2005) — “Integração Económica em África: Poder e Identidade”. *O racismo ontem e hoje*, CEAUP / FL Universidade do Porto.
- GILPIN, R. (2000) — “The nature of political economy”. In R. J. Art & R. Jervis (Eds.), *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues* (pp. 278-293) — New York: Longman.
- GREEN, R. H. & THOMPSON, C. B. (1988) — “Political economies in conflict: SADCC, South Africa and Sanctions”. In P. Johnson & D. Martin (Eds.), *Frontline Southern Africa: Destructive Engagement* (pp. 339-386) — New York: Four Walls Eight Windows.
- GRUNDY, K. (1982) — “South Africa in the political economy of southern Africa”. In G. M. Carter & P. O’Meara (Eds.), *International Politics in Southern Africa* (pp. 148-178) — Bloomington: Indiana University Press.
- LEE, D. (2006) — “South Africa in the World Trade Organization”. In D. Lee, I. Taylor, & P. D. Williams (Eds.), *The New Multilateralism in South African Diplomacy* (pp. 51-77) — New York: Palgrave Macmillan.
- LIBBY, R. T. (1987) — *The politics of economic power in southern Africa*. New Jersey: Princeton University Press.
- MASTANDUNO, M. (1998) — “Economics and Security in Statecraft and Scholarship”. *International Organization*, 52(4), 825-854.
- MISTRY, P. — “Africa’s record of regional co-operation and integration”. *African Affairs*. 99 (397), 553 – 573.
- QOBO, M. (2006) — “Dilemmas in South Africa’s regional strategy: political and economic relations in SADC”. In D. Lee, I. Taylor, & P. D. Williams (Eds.), *The New Multilateralism in South African Diplomacy* (pp. 141-158) — New York: Palgrave Macmillan.
- SHAW, T. M. (1977) — “Southern Africa: Dependence, interdependence and independence in a regional subsystem”. In T. M. Shaw & K. A. Heard (Eds.), *Cooperation and Conflict in Southern Africa: Papers on a Regional Subsystem* (pp. 81-97) — Washington, DC: University Press of America.
- SPERO, J. (1989) — “The link between economics and politics”. In G. A. Lopez & M. S. Stohl (Eds.), *International Relations: Contemporary Theory and Practice* (pp. 164-174) — Washington, DC: Congressional Quarterly Inc.
- TAYLOR, I. & WILLIAMS D. (2006) — “Introduction: Understanding South Africa’s multilateralism”. In D. Lee, I. Taylor, & P. D. Williams (Eds.), *The New Multilateralism in South African Diplomacy* (pp. 1-25) — New York: Palgrave Macmillan.
- THOMPSON, C. (1985) — *Challenge to imperialism: The Frontline States in the liberation of Zimbabwe*. Colorado: Westview Press.