

ISSN 2448-3907 | e-ISSN 2448-3923

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS AFRICANOS

Brazilian Journal of African Studies



Revista Brasileira de Estudos Africanos	Porto Alegre	v.1, n.1	p. 1-270	Jan./Jun. 2016
---	--------------	----------	----------	-------------------

SOBRE A REVISTA

A Revista Brasileira de Estudos Africanos é uma publicação semestral, em formato digital e impresso, dedicada à pesquisa, à reflexão e à difusão de estudos sobre temas africanos. A RBEA publica artigos científicos inéditos com ênfase nas análises de Relações Internacionais, Organizações de Integração, Segurança e Defesa, Sistemas Políticos, História, Geografia, Desenvolvimento Econômico, Estruturas Sociais e Correntes de Pensamento. A RBEA é um veículo estritamente acadêmico, ligada ao Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

A RBEA tem como público alvo pesquisadores, professores e estudantes interessados nas especificidades do continente africano e de sua inserção internacional. Combinada a esta perspectiva, a Revista pretende ampliar o debate sobre a projeção brasileira e seus esforços de cooperação (inclusive em Defesa) com os países africanos no perímetro do Atlântico Sul e a construção de uma identidade regional frente a um cenário de transformações geopolíticas.

EQUIPE EDITORIAL / EDITORIAL TEAM

EDITOR CHEFE /CHIEF EDITOR

Analúcia Danilevicz Pereira (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

EDITOR ADJUNTO /DEPUTY EDITOR

Paulo Visentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

CONSELHO EDITORIAL /EDITORIAL BOARD

Ajay Dubey (Jawaharlal Nehru University, Índia)

Ángel Dalmau Fernández (CIPI, Cuba)

Antônio Joaquim Calundungo (Universidade Agostinho Neto, Angola)

Beatriz Bissio (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil)

Chris Landsberg (University of Johannesburg, África do Sul)

Cyril Obi (Social Science Research Council, EUA)

Fábio Morosini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Hilário Cau (Instituto Superior de Relações Internacionais, Moçambique)

Ian Taylor (University of St Andrews, Escócia)

Kamilla Raquel Rizzi (Universidade Federal do Pampa, Brasil)

Karl Gerhard Seibert (UNILAB, Brasil)

Li Anshan (Peking University, China)
Luiz Dario Teixeira Ribeiro (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Vladimir Shubin (Russian Academy of Sciences, Rússia)

ASSISTENTES DE EDIÇÃO / EDITION ASSISTANTS

Anselmo Otavio (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Isadora Caminha Coutinho (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Nilton Fernandes Cardoso (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

CONSELHO CONSULTIVO / CONSULTATIVE BOARD

Alfa Oumar Diallo (Universidade Federal da Grande Dourados, Brasil)
Aparajita Biswas (University of Mumbai, Índia)
Diego Pautasso (Escola Superior de Propaganda e Marketing – Sul, Brasil)
Eduardo Migon (Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Brasil)
Fantu Cheru (American University, EUA)
Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosario, Argentina)
Henry Kam Kah (University of Buea, Camarões)
Igor Castellano da Silva (Universidade Federal de Santa Maria, Brasil)
John Akokpari (University of Cape Town, África do Sul)
José Carlos dos Anjos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)
Leila Hernandez (Universidade de São Paulo, Brasil)
Lito Nunes Fernandes (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas, Guiné-Bissau)
Lotfi Kaabi (Institut Tunisien des Études Stratégiques, Tunísia)
Mamadou Alpha Diallo (UNILA, Brasil)
Mamoudou Gazibo (Université de Montréal, Canadá)
Marina de Mello Souza (Universidade de São Paulo, Brasil)
Nathaly Silva Xavier Schütz (Universidade Federal do Pampa, Brasil)
Paris Yeros (Universidade Federal do ABC, Brasil)
Tim Murithi (Free State University, África do Sul)
Renu Modi (University of Mumbai, Índia)
Wolfgang Adolf Karl Döpcke (Universidade de Brasília, Brasil)

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS AFRICANOS

Brazilian Journal of African Studies

© Centro Brasileiro de Estudos Africanos - UFRGS

Capa e diagramação: Tiago Oliveira Baldasso

A *Revista Brasileira de Estudos Africanos* está disponível online em português e inglês em www.seer.ufrgs.br/rbea

CONTATO

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Ciências Econômicas
Av. João Pessoa, 52 - Sala 18C - 1º andar
CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil
Fone: +55 51 3308.3272 / 3308.3348
E-mail: cebrafrica@ufrgs.br

seer.ufrgs.br/rbea
ufrgs.br/cebrafrica

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

Revista Brasileira de Estudos Africanos / Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Centro Brasileiro de Estudos Africanos. – Ano 1, n. 1 (jan./jun. 2016). – Porto Alegre : UFRGS/FCE/CEBRAFRICA, 2016 -

Semestral.
ISSN 2448-3907.
e-ISSN 2448-3923.

1. África. 2. Relações internacionais. 3. Integração regional.
4. Segurança internacional. 5. Política de defesa.

CDU 327

SUMÁRIO

Editorial	7
<i>Analúcia Danilevicz Pereira, Paulo Visentini</i>	
“Conheça o Novo Chefe – Igual ao Antigo Chefe”: a transição da África Do Sul pelo emburguesamento	10
<i>Ian Taylor</i>	
A insurgência Séléka e a insegurança na República Centro-Africana entre 2012 e 2014	40
<i>Henry Kam Kah</i>	
Boko Haram como agente provocador de desestabilização e destruição na Nigéria: a verificação da mídia	68
<i>Osakue Stevenson Omoera, Clement A. Ogah</i>	
El Golfo de Guinea: ¿Futuro Golfo Pérsico Africano?	88
<i>Yoslán González</i>	
Revoluções e Relações Internacionais: o caso africano	111
<i>Paulo Fagundes Visentini</i>	
O fim do último grande império colonial: lembranças de uma reportagem histórica	130
<i>Beatriz Bissio</i>	
Relações Brasil-PALOP: 40 anos de cooperação para o desenvolvimento no Atlântico Sul (1974/75-2015)	143
<i>Kamilla Raquel Rizzi</i>	
Práticas sociais e políticas das ONGs em Angola. Metodologias e relações de poder. O caso da ADRA e da Visão Mundial	168
<i>Joaquim Assis</i>	
Política externa regional da Namíbia: a agência de uma potência secundária	189
<i>Igor Castellano da Silva</i>	
A integração securitária na África Austral: a SADC e o OPDS	223
<i>Nathaly Xavier Schutz</i>	
A integração regional na África Ocidental (1960-2015): balanço e perspectivas	243
<i>Mamadou Alpha Diallo</i>	

RESENHA

“Relação Brasil-África: prestígio, cooperação ou negócios?” 264

de Paulo Visentini

Nathaly Xavier Schutz

Parceiros 267

Normas de Submissão 269

A responsabilidade do conteúdo dos artigos é de seus respectivos autores.
The responsibility for the content of the articles is of their respective authors.

Revista Brasileira de Estudos Africanos
e-ISSN 2448-3923 | ISSN 2448-3907 | v.1, n.1, Jan./Jun. 2016

EDITORIAL

Analúcia Danilevicz Pereira
Paulo Visentini

Maio/2016

Grande parte da história e da população brasileiras está diretamente ligada à África. As duas margens do Oceano Atlântico Sul foram, por séculos, partes integrantes do Império Marítimo Português, além de haver grande semelhança ambiental, humana e cultural entre ambas. Nesse período, paradoxalmente, a colonização portuguesa africanizou o Brasil, com o imenso fluxo de escravos. Todavia, durante um século de dominação colonial europeia na África (1860-1960), o Brasil foi impedido de manter relações com o continente, e o conhecimento sobre ele retrocedeu.

Foi necessário que os países africanos se emancipassem e o Brasil, em industrialização, iniciasse a Política Externa Independente em 1961, para que houvesse uma reaproximação. A retomada das relações ocorreu através de avanços e recuos, com mudanças em 1964, 1970 e 1990, até se afirmar a partir de 2003. Mas as ações econômicas, diplomáticas e de cooperação técnica não foram acompanhadas do necessário ritmo de avanço no conhecimento acadêmico sobre o continente.

O estabelecimento do Centro de Estudos Afro-Asiáticos no Rio de Janeiro, no início dos anos 1960, bem como de sua Revista, partiram do estímulo governamental e de movimentos políticos brasileiros. Mas o foco acabou sendo centrado nos aspectos culturais e antropológicos, especialmente sobre os afro-brasileiros, e recebeu apoio (e influência) de fundações norte-americanas. Em São Paulo, na Bahia e em Brasília, e em outros estados, grandes universidades criaram seus centros de estudos africanos ou acadêmicos fizeram convergir seus projetos de pesquisa sobre o tema. O Movimento Negro também deu o seu apoio a tal processo.

Portanto, a Revista Brasileira de Estudos Africanos (RBEA) nasce com a proposta de se somar aos esforços das demais instituições acadêmicas africanistas, e complementá-los. O foco é, especialmente (mas não exclusivamente), a África Pós-Colonial. O Centro Brasileiro de

Estudos Africanos (CEBRAFRICA), que edita a Revista e faz parte Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), tem sua origem institucional no Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL). Foi um programa estabelecido em 2005 via convênio entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. É importante salientar que o CEBRAFRICA (com a RBEA) é uma instituição estritamente acadêmica e independente, de uma Universidade pública brasileira, sem qualquer vínculo governamental ou com fundações estrangeiras.

Devido ao crescente interesse de Professores-pesquisadores, de estudantes de graduação e pós-graduação em Relações Internacionais e áreas afins (muitos dos quais africanos) por múltiplos temas e regiões africanas, em março de 2012 o CESUL foi ampliado para abranger o conjunto geográfico do continente africano, transformando-se em CEBRAFRICA, enquanto a *Série Sul-Africana* foi transformada em *Série Africana*, com nove livros publicados até o presente. O objetivo original foi mantido: realizar pesquisas, apoiar a elaboração de teses, dissertações e trabalhos de conclusão, congregar grupos de pesquisa em temas africanos, realizar seminários, promover intercâmbio de professores e estudantes e estabelecer redes de pesquisa e projetos conjuntos com instituições africanas e africanistas, publicar obras produzidas no Brasil ou traduzidas e, agora, utilizar a RBEA como ferramenta de trabalho entre africanistas.

As pesquisas têm por objetivo o conhecimento do continente africano e de suas relações com o Brasil em áreas como Relações Internacionais, Organizações de Integração, Segurança e Defesa, Sistemas Políticos, História, Geografia, Desenvolvimento Econômico, Estruturas Sociais e sua transformação e Correntes de Pensamento. São parceiros do CEBRAFRICA conceituadas instituições brasileiras e estrangeiras, fruto de diversas missões e pesquisas de campo realizadas na África e em grandes centros africanistas na Europa, na Ásia e nas Américas.

Em seu número de lançamento, apresentamos 11 artigos de africanistas internacionais e nacionais, e uma resenha, de obra publicada recentemente sobre as relações Brasil-África. Ian Taylor analisa em *“Meet the new boss - same as the old boss”: South Africa’s transition as embourgeoisement*, o fim do regime do *apartheid* a partir das forças políticas e socioeconômicas que estimularam as elites do CNA a uma política de equidade social, sem, contudo, reestruturar a política econômica sul-africana. O artigo de Henry Kam Kah, *The Séléka insurgency and insecurity in the Central African Republic, 2012-2014*, analisa, nas raízes históricas da insurgência Séléka, as condições para a tomada do poder na República Centro-Africana, bem como a instabilidade produzida no país. Já Osakue Stevenson Omoera e Clement

A. Ogah discutem a atuação do Boko Haram a partir da análise dos meios de comunicação nigerianos no texto *Boko Haram as a-gent pro-vo-ca-teur of destabilization and destruction in Nigeria: the media's check*.

As regiões produtoras de petróleo na África Subsaariana e o seu papel estratégico são o objeto do estudo de Yoslán González no artigo *O Golfo da Guiné: futuro Golfo Pérsico Africano?*, enquanto Paulo Visentini analisa o impacto das Revoluções nas Relações Internacionais e no Sistema Mundial como elementos constitutivos e renovadores, enfocando as revoluções africanas no artigo *Revoluções e Relações Internacionais: o caso africano*. Ao completar 40 anos (2015) das independências das colônias portuguesas, Beatriz Bissio propõe uma reflexão sobre o fim do Império português na África no texto *O fim do último grande império colonial: lembranças de uma reportagem histórica* e, Kamilla Rizzi analisa as *Relações Brasil-Palop: 40 anos de cooperação para o desenvolvimento no Atlântico Sul (1974/75-2015)*.

Na sequência, Joaquim Assis aborda a atuação das ONGs em Angola no artigo *Práticas sociais e políticas das ONGs em Angola. Metodologias e relações de poder. O caso da ADRA e da visão mundial*. Igor Castellano da Silva, em *Política Externa regional da Namíbia: a agenda de uma potência secundária*, discute a política externa da Namíbia para África Austral, com foco no período 1990-2010. Já os problemas de segurança no continente africano, especialmente na África Austral, são discutidos no artigo *A integração securitária na África Austral: a SADC e o OPDS*, por Nathaly Xavier Schutz. E, ainda, Mamadou Alpha Diallo analisa *A Integração Regional na África Ocidental (1960-2015)*. Por fim, é apresentada a obra de Paulo Visentini, intitulada *Relação Brasil-África: prestígio, cooperação ou negócios?*, publicada pela Editora Alta Books (2016), em resenha produzida por Nathaly Xavier Schutz.

A RBEA publica uma versão eletrônico bilíngue (português e inglês) e uma impressa em inglês. Assim, esperamos a contribuição de colegas do Brasil e do exterior, com os quais pretendemos estabelecer vínculos para o aprofundamento do conhecimento e a construção de uma visão do Sul sobre o continente africano e das relações com eles.

Agradecemos a toda equipe que trabalhou na edição e tradução, em particular aos Assistentes de Edição Anselmo Otávio, Isadora Coutinho e Nilton Cardoso, e ao designer Tiago Oliveira Baldasso. Agradecemos também a Alexandra Oppermann e a Júlia Rosa pela revisão da versão em inglês.

“CONHEÇA O NOVO CHEFE – IGUAL AO ANTIGO CHEFE”: A TRANSIÇÃO DA ÁFRICA DO SUL PELO EMBURGUESAMENTO

Ian Taylor¹

Com poucas e notáveis exceções, um celebre discurso construído sobre as ideias de “mudança” e de “novo” dominam as análises da transição da África do Sul. No entanto, posicionamentos alternativos são possíveis. Nesse sentido, é argumentado que os eventos do início da década de 1990, que conduziu ao fim, formal, do *apartheid*, podem ser vistos como um conglomerado de forças político-econômicas e sociais que estimularam a mudança para a direita das elites do Congresso Nacional Africano (em inglês *African National Congress-ANC*), ansiosas em dividir os benefícios das riquezas do país entre eles ao invés de reestruturar a política econômica da África do Sul para o benefício da maioria. O *emburguesamento* (em inglês *emborgeoisement*) é o conceito que postula a migração dos indivíduos dentro dos parâmetros da burguesia. O tipo de vida e os valores individualistas da classe média são adotados e há uma concomitante rejeição em comprometer-se com objetivos social e econômico da coletividade. O oposto de *emburguesamento* é a conscientização da classe trabalhadora.

O que era o ANC?

As bases para o subsequente *emburguesamento* das elites do ANC estão na natureza confusa e contestada da organização e de seus objetivos ideológicos. Quando o ANC foi reintegrado, em fevereiro de 1990, a organização não tinha políticas claras de corte econômico. Isso era uma consequência do fato de que “o ANC nunca articulou, no exílio, um claro programa para mudança econômica” (Waldmeir 1997, 253), quanto um “movimento cuja razão de existir, antes de 1990, era a libertação do

¹ School of International Relations, University of St. Andrews, Escócia. E-mail: ict@st-andrews.ac.uk

apartheid, não era surpreendente que formular [uma] estratégia econômica não fosse uma prioridade” (Ward in Toase and Yorke 1998, 38). Ao invés disso, a organização fiou-se quase misticamente nos princípios da *Freedom Charter*, de 1955 (1987, 673), que é vaga, mas sugestivamente distribuía slogans como:

As pessoas deverão partilhar da riqueza do país!

A riqueza nacional do nosso país, herança de todos sul-africanos, deverá ser restaurada para o povo;

A riqueza mineral encontrada em nosso solo, os bancos e as indústrias monopolistas deverão ser transferidas para a população como um todo; Todas as outras indústrias e o comércio deverão ser controlados visando o bem-estar da população;

Todas as pessoas deveriam ter direitos iguais para comercializar onde elas queiram fabricar e entrar em qualquer comércio, ofício e profissão.

A terra deveria ser dividida entre aqueles que trabalham nela!

A *Charter* comprometia o ANC no que mais tarde (na Conferência de Morogoro, em 1969) ficaria conhecida como “democracia nacional”. Isso foi essencialmente conceitualizada como eleições competitivas, profunda reestruturação econômica e melhorias de larga escala na situação da classe trabalhadora sul-africana e nos padrões de vida desta. A “nacional democracia” pós-*apartheid* era vista amplamente por segmentos do ANC como democracia socialdemocrata combinada com igualdade econômica. Durante grande parte do período de luta, era a *Freedom Charter* quem determinou os caminhos pelos quais a economia pós-*apartheid* seria estruturada. Enquanto isso, no papel e para muitos (ou maioria?) dos membros fundadores do ANC, a organização estava aparentemente comprometida com um misto de intervenção estatal e reforma socialista (ou ao menos socialdemocrata) dos alicerces da economia através da nacionalização. Esta orientação socialista era estimulada pelas ligações próximas entre ANC e o Partido Comunista da África do Sul (em inglês *South African Communist Party* - SACP).

Até aquele momento, a exata conduta utilizada pelo ANC para buscar tais objetivos, e o que exatamente as políticas econômicas de um governo do ANC iriam implementar, nunca haviam sido formalmente anunciadas. Em vez disso, fazendo eco aos comentários revolucionários de Marx sobre a França de 1848, em seus slogans propunham uma “formidável abstração dos antagonismos das classes [e uma] sentimental equalização dos interesses contraditórios das classes” (1935, 107). As razões por trás disso, era a diversidade de perfis dos membros do movimento. Essencialmente, era “propositadamente vaga a retórica anticapitalista, dando a liderança do ANC considerável derivação ideológica capaz de unir uma aliança definitivamente

instável de grupos de interesse que incluíam trabalhadores e pequenos empreendedores, cristãos e comunistas, desempregados e classe média, em torno do mesmo objetivo de dismantelar o *apartheid*” (Murrau 1994, 18).

O ANC sempre foi amplo. Até mesmo Nelson Mandela admitiu que o ANC era “unicamente unido por [sua] determinação em opor-se radicalmente a opressão” e esta era “a única coisa que nos unia... não havia nenhum questionamento de ideologia enquanto a odisseia do ANC era interessante, por que nenhuma questão acerca da ideologia iria dividir a organização entre superior e inferior” (Sparks 1991). Isso era refletido dentro da organização em duas amplas frações – socialista e burguesia africanista – que historicamente lutaram pela supremacia. Na Era Moderna, a burguesia africanista, elemento originariamente centrado na Liga da Juventude do ANC (formada em 1943-44) e nas figuras de Nelson Mandela, Walter Sisulu e Oliver Tambo, reuniu também às próximas gerações de líderes do ANC, como Thabo Mbeki, Mkhwanazi, Peter Mokaba and Joel Netshitenze. Tais figuras e suas ramificação sempre foram de alguma forma inquietas com os vínculos ANC-SACP (apesar de Mbeki ter sido membro da SACP).² Uma aversão às implicações socialistas de tal aliança deflagrou-se durante a luta de libertação – Mandela repetidamente afirmou que a *Charter Freedom* era simplesmente um projeto para o “capitalismo no estilo africano” (Mandela 1994, 527).

A conveniente e cínica utilização dos *slogans* do socialismo pela elite burguesa dentro do ANC era abertamente admitida por Mbeki, em uma entrevista ele ressaltou que era “muito fácil dizer que as pessoas vão dividir as riquezas do país. Isso é suficiente para os propósitos de mobilização e seu engajamento” (Murray 1993, 32). Obviamente Mbeki, em 1979, era também o principal oponente em ter o ANC declaradamente como um “movimento Marxista-Leninista” nos moldes da FRELIMO, argumentando que isso “era errado, a noção de que o ANC era um partido do socialismo” – uma posição estranha para um aparente comunista (*Sunday Times* 6 de junho de 1999).

A partir de uma análise de classe, os elementos africanistas dentro das forças de libertação representavam uma congregação nascente de africanos que se viam como herdeiros legítimos de uma nova burguesia negra pós-apartheid. Inclusive, o movimento da Consciência Negra, Steve Biko e companhia, que era baseado na classe média negra e tinha como apoio a inteligência negra e os estudantes universitários, nunca havia

2 Um amigo próximo de Mbeki, Willie Esterhuyse, afirmou que Mbeki “era os olhos e ouvidos de [Oliver] Tambo no comitê central [da SACP]” e deixou o partido “quando não havia mais perigo [de comunistas dentro do movimento de libertação]” (*Weekly Mail and Guardian* junho 18-24, 1999). A CIA reportou, em 1988, apoio a essa tese, argumentando que Tambo vinha “sutilmente reduzindo e canalizado a influência da SACP” (Sampson 1999, 388).

desenvolvido uma base de massa (Lodge 1983, 322-324). Como Blade Nzimande e Jeremy Cronin recentemente resumiram, “a causa de uma elite negra aspirante, um desconforto com o socialismo e a ‘indevida influência da esquerda’ dos não-africanos, [eram] as marcas dessa tendência” dentro do ANC (*Weekly Mail and Gardian* 10 de outubro de 1997).

Pode-se dizer que a aliança entre ANC e o SACP era, em grande parte, instável, uma vez que o movimento consistia em uma elite cujas aspirações centravam-se em torno do nacionalismo e não socialismo. Ao mesmo tempo em que essa ligação tinha um efeito radical do apoio dado pelo ANC, aumentando suas expectativas *vis-à-vis* uma reorganização socialista da sociedade. Não se pode simplesmente ignorar o fato de que os dados de 1985 apontam que entre 74% e 77% dos negros eram favoráveis ao socialismo como um princípio de organização da África do Sul no pós-apartheid (Meer 1987, 399); ou que em 1991, 67% dos delegados sindicais do Congresso da África do Sul de União do Comércio (em inglês *Congresso of South African Trade Unions* - COSATU) queriam a nacionalização das principais indústrias, enquanto apenas 17% apoiavam a privatização (Pityana and Orkin 1992, 67). Além disso, a liderança do ANC era extremamente atenta a tais impulsos – Oliver Tambo, contra todas as opiniões dadas, foi tão longe quanto para afirmar que “nosso povo vai decidir [na distribuição pós-apartheid], e eles não estão interessados em um Estado socialista” (Tambo 21 Janeiro de 1987 *apud* Sampson 1999, 362). A interação ANC-SACP possuía, assim, um conjunto de contradições dialéticas que lhe são inerentes e que foi refletido nas diferentes agendas da elite (ela mesma assunto para disputas intra-elite *vis-à-vis* as políticas) e em sua base de apoio.

Os constrangimentos da globalização e o colapso do comunismo no bloco do leste, contudo, resolveu uma potencial divisão dentro das forças de libertação, particularmente depois da SACP se encontrar diante das incertezas globais que afetaram todos os socialistas na época, o que parecia sugerir que não existia nenhuma alternativa aparente para a democracia capitalista (Manzo 1992). Isso serviu aos interesses daquelas correntes que evocavam o projeto o neoliberal. Como Habib (1998, 225) ressaltou:

[A] principal fonte ideológica disponível para atores que advogavam um programa econômico neoliberal era o aumento da hegemonia ideológica do mercado. Isso resultou do colapso do bloco comunista no leste europeu e da União Soviética. Esse colapso do comunismo assegurou que não havia discurso econômico alternativo ao do mercado [e o] mercado era celebrado como o único mecanismo racional para a produção e eficiente alocação de bens dentro e entre sociedades. A legitimidade do discurso do mercado [era] claramente evidente na África do Sul.

Tal desenrolamento do colapso do comunismo e do subsequente

compromisso pela manutenção das forças socialistas era refletido pela intervenção de Joe Slovo, em 1990, em sua dissertação intitulada de *O Socialismo Fracassou?* (Slovo 1990). Ainda que corretamente criticasse a tendência à burocratização e a falta de democracia tangível na economia do estilo-soviético centralizadamente planejado, seus efeitos práticos foram enfraquecer a confiança no movimento socialista e promover uma guinada para a direita do SACP com respeito ao eurocomunismo e até a social-democracia. Apesar de a tese de Slovo ter sido fortemente criticada por elementos esquerdistas dentro e fora do SACP e pelo elucidado apoio às lideranças como Jeremy Cronin, essa foi a “linha” aceita dentro da hierarquia do SACP. A intervenção de Slovo coincide com muitos líderes do ANC renunciando ao SACP, como Thabo Mbeki, Maharaj, Gill Marcus, Joel Netshitsenze, Aziz Pahad e assim por diante.

Ao passo que até mesmo essas grandes lideranças que permaneceram leais ao Partido, como Joe Slovo, sofressem uma metamorfose até, como um colega colocou, “que a única coisa vermelha no Joe era suas meias” (Matissonn 1998). A mídia de massa, que apoiava os interesses dos grandes empresários, gradualmente passou a procurar Slovo por garantias e foi raramente desapontada. Por exemplo, o *Financial Times* reportou a seus leitores que “construir o socialismo... não era um objetivo imediato do ANC, [disse] o senhor Slovo” e que Slovo passou a afirmar que “a economia da África do Sul, um dia depois da bandeira do ANC ser hasteada sobre os prédios da União, em Pretória, será exatamente a mesma que no dia anterior” (*Financial Times* 27 de fevereiro de 1990). Tal expressão serviu para acalmar os nervos de parte da elite arraigada no capital que, no começo do processo de transição, estava de alguma forma apreensiva com qualquer mudança das negociações com o ANC e seus aliados.

Esbarrando na direita

O primeiro esforço para resolver as futuras políticas econômicas do ANC pode ser encontrado na prescrição da Conferência de Harare, entre abril e maio de 1990, quando se retirou o bloqueio a organização. Esse documento, produto do projeto conjunto ANC\ COSATU, reservou ao Estado um “papel de liderança na reconstrução da economia voltada a facilitar a realização dos...objetivos desenvolvidos. Essas necessidades, de uma forma geral, eram de coordenação e planejamento macroeconômico” (Congresso Nacional Africano 1990, 12). De fato, no Estado pós-*apartheid* impulsos direcionados podiam ser manifestados pela extensão da propriedade pública, pela restrição da exportação de capital, pela regulação restrita dos conglomerados de minas e pela ênfase na poupança doméstica

como a principal forma de investimento.

Tal aparência de forte posicionamento igualitário era seguida pelo projeto do Manifesto Econômico do ANC (preparado na Conferência Nacional de 1991, mas não adotado), e pelo documento do ANC, *Pronto para Governar*, de maio de 1992. De acordo com Hein Marais (1998, 148), o documento Harare “em seus principais temas (e em muitos outros aspectos)... ecoou a política de trabalho feita pelo grupo de tendências econômicas da COSATU que, até aquele momento, havia sido responsável pelos esforços mais substanciais em desenvolver uma estratégia econômica coerente e ainda progressista”. A essência do Documento de Discussão era o comprometimento primordial com a reestruturação da economia. Contudo, as declarações prévias do ANC sobre economia eram vagas e imprecisas, e, assim como este Documento, permitiriam diferentes leituras, podendo deduzir “qualquer coisa entre intervenção extensiva do Estado e o convencional ajuste estrutural pelo livre-mercado” (Nattrass 1994a, 06).

O documento deliberadamente deu uma parte ativa aos membros do Estado no planejamento da futura estratégia industrial e também enfatizou a necessidade de reorganizar o setor financeiro (Departamento de Políticas Econômicas do ANC 1990). Tal programa, “iria incluir um direcionamento do investimento externo para áreas focadas da economia [e] as necessidades básicas não seriam encontradas através de “financiamento inflacionário”, mas por acompanhamento da poupança doméstica e crescimento dos índices de taxas corporativas” (Marais 1998, 148). Aparentemente, um desafio direcionado ao grande capital, o documento defendeu um rompimento das corporações massivas que dominavam (e efetivamente controlavam) a economia da África do Sul enquanto, rejeitava o capital familiar, demandava por baixos custos de trabalho (ibid.).

A mensagem do Documento basicamente se centrava no “crescimento pela redistribuição”. Tal programa econômico poderia, por exemplo, ser promovido pelo ANC refletindo o momento temporal muito adiantado no processo de transição. Isso foi antes da investida ideológica dos neoliberais, que essencialmente trabalharam nos efeitos da tomada de decisão das elites dentro do ANC e os afastaram da influência dos intelectuais de tendência esquerdista. Tal processo, análogo ao subsequente *emburguesamento* das lideranças do ANC, estava prestes a emergir.

Mudando mentes e corações

De fato, o pequeno espaço para as ideias baseadas em classes igualitárias não durou muito tempo. As prescrições do documento e, em

particular, a agenda de “crescimento por meio da redistribuição” foram imediatamente atacadas por um leque dispar de elementos pró-empresariado na mídia, por formadores de opinião política “independentes”, bem como, por muitos economistas conservadores. A tese defendida pelos opositores do crescimento por meio da redistribuição era de que o crescimento do gasto público, visando à redistribuição, levaria a inflação massiva e ao desastre. Em particular, a mídia pró-empresariado publicou uma série de artigos histéricos sobre a “loucura” que era redistribuir a riqueza dos privilegiados, além de, cronicamente, desvantajosa. Por exemplo, o *Financial Mail* (18 de outubro de 1991) avisou que haveria “uma massiva perda de empregos, lojas ficariam esvaziadas de bens, habitações iriam cair em ruína, miséria e doenças iriam predominar – camarada Nelson, assim como o camarada Nyerere, da Tanzânia, vai dizer: “Desculpem-nos, cometemos um erro. Nós redistribuímos tudo que tínhamos”.

Seguido de perto pelo entendimento Gramsciano de como o senso comum é fomentado, tais intervenções da mídia simplesmente mascaravam alternativas à ortodoxia. Ao mesmo tempo, empreendiam um notável projeto de convencer as elites do ANC do quão tola era a aproximação da igualdade para a economia. O pensamento massivo de anti-intervencionismo acabou por influenciar o ANC, precipitando a partir daí um “passo para trás no comprometimento com alguma forma de socialismo” (Koelble 1999, 104). É importante notar que no início de 1991, Nelson Mandela estava ansiosamente acalmando Washington de que o ANC havia abandonado qualquer noção “radical” com relação ao nacionalismo, afirmando que “nacionalização é como a espada de Damocles pairando sobre aqueles que querem investir. Enquanto o nacionalismo for nossa política, nós não vamos atrair investidores” (*Financial Times* novembro de 1991).

No fim de maio de 1992, certamente, as diretrizes políticas do ANC não faziam alusão a formula do “crescimento por meio de redistribuição”, e “nos dois anos posteriores, o pensamento econômico do partido iria gradativamente carregar marcas do pensamento neoliberal. Ao passo que a desregulamentação, a privatização e a exportação passaram ser o carro-chefe do crescimento, ganhando força entre os líderes do ANC e seus assessores econômicos. A necessidade de estabilização macroeconômica passou a ser interpretada rigorosamente como demanda fiscal e monetária” (Marais 1998, 149-150).

Esse salto ocorreu por conta de vários fatores. Primeiramente, o colapso das economias socialistas existentes pós-1989, levou os intelectuais esquerdistas a um estado de desorganização e a sua aproximação daqueles que argumentavam que “não havia alternativa” ao capitalismo neoliberal do Oeste. Outros importantes aspectos que geraram efeitos relevantes foram

a falta de uma política macroeconômica coerente pelo ANC, enquanto a organização passava pelo processo de transição, e a suscetibilidade que esses intelectuais orgânicos inclinados ao neoliberalismo abriram. Assim como um analista afirmou: “o quão grande é o Departamento de Economia do ANC? Muitíssimo pequeno e muito novo em vários sentidos. E ainda há os capitães da indústria, com seus formuladores de pensamento que tem uma grande carga de estudos políticos vindo à tona. Isso pode ser sedutor” (Karl von Holdt *apud* Callinocos 1992, 57).

Na verdade, o Departamento de Economia do ANC foi subsequentemente criticado como “insuficiente, mal organizado, e sua liderança parece ter feito pouco ou nenhum esforço para mobilizar as fontes disponíveis com experiência relevante de algumas universidades” (Padayachee 1998, 433). Esta situação piorou pelo atraso na transferência do departamento de Lusaka (Zâmbia) para a África do Sul depois que o ANC foi reintegrado, em fevereiro de 1990 - um cenário “que significava que havia uma separação entre as estruturas políticas e os departamentos de pesquisa” (Ngoasheng 1992, 116).

Ao mesmo tempo, uma “ofensiva charmosa” foi lançada às elites do ANC pelo grande capital e seus aliados de classe, especialmente na imprensa e em vários grupos de reflexão, para “corrigir” qualquer tipo de heresia restante nas políticas econômicas do movimento e mostrar a fascínio de *emburguesar* à liderança do ANC. Na verdade, “o setor empresarial [veio] para desempenhar um papel nos assuntos nacionais, que é, sem dúvida, sem paralelo no mundo” (*Financial Mail* 29 de abril de 1994). Como uma análise observou, “o círculo coeso de associados juntamente com o círculo de apoiadores na mídia e na academia, agora se orgulham de ter ‘desmamado’ o ANC de suas fantasias econômicas do passado [e] das experiências frustradas” (Adam, Slabbert and Moodley 1997, 171).

Esse processo foi especialmente direcionado para Mandela e Thabo Mbeki³, figuras-chave na mudança de políticas do ANC, e era uma tática de construção da hegemonia em ambos os níveis, coercitivo e consensual. Coercitivo, pois táticas essencialmente de intimidação sobre a economia, estavam na ordem do dia. Por exemplo, o então Ministro das Finanças, Derek Keys, deu ao “cabeça” sobre economia do ANC, Trevor Manuel, informações sobre a economia, e Manuel repetiu para Mandela. “E eu fiquei assustado”, Mandela relembra. “Antes que Trevor terminasse, eu disse-lhe: Agora, o que isso significa, na medida em que as negociações estão em curso? Porque me parece que, se permitirmos que a situação continue... a economia será destruída” (Waldmeir 1997, 213). Mac Maharaj, do ANC, concordou

3 Mbeki foi chefe do Departamento de Assuntos Internacionais do ANC de 1989 até 1993, quando foi eleito presidente do ANC. Ele era o braço direito de Mandela durante a transição.

descrevendo a repreensão de Keys como “verdadeiramente devastadora” (O’ Meara 1996, 412).

De igual modo, os meios de comunicação defensores do grande capital publicaram numerosos artigos, nesse período, dizendo que “uma economia mista [iria] colocar os interesses econômicos do país no mesmo tipo de perigo que o *apartheid* [havia] feito” (*Financial Mail* 11 de outubro de 1991). Esses fatores convenceram a muitos líderes do ANC de que não havia alternativa às políticas neoliberais. Como resultado, “os líderes do ANC [foram] preparados para abandonar velhas ideias e abraçar novos interesses que eles considera[vam] ser o seu próprio poder” (*Sunday Independent* 06 de junho de 1999).

Tais constrangimentos eram reais, especialmente porque o governo do Partido Nacional tinha aumentado o déficit orçamentário do país, de 0,9% do PIB, em 1989-90, para 10,8%, em 1993-94, através de uma “farra de gastos imprudentes” que teve suas raízes nas emergências dos anos 1980 (entrevista com Terreblanche 15 de julho de 1999). Nesse período, grandes quantias foram gastas em defesa e segurança, enquanto a corrupção tornou-se endêmica (ibid.). Combinado com uma política extravagante adotada no final do mandato, o Partido Nacional bombeou finanças extras aos fundos de pensão dos funcionários públicos, assim, o montante da dívida pública aumentou de cerca de R 100 bilhões para cerca de R 250 bilhões. Deve-se ter em mente que este aumento da dívida, de R 150 bilhões, poderia ter coberto as despesas com os serviços básicos da África do Sul por quase vinte anos (*Business Day* 15 de setembro de 1998). Criminalmente, no seu último ano no poder, o governo do Partido Nacional aumentou a dívida nacional em 60 bilhões de rands (*Sunday Times* 15 de maio de 1994). Ao fazer isso, o regime não permitia qualquer tentativa de um futuro governo do ANC circunscrever manobras com gastos a fim de redistribuir a riqueza, por exemplo, que levaria a inflação e ao enorme aumento da dívida. Foi uma jogada inteligente dos estrategistas em Pretória.

Os aspectos consensuais do processo de *transformismo vis-à-vis* a liderança do ANC foi ajudado por Mandela e sua aparente ansiedade de misturar-se com a elite privilegiada e aderir ao *emburguesamento* - “ele parecia mais à vontade com os banqueiros do que com os sindicalistas” (Sampson 1999, 434). Como coloca Waldmeir (1997, 256), Mandela “constantemente buscava o parecer dos empresários e banqueiros internacionais sobre o futuro da África do Sul. Ele cultivou relações estreitas com os principais empresários locais, ele passou as férias com o líder de uma das mais importantes mineradoras do país [e] entretido na casa de um dos empresários mais ostentosos de Johannesburg... [Ele também] jantou regularmente com o patriarca Anglo, Harry Oppenheimer”. Em suma, “as

principais lideranças do ANC foram tomar as suas refeições de manhã à noite com os chefes da indústria” (entrevista com Terreblanche 15 de julho de 1999).

Os cenários definem a cena

A estratégia acima foi bem sucedida, como satisfatoriamente Oppenheimer afirmou em relação a este período: “quando você falava sobre o futuro do país, especialmente no lado econômico, [Mandela] dizia muitas coisas que me pareciam muito bobas, mas agora, ele diz muito menos” (Waldmeir 1997, 256). Essa atenção personalizada com a liderança do ANC foi combinada com uma infinidade de cenários de exercícios de planejamento corporativo, divulgados e promovidos de forma agressiva depois de 1990.

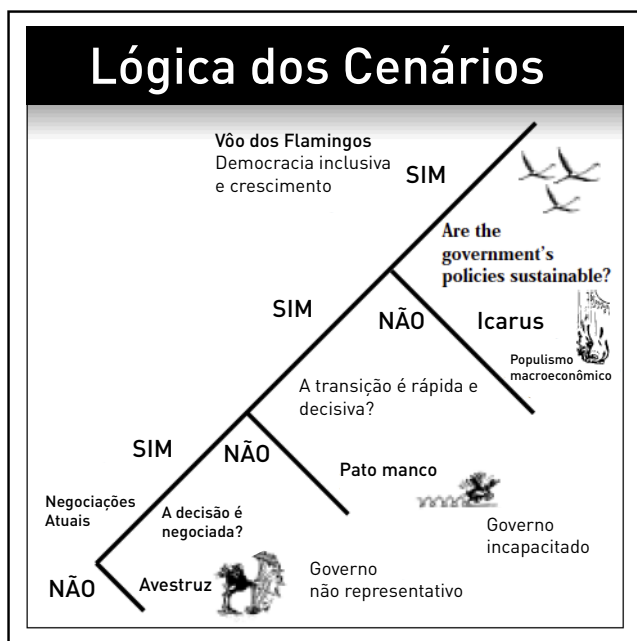
O primeiro foi de Nedcor/Old Mutual, *Perspectiva para uma Transição Bem Sucedida*, lançado em 1990. Entre janeiro de 1991 e junho de 1992, milhares de sul-africanos, independentemente do nível social e do ANC, assistiram à apresentação das Perspectivas (‘Prefácio’ Nedcor - Old Mutual Scenarios 1992). Seguido pelo cenário do conglomerado de seguros Sanlam, *Plataforma para Investimento*, e os cenários do social-democrata Mont Fleur. Outros cenários, como o da Câmara de Negócios Sul Africana, *Opções Econômicas para a África do Sul*, também foram brandidas dizendo-se oferecer cenários “realistas”. O processo pelo qual esses cenários passavam para introdução ao público era conduzido de forma a maximizar sua publicidade e seu impacto, como uma análise apontou:

A partir do final de 1990, sucessivas versões de cenários de planos têm sido tipicamente trazidos à atenção do público por rumores animados arduamente planejados em sessões policiadas a portas fechadas; seguida pelo vazamento selecionado para a imprensa (muitas vezes encobrindo as referências pela natureza confidencial e altamente sensível do processo); servindo como referência para a coleção impressionante e variada de novas elites sul-africanas que entusiasticamente recebiam previsões dos resultados do cenário; em seguida, por meio de mais apresentações para públicos diversos na rede corporativa; e, finalmente, por meio de pacote de vídeos onipresentes e em impressões (James Bond 1993, 3).

O perfil mais famoso nesta conjuntura de processo de transição foi o cenário de Mont Fleur, de agosto de 1992. Como muitos outros cenários desse tipo, Mont Fleur se deleitava com caricaturas simplistas destinadas a atrair a atenção do público. Em particular foi a sua demonização de um “governo popular eleito que tenta alcançar demasiadas coisas e depressa demais”, mas que sucumbiu ao “populismo macroeconômico”, em uma

linguagem simples, empurrava a linha ortodoxa (Mohr 1992, 34). Tal programa econômico foi denominado - “Icarus” e o voo do grego para o sol e depois desastre - foi espelhado no cenário de Mont Fleur com “o país [experimentando] uma crise econômica sem precedentes, resultando em colapso social e caos político” (ibid.).

Gráfico usado no cenário de Mont Fleur



A caracterização acima – como foi planejada - poderia dar uma profunda ideia sobre as elites do ANC. Logo após a apresentação, Tito Mboweni, principal porta-voz para os Assuntos Econômicos do ANC, salientou ao público que a organização iria evitar os “conglomerados do setor privado e ao longo do tempo destruiria todo o conjunto de equilíbrios macroeconômicos, levando ao declínio econômico acentuado e ao colapso - um tipo de Icarus do agora que, mais tarde, quebra” (Mboweni 1992, 42). Ao longo do desenvolvimento dos eventos, o comentário do “*Flamingo*”, que subsequentemente informava a abordagem econômica do Governo de Unidade Nacional (em inglês *Government of National Unity* - GNU), parecia notavelmente precisa (Hamill *apud* Toase and Yorke 1998, 66).

O que foi particularmente notável no Cenário Mont Fleur foi a participação ostensiva de acadêmicos de esquerda, que “tendem a aumentar a credibilidade de todo o exercício” (Mohr 1992, 34). No entanto,

essa inclusão foi proposital na promoção de uma agenda particular, que aparentemente decorria do consenso, incluindo ideias que de alguma forma se encaixam dentro dos limites do que poderia ser aceito. Tal tática tinha sido praticada pela primeira vez pelo cenário *Nedcor/Old Mutual* que reuniu “um grupo eminente de economistas e pensadores políticos (incluindo vários advindos do Movimento Democrático) [combinados com] algumas visões estereotipadas manifestadas por 40 banqueiros ... [Isso] permitiu moldar algumas poucas posições progressistas em um quadro totalmente ortodoxo ... [permitindo] apresentar cenários de planejamento para grupos tão diversos como: o gabinete, o executivo nacional do ANC, a Anglo American, a liderança COSATU e do seu grupo ‘Economic Trends’, o Departamento de Planejamento Econômico da ANC e similares” (Bond 1996, 20). Tais esforços mantinham a tendência do ANC para a direita.

As intervenções do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial

O envolvimento das duas mais poderosas instituições financeiras internacionais na transição foi notável. Durante todo o período de transição “a liderança do ANC veio sob a pressão implacável do Fundo Monetário Internacional [e] do Banco Mundial... a abandonar a sua proposta de investimento interno em favor de uma leva de investimentos mais “relistas”, uma estratégia de crescimento orientado para a exportação” (Murray 1994, 21). Embora membros de esquerda dentro do ANC tivessem avisado sobre ficar muito perto de tais agentes de vigilância e controle, “ativistas do ANC foram enviados para Washington DC para um curso de familiarização no Banco Mundial e voltaram sem algumas de [suas] bagagens de cisma” (Waldmeier 1997, 255).

Isso ocorreu dentro de um contexto em que o então chefe da Bolsa de Johannesburgo cinicamente comentou que o ANC “deve falar com pessoas, como economistas competentes do FMI. Se eles forem para Washington, de repente, eles irão descobrir que estão fazendo o que todo mundo está fazendo, que é privatizar e reduzir a participação do Estado na economia” (*South African Labour Bulletin* 1996, 23). Claro que, nessa fase, os conselhos do Banco Mundial e do FMI foram oferecidos - e aceitos. As medidas não foram impostas a um movimento de libertação dócil, mas foram procurados pela liderança do ANC. Tal entendimento indica que o Banco Mundial e o FMI estavam, na melhor das hipóteses, pregando pela dúvida, e na pior das hipóteses, convertendo-os.

Ao longo desse período, uma infinidade de projetos de pesquisa

financiados pelo FMI e Banco Mundial correspondiam e aperfeiçoavam o mesmo projeto. Enquanto o FMI entregou fortes liminares sobre o que era “razoável” e “realista”, no início do processo de transição, o Banco Mundial iniciou discussões com o ANC, criando um cenário onde “grandes empresários, o FMI e o Banco Mundial [eram], cada vez mais, influentes nos altos escalões da liderança do ANC” (Von Holdt 1992, 34). De acordo com um analista, “mesmo para os padrões do Banco Mundial”, a presença do Banco na África do Sul durante este período representou “um esforço... grandiosamente incomum” da corporação, e o Banco teve considerável acesso às elites do ANC (Padayachee *apud* Michie and Padayachee 1997, 30). De fato, mais tarde um representante do Banco Mundial se vangloriou de que “este é o único país no mundo onde falamos com a oposição” (*Business Day* 15 de agosto de 1994).

Uma das principais táticas do Banco era “ganhar acesso aos tomadores de decisão política mais importantes [do ANC], permitindo assim que a equipe do Banco acelerasse a reforma e influenciasse o caráter [da política econômica do ANC por meio da reserva de] um lugar na mesa política” (Berg and Batchelder, 1985). Os esforços do Banco para influenciar o ANC foram evidentes, frequentemente trabalhando em conjunto com o empresariado. Este processo incluiu um influente relatório que contribuiu para o debate sobre a eventual adoção de políticas ortodoxas por parte da organização.

A *Redução da Pobreza*, do Banco Mundial, tornou-se o início de um profundo processo de coerção e consentimento – pressão e “construção da confiança” - com o ANC. O relatório combinava elaborados inquéritos sobre a situação econômica de Pretória “com algumas diretrizes neoliberais, que muitas vezes eram contrabalanceadas pela incorporação de alguns aspectos do pensamento progressista” (Berg and Batchelder 1985). De fato, o Banco ironicamente se inclinou para um ponto de vista mais progressista do que fizeram muitos “chefes da indústria” sul-africanos e seus cenários.

A paixão pelas normas do neoliberalismo invadiu a imprensa da África do Sul, não obstante, analistas recomendavam abertamente a implementação de programas de ajuste estrutural no estilo do FMI. Como lembrou o editorial aos leitores, no *Business Day*, o “FMI vai querer medidas como a liberalização da moeda, redução dos gastos do governo, corte nos subsídios às empresas com ações mais valorizadas, privatização de ativos estatais e rebaixamento dos cartéis ativos e outros mercados. Alguns vão se queixar pela perda de soberania, mas teríamos empreendido estas reformas anos atrás se não tivéssemos sido impedidos por interesses adversos... temos sido incapazes de fazer as reformas que nos dariam um crescimento de 6%. Talvez o FMI possa ajudar” (*Business Times* 21 de agosto de 1994).

Emburguesamento como rendição

Pelo menos desde 1992, as elites do ANC estavam ativamente buscando apaziguar o capital nacional e internacional. Ao passo que o processo de negociação avançava, as deliberações das elites do ANC com os seus militantes e seus aliados de esquerda eram irregulares. Em particular, as ligações entre os principais negociadores do ANC e os especialistas econômicos de esquerda do partido estavam praticamente cortadas. Como a elite começou a aderir rapidamente à linha hegemônica, os pronunciamentos do ANC começaram a apresentar a necessidade de garantias de direitos de propriedade e privatização. Tais garantias deveriam ser fundamentadas no direito constitucional e seguiriam o que foi denominado o “novo constitucionalismo” do neoliberalismo que “privilegiava os direitos de cidadania... ao capital corporativo e aos grandes investidores” (Gill 1998, 23).

Tais bases para a África do Sul pós-*apartheid* tinham sido fortemente exigidas pelo empresariado e articuladas pelo apelo da Câmara Sul-Africana de Negócios para o projeto de lei constitucional, referida como “uma forma de proteger os privilégios das minorias, em vez de ampliar a liberdade da maioria” (Adelman 1990, 34). Esta opinião teve eco na afirmação de Habibs (1998, 225) de que um dos resultados da transição foi o “compromisso, por parte do ANC, em gerenciar e instaurar o seu programa de reconstrução econômica no âmbito de uma economia de mercado. Isso foi retratado em uma série de cláusulas do Projeto de Lei dos Direitos, que reconhecia o direito dos indivíduos à propriedade e a acumular capital, assim como dispensá-los como desejassem”. Em suma, essa determinação estabeleceu os parâmetros de todos os programas econômicos pós-*apartheid*.

Tais movimentos, por sua vez, marcaram “uma mudança das políticas que [teriam sido] moral e politicamente corretas, mas que [teriam] causa [do] forte reação adversa de poderosos interesses locais e internacionais” (Kentrige 1993, 10). Com efeito, os projetos de orientação política do ANC, de abril 1992, não faziam qualquer referência aos limites mais elevados para os impostos das grandes corporações e sugeriam privatização de alguns elementos do setor público, ao mesmo tempo, em que abandonavam qualquer tentativa de reestruturação do setor financeiro.

Embora os elementos da esquerda e, em particular da COSATU, tentassem conter a tendência para a direita, durante as eleições democráticas de 1994, o debate macroeconômico passou a ser amplamente destacado. É extremamente difícil precisar quando isso realmente ocorreu, pois a dinâmica interna do ANC no que concerne ao debate sobre a política econômica e sobre sua retórica, era complexa e, muitas vezes, contraditória.

É inútil tentar corrigir um período no qual o ANC supostamente estava “ligado” ao neoliberalismo, embora a sugestão de que “o terreno para o comprometimento macroeconômico foi preparado entre 1990-1993”, não é irracional (Bond 1996, 16). Certamente, “no final de 1992 a nacionalização efetivamente deixou de ser uma opção na agenda econômica do ANC” (Habib and Padayachee 1999, 8).

Pronunciamentos das elites do ANC indicaram muito cedo a transição para sua reconciliação com as amplas normas do discurso hegemônico. Por exemplo, quando Mandela falou na reunião do Fórum Econômico Mundial (FEM), em Davos, Suíça, em fevereiro de 1992, sua retórica era notavelmente um tranquilizante para as elites. Por exemplo, ele afirmou que o ANC estava “determinado a... estabelecer o clima político e social que fosse necessário para garantir a confiança das empresas e criar possibilidade de todos os investidores assumirem compromissos de longo prazo” para a África do Sul, enquanto incitando negócios para “dar-nos tempo” sobre a questão da nacionalização (*Financial Mail* 07 de fevereiro de 1992). Ao fazer isso, Mandela “criou uma boa impressão na conferência entre muitas lideranças internacionais e grandes empresários” (*Finance Week* 06-12 de fevereiro de 1992).

De acordo com um relato, a participação na FEM teve uma profunda influência no pensamento de Mandela frente às questões econômicas, no qual as elites ali reunidas e seu lobby intenso, finalmente convenceram-no do bom senso do neoliberalismo. Aparentemente, “eles mudaram meu ponto de vista completamente” - lembrou Mandela – “Eu voltei para casa para dizer: Companheiros, temos que escolher. Ou queremos manter a nacionalização e não obtemos nenhum investimento, ou modificamos nossas atitudes e obtemos investimento” (Sampson 1999, 435). Por isso, é possível afirmar que, certamente, em 1992, Mandela passou a aderir à linha neoliberal. A saber, “o ANC [foi], provavelmente, o único movimento de libertação na história a falar de disciplina financeira antes de assumir o poder” (Herbst *apud* Stedman 1994, 34).

No entanto, tal processo assegurou que as “grandes questões”, as quais por muito tempo foram as bases socialistas da África do Sul - nacionalização dos bancos, das minas e das fábricas; nacionalização e redistribuição da terra; igualdade e universalização da educação e da saúde -, [fossem] efetivamente abandonados (Harris 1993, 91-92). Simbolicamente, o novo governo do ANC manteve Derek Keys (um ex-chefe executivo da Gencor, um dos maiores conglomerados de mineração da África do Sul) como ministro das Finanças. Ao fazer isso, Mandela “encantou investidores, empresários e sul-africanos brancos... nada mais teria persuadido o mundo exterior - para não mencionar céticos sul-africanos - do seu compromisso

com a economia de livre mercado e com a moderação política” (*Financial Times* 07 de maio de 1994).

Em nossa compreensão teórica de como o GNU continuou sendo sociabilizado com as normas hegemônicas, a nomeação de Keys é bastante reveladora uma vez que ele desempenhou grande papel na difusão do neoliberalismo como “senso comum” para a elite do ANC. Como um relatório positivo do porta-voz corporativo do *Business Day* (13 de janeiro de 1993) comentou:

Podemos olhar com alguma esperança para a evolução no pensamento econômico do ANC desde a ocasião, há quase três anos atrás, quando Nelson Mandela saiu da prisão e prontamente reafirmou sua crença na nacionalização dos setores da economia. Por outro lado... Mandela [tem] desviado seu caminho para assegurar a um grande grupo de jornalistas estrangeiros (e locais) que o ANC era agora tão amigável aos negócios quanto qualquer potencial investidor estrangeiro poderia razoavelmente solicitar. Ele indicou ainda que o pensamento econômico do ANC *estava sendo influenciado tanto pelo ministro das finanças, Derek Keys, e por organizações comerciais quanto por qualquer outra pessoa* [grifo nosso].

Keys, mais tarde, foi substituído pelo conservador banqueiro *africâner*, Chris Liebenberg, cujo orçamento, em 1995, foi descrito como que “expressava muito o conservadorismo recém-descoberto do... governo da unidade nacional” (*Weekly Mail and Guardian* 17 de março de 1995).

Explicando o emburguesamento da elite do ANC

É vital evitar explicações reducionistas sobre a transição. A visão simplista é que o ANC chegou próximo da “realidade econômica” do neoliberalismo e discretamente abandonou suas pretensões socialistas em detrimento da ortodoxia em curso. No entanto, tal suposição concede muito mais coerência ideológica ao ANC do que jamais existiu durante seus longos anos de exílio, e também, o período de transição, no qual a organização passou por um estado de mudança contínua sobre uma série de questões, incluindo as questões de política econômica. Além disso, essa posição ignora o corpo residual da burguesia africanista aspirante dentro do ANC, que durante os anos de luta se sentiram desconfortáveis com a retórica socialista da organização. Para eles, o *emburguesamento* era uma verdadeira ambição.

Essas frações, dentro do ANC, foram audaciosamente reforçadas pelo colapso do sistema de estado socialista e pela desorganização ideológica que a esquerda sofreu. Um fator importante na mudança da política

macroeconômica da ANC - a mando do capital e seus aliados – pode ser percebida fundamentalmente desde os termos do debate ideológico, onde o ANC estava despreparado e confuso, às especificidades técnicas, em que a organização estava certamente em desvantagem (Marais 1998, 158). Exatamente como Ngoasheng (1992, 117) resumiu:

Ao passo que o DEP [Department of Economic Policy] entrou no terreno da política, logo ficou claro que esse era um terreno duvidoso. O terreno da luta tinha se deslocado para a arena da política. Por exemplo, o capital e o estado tentaram pressionar para que o ANC se concentrasse apenas em questões técnicas econômicas. O ANC tinha algo a dizer sobre o orçamento, os déficits, política fiscal e assim por diante. O Estado e as grandes empresas estavam determinados a empurrar o ANC a uma posição em que [deveriam] começar a concentrar-se em propostas técnicas para problemas que [eram] essencialmente político-econômicos.

Os esforços do ANC em conseguir respostas a tais pressões e elaborar um quadro macroeconômico coerente, foram prejudicados pela falta de atenção em órgãos como o Departamento Econômico. Este cenário foi um resultado direto da negligência de longa data do ANC na política econômica. Assim, “em termos de debate econômico, o ANC estava... claramente na defensiva no início do processo de negociação. O partido simplesmente não teve um conjunto de novas ideias e estratégias progressistas para combater essas ideias neoliberais, poderosamente propostas pelas instituições de Washington, pelos governos ocidentais, pelos interesses das empresas locais e pelo regime De Klerk” (Michie and Padayachee 1997, 228).

Este fator reforçou consideravelmente a proximidade da comunidade empresarial e seus intelectuais orgânicos que, de forma relativamente fácil, embarcavam em uma luta política e ideológica concentrada na promoção das normas hegemônicas que eles próprios haviam subscrito. Ao fazer isso, as políticas que não deveriam ser seguidas - o “Voo de Icarus” do Cenário Mont Fleur - foram amplamente rejeitadas, muitas vezes, em nível nominal técnico. Como uma análise colocou, a elite privilegiada na África do Sul era “bastante eficaz na [sua] propaganda ideológica sobre as políticas econômicas que não deveriam ser implementadas nos níveis que pudessem danificar os interesses econômicos dos ricos e dos muito ricos” (Terreblanche *apud* Van Beek 1995, 361). Isso era possível, em grande parte, considerando o fracasso de elementos progressistas dentro do ANC em apresentar uma estratégia contra-hegemônica coerente que, a nível técnico, poderia suportar a crítica fulminante da comunidade epistêmica do neoliberalismo.

Esta realidade não apenas ceifou a ala progressista do movimento de libertação, mas também encorajou a fração conservadora africanista dentro do ANC que, em conjunto com antigos parceiros ideológicos da comunidade

empresarial, rapidamente se voltaram a influenciar a política econômica do ANC. Tal jogo, excetuando as contradições históricas dentro da organização de libertação, não apenas significou que a parcela conservadora do ANC tornava-se ascendente, como também que o elemento progressivo foi essencialmente desponderado por sua incapacidade e inacessibilidade ao debate econômico. Daí em diante, e tendo por base a análise gramsciana clássica, as frações que se opunham à agenda neoliberal foram tiradas do debate pela falta de qualquer contribuição séria e rigorosa a ser feita.

Última chance

Antes da adoção definitiva do neoliberalismo pelo ANC, uma ação de concentração de capital do Programa de Reconstrução e Desenvolvimento (PRD) retirou, temporariamente, os críticos de esquerda. O PRD refletiu as ambiguidades e tensões na postura econômica do ANC ao passo que suas elites lutavam para conciliar a guinada direitista com uma base progressista de massa.

O PRD era o principal veículo para promover a reforma socioeconômica necessária, escolhido pelo novo governo pós-apartheid, e sobre o qual o ANC tinha feito campanha durante o período eleitoral, além de ser o ícone da visão para o futuro do ANC (Munslow and FitzGerald 1995, 42). Iniciado em fevereiro de 1994 e sendo o documento econômico sobre a qual o ANC disputou as eleições, o PRD foi finalmente apresentado como um quadro econômico para a África do Sul no Livro Branco do PRD, em setembro de 1994. No entanto, as diferenças entre o Documento Base pré-eleitoral, de fevereiro, e o Livro Branco pós-eleitoral, de setembro, foram bastante profundas. Este processo em si refletiu as tensões em curso dentro do ANC e as pressões do capital. No documento inicial, que foi visto como um compromisso assumido pelas elites do ANC em continuar com a COSATU e o SACP, durante o período de pré-eleição, levantou a suspeita de que “o PRD foi percebido pela liderança do ANC apenas como uma ferramenta de mobilização para fins eleitorais” (Padayachee 1998, 440). Com certeza, o movimento operário sul-africano tinha “feito sua entrada no contingente da Aliança Tripartite sobre o ANC e SACP adotando [o PRD], como a base de toda política de desenvolvimento subsequente” (Ginsburg 1996, 87).

Mesmo antes da ascensão do ANC ao poder, suas elites foram indicadas para as grandes empresas que eram “mais flexível do que a perspectiva política [do PRD]” e “claramente [não] desejavam que o PRD fosse fiel à coesão do pensamento econômico” - levantando a questão: quão genuína era a liderança do ANC em seu compromisso com o documento

PRD original? (*Finance Week* 07-13 abril de 1994). Certamente, na véspera das eleições membros importantes do ANC, como Mandela, Mbeki e Alec Erwin reuniram-se com 250 principais capitalistas no “*Sandton Summit*” para “expor os aspectos práticos da PRD do ANC à avaliação pública” ou, parafraseando de outra forma em um anúncio publicitário para a reunião, a oportunidade de “tê-los [o ANC] no café da manhã” (*Finance Week* 10-16 março de 1994). Em vez de promover o PRD, no princípio, Mandela destacou aos reunidos representantes do grande capital que a política do ANC foi “evoluindo nos detalhes” e que ele “[previa] uma parceria com os empresários fazendo sua absorção na política”, enquanto Erwin salientou que “não [era] nenhum tipo de menção ao socialismo” (*Finance Week* 07-13 abril de 1994). Esse recuo na defesa do PRD como pedra angular dos princípios da política econômica de qualquer administração pós-apartheid, reflete não só uma continuidade no desenvolvimento da postura macroeconômica geral do ANC, mas também, uma tentativa quase desesperada de cortejar o grande capital e sinalizar ao “mercado” o “lance” geral das elites do ANC.

Isso por si só foi um reflexo da crença da liderança do ANC de que “a confiança dos mercados só poderia ser mantida por um compromisso com a ortodoxia financeira e pela crença de que essa confiança era vital para a capacidade do país em atrair investimento estrangeiro” (Guelke 1999, 170). Isso foi manifestado logo após o partido assumir o poder, quando, dificultado por uma exigência constitucional, compartilhou o escritório com o Partido Nacional, “houve uma... mudança perceptível para longe da intervenção do Estado e impulsionando o PRD na direção do crescimento do setor privado” (Adams 1997, 241). Tal cenário refletiu a constante, senão linear, trajetória em direção à direita do ANC desde a sua reintegração, em 1990, que cada vez mais pressupõem “transformação na prévia manutenção das prerrogativas do capital” (*Mail and Guardian Weekly* 16 de maio de 1997).

No contexto da PRD, isso foi possível provavelmente por causa essencialmente da imprecisão, da falta de propostas econômicas concretas e da confusão semeada em torno das diferenças entre o Documento Base original e o subsequente Livro Branco, isso significou que o PRD veio “para não significar nada que alguém quer[ia] que significasse” (Rapoo 1996, 5), e poderia ser visto como “uma tentativa por parte do Governo Sul-Africano da Unidade Nacional em ser todas as coisas para todas as pessoas” (Black 1995, 544). De fato, “a tentativa politicamente motivada para manter a esquerda feliz dentro do movimento democrático... resultou em uma estratégia altamente incoerente e muito fragmentada para o desenvolvimento econômico” (Adelzadeh and Padayachee 1994, 2). Essa fragmentação em si refletiu as profundas concessões que as elites do ANC fizeram durante o seu processo de negociação para chegar ao poder e o compromisso estrutural, via nova

constituição, que forçou o primeiro governo pós-apartheid na direção do Partido Nacional, bem como dos parceiros ostensivos. Em suma, o PRD foi um documento comprometido de um movimento comprometido.

Consequentemente muitos viram como um “compromisso muito significativo com o “efeito dominó” das preferências políticas dos neoliberais do regime anterior” (Adelzadeh and Padayachee 1994, 2). O *Sunday Times* (09 de outubro de 1994) observou que “todos os sinais agora indicam que os nossos tomadores de decisão política observam que os objetivos do PRD são totalmente compatíveis com as três palavras [liberalização, privatização e conversibilidade] que tanto interessam aos homens do dinheiro”. Por exemplo, eliminando os pedidos de nacionalização - até mesmo como uma opção política - enquanto empurram para a privatização e para a “disciplina fiscal”, indicam a maneira que o Livro Branco mudou a partir do Documento Base inicial. De fato, enquanto o Documento Base argumentava que a disciplina fiscal deveria ser um meio para alcançar o desenvolvimento, o Livro Branco eleva essa noção a um objetivo. É por esta razão que até mesmo os economistas mais conservadores apoiaram o PRD, concentrando-se na “previsão de disciplina monetária e fiscal” e no uso da “concorrência interna e externa, como o elemento de disciplina no mercado para o setor privado, deixando (“o mercado”) por conta própria para o resto” (De Wet 1994, 330). Ao fazer isso, a influência dos conservadores dentro do ANC foi reforçada.

Além disso, a fraqueza do PRD foi se tornando cada vez mais evidente pela separação entre o PRD como um programa econômico, e outros aspectos da política econômica, que pareciam mais e mais evidentes (Blumenfeld 1997, 69). Em particular, as contradições que o PRD gerou no momento em que o novo governo tentava desesperadamente apaziguar o capital nacional e o capital internacional através das suas promessas repetidas *vis-à-vis* a estabilidade macroeconômica e o desejo de tornar a África do Sul “amiga-dos-investidores” colocou o PRD em um quadro econômico mais vasto “vago [e] na pior das hipóteses ... potencialmente oposto” (*ibid.*). O fato de que o próprio PRD poderia ser visto como defensor da “criação de um “ambiente propício”... para o equilíbrio macroeconômico e uma política fiscal sólida” agravando esse “coquetel de confusão” (Nattrass 1994d, 36). Ao mesmo tempo, a falta de resultados palpáveis provou ser um grande estorvo para o governo, com o ministro encarregado do PRD - Jay Naidoo - sendo ridicularizado na imprensa como o “ministro de tudo e o ministro de nada” (*Business Day* 27 de março de 1996).

Ao mesmo tempo, representantes do grande capital pediram “a rejeição do igualitarismo, que é contraproducente”, enquanto fazia um esforço extenuante para um comprometimento firme com a “privatização e um firme estancamento de gastos na saúde e na educação... para que as

dívidas oficiais possam ser reduzidas, os impostos moderados e as taxas de juro reduzidas” (*Financial Mail* 08 de dezembro de 1995). Tais chamadas refletiram a intensificação do “*lobbying* cada vez mais bem sucedido e com maior impacto sobre a liderança do ANC” (Padayachee 1998, 444). Este processo foi simbolizado pela liberação da Fundação África do Sul (FAS) do plano estratégico macroeconômico radicalmente ortodoxo chamado de Crescimento para Todos (*South Africa Foundation* 1996).

Representando um consórcio das cinquenta mais poderosas corporações da África do Sul (a empresa deve ser avaliada em mais de 2 bilhões de *rands* para sua adesão e deve pagar a taxa anual de 70.000 *rands*), a Fundação África do Sul estava “reestabelecida para difundir uma aproximação com o livre mercado” (entrevista com Terreblanche, 15 de julho de 1999). Escrito por “economistas ortodoxos e lideranças do mundo dos negócios” (*Finance Week* 7-13 de março de 1996), o documento da Fundação aprovou a chamada do capital por um envolvimento indiscriminado com o neoliberalismo pelo GNU. Integrada a essa, era a chamada da FAS para um mercado de trabalho “de dois níveis” que distinguisse entre aqueles já empregados (que permaneceriam com a regulamentação do trabalho) e os novos empregados no mercado (que estariam sujeitos a regras mais “flexíveis”). Estes novos empregados estariam sujeitos ao encerramento de suas funções “por razões comerciais”, ao passo que não teriam nenhum direito a rescisão ou a um mecanismo processual antes do afastamento. Empregadores, entretanto, possuiriam o direito de instantaneamente dispensar os trabalhadores envolvidos em greves não oficiais. Além disso, o empregador teria a obrigação apenas em implementar os padrões mínimos da legislação, enquanto que as restrições de salário mínimo seriam abolidas (*South Africa Foundation* 1996, 103). Grande parte do empresariado estava amplamente entusiasmado: por exemplo, o *Financial Mail* considerou o mercado de duas camadas “uma ideia nova” (08 de março de 1996), que era “uma tentativa genuína de apresentar uma estratégia de interesse nacional” (*Financial Mail* 15 de março de 1996).

A importância do documento *Crescimento para Todos* é de difícil avaliação, embora, certamente, Mandela - e isso é reflexo do acesso que os empresários tinham aos altos escalões do GNU – tenha dado uma apresentação privada do documento, antes de seu lançamento (*Sunday Times* 02 de junho de 1996). Tal acesso, sem dúvida, levou ao alarde do *Financial Mail* (na capa) que “Negócios Mostram o Caminho de Mbeki” com o relatório da FAS (*Financial Mail* 8 de março de 1996). Uma crítica a sua plataforma temia que “a comunidade empresarial, representada pela Fundação África do Sul, “tivesse iniciado” uma campanha bem financiada e muito divulgada para apegar-se a sua riqueza”, influenciando a elite do

ANC (COSATU, NACTU and FEDSAL 1996, 5).

Com certeza, uma análise argumentou que a sua publicação, combinada com a queda do Rand (moeda sul-africana) “aparece[u] para forçar o GNU a acelerar a produção de documento sobre o quadro macroeconômico, em parte para tranquilizar os agitados mercados financeiro e de divisas internacionais dessa prudência fiscal” (Padayachee 1998, 441). Certamente, a imprensa valorizou sua importância, considerando-a uma oportunidade de efetivamente chantagear o governo a adotar a posição neoliberal extremista do FAS, afirmando que “se o governo reage negativamente, ele irá chamar a atenção para a sua aprovação qualificada da economia de mercado, que, por sua vez, irá desencorajar o investimento, minar o Rand e bloquear a economia em uma armadilha de baixo crescimento” (*Financial Mail* 08 de março de 1996). Isto em si espelhava a posição auto inflada do próprio FAS de que se o GNU ignorasse suas prescrições, “o mundo irá esquecer o milagre político em pouco tempo, porque a política econômica [da África do Sul] terá falhado” (South African Foundation 1996, 43). Tais pronunciamentos não foram feitos após um amplo diálogo com a sociedade civil, mas, ao invés disso, qualquer discussão pública séria foi restringida pela delimitação do debate as elites.

“Todos os fatores e pressões serviram para concentrar a atenção na adequação ou não da política macroeconômica do governo”, minando ainda mais o PRD (Michie and Padayachee 1997, 224) como “aqueles que queriam “limpar” a (ou seja, a sua própria) política macroeconômica para ungi-lo como oficial [e não o PRD] usando o declínio do Rand para intensificar a pressão” (*Weekly Mail and Guardian* 20 de junho de 1997). Este conjunto de determinantes rapidamente levou ao abandono do programa, no que tem sido chamado de “uma resposta de pânico a... instabilidade da taxa de câmbio e a submissão às falhas dos ditames políticos e às pressões ideológicas das instituições financeiras internacionais” (Adelzadeh 1996, 67).

Tal cenário foi agravado com os apelos das instituições financeiras internacionais, dos meios de comunicação nacionais e do capital. O *Financial Mail*, por exemplo, afirmou que as falhas da economia sul-africana foram, de fato, devido ao fracasso do PRD, e pediam sua anulação (06 de outubro de 1995). Além disso, mantendo a maior parte do velho serviço público, o GNU foi continuamente recebendo “determinados conselhos sobre questões econômicas [que eram] quase exatamente os mesmos que do regime do Partido Nacional” (Dexter 1995, 58.). Isso inexoravelmente levou a uma situação em que o governo, liderado pelo ANC, confiou demais no conselho estratégico da velha guarda (*Weekly Mail and Guardian* 02 de outubro de 1996). Isso combinado com circunstâncias em curso, na qual havia uma “contínua ampliação da ascensão de uma elite “tecnocrata” na

tomada de decisão política, compreendendo os principais ministros e altos funcionários de departamentos relevantes, juntamente com um núcleo de conselheiros acadêmicos, a maioria dos quais eram politicamente solidários com o governo, mas que em quase a totalidade enfatizavam a necessidade de disciplina fiscal no centro da estratégia macroeconômica da África do Sul” (Blumenfeld 1998, 2).

Com isso em mente e com a trajetória da transição, que já foi traçada, tornava-se cada vez mais evidente que as elites do ANC tinham “internalizado as condicionalidades impostas pelo Banco Mundial e pelo FMI” (Belas 1995, 21) e de fato “abrangeram a liberalização além das exigências da OMC” (*Sunday Independent* 24 de maio de 1998). Isso foi manifestado pelo lançamento do documento Crescimento, Emprego e Redistribuição (no inglês, *Growth, Employment and Redistribution* - GEAR), pelo efetivo abandono concomitante do PRD e pela situação em que “economistas e mercados aceitaram que o governo democrático tinha abraçado o pensamento econômico dominante” (*Sunday Independent* 22 de março, 1998).

Emblema do emburguesamento: GEAR

Em fevereiro de 1996, o Vice-Presidente Thabo Mbeki anunciou uma nova estratégia para o desenvolvimento econômico do país. Embora o governo continuasse com suas palavras retóricas ao PRD, o seu escritório foi fechado e o chefe - Jay Naidoo - foi transferido. Isso rapidamente foi seguido, em junho de 1996, pelo precipitado lançamento do governo de uma nova estratégia macroeconômica sob o nome de plano de Crescimento, Emprego e Redistribuição (em inglês *Growth, Employment and Redistribution* - GEAR). Este documento ambicioso alegava que aumentaria o crescimento anual, para uma média de 4,2 por cento, criaria 1,35 milhões de empregos, até 2000, aumentaria as exportações, para uma média de 8,4 por cento ao ano e – crucialmente - melhoraria a estrutura social⁴. Essa nova política foi adotada a partir de uma acumulação de fatores: “[O] ANC, pressionado pelos conselheiros do antigo regime, pelos economistas do Banco Mundial e do FMI [e] pelos peritos empresariais... afastou a ênfase do PRD dos gastos sociais... e, em vez disso, adotou uma estratégia econômica de exportação neoliberal que enfatizou o livre mercado, a disciplina fiscal e a construção de confiança com o empresariado, para ser competitivo na economia global, mesmo que isso significasse “redução do tamanho”” (Murray 1997, 5).

Em uma tentativa de encerrar o debate, como Gramsci destaca

4 Ele não conseguiu fazer nenhum desses.

em sua discussão sobre a ideologia, o Ministro das finanças do governo imediatamente declarou que o GEAR era, em suas linhas gerais, “inegociável”. Na verdade, o GEAR foi lançado “sem qualquer qualificação [e] depois de uma discussão muito limitada” dentro do comitê executivo nacional do ANC (*Business Day* 04 de setembro de 1996), e sem qualquer discussão prévia, especialmente com os parceiros do ANC no governo - COSATU e o SACP. Até mesmo líderes do ANC não foram informados de seu conteúdo.

Escrito por uma pequena equipe de especialistas técnicos, o GEAR foi modelado com base em um modelo econométrico do Banco de Reserva Sul-Africano que foi o mesmo utilizado pelo Banco durante os anos finais do *apartheid*. Esse modelo era caracterizado como “um dos modelos mais conservadores que qualquer pessoa poderia optar por usar” (*The Citizen* 23 de julho de 1996). “[O] principal modelo utilizado nunca [foi]... tornado público e, portanto, nunca [era]... um tema de debate independente e rigoroso por economistas profissionais” (Adelzadeh 1996, 68). O modelo foi “definido por apenas ‘alguns macroeconomistas jogando em seus computadores’” (*Pretoria News* 22 de julho de 1996). Ao passo que isso era injusto, as credenciais dos autores do GEAR certamente exibiam uma profunda inclinação conservadora, como Patrick Bond escreveu: “a maioria dos dezesseis economistas que planejaram a estratégia são de instituições como o Ministério das Finanças, o Banco de Desenvolvimento da África Austral, o Banco Mundial e da *University Bureau of Economic Research*, de Stellenbosch. Suas ideologias de livre mercado provaram-se ineficazes ou completamente opressivas aqui e em todo o Terceiro Mundo” (*New Nation* 21 de junho de 1996).

A ideologia contida no documento do GEAR foi consistente com o consenso das elites do ANC sobre a eficiência do sistema de mercado e exibiu um “compromisso com políticas fiscais conservadoras, liberalização do comércio e uma mudança das despesas com consumo para as despesas de investimento” (*Business Day* 30 de Outubro 1998), composta de “ladainhas de medidas políticas que poderiam ter sido tiradas do manual do FMI” (Padayachee 1998, 442). Enquanto o novo panorama surpreendeu muitos da esquerda, dentro da aliança do ANC, finalmente ilustrou “muito claramente que o ‘senso comum’ da ortodoxia do desenvolvimento neoliberal [foi] enraizada” no pensamento do ANC (Leysens and Thompson 1994, 56), e destacou a mudança do parâmetro do desenvolvimento de redistribuição para o crescimento. Em suma, culminavam os impulsos que tinham surgido durante a transição, e, finalmente, “refletia uma mudança notável na orientação ideológica do ANC, no período de 1990 a 1996” (Terreblanche 1999, 7). Isso pode ser caracterizado como o emburguesamento da elite do

ANC.

Observações finais

Quando se compreende o desenvolvimento do pensamento econômico do ANC durante a transição, analisando resumidamente: “para todos os efeitos, a política que quase substituiu a sagrada Carta da Liberdade [isto é, o PRD] em sua visão de ordem mais justa e progressista [foi então] arquivada [e] o discurso Thatcherizante de disciplina fiscal e das forças de mercado ‘tomaram conta’ (Adam, Slabbert and Moodley 1997, 161). O próprio Mandela admitiu, mais tarde, que as pessoas “podem dizer [nossa política] é Thatcherizante, mas, a privatização é uma política fundamental do nosso governo para o país” (Pilger 1998, 606), enquanto Mbeki convidou analistas a “chamarem [no] de Thatcherista” (*Business Times* 16 de junho de 1996).

Isso, posteriormente, fez com que a imprensa da África do Sul fosse, em geral, muito favorável a sucessão pós-Mandela de Mbeki, como o *Business Day* tipicamente expressava que “Mbeki [tem] a mão sobre a política econômica GEAR, essa [é] uma mão que todo mundo quer que seja forte” como o capital esperava que “Mbeki [iria] prova-se uma figura decididamente maquiavélica, que vai usar o seu mandato para destruir o poder dos sindicatos que impede a privatização e bloqueia a liberalização necessária do mercado de trabalho e, assim, tornará mais fácil para os empregadores contratarem e demitirem [os trabalhadores]” (*Business Day* 09 de junho de 1999). Estavam certos.

Tal apoio para Mbeki e seu círculo era de longa data e voltou no período de transição, quando ele era “o queridinho do setor empresarial” e “o Homem do setor empresarial da *Shell House*” (*Sunday Times* 20 de junho de 1999). De fato, como uma biografia dele aponta, “Mbeki foi há muito reconhecido como alguém que possuía as qualidades para liderar o ANC na nova África do Sul e conseguir um compromisso histórico com a África do Sul branca e as forças do capitalismo” (Hadland and Rantao 1999, 88). Isso, em si, enlaça as aspirações da elite emergente negra, que apoiavam o emburguesamento do ANC a, posteriormente, ingressar nas fileiras de um nascente bloco histórico, compartilhando a “ideologia capitalista liberal” do domínio-branco, reforçando simultaneamente a sua base de apoio na economia (*Cape Argus* 08 de março de 1999). Como um jornal colocou, “os *buppies* [negro de classe média] estão por trás de Mbeki” (*Sunday Independent* 04 de julho de 1999).

Tal evolução estava fora das tendências da própria experiência

histórica do ANC durante os longos anos de luta, e manifestava-se mais abertamente no período de transição e posteriormente a Era pós-*apartheid*. Após 1994, a política fundamental do governo do ANC tem sido, de fato, o apoio entusiástico ao desenvolvimento de uma burguesia negra por meio de ações legislativas e administrativas (*Weekly Mail and Guardian* 21-27 de maio de 1999). Logo, “embora o ANC ainda goze de apoio esmagador da classe trabalhadora negra, suas políticas são destinadas a impulsionar os interesses da burguesia negra e da pequena burguesia, cujos interesses estão integralmente vinculados ao capital monetário [externamente orientado]” (Labour Left Collective 1998, 13).

O resultado tem sido a grande dificuldade em localizar a equidade como uma meta política explícita de Pretória pós-1994. As tentativas de reestruturação da organização social da economia política da África do Sul não foram tentadas, além do cultivo de uma elite negra ostensivamente parasitária através de programas como Empoderamento Econômico Negro (*Black Economic Empowerment*). John Saul destacou que as políticas do governo fingiram que “todos, capitalistas e favelados, da mesma forma, tinham aproximadamente os mesmos interesses e [poderiam] ser atendidos por mais ou menos as mesmas políticas” (Saul 1994, 38). Ao separar a economia da política, os interesses das elites negras emergentes - ao passo em que se tornava cada vez mais incorporada ao nascente bloco histórico - eram salvaguardados. Na verdade, a própria GEAR pode ser descrita como reflexo e reforço do emburguesamento das elites do ANC e seus aliados, a burguesia negra, que tem cada vez menos disputas com a antiga ordem social e um maior apetite de juntar-se a tal ordem.

Emblematicamente, logo após a primeira eleição não racial, a ministra da administração e dos serviços públicos, Zola Skweyiya, alardeou que “o ANC não deve coibir os negros de se tornarem capitalistas. A única questão é - como é que vamos conseguir isso?” (*Weekly Mail and Guardian* 15 de dezembro de 1995), enquanto o Vice-ministro do Comércio e Indústria, Phumzile Mlambo-Ngcuka, afirmou que os empresários negros não deveriam ser tímidos para dizer que querem se tornar “podres de ricos” (Adam, Slabbert and Moodley 1997, 201). Demasiado para “As pessoas devem participar da riqueza do país!”.

REFERÊNCIAS

“Freedom Charter”, *Third World Quarterly* 9 (2), April 1987.

Adam, H., Van Zyl Slabbert, F. and Moodley, K. 1997. *Comrades in Busi-*

- ness: Post-Liberation Politics in South Africa. Cape Town: Tafelberg.
- Adams, S. 1997. ‘What’s Left? The South African Communist Party After Apartheid’, *Review of African Political Economy* (72).
- Adelman, S. 1990. ‘Capitalising on a New Constitution’, *Work in Progress* (68).
- Adelzadeh, A. and Padayachee, V. 1994. ‘The RDP White Paper: The Reconstruction of a Development Vision?’, *Transformation* (25).
- African National Congress. 1990. ‘Recommendations on Post-Apartheid Economic Policy’, *Transformation*.
- African National Congress, Department of Economic Policy. 1990. ‘Discussion Document on Economic Policy’ Johannesburg: ANC.
- Berg, E. and Batchelder, A. 1985. *Structural Adjustment Lending a Critical View* Washington DC: World Bank Country Policy Department.
- Black, P. 1995. ‘The RDP: Is it in Good Company?’, *South African Journal of Economics* 63 (4).
- Blumenfeld, J. 1998. ‘Assessing South Africa’s Growth Strategy’, Briefing Paper (49), Royal Institute of International Affairs — Southern Africa Study Group.
- Blumenfeld, J. 1997. ‘From Icon to Scapegoat: The Experience of South Africa’s Reconstruction and Development Programme’, *Development Policy Review* 15 (1).
- Bond, P. 1996. ‘An International Perspective on the “People-driven” Character of the RDP’, *African Communist* (144).
- Bond, P. 1993. ‘Scenario Plundering’, *Southern African Review of Books* 26, July/August.
- COSATU, NACTU and FEDSAL. 1996. *Social Equity and Job Creation: A Key to a Stable Future*. Johannesburg: Nedlac Labour Causcus.
- De Wet, G.L. 1994. ‘The RDP and a Structural Problem in the South African Economy’, *South African Journal of Economics* 62 (4).
- Dexter, P. 1995. ‘The RDP’, *South African Labour Bulletin*, September.
- Gill, S. 1998. ‘New Constitutionalism, Democratisation and Global Political Economy’, *Pacifica Review* 10 (1).
- Ginsburg, D. 1996. ‘The Democratisation of South Africa: Transition Theory Tested’, *Transformation* (29).
- Guelke, A. 1999. *South Africa in Transition: The Misunderstood Miracle*. London: I.B. Tauris.
- Habib, A. and Padayachee, V. 1999. ‘Economic Policy and Power Relations

- in South Africa's Transition to Democracy', unpublished paper.
- Habib, A. 1998. "Structural Constraints, Resources, and Decision-Making: A Study of South Africa's Transition to Democracy" unpublished Ph.D. thesis. University of New York, New York.
- Hadland, A. and Rantao, J. 1999. *The Life and Times of Thabo Mbeki*. Rivonia: Zebra Press.
- Hamill, J. 1998. 'The ANC Perspective: Meeting Expectations?', in F. Toase and E. Yorke (eds.).
- Harris, L. 1993. 'South Africa's Economic and Social Transformation: from "No Middle Road" to "No Alternative"', *Review of African Political Economy* (57).
- Herbst, J. 1994. 'South Africa: Economic Crisis and the Distributional Imperative' in *South Africa: The Political Economy of Transformation* edited by S. Stedman (ed.). London: Lynne Rienner.
- Kentridge, M. 1993. *Turning the Tanker: The Economic Debate in South Africa* Johannesburg: Centre for Policy Studies.
- Koelble, T. 1999. *The Global Economy and Democracy in South Africa* New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Labour Left Collective. 1998. *COSATU, the SACP and the ANC: The Parting of the Way?*. Athlone, Cape Town: Labour Left Collective.
- Lodge, T. 1983. *Black Politics in South Africa Since 1945*. Johannesburg: Ravan Press.
- Mandela, N. 1994. *Long Walk to Freedom: The Autobiography of Nelson Mandela*. London: Little, Brown and Company.
- Manzo, K. (ed.). 1992. *Domination, Resistance, and Social Change in South Africa: The Local Effects of Global Power* Westport: Praeger.
- Marais, H. 1998. *South Africa: Limits to Change — The Political Economy of Transformation*. London: Zed Press.
- Marx, K. and Engels, F. 1935. 'The Communist Manifesto' [1848], in E. Burns.
- Matissonn, J. 1998. 'How the ANC Battled to Balance the Ideological Books', *Weekly Mail and Guardian* (Johannesburg), November 6-12.
- Mboweni, T. 1992. 'Grand Plan: Interview with Tito Mboweni', *Leadership* 11 (3).
- Michie, J. and Padayachee, V. 1997. 'The South African Policy Debate Resumes', in *The Political Economy of South Africa's Transition* edited by J. Michie and V. Padayachee (eds.). London: Dryden Press.
- Mohr, P. 1992. 'Flight Paths', *Leadership* 11 (5).

- Munslow, B. and FitzGerald, P. 1997. ‘Search for Development Strategy: The RDP and Beyond’, in P. FitzGerald, A. McLennan and B. Munslow (eds.).
- Murray, M. 1994. *Revolution Deferred: The Painful Birth of Post-Apartheid South Africa*. London: Verso.
- Murray, N. 1997. ‘Somewhere Over The Rainbow: A Journey to the New South Africa’, *Race and Class* 38 (3).
- Nattrass, N. 1994a. ‘Politics and Economics in ANC Economic Policy’, *African Affairs* 93 (372).
- Nattrass, N. 1994d. ‘The RDP White Paper: A Cocktail of Confusion’, *Indicator SA* 12 (1).
- Nedcor–Old Mutual Scenarios. 1992. *South Africa: Prospects for Successful Transition* Kenwyn: Juta.
- Ngoasheng, M. 1992. ‘Policy Research Inside the African National Congress’, *Transformation* (18).
- O’Meara, D. 1996. *Forty Lost Years: The Apartheid State and the Politics of the National Party, 1948–1994*. Randburg: Ravan Press.
- Pilger, J. 1998. *Hidden Agendas*. London: Vintage.
- Pityana, S. and Orkin, M. 1992. *Beyond the Factory Floor: A Survey of Cosatu Shop–Stewards*. Johannesburg: Ravan Press.
- Rapoo, T. 1996. *Making the Means Justify the Ends? The Theory and Practice of the RDP*, Research Report (5), Johannesburg: Centre for Policy Studies.
- Sampson, A. 1999. *Nelson Mandela: The Authorised Biography*. Johannesburg: Jonathan Ball.
- Saul, J. 1994. ‘...Or Half Empty?’, *Southern African Report* 9 (5).
- Slovo, J. 1990. ‘Has Socialism Failed?’, *African Communist*, Second Quarter.
- South Africa Foundation. 1996. *Growth for All: An Economic Strategy for South Africa*. Johannesburg: South Africa Foundation.
- Sparks, A. 1994. *Tomorrow is Another Country: The Inside Story of South Africa’s Negotiated Settlement*. Johannesburg: Struik.
- Terreblanche, S. 1999. ‘The Ideological Journey of South Africa From the RDP to the GEAR Macroeconomic Plan’, Paper presented at the Multi-Event 1999 on Transforming Public Life: Religion in the Making of Cultural Values and Public Policy, Cape Town, February 16, 1999.
- Terreblanche, S. 1995. ‘The Political Economy and Democratisation During

- the Period of Transition' in South Africa and Poland in Transition: A Comparative Perspective edited by U. van Beek (ed.). Pretoria: Human Sciences Research Council.
- Toase, F. and Yorke, E. (eds.). 1998. The New South Africa: Prospects for Domestic and International Security. Basingstoke: Macmillan.
- Von Holdt, K. 1992. 'Strategy and Tactics: Karl von Holdt and Devan Pillay', in A. Callinocos.
- Von Holdt, K. 1992. 'What Is the Future for Labour?', Southern African Labour Bulletin 16 (8).
- Waldmeir, P. 1997. Anatomy of a Miracle: The End of Apartheid and the Birth of the New South Africa. Harmondsworth: Penguin.
- Ward, A. 1998. 'Changes in the Political Economy of the New South Africa', in F. Toase and E. Yorke (eds.).

RESUMO

Este artigo se propõe a analisar o processo de emburguesamento (*embourgeoisement*) existente na África do Sul pós-apartheid. Compreendendo *embourgeoisement* como um processo que postula a migração de pessoas para as fileiras da burguesia, argumenta-se que os eventos iniciais da década de 1990 que marcaram o fim do regime do regime do *apartheid* também podem ser interpretados como um conglomerado de forças sociais e político-econômicas que estimularam as elites do CNA a não se voltarem a reestruturação da política econômica da África do Sul. Feito isso, conclui-se que não há uma clara tendência da política sul-africana pós-1994 em se pautar na equidade social.

PALAVRAS-CHAVE

África do Sul; Congresso Nacional Africano; Emburguesamento; Política econômica sul-africana.

Recebido em 06 de dezembro de 2015.

Aprovado em 29 de abril de 2016.

Traduzido por Caroline Assis

A INSURGÊNCIA *SÉLÉKA* E A INSEGURANÇA NA REPÚBLICA CENTRO-AFRICANA ENTRE 2012 E 2014

Henry Kam Kah¹

Introdução

Muitos países africanos conhecem insurgência armada, agitação civil e instabilidade há vários anos. Dentre esses se encontram a Mauritânia, Níger, Nigéria, Chade, Sudão, Congo, Uganda, Quênia, Etiópia, Eritreia, Djibuti, Somália, República Democrática do Congo (RDC) e a República Centro Africana (RCA) (Joseph 2012, 23-25; Cilliers and Schünemann 2013, 9-10). Na África Subsaariana, em geral, o poder militar entre o Estado e a insurgência parece estar, muitas vezes, inclinando em favor deste último, obrigando os Estados africanos a frequentemente implantarem forças para além de suas fronteiras (Howe 2001, 1). No caso da Etiópia, por exemplo, o governo tem confrontado com o povo *Oromo* há um longo período e, na Somália, a bem conhecida brutalidade do *Al-Shabaab* soma-se a pirataria marítima, que fez do Chifre da África uma área de insegurança para embarcações. Tudo isso têm ameaçado a paz e a segurança não apenas no Chifre da África. Na Nigéria, a insurgência do *Boko Haram* no Nordeste do país, na fronteira com Camarões e Chade, e as atividades de milícias armadas no delta do Níger têm ameaçado a paz e a unidade desse colosso da África. Na África Central, região onde se localiza a RCA, guerras e conflitos como na RDC e no Chade criaram condições sociopolíticas e econômicas desfavoráveis. Além disso, há também uma proliferação da violência interestatal tanto interna quanto na sub-região, especialmente em países como a RCA, Chade e RDC. Em síntese, crises políticas recorrentes e hostilidades militares mantiveram a região continuamente nas manchetes no século 21 (Mwana Ali 1999, 90-91; Frère 2010, 1).

1 Department of History, University of Buea, Buea, Southwest Region, Camarões. E-mail: ndangso@yahoo.com; henry.kah@ubuea.cm

A RCA, que é o foco deste estudo, é membro da Comunidade Econômica e Monetária dos Estados Africano Centrais, conhecido por seu acrônimo francês como CEMAC. É um Estado membro da Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC) e muito rico em recursos naturais, nomeadamente diamante, ouro, cobre, urânio e madeira. A população do país é estimada em 4,5 milhões (Miles 2013). Em termos de formação, a população da RCA é uma fusão de vários grupos étnicos. O povo *Gbaya* procurou refúgio dos *Fulani*, do Norte do Camarões, migrando para dentro do país no início do século 19, enquanto que o povo *Banda*, que fugiu das incursões árabes muçulmanas de comércio de escravos do Sudão, seguiu o *Gbaya* mais tarde naquele século. O país tem mais de 80 grupos étnicos, cada um com sua própria língua e práticas culturais. Os maiores grupos étnicos do país incluem o *Gbaya* (33%), *Banda* (27%), *Mandjia* (13%), *Sara* (10%), *Mboum* (7%), *M'Baka* (4%) e *Yakoma* (4%). Outros grupos étnicos menores compõem os restantes 2% da população. Existem diferentes grupos religiosos no país. Destes grupos religiosos, 35% da população está inclinada a crenças indígenas, 25% aderem ao protestantismo e outros 25% são católicos, enquanto cerca de 15% professam a religião muçulmana (Alusala 2007, 11).

Em termos de qualidade de vida, a RCA possui um dos mais baixos índices do continente africano, apesar de seus ricos dotes naturais. No domínio das infraestruturas, a rede rodoviária do país não é regularmente mantida e algumas comunidades sofrem escassez crônica de água potável. O país também é politicamente instável, a corrupção e o roubo em estradas são frequentes e o clima econômico é incerto, atraindo pouco investimento estrangeiro. De modo geral, a RCA possui poucas instituições estatais que funcionam, uma economia em frangalhos, uma população empobrecida e um aparato de segurança em completa desordem (N'Ddiaye 2007, 1; Central African Republic Country Level Information; Country Profile Central African Republic). Estes problemas combinados tornaram o país vulnerável a insurgência armada e a instabilidade na sub-região Centro Africana, dando origem a várias formas de intervenção e interferência advinda de Estados vizinhos crédulos e egoístas.

Neste estudo examinamos o caminho seguido pelo movimento *Séléka* para a derrubada do governo de Bozizé em março em 2013, e a saída de Michel Djotodia, que foi substituído por Catherine Samba-Panza em janeiro de 2014. Esta é uma das muitas insurgências que ocorreram no país desde a sua independência em agosto de 1960. As raízes históricas da instabilidade e desintegração no país serão examinadas como proposta em demonstrar que a RCA desde a sua criação teve problemas e estes se manifestaram em períodos de guerras fratricidas. O estudo também examina as queixas

dos insurgentes *Séléka*, os desafios da nova administração *Séléka* e do atual governo de Catherine Samba-Panza, que se não forem bem tratados serão ainda suscetíveis de mergulhar o país em um caos ainda maior, como foi o caso antes da insurreição armada de março de 2013 e as posteriores represálias militar e contra militar.

Este estudo é significativo por vários motivos. O fato de que a RCA tem sido notícia por sua instabilidade, crise de liderança, golpes e insurreições armadas são acontecimentos que demonstram a necessidade de um estudo para desvendar os fatores responsáveis por tais flagelos. É um país rico em recursos naturais, como madeira, ouro, cobre e diamante, mas, paradoxalmente, um dos mais pobres do mundo. A saga do país só confirma a maldição dos recursos que tem caracterizado os países com vastos recursos naturais, como Nigéria e Angola. Um estudo deste país é uma contribuição para essa teoria da maldição dos recursos, a qual tem caracterizado muitos países africanos abençoados com recursos naturais. Novamente, o estudo é importante porque a instabilidade contínua da RCA é uma indicação ou da falha ou incapacidade da CEEAC e CEMAC em estabelecer a paz e a estabilidade no país. Em vez disso, o país tem se envolvido em conflitos sérios com dois membros desses blocos, nomeadamente Chade e RDC. Se estes agrupamentos regionais são incapazes de fazer frente a tal instabilidade, é ainda mais desafiador para a União Africana (UA) alcançar uma unidade continental, paz e estabilidade na África. Uma compreensão da insurgência *Séléka* na RCA pode ser traçada a partir das raízes históricas do país.

Raízes históricas de instabilidade

A raiz da crise e instabilidade na África Central como um todo foi resultado da política francesa de assimilação, esta que se tornou o princípio norteador da administração colonial. Forje (2005, 228) argumenta que as políticas de assimilação adotadas pelos franceses na África Central foram vistas como uma traição da soberania nacional. Essa traição da soberania foi agravada pela elite governante que ascendia, esta que a converteu em uma nova forma de hegemonia. Esta nova forma de hegemonia manifestou-se sob a forma de transferência de propriedade do Estado em propriedade pessoal /privada, de etnicização do Estado e pela criação de uma dinastia familiar como fonte legítima da sucessão. Forje (2005) também argumenta que a soberania da população desta sub-região foi avidamente tomada por uma pequena elite privilegiada. Eles instituíram a política de exclusão em vez de inclusão. O resultado desse tipo de política após a independência foi colocar a África Central em estado de turbulência. A criação da RCA do período da colonização à independência em 1960 testemunhou uma

manifestação de tendências hegemônicas de maneiras diferentes e em momentos diferentes.

As numerosas crises na RCA têm suas raízes na história do país, do passado a sua independência da França em 13 de agosto de 1960. A administração colonial francesa e o tráfico de escravos árabe na área contribuíram negativamente para a futura estabilidade do país. O território foi inicialmente organizado em 1894 como a colônia de *Ubangi-Shari* e, posteriormente, unido administrativamente com o Chade em 1905. Em 1910, o território foi incorporado à África Equatorial Francesa (*Afrique Equatoriale Française*, AEF), que era uma federação composta por três colônias, nomeadamente Gabão, Médio Congo (*Moyen Congo*) e *Ubangi-Shari-Chade*. Quatro anos mais tarde, o Chade foi separado da colônia *Ubangi-Shari* e constituiu-se em um território separado. O *Ubangi-Shari*, como a RCA era intitulada durante aquele período, recebeu menos atenção e recursos da França se comparado com outros territórios da AEF, nomeadamente a atual República do Congo, Gabão e Chade. Em vez disso, uma parcela de sua população foi obrigada a trabalhar em projetos de infraestrutura em outras partes da AEF, acontecimento que trouxe pouco benefício para o território *Ubangi-Shari*. Além disso, as incursões árabes nos atuais Chade e Sudão resultaram no declínio da população de grandes áreas da RCA. Isso acabou por ter um efeito sobre o desenvolvimento e nas tensões étnicas e religiosas no país hoje (Alusala 2007, 11; Berman e Lombard 2008, 3).

A administração colonial francesa e as incursões árabes de comércio de escravos lançaram as bases do presente caos na RCA com ramificações em países vizinhos como o Chade e o Sudão. A administração do território como parte integrante da AEF não fez com que os franceses dedicassem recursos para o seu próprio desenvolvimento separado. Eles canalizaram recursos para o desenvolvimento de outras áreas, especialmente na República do Congo e do Gabão à custa do povo da RCA. Para piorar, a população foi levada embora para trabalhar na infraestrutura de outros territórios, enquanto a sua própria infraestrutura era abandonada. O país permaneceu pobre e pouco desenvolvido durante todo o período da administração colonial francesa. A administração conjunta do RCA com o Chade aparentemente deu aos governantes do Chade pós-independência a justificativa de intervir nos assuntos internos da RCA, e aos grupos armados de ambos os países a possibilidade em operarem, impunemente, ao longo da fronteira, desestabilizando os governos de ambos os países. Por outro lado, as incursões árabes através do território criaram uma cultura de agressão, que agora se manifesta nos presentes raptos ou sequestros, uma prática comum entre os beligerantes na luta pelo controle da RCA. O resultado das incursões árabes também acarretou a proliferação de armas leves e de

baixo calibre (*small arms and light weapons* - SALW) que tem continuado a desestabilizar a RCA e seus vizinhos na atualidade.

Novamente, a administração colonial de *Ubangi-Shari* foi subfinanciada e, principalmente, mal treinada. Tal administração também criou um regime brutal e autoritário no país, porém ineficaz. Este governo colocou ênfase em *commodities* como o algodão e utilizou de meios coercitivos para cobrar impostos sobre a população. Além disso, a exploração de diamantes e de ouro, que os franceses iniciaram em 1927, ficou restrita aos europeus, que foram os beneficiados (Bauters 2012, 9). Na época da independência, o país era um dos mais pobres e subdesenvolvidos. Seus problemas foram agravados pelos governos autoritários de David Dacko e seu sucessor Jean-Bedel Bokassa. Dacko e Bokassa, este que se declarou imperador, estabeleceram um regime autoritário semelhante ao dos franceses durante a era colonial. Dacko reforçou seu controle sobre o poder através de reformas constitucionais em 1962 e 1964. Estas reformas concentraram o poder nas mãos do executivo e removeram em efetivo a ideia de partidos políticos competindo pelo poder. O presidente proibiu sindicatos independentes no país e a censura tornou-se mais severa. Do outro lado, Jean-Bedel Bokassa se declarou “presidente vitalício” em 1972 e imperador em 1977 (Polity IV País 2010, 1; Bauters 2012, 10-12). Os impostos do governo colonial sobre os produtores de algodão foram aumentados, tornando a vida muito difícil para os camponeses. Os problemas da RCA podem ser entendidos num contexto da administração ineficaz e autocrática dos franceses e dos primeiros líderes que governaram o país depois de adquirir sua independência da França em 13 de agosto de 1960.

O caminho para a liberdade da RCA do julgo francês em agosto de 1960 foi, em si, problemático e marcado pela discórdia na liderança política do país. O chefe de governo durante o período de transição para a independência, o ex-padre católico Barthélemy Boganda preferiu deixar seu partido, o Movimento para a Evolução Social da África Negra (*Movement for the Social Evolution of Black Africa* - MESAN), sob o controle de seu primo, David Dacko, este que acabaria se tornando o primeiro presidente da RCA independente após a morte de Boganda num acidente de avião. Jean-Bedel Bokassa, primo de David Dacko e Chefe do Estado Maior durante a administração deste, assumiria o poder através de um golpe (Alusala 2007, 12; Bauters 2012, 10). A etnicização da liderança e da governança na RCA também foi buscada pelo general André Kolingba, quando tomou o poder em 1981. Durante seu mandato, que durou até 1993, Kolingba, descaradamente, inflou as Forças Armadas Centro-Africanas (FACA) com membros do seu grupo étnico *Yakima*, um dos menores do país. Ange-Félix Patassé, que sucedeu Kolingba em 1993, agravou ainda mais esse quadro

quando criou grupos de milícias em linhas étnicas para apoiar o seu regime. Essas milícias eram compostas, majoritariamente, por membros advindos da região de origem de Patassé que pertenciam aos grupos *Sara*, *Kaba* e *Gbaya*. Inclusive, a administração do general François Bozizé (2003-2013) foi acusada de considerações étnicas na liderança do país (A Widening War 2007, 3; Bauters 2012, 14). Este foi um precedente estabelecido por Boganda e energicamente perseguido pelos seus sucessores que governaram o país após a independência.

O caminho para o Golpe Militar de março de 2013

O caminho traçado pelo movimento *Séléka* para tomada do poder na RCA em março de 2013 convenientemente pode ser delineada a partir das eleições multipartidárias de 1993. O General André Kolingba, que governou a RCA como propriedade privada de 1981 até 1993, finalmente cedeu à vontade do povo e aos ventos da mudança que soprava do Oeste para toda a África. Embora esta eleição tenha levado a uma mudança no topo da hierarquia do Estado, ela abriu a porta para agitação civil, motins militares, instabilidade e guerra civil no país (Frère 2010, 2). Sua derrota nas eleições gerais de 1993 lançou as bases para inúmeras tentativas de golpe ao governo de Ange-Félix Patassé e, eventualmente, à insurreição armada em março de 2013 e a derrota do governo do general François Bozizé. Entre 1993 e 2003, ano em que Ange-Félix Patassé foi deposto por Bozizé e seus homens, sete tentativas de golpe já haviam sido organizadas contra o governo Patassé. Isso não foi uma mera coincidência, mas um resultado de um sistema não confiável de governo que foi posto em prática por líderes, nomeadamente David Dacko, Jean-Bédél Bokassa e André Kolingba. Esta situação também foi agravada pela situação econômica muito difícil que a RCA passou na década de 1990 após a crise econômica mundial de meados dos anos 1980.

Quando Patassé foi democraticamente eleito presidente da RCA, em 1993, ele, infelizmente, seguiu os passos de André Kolingba, promovendo a etnia na governança do Estado (Forje 2005, 227-228). Durante sua administração, Kolingba havia embarcado em um recrutamento maciço dos *Yakoma*, seu grupo étnico, para o exército. No momento em que ele foi derrotado nas eleições de 1993, 70% do exército era composto por Yakomas, que constituem apenas 4% da população da RCA. Em vez de reprimir este problema e dar à RCA um caráter verdadeiramente nacional, Patassé o acentuou, explorando sua herança nórdica para ganho político. A etnicização do espaço público tem sido uma característica comum dos países da África Central (Fomin 2005, 167) desde suas independências política na década de 1960. Esta etnicização dos problemas de governança foi agravada na

RCA devido à criação de uma divisão entre os *Riverains* e *Savaniers*, como os povos do Sul e do Norte eram referidos. O Presidente Patassé redistribuiu os *Yakomas* e a maioria dos Guardas Presidenciais passou a ser da etnia *Sara-Kaba* do Norte.

A maciça presença dos *Yakomas* no serviço militar tornou-se uma fonte de instabilidade para o governo de Patassé entre 1993 até sua derrubada, em 2003, por Bozizé (Polity IV Country Report 2010, 3; Mehler 2009). Apesar disso, o Norte da RCA permaneceu relativamente subdesenvolvido sob a presidência de Patassé, que era desta região. A reforma iniciada por Patassé nos serviços de segurança criou um fosso entre a FACA, o exército regular e os guardas presidenciais, o que levou a problemas graves de segurança para o país (Bauters 2012, 13). De 1991 até as derrubadas de Patassé e Bozizé, as forças de segurança da RCA foram divididas como nunca antes. Este é um dos problemas que levaram às tentativas de Kolingba e Bozizé, em 2001 e 2002 respectivamente, a derrubar o regime Patassé e culminaram com a derrota das forças de Patassé em 2003.

Embora grupos armados existissem na RCA desde os anos finais de 1970 e iniciais de 1980, isto é, entre as administrações Bokassa e Kolingba, grupos como o *Mouvement centrafricain pour la liberation nationale* (MCLN) de Rudolph Idi Lala dificilmente eram considerados como uma questão de urgência, visto que durante este período as armas de fogo ainda eram escassas. Após a queda de Bokassa, o número de armas que já estavam sendo contrabandeadas do Chade se elevou quando o governo de Hissène Habré foi derrubado em 1990. Um número ainda maior de armas foi contrabandeado para o país após a queda de Mobutu na RDC em 1997. Como muitas armas foram contrabandeadas, crianças foram cooptadas para a luta dos grupos armados (Ayike 2005, 192; Organised Crime 2011, 7). O presidente Patassé assumiu a liderança da RCA quando estavam aumentando no país os números de armas e grupos armados (Bauters 2012, 18). Diversos outros grupos armados surgiram para desafiar os já existentes e também as forças governamentais, criando uma situação de insegurança e instabilidade. Alguns deles estavam ansiosos para controlar os recursos naturais das diferentes partes do país. Patassé foi, portanto, confrontado com o problema de lidar com as diferenças entre os diferentes serviços militares, e de suprimir grupos armados, muitos dos quais operados com apoio de países vizinhos como a RDC, Sudão e Chade.

A crise militar na RCA em 1996 foi exacerbada por uma grave crise política que levou ao descontentamento generalizado da população com relação aos problemas sociais e econômicos do país. Devido à prolongada falta de pagamento de salários em atraso dos soldados, os civis foram regularmente atacados pelos homens de uniforme (Internal Displacement

2007, 9; Taylor 2005, 241; IFAD Participation in the Debt Initiative 2008, 1). Até mesmo os funcionários públicos e trabalhadores do governo passaram por uma década de salários não pagos, o que agravou a crise sociopolítica do país a partir de 1996 (Central African Republic, Country Level Information). Para se proteger e continuar a liderar a RCA, Patassé não apenas recorreu ao apoio estrangeiro da Líbia e da República Democrática do Congo, mas também criou um grupo armado pessoal conhecido como *karako* (amendoim na língua local *Sango*) (Mehler 2009; Bauters 2012, 13). Os problemas econômicos foram agravados pela desvalorização do franco CFA em 50% devido à pressão internacional, o que empobreceu ainda mais a população (Berman 2008, 6). Consequentemente houve o aumento em meados da década de 1990 da violência contra o Estado, que ameaçava sua existência e estabilidade, bem como tornavam Patassé vulnerável a várias tentativas de golpe durante todo o período de sua administração.

A demissão do Chefe de Gabinete do presidente Patassé em 2001, general François Bozizé, fez com que este fugisse para o Chade onde buscou mobilizar forças contrárias ao presidente, no intuito de assumir a liderança no país. Juntamente com Bozizé, várias centenas de seus apoiadores também fugiram para o Chade. Eles estavam determinados a levar o governo de Patassé ao declínio (War Crimes 2003, 36). A assistência dada pelo governo do Chade, paralelamente ao apoio de vários grupos armados na parte Norte da RCA, encontra-se ancorada em razões estratégicas. Uma dessas razões era, presumivelmente, proteger os campos de petróleo do Chade e fazer a fronteira com a RCA segura para os diversos interesses, inclusive econômicos, do Chade. Não tivesse Patassé, acertadamente, rejeitado Bozizé, seu governo poderia ter sobrevivido para além do golpe militar de 2003. Ele também poderia ter organizado com sucesso outra eleição além da realizada em 1999, garantindo uma transferência pacífica de poder e a consolidação da democracia no país. Incapaz de suportar os incessantes ataques armados do grupo rebelde de Bozizé, os homens de Patassé foram derrotados após serem dominados pelos seguidores de Bozizé, estes com a ajuda dos chadianos. O palácio presidencial passou a ser controlado por Bozizé quando o Presidente Patassé estava em uma cúpula da Comunidade dos Estados do Sahel-Saara (CEN-SAD) no Níger (Mehler 2009). Após seu retorno, o presidente foi impedido de pousar no aeroporto de seu país, sendo forçado a voar para Camarões e, posteriormente, se deslocando até o Togo, onde se exilou.

Outras motivações que levaram ao crescente ódio para com o governo Patassé incluem a generalizada má gestão e o enriquecimento da elite dominante do país. Houve também a compra direta de membros do parlamento e a exclusão dos grupos anteriormente privilegiados, como os

Yakimas durante o governo de André Kolingba (Mehler de 2009). Estas queixas da população formaram a base para os motins militares de 1996-1997, para as tentativas de golpe de 2001/2002 e para a rebelião bem-sucedida de 2003, que testemunhou a transição de Patassé para Bozizé. O cidadão comum não conseguia entender por que os recursos públicos eram mal administrados e os privilegiados se enriqueciam enquanto que eles próprios não tinham serviços básicos como água e eletricidade. O governo de Patassé não poderia também ter resistido a uma insurreição armada contra ele por causa da política de exclusão e tratamento seletivo que adotou. Tal política colocou muitos grupos do Sul contra os do Norte. Esta foi a primeira vez que alguém do Norte foi o líder do país (Country Profile 2007, 4) e a população da região noroeste, densamente populosa e empobrecida, ansiava por melhorias na região, as quais não pareciam estar próximas.

A parte Norte da RCA, que esperava muito de um presidente que advinha de sua região, desenvolveu dúvidas para com o governo do Patassé. O Presidente teve que criar uma força especial fora do exército regular em uma tentativa de combater as incursões transfronteiriças dos homens de Bozizé no Norte e de grupos armados (*coupeurs de route*). Essa força foi liderada pelo coronel Abdoulaye Miskine, um ex-comandante do Chade. Esta força especial de mercenários era um grupo misturado, com alguns que tinham ligações com o ex-presidente Hissène Habré e outros com Goukouni Queiddeye. Eles cometeram graves atrocidades sobre a população no Norte como foi relatado por organizações de direitos humanos locais (Bauters 2012, 13; War Crimes 2003, 36; Ghura 2004, 14). Opositores do governo, especialmente o coronel Miskine, este que tinha ligações com o Chade, o criticaram por excessos no Norte do país. No entanto, foi uma difícil tarefa resolver os problemas das *coupeurs des routes* e os ataques armados orquestrados por Bozizé e os seus homens por causa das fronteiras porosas da região e os seus inúmeros grupos armados que atuavam para além das fronteiras do Sudão e do Chade, países com um longo histórico de guerras civis. Bozizé se tornou presidente por meio de tomada do poder, mas logo depois ele se deparou com problemas com os seus apoiadores, o que explica por que houve oposição à sua administração, culminando em uma insurgência e posterior derrota.

A insurgência Séléka de dezembro de 2012 a março de 2013

A insurgência *Séléka* de 24 de março de 2013 e a mudança de liderança de François Bozizé para Michel Am Nondroko Djotodia foi devido a vários fatores que datam das negociações de paz com o governo em 2007.

A palavra “*Séléka*” é a palavra em Sango para “união” ou “aliança”, ou seja, uma coalizão de cerca de cinco grupos rebeldes separados que incluem a *Union des forces démocratiques pour le rassemblement* (UFDR), a *Convention des patriots pour la justice et la paix* (CPJP), a *Convention patriotique pour le salut Wa Kodro* (CSPK) e dois outros grupos se juntaram às fileiras da *Séléka*, nomeadamente o *Front démocratique du peuple Centrafricain* (FDPC) e um grupo chadiano chamado de *Front populaire pour le redressement* (FPR). Estes grupos são principalmente do inquieto Nordeste da RCA, uma região geograficamente isolada, historicamente marginalizada e com limitada atuação estatal. Dentro das fileiras da coligação, também se encontravam jihadistas islâmicos do Chade e do Sudão. Combatentes do Exército de Resistência do Senhor (ERS), também se juntaram aos rebeldes *Séléka* no cerco ao governo da RCA (Central African Republic Conflict 2012 to Present; Miles 2013; Vircoulon 2013; Urgent Humanitarian Needs 2013; Looming Food Crisis 2013; *Séléka* Rebels in the Central African Republic 16 May 2013). Antes da derrota do governo de Bozizé, esses grupos receberam o apoio de combatentes armados do vizinho Sudão, conhecidos como *Janjaweed*, que foram acusados de cometer atrocidades contra civis na região de Darfur (Larson 2013).

O caminho para a rebelião *Séléka* é, de fato, um efeito da Guerra Civil na RCA ocorrida entre 2004 e 2007. A guerra começou apenas um ano após Bozizé ter tomado o poder em um golpe militar enquanto o presidente Patassé estava participando de uma cúpula no Níger. Esta guerra começou com uma rebelião organizada pela UFDR no nordeste da RCA liderada por Michel Djotodia. A guerra logo se transformou em um grande conflito onde as forças da UFDR lutaram contra o governo central juntamente com outros grupos rebeldes localizados em outras partes da RCA. Dentre esses outros grupos rebeldes, incluíam-se o *Groupe d'action patriotique pour la liberation de Centrafrique* (GAPLC), o CPJP, *L'Armée populaire pour la restauration de la république et la démocratie* (APRD), o *Mouvements des libérateurs Centrafricains pour la justice* (MLCJ) e a *Front démocratique Centrafricain* (FDC). O ataque combinado ao novo governo de Bozizé destes grupos levou ao deslocamento de milhares de pessoas por aproximadamente três anos (Central African Republic Conflict 2012-Present). Apesar de um acordo de paz entre o governo Bozizé e o CPJP para encerrar com a guerra civil, a violência política continuava, em especial nas regiões leste e central da RCA. Tornou-se evidente que a legitimidade do governo de Bozizé havia sido seriamente desafiada por outros grupos armados que se recusaram a assinar um acordo de paz com o governo. Enquanto o governo não suprimisse esses grupos nem fornecesse a liderança incontestável do país era claro, desde o seu início em 2003, que ele seria condenado ao fracasso no futuro.

A insurgência *Séléka* assumiu uma fase muito combativa em dezembro de 2012. Entre as razões que foram utilizadas pelos grupos rebeldes para realizar a guerra contra o governo central estão o argumento de que não havia solução para o problema dos grupos armados do nordeste da RCA, abusos de direitos humanos, a falta de um programa de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) para os lutadores, bem como um deficiente sistema de segurança no país. O desarmamento dos combatentes havia sido planejado desde os acordos de Libreville em 2007 e 2008, mas nunca foi implementado devido à falta de interesse político do regime Bozizé. Por exemplo, os acordos entre o governo e os grupos rebeldes incluíam apoio financeiro e outras formas de assistência para os insurgentes que depusessem suas armas (Central African Republic Déja-Vu 2008; Urgent Humanitarian Needs 2013; Miles 2013; Boas and Hentz 2013, 2; *Séléka* Central Africa's 24 March 2013; Central African Republic 10 May 2013; Ngoupana 2013).

A liderança *Séléka* também afirmou que eles estavam lutando motivados pela falta de progresso após um acordo de paz que encerrou a Guerra Civil de 2004-2007 (Central African Republic Conflict 2012-Present). Dom. Aguirre Monus, um bispo católico, no entanto argumentou que o principal objetivo da coalizão *Séléka* era derrubar o governo e impor um regime de cunho islâmico. Ele sustentou que a maioria dos membros pertencentes à coalizão eram jihadistas que falavam árabe, matavam, estupravam civis, e saqueavam casas e missões cristãs, não mesquitas (Africa/Central African Republic <http://www.news.va/thepopeapp/>). Embora o bispo visse na *Séléka* um grupo jihadista lutando para impor o Islã na RCA, a coligação era mais complexa em seus objetivos e associações que simplesmente religião. Seja qual for o caso, só o tempo dirá se o argumento do bispo e de outros observadores é verdadeiro. Além disso, apenas 15% da população da RCA é muçulmana (Azikiwe 2013). A maioria da população adere a outros grupos religiosos, nomeadamente ao protestantismo, ao catolicismo e às religiões indígenas. Isso, por si só, foi suficiente para impedir a coligação *Séléka* de impor um Estado teocrático na RCA e, desde a saída de Michel Djotodia, o conflito muçulmano/cristão continuou.

Apesar do argumento da *Séléka* em justificar a insurreição na RCA em 2013, existem opiniões contrárias quanto à sua verdadeira motivação. Por exemplo, de acordo com Alex Vines da *Chatham House* (Instituto com sede em Londres que estuda assuntos internacionais) as ações do *Séléka* foram baseadas puramente em ambição. Ele postula que “eles [os membros da *Séléka*] não têm visão de desenvolvimento para a RCA. É exclusivamente sobre redistribuição do patrimônio roubado do Estado” (*Associated Press*, 01 de abril de 2013). Esse argumento poderia ser apoiado pela atitude das elites

do país. Nenhum membro dessas elites foi acusado de crimes de guerra ou por outros delitos foi assassinado no processo. As mesmas elites que formam Ministros do governo hoje tornar-se-ão rebeldes amanhã, lutando contra o governo e o Estado. Também é difícil explicar a impunidade com que os sucessivos governos privatizaram o Estado e seus recursos para membros de seu grupo étnico ou para uns poucos privilegiados na medida em que, depois de sua derrota, o próximo governo é refém de lealdades étnicas e grupos anteriormente privilegiados. Com a interação complexa de questões, só se pode concordar parcialmente com o argumento de Alex Vine que a coalizão *Séléka* queria participação ou controle completo da redistribuição dos recursos do país, liderando-o.

Havia outras razões para o surgimento da *Séléka* na RCA e a guerra travada sobre o governo de François Bozizé. Por um longo tempo, houve uma falta de governança nas regiões administrativas do Norte (Vakaga e Haute Kotto), as fronteiras permeáveis e contrabando generalizado de armas e outros bens nesta região constituiu um ambiente perfeito para o surgimento da coalizão *Séléka*. Outras queixas das pessoas que levaram a insurgência *Séléka* sobre o governo incluíam a imposição de Bozizé de seus parentes no governo de transição, o rearmamento através da compra de helicópteros, e seu atraso na libertação dos prisioneiros políticos, tal como acordado durante os acordos com a oposição. Militantes *Séléka* também exigiram a retirada das tropas sul-africanas, que foram implantadas em Bangui, em 2012, devido a um acordo entre o governo Sul-Africano e o da RCA. Os rebeldes também foram encorajados pelo fato de que seus companheiros regionais na África Central, durante as conversações de paz Libreville, culpavam Bozizé por encerrar o espaço político e o diálogo com a oposição. Prova disso foi vista no fato de que a força multinacional da CEMAC na RCA (FOMUC) não interveio quando os rebeldes avançaram e assumiram Bangui (Vircoulon 2013; Central African Republic 12 March 2013). Havia, portanto, uma atmosfera de incerteza generalizada, considerando a não aplicação dos Acordos de Libreville com cada parte culpando a outra por não os implementar. A coligação *Séléka* levou vantagem deste e de outras queixas para lançar um ataque sustentado sobre o governo em dezembro 2012, levando a mais um acordo de paz ou de cessar-fogo em 11 de janeiro de 2013.

A forte presença *Séléka* contra o governo de Bozizé a partir do final de novembro 2012 forçou o governo à mesa de negociação, mais uma vez em janeiro de 2013. Este foi mais porque entre dezembro de 2012 e janeiro de 2013, a guerra levou a uma crise alimentar iminente por causa do aumento nos preços, entre outras consequências. Em 11 de Janeiro de 2013, um acordo de cessar-fogo foi assinado em Libreville, Gabão, através da

mediação da CEMAC. Na sequência do acordo, a coalizão *Séléka* anunciou o seu pedido de renúncia de François Bozizé, este que havia decidido nomear um primeiro-ministro da oposição em 18 de janeiro de 2013. Mantendo o acordo, Bozizé nomeou Nicolas Tiangaye como primeiro-ministro em substituição de Faustin-Archange Touadéra. O Líder Sênior *Séléka*, Michel Djotodia tornou-se o ministro da Defesa. Para fazer cumprir o acordo de cessar-fogo, tropas estrangeiras, incluindo as da África do Sul, foram mobilizadas para ajudar a impor o acordo de paz.

Apesar destes compromissos e do envio de tropas estrangeiras para novamente direcionar a RCA no caminho da paz e da estabilidade, o cessar-fogo foi quebrado após seis dias da realização do acordo, com acusações mútuas de desrespeito aos pontos acordados (BBC News 21 de março de 2013). Em março, a *Séléka* retirou Djotodia e outros quatro ministros do governo de transição e pediu a retirada da Força Nacional de Defesa da África do Sul (FNDAS) que estava protegendo Bangui, a capital da RCA. Esta foi uma clara indicação do colapso do acordo de cessar-fogo de janeiro e também um desafio para o governo Bozizé, mesmo tendo a coligação, ainda durante o acordo de cessar-fogo de janeiro de 2013, concordado com seu mandato até as eleições de 2016. Isso também foi um indicativo das desconfianças que surgiram nos quadros da *Séléka*. Alguns comandantes militares da coalizão sentiram que Djotodia tinha apressado a negociação de um acordo com Bozizé favorável a seu interesse, e não segundo os interesses dos combatentes (Vircoulon 2013; Besseling 2013).

A retirada de Djotodia e de outros quatro Ministros da coalizão do governo foi o início de uma guerra de fracasso para o governo de Bozizé e de sucesso para a coalizão rebelde. A conjuntura mudou drasticamente, porém não em favor do governo de Bozizé. A coligação multiplicou seus ataques às cidades principais e trouxe-as sob seu controle. Bangui, a capital da RCA, finalmente se rendeu em 24 de março de 2013 e o presidente Bozizé fugiu para o Camarões. Mais tarde naquele dia, Michel Djotodia declarou-se presidente do país, sendo a Constituição suspensa e a Assembleia Nacional dissolvida. Djotodia comprometeu-se a respeitar o acordo de paz que foi assinado no início de 2013. Anteriormente, ele havia declarado que iria governar o país por três anos e, posteriormente, organizar eleições. Após o golpe, as fronteiras da RCA foram fechadas para os países vizinhos. O governo de Djotodia foi condenado pelos Estados membros da CEMAC (*Global Times* 2013), entretanto, paradoxalmente, anunciou a formação de um Conselho de Transição inclusivo e a realização de eleições em 18 meses, e não três anos, como previsto por Djotodia. A eventual criação de um Parlamento de transição de 105 membros e a eleição de Djotodia (que já havia se declarado presidente anteriormente) como o único candidato, levou

ao reconhecimento tácito do governo por líderes africanos. Djotodia foi o primeiro presidente da RCA advindo da remota, negligenciada e grande região Nordeste do país.

Interessado em impor sua autoridade no país após a queda do governo de Bozizé, o novo líder militar da RCA, em 31 de março de 2013, nomeou um governo. Este governo consistia de nove membros da *Séléka*. Havia oito representantes de partidos que se opuseram a Bozizé, enquanto ele estava no cargo e outro membro do governo era associado ao governo Bozizé. Dezesesseis posições foram reservadas para os representantes da sociedade civil, mas a oposição ao governo *Séléka* argumentou que estes eram, em verdade, aliados da *Séléka* disfarçados (Central African Republic Conflict 2012-Present). O governo de Michel Djotodia encontrou uma miríade de problemas no país, um cenário de instabilidade incontornável, que explica porque, juntamente com a pressão da CEEAC e da França, seu governo foi obrigado a renunciar. A partida de Djotodia em 10 de janeiro 2014 não diminuiu o conflito na RCA. Ao contrário, ela exacerbou a disputa entre a maioria muçulmana *Séléka* e grupos cristãos *anti-Balaka*. Isto ocorre, em parte, porque se durante o reinado de Djotodia muitos cristãos foram perseguidos, quando da ascensão de Samba-Panza, estes passaram a retaliar seus antigos opressores (*Deutsche Welle* 2014; *Global Post* 2014; Handy 2014; Krumova 2014; Neill 2014; Ottaro 2014).

Logo após a coalizão *Séléka* assumir a liderança da RCA, seus combatentes iniciaram um ciclo de execução de adversários, estupros em massa e pilhagem de casas. Eles também recrutaram crianças e sequestraram pessoas vulneráveis. Os combatentes visavam, particularmente, membros da FACA e, em plena luz do dia, muitas mortes ocorreram nas áreas urbanas. Comandantes da coalizão pareciam incapazes de manter a disciplina dentro das fileiras dos combatentes da *Séléka* (Ngoupana 30 March 2013; Ngoupana 16 April 2013; *Vatican Radio* 16 May 2013; *Reuters* 10 May 2013). Ao contrário do que estabelece o Processo de Kimberley, que faz com que a origem do diamante vendido no mercado mundial seja feita conhecida, elementos da *Séléka* foram profundamente intensificando seu controle sobre a lucrativa indústria de diamantes e estavam vendendo algumas das pedras de forma ilegal (Larson 2013; *Séléka Rebels Gain Control* 11 May 2013).

Em meio à indignação contra os excessos dos combatentes *Séléka*, Djotodia criou uma Comissão Nacional de Inquérito para investigar e informar sobre crimes e abusos dos direitos humanos cometidos na RCA desde 2002, incluindo não só o regime de Patassé mas também o de Bozizé (*Reuters* 10 de maio de 2013). Isto pode ser considerado como uma abordagem evasiva aos abusos flagrantes dos direitos humanos das forças da coligação desde março de 2013. O estabelecimento da Comissão

pelo governo liderado por Djotodia foi uma forma de ganhar tempo e deixar o assunto assentar. Isto poderia ter sido possível se esta comissão tivesse conseguido garantir sua autoridade sobre as instituições do Estado. Também foi difícil para uma coalizão de forças com diversas agendas trabalhar de modo coerente, porque cada um deles queria reposicionar-se no processo de tomada de decisão do país.

Outros problemas sociais que emergiram da insurgência *Séléka* na RCA incluem a precariedade nos serviços de saúde para a população e a desnutrição. Isso foi por causa da insegurança alimentar, do aumento dos preços dos já escassos alimentos, da escassez de água limpa e potável. Durante o período de tensão em Bangui, em abril de 2013, apenas dois hospitais estavam funcionando. Escolas foram fechadas em todo o país e os funcionários públicos não poderiam voltar a trabalhar. O encerramento das fronteiras do país pelo novo governo teve um efeito devastador sobre as pessoas, visto que porque os bens não puderam ser importados a partir do porto de Douala, nos Camarões. Douala é o principal porto de exportação e importação da RCA. Um mês após o golpe de Estado militar na RCA, os serviços de moto táxi e motoristas de ônibus entraram em greve por causa da insegurança, extorsão e violência contra eles (África/África Central Fides.org). Estes foram alguns dos sinais que indicavam os enormes desafios que aguardava o governo liderado pela *Séléka*. Estes e outros desafios explicam porque ainda há questões pendentes na RCA, que deveriam ser resolvidos pelo governo de Catherine Samba-Panza, sucessora de Michel Djotodia.

Questões pendentes e o futuro da RCA

Se alguém acompanha os argumentos que foram apresentados pelos combatentes *Séléka* para justificar a insurreição armada contra o governo de Bozizé, ou aqueles apresentados por Catherine Samba-Panza de que ainda há grave instabilidade sócio-política na RCA, não há necessidade de repensar o futuro da RCA. O ano de 2013 terminou com saldo negativo para a RCA, este indicado durante a Sexta Cúpula de Chefes de Estado e de Governos da CEEAC (realizada no Chade de 8 a 11 de janeiro de 2014), quando houve pressão sobre Michel Djotodia e o Primeiro-ministro Nicolas Tiangaye à demitirem-se (*Global Post* 2014; Handy 2014). O controle do poder na RCA foi para as mãos de Catherine Samba-Panza no final de janeiro de 2014. Apesar disso, a situação da segurança permanece frágil, com ex-rebeldes indisciplinados e descontentes circulando pela capital e cidades menores à noite, saqueando, estuprando e matando impunemente. Tais questões são agravadas pelo fato de que as pessoas com nomes que soam islâmicos pagam mais em bloqueios de estradas construídos nas

regiões Sul e Oeste do país. Pessoas do Nordeste da RCA tem encontrado cada vez mais dificuldade para obter documentos de identidade nacionais, o que é frustrante (Krumova 2014). Outro desafio grave de segurança para o governo de transição de Samba-Panza é a passividade das forças armadas e da polícia em face da violência, que culminou na frustração e no ressentimento da população. As preocupações de que elementos anti-*balaka* estão se infiltrando no exército são más notícias, porque isso irá polarizar ainda mais a situação de segurança no país. Armas também continuam a circular, criando o medo e a tensão entre os grupos beligerantes (Chignac 2014).

A partir de 2013, crianças-soldados percorreram as ruas e comunidades e viveram em constante estado de desconfiança e com um sentimento de vingança por causa de mágoas passadas (CAR Chaos 2013). As forças *Séléka* continuaram a perseguir e eliminar antigos membros da FACA, com base em suas preparações com relação ao retorno do ex-presidente François Bozizé (Briefing 2013). Isso pode ter sido reforçado pelos ataques a Bangui no início de dezembro de 2013 por milícias e outros homens armados leais a Bozizé. O ataque resultou na morte de centenas de pessoas a tiros, por ataques de facão e por apedrejamento (Hussain 2013). O vácuo na segurança da administração, causado pela fuga das tropas restantes da FACA, da polícia, da *gendarmérie*, bem como das autoridades jurídicas e civis, contribuiu para o acerto de contas e impunidade aos membros *Séléka* liderados por Michel Djotodia.

Portanto, quando Catherine Samba-Panza foi eleita em 20 de janeiro de 2014, ela herdou uma complexa situação de insegurança que se mantém até os dias atuais. Atualmente, os combatentes anti-*balaka* se compõem de pessoas de áreas rurais. Eles carregam consigo armas tradicionais e caseiras e usam os *grigris* (amuletos mágicos), convencidos de que estes os tornarão invisíveis e à prova de balas e mísseis. A maioria deles são adolescentes analfabetos, cujas famílias foram mortas e suas aldeias queimadas pelos combatentes *Séléka*. Durante a insurreição *Séléka*, eles perderam praticamente tudo e estão em Bangui em busca de vingança. Além do ataque aos membros do *Séléka*, tais combatentes os querem desarmados e os chamam de “árabes” (Vircoulon and Lesueur 2014; Katz 2014). Este é apenas uma das muitas violações dos direitos humanos no país.

Dentre outros problemas que comprometeram um governo funcional na RCA incluem o desarmamento, a desmobilização e a reintegração dos combatentes *Séléka* e ex-FACA. A coesão que existia dentro das fileiras da coalizão *Séléka* antes da derrubada do ex-presidente se dissipou e hoje existem grupos rivais, mesmo após a saída de Djotodia, que procuram continuar a controlar os assuntos da RCA. A *Séléka* está

fragmentada porque suas forças irregulares foram acusadas de criar um exército paralelo e uma força policial em áreas sob seu controle. Vários de seus porta-vozes têm apelado repetidamente para a partição da RCA em dois estados, um Estado muçulmano e outro cristão. A preocupação também é decorrente da criação de uma nova milícia, a Organização da Resistência Muçulmana Centro Africana (*Organisation of the Central African Muslim Resistance* - ORMC), que foi criada por um dos ex-assessores de Djotodia (Neill 2014). Estes desenvolvimentos não são destinados a encontrar uma solução duradoura para a insegurança na RCA, mas para consolidar posições e continuar a pilhagem de recursos estatais em meio ao caos. As fissuras visíveis no grupo *Séléka* alargaram-se e cada um dos movimentos dentro da coalizão está lutando, aproximadamente, como uma unidade independente. A própria tensão entre partidários de Bozizé, de Djotodia e do que resta do exército nacional tem apenas alimentado o conflito cristão-muçulmano, levando a mortes, a destruição e ao deslocamento de pessoas dentro de seu próprio país (Vircoulon e Lesueur 2014).

Em Bangui, mais de 40.000 pessoas estão abrigadas em torno do aeroporto da cidade, onde os franceses estabeleceram uma base desde 2002. A Anistia Internacional documentou muitos desses problemas que têm dificultado até mesmo a assistência humanitária às pessoas necessitadas (Briefing, 2013; Moshiri 2013). O pior de tudo é que fica claro que o país não tem um governo funcional, embora o poder tenha mudado de Michel Djotodia para Catherine Samba-Panza desde janeiro de 2014. Isto foi adequadamente observado por Mossiter (2014), este que descreveu o governo como sendo incapaz de controlar a totalidade do país. Esta situação precária, que começou com a derrubada de Bozizé, fez o Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, argumentar que “o governo de transição não está funcionando corretamente” (Kelemen 2013).

A questão da legitimidade e do nepotismo continua a ser um problema sério na luta para trazer a paz à RCA. Embora em sua eleição Samba-Panza tenha sido amplamente aclamada por sua personalidade forte, entre outros fatores, ela tem sido criticada por algumas de suas ações. Samba-Panza foi acusada, com ou sem razão, pela nomeação de amigos como Ministros. Sua filha é vista como sendo a Diretora de Gabinete (Mossiter 2014). A presidente reconheceu que sua decisão de nomear a maioria dos Ministros de sua própria Região Leste culminou em certo ressentimento no país (Chignac 2014). Ex-presidentes como André Kolingba, Ange Félix Patassé e Bozizé foram igualmente acusados de nepotismo e favorecimento, e, juntamente com outras críticas, tiveram suas administrações interrompidas. O futuro do país, que a própria Samba-Panza reconhece, depende de uma verdadeira reconciliação nacional, entretanto como isso poderia ser realizado se

pessoas que cometeram atos repreensíveis não são perdoadas, mas sim punidas, como afirmado claramente por Catherine Samba-Panza na mesma entrevista que ela concedeu.

Os problemas da RCA que são indicadores de questões não resolvidas têm sua base na história do país. Desde a independência, muitas das leis que foram promulgadas não são devidamente aplicadas pelos líderes. Dignitários de alto nível desrespeitam as regras, sentindo os acima da lei. Embora desde a independência o país tenha conhecido conflito político interno, foi a partir dos anos finais de 1970 que a disputa entre facções se tornou visível. O Estado por um longo tempo tem sido incapaz de garantir a segurança dos seus cidadãos ou de suas fronteiras, e grupos armados se movem e agem livremente através da fronteira. Devido aos numerosos conflitos no país, mais de 103.153 pessoas foram deslocadas internamente até 2011. É um ditado comum no país que “o Estado para no PK 12”, que indica que o alcance e o controle oficial do governo não ultrapassam 12 km de raio em torno de Bangui, capital da RCA. Isto levou ao surgimento de estruturas paralelas que substituem as frágeis instituições do Estado em diferentes partes do país (Zafar and Kubota 2003; Unicef Central African Republic 2009; Frère 2010, 3-10; Central African Republic November 2011; Bauters 2012) e na Bangui de hoje. Mais uma vez, na RCA, os governantes de hoje são os rebeldes de ontem e os ex-membros do círculo íntimo que caiu em desgraça, fogem e se juntam a movimentos rebeldes. Ficou claro desde o início que a coalizão *Séléka* não poderia resolver os problemas da RCA quando os grupos que constituem esta coligação tinham diferentes agendas. Atualmente, depois de Djotodia, esses grupos estão se fragmentando e agravando a situação, já precária, da segurança do país vizinho, Camarões.

Outra questão não acabada na evolução política da RCA são as diferenças que existiram ao longo dos anos entre a FACA (uma força pequena e ineficaz e composta de várias facções que muitas vezes percebem uns aos outros como rivais), a Guarda Presidencial (sendo a mais conhecida) e a *Gendarmerie* (que opera por conta própria). Em verdade, ao invés de complementar o exército, a *Gendarmerie*, historicamente, tem competido com ele ou com outras agências de segurança do governo. Tudo isso pela confiança do presidente e pelo suporte para a exclusão dos outros. Desde sua criação, logo após a independência, a *Gendarmerie* às vezes tem funcionado de forma independente e em outros momentos servindo o chefe do Estado Maior das forças armadas (Berman and Lombard 2008, 15; Bauters 2012, 24). Tal situação é agravada pela proliferação de grupos de autodefesa. Sempre que há uma mudança de governo, os militares são afetados.

Na presente circunstância, os combatentes *Séléka* e anti-*balaka* estão restritos ao campo de batalha e isso tem um impacto sobre o sistema

de segurança da RCA. Ex-soldados FACA e outros que servem o governo de Bozizé foram eliminados ou forçados a fugir. Tal problema é muito grave porque a segurança do país não pode ser etnicizada (como foi feito por Kolingba, Patassé e Bozizé) nem alterada à vontade por aqueles que tomaram o poder à força. Logo após a *Séléka* ter assumido o controle de Bangui, seus membros começaram a atacar e matar combatentes regulares. O problema para o governo é como desmobilizar e reintegrar ex-combatentes e ex-forças regulares do país. Esta foi uma das razões que levaram ao ataque ao governo de Bozizé, e isso pode ser desafiador ao novo governo de Catherine Samba-Panza, especialmente por causa da contínua luta entre as forças concorrentes. Embora ela tenha prometido durante sua cerimônia de posse “salvaguardar a paz, reforçar a unidade nacional, garantir o bem-estar do povo centro-africano, e cumprir conscientemente o meu trabalho sem considerações étnicas, regionais ou religiosas” (*Global Post* 2014; *The Guardian* 2014), evidências apontam para uma situação diferente, mais complexa do que antes.

O fato do *Séléka* ser uma coalizão de grupos de dentro e fora da RCA é um problema e é provável que isso venha a ser uma fonte de desacordo entre as lideranças no futuro. A experiência mostra que a tomada de poder de Bozizé ocorreu graças ao apoio de forças rebeldes do Chade. Quando ele assumiu o controle do Estado, ele fez uso de combatentes chadianos em sua segurança. Mal tinha tomado o governo, a Guerra Civil de 2004 a 2007 eclodiu. Muitos dos ex-combatentes estavam insatisfeitos com a remuneração paga por terem escolhido lutarem contra o governo. Durante as negociações entre o governo e os rebeldes, a questão do desarmamento, desmobilização e reintegração tornou-se um assunto delicado. Como as pessoas poderiam ser desarmadas, desmobilizadas e reintegradas quando não havia garantias de que isso ocorresse? Os grupos armados que lutaram contra o governo acusaram-no de não fazer isso acontecer. Continua a ser um problema, hoje o surgimento de diferentes facções anti-*balaka* e a tendência *Séléka* de excluir o outro da tomada de decisão da RCA.

Estes problemas nos últimos meses de 2013 resultaram na intervenção de diferentes atores. A França aumentou suas tropas no país para fornecer “o mínimo de segurança para permitir que uma intervenção humanitária seja posta em prática” (*French Troops* 2013). Há também uma força multinacional que seria liderada pela União Africana (UA) para ajudar na restauração da paz e na reconstrução das instituições da RCA. Os Estados Unidos autorizaram até 100 milhões de dólares em apoio das forças da UA na região. Além de auxiliar no transporte, via helicóptero, de forças do Burundi até as forças multinacionais na RCA. Apelações foram feitas para a União Europeia e o Conselho de Segurança da ONU a agir rápido

para conter a onda de uma catástrofe na RCA (Pellerin 2013; Kelemen 2013). Atualmente, milhares de tropas estão na RCA sob a coordenação do MISCA, mas apesar de sua presença, o conflito continua no país. Um número maior de tropas é necessário para atuação nas áreas mais instáveis.

A formação de um governo depois de uma insurgência dá-se através de acordos e desacordos dentro dos beligerantes e outras forças ansiosas para participar do governo. Na sequência da tomada do controle militar em março de 2013 e da formação do governo de transição, já existem vozes discordantes condenando a distribuição de cargos. Muitos interpretaram o governo como um regime Séléka opressivo de exclusão de outros. Eles também estão criticando o governo de Catherine Samba-Panza por não ser inclusivo o suficiente para restabelecer a paz e a união do país. Outras vozes argumentaram que a tentativa de expandir a partilha do poder (*Power-sharing*) pode realmente aumentar a instabilidade no Estado (Bekoe 2013). Apreensões foram também expressas contra Djotodia, acusando-o de querer transformar a RCA em um estado islâmico. O mesmo pode ser dito da presidenta cristã Samba-Panza, entretanto, como o governo responderá a ela, bem como seus Ministros servirão a população, determinarão as resposta a sua administração. A responsabilidade recai, portanto, sobre esses ministros e a todo o gabinete, sendo eles responsáveis por subjugar os interesses sectários e servirem o país com o objetivo de trazer paz e estabilidade duradouras, trabalhando com a UA e com a Comunidade Internacional.

A saída para alguns dos problemas da RCA é evitar que os políticos descontentes usem de grupos armados recém-formados e que abordem queixas locais para se relançarem na cena política, e que o país desenvolva instituições democráticas funcionáveis. Há também necessidade de abordar queixas locais e desenvolver a confiança nos representantes eleitos pelo povo durante a restauração de sua dignidade. É também importante, para Catherine Samba-Panza, aprender com os erros dos líderes anteriores e depois forjar novas interações com a elite política existente para apaziguar diferentes interesses étnicos e reunir a população para reconstruir um país destruído por muitos anos de insurreições. Samba-Panza reconheceu isso quando apelou a toda população para ajudá-la a reconstruir o país. Discursar para si mesmo, sem ação concreta, não irá resolver o problema. Bekoe (2013) argumenta que se algumas destas questões forem consideradas, afastaria um golpe, o autor também sugere que uma parceria crítica é necessária com a cidadania para inspirar confiança e apoio. Tal possibilidade se torna realizável através de séria reforma conciliatória e do desarmamento, que é, no entanto, um problema, visto que o Estado é incapaz de fazer sentir a sua presença em todos os recantos do país. Com base nas fontes de

instabilidade, o governo da RCA deve realmente se envolver em relações bilaterais significativas com países vizinhos para lidar com os problemas dos refugiados e outros grupos insurgentes. Isso pode ser mutuamente benéfico se estabelecer a paz e tentar ajudar estes países a resolver seus problemas, visto que, por extensão, ele vai lidar com alguns dos problemas complexos associados à instabilidade nestes países vizinhos. Em suma, será também uma maneira de resolver alguns dos problemas da RCA.

Conclusão

Neste estudo procurou-se mostrar que alguns países da África subsaariana têm uma história de insurgência ou agitação civil que tem sido resultado de fatores internos e externos. Exemplos destes países foram destacados. Embora alguns desses tenham tentado resolver tais problemas, outros ainda estão envolvidos em revoltas, tornando-os próximos aos *Failed States*. A África Central, região em que a RCA pertence, teve sua própria quota de tais problemas e têm sido uma fonte de insegurança e desestabilização não só dentro, mas também entre os países da região.

As raízes históricas da insurgência na RCA foram traçadas neste estudo. A instabilidade política e conflitos internos no país foram introduzidos pelos franceses e os comerciantes árabes de escravos na região antes da colonização do território pelos franceses. Grupos foram lançados uns contra outros e o desenvolvimento foi desigual, levando a problemas para o país quando alcançada a independência política em agosto de 1960. A centralização da administração nas mãos de uma pequena elite seguiu a independência do território. Os líderes etnicizaram o aparelho do Estado, com exclusão de outros indivíduos competentes pertencentes a outros grupos étnicos. O resultado foi constantes golpes militares e os problemas do país permaneceram insolúveis por sucessivos regimes na RCA. As queixas do povo acumularam e transbordaram sempre que havia uma oportunidade no âmbito dos respectivos governos que governaram a RCA, especialmente a partir do final dos anos 1970. A insurgência de 2012-2013, que levou à derrubada do governo de Bozizé, como também de regimes anteriores, estava enraizada na história da criação e gestão da RCA. Michel Djotodia, em um cenário de grande instabilidade existente na RCA, acabou fugindo para o Benin, país de onde assiste a situação dramática de seu país natal.

O estudo discutiu os acontecimentos que levaram à captura de poder pela *Séléka* na RCA. Vários fatores foram responsáveis pela rebelião contra o governo, que tinha a sua base nas promessas não cumpridas do

governo Bozizé, na não observância dos acordos de Libreville, entre outros. Embora na sequência de um acordo de cessar-fogo em janeiro de 2013, que contou com a participação da *Séléka* no governo de transição, eles logo se retiraram do governo em março de 2013 e, já em 24 deste mesmo mês, haviam tomado o poder. Examinamos o contexto em que o governo *Séléka* assumiu o poder e mostrou que ainda há muitas questões não resolvidas na RCA que o governo de Catherine Samba-Panza deve, verdadeiramente, abordar para que o país possa avançar para o caminho da paz, estabilidade, unidade nacional e integração. Deve haver uma tentativa sustentada e comprometida de diagnosticar os problemas dos regimes anteriores do país com vistas à criação de instituições confiáveis e a conduzir uma eleição decente em fevereiro do próximo ano. Qualquer solução inferior a isso pode ser considerada como fadada ao fracasso uma vez que dará bases para a insurgência e insegurança, que são as marcas registradas na RCA na atualidade.

REFERÊNCIAS

- Africa/Central Africa-A Month after the Conquest of Bangui Rebels Continue to Vex the Population. Fides.org.
- Africa/Central African Republic. “Seleka consists largely of jihadists, our Situation is Similar to that of Mali” Says the Bishop of Bangassou. <http://www.news.va/thepopeapp/>
- Alusala, Nelson. 2007. “Armed Conflict and Disarmament: Selected Central African Case Studies”. *ISS Monographs Series* (129) March.
- “A Widening War around Sudan: The Proliferation of Armed Groups in the Central African Republic”, *Sudan Issue Brief* (5), January 2007.
- Ayike, Margaret. 2005. “Protection against Human Rights Abuses in the Central African Sub-Region: The Case of Children.” In *Central Africa: Crises, Reform and Reconstruction* edited by E.S.D. Fomin and John W. Forje (eds.), 189-209. Dakar: CODESRIA.
- Azikiwe, Abayomi. 2013. “Seleka Rebels form New Government in the Central African Republic.”, *Global Research*, 1 April.
- Bangui Fighting between Seleka and Residents ‘Kills 17’. *BBC News*,

30 March 2013.

Bangui Fighting between Seleka and Residents ‘Kills 17.’ *BBC News Africa*, 15 April 2013.

Bassell, Sarah and Kelly Campbell. 2008. Toward Resolving Chad’s Interlocking Conflicts USIPEACE Briefing.

Bauters, Jasper. 2012. A Taxonomy of Non-State Armed Actors in the Central African Republic. Interns and Volunteers Series, Antwerp.

Bekoe, Dorina. 2013. “Coups Proofing: Lessons from the Region for the Central African Republic.” *Africa Watch* 1, June 6.

Berman, Eric G. and Louisa N. Lombard. 2008. The Central African Republic and Small Arms A Regional Tinderbox. Geneva: Small Arms Survey, Graduate School of International and Development Studies.

Besseling, Robert. 2013. CAR: Where Now for the Seleka Rebel Insurgency? *Think Africa Press*, 14 January.

Bøas, Morten and James J. Hentz. 2013. “African Security in 2013: A Year of Dis-equilibrium?”. Norwegian Peacebuilding Resource Centre Report, April.

“Briefing: Crisis in the Central African Republic”, *Conciliation Resources*, August 2013.

“Central African Republic: A State of Silent Crisis”, *Medicins sans Frontieres*, November 2011.

“CAR Chaos Escalates far Beyond Capital”, *Aljazeera*, 17 December 2013.

“Central African Republic: Catherine Samba-Panza Sworn in as CAR Interim President.” <http://www.theguardian.com/world/2014/jan/23/catherine-samba-panza-sworn-in-central-african-republic>, 14 June 2014.

Central African Republic Conflict (2012-Present).

Central African Republic Country Level Information.

Central African Republic Déjà-Vu Peace (Dis)agreements that are Detrimental to Victims. International Federation for Human Rights No. 513a, December 2008.

“Central African Republic’s Seleka Leader to Attend N’Djamena Summit”, *Global Times*, 2013.

- “Central African Republic Seleka Rebels Seize Bangassou.”, *BBC News*, 12 March 2013.
- “Central African Republic Seleka Rebels “Seize” Towns”, *BBC News*, 21 March 2013.
- Chignac, Francois. 2014. “CAR President: Those Who Committed Reprehensible Acts Will Answer for them.” <http://www.euronews.com/2014/02/11/central-african-republic-president-samba-panza-those-who-committed-/>, 16 June 2014.
- Cilliers, Jakkie and Julia Schünemann. 2013. “The Future of Intrastate Conflict in Africa: More Violence or Greater Peace?” *Institute for Security Studies Paper* 246 May.
- Country Profile Central African Republic.
- Country Profile 2007 Central African Republic. London: The Economist Intelligence Unit.
- Crisis-Hit Central African Republic Elects First Female Interim President. <http://www.globalpost.com/dispatch/news/regions/africa/140120/crisis-hit-car-gets-first-female-interim-president>, 14 June 2014.
- Debos, Marielle. 2008. “Fluid Loyalties in a Regional Crisis: Chadian ‘Ex-Liberators’ in the Central African Republic.”, *African Affairs*, 1-17.
- De Maio, Jennifer L. 2010. “Is War Contagious: The Transnationalisation of Conflict in Darfur.”, *African Studies Quarterly* 11, (4): 25-44.
- Fomin, E.S.D. 2005. “Traumas, Memories and ‘Modern’ Politics in Central Africa.” In *Central Africa: Crises, Reform and Reconstruction* edited by E.S.D. Fomin and John W. Forje (eds.), 157-174. Dakar: CODESRIA.
- Forje, John W. 2005. “Rethinking Political Will and Empowerment as Missing Dimensions in Post-Conflict Reform and Reconstruction in the Central African Sub-Region.” In *Central Africa: Crises, Reform and Reconstruction* edited by E.S.D. Fomin and John W. Forje (eds.), 223-240. Dakar: CODESRIA.
- “French Troop Reinforcements Arrive in Central African Republic”, *The Telegraph*, 21 December, 2013.
- Frère, Marie-Soleil. 2010. “The Media and Elections in Post-Conflict Central African Countries.” Paper on Conference on Election Processes, Liberation Movements and Democratic Change in Africa, Maputo, April 8-11.
- “From Mayor to Interim President of CAR: A Portrait of Catherine Samba-Panza”, <http://www.dw.de/from-mayor-to-interim-president-of-car-a-portrait-of-catherine-samba-panza/a-17376200>, 16 June 2014.
- Ghura, Dhaneshwar and Benoît Mercereau. 2004. “Political Instability

- and Growth: The Central African Republic”, *IMF Working Paper WP/04/80*.
- Handy, Simon P. Alain. 2014. “Catherine Samba-Panza: New Hope for Central African Republic?” <http://www.adjazeera.com/indepth/opinion/2014/01/catherine-samba-panza-new-hope-201412265942549291.html>, 16 June 2014.
- Hoslag, Jonathan. 2011. “China and the Coups: Coping with Political Instability in Africa.”, *African Affairs*, 1-20.
- Howe, Herbert M. 2001. Excepted from *Ambiguous Order: Military Forces in African States*, 1-27. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Hussain, Misha. 2013. “Central African Republic Violence Unabated Despite French African Military Presence”, *AllAfrica Global Media*, 19 December.
- IFAD’s Participation in the Debt Initiative for Heavily Indebted Poor Countries: Proposals for the Central African Republic and the Republic of Liberia and the 2008 Progress Report Executive Board-Ninety-Fifth Session Rome, 15-17 December, 2008.
- “Internal Displacement in Central African Republic: A Protection Crisis”. Norwegian Refugee Council, Internal Displacement Monitoring Centre, 26 January 2007.
- Joseph, Richard. 2012. *Insecurity and Counter-Insurgency in Africa*. The Brookings Institution, Africa Growth Initiative, 23-25.
- Katz, Andrew. 2014. “Meet Catherine Samba-Panza, Central African Republic’s New Interim President.” <http://world.time.com/2014/01/23/meet-catherine-samba-panza-central-african-republics-new-interim-president/>, 16 June 2014.
- Kelemen, Michele. 2013. “US Envoy: Time for Intervention in Central African Republic.” NPR, 18 December.
- Krumova, Kremena. 2014. “Ending Central African Republic’s Ethnic Violence: Can Interim President Catherine Samba-Panza Bring Peace?” <http://www.thepochtimes.com/n3/498256-ending-central-african-republics-ethnic-violence/>, 16 June 2016.
- Larson, Krista. 2013. “In Central African Republic, Diamonds are Seleka Best Friend.”, *Huff Post*, 14 May.
- Lenoir, Francois. 2014. “Central African Republic’s Interim President Catherine Samba-Panza holds a News Conference during an European Union (EU)-Africa Summit in Brussels April 3 2014”, <http://www.reuters.com/article/2014/05/06/us-centralafrica-politics-idUSBREA450PS20140506>, 14 June 2014.

- “Looming Food Crisis in the Central African Republic”. *IRIN*, 22 February 2013.
- Marchal, Roland. 2009. « Aux Marges du Monde en Afrique Centrale.... » *Les Etudes du CERI* (153-154), March.
- Mehler, Andreas. 2009. “Reshaping Political Space: The Impact of Armed Insurgency in Central African Republic.” Prepared for the III European Conference on African Studies, Leipzig, June, 2009.
- Miles, Tom. 2013. “Insurgency Threatens Food Crisis in Central African Republic. World Food Programme”, *Reuters*, 15 February.
- Moshiri, Nazanine. 2013. “Humanitarian Crisis Looms in CAR Capital.”, *Aljazeera*, 13 December.
- Multidisciplinary Mission to the Central African Republic (CAR): A Tragedy in the Making? 4-11 November 2006.
- Mwanasali, Musifiku. 1999. “Politics and Security in Central Africa.”, *African Journal of Political Science* 4 (2): 89-105.
- N’Ddiaye, Boubacar. 2007. “Beyond Demobilisation: Challenges and Opportunities for Security Sector Reform in the Central African Republic”, *The World Bank, Working Paper* (2), May.
- Neill, Ucko Hanna. 2014. “CAR Seleka Regroups: UN Deployment Can’t come Soon Enough.” <http://africajournalismtheworld.com/tag/catherine-samba-panza/>, 14 June 2014.
- Ngoupana, Paul-Martin. 2013. “Central African Republic’s Ex-Rebels went on Rampage: Rights Group.”, *Reuters*, 30 March.
- Ngoupana, Paul-Martin. 2013. “Ex-Rebel Launch Reprisals in Central African Republic Capital.”, *Reuters*, 16 April.
- Ngoupana, Paul-Martin. 2013. “France Sends Troops to Central African Republic to Stem Rebel Insurgency.”, *Reuters*, 23 March.
- Nossiter, Adam. 2014. “In Troubled States, New Governments with the same Old Problems.” <http://www.nytimes.com/2014/04/02/world/africa/in-troubled-states-new-governments-with-the-same-old-problems.html?r=0>, 16 June 2014.
- “Organised Crime and Instability in Central Africa: A Threat Assessment”. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2011.
- Ottaro, Allen. 2014. “An Interview with Father Paterné Mombe, SJ, Coordinator of the African Jesuit AIDS Network, about the Situation in the Troubled African Country.” <http://www.catholicworldreport.com/Item/3040/crisis-and-need-in-the-central-african-republic.aspx>, 14 June 2014.

- Pellerin, Cheryl. 2013. "Pentagon Continues to Ferry Troops, Equipment to Central African Republic." US Department of Defense, 16 December.
- Polity IV Country Report 2010: Central African Republic.
- "Séléka, Central Africa's Motley Rebel Coalition." *Global Post*, 24 March 2013.
- Séléka Rebels Gain Control of Central African Republic's Diamond Industry, 11 May 2013.
- "Séléka Rebels in the Central African Republic go on Rampage". *Vatican Radio*, 16 May 2013.
- Spittaels, Steven and Filip Hilgert. 2009. "Mapping Conflict Motives: Central African Republic." *IPIS Antwerp*.
- Sudan Issue Brief: Human Security Baseline Assessment, No. 5, 2007.
- Taylor, Ian. 2005. "Conflict and Violence in Central Africa: The Political Economy behind Internal and External Networks in Fomenting War in the Sub-Region." In *Central Africa: Crises, Reform and Reconstruction* edited by E.S.D. Fomin and John W. Forje (eds.), 241-258. Dakar: CODESRIA.
- The Failed States Index 2007. The Fund for Peace and Foreign Policy Magazine. http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3865, July/August.
- Unicef Central African Republic Monthly Report February 2009.
- "UN: Central African Republic Security Deteriorating.", *VOA News*, 16 April 2013.
- "Urgent Humanitarian Needs in Post-Coup Central African Republic", *IRIN*, 4 April 2013.
- Vircoulon, Thierry. 2013. "Failure Has Many Fathers: The Coup in the Central African Republic.", *Africa Think Press*, 28 March.
- Vircoulon, Thierry and Thibaud Lesueur. 2014. "Central African Republic: The Third Government in Thirteen Months Get under Way." <http://www.crisisgroupblogs.org/africanpeacebuilding/2014/01/21/central-african-republic-the-third-gov't-in-thirteen-months-gets-under-way/>, 16 June 2014.
- "War Crimes in the Central African Republic: When the Elephants Fight, the Grass Suffers.", *International Federation for Human Rights* (355), February 2003.
- Zafar, Ali and Keika Kubota. 2003. "Regional Integration in Central Africa: Key Issues". *Africa Region Working Paper Series* (52), June.

RESUMO

O estudo centra-se nas raízes históricas da insurgência *Séléka* na República Centro Africana (RCA), de dezembro de 2012 a março de 2013, período que culminou com a derrubada de Francois Bozizé, a tomada do poder pela união (ou coalizão) *Séléka*, liderada pelo líder Michel Am Nondroko Djotodia e, posteriormente, por Catherine Samba-Panza. As raízes dessa insurgência e instabilidade são traçadas desde a administração francesa na África Equatorial. O estudo analisa especificamente a dinâmica interna que contribuiu para essa insurgência, bem como as consequências para a paz e a estabilidade do país. Os dados utilizados para a análise neste estudo são, basicamente, secundários e terciários em natureza. Temos reinterpretado e analisado esses dados no contexto da insurgência contínua, a instabilidade e desintegração que isso trouxe para a RCA e a África Central em geral. O estudo conclui que a insurgência *Séléka* que levou à mudança de liderança em março de 2013 e janeiro 2014 na RCA é o resultado de uma complexa interação de fatores que têm persistido e que são susceptíveis a continuar a fazer a RCA ser um *Failed State*, com repercussões sobre seu povo e nos países vizinhos.

PALAVRAS-CHAVE

Insurgência *Séléka*; República Centro Africana (RCA); Segurança.

Recebido em 21 de outubro de 2015.

Aprovado em 29 de abril de 2016.

Traduzido por Victor Abreu

BOKO HARAM COMO AGENTE PROVOCADOR DE DESESTABILIZAÇÃO E DESTRUIÇÃO NA NIGÉRIA: A VERIFICAÇÃO DA MÍDIA

Osakue Stevenson Omoera¹ e Clement A. Ogah²

Introdução

O grupo Ahlan Sunnah Lid Da'aati al Jihad Yaanaa, popularmente conhecido como “Boko Haram”, é relacionado à ideologia fanática e segregacionista por parte de alguns setores de muçulmanos que patrocinam ações destruidoras e desestabilizadoras na Nigéria. A expressão é supostamente empregada para indicar o que é “proibido ou permitido aos seus adeptos” (Nwanaju 2012). Este artigo examina os covardes atos desse grupo (ou de seus subgrupos), na medida em que coleta, através de itens ou histórias presentes na mídia nigeriana, sugestões a respeito de como a mídia e outros agentes de desenvolvimento podem ajudar a acabar tanto com a arbitrária destruição de vidas e propriedades quanto com os crimes hediondos oriundos do seu extremismo. Ao observar, vê-se que o “Boko Haram” dominou a tarefa de hipnotizar a política nigeriana desde julho de 2009 através de uma grande escala de derramamento de sangue, discurso ambíguo, discurso de ódio, violência, entre outras atitudes barbáricas. Inicialmente, o grupo propagou a doutrina de “odiar tudo que vem do Ocidente” na sociedade nigeriana – educação Ocidental e influências culturais. De acordo com Odey (2012), Boko Haram julga que a educação Ocidental e toda a gama de influência ocidental são pecados. Eles não estão satisfeitos com o status secular da Nigéria; eles desejam que a Nigéria se torne um Estado religioso no qual os princípios do Islã, particularmente a

1 Department of Theatre and Media Arts, Ambrose Alli University, Ekpoma, Edo State, Nigéria. E-mail: omoera@yahoo.com

2 Department of Theatre and Media Arts, Ambrose Alli University, Ekpoma, Edo State, Nigéria. E-mail: cogah2014@gmail.com

lei da Sharia, reinariam supremamente. No entanto, a deliberada e fanática destruição de todas as estruturas institucionais disponíveis, a matança de inocentes – tanto cristãos quanto muçulmanos –, e a inviabilização de valiosas infraestruturas em diferentes partes do país trazem à tona o enigma de qual é, de fato, o seu verdadeiro intuito em relação à própria existência do Estado nigeriano.

Os nigerianos testemunharam, quase sem esperanças, a consistente e massiva aniquilação e destruição de igrejas (e até mesquitas), postos policiais, postos militares, prisões e a imprudente destruição de vidas, especialmente nos estados do Norte como Kano, Borno, Jos, Bauchi, Niger, Kaduna, Yobe, Benue, entre outros, onde o Islã parece possuir uma maioria de seguidores. A destruição realizada contra os cristãos, por exemplo, pela temida seita, pode ser apenas descrita como muito sádica e excessivamente cruel. Na verdade, Boko Haram pretende barbarizar e aterrorizar a Nigéria, e a população nigeriana cresceu, majoritariamente de forma descontrolada, o que faz muitos observadores temerem que a maior nação negra na Terra venha a se desintegrar devido à massiva e diária ameaça à segurança. Igbinovia e Edobor-Igbinovia (2013), citando o *Daily Sun*, argumentam que, no contexto de segurança nacional nigeriana, as palavras não combinam com as ações, assim como refletidas nas lamentações:

Parece que o governo desistiu da insegurança no país. Já há alguns meses, dificilmente passa um dia sem que haja um acidente com bomba ou algum tiroteio na Nigéria. No meio disso tudo, vidas são, geralmente, perdidas e valiosas propriedades destruídas. O Governo Federal não parece possuir uma resposta para o desafio da segurança. O Governo vem correndo de um lado para o outro, se esforçando para lidar com o problema. Mas, em vez de qualquer avanço, a ameaça continua a mostrar suas garras.

É do interesse deste artigo registrar, em crônica, porém elipticamente, os variados e horríveis ataques e as atividades destrutivas desse grupo extremista, bem como retomar a atenção do Governo Federal da Nigéria (FGN, em inglês) para a sua negligente e brutalmente precária atitude contra a seita terrorista. Além disso, deseja-se também analisar como os agentes de desenvolvimento, incluindo a mídia, podem ajudar a checar os efeitos incendiários que a situação vem tendo na existência harmônica do país.

Âncora teórica e definição operacional de termos

Esse estudo é baseado no cruzamento de duas estruturas teóricas.

Primeiramente, implanta-se a Teoria do Agendamento (*agenda-setting theory*, AST). De acordo com Daramola (2003), a AST carrega a ideia de eu “há uma relação entre cobertura midiática e percepção pública de problemas importantes”. Em outras palavras, a mídia, e particularmente a imprensa, determina o que é considerado crucial e relevante na sociedade, e é essa habilidade de aferir importância que a o faz de fato (Okhakhu 2011). De fato, a Teoria do Agendamento implica eu a mídia pré-determine quais problemas são importantes em determinado momento, em determinada sociedade (Adeseye e Ibagere 1999). Ao estabelecer uma agenda sobre um problema, a mídia, segundo Okoro e Agbo (2003), pode aferir importância a um problema através de:

- A frequência, intensidade
- O destaque dado ao relatório
- O grau de conflito gerado, e
- Os efeitos cumulativos específicos da mídia ao longo do tempo..

O ponto a ser notado é que cobertura investigativa e reportagem de problemas e eventos pela mídia, na sociedade contemporânea, podem ser usados para fortalecer o tecido da sociedade, para promover boa-governança e para facilitar o desenvolvimento. Omoera e Aiuyo (2014) dizem eu a mídia pode ser utilizada para reduzir a insegurança e fortalecer espaços democráticos na Nigéria, a qual está, atualmente, em cerco, especialmente na ala Norte, onde um estado de emergência foi decretado pelo Governo Federal da Nigéria desde 2013.

Junto com o que foi descrito acima, está a teoria *gatekeeping* (GT). Defleur (2010) explica que há tanto acontecendo na sociedade contemporânea, e muito mais histórias acontecidas do que o número de matérias que um jornal diário consegue incluir na sua programação. Dessa forma, um sistema de triagem e seleção deve ser implantado para selecionar aquilo que será veiculado ao público e aquilo que será ignorado. Okugo e Onwukwe (2012) dizem que, “para, ao mesmo tempo, se manter competitivo e rentável – o que é determinado pela taxa de audiência -, as histórias devem ser selecionadas como aquelas que são de interesse daqueles eu leem, escutam e visualizam as notícias”. É esse processo de triagem e seleção através do uso de complexos critérios que ficou conhecido como “*gatekeeping*” (Defleur 2010).

A implicação dessas teorias é que, através desse processo de triagem, seleção e aferição de importância, as histórias sobre as atividades terroristas do Boko Haram podem ser conscientemente permitidas a passar pelos “portões” através de repórteres, editores, entre outros profissionais.

Assim, histórias ou notícias sobre o extremismo do Boko Haram permeiam os espaços e momentos da mídia impressa e eletrônica, aparentemente, então, garantindo que o assunto se mantenha no domínio público e que a população esteja a par das dimensões, perspectivas e tentativas de reduzir os excessos de tal grupo terrorista.

Boko Haram: O termo Islâmico conhecido como “Boko Haram” é melhor explicado do que definido, devido ao fato de que não há um equivalente em língua inglesa. Nwanaju (2012) explica que isso é “uma ideologia de isolamento e segregação”. Kukah (2010) argumenta que, embora a “etimologia da palavra Boko Haram continue suspeita”, na mente dos muçulmanos todos os atos ou são “Halal”, permitidos, ou “Haram”, proibidos. Nwanaju (2012) também interpreta que “Haram” e “Halal” são duas transliterações árabicas, significando “proibir”, “impedir” e, possivelmente, “projetar” uma ideia ou algo; ao passo que “permitir” alguma prática, valor ou exercício que sejam atividades consideradas propícias para um grupo ou comunidade. Na Nigéria contemporânea, tais conceitos se tornaram relativamente distorcidos, porque Boko Haram está crescentemente associado ao fundamentalismo étnico, ao fanatismo religioso e à hipocrisia.

A-gent pro-vo-ca-teur: O termo “*agent provocateur*” é uma palavra francesa que é traduzida para significar: um agente secreto implantado numa organização, como um sindicato ou um partido político, para incitar seus membros a ações ou declarações que venham a causar penalidades ou punições (*The New International Webster's Comprehensive Dictionary of the English language* 2004). No contexto do presente artigo, é usado para descrever seitas ou grupos de pessoas que se escondem sob aparências étnico-religiosas para perpetuar o mal no benefício de alguns grupos cujo motivo incendiário é, para todas as instâncias, tornar a Nigéria ingovernável.

Destruição e Desestabilização: Por um lado, *The New International Webster's Comprehensive Dictionary of the English language* (2004) assinala que “destruição” é um substantivo do verbo “destruir”, o qual significa arruinar, demolir, acabar, colocar a baixo, matar. “Desestabilização”, por sua vez, é um substantivo do verbo “desestabilizar”, que significa enfraquecer e tornar instável; tornar algo, especialmente um governo ou economia, instável, a fim de impedir o seu funcionamento ou levá-lo ao colapso (Encarta 2009). No contexto desse artigo, “desestabilização” significa “desintegração” no sentido de reduzir a fragmentos. Infelizmente, essa é a final e depravada intenção do Boko Haram na Nigéria.

Mídia: A palavra “mídia” pode ser considerada os meios de comunicação como um todo, incluindo a televisão, o rádio, as revistas, jornais, juntamente às pessoas envolvidas na sua produção (Encarta

2009). Akpoveta e Ogbemi (2006), veem a mídia como um “dispositivo mecânico moderno especialmente desenhado para atingir um grande número de pessoas simultaneamente, em uma grande área”. Neste estudo, a mídia é estendida para significar a instalação de diversas tecnologias de informação e comunicação (ICTs), como sensores remoto, imagens de satélite, mapeamento de crimes, arrecadação de notícias eletrônicas (ENG) e arrecadação de notícias por satélite (SNG), entre outros novos apetrechos e processos de computador, os quais podem ser utilizados para vigilância e propósitos de segurança.

Consequentemente, a mídia pode ser utilizada, também, para checar inseguranças e ameaças terroristas do Boko Haram, bem como para reforçar ideias nacionalistas como coesão e para enfatizar os harmoniosos laços que juntam os povos com diferentes idiomas e religiões na Nigéria. Esse pensamento é informado pelo fato de que a “mídia é considerada um poderoso meio eu influência a cultura com objetivos pré-estabelecidos” (Singh e Meenakshi 2014), e seus componentes com tecnologia de alta definição podem ser usadas como efetivos e eficientes mecanismos anticrime.

Fanatismo religioso, elites do norte da Nigéria e o complexo de Boko Haram

Atualmente, um dos maiores desafios que a Nigéria enfrenta, como entidade, é o terrorismo praticado pela seita do Boko Haram. A enchente de bombas e assassinatos diários que vêm sendo testemunhados especialmente nas partes Norte do país vêm fazendo grande estrago à união nacional e ao desenvolvimento do país. No início, o motivo para o movimento fanático do Boko Haram havia sido pensado para ser meramente um protesto contra os efeitos corrosivos de todos que persistiram pela modernização da Nigéria nos moldes ocidentais. No entanto, os efeitos maléficos da corrupção, a total falta de segurança e bem-estar social, a persistente corrupção, o colapso da moral pública, a injustiça, etc., talvez tenham empoderado a seita do Boko Haram a ganhar adeptos e simpatizantes, especialmente entre a juventude nigeriana.

Kukah (2010) argumenta que mais de 90% dos membros do Boko Haram não possuem educação ocidental, e mesmo os poucos muçulmanos com esse modo de educação não possuíam empregos ou quaisquer meios de sobrevivência. Assim, a comunidade extra-convencional vê no Boko Haram um estado alternativo e seus líderes já são alternativas para a falha classe política. Historicamente, essa transferência de reverência e busca por algo

para acreditar não são novas. Por exemplo, líderes de estranhas seitas como *Peoples' Temple* (Jim Jones in Jonestown, Guyana, 1978); *Branch Davidians* (David Koresh, Waco, Texas, 1993); Heaven's Gate (Marshal Applewhite, San Diego, California, 1980), etc., aclamaram as massas e levaram seus seguidores a trágicos fins. Talvez para Mallam Mohammed Yusuf, Abubakar Shekau, entre outros líderes do Boko Haram, aqueles que estão no governo são corruptos porque eles adquiriram sua ferramenta através de educação ocidental. Essas mesmas pessoas, para eles, se autodenominam muçulmanos, porém persistem em coisas que são proibidas no Islã. Portanto, “foi a aquisição, por parte dos governantes, de educação ocidental eu poluiu a moralidade pública” (Kukah 2010).

Outro ponto provável é a razão política. Aqui, torna-se muito óbvio que o movimento fanático é acreditado a ser um agente provocador. Não seria inadequado, portanto, argumentar que os motivos da seita do Boko Haram não são, de fato, espirituais, mas sim uma insana luta por liderança política e dominação sobre as pessoas através do terrorismo. Essencialmente, terrorismo envolve “atos ilegais de violência comprometidos com o intuito de derrubar um governo” (Funk and agnalls Standard College Dictionary 1963). Isso pressupõe que os atos terroristas são geralmente bem calculados. Os terroristas procuram mudanças através do uso do medo e da intimidação (Umeagalasi, 2012). Na Nigéria, os discursos inflamatórios de algumas elites do Norte historicamente sublinham as atividades fanáticas e terroristas que estamos passando atualmente. Por exemplo, o comentário do Senhor Ahmadu Bello, anos depois de a Nigéria adquirir sua independência política, em 1960, ainda está bem frasco na mente de muitos:

A nova nação Nigéria deve ser um Estado de nosso grande avô Othman Dan Fodio. Nós devemos fortemente prevenir uma mudança no poder. Nós devemos utilizar as minorias do Norte como ferramentas dispostas, e o Sul como territórios conquistados; e nunca deixá-los possuir controle seu próprio futuro (*Sunday Sun*, 22 de Maio, 2011, 72).

Esse modo de discurso de ódio conspirativo e étnico-religiosos sentimentos entre as elites do norte também, historicamente, permearam os corredores do poder política na Nigéria. Odey (2004) ressalta eu “nós temos o sequestro clandestino da Nigéria no caráter de membro da Organização da Conferência Islâmica (OIC) em 1986, pelo regime militar de Ibrahim Babangida; o General Sani Abacha assinou, detrás de portas fechadas, um pacto secreto eu contrabandeava a Nigéria a um outro grupo islâmico feito de 8 países subdesenvolvidos, conhecido como D-8. Nós vimos, também, o que a total implantação do código legal da Sharia no Estado de Zamfara, em 27 de outubro de 1999, por Alhaji Ahmed Sani Yerima, custou ao país.

Disso citado acima, é muito comum que vários desses líderes autônomos, étnico-religiosos e políticos estejam deliberativamente apoiando a seita fanática do Boko Haram como um agente de terrorismo e forçam todos os Nigerianos, particularmente os do Sul, a se converterem ao Islamismo por bem ou por mal, ainda mais que, agora, o chefe político da Nigéria é um sulista cristão. Na verdade, Sheikh Abubakhar Mahmoud Gumi audaciosamente declara:

A união nigeriana, se eu fizer o meu melhor, é para converter Cristãos não-muçulmanos o máximo possível.... Eu não acredito Que muçulmanos possam permitir que o seu primeiro-ministro seja um não-muçulmano, mesmo que eleito. Isso poderia ser à força ou pelo braço armado, porém por eleição seria difícil para um não-muçulmano ser um líder nas eleições nigerianas (*Quality Magazine*, Outubro, 1987, 34).

Muitas dessas elites nigerianas do Norte que põem lenha na fogueira falharam em perceber que um significativo evangelismo não pode ser através de forças armadas. Esse tipo de líderes facilmente esquece que a Nigéria é uma nação multiétnica com consagradas leis de laicidade e diversas práticas religiosas além do Islã. Novamente, eles também se esquecem que qualquer aparente combustão – assim como o Boko Haram procura – é, no final das contas, também muito provável eu venha a consumir eles próprios e sua “prole”. Alguns destaques das ações repreensivas do Boko Haram sublinham essa probabilidade do sinistro acontecer.

Destaques das atividades do Boko Haram na Nigéria

A destruição em massa de vidas e bens em diferentes partes do país inquestionavelmente coloca os ataques do Boko Haram como massacres, os quais todas as pessoas, organizações, grupos religiosos ou comunidades são devem pensar em maneiras de os impedir. Uma narrativa aleatória de alguns de seus atos reportados na mídia revela as gigantescas proporções da destruição que o grupo terrorista forjou:

- i. *Nigerian Tribune*, 26 de agosto, 2011, 44: Abuja, suicida do Boko Haram em um carro atingiu o prédio da ONU; ataque a banco por parte do Boko Haram em Misan, Bauchi, mata 5 policiais, rouba o banco, mata 4 soldados no dia seguinte e diferentes partes de Borno e Yobe enfrentam uma série de ataques do grupo em novembro de 2011. Nos ataques, um considerável número de prédios no estado de Yobe foram massivamente destruídos e, no mínimo, 67 foram mortas.

- ii. *Nigerian Tribune*, 28 de dezembro, 2011, cortesia da Imprensa Associada, reporta alguns ataques terroristas do Boko Haram com o título “Crônicas dos Ataques do Boko Haram”. São eles: 4 de novembro: Membros da seita bombardeiam prédios do governo e atiram com armas pelas ruas de Damaturu, matando mais de 100 pessoas, enquanto um bombardeio e um ataque suicida mata 4 em Maiduguri. 26 de agosto: Um membro da seita detona um carro carregado de explosivos na sede das Nações Unidas na capital Abuja, matando 24 pessoas e ferindo outras 116. 16 de abril: Um carro carregado de explosivos é detonado na sede da polícia Federal em Abuja, matando, pelo menos, duas pessoas. A polícia inicialmente chamou os ataques de bomba-suicida, mas, posteriormente, negou isso. 9 de abril: Atirador membro da seita abriu fogo no Hotel Internacional Maiduguri e matou um político concorrendo às eleições locais. 31 de dezembro de 2010: Uma bomba alegadamente colocada pela seita explodiu em meio à multidão num quartel militar em Abuja, matando, no mínimo, 4 pessoas. 7 de setembro, 2010: Atirador da seita liberta cerca de 700 presos de uma prisão federal em Bauchi. Julho de 2009: Cerca de 700 pessoas morreram depois que um tumulto e uma falha de segurança, provocados pelo Boko Haram, atingiram Maiduguri, a “casa espiritual” da seita. *Nigerian Tribune*, 28 de dezembro de 2011, relata em cortesia da Associated Press alguns eventos terroristas desencadeados pelo Boko Haram, com legenda: “Crônicas de ataque do Boko Haram”. Elas são: novembro, dia 4: membros da seita bombardearam edifícios do governo e dispararam em caminho da cidade de Damaturu, matando mais de 100 pessoas, enquanto o bombardeio e um ataque suicida em Maiduguri deixou 4 mortos. Agosto, dia 26: um membro da seita detonou um carro carregado com explosivos na sede da ONU, em Abuja, capital da Nigéria, matando 24 pessoas e ferindo outras 116. Abril, dia 16: um carro carregado de explosivos foi detonado na sede da polícia federal em Abuja, matando 2 duas pessoas. A polícia chamou os ataques de atentado suicida, mas depois negou. Abril, dia 9: homens armados da seita incendiaram Maiduguri Hotel Internacional e mataram um político antes das eleições locais. Dezembro, dia 31 de 2010: Uma bomba, supostamente plantada pela seita, explodiu em um bar popular lotado em um quartel militar na Abuja, matando 4 pessoas. Setembro, dia 7 de 2010: Homens armados liberaram cerca de 700 prisioneiros de uma prisão federal em Bauchi. Julho de

- 2009: Cerva de 700 pessoas morreram depois que membros da seita provocaram um motim e uma operação de segurança atingiu Maiduguri, lar espiritual da seita.
- iii. Nigerian Tribune, dezembro, dia 30 de 2011, sexta-feira: O presidente Goodluck entregou a nação os problemas de segurança que marcaram 2011. Os trechos notáveis são: Em abril, dia 8 de 2011, em Suleja a Comissão Independente Nacional Eleitoral da Nigéria foi bombardeada deixando 16 mortos, principalmente membros do Corpo Nacional de Serviço Juvenil; homens armados atingem Damaturu e Yobe, matando mais de 100 pessoas... Em outra ocasião, 22 a 24 de dezembro em Damaturu, os terroristas de Boko Haram mataram 61 pessoas. Um membro do Boko Haram detonou um carro carregado com explosivos na sede das Nações Unidas em Abuja, 24 vítimas, entre eles nigerianos e funcionários estrangeiros da ONU totalizando 116 feridos.
 - iv. Nigerian Tribune, dezembro, dia 30 de 2011, na última página: “A bomba arruinou famílias inteiras e escalpou um bebe... dúzias de fiéis sofreram ferimentos chocantes que poderiam levar a incapacidade permanente.... Desrespeitosos jovens muçulmanos em Kono atacaram sulistas, especialmente os igbos, cortando muito deles até a morte... Boko Haram, devido às suas atividades, é dito ter deslocado mais de 90.000 pessoas em Yobe.
 - v. Nigerian Tribune, dezembro, dia 30 de 2011: Em Níger, a Igreja Católica St. Theresa, em Mandalla, estava comemorando o Natal e Boko Haram criou uma explosão: 7 veículos queimados, 4 igrejas destruídas, 35 pessoas mortas e mais de 80 pessoas feridas.
 - vi. Nigerian Tribune, dezembro, dia 30 de 2011: Sapele L.G.A do Delta, 9 crianças e uma mulher morrem na explosão de uma bomba pelo Boko Haram, que atingiu a escola islâmica.
 - vii. Nigerian Tribune, dezembro, dia 30 de 2011: Em Gombe, 15 pessoas em um hotel ficam feridas na explosão de uma bomba de Boko Haram.
 - viii. Nigerian Tribune, Janeiro, dia 28 de 2012, relata: “Durante meses, a nação tem lutado contra as séries de ataques e explosões de bombas cometidos por membros do grupo terrorista na parte norte do país, que levaram à morte de vários nigerianos inocentes... especulações se tornam abundantes sobre o temido Boko Haram e sua invasão em Bayelsa com bombas e outros explosivos para desencadear a violência na terra natal do Sr.

- Presidente.
- ix. Nigerian Tribune, junho, dia 25 de 2012 reporta: “Houve um ataque na prisão em Yobe essa manhã. Boko Haram atacou a prisão pelo palácio emir, 40 presos escaparam. O ataque foi com fuzis.
 - x. Nigerian Tribune, abril, dia 29 de 2012: Na Universidade de Ado Bayero, homens armados, suspeitos de serem membros do Boko Haram, matam fiéis da igreja.
 - xi. Nigerian Tribune, janeiro, dia 28 de 2012 reporta: “O dia em Kano virou palco da guerra... última sexta-feira, dia 20 de novembro de 2012, não será esquecida pelo povo da antiga cidade de Kano... muçulmanos e cristãos corriam entre a confusão por suas vidas, devido a múltiplas explosões que envolveram toda a cidade ocasionadas pelo Boko Haram, a temida seita islâmica... várias centenas de mortos e vários feridos, várias propriedades, tanto privada como públicas, no valor de milhões de naira, foram destruídas... 29 policias, 3 funcionários públicos de serviços de segurança, 2 oficiais de imigração, 1 oficial personalizado e o total de 150 civis, incluindo um jornalista, foram mortos pelos extremistas durante o massacre no estado... voltando para o quartel de polícia Kano Bompai, desconhecido para muitas pessoas (sem número especificado), e fugindo de Dakata e seus arredores em rota do Club Road e King’s Garden, pessoas caíram pelas balas do Boko Haram ou dos agentes de segurança que estavam lá para combater o ataque. Os extremistas atacaram e brutalmente mataram civis inocentes que estavam indo para seus trabalhos regulares ao longo da estrada Tundu Wada... Era o dia, no domingo seguinte, que o presidente Goodluck visitou Kano, e o Emir de Kano, Alhaji Ado Bayero não conseguiu controlar suas emoções e chorou ao receber o Sr. Presidente”. Na página 14 do mesmo jornal, 28 de janeiro de 2012, jornalistas relataram além disso, que o recente bombardeio da seita do Boko Haram em Kano foi apenas um de muitos... os ataques de bombardeio deixaram vidas e propriedades devastadas e pessoas vivendo com medo... o som das músicas nestas casas se transformaram em um canto fúnebre. Nada parece confortar quem estava de luto, pois ainda tinham que enfrentar a realidade, sem seus entes queridos. Chefes de família, amados amigos, todos se foram sem lhes conceder o adeus.
 - xii. Outubro, dia 29 de 2012: *Independent Radio News Benin* às 6:00 am reporta que homens armados e suicidas atacaram a Igreja Católica de Santa Rita em Kaduna, matando 5 pessoas e

- deixando 98 feridos graves.
- xiii. Fevereiro, dia 22 de 2012: algumas milícias tiveram os corpos horrivelmente queimados por Boko Haram em Yobe. (www.Nairaland.com/712404/bokoharam)
 - xiv. Fevereiro, dia 8 de 2013: O Jornal The Guardian relata que 20 mulheres, profissionais da saúde, foram mortas, suspeitos homens armados, que afirmam ser da seita do Boko Hara em Kano, assumiram as responsabilidades. (www.guardiannewspaperonline)
 - xv. Maio, 15 de 2013: Tropas nigerianas começaram um ataque ofensivo contra Boko Haram nos Estados de Borno, Yobe e Adamawa, onde o estado de emergência foi declarado, a fim de retomar áreas que caíram nas mãos dos insurgentes. (<http://news.naij.com/60318.html>)
 - xvi. Junho, dia 04 de 2013: Nigéria declara formalmente Boko Haram e Ansaru, a sua suspeita de desdobramento, grupos “terroristas” e emite uma lei para bani-los. (<http://news.naij.com/60318.html>)
 - xvii. Julho, dia 6 de 2013: Homens armados que acreditam ser do Boko Haram, atacam uma escola secundária no norte-oriental de Yobe, matando 42 pessoas, muitos destes estudantes. (<http://news.naij.com/60318.html>)
 - xviii. Agosto, dias 10 e 11 de 2013: Extremistas islâmicos suspeitos matam 56 pessoas no norte-oeste, incluindo 44 em um ataque contra uma mesquita em Konduga. (<http://news.naij.com/60318.html>)
 - xix. Setembro, dia 12 de 2013: Um ataque militar a um acampamento altamente fortificado do Boko Haram, no estado do nordeste de Borno, mata 150 islamitas. (<http://news.naij.com/60318.html>)
 - xx. Setembro, dia 17 de 2013: Um ataque de extremistas do Boko Haram, disfarçados em uniformes militares, na área nordeste da Benisheik em Borno, mata 142 pessoas. (<http://news.naij.com/60318.html>)
 - xxi. Setembro, dia 29 de 2013: Homens armados de Boko Haram disparam contra estudantes que estavam dormindo no dormitório da faculdade no nordeste do estado de Yobe, mataram 40 pessoas. (<http://news.naij.com/60318.html>)
 - xxii. Novembro, dia 13 de 2013: Boko Haram e Ansaru estão nas listas negras dos Estados Unidos como grupos terroristas. (<http://news.naij.com/60318.html>)
 - xxiii. Dezembro, dia 2 de 2013: centenas de homens fortemente armados de Boko Haram cercaram uma força aérea e a base

- militar na cidade do nordeste de Maiduguri, destruindo aeronaves, devastando edifícios e colocando fogo em lojas e postos de gasolina. (<http://news.naij.com/60318.html>)
- xxiv. Dezembro, dia 16 de 2013: a ONU anuncia que os ataques de Boko Haram mataram mais de 1.200 pessoas desde maio. (<http://news.naij.com/60318.html>)
- xxv. Dezembro, dia 20 de 2013: Dezenas de suspeitos atiradores islâmicos invadem um quartel militar na cidade do nordeste de Bama, pulverizando tiros contra as tropas antes de incendiar tudo. (<http://news.naij.com/60318.html>)
- xxvi. Janeiro, dia 26 de 2014: Pelo menos 78 pessoas são mortas em dois ataques separados no nordeste da Nigéria - um em um movimentado mercado no Estado de Borno e outro na vizinha Adamawa, as suspeitas vão para Boko Haram. (<http://news.naij.com/60318.html>)
- xxvii. Fevereiro, dia 15 de 2014: Um ataque, atribuído à seita, deixa 106 mortos na aldeia majoritariamente cristã de Izghe em Borno. (<http://news.naij.com/60318.html>)
- xxviii. Fevereiro, dia 19 de 2014: Um ataque feito por muitos islamitas de Boko Haram na cidade norte-leste de Bama, mata 60 pessoas e provoca grandes danos a edifícios públicos. (<http://news.naij.com/60318.html>)
- xxix. Fevereiro, dia 19 de 2014: O líder Abubakar Shekau de Boko Haram ameaça atacar a região petrolífera do sul, em um novo vídeo. (<http://news.naij.com/60318.html>)
- xxx. Fevereiro dia 25 de 2014: Suspeitos insurgentes de Boko Haram matam 43 pessoas quando atacam alunos, que estavam dormindo, no ensino secundário na cidade de Buni Yadi no Estado de Yobe. (<http://news.naij.com/60318.html>)
- xxxi. Nada menos que 30 pessoas foram mortas nessa manhã quando insurgentes do Boko Haram tentaram tomar a sede nacional do Departamento de Segurança do Estado. Após a tentativa de fuga de presos pelos membros do Boko Haram, como dizem os boatos, o porta voz do presidente teve que tranquilizar os nigerianos dizendo que o presidente, Dr. Goodluck Ebele Jonathan, está salvo. (NewsExpress, March 30, 2014).
- xxxii. Independent Television News Benin, às 7:30 pm, no dia 12 de abril de 2014, reporta que o Boko Haram matou dezenas de candidatos ao Matricula de Exame Unificada Terciária em Bornu.
- xxxiii. Abril, dia 13 de 2014: O jornal The Punch relata que os homens, que se acredita serem membros da seita do Boko Haram, mais

- uma vez invadiram as aldeias Ngoshe e Kaigamari em Bornu, respectivamente Gwoza e Konduga, áreas de governo, morreram 38 pessoas. (www.punchnewspaperonline)
- xxxiv. Abril, dia 14 de 2014: Nigerian Television Authority News Abuja às 9:00 pm reporta que dezenas de pessoas foram mortas e mutiladas, mais cedo uma bomba explodiu um autódromo em Nyanya, área do Território da Capital Federal em Abuja.
- xxxv. Abril dia 16 de 2014: O jornal The Guardian relata que Boko Haram sequestra 103 estudantes mulheres em Chibok no Estado de Bornu.

Desnecessário dizer que o que foi citado é apenas a ponta de um iceberg de ameaças, violências e o perigo da fanática e temida seita, que incontrolavelmente se expande sem nenhuma solução à vista. Mas, o ponto é que cada nigeriano (sejam eles cristãos, muçulmanos ou adeptos tradicionais africanos, nortista ou sulista), exceto os que matam outros nigerianos em nome de Deus e seus patrocinadores, está cansado de ser ameaçado ou morto. As pessoas estão preocupadas que o governo federal parece estar mimando os membros das notórias seitas de Boko Haram, enquanto seus patrocinadores (alguns deles são conhecidos por suas declarações provocativas e sem vigilância) são cúmplices e ajudam os que foram presos. No entanto é esclarecedor que a classe política ou os políticos nigerianos, especialmente o do norte, evitam politizar a insegurança para o interesse da maioria dos cidadãos nigerianos e a existência corporativa da Nigéria.

Enquanto o governo federal está dizendo, para todos que se preocupam em ouvir, que está fazendo o possível para controlar o terror da seita, muitos nigerianos estão com raiva de que o governo está contemplando liquidação da anistia com o grupo, quase sem rosto, que tem o hábito diário de matar seus colegas nigerianos a sangue frio. A reconhecida inércia do governo federal não pode ser desconectada com as próximas eleições presidenciais de 2015. Isso ocorre porque o tratamento gentil, que o grupo extremista parece estar gostando, é provavelmente, para se certificar que o governo de Jonathan tenha vantagens políticas no norte e permanecer no Aso Rock Villa por mais quatro anos. Esta história é bem provável que mostra como governo federal reprimiu brutalmente outros grupos, especialmente no sul, como o Movimento para a Atualização do Estado Soberano de Biafra, o movimento Sionista Biafra, e os militares do Delta do Níger, que têm fundamentos e reclamações por irem em alvoroços e por insistirem que eles devem ser ouvidos.

Deve-se notar que outros grupos como Assembleia do Povo de Sul-

Sul, Afinefere, Congresso do povo de Odua, Ohaneze, Fórum Consultivo de Middle Belt, etc, assistem atentamente o desenrolar dos acontecimentos. Os membros desses grupos não estão desacordados. Eles têm atraído consistentemente a atenção do governo federal para as catastróficas atividades dos grupos de Boko Haram e as terríveis consequências de tratá-los com medo ou medo de seus patrocinadores - ambas as agências de segurança nacionais e internacionais garantiram que os grupos têm ligações políticas poderosas no governo. Muitas de suas pessoas (sulistas e até nortistas) foram estupidamente mortos no norte, e eles tinham igualmente atraído à atenção dos assassinos, dizendo que eles devem lembrar que não há nacionalidade étnica particular ou grupos religiosos que tem o monopólio da violência.

Na verdade, é mais seguro reconhecer que a estabilidade de qualquer sociedade depende basicamente da capacidade dos seus cidadãos de viver juntos em harmonia e paz. Sua história religiosa também pode ser avaliada pelo esforço feito pelas diferentes filiações religiosas, na mesma sociedade, interagindo com maturidade através do diálogo e da coexistência mútua (Nwanaju 2007; 2010). A segurança e a unidade da Nigéria são extremamente importantes para a raça negra, incluindo suas comunidades diásporas nas Américas e em outros lugares. Mas, à medida que o país caminha para as eleições gerais de 2015, todos têm que estar preparados para tomar medidas dramáticas ou ações para evitar uma implosão iminente que a seitas criminosas do Boko Haram podem provocar, se não forem controladas.

Que a Nigéria não possa fracassar: o controle da mídia.

A cobertura dos crimes tem sido uma questão complexa para a mídia, e nesta era de Tecnologia da Informação a cobertura das atividades terroristas tornou-se uma preocupação ainda maior. Sem dúvida, a natureza global das novas tecnologias de comunicação resultou em um acesso fácil e rápido às informações. Ambos os amantes da paz e os autores de más ações são apanhados nesta inevitável rede de informação e divulgação. Adora (2010), ao comentar sobre a natureza preocupante do terrorismo globalmente, diz que vivemos em um mundo de conflitos, violência e guerras. Apesar do esforço incansável dos indivíduos, grupos, organizações e países por todo o mundo em promover a coexistência pacífica entre os homens e as mulheres, esta geração ainda está sendo ameaçada pela devastação do terrorismo. Exemplos abundantes das atividades terríveis do Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIL) na Síria e sua espécie em outras partes do mundo.

De fato, o fenômeno Boko Haram, hoje, na Nigéria é algo mais preocupante e exige novas abordagens de combate ao terrorismo, incluindo o posicionamento dos meios de comunicação, tanto pessoal e equipamento. Ekerikevwe e Nwafor (2012) relatam que um estudo recente realizado na Universidade de Plymouth descobre que no controle da criminalidade e cultura tecnológica:

Estratégias contemporâneas de controle do crime dependem fortemente do uso da tecnologia da informação e comunicação avançada (banco de dados extensivo, câmeras de vigilância, mapeamento da criminalidade, perfil de risco e etc). As novas estratégias tecnológicas de controle intermediário parecem ser atraídas por uma lógica diferente do controle da criminalidade tradicional e policiamento.

Atualmente, a densidade da mídia, penetração e funcionamento, especialmente na base na Nigéria, é muito baixa e fraca para servir como “espinha dorsal” para o policiamento comunitário e que leva a uma detecção e interceptação dos crimes, e, no caso deste estudo, as atividades desprezíveis dos insurgentes de Boko Haram. Autoridades nigerianas preocupados com as questões de segurança devem reconhecer este ponto crítico e fazer esforços concretos no desenvolvimento de sistemas de informação e decisão de gestão para controlar crimes como os recorrentes cometidos pelos grupos de Boko Haram.

Para este fim, o satélite de comunicação nigeriano, dispositivos de inteligência artificial entre outras tecnologias de comunicação e informação, devem ser maximizados. Esses dispositivos da mídia devem ser usados para rastrear e testar tendências na criminalidade e atos criminosos, e no caso específico deste trabalho para prever e interceptar ataques terroristas através de coleta de informação e informações rápidas compartilhadas entre os agentes de segurança, comunidades e nigerianos interessados para uma sociedade mais segura. Afinal de contas, insurgentes de Boko Haram não são fantasmas, eles vivem entre os nigerianos e africanos, e em algum nível de eficiência, eficácia e sinceridade no funcionamento nos meios de comunicação comunitários podem ajudar para conter suas ameaças e manter a Nigéria uma entidade unida e indivisível. Isso também irá ajudar a garantir que haja paz na sub-região do Oeste africano como os insurgentes de Boko Haram foram relatados ter realizados ataques de ódio em comunidades em outros países do Oeste africano como Camarões e República do Níger.

Pessoas e profissionais dos meios de comunicações nigerianos não devem exagerar desnecessariamente as atividades das seitas criminosas para que os insurgentes não usem disso em suas campanhas subversivas. Em

vez disso, como parte do mecanismo de combate ao terrorismo, os meios de comunicação devem divulgar informações para ajudar a diminuir a tensão da situação, não contribuir para isso. Okugo e Onwukwe (2012) afirmam que “manter o público razoavelmente calmo deve ser uma prioridade importante na cobertura da mídia, devido aos ataques terroristas.”

Isso explica porque Ekwueme e Akpan (2011) pedem por mudança no modelo de repórter para contar a história de sobrevivência, pregar coragem, reduzir a impotência e aumentar a confiança da população através do uso de palavras tranquilizadoras, etc. Ao fazer isso, os meios de comunicação devem abster-se de circular imagens fortes ou fotos de atos terroristas que violam a privacidade e a dignidade humana das vítimas, ou contribuir para os efeitos aterrorizadores desses atos sobre a população. Nós, portanto, defendemos que menos cobertura deve ser dada as atividades terroristas desumanas, que muitas vezes, levam as pessoas a pensar que o mundo não é mais seguro para se viver. A cobertura da mídia, entre outras coisas, deve se concentrar mais nas façanhas do desenvolvimento, pacificadores e os organismos de resoluções de conflitos (Asogwa, Iyere e Attah 2012).

Mais uma vez, a mídia deve trabalhar em conjunto com as relevantes agências de segurança. Organizações de base comunitária, organizações não governamentais, nigerianos bem-intencionados, especialmente entre etnias no norte da Nigéria, e as comunidades de fronteira com Camarões e República da Níger para denunciar em incontestáveis termos a descarada indiferença dos insurgentes de Boko Haram, e jogar com mantras do patriotismo, unidade e fraternidade. Stroehlein apoia essa abordagem, como ele argumenta que o combate eficaz ao Boko Haram exige uma estratégia articulada, coletiva e coordenada de todos, não apenas as agências de segurança governamentais, mas também os líderes religiosos tradicionais, membros do público e mais importante, os meios de comunicação (2012).

Conclusão

Esse artigo demonstrou que a mídia em conjunto com outros agentes de desenvolvimento, podem ser usados para controlar as atividades dos insurgentes de Boko Haram na Nigéria. A este respeito, propôs que quanto mais informado os cidadãos sobre uma questão (no caso Boko Haram) mais conscientes na segurança devem ficar, e a combinação dos esforços da comunidade em conjunto com a vigilância de segurança deve ser muito vantajosa. É argumentado também que, apesar do sério impacto negativo que as atividades do grupo sem aparência tem tido sobre as fortunas socioeconômicas e sociopolíticas da Nigéria - na medida em que muitos

nigerianos e não nigerianos estão com medo que o país esteja na beira do colapso, a mídia (incluindo seus componentes tecnológicos de ponta) pode ser usada para estudar atentamente o *modus vivendi* e o *modus operandi* das seitas do Boko Haram, minimizando o medo e a apreensão que eles procuram impôr sobre as pessoas e deixar o país mais seguro, pacífico, economicamente dinâmico e politicamente estável.

REFERÊNCIAS

- Adeseye, F. and Ibagere, E. 1999. *Communication and man: A theoretical base for the student*. Akure: Ola-Olu Enterprises.
- Adora, C.U. 2010. "Renewing the face of counter terrorism for global peace: The challenges for theatre artists in Nigeria", *Jos Journal of Humanities* 4 (1): 103-114.
- Akpoveta, E.E. and Ogbemi, O.B. 2006. *Introduction to mass communication: A modern approach*. Asaba: Otoba Press Limited.
- Asogwa, C. E., Iyere, J. I. and Attah, C.O. 2012. The mass media reportage of crimes and terrorists activities: The Nigerian experience. *Asian Culture and History* 4 (2), 175-181.
- "Boko Haram" Retrieved February 22, 2012, from (www.nairaland.com/712404/bokoharam)
- "Boko Haram Attack" Retrieved February 8, 2013, from (www.guardian-newspaperonline)
- "Boko Haram Attack" Retrieved April 13, 2014, from (www.punchnewspaperonline)
- Daramola, I. 2003. *Introduction to mass communication*. Lagos: Rotham Press.
- "Destabilization." 2009. *Microsoft® Encarta® 2009 [DVD]*. Redmond, WA: Microsoft Corporation.
- Defleur, M.L. 2010. *Mass communication theories: Explaining origins, processes, and effects*. New York: Allyn and Bacon.
- Ekerikevwe, S.A. and Nwafor, A.K. 2012. Information communication technologies (ICTs), development, and crime prevention and control in Nigeria. *Benin Mediacom Journal* (6): 155-163.
- Ekwueme, A.C. and Akpan, C. 2011. Mass media and Boko Haram insurrection: A call for reportorial paradigm shift. In *Media terrorism and*

- political communication in a multicultural environment* edited by O. Oladokun et.al (eds.), 797-804. Lagos: Atman Press.
- Funk and Wagnalls Standard College Dictionary*. 1963. New York: Funk and Wagnalls Coy.
- The Guardian*, April 16, 2014, p.1.
- Independent Radio (Producer). 2012. *Independent Radio 6.00 Am News*, October 29. Benin City: Independent Radio.
- Independent Television (Producer). 2014. *Independent Television 7.30 Pm News*, April 12. Benin City: Independent Television.
- Igbinovia, P.E. and Igbinovia-Edobor, B.A. "The national security advisor in the United States and Nigeria: A comparative perspective.", *The Constitution: A Journal of Constitutional Development* 13(1): 68-97.
- Kukah, M.H. 2010. "Boko Haram: Some reflections on causes and effects" In *Boko Haram: Religious conflicts and dialogue initiatives in Nigeria 1* edited by S.O. Anyanwu & I.U. Nwanaju (eds.), 1-29. Owerri: Edu-Edy Publications.
- "Media.". 2009. *Microsoft® Encarta® 2009 [DVD]*. Redmond, WA: Microsoft Corporation.
- The New International Webster's Comprehensive Dictionary of the English Language*. (2004). Encyclopaedic Edition, New York: Typhoon International.
- New.naij. Terror: See diary of Boko Haram assaults in Nigerian from 2013 till date. Retrieved March 9, 2014, from (<http://news.naij.com/60318.html>)
- Nigerian Television Authority (Producer). 2014. *Nigerian Television Authority 9.00 Pm News*, April 14. Abuja: Nigerian Television Authority.
- Nigerian Tribune*, August 26, 2011, pp. 44.
- Nigerian Tribune*, December 28, 2011, pp. 1-2.
- Nigerian Tribune*, Friday December 30, 2011, pp. 11, 27, back page.
- Nigerian Tribune*, January 28, 2011, p. 9.
- Nigerian Tribune*, June 25, 2012, pp. 1-2.
- Nigerian Tribune*, April 29, 2012.
- Nigerian Tribune*, January 28, 2012, p. 6.
- Nwanaju, I.U. 2007. *Christian-Muslim Relations in Nigeria*. Berlin: Logos Verlag.
- Nwanaju, I.U. 2010. "Boko Haram religious crisis and initiatives for dialogue in Nigeria" In *Boko Haram: Religious conflicts and dialogue ini-*

- tatives in Nigeria 1* edited by S.O. Anyanwu & I.U. Nwanaju (eds.), 45-89. Owerri: Edu-Edy Publications.
- Nwanaju, I.U. 2012. "Boko Haram and violence halal: A revision of values." In *Boko Haram: Religious conflicts and dialogue initiatives in Nigeria 11* edited by S.O. Anyanwu & I.U. Nwanaju (eds.), 33-47. Enugu: Snaap Press Nigeria Ltd.
- Odey, J. 2012. "Boko Haram: Nigeria's path to disintegration". In *Boko Haram: Religious conflicts and dialogue initiatives in Nigeria 11* edited by S.O. Anyanwu & I.U. Nwanaju (eds.), 48-75. Enugu: Snaap Press Nigeria Ltd.
- Odey, J. 2014. "Religion and politics in a multi-ethnic society: The amalgamation of 1914 and the scapegoat mentality". In *Boko Haram: Religious conflicts and dialogue initiatives in Nigeria 11* edited by S.O. Anyanwu & I.U. Nwanaju (eds.), 1-47. Abakaliki: Directorate of Communication Citizens' Advocate Press.
- Okhakhu, M. 2011. "Public interest and media economics". *Benin Mediacom Journal*, 1-4, 93-102.
- Okoro, N. & Agbo, B. 2003. *Writing for the media society*. Nsukka: Prize Publishers.
- Okugo, U.C. and Onwukwe, C. 2012. "Boko Haram, terrorism, media coverage and suggested Options" In *Boko Haram: Religious conflicts and dialogue initiatives in Nigeria 11* edited by S.O. Anyanwu & I.U. Nwanaju (eds.), 144-155). Enugu: Snaap Press Nigeria Ltd.
- Omoera, O.S. & Aiwuyo, O.M. 2014. "Curtailling security challenges and strengthening democratic spaces in Nigeria through media inventiveness". Paper presented at the 2nd Faculty of Arts International Conference held from 11th - 14th March, 2014 at Ambrose Alli University, Ekpoma.
- Quality Magazine*, October, 1987, pp.34-39.
- Singh, Madhudeep & Meenakshi. 2014. "Conceptual analysis of media imperialism.", *International Journal of Informative & Futuristic Research*, 1 (5): 84-91.
- Stroehlein, A. 2012. "On the trial of Boko Haram". *The Independent* (Nigeria), March 12, p.19.
- Sunday Sun*, May 22, 2011, p.72.
- Umeagalasi, E. 2012. "Boko Haram terror: The killing of 510 Igbo Christians.",

Sahara Reporters, January 19. Retrieved May 11, 2012, from <http://saharareporters.com/report/%E2%80%99Cboko-haram%E2%80%999D-terror-chilling-killing-510-igbo-christians-amounts-systematic-ethnic-cleansing->

RESUMO

O artigo que se inicia tem como objetivo examinar a atuação do Boko Haram (ou de seus subconjuntos/subgrupos). Pautado na análise de notícias capturaladas aleatoriamente dos meios de comunicação da Nigéria, busca-se oferecer sugestões sobre como os meios de comunicação e outros agentes de desenvolvimento podem ajudar a por um fim nos ataques desenvolvidos por este grupo. Feito isso, espera-se demonstrar que a mídia, em conjunto com outros agentes de desenvolvimento nigeriano, pode ser usada para verificar as atividades criminosas de insurgentes do Boko Haram na Nigéria, bem para estudar o *modus vivendi* e *modus operandi* deste grupo.

PALAVRAS-CHAVE

Boko Haram; Mídia; Nigéria; Ataques.

Recebido em 21 de outubro de 2015.

Aprovado em 29 de abril de 2016.

Traduzido por Dafne Alves e Rodrigo dos Santos Cassel

EL GOLFO DE GUINEA: ¿FUTURO GOLFO PÉRSICO AFRICANO?

Yoslán Silverio González¹

Las diferentes regiones africanas no han dejado de estar en el epicentro de los rejugos y de las influencias de las potencias capitalistas, sobre todo de las ex metrópolis europeas como Francia y de Estados Unidos, debido a que cada una de ellas resulta tener una significativa importancia en el contexto de las relaciones internacionales, ya sea por su posición geográfica como por sus recursos naturales². En las últimas décadas, garantizar los suministros energéticos se ha convertido en un asunto de seguridad nacional para todos los países, principalmente para aquellos con un alto nivel de consumo y desarrollo industrial. Las proyecciones en los próximos años indican que no habrá alternativas viables que remplacen a los hidrocarburos como fuente principal de energía. Por lo tanto, el petróleo se mantendrá en el centro de toda base productiva industrial. A medida que aumente el consumo y disminuya el suministro, mayor será la competencia por su control.

Es aquí donde las regiones productoras de petróleo en África Subsahariana entran a desempeñar un rol estratégico. El continente africano ha sido siempre objeto de la codicia por parte de los países capitalistas desarrollados, cuyas compañías petroleras, respaldadas por sus respectivos gobiernos, siguen buscando licencias para la explotación del crudo y de las reservas de gas, en lo que se ha denominado como el *new scramble* por África. Países como el Reino Unido y Noruega han encontrado en África una alternativa frente al declive de las zonas de abastecimiento

1 Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI), Grupo de África y Medio Oriente (GAMO), Havana, Cuba. E-mail: yoslan@cipi.cu

2 África posee cerca del 12% de las reservas mundiales de petróleo. Cuenta con el 90% de las reservas mundiales de cobalto, el 90% de platino, el 40% de oro, el 98% de cromo, el 64% de manganeso y un tercio de las reservas de uranio. Ver: *María Castro. África: el legado imperialista de guerras, miseria y horror*. 12 de Marzo de 2007. Disponible en: <http://argentina.elmilitante.org/internacional-othermenu-33/frica-othermenu-35/2313-frica-el-legado-imperialista-de-guerras-miseria-y-horror.html>

en el Mar del Norte, EE.UU ha logrado desplazar a Francia en el control de este sector y las compañías chinas han aumentado su presencia en el negocio petrolero y gasífero, para “preocupación” de los empresarios estadounidenses y europeos, quienes perciben los avances de China como una amenaza para su hegemonía en el plano económico. Por estas razones se prestan para presentar a China como un nuevo “imperialismo” mucho más contaminador y explotador, un enfoque mal intencionado que busca obviar lo que el capitalismo europeo y norteamericano han hecho durante decenas de años en el continente.

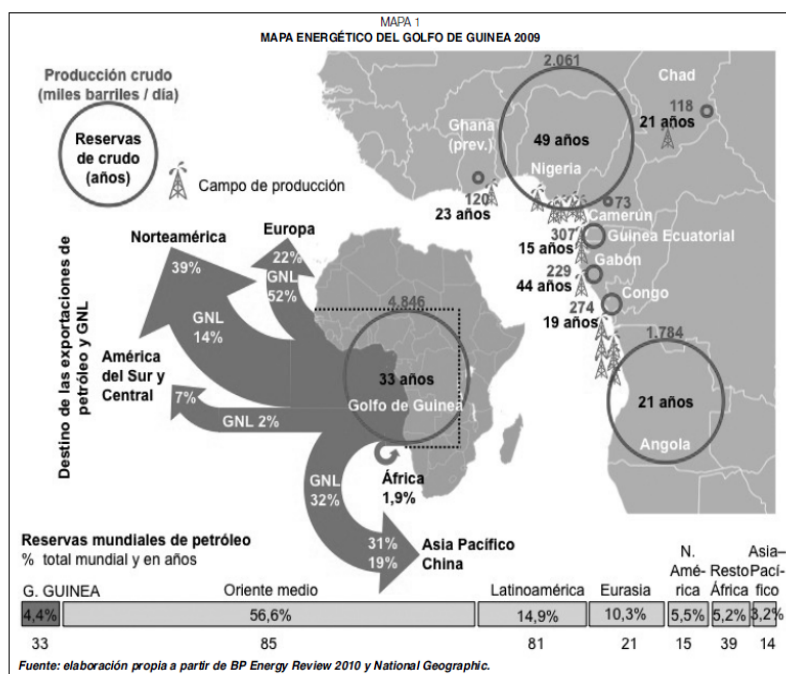
Dado el convulso contexto de inestabilidad política que se ha vivido en la histórica zona petrolífera del Medio Oriente, una de las áreas que ha resultado muy atractiva para los intereses del gran capital transnacional en los últimos años, por sus características desde el punto de vista económico, geográfico y político, ha sido el Golfo de Guinea (GG), situado en la confluencia de las costas occidental y central de África correspondientes al Atlántico. Atendiendo a una delimitación estrictamente geográfica, el mismo se extiende desde el Cabo Palmas en la frontera entre Liberia y Costa de Marfil hasta el Cabo López en Gabón, bañando las costas de Liberia, Costa de Marfil, Ghana, Benín, Togo, Nigeria, Camerún, Santo Tomé y Príncipe, Guinea Ecuatorial y Gabón.

En la costa atlántica africana donde se encuentra enclavado este accidente geográfico se ubican abundantes recursos pesqueros, mineros, forestales, de hidrocarburos y gasíferos. Al mismo tiempo es por donde transita buena parte del comercio marítimo de esta parte del África. En el Golfo desembocan los dos sistemas fluviales más grandes del ASS: los ríos Níger y Congo; arterias fundamentales del comercio interno de los países ubicados en sus respectivas cuencas. En el litoral occidental se hallan los principales puertos marítimos por donde se embarca y descarga un importante volumen de mercancías, sobre todo las relacionadas con las exportaciones y las importaciones de los países del interior, sin salida al mar, como Burkina Faso, Mali, Níger, Chad y República Centroafricana. La amplitud del Golfo hace que el tránsito marítimo esté libre de peligros tales como los accidentes.

El principal recurso de la zona sigue siendo el petróleo, ubicado en las aguas profundas del GG y en las áreas costeras como la del Delta del Níger. La producción petrolera en esta área se remonta a la década del '70 en las costas de Nigeria, Angola y la República del Congo. En esta esfera, Nigeria se ha mantenido como el mayor productor – exportador. A partir del último decenio del siglo XX, se incorporaron otras naciones como Camerún y Gabón. Con el avance en las técnicas de prospección en aguas profundas se sumaron otras naciones como Guinea Ecuatorial y Camerún, este último

país también sirve como vía para la exportación del petróleo procedente de Chad. En el período analizado se incrementó igualmente la importancia relativa de Ghana como productor de crudo en la costa occidental. Por lo tanto el GG es la mayor zona donde se concentran los recursos petrolíferos africanos y por ende la principal región donde se produce y se comercializa el crudo. En la actualidad, exceptuando al Golfo Pérsico, uno de cada cuatro barriles que se comercializan en el mundo proviene del GG.

Mapa 1. Mapa energético del Golfo de Guinea en 2009.³



Más al sur y fuera de los límites de los que se considera el GG se encuentra el tercer mayor exportador de petróleo de África: Angola. Si se tiene en cuenta la participación de Angola y la salida del petróleo chadiano por las costas de Camerún, se puede afirmar que la existencia de una zona geoestratégica que sobrepasa los límites geográficos del Golfo en cuestión. Esto permite afirmar que toda la zona costera atlántica del continente

³ Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Oficina Económica y Comercial de España en Malabo. *Petróleo y gas en África central y occidental. El Golfo de Guinea*. Boletín económico de ICE nº 1 del 1 al 31 de mayo de 2011, p. 18. Disponible en: http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE_3011_17

tiene una importancia primordial para las potencias occidentales que buscan garantizar la estabilidad política en sus áreas de mayor predominio económico, sobre todo: Francia y Estados Unidos.

Diversas transnacionales petroleras extraen el crudo del mar a profundidades de 1.000 a 3.000 metros. Entre estas se encuentran las más influyentes del sector: la *ExxonMobil*, la *Royal Dutch Shell* (anglo - holandesa), la *British Petroleum* (BP), la *ChevronTexaco* y la *Total* francesa. Estas empresas junto con la compañía petrolera estatal *China National Petroleum Corporation* (CNPC) de China, son las que más intereses tienen en la región africana del GG. La *Royal Dutch Shell*, radicada en Londres, es la mayor operadora en Nigeria, sobre todo con la tecnología de extracción en alta mar mediante el uso de las plataformas petroleras.

En 2008, *Chevron* obtuvo unos beneficios del orden de los 23.000 millones de dólares, la mitad de los cuales procedían de África; *Exxon-Mobil* obtuvo 45.200 millones de dólares, el 43% de los cuales tenían como origen el continente africano, lo mismo ocurría en el caso de un tercio de las importaciones de la BP. En 2004 se contabilizaban 46 plataformas actuando en las aguas del oeste africano. En 2009 esta cifra se había elevado a 60 y en la actualidad superan la cantidad de 80, junto a cientos de buques de asistencia. La industria prevé que este tipo de infraestructuras sigan arribando en los próximos años. Que se haya duplicado el número de plataformas en menos de una década, responde al hecho de que la región posee las mayores reservas de petróleo en aguas profundas con más de 14 495 billones de barriles⁴.

Nigeria sin dudas es el centro de atención debido a que alberga las principales reservas de hidrocarburos del continente. Con una producción estimada en 2 millones barriles de petróleo diarios (bpd), el país recibe 12 billones de dólares anuales por concepto de ventas petroleras. Las reservas probadas están en el orden de los 16 billones de barriles, pero otras fuentes plantean 24 billones. La nación africana también posee unos 3 billones de toneladas de carbón, 3 billones de toneladas métricas de mineral de hierro y son extraídos otros minerales como oro, piedras preciosas y zinc. Las exportaciones de crudo representan el 85% de su PIB y el 65% de los ingresos del Estado. En el 2002 era el quinto suministrador de EE.UU con 600 mil bpd, en la actualidad es su cuarto abastecedor mundial. A su vez el 56% del crudo que llega a Europa desde los países firmantes del Acuerdo de Cotonou, procede de Nigeria, mientras que el 90% del gas nigeriano se exporta hacia Europa.

4 Ver: Johannes Dieterich. "The geo- strategic importance of the Gulf of Guinea". En: *Oil policy in the Gulf of Guinea*. Friedrich-Ebert-Stiftung, p. 32. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/02115/dieterich.pdf>

La región responsable de estos índices de producción es la zona del Delta, donde se encuentran operando diferentes transnacionales occidentales, entre estos grupos petroleros están la *Shell*, la *Chevron*, la *British Petroleum*, la *Total* y la *ExxonMobil*. La *Total* extrae 140 mil bpd y 6 millones de m³ de gas. También ha venido aumentando la presencia de empresas chinas en la región⁵. Los chinos ganaron un pequeño número de concesiones petroleras entre el 2005 y el 2007, asegurándose una participación en la producción nigeriana y han realizado nuevas negociaciones con el gobierno para la construcción de refinarías en el país⁶. Sin embargo, la transnacional *Shell* se mantiene como la mayor compañía que opera en el Delta. Dicho consorcio ha sido el principal responsable por provocar, durante varios años, la contaminación generalizada y el daño ambiental en el área.

Nigeria dejó de ingresar 1.200 millones de dólares mensuales por robos de petróleo de sus gasoductos, lo que equivale a 400.000 barriles. Datos oficiales indican que el petróleo robado supuso una caída del 17% en las ventas de crudo en el primer trimestre de 2013. La filial de la multinacional anglo-holandesa *Shell* en Nigeria, *Shell Petroleum Development Company* (SPDC) tuvo que cerrar el gasoducto Nembe Creek Trunk, en el sureño estado de Bayelsa, para repararlo a raíz de las averías causadas por los “ladrones de petróleo”⁷: la población nativa que ve fluir el crudo sin recibir ningún beneficio económico tangible. Aunque ha habido ataques a instalaciones petroleras en Nigeria, estos no se comparan con el nivel de violencia en Iraq y los problemas que estos suponen para la normal explotación del petróleo.

En **Guinea Ecuatorial** los descubrimientos se produjeron entre el 2002 y el 2004. A raíz de ello, los lazos entre EE.UU y Malabo se incrementaron cuando Washington reabrió su embajada en el país – octubre de 2003 –. La empresa norteamericana *ExxonMobil* tiene el 70% de las concesiones de los pozos de la nación, ello indica que la mayoría de los contratos se han firmado con compañías estadounidenses. La compañía hispano – argentina Repsol YPF también tiene participación en el negocio. Guinea Ecuatorial aporta al mercado 810 mil bpd.

5 Sobre los negocios y la participación china en la industria petrolera nigeriana ver: Foster, Meter. *China busca una sexta parte de las reservas de petróleo de Nigeria*. 29 de septiembre de 2009. Disponible en: <http://www.telegraph.co.uk/finance/china-business/China-seeks-a-sixth-of-Nigerias-oil-reserves.h>.

6 Johnson Trevor. *China firma acuerdo petrolero por \$ 23 mil millones con Nigeria*. 28 de mayo 2010. Disponible en: <http://translate.google.com/cu/translate?hl=es&la&u=http://www.wsws.org/articles/2010/>

7 *Nigeria pierde \$1.200 millones al mes por robo de petróleo*. AFP, 13 de agosto de 2013. Disponible en: http://www.nacion.com/mundo/africa/Nigeria-robo-petroleo-OPEP_o_1359664270.html

La *Marathon Oil* ha aumentado su presencia comprando activos de empresas más pequeñas como la *CNS Energy* – 2002 – y de *Globex* – 2002 – pasando a disponer del 63% de las acciones del bloque Alba, cerca de Malabo y el 47% del bloque D. Otras compañías presentes son la *Chevron Texaco*, la *Vanco Energy*, la sudafricana *Energy Africa* y las *Petronas* de Malasia. La participación del Estado guineano sigue siendo muy reducida, solo el 3% del yacimiento Alba (*Marathon Oil*), el 5% en el yacimiento Zafiro (*Exxon Mobil*) y el 5% del Ceiba (*Amerada Hess*)⁸.

Como se ha podido apreciar, los intereses en la región son prácticamente exclusivos de EE.UU., puesto que existen otros actores empresariales provenientes de Malasia y Australia, pero son pequeñas compañías, mientras que la influencia de Francia está declinando debido al agotamiento de los recursos en Gabón. Aún así, la empresa gala ELF – Aquitaine, antes de fusionarse con la Total Fina, seguía obteniendo más de la mitad de su producción mundial de sus fuentes en el GG, donde controlan el 58% de los yacimientos en Gabón. El 45% de la producción de Gabón es exportado hacia EE.UU. La firma franco – belga Total (resultado de la unión de la Fina más la ELF) constituye la mayor operadora en los mares de la República del Congo. El Congo Brazzaville produce 300 mil bpd. Un contrincante fuerte lo está siendo China, cuyas empresas petroleras no sólo se dedican a la exploración-explotación-comercialización de crudo sino también se han dedicado a la construcción de infraestructuras vinculadas con esta industria. Su presencia alienta el clima de competencia con otras entidades del sector fuertemente afianzadas en África.

Uno de los países caracterizado por su estabilidad política y de referencia en el África occidental ha sido sin dudas **Ghana**. El país recibió un impulso notable desde el punto de vista económico, debido a las reservas petroleras descubiertas en el 2007. El hallazgo fue realizado por la compañía *Tullow Oil*. Desde enero de 2010 comenzaron los trabajos de infraestructura con la llegada de buques especializados para la instalación de las estructuras submarinas y de las plataformas flotantes. Hasta esta fecha habían sido perforados 17 pozos y se esperaba que estos produjeran entre 120 mil y 150 mil bpd. Las reservas probadas están en el orden de los 300 y 600 millones de barriles. Los yacimientos de Jubilee, a 60 km de la costa, han sido el descubrimiento en alta mar más grande del último decenio y fue el primero en comenzar la explotación. El Fondo Monetario Internacional predijo que el monto de los ingresos procedentes del petróleo y del gas será de unos 20 mil millones de dólares entre los años 2012 y 2030, únicamente del campo Jubilee. Estas cifras dependen del comportamiento del precio del barril

8 Carlos Tablada, Roberto Smith y Francois Houtart. *África codiciada: el desafío pendiente*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2007, p. 206 y 208.

de petróleo y de las ganancias que pueda percibir el gobierno una vez que los inversores extranjeros hayan recuperado las suyas. Las exportaciones del crudo supondrán el 60% del total de las exportaciones y el 27% de los ingresos del país. Estos superarán al sector minero como fuente de entrada de divisas.

La producción petrolera comenzó el 15 de diciembre de 2010, después de tres años de haber sido descubiertos. Las potencialidades petrolíferas de Ghana se siguen poniendo a prueba debido a la divulgación de nuevos descubrimientos en alta mar, en su mayoría concentrados en la zona cercana a Costa de Marfil. En marzo de 2010, la Corporación Nacional de Petróleo de Ghana (GNPC), anunció el descubrimiento del pozo Dzata 1. El hallazgo fue realizado por la empresa rusa Lukoil y su socio la Vanco Energy con sede en Houston, EE. UU. El Dzata 1 se ubica a 100 km de los campos petrolíferos de Jubilee y frente a la cuenca del río Tano, que separa las fronteras entre Costa de Marfil y Ghana.

Las fronteras marítimas nunca habían sido formalmente delimitadas por lo que el gobierno marfileño reclamó ante las supuestas violaciones de su espacio marítimo, que lo llevó a una disputa contra el ghanés. Estas discrepancias se han producido de manera discreta, pero se pudieran incrementar de descubrirse nuevos yacimientos en la zona fronteriza. La *Anadarko Petroleum Corporation* anunció en julio de 2010, otro descubrimiento en alta mar: el bloque Owo, en la zona del Tano⁹. Este sería el tercer hallazgo significativo, después del Jubilee y del Tweneboa. El Owo-1 ha sido perforado a una profundidad total de aproximadamente unos 4.685 pies y a 6 km al oeste del Tweneboa. Se estima que posee entre 70 y 550 millones de barriles de crudo¹⁰.

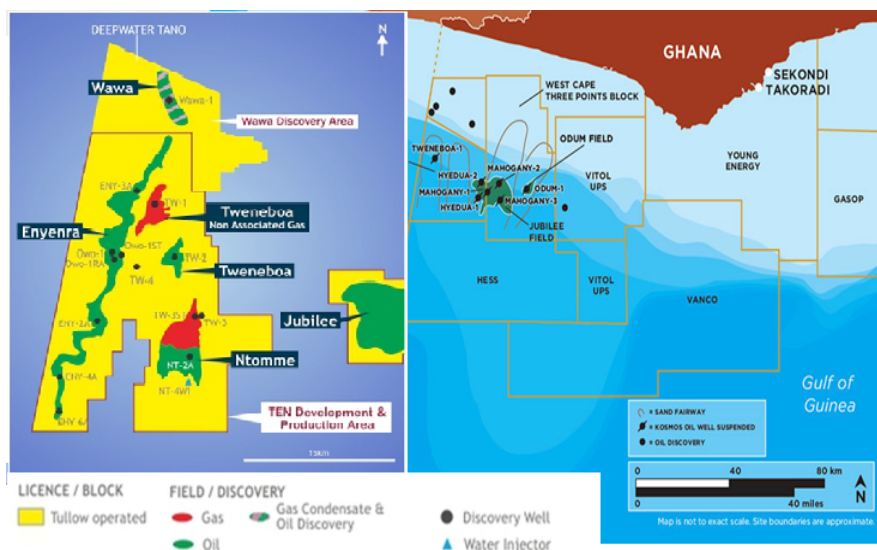
A principios de 2010 se generó un conflicto de intereses, que tuvo como protagonistas a diferentes empresas petroleras y produjo grandes tensiones entre Ghana y EE.UU. La disputa se articuló cuando la empresa norteamericana Kosmos intentó vender sus acciones, por un valor de 4 mil millones de dólares, a la Exxon Mobil, lo que provocó toda una reacción por parte del gobierno ghanés. Esta situación llevó al gobierno a lanzar una investigación contra la empresa nacional *Equality Opportunity* (EO) el principal socio de la Kosmos en el país, por lavado de dinero y prejuicio económico contra el Estado. La Kosmos y el Grupo EO de propietarios ghaneses, obtuvieron licencias ventajosas del gobierno del ex presidente Kufuor, que los convirtieron en los mayores accionistas del Campo Jubilee.

9 *Anadarko Announces Discovery Offshore Ghana*. Disponible en: <http://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/artikel.php?>

10 *Another Major Oil Find off Ghana*. Disponible en: <http://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive>

El gobierno ghanés se negó a la venta de dichas acciones, las cuales sólo podían ser vendidas a la GNPC. En un momento del diferendo se planteó incluso la venta de las acciones a empresarios chinos, lo que levantó aún más las reservas por parte de los norteamericanos. Esto es solo un ejemplo de cómo las tensiones entre compañías chinas y norteamericanas por el control de las zonas petroleras en la región se pueden agravar.

Mapa 2. Ubicación de los yacimientos de petróleo en la costa ghanesa.¹¹



La compañía Tullow obtuvo en 2013 la autorización del gobierno ghanés para comenzar a desarrollar un segundo campo: el TEN – adquiere su nombre por las iniciales de los pozos: Tweneboa, Enyenra y Ntomme a 20 km del Jubilee. Hasta el momento se trabajaba en las perforaciones de los pozos y en el ensamblaje de las instalaciones en alta mar. Su producción debe comenzar en el segundo semestre del 2016 y las reservas se estiman en el orden de los 300 a 500 millones de barriles, con un ritmo de producción de 76 mil diarios¹².

La compañía Tullow tiene el 35.5 % de las acciones en el Campo Jubilee, mientras que los otros accionistas son: la compañía estatal GNPC

¹¹ *Cuánto se tarda en desarrollar un campo petrolífero*. 16 de febrero de 2012. Disponible en: <http://menceymacro.blogspot.com/2012/02/cuanto-se-tarda-en-desarrollar-un-campo.html> y en: <http://www.cwcghana.com/ten-project/>

¹² *Ghana's Jubilee oil field nears output plateau –operator*. 10 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.reuters.com/article/2013/04/23/ghana-jubilee-idUSL6NoDA59S20130423?irpc=932>

con 13.6%, el grupo Kosmos con el 24.1%, Anadarko Petroleum Corporation con el 24.1% y Sabre/PetroSA con el 2.7%¹³. Las compañías iraníes *National Iranian Oil Company* e *Iranian Offshore Oil Company*, así como la *Singapur Petroleum Company* y la *Petro Seraya* de Singapur, junto con la *Vetro Energy* han declarado su interés en proveer asistencia a la compañía estatal ghanesa en material de construcción de plataformas y en perforaciones en alta mar¹⁴.

Los Campos del Jubilee y el Saltpond eran los únicos que en el 2013 estaban en funcionamiento. De enero a septiembre de 2013 se habían extraído 27 060 737 de barriles. La producción promedio en ese intervalo de tiempo fue de 102 503 bpd¹⁵. Según la GNPC, en 2014 los niveles diarios de producción estuvieron en torno a los 110 000 bpd. Las fluctuaciones han sido producto de las obras de mantenimiento a las estructuras, retrasos en algunas construcciones como un gaseoducto que transportará el gas a tierra. Desde el 2010, fecha en la que se inició la producción de petróleo en cantidades comerciales y hasta junio de 2014, Ghana ha extraído 86.93 millones de barriles así como de 140 a 200 millones de pies cúbicos de gas. Los ingresos en 2011 fueron de 470 millones de dólares, en 2012 de 567 millones y en 2013 ascendieron a 730 millones. Ya en la coyuntural primera mitad del 2014 se habían generado 400 millones de dólares. Este supuesto aumento continuo de los ingresos se vio truncado a raíz de la caída de los precios del barril de petróleo en el mercado internacional.

Benín mantuvo durante mucho tiempo la esperanza de poseer algunos recursos de hidrocarburos en alta mar. Desde diciembre de 2008 se habían realizado algunos estudios de prospección. Durante el 2009 las autoridades de Cotonou firmaron un acuerdo con la empresa noruega de cartografía y análisis sísmicos TGS-NOPEC, con una amplia experiencia a lo largo de las costas occidentales africanas, para la búsqueda de petróleo¹⁶. En 2009 Benín anunció el descubrimiento de cantidades significativas de petróleo *off shore* cerca de Seme¹⁷, un pueblo en la frontera con Nigeria, lo que

13 *Ghana oil output to hit up to 110,000 bpd in 2014*. Reuters, 8 de abril de 2014. Disponible en: <http://uk.reuters.com/article/2014/04/08/ghana-oil-idUKL6NoNrZJ20140408>

14 *Iran pledges assistance to Ghana's oil and gas sector*. 9 de enero de 2013. Disponible en: <http://graphic.com.gh/General-News/iran-pledges-assistance-to-ghanas-oil-and-gas-sector.html>

15 Kwabena Adu Koranteng. *Ghana exceeds \$2billion revenue from oil*. 25 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.myjoyonline.com/opinion/2014/june-25th/ghana-exceeds-2billion-revenue-from-oi.php>

16 *Comienza la exploración de petróleo en aguas de Benín*. Afrol News, 17 de Abril de 2009. Disponible en: <http://cp.wanafrica.net/articulo.php?id=4276>

17 Benín comenzó a producir una modesta cantidad de petróleo en el yacimiento offshore de Seme en octubre de 1982. Hacia 1998 se detuvo la producción y el yacimiento quedó clausurado. Entre 1986 y el 2004, la producción petrolera alcanzó un pico de 8.000 barriles

reactivó la posibilidad de desarrollar su industria extractiva y de reabrir Seme, aunque con niveles muy inferiores a los que realizan sus vecinos petroleros. Benín depende significativamente de las importaciones energéticas de la vecina Nigeria.

En enero de 2011, la empresa brasileña Petrobras informó sobre su adquisición del 50% de la participación en el Bloque 4 localizado en la costa de Benín perteneciente a la empresa *Compagnie Béninoise des Hydrocarbures* (CBH), subsidiaria de *Lusitania Petroleum*, que permanece con el 50% restante, siguiendo la expectativa de poder encontrar petróleo en cantidades comerciales¹⁸. Finalmente, en el año 2013 se realizó el anuncio del descubrimiento de un yacimiento de 87 millones de barriles frente a las costas de Sèmè-Podji, en el sudeste del país. La explotación de la cuenta costera había sido confiada a la empresa nigeriana *South Atlantic Petroleum* (Sapetro). La Sapetro anunció que el yacimiento debería ser explotado durante un período de 14 años, con una producción de unos 7.500 barriles diarios. También comenzarán las prospecciones en otra zona de la cuenca costera de Sèmè para confirmar la existencia de otra reserva, estimada en 100 millones de barriles¹⁹.

En Sierra Leona las empresas African Petroleum y Anadarko encontraron petróleo en la zona costera del país a inicios de 2013, pero se necesitaban más pruebas para ver la viabilidad comercial de los hallazgos. Ambas empresas petroleras se apresuraron en llegar a la región hace ya cinco años, cuando se descubrió uno de los yacimientos de petróleo más grandes de África, en aguas de Ghana. En el caso de Sierra Leona, se trata del descubrimiento de Jupiter-1. La compañía Anadarko opera el yacimiento en un 55%, siendo los otros copropietarios del bloque: Repsol Exploración Sierra Leone con el 25% y la Tullow Sierra Leone B.V con el 20%. La Anadarko Petroleum Corporation contaba a finales del año 2011 con aproximadamente 2,54 millones de barriles de reservas probadas, lo que la convertía en una de las mayores empresas independientes de exploración a nivel mundial²⁰.

diarios.

18 Este bloque cubre un área de 7,4 mil kilómetros cuadrados, con una profundidad de agua que varía entre 200 y 3.000 metros, a una distancia promedio de 60 km de la costa. La CBH permanece como operadora de este bloque, sin embargo, Petrobras tiene el derecho de asumir la operación. Al confirmarse el potencial exploratorio del área, el consorcio se comprometerá a perforar tres pozos. Ver: *Petrobras adquiere bloque exploratorio en Benín, África*. Rio de Janeiro, 22 de enero de 2011. Disponible en: http://www.latibex.com/act/esp/empresas/hechosrelev/2011/TRACNhecho20110222_1624.pdf

19 *Descubierto un yacimiento de petróleo en Benín*. 4 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.africafundacion.org/spip.php?article15722>

20 *Descubrimiento de petróleo en Liberia y Sierra Leona*. Afrol News, 22 de febrero de 2013. Disponible en: <http://www.afrol.com/es/articulos/37908>

También se han desarrollado otras obras de ingeniería como los oleoductos y los gaseoductos. La compañía norteamericana ExxonMobil, la más notoria en la región, fue la que encabezó las inversiones del oleoducto Chad – Camerún de 1050 km de largo, el mayor de su tipo en África Subsahariana, de la región de Kome al puerto camerunés de Kibri. El oleoducto fue terminado en 2004 y en el 2009 ya transportaba 225 mil bpd. ExxonMobil y la también estadounidense ChevronTexaco aportaron casi el 65% del total de 3 500 millones de dólares. Los ingresos que genera al año son de 200 millones de dólares. El total de las ganancias del proyecto será de 12 billones en un período de 28 años, de esta cifra Chad solo obtendrá 2,5 billones en el igual intervalo de tiempo.

Además del petróleo, el gas ha sido otra de las razones del incremento de los intereses de los países capitalistas desarrollados como otra fuente de energía más barata que el petróleo. Se plantea que la demanda de gas será mayor en el futuro. De acuerdo con estadísticas de la BP, el ASS tiene reservas probadas de casi 12 trillones de metros cúbicos, lo que representa el 8% de las reservas mundiales²¹, de las cuales 1/5 están localizadas en el GG. Nigeria es el principal productor de gas natural y de gas licuado, secundado por Argelia. Otros productores de gas en orden de importancia son Camerún, República del Congo, Angola y Guinea Ecuatorial. La industria gasífera comenzó a desarrollarse en Guinea Ecuatorial con la instalación de una planta que permitirá transformar el gas asociado en gas licuado. El proyecto fue impulsado por la compañía Marathon Oil Company a un costo de 1.4 billones. Aún así, la explotación de gas en la región no está en su máxima capacidad, porque se necesitan de instalaciones para procesar y luego transportar el gas. Un ejemplo de los pasos dados en esta dirección es la construcción del mayor gaseoducto del oeste africano: el WAGP²².

El Gaseoducto del África Occidental se extiende desde la región de Escravos en el Delta de Níger, pasando por la terminal de Itoki en Lagos. Este tramo sobre el territorio nigeriano es onshore. De Lagos se dirige hacia Benín, Togo y al puerto de Takoradi en Ghana. Su construcción comenzó en el 2005 a cargo de la empresa Willbros. Toda la sección del gaseoducto entre Lagos y Takoradi es *offshore* y fue completada en el 2006. El costo total de su construcción fue de 974 millones de dólares. El operador del gaseoducto es la empresa norteamericana ChevronTexaco. El proyecto transporta 120 millones de pies cúbicos de gas diariamente y está orientado a satisfacer la demanda del sector residencial, industrial, así como para el

21 Ibidem. p. 35.

22 West African Gas Pipeline. Se construyó con participación de la Nigerian National Petroleum Corporation, la Royal Dutch Shell, la Volta River Authority, la Société Togolaise de Gaz, Société Beninoise de Gaz.

mercado externo.

Obras como estas, a pesar de ser controladas por las grandes transnacionales, han ayudado a una mejor integración económica de las subregiones, fundamentalmente la del África occidental. En otras áreas del subcontinente también se están construyendo diferentes infraestructuras - nuevos oleoductos y ferrocarriles -, con el objetivo de fomentar la interconexión económica entre los países africanos. Estos proyectos, necesarios para la economía africana, tienen el beneplácito de la Unión Africana y de los mecanismos regionales de integración económica. La mayoría de las inversiones siguen estando concentradas en el sector de los hidrocarburos.

Proyección estadounidense hacia la subregión

La política norteamericana se ha mantenido casi invariable en las últimas tres administraciones, sobre todo en lo relacionado con la lucha contra el terrorismo y por el logro de un mayor control de recursos estratégicos como el petróleo y el gas. Estados Unidos ha mantenido una política hacia la región que se concretó en diferentes momentos: en 2003 con la Iniciativa Pan Sahel, en 2005 con la Iniciativa Transahariana de Lucha contra el Terrorismo y en 2007 con la creación del AFRICOM. Todo ello ha estado encaminado a la consecución de sus intereses económicos y político – militares.

La proyección estratégica de EE.UU. en este sentido está presente desde la época de Bush, cuando el Subsecretario de Estado para Asuntos Africanos, Walter Kansteiner, planteó que: *“el petróleo africano se está convirtiendo a gran velocidad en un interés estratégico nacional”*²³. Entre el 12 y el 15% de las importaciones de crudo que realiza EE.UU se obtienen de África. El Consejo Nacional de Inteligencia predijo que el Golfo de Guinea suministrará un 20-25% del total del petróleo que EE.UU. consume en 2020. Para el logro de este objetivo se tiene previsto invertir alrededor de 10 mil millones de dólares en actividades relacionadas con el sector petrolero, la prospección en aguas profundas y en materia de seguridad. Buena parte de ese capital ya se ha estado implementado.

En el año 2001 Dick Cheney presentó al presidente Bush un informe en el cual le recomendaba en materia de suministros petroleros la diversificación y el aumento del aprovisionamiento exterior. También señalaba que una interrupción significativa de los suministros pondría en

23 Felipe Real. *Estados Unidos y África: Emociones y razones*. Disponible en: http://www.almamagazine.com/opinion-estados_unidos_y_frica-emociones_y_razones

peligro la economía de Estados Unidos. Teniendo como punto de partida esta iniciativa política, es que se puede explicar la ofensiva del gobierno norteamericano de tratar de garantizar las importaciones de petróleo - lo que condujo por ejemplo a la guerra en Iraq. Ahora bien, los problemas a los que se ha tenido que enfrentar Estados Unidos en el Medio Oriente y la volatilidad propia de esa región también sirvieron para que se comenzara a trabajar en la diversificación de dichos suministros. Esta estrategia de ampliación hacia otras zonas productoras se comenzó a diseñar en la administración de G. Bush y fue cuando el foco de atención se redireccionó hacia África, en particular hacia el GG.

Para Luis Amaro este era el objetivo de las grandes multinacionales del sector y era la propuesta del *Council on Foreign Relations*, cuando afirmaba que «se debería favorecer la búsqueda de aprovisionamientos petroleros diferentes de los del Golfo Pérsico». La tendencia en los últimos años es a la del declive de los grandes campos petrolíferos de Arabia Saudí. Aquí pudiera radicar uno de los motivos por los cuales se ha aumentado el interés por la búsqueda de nuevos lugares de extracción, los cuales se han concentrado en torno a los países del África occidental y central con costas en el atlántico, como una alternativa sobre todo en momentos de gran tensión en el Medio Oriente. En este sentido Luis Amaro señala varias razones a favor de la región:

- “Las previsiones sobre las cantidades de petróleo existentes son las más importantes que se conocen hoy en día, las perspectivas son colosales en lo que concierne a Nigeria, Angola, Gabón y Congo-Brazzaville.
- La competencia es débil, puesto que China va a centrar su interés en los países de África Oriental, pero aún así la presencia cada vez mayor de China, Brasil e India en África explica este cambio de estrategia de la política exterior estadounidense en relación al continente, independientemente de que el ocupante de la Casa Blanca sea republicano o demócrata.
- El petróleo en bruto es de «alta calidad y con poco contenido de azufre, ideal para ser refinado en la costa este» de Estados Unidos.
- La docilidad de los gobiernos en relación a las multinacionales hace de esta región el terreno ideal para su transformación en un nuevo patio trasero estadounidense.
- El monto de las inversiones en materia de infraestructuras, cuyo último ejemplo ha sido la inversión por valor de 3.500 millones de dólares, en la construcción de un oleoducto que une a Chad con

Camerún”²⁴.

Estados Unidos como mayor consumidor de petróleo del mundo ha necesitado garantizar un flujo constante de suministros petroleros y ha sido precisamente en la zona del GG donde los trabajos de prospección no se han detenido. La ampliación del negocio petrolero ha abierto las posibilidades para que compañías de diferentes partes del mundo intenten alcanzar un por ciento de las ganancias. La llegada de nuevos actores al negocio ha resultado en una preocupación por parte de EE.UU. En este sentido el GG ha resultado ser muy atractivo para el *stabliment* norteamericano y los empresarios debido a la proximidad entre ambos litorales.

La posición geográfica del Golfo para los intereses norteamericanos es óptima, debido a que sus buques pueden arribar de manera rápida y directa a los EE.UU. sin las contingencias que tienen cuando navegan desde el Golfo Pérsico o a través del Golfo de Adén, debido a los continuos ataques de “piratas somalíes”. El trayecto entre esta parte de África y las refinerías estadounidenses de su costa oriental es salvable por un supertanquero en solo una semana, por una ruta marítima sin probabilidades de sufrir ataques “terroristas”. Los riesgos de inversión son mucho menores, puesto que los yacimientos se encuentran *offshore*, es decir, fuera del alcance de posibles acciones “vandálicas”, disturbios sociales o guerras internas, además no se tendrían que construir muchas obras de infraestructura en la costa como oleoductos para transportarlo.

La posición geográfica contribuye a eliminar los altos costos en materia de transportación entre las zonas productoras y los mercados de los consumidores en Europa occidental, EE.UU y América Latina y el Caribe²⁵. La existencia de gobiernos neoliberales y con excelentes relaciones políticas con occidente es una garantía para las inversiones extranjeras por parte de las empresas transnacionales, las cuales apoyándose en la corrupción que existe en muchos de estos países y en su poder de influencia económica, persiguen obtener mayores ganancias, prebendas, garantías y donde el tema de las nacionalizaciones es impensable. El republicano Ed Royce, Presidente del Subcomité de África de la Cámara de Representantes de EE.UU, señalaba al respecto: “*nuestros mejores socios están en África occidental por muchas razones,*

24 Luis Amaro. *África Occidental, la nueva aventura de los imperialismos estadounidense y europeo*. 11 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=118409>.

25 La distancia marítima entre Luanda y Río de Janeiro es de 3 489 millas. De aquí que un buque viajando a 30 nudos tomaría tan solo poco más de cuatro días para conectar ambas ciudades portuarias; tomaría casi lo mismo conectar Abidján con Puerto España en Trinidad y Tobago en el Caribe.

*África occidental está más cerca, lo que hace más fácil mover productos de aquí hacia allá y sus recursos, en la mayoría de los casos, no están en tierra firme. Las cosas usualmente funcionan mejor si usted está situado en aguas profundas*²⁶.

El Center for Strategic and International Studies afirmaba «dados los crecientes intereses estratégicos en la región recomendamos que Estados Unidos conviertan la seguridad y la gobernanza en el Golfo de Guinea en una prioridad absoluta de la política exterior de Estados Unidos en relación a África, defendiendo una política firme para la región». El lanzamiento por parte de la administración de Bush del Comando africano en 2007 respondió al interés norteamericano que súbitamente despertó África. Desde entonces, el presupuesto del AFRICOM no ha dejado de crecer. De 2010 a 2012, AFRICOM utilizó 836 millones de dólares mientras expandía su alcance «como mentor, consejero y tutor de fuerzas militares africanas»²⁷.

La excusa inicial para su creación fue el enfrentamiento al terrorismo, pero su objetivo es aumentar la presencia de los Estados Unidos para respaldar sus intereses económicos y militares. El ex Secretario de Defensa estadounidense, Robert Gates señaló, al referirse a este comando, que sus tareas principales serían reforzar la asociación en materia de seguridad; incrementar las habilidades en las tácticas antiterroristas en los países receptores; apoyar las estructuras de seguridad de las organizaciones subregionales y, si fuese necesario, conducir las operaciones militares en el continente.²⁸

En materia de política exterior no se han observado grandes diferencias entre las directrices establecidas por el mandato de Bush y la política impulsada por Obama. En este sentido ha habido continuidad y complementación. Actualmente el *US African Command* está involucrado en casi 38 países africanos con una agenda de entrenamiento a las fuerzas antiterroristas, por ejemplo: Chad, Kenya, Mali, Mauritania, Níger, Nigeria, Tanzania y Sierra Leona. El interés norteamericano en el impulso del comando se puede constatar en la magnitud de la base militar emplazada en Djibouti.

La visita del presidente norteamericano Barack Obama a Ghana, primer Estado africano al que arribó en 2009 después de su elección, da la medida de la importancia que EE. UU le concede a esta nación, puesto que desde aquí intentan legitimar su paradigma de desarrollo político.

²⁶ Johannes Dieterich. *Ob, cit.*, p. 33.

²⁷ Nick Turse. *África: otro fracaso del poder militar norteamericano*. 20 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.elpuercoespín.com.ar/2013/06/20/afrika-otro-fracaso-del-poder-militar-norteamericano-por-nick-turse/>

²⁸ Hedelberto López Blanch. *AFRICOM, la nueva versión neocolonial*. Rebelión. 19 de julio de 2011. Disponible en: www.rebelion.org/noticia.php?id=132539.

Estas concepciones se pudieron constatar en varias de las ideas expresadas por el mandatario estadounidense ante el Parlamento ghanés como ya se explicó. Las siguientes palabras son un ejemplo de la forma en la que se está promocionando el modelo político – económico ghanés: *“Ghana se ha proyectado como un país políticamente estable, democráticamente viable y como la nación económicamente más saludable en la subregión del África occidental. Una nueva imagen convertirá a Ghana en la hermosa reina económica de África”*²⁹.

La securitización del Golfo de Guinea

El desarrollo de las actividades económicas señaladas con anterioridad, en torno a la amplia zona marítima del GG ha estimulado la consolidación de fenómenos tales como la pesca ilegal que causa pérdidas anuales a las compañías pesqueras, el tráfico de drogas junto a las redes delictivas vinculadas al tráfico de armas y personas, y las disputas por la soberanía de espacios territoriales. Con el aumento del tráfico marítimo relacionado con la producción de petróleo han proliferado también los ataques piratas al estilo de las costas de Somalia. Lo anterior es percibido como amenazas a la seguridad marítima, lo que ha motivado la adopción de acciones internacionales por parte de las potencias capitalistas con intereses en el área, que buscan disminuir este tipo de hechos.

La Oficina Marítima Internacional recoge en su informe sobre la piratería correspondiente al primer trimestre del 2013 cómo el Golfo de Guinea representa un área de preocupación, con un total de 15 incidentes contabilizados solo en ese período, entre ellos están varios secuestros, sobretodo en Nigeria y Costa de Marfil, siendo los países que más asaltos han tenido. En estas acciones, grandes buques tanqueros fueron tomados por los piratas, y varios barcos de asistencia también fueron víctimas de estos ataques. El documento añade que, mientras la conflictividad ha descendido en torno a Somalia, ahora han aumentado los ataques en esta otra zona africana.

En el 2012 se produjeron un total de 55 incidentes con una decena de buques secuestrados. Los asaltos a los supertanqueros se han extendido recientemente a enclaves como Benín y Togo. La Cámara advierte de que los piratas actúan de forma diferente a los asaltantes somalíes, que han procedido al rapto de las tripulaciones con el objeto de obtener rescates millonarios. Los asaltantes que actúan en el Golfo de Guinea suelen

29 Marculus Mensah. “Ghana needs new image to repackage her ambitions investment programme”. En: *Business Watch*. Volumen 4, no 2, p.28.

retener a los marinos de estos buques durante unos diez días, para hacerse con el producto que transportan al tiempo que destruyen los equipos de comunicación. La piratería se elevó en un 41% entre 2011 y 2012, lo que ha provocado un incremento de los costos de la transportación por concepto de seguros a las importaciones y las exportaciones.

Para proteger las líneas de suministro en el Golfo de Guinea, los EE.UU. ha considerado el establecimiento de bases navales en la región y que buques de su armada patrullen constantemente las aguas del Golfo de Guinea. En 2003 las islas de Sao Tomé y Príncipe firmaron un acuerdo que autorizaba a los Estados Unidos a establecer una base militar en su territorio³⁰. Estas islas ofrecen una ventaja estratégica en la región ya que se encuentra muy cerca de los yacimientos de Nigeria y Angola. A su vez, es un punto clave para el control marítimo y la seguridad de la comercialización del crudo por los aguas del golfo. Desde este territorio se puede monitorear el movimiento de los tanqueros, así como proteger a las plataformas. También las islas de Sao Tomé y Príncipe han resultado ser atractivas para los norteamericanos en términos de reservas petrolíferas, donde las principales industrias estadounidenses tienen instaladas plataformas y realizan actividades de perforación. Hillary Clinton visitó el archipiélago como señal de que este pequeño país está en la agenda de las prioridades estadounidenses de la zona.

Adicionalmente Estados Unidos lanzó el programa *African Partnership Station 2010*³¹, destinado fundamentalmente al aseguramiento marítimo de la región, iniciado en noviembre de 2007 con el objetivo de fomentar la seguridad marítima y colaborar con la instrucción y adiestramiento de las fuerzas militares navales de los países africanos occidentales. El programa incluye: visitas de barcos y aviones de la armada norteamericana, entrenamiento de tropas, asesoría en equipos y cursos profesionales durante casi todo el año, centrándose en crear un capacidad de respuesta de los guardacostas, los marines y el ejército de las naciones involucradas para contrarrestar la pesca ilegal, el tráfico de personas, armas y drogas, bajo el pretexto de luchar contra la piratería³². Como parte del *Africa Partnership Station*, Sao Tomé y Príncipe ha recibido la visita de

30 US expands military presence in Africa. A Disponible en: <http://www.afrol.com/articles/14269>

31 Gema Nieves. *African Partnership Station 2010, mayor seguridad marítima en el continente africano*. 11 de abril de 2010. Disponible en: <http://www.revistatenea.es/revistatenea/revista/articulos/Gestionasp>

32 Francesca Cicardi. *EEE.UU entrena a ejércitos africanos para luchar contra el terrorismo*. 24 de abril de 2010. Disponible en : <http://www.intereconomia.com/noticias-gaceta/internacional/ee-uu-entrena-ejercitos-africanos-luchar-contraterrorismo>

buques norteamericanos. Los gobiernos de Camerún, Gabón y Guinea Ecuatorial firmaron acuerdos con Washington permitiendo a sus fuerzas armadas utilizar sus aeropuertos.

Las fuerzas navales francesas están presentes desde hace más de veinte años en la zona a través de la Misión Corymbe que persigue proteger los intereses galos en la amplia zona del Golfo de Guinea, sobre todo los recursos petroleros y de forma más reciente la lucha contra las acciones de piratería que se desataron desde 2010. Esta misión militar se mantiene - Corymbe 128: Aviso *Cdt L' Herminier* - en curso desde el 27 de abril de 2015. Francia implementa la reforma del sector de la seguridad marítima en el Golfo de Guinea a través del proyecto "ASECMAR" que ya se aplicaba desde el 2011 y un plan de apoyo para asegurar los espacios marítimos en dicha área³³.

España ha sido también uno de los países europeos con interés económicos en la zona del Golfo. El 25% del gas y el 10% del petróleo que importa España proceden de las costas de nigerianas³⁴. Es de destacar que desde el puerto de La Luz – Islas Canarias – se realizan actividades de prestación de servicios relacionado con las complejas reparaciones que requieren las plataformas petroleras y su flota de asistencia, además de garantizar sus suministros, repostaje, almacenamiento de combustibles o materiales específicos para este mercado, así como el establecimiento de oficinas de apoyo a su despliegue en los países más al sur. La capital grancanaria se posiciona como un punto logístico clave para estas compañías, que operan en un ambiente cada vez más conflictivo en aguas del GG³⁵. Por lo tanto, el puerto español de La Luz ya se ha posicionado dentro del sector por sus astilleros, talleres, suministros, y la seguridad jurídica en sus asistencias a las transnacionales.

La presencia española se ha dirigido además hacia el plano militar, sobretodo en enfrentamiento a la piratería. El patrullero español Cazadora realizó en 2011 y 2012 expediciones de más de dos meses de duración para vigilar el golfo de Guinea y disuadir a los piratas con su presencia. Precisamente esta nueva zona de la piratería se ha convertido en prioritaria

33 Francia, pionera en la lucha contra la piratería a escala mundial. 14 de octubre de 2014. Disponible en: <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/defensa-y-seguridad/francia-en-la-lucha-contra/>

34 Esteban Villarejo. El "Relámpago" ya navega por el Golfo de Guinea: ojo avizor...¡piratas! 11 de enero de 2013. Disponible en: <http://abcblogs.abc.es/tierra-mar-aire/public/post/el-relmpago-ya-navega-por-el-golfo-de-guinea-ojo-avizor-piratas-14907.asp/>

35 La piratería en Guinea castiga a las petroleras del Puerto. La Cámara Internacional de Comercio apunta al golfo como "la siguiente zona de alto riesgo" en el tráfico marítimo. 5 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.laprovincia.es/las-palmas/2013/05/05/pirateria-guinea-castiga-petroleras-puerto/529503.html>

para la seguridad española. Por primera vez la Armada española desplegaba este tipo de patrulleros oceánicos en el contexto de la Operación Atalanta y en misiones conjuntas con otras armadas como la estadounidense en el marco del *African Partnership Station*, ello es indicativo del interés español por la costa occidental de África.

La persistencia de las amenazas a la transportación en toda la costa del GG como consecuencia del aumento de las acciones de piratería siguiendo el mismo patrón de las costas de Somalia, ha provocado la adopción de mayores acciones internacionales por parte de las potencias occidentales con intereses en la zona y de los gobiernos locales, lo que se ha traducido en el incremento de la presencia militar extranjera para asegurar el comercio por el área.

Para hacerle frente a esto, los países de África central y occidental planean la creación de un centro para luchar contra la piratería en el Golfo de Guinea. Se creará una fuerza naval que asegure las costas atlánticas africanas, por donde transita gran parte del comercio intra-africano de la región. La fuerza internacional para proteger la zona estará formada por más de 2.000 militares aportados por los países miembros de la CEDEAO y de la CEEAC, y se esperaba que entrara en funcionamiento en el 2014³⁶. La Comisión del Golfo de Guinea, organización que incluye a países como Angola, Nigeria, Camerún, Guinea Ecuatorial, Sao Tome y Príncipe, Gabón, República del Congo y República Democrática del Congo, ha identificado estos factores como parte de las amenazas que atentan contra el buen desarrollo económico del área.

La CEDEAO aprobó el 13 de marzo de 2015 la creación del Centro de Coordinación Marítimo Multinacional (*Multinational Maritime Coordination Centre*, MMCC) como parte de la implementación de la Estrategia Marítima Integrada del mismo organismo (*Integrated Maritime Strategy*, EIMS). Dicho centro radicado en Cotonou estará a cargo de la llamada Pilot Zone E, donde están incluidas las costas de Benin, Nigeria y Togo, considerada la sección más peligrosa en la región. Este es un ejemplo de la implementación de las medidas para reforzar la seguridad marítima.

A modo de conclusión debemos recordar que el petróleo de la región es mucho más atractivo para su explotación debido a las condiciones físicas del hidrocarburo que lo hace mejor a la hora de procesarlo, por el alto porcentaje de efectividad de las perforaciones, con un éxito del 50% mientras en el resto del mundo es de solo el 10% y porque la inestabilidad política en ambas subregiones del continente no alcanza las zonas productoras en

36 África central y occidental crean un centro anti-piratería en Golfo de Guinea. EFE, 25 de junio de 2013. Disponible en: <http://blogs.elconfidencial.com/ultima-hora-en-vivo/2013/06/%C3%Africa-central-occidental-crean-centro-antipirateria-20130625-166460.html>

la costa y en alta mar. El único país que es afectado por disturbios internos y que hacen peligrar los niveles de producción es Nigeria. En el Delta del Níger los enfrentamientos armados entre grupos paramilitares y las fuerzas armadas, aunque han disminuido, no han desaparecido por completo. El resto de los países productores presentan una realidad positiva para este negocio.

Los procesos productivos e industriales en la actualidad dependen del petróleo, por lo que la seguridad energética se ha convertido en un asunto de máxima prioridad para las potencias occidentales, consagradas a la lucha por tratar de garantizar sus importaciones. África, como suministradora histórica de recursos naturales sigue desempeñando ese papel dentro de la economía mundial. Es en este contexto donde el Golfo de Guinea, la principal zona productora de petróleo en África Subsahariana, adquiere vital importancia. Es por ello que las principales compañías transnacionales del sector – sobre todo las norteamericanas – mantendrán su presencia en el área. La zona marítima del África occidental y central se perfila como la fuente de suministros energéticos – petróleo y gas – de mayor crecimiento para el mercado estadounidense. El sector gasífero no se ha desarrollado a toda capacidad, por lo que existen todavía muchas oportunidades de explotación por parte del capital extranjero. A pesar de que existe una diversificación de los mercados a los cuales se exporta el petróleo del GG, la tendencia es a una supremacía del control de las exportaciones en manos de empresas estadounidenses. La creciente producción petrolera en los EE.UU no ha significado una disminución de sus importaciones procedentes de esta área.

En la medida en la cual la región se mantenga como suministradora energética, no es de descartar pugnas por el control de dichos recursos sobre todo entre empresas estadounidenses y chinas. Estados Unidos no ha dejado de posicionarse en aras de un mayor control de los recursos tratando de desplazar la emergencia de los intereses chinos en el área. China ha aumentado sus inversiones en el sector, siendo su presencia cada vez más notable. Los elementos expuestos hasta el momento dan cuenta de la importancia estratégica que ha alcanzado el Golfo de Guinea, sobre todo para las potencias occidentales en su política de garantizar la seguridad energética.

BIBLIOGRAFÍA

Adu Koranteng, Kwabena. “Ghana exceeds \$2billion revenue from oil” 25 June 2014. Available at: <http://www.myjoyonline.com/opinion/2014/>

june-25th/ghana-exceeds-2billion-revenue-from-oi.php

“África central y occidental crean un centro anti-piratería en Golfo de Guinea”. *EFE*, 25 June 2013. Available at: <http://blogs.elconfidencial.com/ultima-hora-en-vivo/2013/06/%C3%Africa-central-occidental-crean-centro-antipirateria-20130625-166460.html>

Amaro, Luis. “África Occidental, la nueva aventura de los imperialismos estadounidense y europeo”. 11 December 2010. Available at: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=118409>.

Anadarko Announces Discovery Offshore Ghana”. Available at: <http://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/artikel.php?>

“Another Major Oil Find off Ghana”. Available at: <http://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive>

Castro, María. 2007. “África: el legado imperialista de guerras, miseria y horror.” 12 March 2007. Available at: <http://argentina.elmilitante.org/internacional-othermenu-33/frica-othermenu-35/2313-frica-el-legado-imperialista-de-guerras-miseria-y-horror.html>

Cicardi, Francesca. 2010. “EEE.UU entrena a ejércitos africanos para luchar contra el terrorismo.” 24 April 2010. Disponible en : <http://www.intereconomia.com/noticias-gaceta/internacional/ee-uu-entrena-ejercitos-africanos-luchar-contra-terrorismo>

“Comienza la exploración de petróleo en aguas de Benín.”, *Afrol News*, 17 April 2009. Available at: <http://cp.wanafrica.net/articulo.php?id=4276>

“Cuánto se tarda en desarrollar un campo petrolífero.” 16 February 2012. Available at: <http://menceymacro.blogspot.com/2012/02/cuanto-se-tarda-en-desarrollar-un-campo.html> y en: <http://www.cw-cghana.com/ten-project/>

“Descubierto un yacimiento de petróleo en Benín”. 4 November 2013. Available at: <http://www.africafundacion.org/spip.php?article15722>

“Descubrimiento de petróleo en Liberia y Sierra Leona”, *Afrol News*, 22 February 2013. Available at: <http://www.afrol.com/es/articulos/37908>

Dieterich, Johannes. “The geo- strategic importance of the Gulf of Guinea”. In *Oil policy in the Gulf of Guinea* edited by Friedrich-Ebert-Stiftung, 32. Available at: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/02115/dieterich.pdf>

Foster, Meter. 2009. “China busca una sexta parte de las reservas de petróleo de Nigeria.” 29 September 2009. Available at: <http://www.telegraph.co.uk/finance/china-business/China-seeks-a-sixth-of-Nigerias-oil-reserves.h>.

“Francia, pionera en la lucha contra le piratería a escala mundial.” 14 October 2014. Available at: <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/asun->

- tos-globales/defensa-y-seguridad/francia-en-la-lucha-contra/
- “Ghana oil output to hit up to 110,000 bpd in 2014.”, *Reuters*, 8 April 2014. Available at: <http://uk.reuters.com/article/2014/04/08/ghana-oil-idUKL6NoNo1ZJ20140408>
- “Ghana’s Jubilee oil field nears output plateau –operator.” 10 April 2013. Available at: <http://www.reuters.com/article/2013/04/23/ghana-jubilee-idUSL6NoDA59S20130423?irpc=932>
- “Iran pledges assistance to Ghana’s oil and gas sector.” 9 January 2013. Available at: <http://graphic.com.gh/General-News/iran-pledges-assistance-to-ghanas-oil-and-gas-sector.html>
- “La piratería en Guinea castiga a las petroleras del Puerto. La Cámara Internacional de Comercio apunta al golfo como “la siguiente zona de alto riesgo” en el tráfico marítimo.” 5 May 2013. Available at: <http://www.laprovincia.es/las-palmas/2013/05/05/pirateria-guinea-castiga-petroleras-puerto/529503.html>
- López Blanch, Hedelberto. 2011. “AFRICOM, la nueva versión neocolonial.”, *Rebelión*. 19 July 2011. Available at: www.rebelion.org/noticia.php?id=132539.
- Mensah, Marcus. “Ghana needs new image to repack her ambitions investment programme”, *Business Watch* 4 (2): 28.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Oficina Económica y Comercial de España en Malabo. *Petróleo y gas en África central y occidental. El Golfo de Guinea*. Económico de ICE nffl 3011, 1-31 May 2011, p. 18. Available at: http://www.revistasice.com/CachePDF/BICE_3011_17
- Nieves, Gema. 2010. “African Partnership Station 2010, mayor seguridad marítima en el continente africano.” 11 April 2010. Available at: <http://www.revistatenea.es/revistaatenea/revista/articulos/Gestion.asp>
- “Nigeria pierde \$1.200 millones al mes por robo de petróleo.”, *AFP*, 13 August 2013. Available at: http://www.nacion.com/mundo/africa/Nigeria-robo-petroleo-OPEP_o_1359664270.html
- “Petrobras adquiere bloque exploratorio en Benín, África.” Rio de Janeiro, 22 January 2011. Available at: http://www.latibex.com/act/esp/empresas/hechosrelev/2011/TRACNhecho20110222_1624.pdf
- Real, Felipe. “Estados Unidos y África: Emociones y razones.” Available at: http://www.almamagazine.com/opinion-estados_unidos_y_frica-emociones_y_razones
- Tablada, Carlos; Roberto Smith and Francois Houtart. 2007. *África codiciada: el desafío pendiente*. Havana: Editorial de Ciencias Sociales, 206-208.

- Trevor, Johnson. 2010. "China firma acuerdo petrolero por \$ 23 mil millones con Nigeria." 28 May 2010. Available at: <http://translate.google.com/cu/translate?hl=es&la&u=http://www.wsws.org/articles/2010/>
- Turse, Nick. 2013. "África: otro fracaso del poder militar norteamericano." 20 June 2013. Available at: <http://www.elpuercoespin.com.ar/2013/06/20/africa-otro-fracaso-del-poder-militar-norteamericano-por-nick-turse/>
- "US expands military presence in Africa". A, 23 September 2013. Available at: <http://www.afrol.com/articles/14269>
- Villarejo, Esteban. 2013. "El "Relámpago" ya navega por el Golfo de Guinea: ojo avizor...¡piratas!" 11 January 2013. Available at: <http://abcblogs.abc.es/tierra-mar-aire/public/post/el-relmpago-ya-navega-por-el-golfo-de-guinea-ojo-avizor-piratas-14907.asp/>

RESUMO

Las diferentes regiones africanas no han dejado de estar en el epicentro de los rejuegos y de las influencias de las potencias capitalistas, sobre todo de las ex metrópolis europeas como Francia y de Estados Unidos, debido a que cada una de ellas resulta tener una significativa importancia en el contexto de las relaciones internacionales, ya sea por su posición geográfica como por sus recursos naturales. En las últimas décadas, garantizar los suministros energéticos se ha convertido en un asunto de seguridad nacional para todos los países, principalmente para aquellos con un alto nivel de consumo y desarrollo industrial. Este artículo estudia cómo las regiones productoras de petróleo en África Subsahariana desempeñan un rol estratégico en este contexto, pero teniendo en vista que el continente africano ha sido siempre objeto de la codicia por parte de los países capitalistas desarrollados.

PALAVRAS-CHAVE

Golfo de Guinea; Petróleo en África Subsahariana; Securitización; Potencias occidentales.

Recebido em 23 de novembro de 2015

Aprovado em 11 de maio de 2015

REVOLUÇÕES E RELAÇÕES INTERNACIONAIS: O CASO AFRICANO

Paulo Fagundes Visentini¹

Introdução

Em 1974, durante a crise do petróleo, dois acontecimentos, aparentemente desconexos, sacudiram o continente africano e o colocaram no centro da agenda internacional. No mais antigo e longo império africano, a Etiópia, ocorreu um golpe militar em fevereiro, que acabou com a monarquia em setembro, marcando o início de uma revolução e de um regime socialista. Em abril, por sua vez, o mais duradouro regime fascista europeu também foi derrubado (Revolução dos Cravos) e o primeiro (e último) império marítimo se desintegrou. Angola, Moçambique e os enclaves lusitanos na África obtiveram sua independência, sob a liderança de movimentos de libertação nacional de orientação marxista.

A luta armada de quinze anos nas ex-colônias portuguesas deu lugar, em 1975, a guerras civis e a um conflito internacional na África Austral, envolvendo Cuba e o Pacto de Varsóvia em apoio aos novos regimes, e a África do Sul e nações da OTAN ao lado de insurgentes. O Chifre da África, igualmente, se transformou em um ponto quente da Guerra Fria. Revoluções se convertiam em conflitos inter-estatais, como sempre, fomentando um acirrado debate entre acadêmicos internacionalistas. Afinal, qual é o lugar das Revoluções nas Relações Internacionais? Elas constituem uma disfunção dentro do sistema mundial? Aqui nos propomos a discutir a questão, com foco nas Revoluções africanas da década de 1970.

¹ Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: paulovi@ufrgs.br

Revoluções: a dialética nacional e/ou mundial

O século XX, segundo Hannah Arendt, foi moldado por guerras e revoluções, mas a pesquisa e o ensino das relações internacionais têm tratado os dois temas de forma diferenciada. Há muitos cursos, centros especializados e revistas sobre a questão da guerra, mas a revolução como tema internacional tem sido negligenciada. Como lembrava Fred Halliday (1999), não há revistas especializadas na questão. Por outro lado, as “Revoluções Tardias” (anos 1970-1980) ocorreram durante a crise e a transformação da economia e do sistema mundial e tiveram efeitos importantes, mas foram vítimas do “Fim da História” (Fukuyama), como se o fim da Guerra Fria houvesse anulado seus impactos. É notável como até alguns acadêmicos pouco sabem dos processos que marcaram essas duas décadas, e apenas encaram a China e o Vietnã como Estados pós-revolucionários “Reformados” e o Irã, Cuba e Coreia do Norte como “Estados Renegados”.

A dimensão histórica é amplamente secundária na análise das relações internacionais contemporâneas, e necessita ser resgatada. Estudar a temática e o período é, assim, tanto uma questão histórica como teórica. As relações internacionais, como área dominada pela ciência política, tem sido um campo de estudos marcado por teorizações pouco embasadas e de caráter instrumental. Sem a autonomia internacional lograda por suas revoluções, China e Vietnã não teriam o desenvolvimento que agora possuem. Sem a construção do Estado, de elites dirigentes e das transformações sociais promovidas por processos revolucionários, a situação de Angola, Moçambique, Etiópia e Irã, por exemplo, não teriam permitido o atual protagonismo internacional dos mesmos.

Halliday (1983) observa que durante esse período, em pouco mais de uma década, ocorreram quatorze revoluções no Terceiro Mundo. Elas tiveram expressivo impacto regional, gerando tendências e contra-tendências, bem como violentos conflitos internacionalizados e guerras civis. Devido ao equilíbrio de poder então existente e às transformações por que passava a economia mundial, elas acabaram afetando o sistema internacional. Na segunda metade da década de 1970 encerrou-se a “Coexistência Pacífica” e teve início uma Segunda (ou Nova) Guerra Fria nos anos 1980. Tudo isso contribuiu para uma mudança profunda das relações internacionais, que teve como pivô a implosão do campo soviético e para o desequilíbrio de poder que se seguiu e ainda desestabiliza o sistema mundial (Fontaine 1995).

A análise dessas experiências internacionais propicia uma melhor compreensão do mundo Pós-Guerra Fria. Da mesma forma, a reflexão sobre

o impacto das revoluções nas relações internacionais deve partir de uma análise das experiências prévias, como as revoluções burguesas clássicas (inglesa, americana e francesa) como das socialistas (soviética, chinesa e cubana). Por fim, o exercício de investigação empírica permite dialogar com as correntes teóricas da área e propor elementos analíticos para relacionar a temática das revoluções nas relações internacionais.

O marco teórico desse artigo se fundamenta, primordialmente, nas análises desenvolvidas na obra *Revolution and world politics: The rise and fall of the sixth great power*.², de autoria de Fred Halliday, bem como em outros estudos do mesmo autor. Academicamente, as Relações Internacionais iniciaram como estudo da guerra como ato agressivo racional e deliberado, e não como a internacionalização de um conflito social. A própria Carta da ONU se preocupa com a ordem mundial como se ela fosse separada da situação interna dos Estados. Na mesma linha, a Ciência Política anglo-americana considera a Revolução como uma quebra de processos regulares. Até a publicação da obra de Theda Skocpol (que de certa forma atualiza o clássico de Barrington Moore Jr “As origens sociais da ditadura e da democracia”), as Revoluções eram encaradas como fenômenos internos. Jack Goldstone, por sua vez, enfatizou que fatores internacionais (tais como pressões econômico-fiscais e políticas de alianças desestabilizadoras) enfraqueciam o Estado e provocavam revoluções.

Realistas e neorrealistas como Kenneth Waltz, ao não relacionarem as dimensões interna e externa, ignoram que a maioria das alianças visam impedir as revoluções dentro de Estados-membro. Certamente as Revoluções não podem escapar ao sistema previamente existente, mas elas forçam sua mudança e representam momentos de transição para um mundo novo, embora as Relações Internacionais as percebam como “colapso” (ou ruptura negativa, antissistêmica).

Cabe destacar que toda a revolução tenta internacionalizar-se, da mesma forma que a contrarrevolução (a qual busca a homogeneidade), geralmente sem sucesso. Assim, os limites da “exportação da Revolução” (ou da contrarrevolução), geram tréguas, redução da retórica ideológica e uma postura mais diplomática. Todavia, isso não significa que as revoluções tenham sido “socializadas”, pois, segundo Halliday (1999, 187),

enquanto suas ordens internas pós-revolucionárias permanecerem intactas, elas continuam a representar um desafio ao sistema de outros Estados.

2 Halliday, Fred. 1999. *Revolution and world politics: The rise and fall of the sixth great power*. London: Macmillan Press.

Para a sociologia histórica, o “internacional” criou o Estado, e não o contrário, e no tocante aos processos revolucionários aqui estudados em sua dimensão internacional, cabe ressaltar que guerras geram revoluções e vice-versa. Nos casos analisados, por exemplo, percebe-se que as revoluções dos anos 1970 levaram a guerras convencionais na periferia (com envolvimento indireto de grandes potências), para as quais a comunidade internacional não estava preparada. Além disso, no plano regional o maior impacto não é tanto a ação deliberada, mas o exemplo, que serve de catalizador contra a ordem estabelecida.

Mesmo o marxismo, que supostamente poderia explicar as revoluções que produz, possui limitações explicativas. Uma delas é ter poucos elementos para analisar as diferenças entre as várias revoluções e a persistência da questão nacional. Uma exceção se encontra em Brucan (1974). Outra é que a ênfase nos elementos “infraestruturais” o conduz a uma análise que privilegia as relações capitalistas sistêmicas em escala global. Paradoxalmente, pouca atenção é dada às possibilidades de revoluções. Wallerstein, por exemplo, aposta nos movimentos sociais antissistêmicos e Arrighi navega pelos ciclos econômicos sem encontrar-se com as revoluções nem lidar adequadamente com Estados pós-revolucionários como a China. Pensam o sistema internacional como um sistema socioeconômico global (capitalista) sobreposto a estruturas políticas secundárias.

Metodologicamente, Halliday sugere quatro instrumentos que podem ser utilizadas como elementos de pesquisa: a) **causa**: até que ponto o “internacional” produz a revolução; b) **política externa**: como os Estados Revolucionários conduzem as relações com outras nações; c) **respostas**: qual é a reação dos outros Estados; d) **formação**: como num período mais longo os fatores internacionais e do sistema mundial constroem o desenvolvimento interno pós-revolucionário dos Estados e condicionam sua evolução política, social e econômica.

Revoluções, a dimensão ausente na história das relações internacionais

Uma análise histórica mais profunda e objetiva nos mostra que o século XX foi marcado por diversas rupturas e experiências revolucionárias, em todos os continentes, com realizações e marcantes características intrínsecas e variadas. Além disso, elas marcaram a agenda internacional de maneira profunda e condicionaram a história mundial e o próprio capitalismo. Com as derrotas que marcaram os regimes de tipo soviético ou por eles apoiados, na passagem da década de 1980 à de 1990, instituiu-se

um silêncio, coberto por alguns clichês jornalísticos.

A partir das experiências revolucionárias do mundo burguês que emergia em torno do Atlântico Norte (Revolução Inglesa de 1642, Revolução Americana de 1776, e Revolução Francesa de 1789), forma-se a noção contemporânea de Revolução. Ela constitui tanto o instrumento de tomada do poder político, em geral de curto prazo, como um processo político, social e econômico de mudança da sociedade, incluindo a transformação do bloco de poder, em geral de longo prazo. A Revolução Inglesa foi precoce e a Americana periférica (embora com efeitos na América Latina). Já a Francesa, introduziu o elemento ideológico e social nas relações internacionais, de profundos impactos sistêmicos, rapidamente se transformando numa revolução (e numa contrarrevolução) internacionalizada (Chan & Williams 1994).

As revoluções e seus regimes

Para fins teóricos e metodológicos desse artigo, revolução significa uma mudança política brusca, geralmente violenta (mas nem sempre), com a derrubada de um regime e a luta pela construção de outro novo. Esta ruptura na ordem vigente busca efetuar alterações estruturais nos ordenamentos jurídico-político e socioeconômico. O elemento deflagrador de tal evento pode ser um levante popular, uma insurreição armada, um golpe de Estado ou até mesmo uma transição política relativamente pacífica. Mas, para estes elementos conjunturais serem eficazes, é necessário haver condições políticas objetivas favoráveis, domésticas e externas (Richards 2004).

Além das revoluções burguesas, das revoluções democrático-burguesas (com participação ativa da população) e das revoluções socialistas propriamente ditas, durante a segunda metade do século XX, desenvolveram-se as revoluções democrático-populares, especialmente em países periféricos. Trata-se das revoluções de libertação nacional, das democráticas, das anti-imperialistas e das “antifeudais” do Terceiro Mundo, geralmente ligadas à descolonização e ao nacionalismo. Nelas, os elementos deflagradores foram revoltas populares, mobilizações reformistas, golpes de Estado (inclusive militares) e lutas de guerrilha como as teorizadas e promovidas por Mao Zedong, Ho Chi Minh, Fidel e Raúl Castro e Che Guevara, Amílcar Cabral, entre outros (Silva 2004). Nelas, havia uma aliança entre segmentos da pequena burguesia e do campesinato, além de setores do operariado.

As teorias da revolução e do socialismo ainda estão fortemente

centradas nos casos europeus, sendo limitados o conhecimento e a reflexão sobre as experiências do Terceiro Mundo, em geral mais recentes e menos documentadas. Comumente, insiste-se em que os países periféricos “não estariam preparados” para a Revolução e para o socialismo, segundo uma interpretação restritiva. Ocorre que, durante a fase do imperialismo europeu, as contradições sociais mais agudas se deslocaram do centro para a periferia, onde o processo de proletarianização se tornou mais acentuado, com o êxodo rural e a implantação da agricultura voltada ao mercado. É importante ressaltar que a dimensão internacional, já significativa nas revoluções clássicas, se torna ainda mais decisiva no quadro da crescente internacionalização aprofundada pelo capitalismo na periferia (Davis 1985).

Diferentemente do capitalismo, a dimensão política é a instância predominante e, assim, a economia é organizada segundo o princípio do planejamento econômico central (em lugar do mercado), com a propriedade coletiva dos grandes meios de produção e a estatização dos bancos e do comércio exterior. A sociedade tende a ser incorporada num organismo único, com políticas que buscavam a eliminação gradual das desigualdades e da universalização de políticas sociais como educação, saúde, habitação, transporte público, emprego e lazer. Este processo, num quadro de tensão extrema, foi materializado, historicamente, através de mecanismos autoritários e repressivos, embora socialmente paternalistas.

Revoluções e relações internacionais

As revoluções sempre estão relacionadas a fatores tanto internos quanto externos e, na sequência de sua concretização, necessariamente geram um impacto internacional na medida em que afetam regras internas nas quais a ordem (capitalista) internacional se baseia. “As Revoluções são eventos internacionais em suas causas e efeitos”, como lembra Fred Halliday (1999, 148). Neste sentido, inspiram forças políticas de outros países, tanto simpatizantes como adversárias. Normalmente as revoluções dão origem a guerras externas, geralmente associadas a guerras civis internas ou são delas resultantes.

Assim ocorreu na Rússia (cuja Revolução aconteceu durante a Primeira Guerra Mundial) e na China, países de grande relevância na ordem internacional. Nelas, ocorreram invasões externas, guerra civil e outros efeitos mundiais, como a criação da III Internacional (Comunista) e, posteriormente, a existência mais fluida do Movimento Comunista Internacional. Mas também foi o caso da Coreia, do Vietnã, de Cuba e da Nicarágua, nações menores da periferia do sistema mundial. As duas primeiras, apesar disso, adquiriram significado estratégico por estarem na

fronteira da China, zona onde o socialismo não estava consolidado.

Os dois últimos casos implicaram alterações dentro de área de influência direta dos Estados Unidos, caso de Cuba, que também teve grande atuação mundial no Terceiro Mundo, sobretudo através do Movimento dos Países Não Alinhados. Já a Coreia do Norte encontrava-se na fronteira chinesa e ao lado do Japão, zona estratégica para Washington, e a guerra de 1950-51 teve repercussão global. No mundo islâmico e no continente africano, por outro lado, esse aspecto revestiu-se de maior complexidade, dado que a construção do Estado nacional ainda se encontrava em fase inicial e, no primeiro caso, estava localizado na zona geopolítica do petróleo.

No caso africano, igualmente, as revoluções ocorreram durante a fase inicial de formação do Estado-nação, na esteira do colapso do aparato burocrático e repressivo colonial, com a exceção da Etiópia, onde ocorreu a conquista do aparelho estatal, que foi transformado e reforçado. Dessa maneira, as revoluções africanas alteraram o precário equilíbrio que ia se estabelecendo entre os jovens e frágeis Estados, gerando amplo efeito desestabilizador. Já a Revolução Iraniana teve características distintas, pois a corrente vitoriosa não se apoiou numa visão marxista, representando um movimento nacionalista, anti-imperialista e uma reação cultural ao Ocidente. Mas seu impacto internacional foi semelhante.

Periodização das revoluções do século XX

O socialismo de orientação marxista logrou, ao longo do século XX, impulsionar um conjunto de revoluções vitoriosas em sucessivas ondas. A primeira delas teve lugar na esteira da Primeira Guerra Mundial, com o triunfo da Revolução Russa e a construção do socialismo na URSS. A Revolução na Mongólia, por circunstâncias particulares, fez parte desse período. A segunda, decorrente dos movimentos antifascistas e dos resultados da Segunda Guerra Mundial, afetou o Leste europeu, tanto através das “revoluções pelo alto” apoiadas por Moscou, que constituiriam as Democracias Populares, quanto como por meio das revoluções autônomas da Iugoslávia e da Albânia. É importante ressaltar que países como a Alemanha, a Hungria, a Tchecoslováquia e a Bulgária protagonizaram, no final da Guerra (1918-23), revoluções e até (efêmeros) regimes socialistas, com a esquerda sendo, posteriormente, derrotada, às vezes por intervenção externa.

A terceira, que vinha se desenvolvendo paralelamente à anterior, teve como epicentro a Revolução Chinesa, iniciada já na década de 1920, caracterizada pela questão camponesa. Após um quarto de século de guerrilhas e guerras, a nação mais populosa do planeta tornou-se um

regime socialista. A Revolução Coreana e a primeira etapa da Indochinesa fazem parte dessa fase. As revoluções marxistas e regimes engendrados na primeira metade do século XX ocorreram “na periferia do centro”, ou seja, as potências capitalistas industriais que dominavam o centro do sistema entraram em conflito aberto (corrida imperialista, Primeira e Segunda Guerra Mundiais), enquanto lutavam por redefinir o sistema mundial e, dentro dele, a posição hegemônica. Assim, foi possível a vitória de duas revoluções e regimes estruturantes de nova realidade mundial, a soviética e a chinesa, que se encontravam na periferia do espaço geopolítico afetado pela gigantesca confrontação e transformação, bem como de alguns países membros.

Finalmente, na quarta e última, o movimento de descolonização e o nacionalismo do Terceiro Mundo protagonizaram o triunfo de diversas revoluções de orientação socialista, como a cubana, a vietnamita, a afegã, a sul-iemenita e as africanas dos anos 1970. Elas ocorreram na segunda metade do século XX “no centro da periferia”, isto é, na região meridional do planeta ainda não industrializada, onde ocorria a expansão do *desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo* (Westad 2007; Davis 1985).

Dentre as referidas, apesar dos limitados recursos, duas acabaram se tornando paradigmáticas e tendo efeitos sistêmicos por todo o mundo, a cubana e a vietnamita. Evidentemente, elas estiveram ligadas e dependeram das duas grandes revoluções fundacionais, mas desenvolveram uma dinâmica própria. O caso da Revolução Iraniana pode ser enquadrado nessa categoria, embora seu desdobramento tenha sido diferente como projeto pós-revolucionário. De qualquer forma, a “islamização” do processo revolucionário não anula sua base republicana, modernizadora, anti-imperialista (mas não anticapitalista) e internacionalista (Haghighat 1985). Também nessa fase se encontram os casos da Argélia e de outras revoluções dos anos 1950-1960.

As revoluções africanas e seus impactos regionais e sistêmicos

A descolonização da África no início dos anos 1960 deixou de fora os chamados *bastiões brancos* do sul do continente. Portugal, que abrigava interesses econômicos transnacionais, recusou-se a conceder a independência a Angola e a Moçambique. A África do Sul, governada pela minoria branca (20% da população), controlava a Namíbia e na Rodésia (atual Zimbábue) os colonos brancos (5% da população) apoiaram Ian Smith na proclamação da independência em 1965, não reconhecida por Londres.

A África do Sul, onde a segregação racial do *apartheid* estava consagrada na Constituição, possuía grande força econômica e estava associada aos capitais estrangeiros e empresas transnacionais. A África austral, em seu conjunto, possuía imensas reservas de minerais estratégicos e potencialidades agrícolas, além de deter uma posição geopolítica estratégica na rota entre o Oceano Atlântico e o Índico.

A impossibilidade dos movimentos anticoloniais em lograr a independência, um governo de maioria negra ou mesmo o direito de participação política, em decorrência da intransigência de Lisboa e das minorias brancas, levou estas colônias a desencadear a luta armada. O Congresso Nacional Africano (CNA) abandonou as posições moderadas após o massacre de manifestantes negros em Sharpeville (1960), aliou-se ao PC sul-africano e iniciou uma guerrilha em condições difíceis, o que também ocorreu com a Organização do Povo do Sudoeste Africano (SWAPO) na Namíbia, em 1966, após a África do Sul recusar-se a devolver à ONU esse território que administrava em *fideicomisso* (direito provisório de administração concedido pela Liga das Nações), e com a ZAPU e a ZANU (respectivamente União Popular e União Nacional Africana do Zimbábue), com a declaração da independência da Rodésia pelos brancos.

Angola e Moçambique

Amílcar Cabral, ideólogo da luta armada de tendência marxista nas colônias portuguesas, lançou a guerrilha na Guiné-Bissau, enquanto diversos movimentos fundiam-se na Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo), também iniciando a luta. Em Angola, várias organizações igualmente desencadearam a guerra contra os portugueses. Estes grupos aglutinaram-se posteriormente em três movimentos, a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), a União Nacional para Independência Total de Angola (UNITA) - correntes moderadas e pró-ocidentais de base étnica do norte e do sul, respectivamente, e o Movimento Popular para Libertação de Angola (MPLA), de tendência socialista revolucionária e base urbana e interétnica (Chabal 2002).

Quinze anos após o início da luta armada, os movimentos de libertação seriam vitoriosos. Em Moçambique, a FRELIMO de Samora Machel, aglutinava movimentos de distintas orientações numa única organização, menos sólida ideologicamente e sob influência chinesa, e controlava parte do país quando a Revolução dos Cravos em Portugal precipitou os acontecimentos. Com a fuga da maior parte da elite branca, Moçambique passou a ser governado por um movimento predominantemente negro, que se proclamava marxista-leninista. Junto às fronteiras da Rodésia e da África

do Sul, países ainda controlados por minorias coloniais, intensificou-se o apoio aos guerrilheiros desses países. Na última, em 1976 ocorria o levante de Soweto, duramente reprimido pelo governo de minoria branca.

A independência de maior impacto internacional da África Portuguesa, entretanto, foi a de Angola, país com maiores potencialidades econômicas (petróleo, ferro, diamantes e minerais estratégicos) e com expressiva minoria branca. A divisão e o confronto entre os três grupos que lutavam pela independência acirraram-se quando da derrocada do fascismo português. A FNLA (vinculada aos Estados Unidos) e tropas de Zaire avançaram do norte para atacar a capital, Luanda, onde o MPLA era dominante. A invasão foi derrotada pelo MPLA com apoio de instrutores cubanos que começavam a chegar ao país. Entretanto, no sul os grupos da UNITA e o exército sul-africano desencadearam uma ofensiva-relâmpago contra o MPLA de Agostinho Neto. Iniciou-se então uma ponte aérea entre Havana e Luanda, com o envio de armas e vinte mil soldados. No centro do país as tropas cubanas (a maioria descendente de ex-escravos) e do MPLA derrotaram o exército sul-africano, um dos melhores do mundo (Chaliand 1982).

Etiópia

Na Etiópia, castigada pela miséria, seca e pelas guerrilhas muçulmanas e esquerdistas na Eritreia, o velho imperador pró-americano Haile Selassie foi derrubado em 1974 por um golpe militar com apoio popular. A junta militar (DERG) exprimia um populismo pouco definido, enquanto as oposições, o caos e as tendências centrífugas ameaçavam a existência do novo regime. Este, enquanto crescia a luta de facções dentro do grupo dirigente, ligava-se cada vez mais às correntes de esquerda e implementava uma ampla reforma agrária, mobilizava a população, rompia com os Estados Unidos e enfrentava os movimentos de oposição (Schwab 1985).

Em 1977, ascendeu à direção do DERG o coronel Mengistu Haile Marian. Enquanto definia-se pelo socialismo, as rebeliões separatistas ou autonomistas agitavam quase todas as províncias e a Somália atacou a Etiópia. A iniciativa somali foi claramente encorajada pela Arábia Saudita, Egito e Estados Unidos, enquanto URSS e Cuba acolhiam o pedido de auxílio de Mengistu. Fidel Castro visitou os dois países em litígio, tentando mediar o conflito através da proposta de formação de uma confederação, mas esbarrou com a negativa somali, que expulsou todos assessores soviéticos do país. Nesse momento, Moscou montou uma ponte aérea, enviando armas, assessores soviéticos e alemães orientais, além de dez mil soldados

cubanos. A guerra encerrou-se com a vitória da Etiópia, que consolidou seus laços com o campo socialista, enquanto a Somália aliava-se aos Estados Unidos.

Um ponto importante é que as revoluções africanas da década de 1970 ocorreram numa conjuntura em que era possível buscar alianças diplomático-militares alternativas em função da Guerra Fria, o que aprofundou os conflitos ligados a elas. O apoio cubano, soviético e alemão oriental foi um elemento importante, enquanto a China Popular exerceu um papel progressista apenas na Tanzânia, em Moçambique e no Zimbábue. Revoluções resultantes de longas guerrilhas, por sua vez, tiveram efeitos mais profundos, interna e/ou externamente, como foram os casos de Angola e Moçambique (onde um colonialismo arcaico foi eliminado completamente), bem como do Zimbábue (um resultado pactuado, mas que desarticulou o anel defensivo da África do Sul do *Apartheid*).

Na mesma linha, a revolução etíope derrubou um império milenar, aliado dos EUA numa região estratégica. Todos esses processos revolucionários propiciaram a eclosão de violentas e devastadoras guerras regionais com o envolvimento de grandes potências na África meridional e no Chifre africano. As revoluções africanas estiveram associadas, desde suas origens a redes internacionais e alteraram o perfil da descolonização, tendo permitido que países como Cuba exercessem papel relevante no continente. Da mesma forma, contribuíram decisivamente para a queda de ditaduras e promoveram processos de democratização em Portugal, na Rodésia/Zimbábue, na Namíbia e, finalmente, na África do Sul.

Outras revoluções com regimes socializantes

Dentre os golpes que produziram regimes esquerdistas e anti-imperialistas merecem referência, em 1969, o de Siad Barre na Somália, e o de Marien N'Gouabi no Congo, em 1972 de Mathieu Kérékou no Daomé/Benin, o dos militares em Madagascar (liderado por Ratsiraka desde 1975), e em 1977, em Seichelles Albert René e suas milícias esquerdistas tomaram o poder sem derramamento de sangue, proclamando uma república socialista, sendo que todos estes viriam a definirem-se como marxista-leninistas (exceto Seichelles).

No Daomé, um dos países extremamente pobres, em 1972, um grupo de jovens oficiais derrubou o corrupto e instável regime neocolonial, adotando uma linha nacionalista e se aproximando da China, da Coreia do Norte e da Líbia. Tendo consolidado o poder em 1974, ele declarou seu regime marxista-leninista, afirmou buscar implantar um Estado e uma sociedade socialistas, através do Partido Revolucionário Popular. No ano

seguinte o país foi rebatizado de República Popular do Benin, com uma nova bandeira socialista. O Benin logrou obter estabilidade política, criou um sistema político e comunal de base e nacionalizou as grandes propriedades e empresas estrangeiras. A descoberta de petróleo permitiu certa melhoria econômica para a população.

O Congo-Brazzaville, de certa forma, possuía um padrão distinto, pois sua população urbana era expressiva e bastante politizada, com sindicatos e movimentos políticos. Já em 1963 o presidente Massemba Débat proclamou seu governo socialista, mas havia uma dualidade de poder, entre um exército neocolonial e a milícia da juventude do Movimento Nacional revolucionário. Assim, Marien N'Gouabi, um militar da ala esquerda do exército, assumiu o poder em 1969 e criou o Partido Congolês do Trabalho. Em 1973 foi promulgada uma nova Constituição, proclamada a República Popular do Congo, promovidas nacionalizações e adotada uma bandeira vermelha com os símbolos socialistas do trabalho. Quando preparava um congresso para radicalizar a Revolução, em 1977, ele foi assassinado, mas o golpe falhou e, em 1979, Denis Sassou N'Gesso assumiu a presidência, dando continuidade ao processo.

Em Madagascar, ocorreram distúrbios em 1972, os quais conduziram à destituição do governo neocolonial de Tsiranana e à implantação de um regime militar (liderado pelo Gen. Ramanantsoa) e a retirada das tropas francesas no ano seguinte. A instabilidade perdurou até 1975, quando o Capitão de Fragata Didier Ratsiraka assumiu o poder e implantou um regime de orientação socialista, apoiado por uma coalizão de partidos, a Frente Nacional da Revolução. A crise econômica do final dos anos 1980 obrigou o país abandonar a orientação socialista. A vitória eleitoral de Albert Zafy, em 1992, consolidou a adoção de uma economia de mercado no empobrecido e isolado país, mas em 1997 Ratsiraka voltaria ao poder por via eleitoral.

Nas ilhas Seichelles, no Oceano Índico, os britânicos permitiram a independência em 1976, com a fundação da República de Seichelles, com Mancham, pró-britânico, como presidente e Albert René como Primeiro Ministro. Um ano depois, quando Mancham se encontrava no exterior, as milícias do Partido Unido do Povo Seichelense (SPUP) tomaram o poder sem derramamento de sangue. Foi instituída a Frente Progressista do Povo Seichelense (SPPF) como partido único, e proclamada uma república socialista, que instituiu políticas sociais avançadas e declarou vasta área do Oceano Índico como Zona de Paz, proibindo a passagem de navios armados. Albert René foi continuamente reeleito, mesmo depois que o multipartidarismo foi implantado nos anos 1990. Ele se aposentou em 2004, ainda no cargo, e seu partido continua no poder até o presente.

O Alto Volta, ex-colônia francesa, tinha um instável e impopular

regime neocolonial desde a independência em 1960, que tinha de fazer frente à pobreza, agravada pela grande seca do Sahel no início dos anos 1980. Em 1983, o capitão Thomas Sankara, à frente de um grupo de jovens oficiais, conquistou o poder através de um golpe militar. O popular Sankara proclamou um regime socialista marxista-leninista que realizou uma reforma agrária e estabeleceu Comitês de Defesa da Revolução por todo o país, seguindo o modelo cubano. Em 1984, alterou o nome do país para Burkina Faso, composição de termos que, nas línguas locais, significa “Pátria de homens dignos”.

No plano diplomático, aproximou-se da Líbia, da URSS, de Cuba, de Benin, da R. P. do Congo e de Gana. A mobilização popular e o entusiasmo eram intensos, mas em 1987, Sankara foi derrubado e fuzilado pelo Capitão Blaise Campaoré, o qual, de início, deu continuidade às políticas de seu antecessor. Mais tarde, num contexto de dificuldades econômicas, ele buscou a ajuda dos organismos financeiros internacionais, mantendo um regime autoritário e um discurso populista (Visentini 2012; 2013).

A Guerra Fria na África e seu fim no Sistema Mundial

As independências não trouxeram paz aos novos regimes. Pelo contrário, a Etiópia teve de fazer frente a movimentos separatistas, contrarrevolucionários e uma invasão somali, todos apoiados pela Arábia Saudita e Estados Unidos. A presença de tropas e cooperantes cubanos e assessores e armas soviéticas e alemãs-orientais foram decisivas para a sobrevivência do regime. Grande parte dos seus escassos recursos era destinado à defesa e segurança (Coker 1985).

Na África Austral, Angola teve de enfrentar a UNITA e África do Sul, contando com apoio cubano e soviético, numa guerra convencional em que ocorreram imensas batalhas. Da mesma forma, Moçambique era alvo de ações de desestabilização sul-africana (que apoiava a insurgência da RENAMO). O apoio aos guerrilheiros (e depois de 1980 ao governo) do Zimbábue levaram a África do Sul à uma guerra total contra o país. Toda a região austral do continente foi envolvida no conflito (Schmidt 2013).

Na segunda metade dos anos 1980, as consequências dos conflitos africanos, da Nova Guerra Fria e da reestruturação da economia mundial continuavam a agravar a situação do continente. A União Soviética e os regimes revolucionários africanos, seus aliados, se encontravam numa posição cada vez mais difícil. Assim, quando o reformista Gorbachov chegou ao poder em 1985, procurou buscar um entendimento com os EUA, como forma de aliviar as tensões diplomáticas e deter a corrida armamentista e a corrosão econômica da própria URSS. (González 1987)

Contudo, é necessário destacar que o problema maior, apesar do impasse militar vigente nos conflitos regionais, se encontrava, sobretudo, na posição estratégica da URSS. Se a Etiópia era incapaz de derrotar as guerrilhas eritréias e outras, estas também não tinham condições de derrubar o regime, tal como ocorria em Angola, em Moçambique, na Nicarágua, no Kampuchea (Camboja) e no Afeganistão. Num primeiro momento, os EUA rejeitaram as propostas de negociação soviéticas. Contudo, com as crescentes dificuldades financeiras e econômicas dos próprios Estados Unidos (Halliday 1989), acabaram cedendo.

Em troca da redução da corrida armamentista e da retomada do processo de desarmamento nuclear, a URSS passou, em fins de 1987, a pressionar seus aliados regionais a buscar uma acomodação política, enquanto iniciava a redução da ajuda militar e econômica a estes. Esta inflexão, entretanto, encontrou resistência por parte dos aliados africanos e de Cuba. No Chifre da África, o regime etíope ficou na defensiva, mas permaneceu intransigente. Mas Moscou, na medida em que cede à Washington, mais perde em capacidade de negociação, a tal ponto que, no final da década, participará apenas no âmbito multilateral na resolução de conflitos envolvendo seus próprios aliados

Já na África do Sul, a situação foi mais complexa. Em 1988 as tropas cubano-angolanas derrotaram de forma esmagadora forças regulares sul-africanas e da UNITA em Cuito-Cuanavale, no sul de Angola, e a aviação cubana atacou a represa que fornecia energia para o norte da Namíbia. Ficava patente para a própria África do Sul, extremamente desgastada pela guerra, que chegara a hora de negociar. Os americanos propunham o princípio do *Linkage*: a retirada cubana em troca da independência da Namíbia, que Pretória acabou aceitando, ainda que buscando ganhar tempo (Gleijeses 2003).

Em 1989 os cubanos se retiraram de Angola (e do resto da África), no mesmo ano em que o muro de Berlim era aberto, iniciando-se o difícil processo eleitoral na Namíbia, sob os auspícios da ONU. Depois de se estabelecer prerrogativas especiais para a minoria branca e para o capital internacional, ocorreram eleições, que foram vencidas pela SWAPO. Em março de 1990 a Namíbia tornou-se independente. Ao mesmo tempo os ventos democratizantes, associados ao reordenamento mundial, varriam a África. Regimes de partido único eram substituídos, frente a pressões internas e externas, por sistemas liberal-democráticos multipartidários, Estados em guerra civil como Angola (maio de 1991) e Moçambique (outubro de 1992) assinavam acordos de Paz e os demais regimes marxistas eram derrubados, como na Etiópia, em maio de 1991. A própria África do Sul anunciou, em fevereiro do mesmo ano, o fim do *Apartheid*, após a libertação

do líder negro Nelson Mandela no ano anterior.

O fim da Guerra Fria, ainda que tenha trazido benefícios à África, como o encerramento de guerras convencionais, representou certa marginalização do continente, enquanto a globalização se tornava o vetor das relações internacionais. Todavia, o fim do *Apartheid*, a independência da Namíbia e a pacificação de Moçambique lançavam as bases de futuras transformações. A ascensão do CNA ao poder na África do Sul, ainda que através de um processo pactuado, representavam um salto qualitativo, que foi complementado por sua reinserção na África meridional, que iniciava um movimento de integração econômica.

Mas é importante salientar que as revoluções dos anos 1970 (africanas, centro-americanas e asiáticas) desequilibraram a ordem mundial e se tornaram conflitos regionais prolongados e violentos. Entre outras coisas, isso provocou uma mudança no sistema mundial e a emergência de uma contrarrevolução em escala planetária. A conjunção desses fenômenos pesou na luta interna que se travava na cúpula do Partido Comunista da União Soviética, contribuindo para seu colapso e para o fim da Guerra Fria.

Em que medida as revoluções e regimes socialistas se apoiavam no marxismo?

O marxismo, e, depois, a prática do marxismo-leninismo, representava uma doutrina que oferecia uma série de soluções atrativas para os grandes desafios a países que se lançaram no caminho da ruptura revolucionária e na tentativa de construção de uma sociedade pós-capitalista (Clapham 1996). A Etiópia, por exemplo, era um antigo império, com estruturas feudais, dominada pela Igreja Ortodoxa, que havia passado por um período de expansão, o qual a levou a controlar um território bastante amplo e com grandes diversidades étnicas.

Nesse sentido, o primeiro atrativo que o marxismo oferecia era, obviamente, o de uma *doutrina revolucionária de conquista e manutenção do poder*. Diferentemente da maioria dos Estados coloniais ou semicoloniais – que faziam a revolução, primordialmente, através de ideologias nacionalistas e anticolonialistas, buscando a libertação em primeiro lugar –, os revolucionários que abraçaram o marxismo (com maior ou menor sinceridade) o consideravam uma alternativa radical e progressiva ao *status quo* vigente. Isso se dava tanto no que se refere à organização de movimentos políticos e/ou armados para a conquista do poder e a mobilização de apoio popular, ou mesmo após conquistar o poder num quadro confuso de correlação de forças.

Em segundo lugar, o marxismo também oferecia a eles uma *doutrina de desenvolvimento*. Essa pregava a destruição do poder oligárquico que controlava o país até então, o qual era visto como uma obstrução ao bem-estar do povo, e a sua substituição por um Estado mais eficiente, combinado a um campesinato livre. Essa estratégia de desenvolvimento buscava paradigmas alternativos ao liberalismo de perfil neocolonial e à experiência puramente moralista e voluntarista e foi baseada, portanto, nas premissas de desenvolvimento marxistas, alicerçada em uma estrutura de planejamento central, distribuição socialista e, quando possível, industrialização.

Um terceiro e quarto apelo do marxismo-leninismo para o governo revolucionário era a *construção da nação*, fosse ela *unitária ou multiétnica*, e a *construção do Estado*. Como lidar com as divisões internas decorrentes do baixo nível de desenvolvimento, do legado histórico e das manipulações dos colonizadores ou agentes externos? Era necessário forjar uma nação em novas bases. Certamente, a URSS, que combinava um governo central efetivo ao respeito às identidades culturais de diversas nacionalidades e a um considerável nível de autonomia, consistia em um modelo atrativo. Numa relação dialética com este fator, os novos governos egressos do colonialismo ou do neocolonialismo contavam com aparatos administrativos limitados internamente e viciados pela dominação externa, direta ou indireta. Era necessário organizar um aparato capaz de dar conta da gigantesca transformação e conflitos que se avizinhavam, um Estado de novo tipo. Assim, o marxismo-leninismo também era uma *ideologia de controle estatal*.

Por fim, o quinto apelo do marxismo-leninismo para um governo revolucionário era a sua utilização como *fonte de apoio internacional* em um contexto de Guerra Fria. A URSS, a China e a comunidade socialista em geral representavam, portanto, a única fonte consistente de suprimentos militares, legitimação, apoio político e econômico. A necessidade de conquistar suporte externo foi condição necessária para a sobrevivência de muitos dos regimes marxistas. Todavia, a ajuda soviética, além de criar certos laços de dependência, ficou geralmente restrita ao campo militar, deixando muito a desejar no campo econômico e financeiro.

Conclusão

O caso das revoluções africanas é paradigmático, tanto do ponto de vista prático como teórico. Uma periferia sem valor estratégico, subitamente, vivencia um conjunto de processos de mudanças revolucionárias, que acabaram envolvendo até mesmo as superpotências. Por mais que tal fenômeno tenha custado caro aos africanos, com mortes e destruição,

certamente reposicionou o continente no Sistema Mundial. E se esse ciclo de revoluções se encerrou com o desaparecimento do bloco soviético, não significa que não volte a ocorrer novas revoluções nem o desaparecimento do socialismo como regime político. Basta um olhar sobre a História de Longa Duração, sobre as tensões que se acumulam nos dias atuais e sobre a tentativa de evitar até a mínima mudança política em qualquer nação.

Assim, o que para algumas correntes teóricas e políticas representou uma perturbação da ordem não só “vigente”, mas “natural”, para outros significou um salto qualitativo e uma renovação. Ondas de choque foram desencadeadas, comprovando que tanto a causa como o efeito das revoluções estavam associadas às relações internacionais. O fato de que a academia evite discutir a questão e inserir as rupturas revolucionárias em seu menu temático, demonstra que o conhecimento possui uma dimensão política instrumental. E pouco temos feito para compreender os processos de *mudança* na estrutura de poder mundial, pois, mesmo a mais sólida das ordens pode se dissolver no ar.

REFERÊNCIAS

- Arrighi, Giovanni. 1996. *O longo século XX*. São Paulo: Unesp.
- Brucan, Silviu. 1974. *La disolución del poder. Sociología de las relaciones internacionales y políticas*. Mexico: Siglo XXI.
- Buzan, Barry, and WAEVER, Ole. 2003. *Regions and powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cabral, Amílcar. 1980. *A arma da teoria*. Rio de Janeiro: Codecri.
- Chabal, Patrick (Ed). 2002. *A History of Postcolonial Lusophone Africa*. London: C. Hurst & Co.
- Chaliand, Gerard. 1982. *A luta pela África. Estratégia das potências*. São Paulo; Brasiliense.
- Chan, Stephen and Williams, Andrew. 1985. *The Renegade States. The evolution of revolutionary foreign policy*. Manchester: Manchester University Press.
- Chazan, Naomi; Mortimer, Robert; Ravenhill, John; and Rotchild, Donald. 1992. *Politics and society in contemporary Africa*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Clapham, Christopher. 1996. *Africa and the international system: the politics of state survival*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Coker, Christopher. 1985. *NATO, the Warsaw Pact and Africa*. New York: St.

Martin's Press.

Davis, Mike. 1985. "O imperialismo nuclear e dissuasão extensiva", In *Exterminismo e Guerra Fria* edited by in Thompson, Edward, and others. São Paulo: Brasiliense.

Fontaine, André. 1967 (2 vols). *Histoire de la Guerre Froide (1917-1962)*. Paris: Fayard.

_____. 1982. *Histoire de la "détente" (1962-1981)*. Paris: Fayard.

_____. 1995. *Après eux, le Déluge. De Kaboul à Sarajevo 1979-1995*. Paris: Fayard.

Gleijeses, Piero. 2003. *Conflicting Missions: Havana, Washington, Pretoria*. South Africa: Galago Books.

González, Carmen (Ed.). 1987. *Cambio e contrarrevolucion en África Meridional*. La Habana: Ed. de Ciencias Sociales.

Halliday, Fred. 1999. *Revolution and World Politics. The rise and fall of the sixth great power*. Durham: Duke University Press.

_____. 1983. *Génesis de la Segunda Guerra Fria*. Mexico: Fondo de Cultura Econômica.

_____. 1989. *Cold War, Third World*. London: Hutchinson Radius.

Markakis, John (Ed.). 1986. *Military marxists regimes in Africa*. London: Frank Cass.

Moore Jr., Barrington. 1975. *As origens sociais da ditadura e da democracia*. Lisboa: Cosmos.

Richards, Michael D. 2004. *Revolutions in World History*. Nova York: Routledge.

Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Silva, Francisco Carlos Teixeira da (Org.). 2004. *Enciclopédia de Guerras e Revoluções do Século XX*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Schwab, Peter. 1985. *Ethiopia: politics, economics and society*. London: Francis Pinter.

Schmidt, Elizabeth. 2013. *From the Cold War to War on Terror*. Cambridge: Cambridge University Press.

Visentini, Paulo F. 2012. *Revoluções Africanas: Angola, Etiópia e Moçambique*. São Paulo: Ed. UNESP.

Visentini, Paulo; Pereira, Analúcia D.; Martins, José M.; Ribeiro, Luis D.; e Gröhmman, Luis G. 2013. *Revoluções e Regimes Marxistas: Rupturas, experiências e impacto internacional*. Porto Alegre: Leitura XXI/NER-INT-UFRGS.

Westad, Odd Arne (Ed.). 2007. *The Global Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.

RESUMO

Análise do impacto das Revoluções nas Relações Internacionais e no Sistema Mundial como elementos constitutivos e renovadores. Critica a posição das teorias que consideram um fenômeno interno que causa uma perturbação sistêmica, enfocando o caso das Revoluções Africanas da década de 1970. Explora a dimensão internacional das mesmas, considerando seu impacto no tocante ao fim da Guerra Fria, mesmo tendo ocorrido na periferia do sistema mundo.

PALAVRAS-CHAVE

Revoluções e Relações Internacionais; Revoluções Africanas; Angola, Moçambique, Etiópia.

Recebido em 03 de março de 2016.

Aprovado em 29 de abril de 2016.

O FIM DO ÚLTIMO GRANDE IMPÉRIO COLONIAL: LEMBRANÇAS DE UMA REPORTAGEM HISTÓRICA¹

Beatriz Bissio²

O passado 11 de novembro foi comemorado o 40º aniversário da independência de Angola! A data evoca lembranças daquele histórico e dramático momento em que a mais rica das colônias portuguesas na África conquistava – ainda que em meio a muitas incertezas – o almejado estatuto de Estado independente.

Neiva Moreira e eu acompanhamos essa data em Luanda. Estávamos em Angola a convite do MPLA, em representação de uma publicação proibida de circular no Brasil, «*Cuadernos del Tercer Mundo*», que só teria condições de transferir a sua sede para o Rio de Janeiro cinco anos mais tarde, em 1980.³

Ao longo do ano de 1975 tínhamos estado em Luanda em várias

1 Beatriz Bissio e Neiva Moreira, fundadores, editora e diretor, na altura, da revista "Cadernos do Terceiro Mundo", foram convidados pelo Presidente Agostinho Neto e pelo então primeiro-ministro, Lopo do Nascimento, a participar da proclamação da independência de Angola, em novembro de 1975. Eles já tinham feito reportagens sobre o período de transição e antes da independência, o Presidente Neto concedeu a ambos a primeira de várias entrevistas exclusivas, publicadas na revista "Cadernos do Terceiro Mundo", e reproduzidas em diferentes jornais latino-americanos. No momento dessa primeira entrevista, Neto encontrava-se em Luanda mas não tinha sido confirmada a sua presença em solo angolano, devido a medidas de segurança. Entrevistas exclusivas do presidente José Eduardo Dos Santos também foram publicadas por "Cadernos do Terceiro Mundo". A revista teve ampla circulação em Angola e nos países lusófonos nas primeiras décadas posteriores à independência.

2 Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais (IFCS), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: bbissio@gmail.com

3 Neiva Moreira viajava com um documento expedido pelo governo peruano – residíamos, na altura, no Peru. Exilado, banido pelo Ato Institucional 1 (AI-1), de 9 de abril de 1964 (junto com Leonel Brizola, Miguel Arraes e outros dirigentes políticos da etapa anterior ao golpe militar), na prática, para o governo militar que lhe cassara todos os direitos políticos, era um apátrida sem direito a ter documentos brasileiros.

oportunidades, alternando visitas a Moçambique, Somália, Tanzânia, e outros países africanos. Numa das visitas tínhamos sido recebidos pelo presidente Agostinho Neto, que nos concedeu uma entrevista exclusiva no Futungo de Belas - um complexo arquitetônico construído por portugueses abastados de Luanda no último período colonial, voltado para a baía do Mussulo. O MPLA utilizava-o, naquela altura, por questões de segurança, já que fica afastado do centro da capital. Aquela entrevista histórica, publicada pela nossa revista, na altura ainda circulando somente em espanhol, tinha tido grande repercussão e em uma das várias conversas mantidas com o Presidente Neto nesse período, ele colocara-nos o desafio, que na verdade recebemos como um convite que muito nos honrava, de lançar uma edição em português da nossa revista. As únicas publicações que circulavam em Angola com informações internacionais eram editadas em francês, *Afrique-Asie*», dirigida pelo grande amigo de Angola, Simon Malley, e «*Jeune Afrique*», de orientação editorial mais conservadora.

O Presidente Neto considerava que se fosse publicada em português, a nossa revista, feita majoritariamente por jornalistas latino-americanos comprometidos com os movimentos sociais do continente e muito próximos das lutas dos movimentos de libertação africanos e asiáticos, seria uma ferramenta importante na formação de quadros, um desafio que a Angola independente enfrentaria em breve. E, efetivamente, daí surgiu a «*Cadernos do Terceiro Mundo*», publicada inicialmente em Lisboa, especialmente para as recém proclamadas Repúblicas africanas lusófonas, e que só depois da anistia de 1979 no Brasil, teria uma sede no Rio de Janeiro.

Numa dessas viagens, chegamos a Luanda poucos dias antes da independência, convidados especialmente para as comemorações. Fomos alojados no Hotel Intercontinental, onde encontramos numerosos correspondentes estrangeiros, sobretudo europeus e norte-americanos. A maior parte deles era hostil ao MPLA e acredito que não poucos estavam lá acreditados como jornalistas, mas trabalhavam como agentes de algum serviço secreto ocidental.

Alguns deles, principalmente os franceses, costumavam ter “notícias confidenciais” que transmitiam com simulado sigilo, alegando um privilegiado acesso a fontes militares. Curiosamente, o que anunciavam eram sempre avanços das forças contrárias ao MPLA. “Romperam a linha do Kifangondo”, diziam, ou então, “É questão de horas a toma de Luanda”, “Já há batalha nos subúrbios”...

O fato era que Luanda permanecia sitiada, pelo norte e pelo sul. Derrotados na batalha de Luanda e expulsos da cidade, o FNLA e a UNITA tinham iniciado uma dupla ofensiva, rumo à capital. Na verdade, sob o nome de FNLA, forças regulares do exército do Zaire penetravam em

território angolano a partir da fronteira Norte. E, pelo Sul, avançava, através da Namíbia (na altura anexada, de facto, pela África do Sul), sob a bandeira da UNITA, o exército do regime de minoria branca sul-africano. Apesar do desafio de uma eventual intervenção militar internacional, o povo angolano continuava tocando a vida, embora vigilante e atento.

No entanto, inegavelmente o dia a dia da cidade estava profundamente afetado pelo quadro militar. Entre outras dificuldades, havia racionamento de comida. A luz sofria frequentes blecautes, a água escasseava e a situação militar ia se tornando crítica já que a frente de guerra estava muito próxima da capital, em Caxito e Kifangondo, onde está a represa que abastece de água a Luanda. (Hoje essa área está a sofrer uma grande transformação com a construção de uma estrada, por parte de uma grande empreiteira brasileira...)

Uma noite, fomos convidados a integrar um grupo que realizaria uma ronda pelos subúrbios da capital, em companhia de comandantes do MPLA. Um deles era o major Saidy Mingas, assassinado barbaramente dois anos mais tarde, na tentativa de golpe de Estado de maio de 1977. Estávamos identificados como jornalistas estrangeiros, mas isso não nos assegurava nenhuma imunidade. Afortunadamente, a visita transcorreu em paz e desfrutamos da privilegiada companhia de um grupo de quadros de alto nível. Particularmente agradável foi a conversa com o brilhante comandante Mingas, com quem desenvolvemos uma bela amizade. Sem sofrer sobressaltos, retornamos ao hotel depois de ter constatado o elevado nível de tensão que se vivia nos bairros de Luanda, que aumentava na medida em que nos aproximávamos das periferias mais expostas. Essa visita à periferia constituiu um momento privilegiado, com o qual todo jornalista sonha, numa situação como aquela: um «*tour*» com guias experientes pelo cenário da luta, sem restrições para falar com a população. Uma experiência que não teria sido possível se eles não confiassem na nossa capacidade de utilizar de forma adequada a informação que eventualmente pudesse decorrer do levantamento feito.

O dia 10 de novembro foi inesquecível. Pela manhã, muito cedo ainda, a bandeira portuguesa foi hasteada pela última vez no mastro da imponente fortaleza que domina a baía de Luanda; observando-a, a população se dirigia a seus postos de trabalho. Pouco a pouco, a cidade portuguesa que havíamos deixado da última vez que lá estivéramos, um mês antes, havia-se transformado em uma urbe completamente africana, com o êxodo maciço da população branca e a afluência à zona asfaltada da população negra.

O complicado trânsito de Luanda fluía bem melhor do que antes, já que o número de automóveis em circulação tinha diminuído sensivelmente. Os que ficaram abandonados, agora geralmente sem pneus, remetiam à fuga

apressada do dono; podia também se tratar de um terceiro carro de algum endinheirado colonizador que, depois de ter enviado para o exterior outros dois, não tinha encontrado maneira de burlar a legislação para enviar um terceiro para Lisboa. Alguns Mercedes chegaram a ser trocados por maços de cigarros, já que o valor deles, para quem partia e não podia carregá-los, equivalia ao poder de troca de quem ficasse...

As antigas estátuas portuguesas foram arrancadas de seus lugares pelo povo e os austeros pedestais tinham sido pintados com as cores do MPLA, combinadas com criatividade. Surgira, assim, uma decoração nova, sem dúvida muito mais acorde com a sensibilidade e o estado de espírito da população angolana do que a fria fisionomia de um navegador do século XV ou de um colonizador.

Nesse dia tivemos ocasião de participar de um episódio que confirmou a presença de forças zairenses na guerra. A convite do Ministro de Comunicação, o poeta e escritor Manoel Rui Monteiro, e do comandante “Jujú”, porta-voz do exército angolano, fomos entrevistar o primeiro soldado do Zaire capturado perto de Luanda com o seu blindado “Panhard”. Coube-me, junto com Neiva Moreira, perguntar ao prisioneiro de guerra sobre a sua patente e o motivo de sua presença num tanque do Zaire, em território angolano. Um número considerável de autoridades angolanas acompanhava o depoimento.

O soldado respondeu prontamente, em francês, que era zairense, chamava-se Antoine, tinha 25 anos, e pertencia ao Esquadrão Blindado B do Exército do Zaire. Tinha chegado havia 15 dias, junto com a sua unidade, à cidade de Ambriz, um porto da província de Uíge. Tripulava o blindado com dois mercenários brancos, cuja nacionalidade desconhecia, e avançara sem problemas, até o seu tanque ser atingido por uma bazuca das FAPLA. Os dois mercenários conseguiram fugir, mas ele, inconsciente depois da explosão, terminou capturado pelos soldados angolanos e levado para Luanda com o seu blindado francês. Um dado interessante é que, na seguinte visita a Luanda, meses depois da independência, encontramos esse pequeno tanque instalado no topo de um dos antigos pedestais portugueses, numa das avenidas centrais de Luanda; servia para que a população, que desfrutava de um breve interregno de paz, lembrasse do elevado preço da guerra.

Os nomes das ruas também tinham começado a mudar. Os heróis do império lusitano progressivamente foram substituídos pelos comandantes do MPLA mortos durante os anos de luta pela libertação. Assim como no aeroporto da «ponte aérea» só ficou a recordação de algumas canalizações arreventadas, na cidade as vitrinas vazias das lojas, antes cheias de artigos portugueses e importados, falavam, com muita expressividade, do processo de remoção de um passado secular.

Alguns ambientes populares, buliçosos nesse dia da véspera da Independência, cheios de jovens e de mulheres de andar cadenciado, lembravam o povo do Brasil.

Novos cartazes enfeitavam as paredes, comemorativos da Independência. Concomitantemente, outros desapareceram. Nem uma referência a UNITA, nem uma só inscrição, das muitas que havia meses antes, da FNLA. O povo, em sua carinhosa e dedicada preparação da Capital para o dia da grande celebração, tinha apagado, meticulosamente, todo vestígio daquelas presenças, que provocaram tanta dor e fizeram derramar tanto sangue. De fato, da época em que em Luanda conviviam com o MPLA os que o povo sentia como descartados instrumentos dos interesses estrangeiros, só ficaram os prédios atingidos pela artilharia e o sacrifício de quinze mil vidas. Aliás, havia partes da cidade, como a Avenida Brasil, larga e com edifícios modernos, semidestruídas. Alguns desses prédios tinham sido ocupados pelas forças da UNITA e da FNLA e transformados em cenário de duras batalhas.

Entre os combatentes havia muitos garotos (“miúdos”, como os chamavam os angolanos, ou *pioneiros*, engajados no MPLA). Eles prestaram serviço à causa da independência, pois coube-lhes a missão de garantir as comunicações entre os guerrilheiros do MPLA - a maioria, camponeses, que chegavam a Luanda pela primeira vez - e conduzi-los pelas vielas dos *musseques*, que não conheciam. A epopeia desses garotos-guerrilheiros está retratada num dos livros de Manoel Rui⁴:

“A imaginação imprevisível da infância abriu, na Guerra de Luanda, uma frente paralela, insubmissa e dispersa, uma guerrilha dos pioneiros regida por leis que escapam à compreensão imediata dos adultos, autônoma e inesperada como um jogo, mobilizando as crianças num combate-brinquedo impiedoso e mortífero contra o invasor das suas ruas, contra o estrangeiro que se atrevera a calcar o sonho de liberdade, novinho em folha, com as suas botas de couro e laço. Ao ritmo sincopado das rajadas, os olhos acompanham a figura singular dos meninos de lenda, adultos de palmo-e-meio, heróis sem nome de uma guerra-brinquedo-a-sério. (...)”

Meses depois do fim da batalha de Luanda eles continuavam brincando com seus revólveres de ferro velho e suas metralhadoras de madeira, à espera do inimigo.

Não fora essas marcas deixadas nos grandes edifícios dos violentos duelos de artilharia travados dentro da cidade, alguém que desconhecesse os antecedentes poderia pensar que Luanda sempre fora baluarte inexpugnável do MPLA.

4 Monteiro, Manuel Rui. 1977. *Sim Camarada!.* Lisboa: Edições 70.

De certa forma, isso era verdade. Era muito expressivo o apoio popular a esse movimento político e muito especial o sentimento em relação ao Presidente Neto. Percorremos vários *musseques*, outras zonas distantes, ministérios, locais públicos. Todos, literalmente, estavam cobertos de cartazes do movimento. Em todos esses locais éramos tratados como «camaradas» e a saudação obedecia à tradição do movimento: um tríplice aperto de mão, que representava a palavra de ordem «Unidade-Trabalho-Vigilância».

Havia, também, alguns cartazes em francês. «Eles foram escritos para que os visitantes os compreendessem», comentava uma das militantes designadas para atender as delegações estrangeiras. Lia-se, por exemplo, em muitas paredes: «*A bas le neocolonialisme*», «*A bas le FNLA et l'UNITA*».

Pouco antes da independência visitara Luanda a representação da Organização de Unidade Africana (chamada de União Africana desde 2002) e brigadas de voluntários dos *musseques* em poucos dias ajudaram a mudar o aspecto da cidade, abandonada e suja durante a época do massivo êxodo português.

Quando começou uma inesperada chuva muitos comentaram que se tratava de um presságio de felicidade. «Também em Moçambique choveu no dia da independência. O povo diz que é a mensagem de nossos mortos», nos disse um dos soldados com os quais falamos. Para outros, a chuva simbolizava as lágrimas dos colonialistas que não se resignavam à perda irreparável de uma Angola tão rica. Presságio ou não, essa chuva foi uma espécie de batismo da jovem Nação, cujo nascimento estava pondo fim ao colonialismo português em África.

No aeroporto era visível a diferença com a situação que havíamos deixado em Luanda. Os milhares de portugueses que lá acamparam durante semanas a fio, na longa espera pela ponte aérea que os levaria para Lisboa tinha dado lugar a um aeroporto limpo, organizado e coberto de cartazes, entre eles um, enorme, de Agostinho Neto, e estava enfeitado de bandeiras do MPLA. Na sala «VIP», repleta de delegações estrangeiras, membros do Comitê Central do Partido recebiam os convidados e mostravam o controle do aeroporto - até então, sob a direção portuguesa - por parte das forças populares. Fora do aeroporto, a mesma sensação de mudanças, acentuada pela presença da recém criada Polícia Militar angolana, com elegantes uniformes caqui e azul.

As delegações estrangeiras haviam começado a chegar três ou quatro dias antes, augurando um importante reconhecimento internacional ao governo do MPLA. Continuavam a chegar jornalistas de todas as partes do mundo, entre eles alguns amigos do MPLA desde os primeiros tempos.

Um grupo deles já se havia organizado para dar a sua contribuição à luta do povo angolano, instalando uma campanha para doar sangue aos feridos de guerra.

No Ministério da Informação os correspondentes recém-chegados recebiam as suas credenciais na medida em que a capacidade de trabalho de um eficiente grupo de funcionários permitia. Álbuns de fotografias do desenvolvimento da luta nos últimos meses passavam de mão em mão. Vários colegas elogiavam o fato de que a imprensa tinha ampla liberdade de ação, mesmo aqueles que, em lugar de mandarem crônicas com fatos concretos, preferiam lançar ao mundo ecos de boatos de todo o tipo que continuavam a proliferar.

Uma solenidade de casamento coletiva, de oitenta casais, foi uma das notícias mais divulgadas nos dias anteriores ao 11 de Novembro. A imprensa e os meios de comunicação dedicavam extensas análises às semanas decisivas de fins de outubro e começos de novembro de 1975, já que estava sendo escrita uma página decisiva da história do MPLA e de Angola. E os porta-vozes do MPLA se empenhavam em divulgar campanhas tendentes a formar uma nova ética revolucionária, exortando o povo a mudar as atitudes individualistas que cada um leva dentro de si.

Os combates continuavam na frente Norte, a 30 km da cidade; o povo seguia atento o desenrolar da luta, mas não se furtava a preparar a festa. «Há apenas 14 anos só os sonhadores tinham a convicção de que seríamos dirigidos por um Presidente angolano e estamos em vésperas de que isso se torne uma realidade. Porquê deveríamos estar pessimistas hoje? A luta continua; a vitória é certa», comentava uma militante dos velhos tempos, citando o lema do MPLA. Era um fato palpável que o povo sentia confiança na vitória e que, diante disso, qualquer sacrifício era válido.

Nem uma só queixa ouvimos quando chegava ao fim o quarto dia de falta de água na cidade. «Estão chegando algumas gotas», era sempre a resposta quando perguntávamos sobre o problema. Na verdade, se trava de uma medida preventiva às vésperas do 11 de novembro, porque a artilharia inimiga tinha por alvo principal a represa de Kifangondo.

O povo demonstrava estar muito acima dessas vicissitudes. Nenhuma menção, tampouco, para a escassez de alimentos. O pessoal do hotel esforçava-se para manter a rotina. Na hora das refeições, garçons fardados e de luvas brancas entregavam solenemente os cardápios impressos, herança do passado recente, e anotavam os pedidos: «Hoje, camarada, temos peixe seco com arroz», diziam, invariavelmente. Era só o que havia. Mas a cidade se compenetrara do clima bélico e as restrições da guerra eram aceites com aparente normalidade.

A guerra na TV e a frente à volta da esquina

Na tarde do dia 10 os empregados do hotel, em determinado momento, desapareceram. Naquele ambiente de tensão, tudo era visto com temor. Teria sido ocupada a cidade? Não. Estavam todos no salão principal, assistindo à primeira transmissão da TV angolana, recém-inaugurada. Um esforçado grupo de jovens, organizado por Luandino Vieira, escritor militante da primeira hora, hoje reconhecido internacionalmente e com obra traduzida em numerosas línguas, conseguira colocar no ar, nas vésperas da Independência, um programa especial, feito durante uma reunião realizada na véspera em Maputo, Moçambique. Lá, representantes de São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau e Cabo Verde, tendo como anfitrião o presidente Samora Machel, receberam com honras excepcionais ao líder do MPLA, Agostinho Neto, e expressaram o apoio incondicional dos novos Estados africanos de língua portuguesa ao irmão ainda em guerra. E, em especial, proclamaram o reconhecimento do MPLA como único governo legítimo de Angola.

A programação inaugural da televisão angolana continuava com filmes feitos na própria frente de combate, que provocaram uma grande emoção no povo que assistia às imagens através de 400 aparelhos distribuídos por todos os bairros e *musseques*, nas sedes de organizações desportivas e núcleos de organizações de base. Os tiros de artilharia mostravam que não se estava brincando de guerra, mas travando uma luta sangrenta e perigosa. Uma artilharia, aliás, que à noite ouvia-se nitidamente desde qualquer canto de Luanda; durante o dia, os ruídos da cidade a abafavam, mesmo que os tiros fossem disparados de tão perto.

Naquele 10 de Novembro, a conferência de imprensa do Comodoro Leonel Cardoso foi o único ato «frio». Era a última cerimônia oficial, do lado português, já que havia a decisão do governo da ex-metrópole de não estar presente à proclamação da independência, essa noite, por parte de Agostinho Neto.

Para os que, como nós, haviam tido o privilégio de estarmos presentes na Independência de Moçambique e, assim, admirar um facto histórico único, com aquelas boas-vindas e honras militares aos representantes de Portugal - uma enorme comitiva, encabeçada pelo General Vasco Gonçalves - essa proclamação unilateral de Portugal, o seu afastamento de Angola sem participar nas comemorações da meia-noite, a partida sem grandeza e sem glória, deixaram a todos frustrados. Ao povo angolano, também.

Em contrapartida, foi emocionante o momento em que os últimos soldados portugueses se despediram de Angola. Primeiro deram um

longo passeio pelas ruas de Luanda, com os braços erguidos, num adeus definitivo e emocionado à última colônia de Portugal na África. Logo após, já na ilha de Luanda, posando para as objectivas dos fotógrafos de várias nacionalidades, receberam aos militares que os iriam substituí-los a partir daquele momento: os membros das Forças Populares de Libertação de Angola. Tinham a exata noção de que o seu embarque, (o do último contingente português em terras africanas) marcava simbolicamente o fim de cinco séculos de colonialismo: ou melhor, para sermos exatos, fechava-se a etapa histórica aberta em 1483, quando as primeiras embarcações portuguesas chegaram à foz do rio Congo.

- Então, agora vão engrossar as fileiras da contrarrevolução em Lisboa?, perguntou de forma provocativa um jornalista latino-americano a um dos comandantes do grupo de soldados portugueses. “Contrarrevolução? Engana-se. Da minha parte vou-me apresentar para lutar ao lado dos revolucionários”, respondeu o soldado.

“Enquanto estivermos aqui, fizemos o possível para ajudar no processo de descolonização”, comentou outro, que se despedia demoradamente de um amor angolano que não podia levar consigo. Ele não ocultou o seu desgosto com outros colegas: eles sim, disse-nos, estavam integrando-se às fileiras de mercenários ou já tinham vínculos com sectores da direita de Portugal. E, frustrados por uma realidade irreversível, vingaram-se da sorte destruindo instalações de edifícios públicos de Luanda, sabotando o próprio Hospital Militar e destruindo equipamentos que seriam vitais para a população angolana e para as dezenas de feridos que diariamente chegavam das frentes de batalha.

Ao cair da tarde do último dia de colonialismo, o povo dirigiu-se organizadamente para o Largo 1º de Maio, onde se realizariam as solenidades. Os tão alardeados bombardeios da cidade não se concretizaram. Nos bairros periféricos, que não dispunham de meios de transporte para alcançar o local das solenidades, foram colocados alto-falantes e estrados com mastros de bandeiras para que a proclamação de independência fosse reproduzida em cada um desses locais. O mesmo acontecia nas zonas rurais mais afastadas. Desde cedo, as crianças tratavam de colocar cartazes e faixas coloridas nas casas, ajudadas por suas mães e irmãs, que pintavam letrados e frases revolucionárias. Um dos mais difundidos era sobremaneira significativo: «Devemos fazer a guerra para terminar com a guerra».

Curiosamente, em muitas dessas proclamações populares a meia-noite não foi esperada, mas, mesmo assim, as cerimônias foram até mais formais do que a própria cerimônia central: o povo procurou uma bandeira portuguesa para realizar retirá-la do mastro e içar a nova bandeira, do mais novo país independente.

No Largo 1º de Maio, os lugares começavam a escassear. Os *pioneiros*, que há tanto tempo se haviam preparado para esta ocasião, desfilavam mais firmes do que nunca, orgulhosos de suas armas de fabricação caseira, sempre com os uniformes velhos e rotos sobrando dos seus braços delgados e arrastando com dificuldade e graça às grandes botinas militares que haviam herdado dos mais velhos.

As mulheres, organizadas na OMA - Organização das Mulheres Angolanas – entoavam hinos revolucionários e canções de outras nações de língua portuguesa. Poucos minutos depois da meia-noite os primeiros combatentes, armados de *catanas* - símbolo da primeira etapa da luta - acenderam a «Chama Eterna», enquanto Agostinho Neto chegava ao palanque oficial, em meio de grandes aclamações do público, que se espalhava pelo imenso largo.

Milhares de tiros lançados ao ar pelas FAPLA, com balas traçantes que se cruzavam nos céus, gritos de júbilo, abraços, canções e lágrimas estremeceram o coração de todos os que ali se comprimiam. Seria o ataque tantas vezes anunciado? Um avião especial com os delegados das forças progressistas de Portugal que nesses momentos chegava a Luanda nem sequer aterrisou. O comandante soube dos tiros e como a torre do aeroporto não tinha explicações a dar sobre o que estava ocorrendo, ele decidiu voltar a Lisboa, reabastecendo-se em Brazzaville.

Como e por que surgiu a cortina de fogo antiaéreo no ficou claro naqueles momentos; o que se viu no Largo 1º de Maio é que ela foi acompanhada por milhares de guerrilheiros que consideraram aquelas rajadas parte da festiva comemoração, que deveria ser imitada.

Agostinho Neto, imperturbável, continuou lendo o seu discurso, emocionado. Nele delineava as principais diretivas políticas que o Movimento Popular de Libertação de Angola adotava como plano de governo. Depois, cantou com o povo o novo hino nacional, que apenas poucas horas antes fora dado a conhecer. Pediu, ainda, um minuto de silêncio em memória dos mortos pela liberdade e pela independência, e esse gesto foi o mais sentido tributo a todos os companheiros ausentes, aqueles que não viveram para assistir esses dramáticos e emocionantes momentos. Muitas das viúvas e das mães dos mártires choravam e eram amparadas por pessoas amigas.

A República Popular de Angola nascia marcada pelo júbilo do povo, pela unidade de combate aos inimigos e pelo sacrifício comum e colectivo que a todos engrandecia sobremaneira.

Subiu ao mastro central a bandeira negra e vermelha: negra como o continente africano; vermelha como o sangue dos que haviam tombado.

Neiva Moreira e eu estávamos em frente ao palanque oficial.

A multidão era imensa. Lá estavam os principais dirigentes do MPLA, delegações africanas e duas presenças que tinham significação especial, por motivos diferentes, a do representante do Brasil, embaixador Ovídio Meio, e a do representante do Vietnã. Ambos estavam muito próximos do presidente Agostinho Neto.

De forma improvisada, o Presidente convocou o povo a reunir-se do Largo do Palácio do Governo logo após o encerramento das solenidades, já de madrugada. Pela noite adentro, o povo deu vazão à sua alegria com danças, canções e passeatas cheias de entusiasmo, até o nascer do primeiro dia de plena vitória contra o colonialismo. As tensões vividas, o cansaço acumulado, as responsabilidades diariamente assumidas, pareciam desaparecer nos semblantes do reduzido grupo de dirigentes do Movimento que teve a direção da luta e da instalação do novo Estado. Muitos dos ideais que os haviam levado a empunhar as armas convertiam-se em realidade, embora soubessem que era difícil e longo o caminho que os separava da vitória definitiva.

As celebrações tiveram um ponto culminante às 11 horas do dia 11 de novembro de 1975, quando em nome do Bureau Político do MPLA, Lúcio Lara investiu Agostinho Neto como primeiro Presidente constitucional da República Popular de Angola e foi anunciado que mais de vinte nações tinham já reconhecido o novo Estado e seu governo. No ato público em que foi lida a relação dos governos que reconheciam o novo Estado independente foi anunciado o reconhecimento do Brasil.

Na véspera, às 8 horas da noite, ou seja, dada a diferença de fusos horários, às zero horas em Luanda, o porta-voz do Itamaraty havia divulgado uma declaração em Brasília, pela qual o regime militar reconhecia o novo Estado e o MPLA como seu legítimo governo.

O que quase ninguém sabia é que o reconhecimento por parte do Brasil quase não se concretizara, e que só o empenho pessoal do embaixador Ovídio Melo – recentemente falecido - e, ao que tudo indica, a forte personalidade do general Geisel, que decidiu “comprar a briga” com os adversários dessa política africana, asseguraram a proclamação feita pela chancelaria brasileira.

“Diante das atitudes dúbias das últimas semanas anteriores à independência, coloquei claramente para o Itamaraty que não seria cabível errar. Ou reconhecíamos o governo do MPLA na primeira hora ou me davam instruções para retirar-me imediatamente de Angola, com a Representação Especial e todos os funcionários brasileiros”, relatava o embaixador Ovídio Melo. “Finalmente, dois dias antes das festas programadas, recebi a decisão do Itamaraty para ser comunicada ao governo local: o Brasil reconheceria o

Governo de Luanda por declaração a ser dada à imprensa em Brasília às oito horas do dia 10 de novembro (meia-noite em Angola), exatamente quando o MPLA estaria assumindo o poder.”

Na mesma data, segundo informara o Itamaraty, seria assinado o decreto que criava a Embaixada do Brasil em Luanda. “Transmiti o recado ao Primeiro-ministro do MPLA, Lopo do Nascimento e a notícia causou grande impacto e alegria no MPLA”, lembrava o diplomata, que ficou em Angola até janeiro de 1976.

Na tarde do dia 11 de novembro de 1975, no desfile popular pela Avenida do Catete, novas emoções: as FAPLA saudaram o Presidente Neto num desfile nada tradicional; as forças que ali marchavam estavam mobilizadas e tinham participado dos combates poucas horas antes, na frente de batalha de Kifangondo, para a qual voltariam assim que o desfile acabasse. Esse fato deu à Independência de Angola uma densidade histórica percebida facilmente.

Essa densidade histórica foi acrescida ainda de um fato especial: o desembarco de forças cubanas nas primeiras horas posteriores à independência, para ajudar as tropas do MPLA a conter a dupla invasão, zairense e sul-africana. Tudo foi feito em sigilo e só aos poucos foram aparecendo especulações na mídia internacional sobre reforços militares que estariam permitindo ao MPLA conter a dupla ofensiva inimiga.

Antes de retornarmos a Luanda para as festividades da independência, Neiva Moreira e eu tínhamos passado muito rapidamente por Portugal, onde entrevistamos o general Otelo Saraiva de Carvalho e seu chefe de gabinete no Comando Operacional do Continente (Copcon), coronel Artur Batista – que mais tarde passou a integrar a direção da nossa revista em Portugal e faleceu recentemente. Otelo Saraiva de Carvalho e Artur tinham passado muito tempo na África e tinham sido protagonistas do 25 de Abril, em Portugal, agindo abertamente em favor da descolonização. Eles achavam que o MPLA tinha condições de resistir a invasão estrangeira por algum tempo, mas que se ela se prolongasse, seria necessária uma substancial ajuda estrangeira. Em função dessa avaliação, tanto o general Otelo Saraiva de Carvalho quanto Arthur Batista levantavam uma hipótese que, naquele momento, parecia fora da realidade: a possibilidade do MPLA vir a receber ajuda estrangeira. Perguntados de onde viria essa possível ajuda, Otelo respondeu: “Dos Estados africanos progressistas em primeiro lugar, mas também poderá vir de países não-africanos, Cuba, por exemplo.”

Curioso, pois um cenário como esse estaria cheio de complexas implicações geopolíticas, Neiva perguntou se essa era uma simples hipótese ou se estava alicerçada em alguma informação concreta. Com

muita franqueza, porém afirmando ser essa uma conjectura sua, de caráter rigorosamente pessoal, Oteló respondeu que estava seguro de que isso ocorreria tão logo fosse proclamada a independência e o governo do MPLA pudesse tomar suas próprias decisões.

Meses depois, numa nova conversa com Oteló Saraiva de Carvalho Neiva insistiu naquela pergunta, e a resposta foi a mesma: “Minha especulação foi fruto de uma análise metódica da situação, somente”, respondeu o líder militar da Revolução dos Cravos.

Quarenta anos depois, ainda me emociono profundamente ao reviver aqueles momentos. Eles marcaram a história do povo angolano e também a minha própria vida. Viva Angola independente! Viva o povo angolano!

REFERÊNCIAS

Monteiro, Manuel Rui. 1977. *Sim Camarada!*. Lisboa: Edições 70.

RESUMO

Em 2015 completaram-se 40 anos do fim do último grande império colonial, que fora iniciado no século XV quando os navegantes portugueses dominavam os mares. Um império derrotado no século XX em território angolano, num dos últimos e mais dolorosos episódios do processo de emancipação do continente africano. A América Latina esteve presente nesse processo através de dois protagonistas com papéis diferentes, porém igualmente determinantes: um no plano diplomático e o outro no terreno militar, Brasil e Cuba. A data suscita uma reflexão sobre o custo em vidas humanas e em sacrifícios que alicerçou o caminho para a Angola do século XXI. Esta matéria reflete as lembranças de uma cobertura jornalística desse momento histórico.

PALAVRAS-CHAVE

Angola; MPLA; Cadernos do Terceiro Mundo.

*Recebido em 23 de dezembro de 2015.
Aprovado em 29 de abril de 2016.*

RELAÇÕES BRASIL-PALOP: 40 ANOS DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO NO ATLÂNTICO SUL (1974/75-2015)

Kamilla Raquel Rizzi¹

Introdução

Mais que uma questão geográfica, o Oceano Atlântico Sul, historicamente, deve ser interpretado como um elo entre África e Brasil. A relevância da África para o Brasil e do Brasil para a África se justifica pelas ligações histórico-culturais entre as duas margens, cujo estopim foi a presença portuguesa na costa africana, a partir do século XV. Como afirma Costa e Silva, não se pode “[...] escrever História do Brasil sem ter uma perspectiva de fora, uma perspectiva portuguesa e uma perspectiva africana” (Costa e Silva 2005, 54).

O império português, dessa forma, interligou por meio do sistema mundial mercantil – séculos XIV a XVIII – a Europa ocidental, a África (ocidental e oriental) e a América do Sul (também a Ásia, com menor presença), a partir de relações inerentes ao pacto colonial. Já nos séculos XIX e XX, os Estados que emergiram independentes do imperialismo português (Brasil, Guiné-Bissau, Cabo Verde, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Angola) mantiveram os aspectos culturais, os laços e mesmo os interesses comuns, baseados no Atlântico Sul.

O conceito de sistema é essencial para o entendimento da política internacional; somente a partir da visão do conjunto coerente, complexo e dinâmico das relações internacionais (econômicas, políticas, ideológicas, culturais, jurídicas, diplomáticas e militares), torna-se possível compreender a preponderância da política no plano internacional, pois os Estados

[...] buscam conquistar uma posição mais favorável na cena internacional,

¹ Universidade Federal do Pampa, Santana do Livramento, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: kamillarizzi@unipampa.edu.br

a fim de promover seus próprios interesses, influir em questões e problemas, aumentar seu poder e mudar a relação de forças a seu favor, ou ainda preservar o *status quo* (Brucan 1974, 63, tradução nossa).

O sistema mundial, anárquico na origem, configura-se a partir das ações e decisões dos Estados-Nação, influenciadas por forças objetivas que atuam nesse sistema – a estrutura, as capacidades e as relações de poder de um determinado período – motivando o caráter e a pauta das relações entre os Estados e, por consequência, a própria natureza daquele sistema (Brucan 1977, 12). Ao analisarem-se as continuidades e rupturas históricas em sua totalidade, tem-se a definição do sistema mundial que busca superar a dicotomia entre os fatores internos e externos na explicação de sua dinâmica.

O centro (hegemônico) e sua periferia (subordinada) são conceitos de um mesmo sistema mundial, cujos elementos estão em interdependência, não havendo sentido em considerar dados independentes, de um lado, e dados subordinados, de outro. Esses Estados (Brasil e PALOP) são compreendidos como Estados periféricos (Guimarães 1999) no sistema mundial, porém com marcantes diferenças de inserção, resultantes da forma pontual como cada colônia e posterior Estado se tornaram independentes, configuraram seus governos e buscaram suas relações exteriores.

Assim, deve-se entender como as forças profundas (fatores geográficos, condições demográficas, forças econômicas e nacionalismo, conforme Renouvin & Duroselle 1967) se manifestam nesses países, a partir das transformações históricas, políticas, econômicas e sociais. Nas duas margens do Oceano Atlântico Sul se estabeleceram (e se mesclaram) padrões históricos e culturais comuns que originaram sociedades convergentes em ideias e interesses, que refletem, necessariamente, nas relações estabelecidas entre esses pares.

Os PALOP surgem como área de atenção, interesse e influência natural de Portugal e Brasil, pela ligação histórico-social e cultural. No presente artigo, serão abordadas as três principais características que regem as relações entre Brasil e PALOP no Atlântico Sul, desde 1974/75: a) a via bilateral e b) a via multilateral paralelamente, além da c) revalorização da região do Atlântico Sul, no atual sistema mundial, com tons de multipolaridade, além de identificar como Portugal voltou à órbita dos PALOP (desde a década de 1980).

Devido à disparidade entre suas características econômicas, políticas, demográficas e territoriais, julga-se conveniente denominar Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe como Pequenos PALOP, em contraponto aos Grandes PALOP (Angola e Moçambique). Apesar do passado em comum e das características que os tornam Estados periféricos do sistema mundial, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique

e São Tomé e Príncipe possuem diferenças relevantes, que se tornam significativas ao analisar seu grau de desenvolvimento e forma de inserção naquele sistema. O exame conjunto desses cinco países é incompleto, pois o fato de terem compartilhado uma mesma história colonial e, também, terem se direcionado ao período pós-independência aderindo a alguma forma de socialismo constitui-se enquanto uma base demasiadamente débil para fazer análises generalistas.

As semelhanças entre os Grandes PALOP em relação aos Pequenos PALOP referem-se às suas condições histórico-culturais condicionadas pela presença portuguesa em seus territórios, tendo o comércio como eixo, aliado à escravização de africanos, cujo principal destino era o Brasil. A produção agroexportadora de monoculturas (açúcar, cacau e café, especialmente) atrelada à consolidação de uma classe burocrata (que se tornou elite no pós-independência), além da configuração de uma massa de desempregados e subempregados em condições sociais preocupantes, demarcaram as estruturas econômicas, políticas e sociais desses Estados pós-coloniais. Chabal (2002) discute que a africanização política que ocorrera no continente, fora consequência do processo relacionado à herança política da colonização – ideias, práticas e instituições – o qual foi “assimilado, transformado e reapropriado pela África”. A privatização desses Estados, com suas estratégias de capitalização de investimentos externos estão fortemente ligadas às redes de clientelismo e corrupção, que acabaram por fornecer a maior parte dos recursos necessários para sua manutenção, como troca de bens e serviços num nível pessoal (e de apoio político).

Outro ponto fundamental na formação desses Estados pós-coloniais se refere ao que Chabal denomina de busca hegemônica, a qual significou a pretensão de o Estado ser absolutamente abrangente em suas ações, tentando dinamizar todas as esferas da vida pública sem, contudo, possuir os meios efetivos para tal. Como implicação, a sociedade civil “minou e penetrou o Estado de várias maneiras, contribuindo para a sua fraqueza e falência” (Seibert 2002, 23). Logo, a ação de altos funcionários públicos no sentido de privatizar o Estado (acumulação de riqueza privada em detrimento do exercício do serviço público) – muitas vezes portugueses que mantiveram-se no território africano ou nacionais que se formaram em território português e voltaram à terra natal – é analisada por Chabal (1993; 2002) e Seibert (2002) como resultante da estrutura das sociedades africanas pré-coloniais, nas quais a “... acumulação servia para criar posição e status social, possibilitando a redistribuição de modo a manter o estatuto social e a coesão da comunidade” (Seibert 2002, 23). Como resultado de seus condicionantes históricos ligados ao colonialismo português e aos processos de independência, esses países apresentam deficiências

estruturais profundas ao se inserirem no sistema mundial. Essas carências se relacionam à infraestrutura dos serviços básicos oferecidos à população (educação, saúde, saneamento) e da economia (agricultura, pecuária, administração pública, comércio exterior) que exigem modernizações e adequações às exigências de desenvolvimento, por meio de parcerias com outros países.

Em relação às diferenças entre esses dois grupos de países lusófonos se refletem sobre suas dimensões geográficas, mais favoráveis ao primeiro grupo, possibilitando um desenvolvimento econômico mais sustentado, a médio e longo prazo, com fartura de recursos vegetais e minerais e uma agricultura não tão dependente do clima e relevo como ocorre nos Pequenos PALOP. A dimensão de suas fronteiras e sua costa litorânea fazem de Angola e Moçambique países com maiores potencialidades de desenvolvimento econômico e consequentemente social, além de uma inserção regional mais concreta, e passível de negociações e embates. Já os Pequenos PALOP, cujas insularidades (Cabo Verde e São Tomé e Príncipe por serem arquipélagos, e a Guiné-Bissau, no continente, mas localizada num enclave francófono) e pequenas dimensões territoriais retêm suas possibilidades de desenvolvimento e ações autônomas, acabam retendo sua agenda externa às ligações histórico-culturais ou de vizinhança.

A Política Externa Brasileira e a sua ação cooperativa para os PALOP: a via bilateral

Há uma inerente relação entre os fatores domésticos e a elaboração e condução da política externa de um Estado. As esferas interna e externa, embora gozem de independência, não podem ser investigadas de maneira totalmente independente, já que suas estruturas, ações e atores estão ligados e geram efeitos comuns. Concordando com Putnam (2010), a discussão sobre qual tem mais influência sobre a outra se torna irrelevante, uma vez que as duas se influenciam de forma direta e equilibrada. Dessa forma, cabe a cada Estado levar em conta suas responsabilidades com o interno, sem perder de vista sua atuação externa. O caráter interligado das duas dimensões exige que estas estejam em coerência estabelecida quanto aos objetivos e estratégias para alcançá-los. Nesses Estados, sua ação externa tem historicamente se relacionado aos avanços e recuos de sua política doméstica (viabilidade nacional), de acordo com o sistema mundial do período (o grau de permissibilidade internacional, conforme Jaguaribe 1980). No caso dos PALOP, o grau de complexidade entre os fatores domésticos e os condicionantes do sistema mundial têm, desde suas independências,

condicionado suas ações externas profundamente, restringindo-as para atores pontuais e demandas que se mantêm, uma vez que a viabilidade nacional desses países passou por momentos diferenciados desde 1974: os pequenos PALOP a partir de uma experiência socialista, de Regime de Partido único, tentaram lançar as bases do desenvolvimento socioeconômico, porém sem êxito; os Grandes PALOP, também com experiências socialistas, envolvidos em conflitos internos (com consequências regionais e internacionais) também não conseguiram progredir na organização de seus Estados e sociedades, até a década de 1990.

Nesse estudo, partiu-se da premissa de análise da política externa brasileira a partir de suas fragilidades (dependência) e de suas potencialidades (autonomia) em relação ao sistema mundial. Concorda-se ainda com Soares de Lima quando afirma que as orientações da política externa brasileira resultam, simultaneamente, da necessidade de fazer-se frente aos constrangimentos e vulnerabilidades gerados pela participação do país no sistema mundial, por um lado, e, por outro, pela “tentativa de aproveitar eventuais espaços de manobra nesse sistema, *com o objetivo de redefinir sua inserção*” (Soares de Lima 1990, 10, *grifo nosso*).

Ao buscar redefinir sua inserção no sistema mundial desde 1960, a política externa brasileira tem levado cada vez mais em conta o desenvolvimento e as relações Sul-Sul como possibilidades de ampliação das relações internacionais do país, no sentido de superarem-se os condicionantes internos brasileiros e daqueles pares, além de diminuir o seu grau de dependência em relação aos Estados Centrais. Afirma-se, igualmente, que a política externa brasileira para os PALOP – dados os constrangimentos econômicos e sociais desses países, que resultaram em efeitos negativos nessas relações – se baseou, de 1974 a 2015, em uma ação de cooperação provocada pelas demandas, mas complementada com um teor político ou técnico (dependendo o período analisado). Amplia-se esse conceito a partir das noções trazidas por Lima, argumentando com Souza, em que se destacam ainda a

[...] ‘*política ativa de desenvolvimento*’ e [...] necessidade de se ‘*articular um projeto nacional voltado para a superação dos desequilíbrios internos em primeiro lugar*’. A inserção ativa [do Brasil no sistema mundial] deve ser buscada na ‘*composição com países que tenham interesses semelhantes e se disponham a resistir às imposições das potências dominantes*’ (Lima 2005, 11, *grifo nosso*).

Essa ação externa – cuja noção mais precisa compreende-se como uma política ativa de desenvolvimento, visando à configuração de uma área de influência para os PALOP – traduziu-se com vieses minimamente

diversos em cada período: de 1974 a 1990, a cooperação com viés político foi a ênfase da política externa brasileira para os PALOP, nos marcos da horizontalidade presente no Terceiro-mundismo; de 1990 a 2002, a cooperação puramente técnica foi a linha condutora que manteve a presença brasileira nesses países; de 2003 a 2015, essa cooperação reassumiu o viés político e se aprofundou nos termos da repaginada cooperação Sul-Sul.

Para os PALOP, fica evidente que a política externa brasileira encaixa essas relações no interesse em conceber um espaço de influência direta naquele espaço lusófono africano, cuja ação externa – em face das dificuldades de a política externa brasileira consolidar laços econômicos – se baseou no desenvolvimento como vetor, concretizado por meio da ação cooperativa.

Cooperação horizontal (1974-1990)

Esse primeiro período foi marcado pelo estabelecimento das relações diplomáticas entre o Brasil e os PALOP recém-independentes. Os anos 1974 e 1975, dessa forma, são fundamentais para entender-se como o Brasil se reaproxima da margem oriental do Atlântico Sul, identificando o fator histórico como principal condicionante (e como Portugal, como consequência da forma como as independências foram conquistadas, se distanciou).

Enquanto que na década de 1950, Inglaterra e França se preparavam para transferir o poder às colônias africanas, Portugal argumentava sobre suas possessões ultramarinas:

[Portugal] foi deixando claro que não via a autodeterminação, muito menos a independência total como uma opção para suas possessões africanas, e essa concepção foi se consolidando, aparentemente determinada a manter-se a qualquer custo [...] Os portugueses, em outra mão [diferente de Inglaterra e França] não tinham preparado nada que pudesse ser deixado aos seus sucessores [na África], porque não tinham a intenção de abandonar o continente (Arnold 2005, 307, tradução nossa).

No pós-Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) exercia considerável autoridade internacional em prol dos nacionalismos africanos e da descolonização. A entrada de Portugal na ONU apenas em 1955 (vetada pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas em 1946, em razão do posicionamento colonialista português) passou a ser ponto focal das discussões. A dissolução dos impérios britânico, francês e belga (décadas de 1950 e 1960) fez com que o governo de António de Oliveira Salazar observasse com ceticismo a transformação do império britânico

em *Commonwealth*. Em dezembro de 1960, a Assembleia Geral da ONU aprovou a Resolução 1514 (conhecida como Declaração Anticolonialista). A pressão externa aliada às tensões internas (de setores intelectuais e políticos), no final de 1960, fez com que Portugal rompesse seu isolamento e aceitasse o início do diálogo pela descolonização.

A guerra nas colônias portuguesas começou em Angola, em fevereiro de 1961. A apreciação dessa nova situação pela ONU desdobrou-se em dois pontos: a crise de Angola e o não cumprimento pelo governo português das recomendações do órgão². Moita (1985, p. 504) identifica que o envolvimento das tropas portuguesas nas lutas pela libertação nas colônias africanas está diretamente ligado à orientação política do regime. A Revolução dos Cravos, em abril de 1974, deve, igualmente, ser entendida como o começo da transferência de poder para as colônias portuguesas na África. Ao discutir-se a presença portuguesa nas guerras coloniais de independência, deve-se, ainda, se atentar ao envolvimento simultâneo das tropas em três conflitos (Angola, a partir de 1961, Guiné-Bissau, a partir de 1963 e Moçambique, desde 1964), o qual requeria um envolvimento militar e logístico complexo. Chabal (2002, 04) aponta para a questão da estratégia militar como determinante do complexo local, adicionada às questões da resistência e de suas campanhas/resultados. A iniciativa de se efetivar a insurgência nessas três colônias partiu de uma base ideológica e prática, onde o entendimento da guerra colonial era a evidência da intransigência do colonialismo português, em negar as negociações para a descolonização.

O Tratado de Amizade e Consulta com Portugal (1953) ligou politicamente o Brasil a esse país, no sistema mundial da época. Desse momento até o início da década de 1970 caracterizou-se oficialmente a ambiguidade da política brasileira frente à questão colonial da África. Se, por um lado, havia um compromisso político atrelado à defesa do colonialismo entre Brasil e Portugal, por outro, tornou-se cada vez mais evidente o interesse brasileiro em estabelecer o contato com as colônias portuguesas na África (futuros países independentes). Seu texto estabelecia a consulta mútua entre as duas partes, em assuntos internacionais, além da promoção

2 Em abril, a Assembleia aprovou, por 73 votos contra 2 (Portugal e África do Sul) e 9 abstenções (entre as quais, do Brasil, França e Reino Unido), a Resolução 1603. Constatando que a continuidade da desordem e dos conflitos e a falta de medidas para atenuar as desigualdades podiam pôr em perigo a manutenção da paz e segurança internacionais, a Assembleia, invocando as Resoluções 1514 e 1542, tomava duas decisões: por um lado, incitava o governo português a promover urgentemente reformas que dessem cumprimento à Declaração Anticolonialista e por outro, instituiu um subcomitê de cinco membros, encarregado de investigar a situação. Em resposta às pressões internacionais, Portugal criou a Zona de Livre Comércio entre a metrópole e as colônias portuguesas, em novembro seguinte.

da Comunidade Luso-Brasileira no mundo. O Brasil passou a subordinar sua posição em relação às colônias portuguesas na África aos interesses de Portugal, pois o documento encarnava juridicamente a amizade Brasil-Portugal.

O ano de 1974 deve ser compreendido como ponto-chave na política brasileira para a África³ e, por consequência, do fim da ambiguidade sobre a questão da descolonização portuguesa. A queda do governo de Marcello Caetano, em Portugal, em abril, favoreceu a volta definitiva do tom anticolonialista e antirracista na política externa brasileira⁴. Em 08 de junho seguinte, o Itamaraty, por meio de nota oficial, definiu, finalmente, a posição brasileira incontestavelmente favorável às independências das antigas colônias portuguesas na África, bem como previu o reconhecimento da República da Guiné-Bissau, já declarada independente de Portugal.

Ao se basear nos “laços especiais de amizade” entre Brasil e Portugal e entre o Brasil e todas as nações africanas, a posição brasileira ainda definia a necessidade da solução pacífica para essas independências em questão, “que assegure o respeito às legítimas aspirações dos povos interessados”, reiterando a condenação de “toda política de caráter colonialista ou racista” e ainda não assumia nenhum tipo de mediação na resolução daquela situação, mas prestaria a colaboração que fosse solicitada “pelos pares interessados às quais o Brasil se sente ligado pela história, pela raça e pela cultura” (Problema Português 1974, 67).

Houve uma convergência da política externa brasileira para esses países (e desses países para o Brasil), embora com duas etapas distintas nessa primeira fase (1974-1990), sob a égide do Regime Militar brasileiro e do governo Sarney: a) de 1974 a 1985 (nos governos Geisel e Figueiredo),

3 A Guiné-Bissau teve sua independência declarada unilateralmente em 23 de setembro de 1973, porém reconhecida em 10 de setembro de 1974, sob a denominação de República da Guiné-Bissau; Moçambique conquistou a independência em 25 de junho de 1975, sob a denominação de República Popular de Moçambique; Cabo Verde tornou-se independente em 5 de julho de 1975, como República de Cabo Verde; São Tomé e Príncipe em 12 de julho de 1975, com a denominação de República Democrática de São Tomé e Príncipe; Angola, em 11 de novembro de 1975, tornou-se independente sob a República Popular de Angola. Em relação a Cabo Verde e Guiné-Bissau, até novembro de 1980 se concretizou a ideia de Amílcar Cabral da Unidade Cabo Verde-Guiné-Bissau, países independentes governados por um mesmo partido (PAIGC). Todos os sistemas de governo nos PALOP foram regidos por regimes de Partido único, até a década de 1990.

4 O momento emblemático na defesa aberta da descolonização, por parte do Brasil – já iniciado na XXVI Assembleia Geral das Nações Unidas de 1972 – ocorreu em 1974, quando o Itamaraty recebeu da Organização da Unidade Africana uma comunicação oficial, solicitando que o país “como amigo de Portugal, exerça sua influência junto ao novo Governo português em favor da concessão da independência de Moçambique e de Angola e do reconhecimento da República da Guiné-Bissau” (OUA 1974, 67).

houve uma gradual intensificação nas relações políticas e a identificação das demandas econômicas e de cooperação e b) de 1985 ao primeiro trimestre de 1990 (relativa ao governo Sarney), com retraimento de contatos, especialmente em razão dos condicionantes internos e externos, nos países envolvidos.

Até 1985, a noção própria de que o país havia alcançado um considerável peso, em termos políticos e econômicos, no sistema mundial, aliado à sua posição geográfica estratégica no Atlântico Sul justificava sua proximidade com os PALOP. Foram assinados Acordos de Cooperação de cunho generalista com os cinco países, que passariam a servir como documento-base das futuras ações, apresentando o que seria o mote dos projetos de cooperação bilateral: áreas de saúde, cultura, administração pública, formação profissional, educação, meio ambiente, esportes, direitos humanos, cooperativismo e agricultura (assinado com a Guiné-Bissau em 1978, Cabo Verde em 1977, Angola em 1980, com Moçambique em 1981 e São Tomé e Príncipe em 1984), os quais foram complementados ao longo dos anos, de acordo com as demandas africanas, por meio de Ajustes.

O alinhamento com o Terceiro Mundo, comprovado com o posicionamento favorável nas Nações Unidas, frente ao anticolonialismo também era emblemático, aliadas às denúncias de neoprotecionismo e endividamento externo. Um ponto marcante desse momento foi o ativismo político nas alianças e coalizões que buscavam reforçar a presença brasileira em organismos multilaterais, tais como o G-77, o Pacto Amazônico e o Grupo de Cartagena. Na documentação diplomática do Ministério de Relações Exteriores do Brasil constam fartamente os sinônimos “cooperação mútua”, “interesses conjugados”, “coordenação política”, “vantagens mutuamente satisfatórias” e mesmo “trabalho de terraplenagem diplomática”.

Já no governo Sarney, a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e do Instituto de Pesquisa e Relações Internacionais (IPRI), em dezembro de 1987, submetidos ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), demonstra como a demanda da área de cooperação era pauta da política externa brasileira, como forma de complementar as relações políticas e comerciais. Essa cooperação horizontal, que passaria a ser técnica especialmente nas áreas de saúde, educação e recursos humanos, deveria conduzir a ação externa do país, identificando demandas e potencialidades. Em 1989, o Presidente evidenciou a relevância da área nas ações externas brasileiras, no sentido de “fora para dentro”, mas, principalmente, no sentido de “dentro para fora”:

A ABC foi criada para desempenhar o papel de órgão central do sistema de cooperação técnica internacional do Governo brasileiro. A medida

representou considerável avanço operacional no tratamento dado a essa questão, pois o Brasil, antes simples recipiendário da cooperação internacional, já desenvolvera sua própria capacidade de também cooperar com nações amigas do hemisfério sul. Essa evolução levou naturalmente à estruturação da Agência segundo duas linhas de atuação básicas: a da cooperação técnica recebida e a da cooperação técnica entre países em desenvolvimento (Sarney 1989, 37).

A configuração da política brasileira de cooperação, a partir da ABC, baseou-se na promoção do desenvolvimento (“a base sólida para a superação, em paz, dos entraves ao desenvolvimento”, conforme Abreu Sodré 1989, 63). Essa cooperação se concentrou nos setores da economia considerados prioritários, tanto pelo doador quanto pelo receptor⁵: agroindústria, pecuária, meio ambiente, educação, transporte, mineração, irrigação, saúde, saneamento, assistência social e formação de recursos humanos⁶. Em 1989, Veiga Cabral analisou essa política africana do Brasil, que tentava se consolidar:

[...] os laços comuns [...] tendem agora a se estreitarem. O Brasil procura a África e a África procura o Brasil. Objetivos bem distintos dos daquela época [colonialismo]. Interessa alternativas para a expansão econômica, bem como suas repercussões na política internacional. Interessa do lado africano o desenvolvimento básico de infraestrutura e o apoio de uma das lideranças do Terceiro Mundo. Ambos possuidores de um passado comum, o colonialismo, ambos buscando no diálogo Sul-Sul a solução para seus problemas, no universo cada vez mais competitivo e exclusivista dos desenvolvidos. *Ambos enfim, procurando viabilizar a complementaridade tanto econômica quanto política* (Veiga Cabral 1989, 5, grifo nosso).

Base da cooperação educacional, o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G), que teve sua origem desde o final da década de 1920 (administrado exclusivamente pelo MRE até o ano de 1967) foi desenvolvido, desde então, com base na assinatura de Protocolos conjuntos, com prazos indeterminados, entre os Ministérios da Educação (e as Instituições de Ensino Superior) e o das Relações Exteriores.

De 1985 a 1990, a partir da estagnação das ações anteriores

⁵ Em relação aos PALOP, o Brasil sempre operou como doador de cooperação ou articulador de cooperação triangular.

⁶ A parceria da ABC com agências internas e principalmente com externas (como a *Food and Agriculture Organization of United Nations*, a *United Nations Development Programme*, a Organização dos Estados Americanos e a Organização Internacional do Trabalho) passou a ser padronizada a partir desse momento, também possibilitada pelo conceito da triangulação (possibilidade de um país em desenvolvimento receber recursos de cooperação de um país desenvolvido ou organismo internacional, para absorver tecnologia brasileira), cuja base era o Brasil.

pelos condicionantes internos e internacionais, houve atenção especial à cooperação. Um ponto importante referiu-se ao encontro de 1989, em São Luís/Maranhão, quando o Presidente José Sarney reuniu os Chefes de Estado e de Governo de Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe, além do Representante Especial do Presidente de Angola. Nessa ocasião, foi criado o Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP), cujos objetivos seriam o de defender e promover o idioma; enriquecer a língua como veículo de cultura, educação, informação e de acesso ao conhecimento científico e tecnológico; desenvolver as relações culturais entre os lusófonos; incentivar a cooperação, pesquisa e intercâmbio nos domínios da língua e da cultura; e difundir o Acordo Ortográfico.

Cooperação técnica (1990-2002)

Os governos brasileiros, dentro da Redemocratização do país, de 1990 a 2002, inseriram o país na lógica do sistema mundial pós-Guerra Fria, baseada na globalização neoliberal, dando ao mercado e às questões econômicas maior relevância na política externa. O relativo esvaziamento do Ministério das Relações Exteriores na tomada de decisão em política externa completou esse redimensionamento da postura externa do país, que se voltou para os países do Norte e para a integração regional, baseado no MERCOSUL. O continente africano ficou em segundo plano na formulação e implantação da política externa, fato que se comprova pelos poucos contatos políticos e baixo nível de comércio bilateral.

Naquele momento, houve diminuição de relações bilaterais como consequência das mudanças que o sistema mundial pós-Guerra Fria imputou aos Estados, com transformações complexas tanto no Brasil e principalmente nos PALOP (os Pequenos PALOP passaram por reformas econômicas e políticas e os Grandes PALOP, além das mesmas reformas, encontravam-se em ou processo de estabilização – Moçambique, ou em guerra civil – Angola).

Em Cabo Verde, somente no ano de 1988, com o 3º Congresso do PAICV, iniciou-se o processo de reformas internas. O ímpeto inicial foi baseado na economia, que se estendeu para uma reestruturação política, culminando nas eleições presidenciais de fevereiro de 1991, as quais marcaram a institucionalização do sistema multipartidário no país. Em Angola, foram realizadas revisões constitucionais em 1992, se estabeleceu o semipresidencialismo, aboliu-se a pena de morte e retirou-se a expressão “popular” do nome da República; foram realizadas as primeiras eleições multipartidárias em setembro daquele ano (com a continuidade do conflito civil). No caso de Moçambique, a Constituição de 1990 introduziu

no sistema político nacional a possibilidade da organização de partidos políticos, em 1992 encerrou-se o conflito entre FRELIMO e RENAMO e as primeiras eleições multipartidárias realizaram-se em 1994. Na Guiné-Bissau, em janeiro de 1991, durante o 2º Congresso Extraordinário do PAIGC, o Presidente Nino Vieira iniciou a democratização do país, alterando a Constituição, de modo a permitir o pluralismo político, a liberdade de expressão, associação, reunião e de imprensa. Em São Tomé e Príncipe, a transição política evoluiu em paralelo com as reformas econômicas: a nova Constituição foi aprovada em março de 1990, após os ajustes neoliberais do final dos anos 1980, prevendo a realização de eleições presidenciais e legislativas para o mesmo ano de 1990; no final de maio, o parlamento aprovou a lei de partidos políticos.

A linha que manteve o Brasil próximo aos PALOP nesse período de mudanças domésticas e internacionais foi a cooperação técnica que, por meio da manutenção de poucos projetos, permitiu ao país uma mínima continuidade em relação às ações empreendidas na etapa anterior. Essa cooperação que, entre 1975 e 1990, era entendida mais como um relacionamento horizontal, entre iguais, passou, entre 1990 e 2002, a ter um teor mais tecnicista e burocrático, com diminuição de projetos, orçamentos e recursos humanos envolvidos.

Mantiveram-se apenas as concepções de “relativa vizinhança”, “presença africana no Brasil, na condição de verdadeira matriz, étnica e social de nosso país [...]” ou ainda “condição de país em desenvolvimento que, com matizes e graus diferenciados compartilhamos com a totalidade do continente africano [...]”, conforme a documentação diplomática. A falta de complementaridade econômica mostrou-se como empecilho nas relações, que apenas não cessaram pela noção da “grande semelhança de condições físicas, climáticas e sociais entre o Brasil e muitos países africanos” (Lampreia 1995, 202). Os contatos selecionados, que se mantiveram no período, entre as margens do Atlântico Sul, foram com base na CPLP, ZOPACAS e com a nova África do Sul.

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), desde sua criação, foi integrada à Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores brasileiro, passando a constituir-se como órgão de Administração Direta, com o objetivo de “coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, a cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento” (Agência 2011, s/p). Gradualmente, a Agência passou a ampliar as ações de cooperação do Brasil com a maioria dos países africanos, dentro dos marcos da “cooperação técnica entre países em desenvolvimento”. Mantiveram-se, no âmbito do PEC-G e PEC-PG, bem como do PEC-TEC, a vinda de, em média, 50 alunos dos PALOP por ano vieram para o Brasil de 1990 a 2002

e a cooperação técnica no âmbito da administração pública, no âmbito do “Projeto de Administração Pública”, elaborado e executado pela FUNDAP, financiado pelo UNDP, a partir do conceito da cooperação triangular.

Cooperação sul-sul (2003-2015)

No período contemporâneo, dos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2015), houve uma retomada da política externa brasileira para a África e especialmente para os PALOP. O Atlântico Sul ressurgiu como elo nessas relações cunhado pelo Chanceler Celso Amorim como “cinturão da boa vontade” (Amorim 2011). Notou-se uma clara concepção de política externa articulada à política de defesa, pois a cooperação Sul-Sul pautou-se em uma estratégia diplomática originada de um “autêntico desejo de exercer a solidariedade com os países pobres”, mas também “ajuda a expandir a participação brasileira” no sistema mundial, onde se conjuga a cooperação “[...] entre iguais em matéria de comércio, investimento, ciência e tecnologia e outros campos, reforça a nossa estatura e fortalece a nossa posição nas negociações de comércio, finanças e clima” (Amorim, 2011).

O pragmatismo retomado foi retratado pelo Presidente em entrevista concedida à imprensa argelina, em 2006, sobre as relações com os PALOP como de “realidade político-diplomática e de cooperação” (Silva 2006, s/p, tradução nossa). O Chanceler Amorim, em uma análise geral sobre os oito anos de sua gestão, afirmou que os PALOP são “compreensivelmente, aqueles com quem o Brasil tem o relacionamento mais duradouro, sólido e diversificado” (Amorim 2010a, 233, tradução nossa). O Itamaraty teve seu tradicional papel recuperado na formulação e implantação da política externa como política de Estado.

Para Celso Amorim (ministro das Relações Exteriores dos dois mandatos do Presidente Lula), essa cooperação enquadra-se como “estratégia diplomática originada de um autêntico desejo de exercer a solidariedade com os países pobres”, mas também “ajuda a expandir a participação brasileira” no sistema mundial, onde se conjuga a cooperação

[...]entre iguais em matéria de comércio, investimento, ciência e tecnologia e outros campos, reforça a nossa estatura e fortalece a nossa posição nas negociações de comércio, finanças e clima. Por último, mas não menos importante, a construção de coalizões com países em desenvolvimento é também uma forma de atrair a reforma da governança global, a fim de tornar as instituições internacionais mais justas e democráticas (Amorim 2010a, 230, tradução nossa).

Nos PALOP, os quinze anos da década 2000 representaram momentos decisivos em sua evolução histórica, o que possibilitou essa maior aproximação com o Brasil, mas também com Portugal (e União Europeia), potências africanas (Nigéria, Senegal, África do Sul) e as instituições internacionais: Angola encerrou a guerra civil em 2002 e tem colocado em prática um projeto de desenvolvimento e inserção regional consolidado, que tornou o país liderança africana, a concorrer diretamente com Nigéria e África do Sul nas questões regionais, e também entre os PALOP; Cabo Verde consolidou sua democracia multipartidária e tem se aproximado progressivamente da União Europeia, sob o argumento de ser a ponte geográfica entre a Europa, Brasil e PALOP, especialmente oferecendo prestação de serviços; a Guiné-Bissau, como ocorrera na década de 1990, aprofundou a instabilidade política, que gerou caos econômico e social, tornando-se a principal pauta de atenção de defesa e segurança humana entre os PALOP (especialmente na CPLP); Moçambique também consolidou sua democracia no período contemporâneo, porém com escândalos de corrupção política e acirramento da tensão entre FRELIMO e RENAMO, nos últimos anos; São Tomé e Príncipe tentou rumar gradualmente à institucionalização da democracia, porém com crises políticas e golpes contíguos, especialmente após o Golfo da Guiné se tornar polo explorador de petróleo (exportador em conjunto com a Nigéria).

A cooperação Sul-Sul se consolidou como instrumento de projeção de influência política brasileira: de 2003 aos dias atuais, ocorreu uma evolução das pautas bilaterais, com o aprofundamento das ações em torno do desenvolvimento, mesclando políticas externas e de defesa articuladas, porém mantendo a ação cooperativa como elemento vitalizador. Embora com diretrizes de políticas externas muito complementares entre si, nota-se uma diferença entre o tom e o pragmatismo das ações externas dos governos Lula e Dilma: o primeiro mais voltado à retomada intensiva da pauta africana na agenda externa brasileira, especialmente vislumbrada pelos programas, projetos e ações postos em prática de 2003 a 2010; o segundo governo conservou as ações de seu antecessor, porém com menor intensidade e sem pró-atividade, apenas buscando a manutenção dos ganhos externos e bilaterais extraordinários tidos no período anterior.

Os governos Lula e Dilma se destacaram na ampliação dos acordos de cooperação e programas de desenvolvimento com a África, aumentando a oferta de vagas nos Programas PEC-G e o PEC-PG. Os PALOP estabeleceram-se como os principais beneficiados pelos Acordos de Cooperação, tanto por parte das instâncias federais, quanto por Convênios firmados diretamente com as instituições de ensino superior privadas nacionais, por meio de associações religiosas, ou ainda ONGs. As ações de cooperação nas áreas

de administração pública/formação de recursos humanos, educacional e agropecuária configuraram-se como pilares da política externa brasileira para os PALOP.

Principais aspectos da ação cooperativa: programas e resultados

Desde 1974, a ação cooperativa se identifica como área prioritária de atuação externa brasileira, pelas demandas historicamente apresentadas pelos PALOP, passando pelas variáveis apresentadas anteriormente (cooperação essa em áreas que se complementam, com base no desenvolvimento). Como agentes articuladores do Estado brasileiro, se identificam o MRE e a ABC, com um desempenho competente e realista, numa política de cooperação institucionalizada. A principal área da ação cooperativa do Brasil se consolidou na formação e capacitação de recursos humanos africanos (educação, agropecuária e administração pública).

Na educação, a formação de professores para o nível primário e secundário, além da criação de bibliotecas e filmotecas e introdução do ensino pelas redes de rádio foram as iniciativas principais na década de 1970 e 1980. A partir da década de 2000, a introdução dos projetos Bolsa Escola e Alfabetização Solidária em todos os PALOP aprofundou os avanços na área. Desde 1978, o Programa Estudantes Convênio-Graduação (PEC-G) e desde a década de 1990, o Programa Estudantes Convênio-Pós-Graduação (PEC-PG) têm trazido em média 50 estudantes dos cinco PALOP por ano, para formação superior em instituições de ensino brasileiras – com aumento considerável no período 2003-2015 (média de 300 estudantes dos PALOP ingressaram no Brasil por ano).

Em relação à cooperação na área de diplomacia, houve a formação de quadros diplomáticos desde a década de 1980, no Instituto Rio Branco, em Brasília (em média 2 vagas por PALOP, por ano, com bolsas). Em relação à Administração pública, tem sido ofertados semestralmente cursos nas áreas de controladoria, contabilidade, direcionados para servidores públicos dos PALOP, com a participação da Fundação do Desenvolvimento Administrativo de São Paulo (FUNDAP), do Instituto de Administração Pública (IBAM) e da Escola de Administração Fazendária (ESAF). No âmbito do setor judiciário, houve apoio da Justiça Eleitoral brasileira ao recenseamento eleitoral, observadores eleitorais, Tribunal Superior Eleitoral e Tribunais Regionais Eleitorais, censo e registro civil, especialmente nos Pequenos PALOP.

A cooperação na área agropecuária se fortaleceu com a participação

da EMBRAPA (Escritório regional inaugurado em 2008, em Gana), justificando suas ações pela experiência brasileira em agricultura tropical, na tentativa de combater a baixa produtiva agrícola africana. Tem ocorrido capacitação de quadros (em território brasileiro e africano), troca de experiências e tecnologias, intercâmbio de pesquisa científica, suporte para produção frutícola (especialmente bananas e ananás) e de cereais (como arroz, milho, feijão e soja), na pecuária (de gado e leite e no desenvolvimento de pastagens), além da demanda por um laboratório de patologia animal, e na extensão rural.

Na saúde, houve o progressivo aperfeiçoamento profissional, com programas ou estágios de especialização, por meio da concessão de bolsas de estudo. Projetos conjuntos de pesquisa em áreas científicas de interesse comum (especialmente referente à doenças tropicais), doação de medicamentos e vacinas, intercâmbio de peritos e cientistas, organização de seminários e conferências, remessa e troca de equipamentos e de material necessário à realização de projetos específicos e implantação de banco de leite humano, fortalecimento da atenção primária à saúde tem sido a tônica. A Fundação Oswaldo Cruz se tornou a instituição responsável pela troca de experiências e pesquisas científicas. Em relação à formação de mão de obra comercial e empreendedora, SENAI, SENAC, SESI e SENAR tem sido os corresponsáveis pela instalação de Centros de Formação Profissional nas capitais dos PALOP.

Na área da defesa, avançou-se com o treinamento de quadros das Forças Armadas dos PALOP no Brasil e na África, treinamentos e exercícios conjuntos, além da permanente venda e doações de material bélico. No entanto, cabe ressaltar que há diferenças precisas na cooperação militar entre o Brasil e os Pequenos e os Grandes PALOP: com os primeiros, as ações são iniciais, ainda com demandas pontuais, abertura de representações e adidâncias militares, apoio e treinamento nas guardas costeiras (como em Cabo Verde) e formação de fuzileiros navais (São Tomé e Príncipe). Com o segundo grupo, as ações de cooperação militar, que iniciaram com as mesmas ações acima citadas, avançaram e tornaram-se mais complexas. Como exemplo, em Angola, houve a implementação do Programa de Desenvolvimento do Poder Naval de Angola, por meio da Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON) da Marinha do Brasil. O Programa Naval angolano inclui, além da construção de estaleiros em Angola, a aquisição de seis navios-patrolha de 500 toneladas, a capacitação de recursos humanos para a construção, manutenção e operação dos navios, estaleiros e sistema de vigilância marítima (a criação do Comitê Interino Conjunto de Defesa marca esse avanço). No caso de Moçambique, a venda de materiais tem sido a tônica.

A ação cooperativa pela via multilateral

O Brasil reconhece o continente africano como área de ação privilegiada e o Atlântico Sul é o caminho para esse estreitamento cada vez maior de relações. Os PALOP, pelas questões histórico-sociais, tornaram-se parceiros fundamentais da política externa brasileira. Esse “cinturão da boa vontade” é prioridade brasileira por dois pontos: 1) a ação cooperativa na agenda externa brasileira, pela via bilateral apontada anteriormente e pela via multilateral que se consolida, pela Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e pela Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e 2) o reposicionamento do Atlântico Sul como região geoestratégica no sistema mundial contemporâneo. Nesse sentido, a CPLP tem sido a ferramenta legitimadora e a ZOPACAS desponta, desde 1994, como possibilidade promissora: ambas possuem em suas agendas de trabalho a cooperação.

Um ponto convergente refere-se às relações Brasil-Portugal e suas consequências para os PALOP e a CPLP. O teor das relações Brasília-Lisboa, historicamente constituídas entre a aproximação e a distância, caracterizaram também a forma e as fases de implantação da própria CPLP. Os dois países, por motivos iguais, mas em seus respectivos contextos e interesses locais-regionais-internacionais (influência política e contatos econômicos baseados na história e cultura em comum) uniram esforços para a concretização da Comunidade, pois “ficou acertado que o Brasil e Portugal buscariam ações de cooperação conjunta nos PALOP, como forma de testar a viabilidade de um trabalho comum em todo o continente” (BRASEMB PRAIA, OF C nffl 0031-00112, 1992, 1). Após as independências africanas, Lisboa ficou mais de uma década afastado das ex-colônias, especialmente pela forma traumática como as independências foram conquistadas (guerra colonial, na maioria) e pela postura de busca por autonomia no sistema mundial, que os PALOP intentaram até a década de 1990.

A convergência em torno da língua portuguesa, que iniciou em 1989 e se estendeu na década de 1990 foi o momento de reaproximação portuguesa, agora com a concorrência brasileira, nos PALOP. O ponto de divergência entre Brasília e Lisboa, relativo à CPLP, dizia respeito à forma com que essa cooperação resultante tomaria: Portugal identificava a relação Portugal-Brasil nos PALOP, na “equação $2 + 5 = 7$ ”, como a “ideal”. A documentação diplomática brasileira é rica nesse sentido, pois clarifica o entendimento que o Brasil tinha da parceria multilateral (com a criação do IILP e depois a CPLP), como “equação $7 = 7$ ”, mais “dinâmica e positiva”. O que prevaleceu, no presente entendimento, foi o posicionamento brasileiro, que efetivou a Comunidade lusófona a partir de um teor cultural, mas com

claros tons políticos e econômicos.

A CPLP nasceu da convergência das relações histórico-sociais em torno da manutenção de uma língua comum, tendo o Atlântico Sul como eixo facilitador. Em julho de 1996, a criação da CPLP converteu esses aspectos em torno de uma concertação política e cultural entre seus membros, cuja base passou a ser a cooperação. Ao longo desses dezoito anos, a ação da CPLP tem se ampliado também para uma concertação em outras áreas, especialmente na defesa (depois de 2006). A promoção da segurança e estabilidade no Atlântico Sul, com base na afirmação e proteção de valores e interesses comuns tem sido a tônica dessa cooperação. Como exemplo, a reunião de ministros de Defesa a partir de 1998, em Portugal (Brasil como observador) e a assistência das Marinhas brasileira e portuguesa à Marinhas de Angola, Cabo Verde de Guiné-Bissau.

Em 2010, na XII Reunião de Ministros de Defesa da CPLP, realizada em Brasília, o ex-ministro Nelson Jobim demonstrou preocupação por ações políticas conjuntas concretas entre os dois lados do Atlântico Sul, no sentido de concertação política e de defesa, elencando a ZOPACAS como alternativa geopolítica viável. Em 2011, na XIII Reunião, no Brasil, se pactuou entre os membros o “Protocolo de cooperação no domínio de Defesa”. Como frutos dessa cooperação específica, surgiram o Centro de Análise Estratégica da CPLP (2006) e a contínua realização dos Exercícios Felino. As Forças Armadas dos países da CPLP tem participado de exercícios militares desde 2000: nos dois primeiros anos os Exercícios Felinos ocorreram em Portugal; em 2002 realizou-se no Brasil, em 2003, em Moçambique, em 2004, em Angola, em 2005, em Cabo Verde, novamente no Brasil em 2006 (Petrópolis/PE), em 2007, em São Tomé e Príncipe, em 2008, ocorreram em Portugal, em 2009, em Moçambique e em 2010, em Angola. Em 2013 e 2014, os Exercícios ocorreram no Brasil.

Outro ponto importante em relação à via multilateral, a ZOPACAS deve ser compreendida a partir do contexto em que foi sugerida e criada. Em julho de 1988, o Brasil reuniu, no Rio de Janeiro, pela primeira vez, os representantes dos países da Zona para coordenarem ações, pois tal proposta brasileira era entendida como “um esforço de entendimento intrarregional, de natureza igualitária, orientado para o objetivo da cooperação para a paz e a segurança em nossa região e o desenvolvimento de nossos povos” (Abreu Sodré 1988, 21), em um momento histórico se encaminhava para as mudanças do fim da Guerra Fria. A ZOPACAS constituiu-se como esforço concreto de coordenação política regional, de cunho multilateral, liderada pelo Brasil, que como instrumento da “materialização da herança atlântico-africana”, conforme Penha (2011).

O II Encontro da Zona, em junho de 1990, ocorreu em Abuja e

representou novas linhas de ação entre os estados membros. No entanto, o contexto internacional tirou da Zona seu argumento essencial:

do ponto de vista geopolítico, a posição estratégica relativamente relevante desempenhada pelo Atlântico Sul durante a Guerra Fria foi gradativamente perdendo importância e, com ela, a própria ideia da ZOPACAS, originada justamente deste contexto de confronto potencial (Penha 2011, 188).

A iniciativa diplomática brasileira, em 1992, de relançá-la sob novos moldes, levando-se em consideração o sistema mundial pós-Guerra Fria, objetivava fomentar novas prioridades regionais, por meio de ações coletivas. A versão final da ZOPACAS foi um arranjo informal entre os países da bacia do Atlântico Sul e as resoluções que institucionalizaram a Zona incorporaram itens como defesa dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, igualdade racial e cooperação em níveis nacional e regional, além de buscar o fomento para melhorias na logística de cargas regionais e na aplicação da lei marítima internacional.

O processo de independência da Namíbia, a democratização da África do Sul, a normalização das relações Argentina-Grã-Bretanha e as tentativas de pacificação em Angola contribuíram para tal retomada. O III Encontro da Zona ocorreu em setembro de 1994, em Brasília, onde os Estados membros adotaram a Declaração de Desnuclearização do Atlântico Sul, a Declaração do Meio Ambiente Marítimo e a Declaração de Cooperação Comercial, além do estabelecimento de um Comitê Permanente da Zona, responsável pelo funcionamento permanente das ações da Zona. O IV Encontro ocorreu na Cidade do Cabo, em 1996. Em 1998, em Buenos Aires, ocorreu o V Encontro, no sentido de enfatizar “a necessidade de fortalecer os laços entre as duas margens do Atlântico Sul e consolidar a região subatlântica como uma importante bacia econômica capaz de fomentar o desenvolvimento econômico da região” (Penha 2011, 190). No ano de 2007, o VI Encontro da ZOPACAS ocorreu em Luanda e resultou no Plano de Luanda; a VII Reunião Ministerial da Zona ocorreu em Montevideu em janeiro de 2013 e resultou no Plano de Montevideu, a mais acabada proposta de atuação da Zona⁷.

7 O Plano de Ação de Montevideu contém os objetivos, ações e metas mais detalhados da Zona (124 ao todo), enumerando as principais questões que se relacionam à atuação da Zona, como governança global, desarmamento paz e segurança, defesa, desenvolvimento (questões econômicas e financeiras), desenvolvimento sustentável e mudanças climáticas, oceanos e recursos marinhos e crimes internacionais (pirataria, tráfico de drogas, armas e pessoas, lavagem de dinheiro e outros crimes correlatos). Consta detalhadamente o entendimento dos Estados-membros sobre o mapeamento e exploração do fundo do mar, cooperação nas áreas de meio ambiente, transporte marítimo, aéreo e segurança portuária e

Considerações finais

A partir desses apontamentos, compreende-se que, historicamente, o Atlântico Sul tem aproximado as suas margens. O aspecto político esteve atrelado a ação cooperativa que pautou a relação do Brasil com os PALOP, pois desde a década de 1970, se buscou a consolidação de uma área de influência regional, baseada no Oceano Atlântico Sul e legitimada pelos princípios de desenvolvimento e universalidade das relações exteriores do país.

Assim, a abertura das representações diplomáticas em Praia, Bissau, Maputo, Luanda e São Tomé⁸ – no primeiro período da política externa brasileira para esses países – convergiu com a postura de se fazer presente naquelas sociedades, cujo argumento de justificativa cultural e de aproximação político-diplomática gerou as demandas de cooperação bilateral e vislumbrou as possibilidades de intercâmbio comercial. Embora com momentos de maior aproximação (1974/75-1990 e 2003-2015) e outro de distanciamento – com diminuição, inclusive, do perfil político – (1990-2002), essas relações Brasil-PALOP mantiveram-se com certo grau de relações alto nível, de missões técnicas, ministeriais e empresariais, porém com baixo volume de comércio bilateral. Esses altos e baixos foram consequência direta da conjugação das forças profundas nesses países, com as transformações históricas, sócio-políticas e econômicas nos últimos 40 anos, que resultaram em momentos de fragilidades ou potencialidades de atuação no sistema mundial.

O Atlântico Sul tem retomado seu papel de atração na configuração de forças do sistema mundial no século XXI, especialmente pelas lideranças em suas margens, no lado ocidental, do Brasil e do lado oriental, de Angola. Brasília aumentou sua influência em todos os PALOP, porém os investimentos se ampliaram nos Grandes PALOP, que também passaram a ter a presença de empresas brasileiras (médio e grande porte).

A cooperação educacional – profundamente facilitada pela língua – configurou-se com um dos principais instrumentos da política externa

segurança marítimas, defesa, segurança pública e combate ao crime organizado, bem como o desenvolvimento de capacidades (inclusive a troca de informações entre a Zona e outros mecanismos de cooperação regional, como o Fórum de Cooperação América do Sul-África e o diálogo entre os Estados-Membros por meio de Missões Permanentes junto à Organização das Nações Unidas ou outras instâncias pertinentes sobre questões da paz e agenda de segurança) (Plano 2013).

8 Em 1975, mesmo antes das independências, o Brasil instalou uma Representação Especial em Luanda, no mês de março, sob o comando do Embaixador Ovídio de Melo e a Representação Especial em Lourenço Marques, (atual Maputo), Moçambique, em abril.

brasileira para formação de recursos humanos dos PALOP em solo brasileiro, que acarreta, diretamente, resultados positivos para ambos os países, pois

[...] sem considerar os laços e vínculos estabelecidos ao longo de sua vida acadêmica no país e nas instituições receptoras, esses estudantes são convocados a retornar aos países de origem, conforme informado, imediatamente depois de sua colação de grau. Esse incentivo, argumentado pelas instâncias conveniadoras, permite o atendimento [imediato] as demandas específicas dos governos parceiros (até para realização de estudos parciais), conforme exposto no manual; ou seja, ocorre uma obrigatoriedade de estornar ao país todo o investimento feito na educação do indivíduo (Desidério 2005, 8).

Ao colaborar com a formação de uma elite intelectual e política proveniente dos PALOP (concorrendo diretamente com as Instituições de Ensino Superior portuguesas), o Brasil prioriza que esses ex-alunos retornem a seus países para auxiliar no desenvolvimento e fortalecimento institucional, empreendendo novos padrões de conduta socioeconômica ensinados por profissionais brasileiros, a partir de uma experiência brasileira.

O Brasil, assim, tem empreendido e aprofundado, desde 1974/75, os acordos de cooperação com os PALOP, identificando as respectivas demandas e disponibilizando sua experiência e recursos humanos e financeiros na estruturação de programas e projetos. Estes, cada vez mais específicos a determinados setores das sociedades envolvidas, buscaram a melhoria das condições de vida e do desenvolvimento desses países, nos marcos da cooperação Sul-Sul, pois esse tipo de relação

entre países de língua portuguesa deve ser pensada para além do aspecto econômico, que limita a cooperação ao esforço de integração de mercados. De fato, sua concepção deve assumir o significado educativo e cultural de tornar mais próximos os países e as culturas, em um processo marcado pelo diálogo permanente, que permita o despertar de novas possibilidades na consolidação de uma integração mais ampla [...] (Educação 2007, 9).

Outra característica que complementa a ação cooperativa foi a criação (na década de 1980) e manutenção das Comissões Mistas bilaterais, ambiente passaram a ser identificadas demandas africanas e as possibilidades de cooperação, no âmbito de reuniões ministeriais e com representantes das respectivas sociedades civis.

Resta importante ressaltar que, embora a ação cooperativa seja a base das relações Brasil-PALOP há 40 anos, há uma concepção básica e generalista elementar de projetos e programas aplicados aos cinco

PALOP, como os Projetos básicos de Modernização da Previdência Social, Capacitação Jurídica de Formadores e Magistrados, Implantação de Banco de Leite Humano e de Centro de Lactação, Implantação dos Centros de Tele-saúde e de Formação Técnica, em parceria com o SENAI.

No entanto, existem diferenças importantes na percepção, abrangência e número de agentes envolvidos nessa cooperação para os Pequenos e para os Grandes PALOP: nos Pequenos PALOP, identificam-se os programas e projetos mais generalistas e outros pontuais, especialmente demandados pelos governos locais e com objetivo de sanar alguma área específica, por um período específico (como exemplo, o Projeto de implementação de uma unidade de processamento do pedúnculo do caju e outras frutas tropicais na Guiné-Bissau, o Projeto de apoio ao Desenvolvimento Habitacional de Cabo Verde ou de Dessalinização em Ribeira da Barca); em relação aos Grandes PALOP, embora com a mesma gama de projetos e programas de cooperação, denota-se uma abrangência maior e com um maior número de agentes locais e brasileiros envolvidos e, por vezes, maior volume de recursos, grau de complexidade e tecnologia abrangidos (por exemplo, ações em torno da EMGEPRON/Angola e os Projetos ProSAVANA e a construção de uma fábrica de medicamentos antirretrovirais/Moçambique). Claramente, essas diferenças são resultados direto das próprias disparidades econômicas, sociais e de dimensão entre os Pequenos e os Grandes PALOP, analisadas anteriormente.

Enfim, essa “ação de desenvolvimento entre iguais”, que talvez na teoria seja mais igualitária do que na prática, tem ocorrido efetivamente desde que os PALOP se tornaram independentes, ao passo que a presença brasileira nesses territórios se ampliou desde a década de 1970 (embora com a relutância do período de 1990 a 2002). A diplomacia brasileira reconhece a relevância dos PALOP, que têm no Brasil um parceiro capaz de suprir parte de suas demandas básicas e tem buscado, governo após governo, a manutenção desses laços. Assim, se “... não há nenhum ato de política externa que não tenha um aspecto de política interna” (Duroselle 2000, 56), entende-se que os condicionantes internos e externos tem influenciado diretamente o nível dessas relações bilaterais em determinados períodos, mas não seu teor.

REFERÊNCIAS

Abreu Sodré, Roberto de. 1989. “Discurso do Ministro Abreu Sodré, em Reunião da Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputa-

- dos, em 14 de agosto de 1989”, *Resenha de Política Exterior do Brasil* (62): 61-65, July/Aug/Sept 1989.
- Abreu Sodré, Roberto de. 1988. “Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Roberto de Abreu Sodré, por ocasião da Reunião de Países da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, no Rio de Janeiro, em 25 de julho de 1988.”, *Resenha de Política Exterior do Brasil* (58): 21-23, July/Aug/Sept 1988.
- Agência Brasileira De Cooperação. 2011. Accessed April 04, 2011. <http://www.abc.gov.br>
- Amorim, Celso. 2010. “Brazilian foreign policy under Presidente Lula (2003-2010): an overview.”, *Revista Brasileira de Política Internacional* (53) (especial edition): 214-240.
- Amorim, Celso. 2011. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá.
- Arnold, Guy. 2005. *Africa: a modern history*. London: Atlantic Books.
- BRASEMB PRAIA. [OF C nºff 00122], 09/04/1990, Praia [para] EXTERIORES/DAF-II, Brasília. 01 p. Relações Cabo Verde-Portugal.
- Brucan, Silviu. 1974. *La disolución del poder: sociología de las relaciones internacionales y políticas*. Ciudad de Mexico: Siglo Veintiuno Editores/SA.
- _____. 1977. *The Dialectic of World Politics*. London: The Free Press.
- Chabal, Patrick. 1993a. “O Estado pós-colonial na África de expressão portuguesa.”, *SORONDA: Revista de Estudos Guineenses* (15): 37-56, jan/1993a.
- Chabal, Patrick (org.). 2002. *A History of Postcolonial Lusophone Africa*. London: Hurst & Company.
- Costa e Silva, Alberto da. 2005. “Sem a África, o Brasil não existiria: entrevista.”, *Revista de História* 1(1): 52-57.
- Desidério, Edilma. 2005. “Migração e políticas de cooperação: fluxos entre Brasil e África.” *Anais do Encontro Nacional sobre Migração*, 4, novembro de 2005, Rio de Janeiro, 6-23.
- Duroselle, Jean-Baptiste. 2000. *Todo o império perecerá*. Brasília/São Paulo: Editora da UnB/Imprensa Oficial.
- Educação de jovens e adultos nos países de língua portuguesa: novos diálogos para a cooperação Sul-Sul. 2007. Brasília: UNESCO/MEC/ABC.
- Guimarães, Samuel Pinheiro. 1999. *Quinhentos anos de periferia*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Jaguaribe, Hélio. 1980. “Autonomia periférica e hegemonia cêntrica.”, *Relações Internacionais* 03 (05): 8-24.

- Lampreia, Luiz Felipe. 1995. “Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, no Seminário “A importância do relacionamento comercial e cultural entre o Brasil e os países africanos”, comemorativo ao Dia da África, promovido pela Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal, em Brasília, em 25 de maio de 1995”, *Resenha de Política Exterior do Brasil* (76): 202-203, 1^o Semestre de 1995.
- Moita, Luis. 1985. “Elementos para um balanço da descolonização portuguesa.”, *Revista Crítica de Ciências Sociais* (15/16/17): 500-509, Lisboa.
- “OUA Pede Ajuda Ao Brasil”, *Resenha de Política Exterior do Brasil* (1): 67, abr/maio/jun-1974.
- Penha, Eli Alves. 2011. *Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul*. Salvador: EdUFBA.
- Plano de Ação de Montevideu da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), 2013. Accessed January 02, 2016. <http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/9323/ZOPACAS%E2%80%94Plano-de-Acao-de-Montevideu>
- Putnam, Robert. D. 2010. “Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis.”, *Revista de Sociologia Política* 18 (36): 147-174).
- “Problema Português Na África: Brasil Define Posição.”, *Resenha de Política Exterior do Brasil* (1): 67, Apr/May/June-1974.
- Renouvin, Pierre & Duroselle, Jean-Baptiste. 1967. *Introdução à história das Relações Internacionais*. São Paulo: Difusão Européia do Livro.
- Sarney, José. 1989. “Discurso do Presidente José Sarney por ocasião da abertura do Seminário Cooperação Técnica Internacional: o papel da ABC, no Palácio Itamaraty, em 22 de maio de 1989.”, *Resenha de Política Exterior do Brasil* (61): 35-38, Apr/May/June 1989.
- Seibert, Gerhard. 2002. *Camaradas, clientes e compadres: colonialismo, socialismo e democratização em São Tomé e Príncipe*. 2^o Ed. Lisboa: Vega.
- Silva, Luiz Inácio Lula da. 2006. “Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da Cúpula África-América do Sul (AFRAS), em Abuja, Nigéria, 30 de novembro de 2006”, *Resenha de Política Exterior do Brasil* (99): 1-21, 2^o Semestre de 2006.
- Soares De Lima, Maria Regina. 1990. “A economia política da política externa brasileira: uma proposta de análise.”, *Contexto Internacional* (12): 7-27, Jan./Dec. 1990.
- Veiga Cabral, R.A. 1989. “O Brasil e os novos países do Oeste Africano.”, *Revista Brasileira de Política Internacional* XXXII (125-126): 5-43.

RESUMO

A comemoração dos 40 anos das independências dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) é basilar para compreender-se a evolução histórico-social, econômica e de inserção no sistema mundial dessas ex-colônias portuguesas na África. As experiências socialistas nas décadas de 1970 e 1980, os condicionantes externos, a reforma econômica e a evolução para o multipartidarismo na década de 1990 e a tentativa de estabilização e desenvolvimento na década 2000 demonstram um panorama de acertos e erros na construção dos cinco jovens países. Este artigo analisa historicamente o trajeto político, econômico, social e diplomático percorrido pelos cinco PALOP, partindo da argumentação de que esses países (embora se mantendo na órbita da ex-metrópole, especialmente após a década de 1980), se aproximaram estrategicamente do Brasil como premissas políticas e culturais básicas para sua sobrevivência no sistema mundial.

PALAVRAS-CHAVE

Brasil; PALOP; cooperação.

Recebido em 21 de outubro de 2015.

Aprovado em 29 de abril de 2016.

PRÁTICAS SOCIAIS E POLÍTICAS DAS ONGS EM ANGOLA. METODOLOGIAS E RELAÇÕES DE PODER. O CASO DA ADRA E DA VISÃO MUNDIAL

Joaquim Assis¹

Em Angola, os processos de desenvolvimento rural nas duas últimas décadas foram marcados pela presença e actuação das ONGs. Neste artigo, procura-se analisar as práticas sociais e políticas destas ONGs, bem como algumas questões ligadas aos diferentes contextos do país no âmbito da intervenção socioeconómica ligada ao meio rural, nomeadamente, quais são as práticas políticas e sociais das ONGs em Angola? De que maneira ocorrem as relações de poder nos espaços de intervenção? Como são percebidas as questões ligadas à participação popular? Qual tem sido a contribuição das ciências sociais em relação às dinâmicas rurais do país?

Partindo da contribuição de diferentes autores e perspectivas teóricas, nomeadamente a análise processualista, a perspectiva orientada ao actor (POA) entre outras, buscam-se respostas às questões levantadas acima e a outras questões relevantes ligadas à mediação das ONGs, com destaque para o período emergencial, a fase pós-conflito e a fase de reconciliação nacional, até por volta de 2010.

Contexto de surgimento das ONGs em Angola

Em África, a década de 1990 ficou marcada por importantes transformações socio-políticas que culminaram com a abertura ao multipartidarismo. Em Angola, a transição de um sistema de partido único para um sistema multipartidário que ocorreu em 1991 com a assinatura dos Acordos de Bicesse, aumentando deste modo, o leque de forças políticas e

¹ Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Agostinho Neto, Luanda, Angola. E-mail: Joaquimassis65@yahoo.com.br

sociais e possibilitando o surgimento de Organizações não-Governamentais (ONGs), respaldadas pela lei que passou a vigorar.

Neste período, as expectativas dos angolanos em geral estavam voltadas para os processos de reconstrução nacional, uma vez que, em 1992, terminava o conflito armado que durava desde a altura da independência nacional, em 1975.

Numa perspectiva mais ampla, a realização de eleições multipartidárias de 1992 e os discursos relativos à necessidade de realização de esforços em prol da superação das “feridas” da guerra, animavam a actuação governamental e dos demais actores que se propunham superar os graves problemas infra-estruturais e a precariedade social em que se encontravam amplos estratos da sociedade angolana. A recomposição do tecido socioeconómico do país ocupava lugar de destaque no contexto político e social da época.

No entanto, o retomar da guerra em finais de 1992, logo a pós a realização das primeiras eleições multipartidárias da história do país, frustrou as expectativas de reconstrução nacional e acelerou a actuação e a entrada de novos actores na vida socio-económica e política de Angola, dentre eles, as ONGs – todos alçados ao exercício da mediação social. Entendemos aqui por mediação, um conjunto de acções sociais nas quais um agente, o mediador, articula outros, os mediados, a universos sociais que se lhes apresentam relativamente inacessíveis.

O movimento que conduziu a chegada à Angola de diversas agências internacionais, organizações sociais ligadas às igrejas e organizações não-governamentais internacionais era internamente completado com o surgimento das primeiras ONGs nacionais, cujos primeiros passos de estruturação tiveram início antes da abertura democrática. Tornando o contexto de mediação mais denso, as primeiras ONGs nacionais e locais mostraram-se ávidas pelo estabelecimento de relações de parceria com as organizações estrangeiras recém-chegadas, cujo apoio financeiro, institucional e técnico era condição indispensável para a concepção e implementação de projectos sociais que viessem a atenuar os efeitos da guerra prolongada, recém-terminada com a implantação do multipartidarismo em Angola.

Com o recrudescimento da guerra em 1992, em tempo relativamente curto, crescia o número de ONGs nacionais e internacionais em actividade no território angolano, procurando, quase na totalidade delas, centrar as suas acções de intervenção social, em projectos de ajuda humanitária emergencial.

As ajudas humanitárias cresceram rapidamente, na medida em

que a intensidade da guerra degradava cada vez mais o quadro económico e social e, em muitas regiões do país, as doações de bens alimentares, o apoio médico-sanitário emergencial e a criação provisória de condições de habitabilidade constituíram a base da sobrevivência de muitas famílias rurais e urbanas afectadas pelo retorno da guerra.

Anos depois, numa fase mais avançada da intervenção emergencial, muitas ONGs, igrejas, agências humanitárias internacionais e organizações especializadas do sistema das Nações Unidas, como o Programa Alimentar Mundial (PAM), o Fundo das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), passaram a adoptar uma perspectiva de trabalho que requeria algum tipo de contribuição por parte dos beneficiários² dos programas e projectos implementados por estas diferentes organizações.

Nesta fase adiantada da intervenção, uma das características relativas ao discurso de muitas ONGs dizia respeito à ideia segundo a qual era premente estabelecer parâmetros organizativos e operacionais que viessem a contemplar o envolvimento e a co-responsabilidade dos beneficiários das ajudas nas decisões das iniciativas implementadas.

As ONGs: período pós-eleitoral e anos recentes

O crescente número de ONGs no período referido estendia as suas acções aos mais diversos locais do país. Diante das insuficiências do trabalho social dos órgãos governamentais, várias igrejas, ONGs nacionais e internacionais e agências internacionais continuaram a oferecer o seu apoio à população mais afectada pela guerra, em diferentes domínios como ajuda alimentar, educação, saúde, saneamento básico, entre outros.

Em várias regiões do país, a intensificação da guerra afectava cada vez mais, tanto a população urbana como a rural, muita da qual passava a condição de “deslocada de guerra”. Nessas regiões, como foi o caso do Planalto Central de Angola, o acesso às áreas rurais tornava-se cada vez mais difícil mas, algumas ONGs conseguiam alcançar e apoiar uma parcela da população rural que não havia migrado para as cidades e dependia, quase exclusivamente desses apoios para sobreviver.

Dada a complexidade do momento, em termos de rumos e perspectivas políticas a seguir pelo país, o governo angolano definiu um conjunto de prioridades para adequação de demandas ao contexto de guerra

2 A perspectiva de “food for work”, ou seja, “comida por trabalho”, surge em Angola neste contexto em que se requeria a contribuição das comunidades nas acções de intervenção implementadas por diferentes agentes ligados aos problemas socio-económicos da época.

generalizada que ameaçava crescentemente as grandes áreas urbanas de Angola, particularmente, aquelas situadas fora das regiões litorâneas, menos propensas à dominação e controlo pelos avanços da guerrilha da União Nacional da Independência Total de Angola (UNITA) em diferentes direcções do território nacional.

À época, as prioridades estabelecidas para os gastos governamentais, situavam-se no domínio da defesa e segurança, levando a que a cooperação internacional, através de várias agências nacionais e internacionais (ONGs, agências, igrejas), deixasse o seu papel complementar no apoio social, passando a ocupar um lugar central na implementação de projectos para apoio à população.

Nas dinâmicas de intervenção social no meio rural, nas quais muitas ONGs e agências humanitárias se inseriram, os mecanismos de controlo adoptados pelo governo tinham como uma de suas preocupações centrais a definição de prioridades em termos de tipos de projectos e potenciais áreas geográficas aptas à intervenção humanitária, dado o interesse da UNITA em usufruir também desse apoio e a possibilidade de que o mesmo viesse a garantir a esta organização, a obtenção de dividendos políticos junto à população residente nas áreas sob seu controlo e influência reconhecidamente visível.

Em meados dos anos 90, no contexto da intensificação das acções de guerra, uma medida governamental relevante adoptada, foi a criação de mecanismos de coordenação das ajudas humanitárias. Na altura, a comunidade internacional preferia canalizar as “ajudas” através de organizações do sistema das Nações Unidas, bem como de ONGs nacionais e internacionais, ao invés de fornecê-la directamente ao governo angolano.

Em termos de discurso (maioritariamente velado, mas generalizado), este procedimento era justificado, por um lado, pela reputação dessas organizações resultante de experiências acumuladas de intervenção sociais bem-sucedidas e, por outro, pelos receios quanto à possibilidade de utilização das ajudas para fins políticos.

A medida que estas organizações se foram consolidando no cenário nacional e capitalizando os ganhos de legitimidade adquiridos, muitas delas passaram também a apresentarem-se como vozes críticas contra aquilo que consideravam pouco empenho do governo em relação à situação social da população, em particular, das comunidades rurais deslocadas devido à guerra³. Muitas ONGs dedicaram-se à tarefa de documentar e publicar

3 Segundo dados do Relatório de Progresso MDG/NEPAD (ANGOLA/MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO 2003), o número de deslocados de suas áreas de residência e de exercício de actividades económicas, em razão da guerra, em Angola atingiu a cifra de quatro milhões de pessoas.

situações de pobreza extrema e a indignação passou a ecoar além-fronteiras, levando a comunidade internacional a exigir maior envolvimento e maiores iniciativas por parte do governo na esfera social⁴.

A criação, por parte do governo angolano, de agências como o Fundo de Apoio Social (FAS), foi percebida, entre vários grupos sócio-profissionais em Angola, como uma resposta às críticas em relação ao desempenho social do governo, na época. Inicialmente, o FAS baseou suas práticas intervencionistas em métodos e procedimentos similares aos das ONGs mais experimentadas nas acções de intervenção social e, gradualmente, adquiriu vida própria, assegurada por fundos provenientes do governo angolano. No final da década de 90, era perceptível o contraste entre a situação financeira do FAS em relação à situação financeira de muitas ONGs, sobretudo as nacionais.

A dependência de muitas ONGs em relação aos recursos financeiros externos abalou, pela primeira vez, no fim da década de 90, a sua capacidade de intervenção social, quando os doadores – ONGs e agências internacionais ligadas ao desenvolvimento – começaram a adoptar uma postura de questionamento sobre os destinos das receitas petrolíferas angolanas, num contexto caracterizado, por um lado, pela alta dos preços internacionais do crude⁵ e, por outro lado, pela crise humanitária aguda.

O fim da guerra, em 2002, e o contexto energético internacional favoreceram o fortalecimento do governo angolano diante das pressões vindas do exterior, relativamente aos quadros sócio-económicos que Angola apresentava, dado o interesse de várias empresas e países nos recursos energéticos de Angola, particularmente o petróleo. Os novos e mais favoráveis empréstimos da China, sem imposição de condicionalidades como boa governação, transparência e direitos humanos, geralmente apresentados pelos países do ocidente, permitiram ao governo angolano, de modo soberano, traçar os seus próprios planos e as agendas de desenvolvimento do país (Vidal 2009).

Com o alcance da paz, diversas organizações estrangeiras que actuavam em Angola (ONGs e agências de cooperação) passaram a adoptar um discurso mais brando em relação às atitudes do governo frente aos problemas sociais em Angola. Presume-se que tal mudança de discurso, em parte, esteja associada à mudança de contexto político e, em parte também, aos interesses económicos dos membros mais influentes da comunidade

4 Vidal (2009) refere que, em resposta às pressões de organizações sociais angolanas e da opinião pública internacional, o governo angolano adoptou uma postura selectiva de fornecimento de serviços sociais, baseada em conveniências políticas.

5 Crude é o termo utilizado no mercado internacional para se referir ao petróleo bruto, antes da refinação.

internacional em Angola, fossem eles países, organizações ou empresas.

No novo contexto de paz, o aumento da capacidade do governo angolano em exercer soberania sobre a vida política, económica, social e territorial no país, coincidiu com o pensamento desenvolvimentista internacional que agora, ao contrário dos anos 1980-90, passava a considerar a necessidade de reforçar as instituições do Estado, apoiando projectos e parcerias com as estruturas governamentais e procedendo à canalização de fundos através dessas estruturas.

Nesta nova perspectiva de desenvolvimento, várias ONGs, organizações sociais ligadas às igrejas, agências nacionais e internacionais de desenvolvimento, passaram a actuar, muitas vezes, como parceiras ou como organizações subcontratadas pelo governo para intervirem como implementadoras de programas e projectos de reabilitação, reconstrução e desenvolvimento voltados para a população em geral. Igualmente, a inclusão de sectores e órgãos governamentais em programas e projectos das ONGs, ou o estabelecimento das mais variadas relações institucionais com órgãos e sectores governamentais que, desde os primeiros momentos da paz, passaram a avançar e a agir soberanamente sobre populações e territórios até então fora do seu controlo, devido à guerra.

A ONG angolana ADRA- história, práticas sociais e políticas

A ADRA é uma ONG angolana fundada em 1990 e legalizada em 1993, estando o seu surgimento ligado às dinâmicas que conduziram ao processo de abertura multipartidária. A percepção entre grupos de intelectuais angolanos, de que os efeitos da guerra no meio rural tardariam a ser superados e seus questionamentos quanto à real capacidade de intervenção dos órgãos governamentais na vida socioeconómica no meio rural representam algumas das principais inquietações que conduziram à criação desta instituição.

Baseada em estruturas e sistemas organizativos e de gestão flexíveis, a ADRA estruturou-se em diferentes escritórios provinciais, sob a designação de Antenas⁶ e, nas várias províncias onde passou a actuar, criou

⁶ As Antenas são os órgãos autónomos de coordenação provincial da ADRA, que possuem uma ligação directa com a sede desta organização em Luanda (capital do país) e com os projectos de terreno na sua circunscrição, para além de servirem de elo de apoio para intervenções em províncias próximas, onde esta organização não possua um escritório. As Antenas da ADRA têm por objectivo a gestão e a implementação de políticas, decisões e recomendações dos órgãos sociais e de direcção desta organização. Em termos de expansão provincial, a ADRA possui Antenas no Huambo, Benguela, Huila e Malange, todas ligadas à sua sede nacional em Luanda.

igualmente escritórios locais em regiões onde as acções de intervenção mostraram-se mais promissoras para continuidade ao longo do tempo.

Em seu documento de proclamação, em 1991, a ADRA, definiu inicialmente, como objectivos principais, dentre outros, a actuação compartilhada e inclusiva das comunidades nos seus processos de trabalho, levando em conta as necessidades e objectivos dessas, tendo em atenção a diversidade étnica e plural das referidas comunidades rurais, a implementação e apoio de acções baseadas no conhecimento das realidades e práticas locais, a busca e o reforço de melhorias de vida da população, visando contribuir para os processos de democratização em Angola

A visão de sociedade em que se baseou a criação da ADRA estava assente num conjunto de princípios, como o resgate de valores culturais, valorização dos activos comunitários e respeito pelos recursos naturais, partilha de conhecimentos e vivências, respeito à diversidade e ao pluralismo social, defesa dos direitos humanos e da cidadania e luta pela democracia.

Em termos contextuais, a ADRA surge a partir de processos nos quais várias das principais figuras⁷ que estiveram na origem de sua criação eram conhecidas pelo governo angolano e suas iniciativas não eram percebidas como “possíveis ameaças” oposicionistas a interesses políticos e partidários do partido no poder, o MPLA.

Desde o começo de sua actuação, a ADRA conferiu ênfase ao desenvolvimento agrário, aproveitando a vaga e o potencial de um conjunto de quadros qualificados em diferentes domínios das ciências rurais, sobretudo, que migravam do aparelho público para diversas ONGs, dentre outras razões, em busca de melhorias salariais⁸.

Apesar do empenho da ADRA, nos anos 1990, estar voltado para o atendimento à população rural, sobretudo aquela deslocada pela guerra e desprovida de bens para enfrentar os desafios da vida no ambiente urbano, levantavam-se vozes que se recusavam a considerar a ADRA como uma organização não-governamental, por esta ter sido fundada e por integrar na sua estrutura várias pessoas que haviam participado com o governo angolano. Este facto sugeria poucas chances desta organização vir a assumir algum posicionamento crítico em relação à governação, atendendo às expectativas em relação às práticas das ONGs, que prevaleciam no decorrer da maior parte daquela década.

No contexto emergencial, o apoio alimentar à população, através

7 Vários dos fundadores da ADRA tinham desempenhado cargos nos altos escalões de governação ou no âmbito das estruturas partidárias do MPLA.

8 Nos anos de 1990, Angola chegou a atingir elevadíssimos índices de inflação e o poder de compra do pessoal das ONGs era nitidamente superior ao do funcionalismo público.

de doações, constituía uma das principais políticas assistencialistas das entidades que intervinham junto da população necessitada. No entanto, nem a ADRA, nem as demais organizações não governamentais angolanas que foram surgindo detinham, então, suficientes recursos e conhecimentos para a operacionalização de processos de apoio humanitários tão intensos e prolongados, como exigia a proliferação da crise angolana devido à guerra e sua intensidade. De acordo com Pain (2007), em Angola, a ausência de anteriores experiências de apoio, em magnitude semelhante aquelas em estavam a ocorrer, colocava as ONGs angolanas na necessidade de procurar soluções externas, quer para questões organizativas e institucionais, quer para aquelas relativas às metodologias a aplicar nas acções de “terreno” que estavam sendo desenvolvidas.

Apesar de a ADRA e várias outras ONGs terem definido o meio rural como foco geográfico de sua actuação, a evolução da situação social e política, a penúria urbana e o êxodo rural acabaram por justificar as mais diversas acções de intervenção nas periferias urbanas e nas cidades, buscando minimizar, buscando atenuar, conjuntamente com os respectivos beneficiários, as carências nos domínios alimentar, de água potável e saneamento, educação infantil e agricultura, dentre outras.

Em seu histórico, a ADRA enfrentou diferentes tipos de obstáculos. Em meados dos anos 1990, por exemplo, esta organização experimentou uma crise relacionada com o seu rápido crescimento, em razão da dificuldade em assegurar a manutenção das equipas em algumas províncias⁹. O crescimento da estrutura da ADRA, em termos de recursos humanos, ameaçava a canalização dos recursos financeiros para as acções de intervenção directamente ligadas aos beneficiários, devido ao peso dos salários nos orçamentos de projectos e programas desta ONG angolana.

A persistência de um conturbado contexto de guerra que apontava para um maior envolvimento de agentes e a crise associada ao peso excessivo dos recursos humanos no orçamento da ADRA impuseram a esta organização, urgentes reajustamentos, os quais culminaram com a criação de um Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI). Desde meados dos anos de 1990, até ao final da primeira década dos anos 2000, o PDI¹⁰ procurou alcançar a meta de ter na ADRA uma organização mais estruturada, mais profissionalizada, mais interactiva e com um leque maior

9 No contexto dos anos 90, na maioria das províncias sobtensão provocada pela guerra, a administração pública e as ONGs eram praticamente os únicos empregadores oficiais de jovens ávidos pela obtenção de um emprego.

10 Parte do PDI da ADRA teve o apoio da organização holandesa NOVIB que, além de apoiar financeiramente esta iniciativa, dedicou-se também a acções de capacitação desta e de várias outras ONGs.

de conhecimentos acumulados.

Do ponto de vista das práticas de intervenção social, logo após a sua fundação, a ADRA passou a beneficiar de apoio técnico e metodológico de agentes internacionais como a ONG britânica OCORD e a ONG portuguesa OIKOS, através de processos de permanente adequação e adaptação aos diferentes momentos do contexto angolano, bem como da adequação dos conhecimentos adquiridos junto aos parceiros¹¹ às exigências práticas do quotidiano.

Uma das dimensões importantes das actividades de intervenção social da ADRA, ao longo dos anos de guerra, foi o estabelecimento de parcerias com as instituições religiosas (basicamente com as igrejas Católica e Protestante). Tais parcerias proporcionavam ganhos à ADRA, em decorrência da lisura com que eram vistas as denominações religiosas e da sua credibilidade junto das comunidades socioeconomicamente carentes, não obstante a ADRA divergir destes parceiros quanto ao pendor marcadamente assistencialista das acções destas organizações religiosas.

Uma tensão básica que aflorou nas diversas parcerias entre a ADRA e os órgãos governamentais durante o período emergencial – cujos reflexos se estenderam aos períodos de reabilitação e reconstrução nacional – está relacionada com a visão discordante da ADRA, em relação ao governo, quanto à adopção de soluções paliativas que caracterizaram os acordos de parceria. Para a ADRA, o envolvimento comunitário e o desenvolvimento de acções que viessem a conduzir, cada vez mais, ao auto-sustento das comunidades, contrastava com o apoio pontual, circunstancial e efêmero de várias acções de intervenção em que esta ONG actuava conjuntamente com o governo, no enfrentamento de problemas como a seca, assistência social, fornecimento de insumos e em actividades geradoras de renda e emprego agrícola duradouros, no âmbito de políticas de Estado.

Próximo da virada do milênio, ainda num contexto dominado pela guerra, a ADRA iniciou, em algumas localidades, processos de intervenção socioeconómica que procuravam romper com as práticas assistencialistas predominantes na maior parte dos projectos sociais implementados por esta mesma organização, por outras ONGs e pela maioria dos demais agentes envolvidos em tais processos de intervenção. Os programas de micro-crédito da ADRA, inseridos ainda num contexto socioeconómico desfavorável, marcado pela guerra e pela elevada inflação, são mencionados por esta ONG como uma das primeiras tentativas de romper com as lógicas assistencialistas e estimular a responsabilização dos beneficiários, de

¹¹ Em 1991, a ADRA procedeu a alguns contactos e visitas de estudo a organizações africanas do Senegal, Guiné-Bissau e Moçambique, para conhecer filosofias, experiências e métodos de actuação.

modo a contribuir para a sua auto-realização, dentro de uma perspectiva emancipatória.

No seu percurso de intervenção social ao longo dos anos, a ADRA orgulha-se das iniciativas de crédito que implementa junto das comunidades rurais e do apoio que recebe de doadores internacionais, visando a composição de fundos para operar junto dessas mesmas comunidades. De acordo com o discurso desta organização, tais fundos contribuem para romper com a perspectiva assistencialista ao serem operacionalizados como empréstimos com previsão de devolução, o que contribui crescentemente para o abandono do “espírito de doações” vigente entre muitos agentes de desenvolvimento rural. Para Pain (2007), o crédito passou a ser assumido como uma estratégia central dos projectos de apoio às comunidades, implementados pela ADRA, desde a fase final do conflito angolano.

No âmbito das mudanças de contexto político e social que começavam a desenhar-se no país, em 2001, a ADRA passou a adoptar um pensamento estratégico de longo prazo, baseado nos anos de experiência e nas suas propostas de acção futura¹². Por volta de 2004-2006, no momento da reabilitação socioeconómica de Angola, a ADRA colaborou activamente com os órgãos governamentais e com os demais agentes de desenvolvimento, em particular, com os bancos comerciais, no sentido do alargamento das iniciativas de crédito, buscando através desta e de outras parcerias, influenciar e ajudar na criação do Programa de Extensão Rural do Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (MINADER).

Mais recentemente, no âmbito dos processos de reconstrução nacional, além da participação em parcerias com órgãos governamentais e com os demais agentes de desenvolvimento, a ADRA vem mantendo programas e projectos ligados a diferentes vertentes do desenvolvimento rural, combinando acções no terreno, com a busca e a reafirmação de suas ideias políticas sobre o rural angolano.

A ONG internacional Visão Mundial/Angola- história, práticas sociais e políticas

A Visão Mundial (World Vision) é uma ONG internacional de origem norte-americana, fundada em 1950. Esta organização actua em mais de 70 países da África, Ásia e América Latina. Em Angola, a Visão Mundial está presente desde o período 1989/90, através de uma iniciativa humanitária

¹² O Plano Estratégico da ADRA, para o período de 2005-2009, definiu a re-centragem desta organização em acções de desenvolvimento rural apenas, abandonando algumas acções de intervenção residuais voltadas para os centros urbanos e periurbanos.

da igreja protestante¹³. A intervenção social da Visão Mundial em Angola está ligada à acção humanitária na região mineira da Jamba, na província da Huila, por causa da severidade das catástrofes naturais que atingiram o sul de Angola, particularmente, a estiagem prolongada¹⁴ ocorrida nos anos de 1989/90.

À época da sua chegada a Angola, a Visão Mundial tinha como foco de intervenção acções de assistência social. Contudo, ao longo de sua experiência com a realidade nacional, esta ONG passou a incorporar no seu trabalho, questões ligadas ao desenvolvimento socioeconómico da população, com ênfase para a mediação junto de camponeses e em outras tarefas de desenvolvimento rural.

Em meados dos anos 90, e no âmbito das acções de intervenção humanitária, as tarefas de intervenção social consistiam, entre outras, no fornecimento de milhares de toneladas de alimentos, principalmente destinados à população carente, com destaque, entre a população rural. Nesse período, a Visão Mundial, por exemplo, além das tarefas distributivas, passou também a desenvolver actividades de treinamento no domínio agropecuário, junto às famílias do meio rural e, mais tarde, junto às associações e grupos de camponeses.

Muitas das associações e grupos foram criadas com o apoio da Visão Mundial, na perspectiva de facilitar a intervenção da organização junto das comunidades, em conformidade com os princípios defendidos por esta organização, muitos deles de cariz religioso.

Dentre as características mais marcantes da Visão Mundial em Angola, pode-se mencionar a sua reduzida, embora sólida, base de grandes doadores e, também, as pequenas doações provenientes dos membros da igreja protestante espalhados pelo mundo. Dada a sua actuação nos mais variados contextos, a Visão Mundial possui características organizativas e de gestão bastante próprias.

De acordo com Commins (1997), desde o início dos anos 1980, a Visão Mundial internacional estabeleceu-se no mundo como uma base de parcerias internacionais cujos gestores são provenientes de mais de 70 países do mundo. Em Angola, a Visão Mundial actua em diferentes

13 Algumas informações em relação ao surgimento da Visão Mundial destacam que o aparecimento desta ONG está ligado especificamente à igreja Baptista, e não a igreja protestante, em sentido genérico.

14 Em Angola, a seca é um fenómeno cíclico, mas, em determinados anos, chega a atingir níveis de severidade elevados, causando fortes danos sobre a vida humana e sobre a pecuária, principalmente nas províncias da Huila, Cunene e Namibe, onde se concentra a maioria do gado bovino do país.

províncias¹⁵, de norte ao sul do país, mas mantém, ininterruptamente, apenas dois escritórios, designadamente, a Sede desta ONG em Luanda e o escritório do Huambo. Além disso, a Visão Mundial, em muitos casos, tem mantido representações locais nos municípios em que opera.

Outra característica visível da Visão Mundial em Angola tem sido a presença, nos cargos de gestão e direcção desta ONG, de um conjunto de cidadãos expatriados, provenientes das mais diversas nacionalidades¹⁶. Dentre os técnicos e coordenadores de projectos da Visão Mundial, raramente se encontra pessoal expatriado, cabendo, geralmente, estes postos de trabalho, ao pessoal nacional. No nível de técnicos de “terreno”, a Visão Mundial em Angola opta geralmente por técnicos locais de cada província, mas exhibe um grande poder de mobilidade dos seus quadros intermediários, como coordenadores de programas e projectos, por exemplo.

Entre o pessoal expatriado e nacional, não obstante as diferenças condicionadas pela posição laboral na hierarquia desta ONG, os salários pagos pela Visão Mundial em Angola sempre se mostraram superiores à média das ONGs e têm servido como factor de atractividade na busca de empregos melhor remunerados¹⁷.

Outra característica importante ligada à actuação da Visão Mundial em Angola, tem sido o seu distanciamento em relação a programas e abordagens de temáticas como advocacia e defesa de direitos das comunidades rurais com quem trabalha, mediando, primordialmente, “questões técnicas” do trabalho rural, tais como o provimento de bens e serviços e as intervenções

15 Apesar de restringir os seus escritórios a apenas duas províncias, ao longo dos anos de intervenção socioeconómica, a ONG Visão Mundial tem desenvolvido programas e projectos, no âmbito de parcerias com órgãos governamentais e outros agentes de desenvolvimento rural nas províncias de Malange, Kwanza Norte, Uíge, Kwanza Sul, Moxico, Luanda, Benguela, Bié, Huambo e Kuando Kubango.

16 Contrariamente à abordagem de Commings (1997), em Angola, as lideranças desta ONG, nas diferentes épocas, têm sido assumidas por representantes expatriados entre os principais gestores do escritório e dos programas a serem implementados. Existem referências verbais de agentes nacionais desta ONG inclusive, mencionando que, o surgimento de um dado programa ou projecto, vem acompanhado da colocação de um gestor expatriado no “topo” desse mesmo programa ou projecto.

17 Para além dos salários relativamente melhores do que a maioria das ONGs que operavam em Angola, a Visão Mundial garantia um conjunto de direitos aos seus funcionários. Por exemplo, entre os expatriados, as possibilidades de férias bianuais, o repatriamento de salários de acordo com o interesse do funcionário, as despesas de representação do pessoal em viagem, o avultado seguro pessoal e familiar, o aluguel de residência pago por esta organização e o pagamento do oneroso ensino privado dos filhos de funcionários expatriados em Luanda, constituem algumas das condições atractivas proporcionadas por esta ONG. Entre os funcionários nacionais, o aluguel de residências para funcionários vindos de outras províncias e o salário, constituíam os principais factores de atractividade.

nos diferentes domínios da agrotecnia. Esta característica contrasta com o perfil desta ONG em outros países do mundo e contrasta também com as referências feitas ao foco de actuação internacional desta organização, no qual se destacam “as acções da Visão Mundial de promoção e defesa de direitos das comunidades” em vários outros países. Do ponto de vista temático, esta organização parece apresentar um deslocamento de foco, em termos de sua agenda de mediação social em Angola.

Diferentemente daquilo que Commins (1997) assinala relativamente a outros países do mundo, em Angola, as parcerias da Visão Mundial com o governo, raramente envolvem a utilização de fundos governamentais na implementação de programas e projectos tutelados por esta organização¹⁸ não governamental. A captação de fundos para as actividades próprias desta organização e para as suas parcerias tem ocorrido, de um modo geral, no exterior de Angola e, quando ocorre internamente, os fundos provêm, normalmente, de empresas petrolíferas¹⁹ norte-americanas ou da representação da USAID²⁰ em Angola.

Um olhar retrospectivo sobre a actuação desta ONG em Angola permite assinalar que, longo dos anos de 1990, no contexto emergencial, grande parte das políticas assistenciais da Visão Mundial traduziam-se, na prática, através da combinação de doações de bens alimentares com a entrega de kits para a produção agrícola e o fornecimento de outros bens de utilização imediata, por parte da população carente, como água potável, materiais de construção para alojamentos provisórios e medicamentos.

No final dos anos de 1990, a Visão Mundial foi uma das organizações decisivas no apoio às populações rurais deslocadas e em situação de graves carências alimentares face a agressividade da guerra, graças à considerável capacidade logística mostrada por esta organização, na fase final do conflito angolano. Na virada do milénio e, em vista da sua respeitável disponibilidade

18 No âmbito do processo de reabilitação pós-bélica, uma situação excepcional em relação à utilização de fundos governamentais pela Visão Mundial na província do Huambo, foi o Programa de reinserção Social de Ex-militares, do qual participaram esta e várias outras ONGs, na província, entre 2005-2006.

19 Não obstante a ambiguidade existente nos discursos dos agentes desta ONG em relação à captação de fundos, há indícios de que muitas ONGs internacionais têm procurado disputar e obter, internamente, fundos petrolíferos, com possíveis vantagens sobre os demais concorrentes, quando a ONG e a empresa petrolífera são do mesmo país ou quando a disputa se dá entre ONGs nacionais e estrangeiras, em razão das desvantagens das ONGs nacionais, com relação às exigências dos termos de referência, como por exemplo, o idioma exigido nas propostas dos projectos apresentados, a oportunidade de captação e as exigências burocráticas de prestação de contas.

20 USAID é a sigla que significa United States Agency for International Development e constitui uma das principais agências internacionais dos Estados Unidos da América a actuar em Angola, no domínio da ajuda ao desenvolvimento.

financeira para apoio às acções do período de recuperação pós-bélica, uma vez mais, a Visão Mundial em Angola, mostrou-se uma organização activa e parceira do governo angolano, tanto no apoio alimentar como na criação de condições iniciais de transporte e de (re) alojamento para os deslocados que pretendiam abandonar as miseráveis condições das periferias urbanas e regressar à vida incerta nas suas áreas de origem.

Por volta de 2002-2005, durante o período de reabilitação socioeconómica do país, entre os programas e projectos da Visão Mundial, sobressaíam basicamente duas vertentes na mediação em prol do desenvolvimento rural. Em primeiro lugar, no meio rural, a Visão Mundial procurou um maior envolvimento da população beneficiária na implementação das acções de terreno, através da interacção com as cooperativas e associações existentes localmente ou em criação sob sua influência organizativa. Em segundo lugar, no âmbito da busca de influência no plano político-institucional, a Visão Mundial, ao mesmo tempo em que procurava estabelecer parcerias técnicas com as fragilizadas instituições governamentais, chegou também a desempenhar acções de reforço da capacidade logística e operacional dos órgãos estatais, inclusive através da doação de viaturas e equipamentos diversos para o funcionamento de órgãos locais voltados para a agricultura e o desenvolvimento rural, como aconteceu no Huambo.

Por volta de 2006, como consequência das mudanças no contexto socioeconómico angolano e da retração de fundos financeiros entre muitas ONGs nacionais e internacionais, a Visão Mundial também procurou adequar-se à passagem da fase de reabilitação para o novo momento de reconstrução nacional. Foi visível a diminuição do número de programas e projectos implementados, o início da cessação acentuada de contratos de trabalho do pessoal angolano, e, principalmente, a concentração, em um único projecto, de várias componentes e temas de trabalho, até então vigentes em programas e acções individualizadas.

Metodologias e relações de poder

O impacto das mudanças socioeconómicas decorrentes do alcance da paz, em 2002, repercutiu-se, no meio urbano, no meio rural e também, entre os próprios agentes de mediação social. O aumento da presença do Estado nas áreas rurais, à retração das acções de intervenção por parte de algumas ONGs, a mudança de foco por parte de outras, a cessação de operações de diversas ONGs e entidades nacionais e internacionais ligadas à acção humanitária, bem como a “morte” de diversas ONGs nacionais,

incapazes de sobreviver e adaptar-se às mudanças exigidas pelo novo contexto, exemplificam esse conjunto de transformações.

Apesar dessas transformações, vigora a tendência, nos discursos de vários mediadores de desenvolvimento rural (estatais e não governamentais), em considerarem que o uso de metodologias participativas, constitui uma característica constante da sua actuação nas tarefas de “terreno”. A alusão à processos de intervenção baseados em metodologias participativas tem sido associada à questão da legitimação dos processos e formas de actuar junto das comunidades com quem trabalham. No entanto, conforme se verificou, repetidamente, durante uma pesquisa de campo na província do Huambo, na acção prática de vários mediadores de desenvolvimento ficaram evidentes as dificuldades desses agentes em discorrer sobre metodologias participativas²¹.

Por exemplo, entre os técnicos da ADRA/Huambo questionados sobre noções relativamente à participação, observou-se que a maioria deles apresentava argumentos plausíveis sobre o assunto; entre os técnicos desta organização não governamental, foi unânime a opinião segundo a qual, a ADRA actua com base no chamado Método de Desenvolvimento Comunitário (DC).

Na Visão Mundial/Huambo, as respostas sobre as metodologias de trabalho utilizadas por esta organização, variaram entre referências às “escolas de campo”, o Método de Desenvolvimento Comunitário (DC), e o método designado “dias de campo”. No geral, fica visível que a percepção dos vários mediadores quanto às ideias sobre participação popular exhibe importantes diferenças, entre os significados, discursos e práticas dos agentes.

Uma questão igualmente importante, ligada à maneira como os mediadores de desenvolvimento rural se relacionam com os destinatários e os demais agentes inseridos nos contextos de actuação, são as relações de poder e a maneira como estas ocorrem nas dinâmicas de intervenção social. De acordo com Neves (2007), nos processos de mediação social, as práticas adotadas pressupõem a interligação de mundos diferenciados por saberes e por formas de poder distintas, implicando em lutas sociais e a emergência de conflitos de interesses distintos.

Um conhecimento mais aprofundado sobre as acções dos diferentes agentes externos ajuda a compreender os processos que envolvem as relações de poder existentes entre os camponeses e os mediadores; implicam em

21 O trabalho de campo realizado na Caála que serve de suporte a este artigo demonstrou a dificuldade dos técnicos da EDA e do IDA em explicitarem as diversas vertentes e o sentido prático das metodologias participativas, em seu trabalho.

entender, por um lado, a maneira como se dá a complementação entre os vários agentes de desenvolvimento (público e privados) e, por outro lado, a maneira como as lutas e interesses em jogo ajudam a conformar as realidades dos processos de desenvolvimento rural e saber em que medida a participação e o controlo social, aludidos pelos mediadores dos processos sociais no meio rural, são efectivos.

Para explicitar a questão das relações de poder existentes entre os mediadores e, entre estes e os mediados, apresentamos aqui três iniciativas de desenvolvimento rural implementadas no município da Caála, entre 2008 e 2012, nomeadamente o projecto Meios de Vida implementado pela ADRA, o projecto PRORENDIA, implementado pela Visão Mundial e o Programa de Crédito Agrícola de Campanha, implementado pelo governo angolano. A apresentação de três iniciativas resulta da indissociabilidade de processos que decorriam num mesmo momento, no município da Caála.

Na Caála, em 2010, a consolidação e o avanço dos órgãos do Estado aos locais e territórios mais recônditos, vinha ocorrendo de maneira visível, situação que contribuía para somar a expansão dos órgãos de desenvolvimento rural estatais, à acção de outros mediadores sociais, como era o caso das ONGs.

A vigência do programa de Crédito Agrícola de Campanha entre as associações de camponeses legalmente constituídas, ajudou a revitalizar o interesse organizativo destes e elevou as suas expectativas em relação ao apoio público. Vários camponeses da Caála, outrora marginalizados do apoio público e até mesmo do apoio privado das ONGs, viram neste programa de crédito estatal, um incentivo à auto-organização, à semelhança de outros camponeses já organizados em cooperativas, associações e grupos solidários locais em outras localidades.

No município da Caála, apesar do interesse e das expectativas geradas pelo programa de Crédito de Campanha, a articulação dos camponeses situa-se, geralmente, aquém das expectativas criadas por estes. A organização dos camponeses marginalizados em cooperativas, associações e grupos tem sido reduzida, quando comparada com a expansão e o avanço dos órgãos estatais sobre os territórios e as populações até então inacessíveis, devido à guerra. De igual modo, no âmbito das associações e cooperativas já legalizadas, a participação dos camponeses na tomada de decisão, no âmbito das parcerias com os agentes estatais, como aconteceu no Programa de Crédito de Campanha, foi nitidamente menor do que a expressão da vontade dos órgãos do Estado, acerca daquilo que deve ser feito em nome dos camponeses.

Nesta relação, em que o crescimento dos mediadores do

desenvolvimento rural ocorre em maior grau do que o crescimento da participação dos camponeses percebe-se que a vontade destes últimos não tem sido, necessariamente, incorporada ou ao menos considerada nas acções e decisões dos sectores afins que dominam os processos de desenvolvimento rural. Os padrões de dominação são determinados por lutas sociais disseminadas por múltiplas arenas existentes na sociedade (Migdal et al. 1997). Nos dias actuais, algumas das arenas de luta sociais mais sensíveis, no que tange a interacção entre camponeses e agentes externos, estão relacionadas com a capacidade de prestação de assistência técnica, suporte financeiro e organizativo por parte dos agentes externos diante de demandas que ultrapassam as competências específicas de cada órgão ou entidades voltadas para a intervenção rural junto dos camponeses.

Os mecanismos institucionais criados para dar suporte às decisões colegiadas ao nível de municípios, tais como os Conselhos de Concertação e auscultação social (CACS) são ainda ineficazes em relação à garantia do “exercício regular, irrestrito e efectivo da participação” relativamente às políticas governamentais e, também, em relação às formas de intervenção pública por parte de outros agentes de desenvolvimento. A vigência do Crédito de Campanha e de outros programas e projetos tutelados por ONGs tem mostrado que o exercício da mediação reproduz distanciamentos sociais entre os actores locais e os agentes de mediação.

Os mecanismos e as metodologias de cunho participativo constituem formas de acção política. Rowlands (2003) sublinha que, as abordagens de desenvolvimento têm em si imbutidas a questão do poder. A escolha de engajar-se ou desengajar-se das acções políticas e as possibilidades de sucesso de tais iniciativas são condicionadas pelo acesso dos actores aos recursos de poder (Bratton 1997). A probabilidade de sucesso da participação dos camponeses nas iniciativas tuteladas pelos diferentes sectores ligados ao desenvolvimento rural tem estado muito dependente do contexto político, dos interesses dos actores que dominam os processos de desenvolvimento e do tipo de questões que estiverem em jogo. Dificilmente se tem configurado uma relação horizontalizada entre as partes envolvidas nesses processos.

Lutas das ONGs pela legitimidade dos Pprocessos e das acções

As formas e os mecanismos de legitimação constituem uma das bases da acção política. O envolvimento dos camponeses nos projectos e a busca pelo envolvimento destes nas acções dos programas e projectos, por exemplo, tem sido apontada pelos mediadores como um importante

factor para o sucesso da intervenção planeada. Deste modo, têm sido várias as escolhas. De acordo com Bratton (1997), a escolha em engajar-se ou desengajar-se das acções e as possibilidades de sucesso de tais iniciativas são condicionadas pelo acesso dos actores aos recursos de poder.

Na Caàla, a probabilidade de sucesso do engajamento dos camponeses nas iniciativas tuteladas pelos diferentes mediadores ligados aos processos de desenvolvimento rural tem estado dependente do contexto político, dos interesses dos actores que dominam os processos de desenvolvimento e do tipo de questões que estiverem em jogo. Dificilmente se tem configurado uma relação horizontalizada entre as partes envolvidas nesses processos rurais, independentemente do agente de mediação (público ou privado).

No caso, várias ONGs que actuam na província do Huambo, uma das características pela qual estes mediadores têm procurado definir o seu trabalho tem sido o carácter alternativo por si atribuído a sua própria actuação. Pelo menos no plano discursivo, as ONGs ressaltam aspectos como o aumento da consciencialização, a organização, apropriação e acção colectiva de grupos e comunidades por si impulsionados e a satisfação de interesses individuais e colectivos através do exercício de direitos de participação política na sociedade em geral.

No contexto rural angolano, várias ONGs têm afirmado o seu estímulo à livre expressão de ideias e a busca pela pluralidade de expressões em relação aos problemas e realidades vividas, particularmente nos projectos tutelados por essas organizações, junto dos camponeses. A ideia de terem assegurada a legitimidade da sua intervenção, por via da pluralidade de expressões, tem estado presente no domínio discursivo dos vários mediadores. No entanto, no projecto PRORENDIA, por exemplo, a maioria dos camponeses referiu que se sente à vontade em exprimir suas ideias, apenas quando se encontra junto dos membros das respectivas comunidades, sejam eles líderes comunitários ou os demais camponeses.

Contrariamente, os coordenadores do projecto PRORENDIA, mencionaram que as discussões e decisões que ocorreram nesse projecto são obtidas legitimamente, pois contemplaram a participação e a opinião “irrestrita, equitativa e livre” seja dos camponeses, seja das lideranças ou ainda dos técnicos envolvidos neste projecto rural. De acordo com Chambers (1995), as vozes dos pobres podem não ser ouvidas em reuniões públicas da comunidade, nas quais é costume serem apenas as personalidades (locais e de fora) a apresentarem os seus pontos de vista. Para a legitimação de suas acções, a maioria dos mediadores tende a privilegiar a interacção com as lideranças locais e a manter um diálogo reduzido com o resto das comunidades.

Existem também casos em que a legitimação da intervenção dos mediadores tem estado sujeita à interferência e ao questionamento por parte dos camponeses, transformando a luta pela legitimação de acções, em processos mais complexos. Este foi o caso da disponibilização de crédito em dinheiro, no projecto PRORENDA, tutelado pela Visão Mundial.

A maioria dos programas e acções de crédito implementados pela Visão Mundial na Caála tende a fornecer os empréstimos em espécie, e não em dinheiro. No entanto, após debates intensos, a Visão Mundial foi pressionada pelos camponeses a mudar de posição, sob pena de ver a sua intervenção fracassada por rejeição e abandono dos beneficiários do projecto.

No decorrer na intervenção, a Visão Mundial mudou de opinião, prevalecendo a posição dos camponeses, e por isso, procedeu-se então a concessão de crédito, subdividindo-o em crédito espécie e crédito em dinheiro, conforme o interesse dos camponeses. De acordo com Long (2007), os grupos locais (neste caso, os camponeses) formulam e perseguem activamente os seus próprios «projectos de desenvolvimento», os quais podem chocar com os interesses dos agentes externos, ou seja, os mediadores. A interferência dos camponeses, neste caso, não apenas mudou o rumo da acção planeada pela Visão Mundial, mas tornou mais complexo o processo de legitimação da intervenção desta ONG, enquanto mediador social.

Neste caso, o processo de diálogo entre a Visão Mundial e os camponeses em relação aos novos rumos seguidos pela questão creditícia acima referida, emergiram como uma preocupação central que passou a cobrir a satisfação e o interesse dos camponeses, embora, em muitos contextos de intervenção, vários factores, inclusive a competição entre mediadores, coloca num plano secundário, as demandas dos camponeses.

Nos diferentes cenários de intervenção, vários mediadores (organizações públicas e privadas) parecem apresentar preocupações em torno da defesa da sua imagem diante do público e, deste modo, têm procurado também apresentar-se como actores cujo trabalho desfruta inquestionavelmente de legitimidade. Elas são organizações externas que trabalham com população desfavorecida, mas não são membros das organizações de base da população (Haan 2009).

Em maior ou menor grau, os interesses dos mediadores, muitas vezes, parecem sobrepor-se aos reais desafios do desenvolvimento e a dominação do “outro” parece estar no cerne de muitos processos de legitimação. A análise de mais programas e projectos de intervenção protagonizados por diversos mediadores pode contribuir para compreender como estes mediadores têm construído a sua legitimidade e qual as relações

e implicações dessas construções no exercício de poder e nas tramas de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- Bratton, M. 1997. "Peasant-State Relations in Postcolonial Africa: patterns of engagement and disengagement", In *State Power and Social Forces. Domination and Transformation in the Third World* edited by Migdal; Kohli; Shue (Eds.). Cambridge University Press.
- Chambers, R. 1995. *Desenvolvimento Rural. Fazer dos Últimos os Primeiros*. Luanda: ADRA Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente.
- Commins, S. 1997. "World Vision International and Donors: To Close For Comfort?" In *NGOs, States and Donors* edited by Hulme; Edwards (Eds.). New York: Saint Martin's Press/Save the Children.
- Haan, A. 2009. *How the Aid Industry Works. An Introduction to International Development*. USA: Kumarian Press. USA.
- Long, N. A. 1992. *Battlefields of Knowledge. The interlocking of theory and practice in social research and development*. London & New York: Routledge.
- Migdal, J., Kohli A., Shue, V. 1997. *State Power and Social Forces. Domination and Transformation in the Third World*. Cambridge University Press.
- Neves, D. P. 2008. "Mediação Social e Mediadores Políticos". In D. P. Neves (Org), *Desenvolvimento Social e Mediadores Políticos*, 21-22. Porto Alegre: UFRGS/PGDR.
- Pain, R. S. 2007. "Desafios da Participação Social em um País Agudo: Estudo A Partir da ONG Angolana Acção Para o Desenvolvimento Rural e Ambiental". Thesis, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio do Janeiro.
- Rowlands, J. 2003. "Beyond the Comfort Zone: some issues, questions and challenges in thinking about development approaches and methods." In *Development and Methods Approaches. Critical reflections* edited by Eade, D. (Ed.). Oxford (UK): OXFAM, GB.
- Vidal, N., Andrade, J. 2008. *O Processo de transição Para o Multipartidarismo em Angola*. Lisboa: Firmamento & Livraria Nobel.

RESUMO

O artigo que se inicia tem como principal objetivo analisar as práticas sociais e políticas das Organizações Não-Governamentais (ONGs) que atuam em Angola. Partindo da contribuição de diferentes autores e tendo como perspectiva teórica a análise processualista, busca-se responder quatro questionamentos acerca destas práticas, a saber: quais são as práticas políticas e sociais das ONGs em Angola? De que maneira ocorrem as relações de poder nos espaços de intervenção? Como são percebidas as questões ligadas à participação popular? E qual tem sido a contribuição das ciências sociais em relação às dinâmicas rurais do país? Feito isso, espera-se concluir que, em maior ou menor grau, os interesses dos mediadores ligados aos processos de desenvolvimento rural, muitas vezes parecem sobrepor-se aos reais desafios do desenvolvimento, e a dominação do “outro” parece estar no cerne de muitos processos de legitimação.

PALAVRAS-CHAVE

Desenvolvimento; Mediação; Legitimidade; Intervenção social.

Recebido em 27 de novembro de 2015.

Aprovado em 11 de maio de 2016.

POLÍTICA EXTERNA REGIONAL DA NAMÍBIA: A AGÊNCIA DE UMA POTÊNCIA SECUNDÁRIA

Igor Castellano da Silva¹

Introdução

Há crescente preocupação com o nível de análise regional nas Relações Internacionais, com o papel de regiões na distribuição de poder global e de sistemas regionais como unidade de análise que possibilita progressos teóricos e empíricos na disciplina. Regiões do Sul global, inclusive a África, têm sido uma das partes mais importantes desse processo e despertado atenção da política externa e comunidade acadêmica brasileira. Contudo, a compreensão sobre a evolução das dinâmicas de sistemas regionais do Sul deixa espaço para avanços importantes, dentre eles uma interpretação mais clara sobre como e por que sistemas regionais se transformam e qual é o papel da política externa de unidades sistêmicas nesse processo. Estudos sobre regiões têm focado quase exclusivamente na análise sobre potências regionais e muito pouco na posição das potências secundárias sobre ordens vigentes. Talvez essas dificuldades analíticas (escassez de uma visão *bottom-up* das relações regionais) impactem inclusive nas dificuldades de avanço de processos de integração no Sul global, que muitas vezes carecem de representar interesses de potências menores. Como sustentado em estudos recentes (Castellano da Silva 2015a; 2015b), o caso da África Austral segue esse padrão e as análises disponíveis envolvem foco predominante na África do Sul, com escassa compreensão sobre as características e causas do comportamento de outras unidades sistêmicas. Apesar da importância para as relações regionais e continentais, pouco se sabe sobre a política externa regional de países como Namíbia, uma potência secundária de capacidades reduzidas, mas cujas ações impactam significativamente nas dinâmicas da

¹ Centro de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: igor.castellano@gmail.com

região.

Nesse contexto, a pesquisa procura responder como evoluiu a política externa regional namibiana frente à ordem do sistema regional a partir de 1990 (ano de sua independência). Mais especificamente, o que explica a política externa namibiana frente à ordem regional estabelecida entre 1990 e 2010? Avaliar o papel da Namíbia nas relações internacionais da África Austral é fundamental para se compreender a magnitude dos desafios enfrentados pela ordem regional centralizada na África do Sul e os espaços de ação disponíveis a potências secundárias. A história da Namíbia marca a transformação das dinâmicas regionais, já que o embate sobre a sua independência esteve no núcleo da disputa sobre o conteúdo da ordem regional centrada na África do Sul.

Este artigo analisa a política externa recente da Namíbia independente, mas também procura prospectar a posição regional da Namíbia enquanto colônia (*South West Africa*) e a formação das estruturas do Estado e da política externa pré-independência. Antes da independência, a Namíbia se configurava como um Estado colonial, governado por Pretória e cuja política externa era disputada entre a África do Sul, que comandava as forças de segurança e as estruturas estatais desde 1915; a ONU (Organização das Nações Unidas), que buscava assumir a supervisão do antigo mandato da Liga das Nações e articular a independência do país; e os movimentos de libertação nacional, como a SWAPO (*South-West Africa People's Organisation*), que lutavam para assegurar que a África do Sul cedesse às pressões para a descolonização. A vitória desses dois últimos atores, em aliança, contribuiu para as características da política namibiana no pós-independência. Por um lado, o governo da SWAPO alinhou-se em âmbito doméstico a princípios políticos da ordem regional liberal. Por outro, buscou uma política externa regional relativamente desenvolvimentista e solidária aos antigos aliados regionais do eixo revolucionário (Angola, Zimbábue e Moçambique). O ímpeto de ação dessas políticas variou conforme as pressões domésticas e externas que as elites definidoras de política externa experimentaram no período, com tendência atual para ações mais comedidas.

O argumento aqui sustentado é que a política externa regional de potências regionais ou secundárias pode ser compreendida pela posição do país a favor da continuidade ou mudança da ordem sistêmica e seu ímpeto de ação para realização desse projeto. A política externa regional, por sua vez, é derivada de um processo complexo de construção do Estado em que elites definidoras de política externa (EDPEs) buscarão concretizar seus projetos políticos e responderão a pressões domésticas e externas de acordo

com as capacidades estatais disponíveis.²

A primeira seção do artigo aborda a política doméstica e externa da Namíbia no contexto da ordem regional entre 1975 e 1990, destacando o processo de construção do Estado (contexto, capacidades estatais e relações Estado-sociedade) e a avaliação da política externa pré-independência sob três atores em disputa (África do Sul, ONU e SWAPO). A segunda seção identifica as mudanças no processo de construção do Estado em relação às variáveis mencionadas para o período de 1990 a 2010 e avalia a política externa da Namíbia frente à nova ordem regional, nos aspectos de formação (projeto político da EDPE e sua segurança frente a pressões domésticas e externas) e execução (posição da Namíbia em relação ao *status quo* e seu ímpeto de ação no sistema). A conclusão traz a síntese dos resultados, os quais compõem um estudo mais amplo envolvendo política externa no sistema regional da África Austral (Castellano da Silva 2015a).

Pré-Estado, elites e política externa na Namíbia (1975-1990)

A ordem do sistema regional da África Austral, ao passo que se formava desde início do século XX, passou a ser gradualmente centrada na África do Sul e a sustentar-se em quatro pilares básicos, mantidos até o declínio do *apartheid* em fins da década de 1980.³ No pilar político, a ordem conservadora baseava-se na herança do sistema colonial, no *status quo* territorial e no princípio da defesa da soberania pelos meios do

2 O modelo analítico adotado pelo estudo ressalta o papel da construção do Estado como fator de mudança no sistema regional. Uma das formas pela qual o processo de construção do Estado impacta no sistema regional é mediante a política externa das unidades sistêmicas. Estados agem frente a ordens sistêmicas estabelecidas (instituições formais e informais que sustentam o regramento de comportamentos e a distribuição de benefícios no sistema) de acordo com os interesses de suas EDPEs e as pressões (ameaças e assimetria de poder) que elas experimentam interna e externamente. Embora a disponibilidade de recursos naturais e de apoio externo auxilie nas capacidades de ação de alguns países, as capacidades estatais efetivas disponíveis às elites governantes no âmbito de coerção, capital e legitimidade definirão a sustentabilidade da ação externa e as condições de extração de recursos disponíveis na sociedade (Castellano da Silva 2015a).

3 Para fins analíticos, ordens sistêmicas podem ser avaliadas nos eixos político, econômico, social e securitário. A base política da ordem envolve os valores, as normas e instituições que regem a distribuição territorial do sistema, os princípios que regem as relações diplomáticas e a garantia da sobrevivência política dos Estados. A base econômica diz respeito a valores, normas e instituições que regem o conteúdo das relações econômicas (princípios do comércio e do fluxo de bens e serviços). A base social indica valores, normas e instituições vinculadas ao conteúdo das relações sociais e à prioridade estabelecida para diferentes tipos de direitos das populações da região. A base securitária da ordem relaciona-se a valores, normas e instituições que regulam a organização e os comportamentos sobre o conteúdo da segurança.

Estado, mediante uma governança centralizada nos Estados mais fortes. Na área econômica, o conservadorismo (protecionismo e mercantilismo) combinava-se com o liberalismo, já que este favorecia a centralidade da posição da África do Sul. Essa centralidade sustentava-se, mediante eixos logísticos (infraestruturais) e financeiros, e relações comercialistas centradas no polo econômico da Rand. No pilar social, a ordem conservadora baseava-se na dominação sociocultural de elites vinculadas ao projeto colonial e em sistemas discriminatórios e segregacionistas. Na esfera da segurança, mantinha-se o primado da segurança nacional, com atenção especial aos desafios da segurança produzidos pelos movimentos de libertação nacional. A independência de países revisionistas regionais nas décadas de 1960, 1970 (Angola e Moçambique) e 1980 (Zimbábue) representou a crescente contestação da ordem centrada na África do Sul. A Namíbia, por seu turno, era peça chave na política sul-africana de defesa da ordem regional conservadora centrada em Pretória. Por um lado, servia como bastião colonial que protegia a África do Sul de seu principal rival regional (Angola). Por outro lado, atraía pressões regionais e extrarregionais para a cruenta luta de libertação nacional do Sudoeste Africano. Essas características foram fundamentais para a conformação do Estado da Namíbia e de sua política externa antes e após a independência.

Construção do Estado colonial na Namíbia (1975-1990)

A história recente da Namíbia destoa daquela traçada pelos seus vizinhos. Desde 1975, os países da África Austral estavam politicamente independentes; detinham um governo central que clamavam controle sobre uma população e território. A legitimidade de tais governos variou de caso a caso, mas todos experimentaram dificuldades de estabelecer o domínio do Estado e do regime sobre a população nacional, além de enfrentarem variadas pressões internacionais. A República da Rodésia de Ian Smith e o *apartheid* sul-africano eram recebidos com grande oposição da comunidade internacional que clamava por processos pacíficos de transição interna e pela garantia de direitos liberais (civis e políticos) à parcela da população que não os detinha. Além disso, eram rivalizados por grupos insurgentes que buscavam pacífica ou violentamente a reconstrução do Estado sobre estruturas mais democráticas e representativas.⁴ Em menor medida, os regimes de MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola), em Angola, e FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique),

4 Costumou-se chamar esses casos de colonialismo interno, dada a característica dos governos centrais, das elites dominantes (derivada do pacto colonial) e da violência da dominação político, econômica e social sobre a população local (não-branca).

em Moçambique, tinham problemas semelhantes de estabelecer seu domínio e enfrentavam rivalidades de grupos internos que se opunham aos governos centrais e clamavam violentamente a mudança política, apoiados externamente. A Namíbia, à semelhança dos vizinhos, possuía grupos politicamente articulados e apoiados internacionalmente que lutavam pela transformação do Estado e, nos moldes da Rodésia e África do Sul, buscavam a garantia de direitos para toda uma população excluída política, econômica e socialmente. Entretanto, ao contrário de todos esses casos, a Namíbia não possuía soberania. Era, como *South West Africa* (SWA, Sudoeste Africano), um território ocupado ilegalmente pela África do Sul e não detinha governo independente, tampouco forças armadas efetivas que assegurasse empiricamente sua existência. Tratava-se, portanto, de uma colônia sul-africana efetiva.

Por esse motivo, a análise da relação entre Estado, elites e política externa da Namíbia antes de 1990 (ano de sua independência) se deterá apenas nos pontos relevantes para a compreensão de sua política externa enquanto Estado independente. Por outro lado, a “questão da Namíbia”, como se costumou chamar o embate para a independência do Sudoeste Africano, está no centro das relações internacionais da África Austral entre 1975 e 1988 e seus pontos principais devem ser destacados para a compreensão da agência social de uma população, mesmo sem o controle das estruturas do Estado. Sob este aspecto o foco da política externa deixa de ser prioritariamente o Estado e deve compreender outras formas de organização social que desafiavam o seu poder e que, eventualmente, obtêm sucesso. Nesse caso importa avaliar especificamente as ações da SWAPO como líder da luta pela independência e instituição básica das futuras estruturas estatais.

A ocupação da Namíbia pela África do Sul iniciou-se quando o Reino Unido delegou a administração do território para a União da África do Sul, como parte do mandato obtido na Liga das Nações, após a conquista do território por tropas sul-africanas em 1915. Anteriormente, o SWA era parte do império colonial alemão, que ocupara o território a partir de 1884, como protetorado. O resultado da Primeira Guerra Mundial garantiu a dissolução dos impérios turco-otomano e alemão e o estabelecimento do sistema de mandatos na Liga das Nações (LDN), que procurava assegurar auxílio na administração dos territórios, o que deveria ser feito em favor das populações locais. O estabelecimento do governo pela União da África do Sul mediante o mandato de tipo “C” (a ser governado como parte integral da África do Sul) no SWA foi marcado por políticas segregacionistas, legislação opressora e discriminatória, e exploração econômica da população local (Pisani 1985). A situação na prática representava uma violação dos termos

do mandato da LDN (Mushelenga 2014, 58).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e o discurso da vitória do mundo livre sobre o totalitarismo imperialista, o colonialismo tornou-se insustentável frente ao ideal da autodeterminação dos povos. O mandato da LDN se esgotara e deveria ser passado à tutela das Nações Unidas até a sua independência. Entretanto, o governo sul-africano procurou garantir a incorporação do território e de sua população à União, sob a forma de sua quinta província. A oposição das Nações Unidas ao colonialismo velado sul-africano, concretizado no expansionismo territorial, levou ao embate internacional que perdurou até o final da década de 1980. As pressões internas e internacionais para a independência aumentavam em velocidade semelhante à importância estratégica que o território adquiria para a África do Sul e os países ocidentais no contexto da Guerra Fria. Além de localizar-se estrategicamente no Atlântico Sul (destaque para o importante porto de Walvis Bay⁵) o país servia como fonte estratégica de diamantes e urânio e, após 1975 e 1980, como último cinturão protetor frente à presença de Estados revisionistas na fronteira sul-africana (neste caso, o mais ameaçador deles, Angola, incluindo as tropas cubanas ali estabelecidas). Finalmente, dada a acomodação da política regional, firmou-se em 1988, com o Acordo Tripartite de Nova Iorque, a aceitação sul-africana da independência da Namíbia, preparada em 1989 e concretizada em março de 1990.

Capacidade Estatal: coerção, capital e legitimidade

O Estado no SWA foi construído pela África do Sul com o intuito de incorporar o território como sua quinta província. Até meados da década de 1970, o objetivo básico era transferir o sistema político social do *apartheid* para a colônia em busca de facilitar a sua incorporação. Gradualmente legislações segregacionistas foram adotadas e fundamentadas no controle da população não branca e no empobrecimento do setor rural, como forma de garantir mão de obra barata para a economia urbana na Namíbia e África do Sul.

Em 1949, a África do Sul retirou os principais poderes legislativos do governador geral apontado pelo Reino Unido e os transferiu para o Parlamento sul-africano. Aos brancos (então 10% da população) foi dado o direito de eleger seis representantes no Parlamento. Em 1954, a responsabilidade pela

5 Trata-se do único porto de águas profundas da Namíbia e era local de uma grande base de treinamento militar sul-africana. O território já era um enclave pertencente ao Reino Unido, separado do protetorado alemão. Em 1922, a África do Sul integrou o enclave ao território do SWA e em 1978 promulgou uma lei nacional que anexou formalmente o porto à África do Sul.

política dos nativos (*native affairs*) foi retirada da administração branca local e estabelecida sob o *Minister of Bantu Administration and Development*. Apesar da crescente pressão externa, o governo sul-africano manteve inicialmente a política de anexação. Em 1962, estabeleceu a *Odendaal Comission* que, formalmente, procurava investigar políticas para o bem-estar dos habitantes do SWA, mas, na prática, recomendava maior ingerência sul-africana. O resultado foi a justificativa para a maior absorção de funções administrativas ainda sob controle local (e.g. educação) e a implantação da política do desenvolvimento separado de grupos étnicos nos moldes dos bantustões.

As tarefas de coerção do Estado eram centradas na repressão dos movimentos de libertação surgidos em fins da década de 1950, os quais responderam com o incremento da violência. A partir de maio de 1980, as ações de contrainsurgência, até então exercidas pelas forças policiais e unidades da SADF (*South African Defence Force*) que atuavam na SWA, foram passadas prioritariamente para a nova força *South West African Territory Force* (SWATF) criada sob a autoridade do novo *Department of Defence* da SWA, sob comando do Administrador Geral.⁶ No âmbito do capital, a agricultura de subsistência e a indústria ainda incipiente geravam ampla dependência econômica de alimentos e manufaturados da África do Sul. A dependência também se reproduzia na exportação de minérios; a principal fonte de receita era dos minérios de diamantes e urânio em Rössing (Grotpeter 1994, 117–118). Por fim, a legitimidade do Estado era garantida pela dupla política de incorporação dos colonos brancos e a cooptação de lideranças étnicas. Por um lado, a incorporação das elites brancas agia de modo a enfraquecer estruturas administrativas e políticas autônomas do território. Os brancos conservadores habitantes do território também pressionavam a África do Sul por políticas que assegurassem a sua proteção frente à “ameaça” negra e comunista. Por outro lado, Pretória procurava controlar a ascensão de aspirações políticas das populações locais mediante o elemento étnico e a criação de corpos legislativos que assegurassem a autodeterminação de forma lenta, gradual e controlada (Jaster 1985).

As relações Estado-Sociedade

As relações Estado-sociedade foram marcadas pelo controle das instituições por parte do regime do *apartheid* sul-africano. A elite que definia

6 As forças compuseram cerca de 20 mil tropas em meados da década de 1980 (10 mil homens em unidades étnicas e multiétnicas, comandadas por 10 mil brancos da Namíbia). Eram responsáveis por 65% das operações de contrainsurgência envolvendo a SWA, ainda coordenadas pelas SADF. A *South West African Police*, criada em 1981, com aproximadamente 8 mil homens, auxiliava a SAWTF nas tarefas paramilitares (Grotpeter 1994, 492–494).

política na Namíbia era a mesma elite conservadora que dominava a política sul-africana desde 1948 e que procurava assegurar posições políticas e econômicas privilegiadas para a comunidade branca de origem europeia. A oposição crescente à sua dominação veio de movimentos surgidos junto a populações africanas que trabalhavam fora do país ou nas “*locations*” (zonas urbanas periféricas). O *Ovamboland People’s Organization* (OPO) surgiu pela liderança de trabalhadores *ovambo* que atuavam em Cape Town e se organizavam em torno de pautas trabalhistas e do ideal da independência. Depois da prisão de seu líder Hermann (Andimba) Toivo ya Toivo pelas forças de segurança, Sam Nujoma assumiu a presidência do grupo e o transformou em SWAPO em 1960, que rompia com o essencialismo étnico e ampliava o sentido de nacionalidade para toda a Namíbia (Schoeman and Schoeman 1997, xxviii). Outro partido relevante havia sido criado em 1959 por incentivo de representantes dos chefes *herero* e *nama*, o *South West Africa National Union* (SWANU), sob a liderança de Jariretundu Kozonguizi, e como associação de lideranças do OPO e do movimento urbano *South West Africa Progressive Association* (SWAPA) (Pisani 1985, 145–150). Não obstante, a pauta pan-africanista e nacionalista da SWAPO e sua estratégia de articular credibilidade internacional logrou força política ao grupo que acabou sendo reconhecido como único representante legítimo do povo namibiano pela OUA (Organização da Unidade Africana) e ONU. Todavia, as insuficiências da mediação operada pela ONU levou o grupo a adotar a luta armada e criar a PLAN (*People’s Liberation Army of Namibia*) após 1966, devido a uma decisão polêmica da Corte Internacional de Justiça (CIJ), como se verá abaixo. O primeiro choque contra as forças de segurança ocorreu em Omugulugwombashe em 26 de agosto de 1968 e as tensões se multiplicaram nos anos seguintes (Zaire 2014, 43).

Após 1971, a África do Sul percebeu que sua administração no território não poderia ser mantida por tempo indeterminado, em razão das pressões internacionais para a independência. B. J. Vorster abandonou, assim, a noção de anexação e procurou a partir daí garantir o controle da transição no país (Jaster 1985, 7).⁷ Internamente, o governo procurava arregimentar grupos apoiados ao processo controlado de transição. A solução de Turnhalle de 1975 visava dividir a representação política da população em grupos étnicos e garantir representação significativa aos

7 Priorizava (i) um acordo interno fundado na cooptação das lideranças nativas sob organização étnica e que garantisse direitos excepcionais para a minoria branca; (ii) assegurar o controle de eleições amplas, pressionadas pela ONU, caso o acordo interno não fosse aceito; e (iii) adiar ao máximo as condições para a independência, aumentando os ganhos na barganha diplomática (entre eles, o controle do território de Walvis Bay, a marginalização e enfraquecimento da SWAPO e a saída de tropas cubanas da África Austral).

brancos.⁸ A solução teve oposição da ONU e teve de ser substituída por planos de eleições amplas e de formação de uma Assembleia Constituinte, supervisionadas pelas Nações Unidas. Todavia, a ascensão de P.W. Botha e da ultradireita conservadora na África do Sul; a emergência de regimes revisionistas (Angola, Moçambique e Zimbábue) na região; a presença de tropas cubanas; e o incremento das ações armadas da SWAPO levaram o regime do *apartheid* a suprimir o papel da ONU e procurar soluções internas próprias, além do aumento das ações de contrainsurgência. A emergência do governo Reagan nos EUA contribuiu para a África do Sul adiar a independência do país, ignorando o disposto na resolução 435 de 1978 (ver abaixo). Somente com a acomodação do conflito em Angola e a vitória da política norte-americana do *linkage* (saída de tropas cubanas pela independência da Namíbia), Pretória possibilitou a transição interna da Namíbia, supervisionada pela ONU, conforme a resolução de uma década antes.

Formação da política externa regional na Namíbia

Três atores fundamentais contribuíram para a política externa do SWA/Namíbia antes de sua independência. A África do Sul (formuladora oficial da política), a ONU (que advogava direto de tutela do território) e a SWAPO (reconhecida internacionalmente como representante do povo namibiano).

A política externa oficial da Namíbia no período do controle sul-africano foi direcionada pelo governo em Pretória, de forma a garantir a sua posição no sistema regional e a manutenção de uma ordem regional conservadora que assegurasse privilégios para a elite do *apartheid*. Contribuíram para a política sul-africana as características do processo de construção do Estado, o perfil das elites definidoras de política externa e as pressões e ameaças a sua segurança que enfrentavam interna e externamente, frente aos espaços que possuíam para ação. Se Vorster (1966-78) esteve

8 Em setembro de 1975, Vorster organizou uma Conferência Constitucional no prédio Turnhalle, em Windhoek. Foram convidados à conferência como delegados líderes moderados dos onze grupos étnicos do país, inclusive brancos, para discutir a formulação de uma Constituição e o estabelecimento de um governo interino que levaria à independência. Nenhum partido de libertação nacional foi representado, inclusive a SWAPO. A intenção era assegurar que a atividade política dos negros se limitasse às suas comunidades políticas étnicas e que fosse mantido espaço separado e garantido aos brancos. Após 18 meses o grupo concluiu um rascunho da Constituição que estabelecia distribuição política por critérios étnicos (eliminando o possível domínio político da maioria *ovambo*) e três câmaras legislativas. O comitê constitucional recomendava a instalação de um governo interino e o agendamento da independência para o fim de 1978.

aberto à negociação gradual com a ONU para a transição política no país, as políticas de Botha (1978-89) endureceram a abordagem. Buscavam em particular “[...] evitar ações na Namíbia que pudessem contribuir para a alarmante erosão do apoio Africâner para o Partido Nacional no poder e que pudessem ameaçar as chances desse programa de reforma racial limitada em casa” (Jaster 1985, 2)⁹.

A política adotada pela ONU foi influenciada pelas decisões jurídicas dadas pela CIJ e pela mediação do *Western Contact Group* (WCG). Inicialmente, a posição das Nações Unidas no embate com a África do Sul acabou sendo enfraquecida devido à postura recalcitrante da CIJ em relação à questão. Em 1950, em resposta à consulta da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), a CIJ emitiu a opinião consultiva de que o mandato e a obrigação da África do Sul deveriam ser mantidos, apenas com a ressalva de que as funções de supervisão da LDN deveriam ser passadas à ONU, cujo consentimento seria condição para a transformação do *status* administrativo do território. Com o resultado, as ações da ONU nas décadas de 1950 e 1960 foram pautadas no estabelecimento de comitês consultivos e na tentativa de constituir a supervisão da administração sul-africana no SWA. Todavia, Pretoria rejeitou a noção de supervisão da ONU.¹⁰ Em 1966, uma segunda decisão polêmica da CIJ levou a ações mais enfáticas por parte da ONU¹¹ e, finalmente, em 1971 uma nova opinião consultiva da CIJ foi emitida agora declarando que a África do Sul violara seu mandato sobre o SWA e interpretando como ilegal a continuidade de sua presença no território.¹² As ações da ONU acabaram sendo levadas ao Conselho de Segurança (CSNU), onde os países ocidentais garantiram a mediação das negociações e a moderação das ações contra a África do Sul (o que pode ser visto, por exemplo, com o veto ocidental em 1975 a medidas punitivas contra o país).

9 Citações em língua estrangeira foram traduzidas de forma livre. Devido a limites de espaço, optou-se por omitir os respectivos trechos no idioma original.

10 Em 1966, a Assembleia Geral declarava que a África do Sul falhava em assegurar a segurança material e moral da população local e estabelecia o Conselho da ONU para a Namíbia. A supervisão do mandato continuou sendo barrada pela África do Sul. Contudo, o aparato administrativo do Conselho passou a emitir vistos pela Namíbia e a organizar conferências em seu nome.

11 Em 1966, a CIJ não deu procedência a um pedido de Etiópia e Libéria, ex-membros da LDN, de investigação de abusos da África do Sul a populações locais. Todavia, no mesmo ano, a ONU adotou a resolução 2145, encerrando formalmente o mandato sul-africano sobre o território. Além disso, criou um Subcomitê para o Sudoeste Africano, encarregado de recomendar políticas concretas para a independência do SWA.

12 Além disso, recomendava a saída imediata da administração sul-africana e que países membros da ONU evitassem atos que sinalizassem suporte à ocupação da África do Sul (Jaster 1985, 4-7).

As posições do CSNU mantiveram-se moderadas. Em 1976 o órgão emitiu a resolução 385, que afirmava a realização de eleições administradas pela ONU, ao contrário do que articulava Voster em Turnhalle. Em 7 de abril de 1977, países ocidentais, agora organizados no WCG¹³, entregaram uma carta ao Primeiro Ministro Vorster condenando as atividades sul-africanas na Namíbia e demandando (i) eleições livres (fora do escopo de Turnhalle), (ii) a saída das forças sul-africanas e (iii) a libertação dos presos políticos.¹⁴ Finalmente, a ascensão de políticos da linha dura na África do Sul em 1978, representados na figura de P.W. Botha, reduziu as perspectivas de moderação e aceitação de um acordo que a comunidade internacional reconhecesse, consolidado na resolução 435 do CSNU aprovada um dia após a sua posse. A resolução planejava cessar-fogo na luta de libertação e eleições supervisionadas pela ONU e estabelecia o *United Nations Transition Assistance Group* (UNTAG). Não obstante, Botha bloqueou a adoção desta resolução por uma década, justificando sua política na presença de cubanos em Angola e nas ações de insurgência da SWAPO apoiadas por Cuba e o MPLA.

Vale também mencionar a importância da contradiplomacia estabelecida pela SWAPO. Esta acabou por tornar-se a única diplomacia reconhecida por organizações internacionais como representativa do povo da Namíbia (em 1972 pela OUA e em 1973 pela ONU) e estruturou a credibilidade internacional do novo Estado independente. A diplomacia da SWAPO foi fundamentada principalmente na herança das mobilizações desde a década de 1940 de peticionar à Assembleia Geral da ONU (nomeadamente ao Quarto Comitê da AGNU e ao Comitê do Sudoeste Africano) para relatar os abusos cometidos pela África do Sul em seu mandato no SWA. A diplomacia da SWAPO adquiriu fôlego na década de 1960 com instalação de missões em Dar es Salaam, Egito e Zâmbia. A ocupação do posto de representante do povo Namibiano na OUA, MNA e ONU também possibilitou credibilidade internacional à organização e um diferencial frente a outras organizações, com a SWANU.

[...] a SWAPO tratou sua diplomacia internacional de forma mais séria do que fez a SWANU e gradualmente venceu a competição para o

13 EUA, Reino Unido, França, Alemanha Ocidental e Canadá.

14 Negociações entre o WCG e líderes sul-africanos resultaram em perspectivas de resolução, sobretudo quando Vorster cancelou a movimentação para estabelecimento do governo interino e apontou um administrador geral. Mediações mais efetivas foram realizadas em 1978 junto à África do Sul e SWAPO e envolviam planos de cessar fogo e transição política. Entretanto, desacordos permaneciam em relação ao *status* de Walvis Bay e ao monitoramento das bases da SWAPO. Ao mesmo tempo, ambos os lados buscavam avançar suas posições no campo de batalha para garantir instrumentos de barganha.

reconhecimento por parte de governos estrangeiros. A SWAPO foi capaz de estabelecer-se como a organização nacionalista dominante namibiana, pois a SWANU não lançou uma luta armada, e começou a desmoronar no exílio, mas também por causa do apoio que os diplomatas da SWAPO receberam da ONU e da Organização da Unidade Africano (OUA). (Saunders 2014, 29).

Não obstante sua credibilidade adquirida durante as décadas de 1960 e 1970, a mediação estabelecida por Reagan e Crocker e o *constructive engagement*¹⁵ marginalizaram a participação diplomática do grupo nas negociações de independência. A SWAPO manteve suas ações no campo de batalha e estabelecia a diplomacia por intermédio dos Países da Linha de Frente (Brown 1995; Saul and Leys 1995). Estes tiveram sucesso no processo de negociação para a independência, supervisionado pela ONU. Essa dupla dívida, às instituições multilaterais representativas da ordem liberal e aos vizinhos aliados, acabou por pautar a política externa regional namibiana no pós-independência.

Estado, elites e política externa na Namíbia(1990-2010)

Na África Austral, a transição da ordem global no pós-Guerra Fria e do regime do *apartheid* na África do Sul contribuíram para a emergência de uma ordem regional de cunho prioritariamente liberal, que serviu para a continuidade da centralidade sul-africana. A defesa dos direitos humanos e a aceitação da ingerência externa passaram a coexistir de forma instável com o princípio do respeito à soberania negativa (jurídica) dos Estados. A liberalização econômica representada pela implantação de programas de ajuste estrutural foi adotada, mesmo nos antigos regimes socialistas ou marxista-leninistas, e as instituições de integração regional abraçaram os seus fundamentos. O princípio da “boa” governança e programas de desenvolvimento de cunho assistencialista, e muitas vezes descolados de alternativas de emprego e renda para a população, foram adquirindo prioridade. A segurança humana passou de uma discussão retórica para a justificativa de reforma de forças de segurança nacionais e como alicerce para a gestão da segurança regional. Na Namíbia, as elites dominantes mantiveram, com diferentes ímpetus, um projeto desenvolvimentista

¹⁵ O plano liderado por Chester Crocker buscava o estabelecimento de uma aproximação positiva entre Pretória e Washington como o intuito declarado de favorecer a contenção da ameaça soviética e retirada das tropas cubanas de Angola, a reconstrução da estabilidade na África Austral e a utilização do papel econômico central da África do Sul para a promoção do desenvolvimento regional. Reforçava-se a centralidade da participação da África do Sul como elemento necessário para se resolver os conflitos regionais (Vale 1990, 173; Davies 2007).

(revisionista) para a região, caracterizado pelo princípio da reconciliação nacional e da solidariedade regional (política, econômica e securitária), mas influenciado pela defesa das instituições liberal-democráticas. Sua postura frente à ordem regional pode ser compreendida pelo estudo do processo de construção do Estado e dos interesses e segurança das EDPEs.

Construção do Estado na Namíbia (1990-2010)

Após o processo de transição mediado pela ONU durante 1989, a independência da Namíbia em 21 de março de 1990 teve relevância global: marcou o fim do experimento colonial direto na África. Igualmente, ambientou-se em grandes transformações das ordens global e regional. Esta última gradualmente adquiria traços da primeira e imputava espaços e constrangimentos de ação para o Estado. A fragilidade de um Estado recém-independente, com capacidades limitadas e uma reduzida população (2 milhões de pessoas) dificultava a ação no sistema internacional e regional. Internacionalmente, o país submeteu-se à nova ordem e assumiu seus principais preceitos relativos ao liberalismo político e econômico. Embora a independência da Namíbia tenha carregado grande conteúdo da luta armada revolucionária, a vitória em última instância do plano projetado pelas Nações Unidas e da mediação articulada por Chester Crocker posicionou o país como um exemplo do sucesso da ordem Ocidental e o colocou sob seu escopo. Isso ocorreu inclusive na formulação de sua Constituição nacional, cujos princípios haviam sido pré-estabelecidos pelo WCG (Erasmus 2000, 81).

Regionalmente, a Namíbia em certo sentido assemelhava-se à posição dos Estados diretamente submetidos à economia sul-africana, os BLS (Botsuana, Lesoto e Suazilândia), devido à dependência monetária e comercial. Por outro lado, os desafios geopolíticos experimentados pela Namíbia eram menos bloqueadores. O país possui grande faixa litorânea no Atlântico Sul, que lhe garante posição estratégica; volumosa reserva de produtos marinhos (uma das bases da economia nacional); além de reservas importantes de recursos naturais, como urânio e diamantes. O país também dispõe de fronteiras com vizinhos relevantes, como Angola, Zâmbia, Zimbábue e Botsuana, o que permite prospectar alternativas à dependência em relação à África do Sul. Ademais, sua trajetória histórica de submissão formal e conflito direto contra o Estado sul-africano em busca de independência, posicionou a Namíbia no centro dos debates sobre conflito e cooperação regional e lhe assegurou personalidade destacada e protagonismo na política regional. Isso se verifica pela liderança regional assumida pela SWAPO como movimento e, atualmente, como partido, e a participação

em alianças alternativas ao *status quo*. Por outro lado, constrangimentos permaneceram. Geograficamente, embora garanta fronteiras estratégicas com Estados vizinhos e acesso virtual ao Oceano Índico (via Zambeze), a faixa Caprivi complexifica o controle do território, o que se concretiza em ações de grupos separatistas. A escassez de terras agriculturáveis (apenas 2% das terras namibianas recebem chuvas suficientes para a produção agrícola) afeta entre 20% e 40% da população que depende da agricultura de subsistência e pastoreio. Tenta-se compensar a situação por meio de esforços de industrialização, iniciados já no período colonial.

Os constrangimentos estruturais buscaram ser superados por políticas de fortalecimento do Estado e a adoção de um modelo político-econômico liberal que contribuísse para o apoio externo e que não excedesse os custos da estabilidade dos anos iniciais de independência. Foi construído um Estado unitário, com separação de poderes e um sistema político presidencialista¹⁶, com Legislativo dividido em duas câmaras¹⁷. A política externa seguiu-se como uma combinação da pró-atividade revisionista dos tempos da libertação nacional, dada a predominância política do SWAPO (agora partido político), e a acomodação ao contexto internacional e utilização a seu favor das forças da globalização e do liberalismo político.

Capacidade estatal: coerção, capital e legitimidade

O objetivo primário da Namíbia independente era construir estabilidade interna e integridade territorial. Os meios de alcançar isso era invariavelmente a construção de estruturas estatais e uma burocracia que funcionasse. O corpo de funcionários e diplomatas da SWAPO, que se destacava pela formação, foi utilizado em diversas esferas do Estado.

A esfera coercitiva foi construída pela constituição de forças armadas que garantissem o controle do território e que pudessem projetar capacidade para colaborar com a segurança regional (intervenções militares sob o princípio da segurança coletiva) e de uma ordem internacional estável (participação ativa em missões de paz). A *Namibian Defense Force* (NDF) foi formada após a independência pela integração da *People's Liberation Army of Namibia* (PLAN, braço armado da SWAPO) e pela *South West Africa Territorial Force*. A nova força resultou em um contingente reduzido, de apenas 9,2

¹⁶ O presidente atua como chefe do Estado e chefe do governo (Executivo) e aponta um primeiro-ministro.

¹⁷ O parlamento é composto por duas casas. A Assembleia Nacional é formada por 72 membros eleitos em lista fechada (sistema proporcional e mandatos de cinco anos), e seis membros sem poder de voto, apontados pelo presidente. O Conselho Nacional possui poder de revisão e é formado por 26 membros eleitos indiretamente pelos 13 Conselhos Regionais.

mil homens. Contudo, trata-se da maior proporção de contingente sobre a população existente na região (WB 2013). Adicionalmente, a *Special Field Force* (SFF) de 2 mil tropas foi criada para tarefas paramilitares, supervisionada pelo *Ministry of Home Affairs* (IISS 2010). A força foi composta quase que exclusivamente por ex-PLAN. A participação nos conflitos externos e as ameaças internas do separatismo em Caprivi incentivaram o fortalecimento relativo das capacidades coercitivas, como, por exemplo, o incremento em 40% no orçamento da *National State Intelligence Agency* (NSIA) em 1998/1999 (Matanga 2002, 145).

Economicamente, o Estado procurou articular a esfera do capital e incrementar a sua capacidade extrativa. A estratégia procurava vincular, por um lado, princípios de acomodação à ordem global em busca de investimentos e acordos de comércio favoráveis e, por outro, uma postura reivindicatória que prezasse pela garantia do desenvolvimento da economia doméstica. Embora possuísse desafios econômicos significativos, a economia da Namíbia possuía o benefício de não ter herdado grandes dívidas da África do Sul (posteriormente perdoadas)¹⁸ e não estar submetida a programas de ajustes estruturais de IFIs, ao contrário de Moçambique e Zimbábue (Matanga 2002, 137). A Namíbia dispõe de infraestrutura importante, como o porto de Walvis Bay e a Trans-Kalahari Highway, que possibilitam ao país ser um dos portões de entrada e saída da África Austral. Além disso, é um dos centros turísticos da região. Apesar do clima que dificulta a agricultura e a recorrência de secas, aproximadamente 30% da população são empregados na agricultura, principalmente de subsistência (Bauer and Taylor 2005, 207, 232).¹⁹ Assim como no Zimbábue e em certa medida na África do Sul, a população branca namibiana (5% da população nacional²⁰, frente a 85% negros²¹ e 10% mestiços ou *coloured*) manteve seus

18 As negociações iniciais do pós-independência envolveram a busca pelo cancelamento da dívida externa do país com a África do Sul, que argumentava que o débito herdado do período colonial (R250 milhões) era relativo a investimentos na infraestrutura namibiana, por isso deveria ser ressarcido. A ascensão de Nelson Mandela garantiu, contudo, a acomodação da disputa e o cancelamento da dívida (Matanga 2002, 137–138).

19 Todavia, em termos de peso na economia, a agricultura ocupa uma posição secundária. Junto com a pesca, representa apenas um décimo do PIB. Minérios ocupam mais da metade das rendas com exportação e diamantes e são a principal receita do setor (quase 70%), seguidos de urânio e sal (Matanga 2002, 138).

20 Dois terços da população branca é descendente de *afrikaners*, os demais, descendentes de alemães ou ingleses.

21 Membros do grupo étnico-linguístico *ovambo* compreendem metade da população do país e habitam predominantemente as quatro províncias do norte, *ohangwena*, *omusati*, *oshana*, e *oshikoto*. Grupos *nama* e *damara* formam 12% da população, enquanto *herero* e *kavango* compreendem 10% da população, cada.

interesses econômicos preservados no pós-independência.²² Também como consequência dessas garantias a desigualdade social se manteve, com 10% da população mantendo 55% da renda agregada do país (Bauer and Taylor 2005, 229). Por outro lado, junto com a rápida urbanização, a indústria tem avançado para além do processamento de peixe e carnes.²³

A legitimidade do Estado foi fundamentada na sua vinculação ao modelo liberal democrático e na construção de instituições políticas que legitimassem sua ação. O resultado foi um sistema político respeitado e com notável estabilidade relativa a outros países africanos.²⁴ Mais importante, é que a Constituição tem sido amplamente acatada desde sua implementação e o *rule of law* tem sido respeitado, inclusive com a atuação independente do Judiciário e da Suprema Corte, apesar da escassez de magistrados qualificados.²⁵ A legitimidade simbólica do Estado, por seu turno, se ampara no legado do heroico processo de libertação nacional (Bösl 2014, 5) e se confunde com a identidade de um Estado que clama pelo ideal emancipacionista e a solidariedade pan-africana como fundamento de sua existência.²⁶ O Estado Namibiano considera-se filho da solidariedade pan-africanista, identidade que é capaz integra diferentes vertentes políticas. Todavia, a esperada distribuição de bem-estar à população, dado o discurso revolucionário da SWAPO enquanto movimento de libertação, manteve-

22 Uma lei logo no início da década de 1990 garantiu condições generosas e segurança para o investimento externo (NAMIBIA 1990, art. 97). De fato, “[...] o novo governo fez questão de não antagonizar o setor privado predominantemente branco local ou estrangeiro e que controlava a agricultura comercial, o setor de varejo e indústria de mineração.” (Bauer and Taylor 2005, 229).

23 Em 1997, o setor industrial representava apenas 13% do PIB (Matanga 2002, 138). Contudo, a situação começou a mudar, houve o estabelecimento de zonas de processamento para exportação em 1995, o que incentivou a instalação de fábricas têxteis asiáticas no país. O processo é também incentivado com a possibilidade de obtenção de preferências comerciais para a entrada de produtos têxteis no mercado estadunidense sob o escopo do *Africa Growth and Opportunity Act* (AGOA) de maio de 2000. A licença foi obtida em outubro de 2000 e aprofundada em dezembro de 2001, para produtos têxteis e de vestuário (USA 2015).

24 A esfera distributiva de direitos liberais foi a forma de sustentação do apoio ao Estado. Quando adotada em 9 de fevereiro de 1990, a Constituição namibiana foi considerada uma das mais liberais e democráticas do mundo, incluindo direitos humanos fundamentais e liberdades civis (liberdade de associação e expressão e de livre reunião). A Constituição de caráter liberal-democrático foi o fundamento que garantiu as bases do pacto político constituidor do Estado (Erasmus 2000, 81).

25 Localmente, o Judiciário também funciona com o auxílio da lei costumeira, mediante o trabalho de cortes tradicionais que atuam no julgamento de pequenos delitos e infrações dentro de comunidades menores (Bauer and Taylor 2005, 217–218).

26 Não por acaso que o presidente Sam Nujoma adotou em 1998 os símbolos do pan-africanismo (bandeira e hino) como fundamentos do seu próprio Estado (Mushelenga 2014, 70).

se limitada. Por um lado, houve uma política distributiva que expandiu a infraestrutura de saúde e incrementou a alfabetização e as matrículas em escolas. Em 2001, o país atingiu a renda per capita de US\$1.960 (US\$6.700 em paridade de poder de compra), valor considerável para o caso africano e de um país tão jovem. Por outro lado, a sociedade sofre com a proliferação do HIV, constantes secas e a permanência de uma estrutura desigual de distribuição de terras.²⁷ As políticas de reforma agrária seguiram o exemplo do Zimbábue, mantendo o princípio de compra e redistribuição de terras pelo Estado sob a regulamentação *willing buyer-willing seller*, que garante preços de mercado para os proprietários.²⁸ Posteriormente, no início da década de 2000 políticas mais distributivas foram adotadas, criando perspectivas de uma efetiva reforma agrária.²⁹ A conjunção de estabilidade democrático-institucional e identidade nacional renovada sustentou a alta legitimidade do Estado no período pós-independência.

As relações Estado-Sociedade

As relações Estado-sociedade na Namíbia independente foram marcadas pela predominância da SWAPO como partido governante. Sua estratégia política e a credibilidade adquirida no processo de libertação nacional garantiram ao partido predominância política significativa no pós-independência e a vitória nas eleições presidenciais de 1989 (indiretas)³⁰, 1994, 1999, 2004, 2009 e 2014 e ampla maioria nas eleições legislativas nacionais dos mesmos anos.³¹ O governo é marcado pela posição

27 Atualmente, quatro mil fazendeiros brancos detêm 30,5 milhões de hectares, cerca de 37% da área da Namíbia. As terras obtidas durante o período colonial foram sobretudo as de populações Herero e Nama-Damaras do centro e sul do país. Aproximadamente 120 mil famílias negras concentram-se em 5% das terras aráveis no norte do país (Matanga 2002, 138).

28 Priorizava-se a manutenção de fazendas comercialmente eficientes para o crescimento econômico. A política limitava a redistribuição de terras devido ao alto preço e a falta de recursos pelo governo.

29 Em abril 2003, um novo imposto sobre propriedade rural foi estabelecido para gerar fundos para reforma agrária. Ademais, em junho do mesmo ano uma nova legislação assegurou o direito do Estado de adquirir terra sob a justificativa de interesse público e pagar preços menores que os de mercado (Bauer and Taylor 2005, 233).

30 Em novembro de 1989 houve a primeira eleição universal nacional, para a Assembleia Constituinte. A eleição foi organizada e supervisionada pela ONU. A Assembleia Constituinte de 72 membros foi um processo consensual de acomodação de forças antagônicas, como a SWAPO e a DTA (*Democratic Turnhalle Alliance*), em busca de uma constituição que tivesse caráter nacional.

31 Eleições locais também possibilitaram predominância do partido nas esferas políticas mais próximas dos cidadãos. Eleições nacionais são realizadas a cada cinco anos e eleições

predominante do presidente, que indica os membros do Gabinete, além de membros do parlamento e dos governos locais.³² A postura carismática de Sam Nujoma, presidente da SWAPO desde a época da luta de libertação nacional, contribuiu para esta centralidade. Posteriormente, contudo, a postura *low profile* de Hifikepunye Pohamba não reduziu a centralidade da presidência nos rumos políticos do país.³³

Desde a independência, o projeto político prioritário da SWAPO era garantir estabilidade de seu governo no período de formação do Estado e lograr a capacitação das instituições políticas, inclusive do processo democrático. A forma inicial encontrada foi adotar uma política de reconciliação nacional, um dos princípios constantes no preâmbulo da Constituição da República (NAMÍBIA 1990, preâmbulo). Sam Nujoma procurou firmar, assim como havia ocorrido no Zimbábue uma década antes (Nhema 2002, 101), uma política de fortalecimento do governo pela ideia de reconciliação nacional que superasse a divisão e opressão racial. Assim, no governo formado em 1990 houve uma mistura cuidadosa de líderes de partidos no exílio, de dentro do país e de brancos.³⁴ A acomodação política também ocorreu em direção às autoridades locais³⁵ e a relações de gênero³⁶.

locais a cada seis anos. A SWAPO domina os corpos legislativos locais, regionais e nacional, garantindo uma média de cerca de 60% dos assentos nas eleições locais e mais de 75% dos assentos parlamentares nas eleições nacionais desde 1989 (Bauer and Taylor 2005, 221).

32 A dominância do Executivo tem sido presente nas relações com o Parlamento, já que quase a totalidade de ministros e vice-ministros é também representante na Assembleia Nacional. Estes acabam superando outros representantes da SWAPO em número e reproduzindo a política do governo. Enquanto que o Conselho Nacional vincula-se diretamente às ações dos conselheiros regionais, o sistema de lista fechada para a Assembleia Nacional cria distanciamento entre a população e os representantes, já que a composição é feita exclusivamente pelos partidos.

33 Embora o presidente Pohamba tenha assumido o governo, Nujoma manteve-se como líder formal do partido até novembro de 2007 e continua influenciando os rumos da política nacional.

34 Mais recentemente a política reduziu-se em intensidade, já que brancos não permaneceram como ministros, apenas secretários e vice-ministros. A política também tem difícil impacto na sociedade, visto que os traumas da segregação racial do passado não foram curados por meio de comissões de verdade e reconciliação que menos resgatasse a história nacional. Optou-se por “[...] deliberadamente afastar-se das memórias desagradáveis do passado e em vez disso se concentrar no que foi postulado como a construção de uma nação unificada.” (Erasmus 2000, 81).

35 Chefes e líderes locais foram integrados na burocracia estatal como conselheiros e passaram a receber remuneração, a partir do *Authorities Act* de 1995. Em 1996, estimava-se que quase 1 milhão de pessoas (metade da população da Namíbia) vivia sob a autoridade de líderes tradicionais (Bauer and Taylor 2005, 223).

36 A SWAPO adotou uma política de quotas de gênero que garantiu a presença de 30% de mulheres no parlamento, uma das taxas mais altas do mundo e da África. Ademais, quotas voluntárias de partidos garantem alta representação feminina em níveis local e nacional.

O processo democrático permaneceu estável.³⁷ Uma transição presidencial ocorreu pacífica e democraticamente nas eleições de 2004, em que Hifikepunye Pohamba (ex-ministro de *Lands, Resettlement and Rehabilitation*) saiu vitorioso, o que se repetiu em 2014. Embora não tenha havido alternância de partido no poder, o partido governante tem cumprido com todos os requisitos constitucionais e democráticos. Não obstante, o predomínio político da SWAPO não significa ausência de oposição, mormente de grupos moderados ligados a elites conservadoras e a populações brancas. A principal oposição vem do *Democratic Turnhalle Alliance* (DTA), que continua sendo associado à administração pré-independência.³⁸ Uma das principais dificuldades da oposição é articular uma plataforma nacional que rompa com os vínculos regionalistas e supere o apoio da maioria *ovambo* à SWAPO. Pressões sociais também surgem de antigos aliados, como o *Council of Churches of Namibia* (CCN), que pressiona o governo para prover direitos sociais e critica a opção pelo intervencionismo militar na região; e a *Namibian National Student Organization* (NANSO) que se desafilou da SWAPO em 1991 para poder ampliar a sua base de arregimentação. A oposição mais importante vem da região de Caprivi, cuja parte da população diz-se preterida em relação às políticas de desenvolvimento direcionadas a outras províncias do norte, o que resulta em altos níveis de desemprego na região. Por outro lado, o governo recebe sua base de suporte da união sindical *National Union of Namibian Workers* (NUMW), que se tornou gradualmente mais próxima à SWAPO no pós-independência, inclusive compondo os quadros do partido. Ademais, diversas ONGs trabalham junto com o governo, auxiliando nas políticas ministeriais, como por exemplo, colaborando em programas de desenvolvimento do *National Planning Commission*, e em comissões legislativas (Bauer and Taylor 2005, 226). A legitimidade assegurada pelo Estado no pós-independência e a predominância ampla da SWAPO no poder permitiram que o partido pudesse colocar em prática uma política externa regional revisionista e impetuosa como instrumento de superação de constrangimentos domésticos (separatismo) e externos (integridade

37 Embora o presidente Sam Nujoma tenha sido alvo de grandes críticas por romper com a regra constitucional que limita em dois mandatos consecutivos o governo presidencial, as expectativas pessimistas de que isso seria o princípio do autoritarismo caíram por terra. A exceção foi justificada pelo fato de o primeiro mandato (1990-1994) ter sido garantido por eleições indiretas, posto que o presidente fora eleito pela Assembleia Constituinte em fevereiro de 1990.

38 Recentemente, facções dissidentes da SWAPO buscaram agregar-se à oposição, o que de fato poderia representar uma efetiva ameaça política. Contudo, as iniciativas foram desarticuladas pela SWAPO. Trata-se do *Congress of Democrats* (CaOD), formado pela liderança do ex-SWAPO Ben Ulenga que atuava como alto comissário no Reino Unido e que resignou em agosto de 1998, após a decisão de Nujoma de enviar tropas à RDC (vide abaixo).

territorial, insurgência nas fronteiras e dependência econômica) ainda existentes.

Elites e política externa regional na Namíbia (1990-2010)

A política externa regional da Namíbia nas primeiras décadas de independência foi diretamente afetada pelo projeto da EDPE de fortalecimento do Estado e de sua posição internacional frente aos desafios internos e externos. Assim como na maioria dos regimes presidencialistas, a Presidência e o *Ministry of Foreign Affairs* (MFA) foram os principais responsáveis pelo projeto externo do Estado. Articularam uma política que fugia do minimalismo característico de Estados pequenos (Moon 1985; Moon 1983; Braveboy-Wagner and Snarr 2003, 22–25) e que galgava uma posição de destaque nas discussões e soluções de desafios regionais e globais. Essa postura foi em grande medida derivada da experiência diplomática durante a libertação nacional, que procurava adquirir espaços pelo trabalho e a priorização da atividade internacional como parte do fortalecimento de sua causa.

A predominância política quase garantida da SWAPO assegurou ao partido ampla liberdade de ação internacional. As capacidades reduzidas do Estado e dificuldades econômicas eram compensadas com políticas que garantiam suporte internacional amplo e influxo de investimentos. Esse ambiente relativamente estável possibilitou espaço para a tentativa de resolver externamente desafios fundamentais que ainda existiam, entre eles a integridade territorial, alternativas econômicas regionais mais distributivas e a segurança regional.

A grande estratégia namibiana foi pautada na tentativa de alinhar-se à ordem existente procurando espaços para mudanças que garantissem o fortalecimento de sua posição. Apesar de sua grande dependência à África do Sul, buscou aliar-se à ordem regional nos seus preceitos sociopolíticos (direitos liberais), mas transformá-la em direção a três pontos principais: defesa da soberania negativa/jurídica (respeito a regras do direito internacional) e positiva/empírica dos Estados (inclusive dos mais fracos, como o seu próprio)³⁹; distribuição relativa do desenvolvimento, embora se

39 Jackson e Rosberg (1982) introduziram a dialética entre estatidade jurídica e empírica, focada no caso dos países africanos. Estatidade jurídica indica as condições dadas pela soberania negativa (meramente legal), como território, fronteiras, população e reconhecimento internacional do Estado e seu governo. Esse princípio de legalidade internacional foi estabelecido como regime fundamental da ordem firmada na Carta das Nações Unidas, que sustenta o banimento da guerra de agressão (art 1ffl, § 1 e art 2ffl, § 1) e o respeito ao princípio da não interferência nos assuntos internos dos Estados. Estatidade empírica, por sua vez, refere-se à realização efetiva da soberania (soberania positiva), que

integrando ao sistema econômico centrado na África do Sul; e defesa da segurança regional sob os preceitos da solidariedade política e da segurança coletiva.

A ação no sistema regional foi impetuosa, sobretudo nesses três pontos centrais, o que ocorreu principalmente no governo de Sam Nujoma. Seu ímpeto de ação no sistema foi influenciado pelo papel do presidente como liderança política na elite definidora de política externa, mas também pela redução considerável de ameaças e desafios externos durante o governo de Pohamba (quando as principais questões domésticas mais ameaçadoras já estavam resolvidas), exceto pelo permanente desafio da dependência econômica à África do Sul.

Elites e política externa regional em Nujoma (1990-2005)

Durante o governo de Sam Nujoma, o presidente consolidou-se como o ator mais poderoso no processo de definição de política externa. Nujoma era um formulador central de política externa mesmo antes da independência da Namíbia. Como presidente da SWAPO representou a população namibiana em diversas instituições multilaterais como MNA, SADCC, OUA e ONU. Após a independência manteve esta centralidade e seu papel de liderança em ações decisivas foi visto em todo período (Mushelenga 2014, 69).⁴⁰ A posição de Theo-Ben Gurirab como ministro das Relações Exteriores (1990-2002) também deve ser destacada, dados o respeito e confiança que recebia de Nujoma e a sua credibilidade internacional prévia como Chefe da Missão da SWAPO na ONU (1972-1986) e Secretário de Assuntos Externos da SWAPO (1986-1990). Tratava-se de um “[...] respeitado guru das relações internacionais [...]”, que contribuiu para a credibilidade internacional do projeto da Namíbia independente (Mushelenga 2014, 71).⁴¹ O *Ministry of*

inclui governar, controlar, defender e proteger o território do Estado e do seu povo. Neste caso, é evidente a necessidade de meios/capacidades para executar tais tarefas. Em 1990, Robert Jackson expandiu o estudo para os demais países do terceiro mundo (Jackson 1990).

40 Contudo, a autonomia no processo decisório foi crescentemente acusada por críticos. No caso da intervenção na RDC, críticos argumentavam que a decisão de enviar tropas foi exclusiva e pessoal do presidente, sem consultar outros atores e órgãos responsáveis. Afirmaram que “[...] informações sobre o envolvimento da Namíbia na RDC só vieram à tona como resultado da revelação do Zimbábue e da morte de alguns soldados namibios no fronte de guerra em Kinshasa” (Matanga 2002, 145).

41 Em agosto de 2002, Gurirab tornou-se primeiro ministro e foi substituído por Hidipo Hamutenya, que não possuía semelhantes credenciais na área internacional. Entretanto, em sua gestão o Ministério das Relações Exteriores estabeleceu princípios amplos de ação externa em 2004 e priorizou a diplomacia econômica. Além disso, durante todo o período o ministério teve grande relevância na escolha por soluções diplomáticas para disputas

Trade and Industry e o *Ministry of Defence* também tiveram participação assessória na negociação de acordos comerciais com SACU, SADC e UE e na participação em missões de paz e conflitos externos, respectivamente.

A segurança da EDPE era estável, dadas a força da liderança política da SWAPO e as pressões reduzidas de elites internas concorrentes. Entretanto, a ameaça do separatismo de Caprivi rompia com essa tranquilidade. Os separatistas de Caprivi buscavam a incorporação a uma rediviva Barotzelândia da Zâmbia e recebiam apoio militar da UNITA. Desde 1998 o governo de Botsuana havia concordado em acomodar os refugiados de Caprivi que saíam da Namíbia, inclusive dando asilo para algumas lideranças do *Caprivi Liberation Army* (CLA) (Matanga 2002, 149). Externamente havia ameaças à integridade territorial e das fronteiras em Walvis Bay, no Orange River e na fronteira do extremo leste com Botsuana. As instabilidades securitárias de vizinhos aliados geravam vulnerabilidade regional que poderia ser transformada em desafios ainda maiores à consolidação do poder do Estado. Finalmente a dependência econômica frente à África do Sul era um desafio a ser enfrentado pela EDPE e por todo o país.

Em relação à posição frente ao *status quo*, houve a acomodação à ordem regional político-social e a valorização da importância dos direitos liberais, fundamentados na Constituição da República e respeitados na forma de governo.⁴² A credibilidade de um regime liberal-democrático estável foi adotada como moeda política e defendida nas relações com os vizinhos. Os vínculos à ordem foram reafirmados na ideia de alinhamento aos princípios do direito internacional, posto que a Constituição republicana sustentou os fundamentos das relações externas no pacifismo e na solução pacífica de controvérsias⁴³. Ademais, a Namíbia atribuiu a si uma obrigação moral para promover a paz e a segurança internacional, já que “[...] sua própria independência foi resultado de esforços internacionais para a paz.” (Mushelenga 2014, 65). Além disso, atribuiu ao direito internacional peso

externas, como se verá adiante.

42 De fato, os princípios constitucionais que guiaram a Constituição de 1989 já haviam sido formulados em julho de 1982 pelo CSNU, no documento intitulado “*Principles concerning the Constituent Assembly and the Constitution for an independent Namibia.*” ONU e o WCG executavam grande ingerência ocidental no processo de consolidação do Estado. Com a correlação de forças estabelecida, havia pouca alternativa de desvio em relação ao esquema internacional pré-ordenado. Assim, “[...] os namíbios, em verdade, não desfrutaram de uma autonomia completa na escrita de sua própria constituição.” (Erasmus 2000, 81).

43 “O Estado deverá tomar esforços para garantir que em as suas relações internacionais: (a) adote e mantenha uma política de não alinhamento; (b) promova a cooperação internacional, a paz e a segurança; (c) crie e mantenha justas e mutuamente benéficas relações entre as nações; (d) promova o respeito ao direito internacional e a obrigações dos tratados; (e) incentive a solução de controvérsias internacionais por meios pacíficos.” (NAMIBIA 1990, art. 96).

semelhante à legislação namibiana, único país da SADC a dispor de tal provisão constitucional (Mushelenga 2014, 64)⁴⁴.

A acomodação à ordem liberal em termos sociais (direitos) não sobrepunha, contudo, à ideia de solidariedade. A política de apoio em relação a Mugabe demonstra que o princípio da proteção à soberania e à solidariedade histórica poderia ser colocado acima do discurso do liberalismo político.⁴⁵ Assim, a visão namibiana construída em Nujoma também se posiciona a favor da proteção das capacidades empíricas dos Estados, sobretudo em direção à capacidade de governar seu próprio território e ter sua soberania respeitada. Essa postura relaciona-se com uma visão coletivista da segurança regional. Nujoma via na consolidação de alianças externas também uma forma de fortalecer sua posição na segurança interna.⁴⁶ Em termos econômicos, a política externa da Namíbia inseriu-se na ordem vigente, porém com políticas e discursos reformistas. Por um lado, engajou-se nos mecanismos regionais de comércio e adotou as políticas liberais de abertura ao livre-comércio e ao investimento externo.⁴⁷ Por outro, Nujoma criticou eventualmente a ordem vigente dando sinais de militância em favor do desenvolvimento distribuído.⁴⁸

A ação no sistema envolveu, além de meios diplomáticos, atuação mediante meios institucionais, econômicos e militares. Na esfera diplomática, a primeira tarefa da política externa da Namíbia era garantir a sua integridade territorial. A Constituição nacional já estabelecia os objetivos de assegurar o controle de territórios disputados com a África do Sul, “[...]

44 “Salvo disposição estabelecida nesta Constituição ou em Lei do Parlamento, as regras gerais de direito internacional público e acordos internacionais que vinculem a Namíbia nos termos desta Constituição farão parte da lei da Namíbia.” (NAMÍBIA 1990, art. 144).

45 Para a Namíbia, a soberania negativa e a estatidade jurídica deveriam ser asseguradas aos Estados, principalmente aos menos capazes matematicamente. Para Du Pisani (2003:16), assim como para Mushelenga, “[...] a Namíbia tem uma firme convicção de que o sistema internacional regido por regras garante a segurança dos Estados menores e mais fracos.” (Mushelenga 2008, 10–11).

46 A insegurança de Estados aliados era vista, dentro da perspectiva de solidariedade, como um desafio de segurança para a própria Namíbia. Percebia-se que “[...] a segurança da Namíbia na região está muito ligada à estabilidade de seus vizinhos[...]” (para além dos vizinhos imediatos) (Matanga 2002, 142).

47 O país procurou incrementar investimentos externos, principalmente no setor minerador, com aportes russos (RAO Almazy Rossii-Sakha). A *Exporting Processing Zone* recebeu investimentos alemães, como, por exemplo, US\$ 25 milhões na Namíbia Press and Tools, na área de componentes veiculares, e têxteis asiáticos (Matanga 2002, 148).

48 Nujoma em setembro de 2002, acabou sinalizando uma postura revisionista mais contundente, criticando publicamente doadores europeus e sugerindo que a Namíbia não necessitava de ajuda externa. Entretanto, a política não se concretizou efetivamente (Bauer and Taylor 2005, 230).

incluindo o enclave, a baía e o porto de Walvis Bay⁴⁹, bem como as ilhas em alto mar da Namíbia, e sua fronteira sul deverá se estender até o meio do rio Orange⁵⁰.” (NAMIBIA 1990, art. 1(4)). Além disso, o país clamava soberania territorial sobre as ilhas Kasikili-Sedudu e Situngu⁵¹ em disputa com Botsuana. No âmbito institucional, o respeito às instituições políticas logrou ao país a centralidade de sua posição na SADC. Windhoek sedia desde 1997 o SADC *Parliamentary Forum* e é instrumental para manter o caráter interparlamentar e autônomo do fórum (Bösl 2014, 18).⁵²

A acomodação à ordem econômica é, contudo, marcada por um alinhamento parcial e temerário e marcado pela tentativa de superação da dependência diante do ex-colonizador, o que afeta, sobretudo, as tarefas de industrialização. Mais de 80% das importações vêm da África do Sul e grande parte das exportações também é direcionada a este país (Matanga 2002, 138). Paradoxalmente, a Namíbia vê nas instituições regionais e na sua possível democratização uma forma de romper com a dependência frente à África do Sul. Inicialmente, a possibilidade de uma área de livre-comércio na SADC era vista como potencial diversificadora de mercados para o país. Todavia, os fundamentos liberais da organização apenas incrementaram a

49 Walvis Bay é o único porto de águas profundas do país e a África do Sul continuava a ocupá-lo a despeito do reconhecimento da ONU do porto como namibiano. Nos primeiros anos da década de 1990, F. W. De Klerk parecia aborrecido frente a pressões internacionais e permanecia indeciso com relação à questão. Já Nujoma se recusava a estabelecer relações diplomáticas completas com o país. Não obstante, a diplomacia avançou. Em novembro de 1992 a *Walvis Bay Joint Administration Authority* (JAA) foi criada e incluía oficiais de ambos os países. Finalmente, após assegurar controle da questão, o governo De Klerk concordou em transferir o porto à Namíbia. Em fevereiro de 1994, o trabalho da JAA foi finalizado e em março Walvis Bay foi entregue ao país.

50 Outro ponto de tensão dava-se no estabelecimento da soberania territorial na fronteira ao sul, ao longo do Orange River. Antes de 1990 a África do Sul demandava soberania sobre todo o rio e os minérios de sua bacia. Posteriormente, o país concordou em mover a fronteira para o meio do leito, mas reivindicava os minérios de todo o rio. A disputa também envolvia a soberania sobre ilhas ribeirinhas e o fluxo de embarcações para a pesca.

51 Uma terceira disputa territorial ocorreu com Botsuana, pela soberania das ilhas Kasikili-Sedudu (3,5 km²) e Situngu (91 km²) no Linyati-Chobe River, na região de Caprivi. A situação se deteriorou quando ambos os países estabeleceram tropas nas ilhas. Uma tentativa diplomática de resolver a questão bilateralmente iniciada em maio de 1998 não produziu resultados e a questão foi à CIJ. Após a decisão da corte em favor de Botsuana, a Namíbia acatou ao primado do direito internacional.

52 Ademais, o comprometimento com o modelo político liberal faz da Namíbia um importante parceiro para a União Europeia e “[...] uma referência para a boa governança na região da SADC.” (Bösl 2014, 19). Além disso, o país ingressou na SACU em 1991, como forma de concretizar seu alinhamento relativo à ordem regional, mesmo antes da transição política na África do Sul. Consecutivamente, o país “[...] beneficiou-se de receitas comuns agregadas da SACU, que, até 2003, forneceram 30 a 40% de seu produto interno bruto (PIB).” (Mushelenga 2008, 11).

predominância das exportações sul-africanas para os seus vizinhos. A SACU igualmente acabou por assegurar mercados aos produtos sul-africanos e incrementar a dependência econômica dos BLNS (BLS mais Namíbia).⁵³ Estes países pressionaram a África do Sul para renegociar o acordo da SACU, o que foi conquistado somente em 2002 (Gibb and Treasure 2011, 12).⁵⁴ A tentativa de diversificação e superação da dependência frente à África do Sul tenta ser consolidada principalmente com a aproximação a Angola e China.⁵⁵

Na área das ações militares, o princípio da promoção da paz foi articulado já em 1993 pela participação na missão de paz da ONU no Camboja. Na África Austral, o país pressionou para a transição pacífica na África do Sul e articulou esforços no CSNU (junto com Zimbábue) para a sensibilização da comunidade internacional para apoiar o processo de paz em Angola e estabelecer sanções contra a UNITA (União Nacional para a Independência Total de Angola). Ao mesmo tempo, Nujoma procurou viabilizar uma mediação junto a Jonas Savimbi (Mushelenga 2014, 64). No total, o país enviou contingente militar e observadores a oito missões da ONU, a saber: Angola, Burundi, Camboja, RDC, Eritreia, Costa do Marfim, Libéria, e Sudão (duas missões).⁵⁶ Para além da atuação em ações de paz na região e fora dela, a prioridade da segurança regional e as

53 Em 1993, a África do Sul “[...] exportou para o resto da SACU cerca de 5,7 vezes o valor dos bens e serviços que ela importava de seus parceiros.” (Matanga 2002, 139).

54 Com as dificuldades de renegociar o acordo, a Namíbia passou a adotar crescentemente uma postura confrontacionista e de procura pela diversificação das relações econômicas. Isso foi produzido com iniciativas de se conectar infraestruturalmente a outros Estados da região (Trans-Kalahari Highway e Trans-Caprivi Highway, ligando Namíbia, Botsuana, Zâmbia e Zimbábue) e no estabelecimento de acordos bilaterais, como os realizados com Suécia, Alemanha e o EPA com a União Europeia de forma independente da SACU (Matanga 2002, 140).

55 No primeiro caso, somente após o fim da guerra civil angolana houve a possibilidade de incrementar a cooperação iniciada em 1990 na *Angolan–Namibian Joint Commission of Cooperation* (ANJCC). Em 2003 foi concluído o *Agreement on Reciprocal Protection and Promotion of Investment*; e em 2004 o *Agreement on Trade and Economic Cooperation*. A aproximação tem sido focada na implementação da Benguela Current Commission e no estabelecimento do Trans-Cunene Corridor que interliga por rodovia e ferrovia o porto de Walvis Bay ao sul de Angola (Lubango), colocando a Namíbia no centro da conexão comercial entre África do Sul, Namíbia e Angola. Segundo Du Pisani (2014, 116–117), as relações entre China e Namíbia tem evoluído nos eixos de energia, comércio, investimento, educação, cultura, segurança e multilateralismo. Os laços foram consolidados com cinco visitas oficiais de Nujoma a Pequim, o que se manteve no período posterior, com incremento do comércio bilateral em 103% entre 2005 e 2006. Entre 2001 e 2011 as importações da China passaram crescerem 3 vezes mais do que o acréscimo das importações totais (WTM 2015).

56 A visão de segurança regional avançou à política continental. Na OUA e UA o país firmou uma política de pressão para o estabelecimento de uma força pan-africana de *peacekeeping* (Matanga 2002, 143).

instabilidades em países vizinhos levaram o país a se envolver diretamente em dois conflitos armados externos, de RDC e Angola. No caso da RDC, em agosto de 1998, Nujoma decidiu apoiar com 1.400 a 2.000 tropas e armas a coalizão da SADC que rumou ao Congo para proteger o governo de Laurent Kabila contra a invasão externa de Ruanda, Uganda e Burundi (Castellano da Silva 2012). A decisão pelo envio de tropas esteve pautada na solidariedade securitária regional e relacionada aos estreitos laços com os regimes de Angola e Zimbábue – antigos apoiadores da SWAPO frente à contrainsurgência empregada pela África do Sul.⁵⁷ Em relação ao conflito em Angola, em dezembro de 1999, a Namíbia deu permissão às FAA operarem desde o norte do seu território para empreender ataques contra a UNITA. Também proveu soldados e armamentos às forças aliadas.⁵⁸ Como resposta este grupo realizou ataques retaliatórios contra a Namíbia, o que levou à NDF envolver-se diretamente no conflito, estabelecendo bases e operações dentro do território angolano e buscando suprimir um dos apoiadores do seu separatismo interno em Caprivi.

O apoio de aliados externos também visava assegurar garantias para a superação de desafios internos à integridade territorial. Em 2 de agosto de 1999, separatistas reunidos no *Caprivi Liberation Army* atacaram uma estação policial, uma base do exército e o escritório da *Namibian Broadcasting Corporation* (rede de TV estatal) em Katima Mulilo, maior cidade de Caprivi. O governo declarou estado de emergência na região e capturou centenas de suspeitos de colaboração. O líder do movimento, ex-liderança do DTA de Caprivi, Mishake Muyongo, fugiu para Botsuana e Dinamarca. Outros tantos habitantes da região rumaram à Botsuana. O apoio militar contra a ameaça interna foi garantido pelos aliados regionais Zimbábue e, em menor escala, Zâmbia. Finalmente, em março de 1999, Nujoma visitou Gaborone e acordou junto ao Presidente Mogae a garantia de status de refugiados aos líderes separatistas, desde que transferidos a um terceiro país, o que foi implementado por Botsuana.

57 Assim como no caso da participação de Angola e Zimbábue, a atuação da Namíbia na Segunda Guerra do Congo foi relativamente compensada (em menor escala) com negociações financeiras. No caso da Namíbia poucos são os indicadores, mas sabe-se que houve uma *joint venture* entre uma companhia namibiana *August 26* (com participação majoritária do Ministério da Defesa), a COMIEX e uma empresa norte-americana (UN 2001). Em 2001, Namíbia já começava a retirar suas tropas. As ações na RDC foram criticadas internamente, principalmente pela ausência de qualquer consulta por parte de Nujoma ao seu Gabinete (Bauer and Taylor 2005, 218).

58 A aliança esteve relacionada às raízes revolucionárias dos partidos governantes, ao apoio do MPLA ao movimento da SWAPO, ao alinhamento étnico da elite Kwanyama em ambos os países, e à existência de uma consciência de classe entre trabalhadores angolanos que trabalharam nas minas namibianas durante o domínio sul-africano (Matanga 2002, 142).

Tanto a participação no conflito da RDC e quanto o suporte político à Mugabe resultaram em fortes críticas internas em relação à autonomia presidencial para a tomada de decisão em política externa. A situação criou pressões adicionais para o presidente que estava por vir.

Elites e política externa regional em Pohamba (2005-2010)

Hifkepunye Pohamba assumiu uma abordagem diferenciada na decisão em política externa. Com um perfil mais reservado e de certa hesitação, o novo presidente consultava regularmente o MFA para aconselhamentos e preferia o consenso no Gabinete antes de definir-se por um assunto de maior importância na política externa. Contribuiu para esta abordagem o comando de Marco Hausiku no Ministério. Ele e Pohamba preferiam agir sem grandes pronunciamentos sobre os assuntos externos, o que lhes resultaram críticas pela falta de publicização e comunicação. O sucessor no Ministério, Utoni Nujoma, procurou restaurar a imagem institucional e incrementar visitas bilaterais na Ásia, Europa e região (Mushelenga 2014, 71). O posicionamento em política externa foi semelhante ao do período de Sam Nujoma e a manteve-se a política híbrida solidarista com traços liberais.

Ao passo que as pressões de grupos sociais ameaçadores (separatismo) e externas se reduziram (exceto pela contínua dependência econômica frente à África do Sul), a segurança da elite definidora de política externa tornou-se mais afetada pelas pressões de elites opositoras. Os desafios de grupos conservadores internos e críticas fortes ao insulamento da presidência nas decisões de política externa durante Nujoma e nos primeiros anos da presidência de Pohamba pressionaram para a mudança. Havia necessidade de se estabelecer um novo diálogo na composição da política externa e maior transparência. O perfil de Pohamba contribuiu para o estabelecimento de processos de inclusão e democratização na política externa. Este envolveu, por um lado, a inclusão da oposição no processo de definição da política externa, sob a forma de consultas eventuais e na participação em eventos regionais de relevância.⁵⁹

A postura externa em relação ao *status quo* permaneceu praticamente inalterada durante a presidência de Pohamba. O alinhamento passivo à ordem social regional manteve-se presente. Em 2005 o Tribunal da

59 Por exemplo, o presidente incluiu em sua delegação para a cerimônia de posse do presidente Guebuza de Moçambique o líder da oposição no parlamento, Ben Ulenga. Além disso, o presidente possibilitou a renovação do pensamento em política externa mediante regulares consulta a jovens analistas do Ministério de Relações Exteriores (Mushelenga 2008, 211–212).

SADC tornou-se operacional em Windhoek e representou a credibilidade e o comprometimento do país com o *rule of law* e a garantia de direitos às sociedades da África Austral. Segundo Melber, Pohamba ressaltou que “[...] o Estado de direito é um dos pilares de um sistema de governança global que busca respeitar e garantir os direitos humanos, a democracia e a justiça.” (Melber 2014, 444). Não obstante, o princípio da solidariedade política manteve prioridade na política externa do país. O conflito entre o governo do Zimbábue e a decisão do tribunal a favor de um fazendeiro do país que apelou a corte contra a apropriação de terras pelo governo levou a um impasse regional (Murungi and Gallinetti 2004, 130–131). Assim, o Tribunal teve suas atividades suspensas com a reunião de cúpula da SADC em Windhoek em 16-17 de agosto de 2010 e um novo protocolo passou a ser negociado, visando à transformação de seu escopo para limitar-se a julgar disputas entre Estados membros e não mais indivíduos (Melber 2014, 444–446). A prioridade dos direitos civis e políticos não pareceu assim tão prioritária.

Pohamba manteve a postura externa de defesa da soberania dos países africanos, mesmo frente à justificativa da proteção aos direitos humanos. O princípio da solidariedade pan-africana e respeito à soberania já estava presente na Cúpula da UA em Sirte, em 3 de julho de 2009, quando a Namíbia estava entre os países que apoiaram a revogação da ordem de extradição da Corte Penal Internacional para o presidente do Sudão Omar Al-Bashir. O Ministro de Relações Exteriores Marco Hausiki afirmou na ocasião que Al-Bashir seria um convidado bem-vindo à Namíbia (Melber 2014, 443). Posição mais firme em relação a esta questão por ser percebida na condenação dos ataques da OTAN à Líbia, seguindo a resolução 1973 de 2011 do CSNU. O presidente manteve suporte à resolução do Conselho de Paz da União Africana que sustentou que “[...] qualquer invasão estrangeira nos assuntos internos de qualquer Estado Africano [deveria ser] condenada e rejeitada fortemente.” (Kisting 2011, on-line). O discurso proferido pelo presidente Pohamba na 66th Sessão da Assembleia Geral da ONU em 23 de setembro de 2011 foi um marco desse posicionamento.

O Governo da Namíbia reconhece a legitimidade de demandas pacíficas por mudanças democráticas em países irmãos como a Tunísia e o Egito. É de suma importância que as demandas por mudanças democráticas sejam conduzidas e apropriadas localmente, e não usadas como pretexto por potências estrangeiras para minar o princípio fundamental da soberania e não intervenção nos assuntos internos de Estados independentes. Este princípio fundamental constitui a essência nuclear das Nações Unidas. Para manter sua legitimidade única e credibilidade universal aos olhos da vasta maioria da humanidade, as Nações Unidas devem respeitar e defender este

princípio. As Nações Unidas, que apoiaram a descolonização da África, não devem ser vistas como revertendo ou comprometendo este princípio pela abertura do continente a novas ameaças de forças externas. Nunca na história da Organização das Nações Unidas a santidade do princípio da não intervenção foi tão comprometida como o temos testemunhado recentemente na Líbia. A intervenção na Líbia por membros poderosos do Conselho de Segurança das Nações Unidas representa um perigo mortal para a segurança dos países fracos. A intervenção militar na Líbia por forças estrangeiras deve lembrar a África da infame Conferência de Berlim de 1884/1885 quando a África foi talhada por potências imperiais. (Pohamba 2011,on-line).

O ímpeto de ação no sistema, na atualidade, mantém a prioridade de buscar alternativas diplomáticas, econômicas e institucionais para reformar a ordem vigente dentro das possibilidades existentes. A tentativa de reforçar o papel distributivo da SADC permanece e a Namíbia é reticente com relação à capacidade da África do Sul distribuir e não concentrar desenvolvimento na região (Alfredo Tjiurimo Hengari, 2013, entrevista). Ademais, a atual parceria com a China faz parte de um escopo de ação em prol da cooperação sul-sul com Brasil, Cuba e Índia, como forma alternativa de solidariedade para a promoção do desenvolvimento e a transferência de tecnologia (Mushelenga 2014, 67). O Brasil, por exemplo, tem auxiliado no processo de construção das capacidades estatais namibianas estabelecendo cooperação entre as forças navais e possibilitando a estruturação da Marinha no país (MRE 2011; Abdenur and Neto 2014, 227).

Em suma, entre 1990 e 2005, a alta legitimidade do Estado namibiano no pós-independência e o crescimento econômico inicial foram combinados com o predomínio assegurado da SWAPO no poder, valendo-se da liderança simbólica de Sam Nujoma. O legado da ONU para a independência do país levou-o a uma postura de respeito à prioridade dos direitos liberais. Por outro lado, a solidariedade revolucionária do movimento de libertação incentivou uma política externa que lutasse pela garantia da soberania empírica dos Estados e a segurança regional. Embora com capacidades coercitivas reduzidas a prioridade imediata de promoção da integridade regional e da segurança coletiva foi adotada como tentativa de superar os desafios vindos de grupos separatistas e de forças externas (disputas fronteiriças e instabilidades securitárias). No período de Pohamba, houve a continuidade da estabilidade do Estado, agora superados os desafios securitários e territoriais, e a manutenção do projeto político parte liberal, parte revisionista, da SWAPO. As instabilidades externas agora reduzidas, exceto pela contínua ameaça econômica da dependência em relação à África do Sul, foram combinadas com o aumento das pressões internas para a

EDPE. A necessidade de ação externa tornou-se diminuída e as ações se restringiram a meios econômicos e institucionais.

Conclusão

A análise fundou-se no modelo explicativo que percebe no projeto externo e na segurança das elites definidoras de política externa os principais incentivos para a posição e o ímpeto em relação à ordem sistêmica regional. Esse processo focado na vontade e habilidade das EDPE deve ser compreendido à luz do processo de construção do Estado, mais especificamente as capacidades disponíveis e as relações Estado-sociedade que definem os interesses e as capacidades de ação das EDPE. O texto foi dividido em duas grandes partes. A primeira avaliou as origens do processo de construção do Estado e da política externa regional no período que antecedeu à independência. Observou-se que a perda de legitimidade interna e externa do Estado colonial ocorreu de forma concomitante à ascensão do movimento de libertação da SWAPO, que articulava a credibilidade regional e internacional, devido à solidariedade no primeiro campo e ao respeito às instituições globais no último. Esta característica foi determinante para a política externa no pós-independência, avaliada na segunda parte do texto. A política externa regional namibiana angariou a renovada credibilidade do Estado e do governo (SWAPO) e, embora com constrangimentos em capacidades coercitivas e de capital, conseguiu empreender uma política externa revisionista em relação à ordem regional estabelecida e relativamente impetuosa, inclusive utilizando meios militares, para solucionar problemas próprios e de seus aliados.

A política externa da Namíbia foi, portanto, essencialmente influenciada pelo histórico da luta pela independência. Por um lado, o domínio da SWAPO na política doméstica após 1990 direcionou a política externa para a acomodação a princípios da ordem regional liberal, posto que a independência da Namíbia e a sua própria Constituição nacional foram frutos da ordem liberal global. Por outro lado, a solidariedade revolucionária regional demonstrou que a SWAPO estava comprometida em lutar por uma ordem mais distributiva e alinhada a uma concepção desenvolvimentista. As pressões internas (separatismo) e externas (ameaças à integridade territorial e instabilidades nos países vizinhos) incentivaram o uso das capacidades do Estado na ação externa, inclusive com a força militar. A posterior redução das pressões internas e externas afiançou a limitação do ímpeto de ação regional aos instrumentos econômicos e institucionais.

Embora teorias das Relações Internacionais ressaltem o impacto

sistêmico diminuto de países com reduzidas capacidades agregadas, não explicam por que estes Estados adotam muitas vezes atitudes revisionistas em relação à ordem sistêmica e empregam grande ímpeto na sua execução (rompem com a tendência ao *bandwagoning*) (Mearsheimer 2001, 209–210). Isso, porque ignoram aspectos relevantes de sua política externa. A tese sustentada é que as características e interesses da elite definidora de política externa afetarão diretamente na sua posição em relação à ordem sistêmica e que a segurança desta elite no poder (capacidades disponíveis frente a pressões domésticas e externas) impactará nas suas possibilidades de execução desses interesses. O caso da Namíbia exemplifica como países pequenos e com poder sistêmico reduzido podem valer-se da capacidade transformadora e extrativa de seu Estado (alta legitimidade) para agir externamente de forma revisionista e sustentável, ainda que com impacto limitado.

REFERÊNCIAS

- Abdenur, Adriana Erthal, and Danilo Marcondes de Souza Neto. 2014. “O Atlântico Sul E a Cooperação Em Defesa Entre O Brasil E a África.” In *O Brasil E a Segurança No Seu Entorno Estratégico: América Do Sul E Atlântico Sul* edited by Reginaldo Mattar Nasser and Rodrigo Fracalossi de Moraes, 215–238. Brasília: IPEA.
- Bauer, Gretchen, and Scott D. Taylor. 2005. *Politics in Southern Africa: State and Society in Transition*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Bösl, Anton. 2014. “Namibia’s Foreign Relations in a Changing World – An Appraisal.” In *Namibia’s Foreign Relations: Historic Contexts, Current Dimensions, and Perspectives for the 21st Century*, edited by Anton Bösl, André du Pisani, and Dennis U Zaire, 3–26. Windhoek: Macmillan Education Namibia.
- Braveboy-Wagner, Jacqueline Anne, and Michael T. Snarr. 2003. “Assessing Current Conceptual and Empirical Approaches.” In *The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks*, edited by Jacqueline Anne Braveboy-Wagner, 13–30. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Brown, Susan. 1995. “Diplomacy by Other Means - SWAPO’s Liberation War.” In *Namibia’s Liberation Struggle: The Two-Edged Sword*, edited by Colin Leys and John S. Saul, 19–39. London: James Currey.
- Castellano da Silva, Igor. 2012. *Congo, a Guerra Mundial Africana: Conflitos Armados, Construção Do Estado E Alternativas Para a Paz*. Porto Ale-

- gre: Leitura XXI/Cebrafrica /UFRGS.
- . 2015a. “Política Externa Na África Austral: Causas Das Mudanças Nos Padrões de Cooperação-Conflito (1975-2010).” Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- . 2015b. “Política Externa Regional de Angola: Mudanças Frente à Ordem Sistêmica (1975-2010).” *Austral: Revista Brasileira de Estratégia E Relações Internacionais* 4 (7): 139–172.
- Davies, J. E. 2007. *Constructive Engagement? Chester Crocker & American Policy in South Africa, Namibia & Angola, 1981–1988*. Ohio: Ohio University Press.
- Erasmus, Gerhard. 2000. “The Constitution: Its Impact on Namibian Statehood and Politics.” In *State, Society and Democracy: A Reader in Namibian Politics*, edited by Christiaan Keulder, 77–107. Windhoek.
- Gibb, Richard, and Karen Treasure. 2011. “SACU at Centenary: Theory and Practice of Democratising Regionalism.” *South African Journal of International Affairs* 18 (1) (April): 1–21. doi:10.1080/10220461.2011.564805. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10220461.2011.564805>.
- Grotpeter, John J. 1994. *Historical Dictionary of Namibia*. Lanham, MD: Scarecrow Press.
- IISS. 2010. *The Military Balance 2010*. London: Routledge.
- Jackson, Robert H. 1990. *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge Studies in International Relations.
- Jackson, Robert H., and Carl G. Rosberg. 1982. “Why Africa’s Weak States Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood.” *World Politics* 35 (01) (June 13): 1–24. doi:10.2307/2010277.
- Jaster, Robert S. 1985. *South Africa in Namibia: The Botha Strategy*. Washington: University Press of America.
- Kisting, Denver. 2011. “Pohamba Slams Libya Strikes.” *The Namibian*, March 22. http://www.namibian.com.na/indexx.php?archive_id=77541&page_type=archive_story_detail&page=3129.
- Matanga, Frank Khachina. 2002. “Towards and Understanding of the Foreign Policy of a New State: The Case of Namibia.” In *Globalization and Emerging Trends in African States’ Foreign Policy-Making Process: A Comparative Perspective of Southern Africa*, edited by Korwa Gombe Adar and Rok Ajulu, 135–152. Burlington, VT: Ashgate.
- Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: WW Norton.

- Melber, Henning. 2014. "Namibia: Global Governance Matters." In *Namibia's Foreign Relations: Historic Contexts, Current Dimensions, and Perspectives for the 21st Century*, edited by Anton Bösl, André du Pisani, and Dennis U Zaire, 435–449. Windhoek: Macmillan Education Namibia.
- Moon, Bruce E. 1985. "Consensus or Compliance? Change and External Dependence." *International Organization* 39 (2): 297–329.
- Moon, Bruce E. 1983. "Foreign Policy of a Dependent State." *International Studies Quarterly* 27 (3) (September): 315–340.
- MRE. 2011. "Balanço de Política Externa (2003-2010)." Brasília: Ministério das Relações Exteriores do Brasil.
- Murungi, Lucyline Nkatha, and Jacqui Gallinetti. 2004. "O Papel Das Cortes Sub-Regionais No Sistema Africano de Direitos Humanos." *SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos* 1 (1) (January): 121–147.
- Mushelenga, Peysa. 2008. *Foreign Policy-Making in Namibia: The Dynamics of the Smallness of a State*. Pretoria: University of South Africa.
- . 2014. "Principles and Principals of Namibia's Foreign Relations." In *Namibia's Foreign Relations: Historic Contexts, Current Dimensions, and Perspectives for the 21st Century*, edited by Anton Bösl, André du Pisani, and Dennis U Zaire, 59–80. Windhoek: Macmillan Education Namibia.
- NAMIBIA. 1990. *The Constitution of The Republic of Namibia*. Namibia.
- Nhema, Alfred. 2002. *Democracy in Zimbabwe: From Liberation to Liberalization*. Harare: University of Zimbabwe.
- Pisani, André Du. 1985. *SWA/Namibia: The Politics of Continuity and Change*. Johannesburg: Jonathan Ball.
- Pisani, André du. 2014. "Namibia and China: Profile and Appraisal of a Relationship." In *Namibia's Foreign Relations: Historic Contexts, Current Dimensions, and Perspectives for the 21st Century*, edited by Anton Bösl, André du Pisani, and Dennis U Zaire, 111–34. Windhoek: Macmillan Education Namibia.
- Pohamba, Hifikepunye. 2011. "President Pohamba Addresses the 66th Session of the United Nations General Assembly." *Namibia High Commission London*. <http://www.namibiahc.org.uk/president-pohamba-addresses-the-66-th-session-of-the-united-nations-general-assembly.php>.
- Saul, John S., and Colin Leys. 1995. "SWAPO: The Politics of Exile." In *Namibia's Liberation Struggle: The Two-Edged Sword*, edited by Colin Leys and John S. Saul, 40–65. London: James Currey.

- Saunders, Chris. 2014. "Namibian Diplomacy before Independence." In *Namibia's Foreign Relations: Historic Contexts, Current Dimensions, and Perspectives for the 21st Century*, edited by Anton Bösl, André du Pisani, and Dennis U Zaire, 27–36. Windhoek: Macmillan Education Namibia.
- Schoeman, Stanley, and Elna Schoeman. 1997. Namibia.
- UN. 2001. "S/2001/1072. Letter Dated 10 November 2001 from the Secretary-General to the President of the Security Council. Addendum to the Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Rep." New York: United Nations, 13 November.
- USA. 2015. "AGOA: General Country Eligibility Provisions." *International Trade Administration*. <http://trade.gov/agoa/eligibility/index.asp>.
- Vale, Peter. 1990. "The Botha Doctrine: Apartheid, Southern Africa and the West." In *Exporting Apartheid: Foreign Policies in Southern Africa, 1978-1988*, edited by Stephen Chan, 170–178. London: Macmillan Publishers.
- WB. 2013. "World Development Indicators." *World Data Bank*. <http://datatabank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>.
- WTM. 2015. "Trade Map: Trade Statistics for International Business Development." *World Trade Map*. <http://www.trademap.org/Index.aspx>.
- Zaire, Dennis U. 2014. "Namibia and the United Nations until 1990." In *Namibia's Foreign Relations: Historic Contexts, Current Dimensions, and Perspectives for the 21st Century*, edited by Anton Bösl, André du Pisani, and Dennis U Zaire, 37–50. Windhoek: Macmillan Education Namibia.

RESUMO

O artigo aborda a política externa da Namíbia para a África Austral com foco no período 1990-2010 e avalia a sua posição frente à ordem do sistema regional e as explicações para esse comportamento, vinculadas ao processo de construção do Estado e aos interesses e à segurança das elites definidoras de política externa.

PALAVRAS-CHAVE

Namíbia, Política Externa, África Austral.

Recebido em 23 de novembro de 2015.

Aprovado em 29 de abril de 2016.

A INTEGRAÇÃO SECURITÁRIA NA ÁFRICA AUSTRAL: A SADC E O OPDS¹

Nathaly Xavier Schutz²

Considerações iniciais

Os processos de integração no Continente Africano obedecem a uma lógica bastante particular, fruto do contexto histórico e sócio-político no qual foram criados. As temáticas de segurança e construção do Estado estão presentes em grande parte desses processos, especialmente no caso da África Austral. A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) é um dos casos mais emblemáticos quando se fala em integração securitária na África, tendo em vista sua própria origem, assentada na necessidade dos países da região de fazer frente ao regime do *apartheid* na África do Sul.

Assim como em outras temáticas, as teorias tradicionais de segurança nem sempre são adequadas para compreender os casos africanos. De toda forma, a abordagem dos complexos regionais de segurança, de Buzan e Weaver, fornece alguns elementos úteis para a análise do caso da África Austral e da SADC em especial.

Complexo regional de segurança é definido, por Buzan e Waever (2003, 44), como

[...] um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização, dessecuritização, ou ambos são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos isoladamente. (Tradução nossa).³

1 O presente artigo é uma adaptação de alguns capítulos da Tese de Doutorado da autora.

2 Universidade Federal do Pampa, Santana do Livramento, Rio Grande do Sul, Brasil. Email: nathalyschutz@unipampa.edu.br

3 [...] a set of units whose major processes of securitization, desecuritization, or both are so interlinked that their security problems cannot reasonably be analyzed or resolved apart from one another."

Dentro deste conceito mais amplo, Buzan e Weaver (2003) fazem uma distinção entre dois grandes tipos de complexos regionais de segurança: o *standard*, mais próximo de modelo Westphaliano, no qual há um ou mais poderes regionais e uma agenda securitária predominante e comum; e o centrado, no qual um poder, regional ou global, domina a agenda de segurança. Interessa-nos, em especial, o complexo regional de segurança *standard*, por ser o que se aplica à África Austral.

Os complexos regionais de segurança *standard*, no que tange aos padrões de amizade/inimizade, podem ser formações conflituosas, regimes de segurança ou comunidades de segurança. O principal aspecto de segurança, nesses casos, é a relação entre os poderes regionais dentro da região. As formações conflituosas são um padrão de interdependência de segurança determinado pela ameaça de guerra e expectativa do uso de violência. Já os regimes de segurança são um padrão de interdependência de segurança ainda determinado pela ameaça e expectativa do uso de violência, mas restritos por um conjunto de normas de conduta.

Por sua vez, a comunidade de segurança é definida por Buzan e Waever (2003), como um padrão de interdependência de segurança, no qual as unidades não planejam o uso de força nas suas relações. Laakso (2005) descreve a comunidade de segurança como um grupo de Estados entre os quais a guerra torna-se inconcebível e os Estados compartilham o entendimento de que a força não deve ser usada para resolver disputas entre eles. Há, assim, a possibilidade de disputas, mas a capacidade de resolvê-las de maneira pacífica é essencial.

O objetivo desse artigo, assim, é verificar a existência ou a possibilidade de constituição de uma comunidade de segurança na África Austral, tendo como centro a SADC. Parte-se do pressuposto de que há uma ligação histórica entre os países da região que mobilizou o início do processo de integração, qual seja, a contenção do regime do *apartheid* na África do Sul. Entende-se, assim, que existe um compartilhamento de valores e que o fim do *apartheid* leva, também, a um redimensionamento dos padrões de relacionamento na região, evidenciando uma evolução positiva no âmbito securitário que demonstra a transição de uma formação conflituosa para um regime de segurança. Nesse sentido, a SADC e o OPDS apresentam como principal foro no tratamento das questões de segurança na África Austral.

A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC)

A Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África

Austral (SADCC⁴) que, alguns anos mais tarde, viria a se tornar a SADC, tem uma origem histórica bastante significativa e foi antecedida por uma série de organizações que culminaram com a criação dos Estados da Linha de Frente. O contexto do *apartheid* na África do Sul determinou, em grande medida, a atuação externa dos outros países da região e motivou a união desses países em torno de organizações que visassem a coordenação de políticas contra o regime de segregação racial e de apoio aos movimentos de libertação nacional.

Em 1975, os Chefes de Estado de Botsuana, Tanzânia, Zâmbia e Moçambique criam os Estados da Linha de Frente (FLS). Os FLS nascem como um fórum de cooperação entre os Estados, sem ser uma instituição formal, com o objetivo de coordenar políticas em apoio aos movimentos de libertação nacional e reduzir a dependência dos países da região em relação à África do Sul.

Com a independência de Moçambique, Angola e Zimbábue, os Estados da Linha de Frente perceberam a necessidade de tratar, também, das questões econômicas na região. Em 1979, o Presidente da Tanzânia, Julius Nyerere, convoca uma reunião consultiva na cidade de Arusha, Tanzânia. Na ocasião, os membros dos FLS reuniram-se para debater a possibilidade de uma aliança econômica entre eles.

Em abril de 1980, a SADCC é formalmente criada, através do Protocolo de Lusaka. Enquanto os Estados da Linha de Frente coordenavam esforços para apoiar os movimentos de libertação nacional e resistir às agressões da África do Sul, a SADCC tentava reduzir a dependência econômica desses países em relação à Pretória (Murapa 2002). É importante deixar claro, assim, que a organização dos Estados da Linha de Frente não foi transformada na SADCC, as duas continuaram coexistindo.

O momento histórico no qual a SADCC é criada, bem como o histórico de organizações que a antecede, torna bastante clara a existência de uma trajetória de cooperação política-securitária que antecede a cooperação econômica. Nas palavras de Murapa (2002, 158):

Assim, a SADCC nasceu das experiências positivas de íntima cooperação entre governos e povos da África Austral em sua luta contra a resistência colonial e as políticas do *apartheid* na região. Fortes laços de solidariedade surgiram de um sentimento de propósito comum e ação conjunta contra o colonialismo e o racismo.

Segundo Swart e Plessis (2004), a década de 90 é um período de mudança para o processo de integração na África Austral. Como é sabido, o

4 Do inglês, Southern Africa Development Coordination Conference.

início dos anos 90 foi palco de mudanças em todo o sistema internacional, com o fim da Guerra Fria e a dissolução da União Soviética. Na África, em específico, concretizou-se o fim da batalha anticolonial e a abolição do regime do *apartheid* na África do Sul. Os problemas políticos e de segurança, desta forma, alteram-se, e surge uma oportunidade para maior colaboração regional nessas áreas.

É nesse contexto de mudança e novas possibilidades que, em 1992, os Chefes de Estado da SADCC assinam a Declaração e o Tratado de Criação da Comunidade para Desenvolvimento da África Austral, a SADC, conhecida como declaração de Windhoek, cidade da Namíbia onde ocorreu o encontro. Nesse momento, passam a fazer parte da SADC, Angola, Botsuana, Lesoto, Malaui, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

Em agosto de 1994, a África do Sul, após o fim do regime do *apartheid* e a vitória eleitoral do Congresso Nacional Africano, ingressa na SADC. Quatro anos mais tarde, durante o encontro de Blantyre, são admitidos a República Democrática do Congo e Seychelles. Em 1995, havia ingressado Ilhas Maurício. O último membro a ingressar na SADC foi Madagascar, na Cúpula do Jubileu de Prata da SADC, em 2005.

Mapa 1 - SADC



O Órgão de Cooperação em Política, Defesa e Segurança (OPDS)

A SADC, como já tratado anteriormente, não se restringe a um processo de integração puramente econômico. A vocação para tratar dos temas políticos e de segurança está presente na origem da aproximação entre os países da África Austral, traduzida nas diversas organizações criadas com o intuito de apoiar os movimentos de libertação nacional nas colônias e fazer frente ao regime do *apartheid* na África do Sul.

Na evolução natural da aproximação dos países e da maior institucionalização do processo de integração que ocorre com a transformação da SADCC em SADC, a necessidade de criar um órgão específico para tratar das questões de política e segurança fica ainda mais evidente. É nesse contexto que é criado o Órgão para Cooperação em Política, Defesa e Segurança (OPDS).

Segundo Willians (2004), até a criação do OPDS, as questões de segurança nos países da SADC podem ser compreendidas como operacionalizadas em três níveis. O primeiro nível correspondia aos próprios encontros dos Estados da Linha de Frente: os líderes da região reuniam-se para solucionar crises e encontrar a melhor forma de fazer essa gestão de problemas de segurança coletivamente. Esse era o padrão adotado, principalmente, antes da criação da SADCC, ainda na década de 70.

O segundo nível de operacionalização era o Comitê de Segurança e Defesa Interestatal (ISDSC), criado no âmbito dos Estados da Linha de Frente e, mais tarde, incorporado à SADCC. Durante os anos 80 e início dos 90, segundo o autor, o ISDSC coordenou as atividades de defesa dos países da região. O Comitê era composto por três subcomitês primários – defesa, policiamento e segurança pública – que, por sua vez, eram divididos em setores de análise especializada. O terceiro nível deu-se com a formalização do OPDS, em 1996.

A necessidade de criar um órgão de defesa e segurança na SADC, segundo Malan (1998), ficou mais evidente em 1994, quando os Estados da Linha de Frente decidem encerrar as atividades da organização de forma independente e passar a ser o braço político-securitário da SADC. Além disso, o Workshop da SADC em Democracia, Paz e Segurança, realizado em julho de 1994, recomendou que a Organização se envolvesse, formalmente, na cooperação em aspectos de coordenação securitária, mediação de conflitos e cooperação militar.

No encontro seguinte dos Ministros de Relações Exteriores da SADC, em 1995, foi decidida a criação da Associação dos Estados da África

Austral (ASAS). A ASAS, segundo Cilliers (1999), deveria funcionar com uma estrutura independente da Secretaria da SADC e se reportaria diretamente à Cúpula dos Chefes de Estado e Governo da SADC.

A criação da ASAS, todavia, é adiada e acaba não se concretizando. Para Cilliers (1999), essa lentidão na criação da ASAS é fruto da posição do Presidente do Zimbábue, Robert Mugabe, que acreditava que deveria desempenhar, nessa nova organização, o mesmo papel de liderança que tinha nos Estados da Linha de Frente, o que contrariava o papel cada vez mais relevante da África do Sul. A instituição da ASAS, em específico, assim, não é mencionada no comunicado final da Cúpula de 1995, que menciona, apenas, a necessidade de criação do setor de Política, Defesa e Segurança e a concessão de mais tempo para que os Ministros de Relações Exteriores e de Defesa discutissem sobre a questão.

Dada essa percepção da necessária institucionalização do tratamento dos temas de política e segurança no âmbito da SADC, em janeiro de 1996 ocorre um encontro dos Ministros de Relações Exteriores, Defesa e Segurança da SADC, no qual ficou recomendado que os Chefes de Estado e/ou Governo criassem um órgão para tal finalidade. Na reunião da Cúpula da SADC de 1996, então, é criado o Órgão para Cooperação em Política, Defesa e Segurança.

O OPDS é criado com uma estrutura independente da SADC, sem a obrigação de se remeter à Cúpula ou a qualquer outro órgão da Comunidade. Essa dupla estrutura, com duas Cúpulas, compromete significativamente o funcionamento do OPDS, criando uma situação na qual as decisões são tomadas em duas instâncias, porém, sem hierarquia entre elas.

Esse problema é agravado pela polarização entre os Estados membros da SADC, representados por África do Sul e Zimbábue. Enquanto a África do Sul, na figura do seu Presidente Nelson Mandela, defendia que, baseado no texto do Tratado de Criação da SADC, não havia previsão da criação de nenhum órgão que pudesse atuar de maneira separada da Organização, o Zimbábue, representando por Robert Mugabe, como destaca Malan (1998), argumentava que não existia nenhum impedimento legal para o funcionamento do Órgão separadamente, e que isso seguiria o modelo do extinto FLS, de uma gestão mais flexível e informal.

É forçoso destacar que, além de uma discordância do ponto de vista técnico e jurídico, essa duas posições envolviam uma disputa pessoal entre Mandela e Mugabe que eram, respectivamente, à época, os Presidentes da Cúpula da SADC e da Cúpula do OPDS. O problema da estrutura independente do Órgão, bem como do confronto entre os dois Presidentes foi tratado na reunião da Cúpula da SADC do ano seguinte, sem nenhum

resultado prático. Tal fato, como lembra Malan (1998), repetiu-se em encontros seguintes. A questão só será solucionada com a reestruturação da SADC e o Protocolo de Defesa, Política e Segurança.

Na Cúpula de Blantyre, em 2001, é adotado o Protocolo de Cooperação em Política, Defesa e Segurança e decidida a formulação do Plano Indicativo Estratégico para o Órgão (SIPO⁵), que foi assinado em 2003. O Protocolo modifica a estrutura do Órgão e o incorpora a própria estrutura da SADC, encerrando a longa divergência representada pelas posições de África do Sul e Zimbábue. O OPDS funciona com uma base *troika*⁶ e o Presidente, agora, remete-se a Cúpula da SADC. Imediatamente abaixo da *troika*, passa a existir um Comitê Ministerial, composto pelos ministros da SADC das pastas de Relações Exteriores, Defesa e Segurança.

O Comitê Ministerial é subdividido em dois subcomitês: o Comitê de Diplomacia e Política Interestatal (ISPDC⁷), no qual trabalham os Ministros de Relações Exteriores; e o já existente Comitê de Segurança e Defesa Interestatal (ISDSC), englobando os Ministros de Defesa e Segurança. O ISPDC fica responsável por perseguir os objetivos do Órgão relativos à política e diplomacia, ao passo que o ISDSC mantém suas funções de políticas defesa e segurança, que já eram desempenhadas desde os Estados da Linha Frente⁸.

Os objetivos presentes no Protocolo, segundo Hammerstad (2004), contemplam tanto as questões tradicionais de segurança, quanto aspectos de segurança humanitária. Coexistem, assim, a preocupação com a soberania e a integridade territorial – representadas nas relações militares entre os Estados e na assinatura de um pacto de defesa mútua – e a defesa da proteção da população e da garantia de uma ambiente estável para a promoção do desenvolvimento socioeconômico, o que evidencia o reconhecimento da necessidade de solucionar problemas de segurança internos dos países.

Está presente no Protocolo (SADC 2001c), ainda, a jurisdição do Órgão, ou seja, as questões nas quais tem competência para atuar. No que tange aos conflitos interestatais, o OPDS deve intervir quando a disputa incluir: um conflito sobre fronteiras territoriais ou recursos naturais; um

5 Strategic Indicative Plan of the Organ.

6 Comitê composto por três membros.

7 Inter-State Politics and Diplomacy Committee.

8 Tanto o ISPDC quanto o ISDSC poderiam criar subestruturas para atuar em questões específicas dentro das suas áreas. O ISDSC, à época da reforma, já contava, segundo Isaksen e Tjønneland (2001), com uma série de subcomitês em sua estrutura, com uma atuação bastante expressiva do subcomitê de Defesa. Além disso, também estava submetido a sua estrutura, na área de segurança pública, o Comitê Regional de Coordenação de Chefes de Polícia da África Austral (SARPCCO).

conflito no qual uma agressão ou outra forma de força militar aconteceu ou está por acontecer; um conflito que ameace a paz e a segurança da região ou o território de um Estado membro que não é parte do conflito.

Em relação a conflitos intraestatais, o OPDS deve tentar resolver conflitos que envolvam: violência de larga escala entre setores da população ou entre o governo e setores da população, incluindo genocídio⁹, limpeza étnica e grande violação de direitos humanos; golpes militares ou outras ameaças à autoridade legítima de um Estado; guerra civil ou insurgência; um conflito que ameace a paz e a segurança da região ou de um território de outro Estado membro.

A ação do OPDS, portanto, restringe-se a algumas situações conflituosas; não são todos os conflitos, mesmo envolvendo Estados membros, que são passíveis de intervenção do Órgão. Além disso, não ficaram estabelecidos os métodos ou critérios para identificar e classificar os conflitos (ou ameaça de) nos casos previstos. A ideia de “ameaça à paz e a segurança da região”, por exemplo, é bastante ampla e permite interpretações mais restritas, que diminuiriam o número de possibilidades de intervenção, ou mais amplas, que poderiam incluir, em última instância, qualquer tipo de conflito.

A cooperação em matéria de defesa e segurança na SADC está passando por uma fase de transição. Uma parcela significativa dos problemas enfrentados após o fim do *apartheid* e da independência, representada pelos conflitos internos, foi solucionada, como o fim da guerra civil em Angola. Novas questões, todavia, emergem, como a estabilização política desses países, e coexistem com a permanência de algumas questões de segurança clássicas, que ainda não foram solucionadas. Essa união de problemas mais contemporâneos, que demandam novas estratégias de cooperação, aliados a existência, ainda, de problemas de segurança tradicionais dificulta o avanço da integração securitária da região, e a própria escolha por qual estratégia a ser seguida.

Um dos aspectos abordados pelo SIPO é a segurança estatal. Nesse âmbito, destaca-se a preocupação demonstrada com ameaças, tanto internas quanto externas, à soberania e aos interesses econômicos dos

9 Nos termos do artigo 2º da Convenção para Prevenção e Repressão do crime de Genocídio, de 1948, entende-se por genocídio qualquer dos seguintes atos, cometidos com a intenção de destruir no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, como tal: a) matar membros do grupo; b) causar lesão grave à integridade física ou mental de membros do grupo; c) submeter intencionalmente o grupo a condição de existência capazes de ocasionar-lhe a destruição física total ou parcial; d) adotar medidas destinadas a impedir os nascimentos no seio do grupo; e) efetuar a transferência forçada de crianças do grupo para outro grupo. Idêntica definição consta no Estatuto do Tribunal Penal Internacional.

países. São ressaltados, ainda, os avanços na cooperação entre os setores de inteligência, inclusive no âmbito bilateral. Entre os principais problemas elencados, evidencia-se, mais uma vez, a inter-relação entre questões de desenvolvimento socioeconômico, estabilidade política e segurança: efeitos negativos da globalização, como aumento da vulnerabilidade das fronteiras nacionais e aumento do tráfico de drogas e de pessoas; efeitos da pandemia de HIV/AIDS; recursos escassos; e segurança alimentar.

É importante notar que a questão do respeito à soberania e à integridade territorial está sempre norteando os princípios e objetivos da SADC, mesmo em documentos que não dizem respeito a aspectos de segurança. Essa preocupação é mais do que natural, se considerarmos que se tratam de países que foram invadidos e colonizados e que se tornaram independentes há pouquíssimo tempo. Deve restar claro, contudo, que tal postura não é um impeditivo para a cooperação em questões político-securitárias; a concessão de parte da soberania, não necessariamente, deve fazer parte do processo de integração, tampouco é um indicativo de seu sucesso.

Os avanços na integração securitária da África Austral

Os problemas de segurança na África, como destacam Buzan e Waever (2003), estão tanto no nível doméstico quanto nas relações entre os Estados. A origem desses problemas, contudo, são, majoritariamente, questões internas, como os fluxos de refugiados e as guerras civis; nesse sentido, os autores afirmam que a interação em termos de segurança, na região, dá-se, muito mais, pela fraqueza dos Estados do que pela força. Söderbaum (1998) compartilha a opinião dos autores, afirmando que a principal fonte de insegurança da África Austral são os conflitos domésticos.

A África Austral pode ser classificada como um complexo regional de segurança *standard*, com um poder regional central, a África do Sul, e uma organização regional definida¹⁰. Para Hammerstad (2004), sob uma perspectiva histórica, foram as hostilidades entre o regime do *apartheid* na África do Sul e os seus vizinhos a principal razão para a região ter se tornado um complexo regional de segurança. Inicialmente, como afirmam Buzan e Weaver (2003), a tensão entre o regime segregacionista da África do Sul e os países recém-independentes da região criou um complexo regional de segurança de formação conflituosa. Nesse sentido, a principal característica

¹⁰ Segundo Buzan e Waever (2003), é preciso ter cuidado ao relacionar as organizações regionais com os complexos regionais de segurança, já que nem sempre essas organizações correspondem a um complexo regional.

era a interferência mútua em assuntos domésticos polarizada entre a África do Sul e seus aliados, de um lado, e os Estados da Linha de Frente, do outro.

Com o fim do *apartheid* na África do Sul, a região evoluiu de uma formação conflituosa para um regime de segurança, evidenciado pela criação da SADC e incorporação da África do Sul. Os avanços, todavia, como enfatizam Buzan e Waever (2003), foram comprometidos por disputas, em especial entre Zimbábue e África do Sul, e pela estagnação do OPDS.

Para Hammerstad (2005), a SADC pode ser entendida como uma comunidade de segurança nascente, um estágio no qual começam a coordenar as suas ações e aumentar sua interação, com o intuito de aumentar a segurança e a confiança mútuas. Em alguns setores, inclusive, a Comunidade já apresenta características de uma comunidade de segurança ascendente, identificada pela construção de instituições regionais e pela redução da sensação de ameaça de um país em relação ao outro¹¹.

Como destaca Kelly (2007), todavia, deve-se ter cuidado ao utilizar as teorias de segurança e integração nos países em desenvolvimento, especialmente na África. A principal preocupação reside nos diferentes problemas e preocupações que os países africanos enfrentam. Nesse sentido, nem sempre o conceito de inimigo comum é o que vai pautar a aproximação dos países africanos em termos de segurança.

É útil, assim, remeter-se ao conceito de Job (1997) de ‘dilema de segurança interna’. Segundo o autor, alguns Estados enfrentam problemas internos, que ameaçam a estabilidade e a manutenção do governo em questão no poder; seriam os Estados classificados pelas teorias de segurança clássicas como fracos ou falidos. Nas palavras de Job (1997, 181):

O interesse fundamental daqueles que estão no poder nesses Estados é a sobrevivência do regime e a manutenção ou restabelecimento do status quo. Assim, no contexto internacional, a sua principal preocupação é assegurar os princípios de não interferência nos assuntos domésticos, manutenção da integridade territorial e fortalecimento da soberania. Instituições internacionais serão atrativas para eles tanto quanto estas instituições adotem essas normas e sejam capazes e estejam dispostas a se mobilizar em seu nome.¹²(Tradução nossa)

11 A última fase seria a comunidade de segurança madura, na qual o grau de confiança mútua é alta e a guerra se torna improvável.

12 The fundamental interest of those in power in these states is regime survival and maintenance of the status quo or restoration of the status quo ante. Thus, within their international context, their concern will be to shore up the principles of noninterference in domestic affairs, preservation of territorial integrity, and entrenchment of sovereignty. International institutions will be attractive to them to the extent that this institutions foster such norms and are capable and willing to mobilize on their behalf.

A atenção, assim, volta-se para os conflitos intraestatais em detrimento dos interestatais. Nesse sentido, Ayoob (2002, 35) afirma que o processo de descolonização e a subsequente necessidade de construção do Estado, em um ambiente muito mais vulnerável a ingerências externas do que aquele no qual se deu a construção dos Estados europeus, é o fator explicativo para grande parte dos conflitos nesses países. Os novos Estados, assim, “redefiniram a própria noção de dilema de segurança tornando-a, essencialmente, doméstica ao invés de um fenômeno interestatal (Tradução nossa)”¹³.

Muitos dos países africanos ainda enfrentam problemas de afirmação da soberania, especialmente do ponto de vista doméstico. Isso, como lembra Kelly (2007), torna as questões de segurança interna muito mais importantes que aquelas externas, fazendo as guerras interestatais muito raras nesses países. Tais países não teriam a intenção de conquistar o território dos seus vizinhos, ao contrário disso, querem cooperar para conter as ameaças internas, muito parecidas.

A região da África Austral, apesar de ter passado por um período de estabilização e resolução de conflitos durante a década de 90, com o fim da guerra civil em Moçambique e o encerramento do regime do *apartheid* na África do Sul, ainda apresenta focos de instabilidade e alguns conflitos bastante relevantes. A tabela 1 demonstra os conflitos existentes nos países da SADC que, atualmente, envolvem sete países: Angola, Botsuana, República Democrática do Congo, África do Sul, Suazilândia, Tanzânia e Zimbábue.

Segundo Ngubane (2004), as fontes de insegurança militar na região da África Austral, via de regra, não correspondem à ameaça tradicional, ou seja, um conflito militar entre dois ou mais países. Ao contrário disso, a insegurança deriva dos conflitos que foram concluídos e dos desafios de (re)construir a estabilidade e a segurança do Estado e de sua população. A afirmação do autor confirma-se com os dados da Tabela 1, já que a maioria dos conflitos existentes atualmente são internos e, em muitos dos casos, derivam dos confrontos originários durante o processo de descolonização e de independência, como é o caso de Angola e da República Democrática do Congo.

13 “redefined the very notion of security dilemma by making it primarily a domestic rather than an interstate phenomenon.”

Tabela 1: Conflitos na SADC (Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Conflict Barometer (2012).

País	Conflito	Partes	Início	Motivação	Intensidade*
Angola	Sim	FLEC; Governo	1975	separatismo; recursos	1
		UNITA; Governo	1975	poder central	3
		Angola; RDC	2009	território; recursos	1
Botsuana	Sim	Basarwa; Governo	1997	recursos	1
RDC	Sim	Congolese Rally for Democracy - Goma (ex-CD-G); Democratic Forces for the Liberation of Rwanda (FDLR); milícias Interahamwe; Governo	2004	controle recursos regional;	5
		Eny ele; Governo	2010	controle regional	1
		Congolese Liberation Movement (MLC); Rally for Congolese Democracy (RCD); Governo	1997	controle recursos regional;	4
		RDC; Ruanda	2002	recursos	3
		FDLR; Nyatura; Mayi-Mayi Cheka; Raia Mutomboki; FDC; APLCS; Mayi-Mayi Shetani; M23	2011	controle recursos regional;	4
Lesoto	Não	Milícia Hema; Milícia Lendu; May-Mayi; Governo	2004	controle recursos regional;	4
		Uganda; RDC (Lake Albert)	2007	território; recursos	2
		N. A	N. A	N. A	N. A
Madagascar	Não	N. A	N. A	N. A	N. A
Malawi	Não	N. A	N. A	N. A	N. A

País	Conflito	Partes	Início	Motivação	Intensidade*
Maurício	Não	N. A	N. A	N. A	N. A
Moçambique	Não	N. A	N. A	N. A	N. A
Namíbia	Não	N. A	N. A	N. A	N. A
Seychelles	Não	N. A	N. A	N. A	N. A
África do Sul	Sim	Suazilândia; África do Sul	1902	território	1
		IFP; ANC (KwaZulu-Natal) (1990)	1990	controle regional	3
Suazilândia	Sim	People's Democratic Movement (PUDEMO); Swaziland Youth Congress (SWAYOCO); Swaziland Federation of Trade Unions (SFTU); Governo	1998	poder central	3
		Suazilândia; África do Sul	1902	território	1
Tanzânia	Sim	Uamsho; Governo	2010	separatismo	3
		CUF/Zanzibar; Governo	1993	autonomia	3
Zâmbia	Não	N. A	N. A	N. A	N. A
Zimbábue	Sim	Movement for Democratic Change (MDC); Governo	2000	poder central	
* 1 - disputa; 2 - crise não violenta; 3 - crise violenta; 4 - guerra limitada; 5 - guerra					

Já do ponto de vista político, o grande desafio é a estabilidade do Estado e o controle político do seu território. Como lembra Ngubane (2004), em muitos dos casos, a fonte de insegurança deriva de percepção do Estado como centro de poder único e da conseqüente disputa, por diferentes atores, pelo controle do Estado, visto como única forma de garantir seus interesses. Essa situação é agravada e, muitas vezes, possibilitada pelo comércio ilegal de armamentos, que são originários dos conflitos passados, especialmente durante a Guerra Fria, quando os diferentes lados do conflito eram auxiliados e armados pelos EUA e pela URSS.

De um modo geral, à exceção da República Democrática do Congo¹⁴, pode-se agrupar os conflitos em dois grandes grupos. O primeiro grupo engloba os conflitos originados por algum tipo de demanda regional por maior participação e/ou representação política, que são os casos da Tanzânia com a região de Zanzibar, e da África do Sul com a região de KwaZulu. O segundo grupo envolve os países nos quais o conflito dá-se devido a algum tipo de restrição à participação política e/ou à perseguição da oposição, o que inclui Angola, com a antiga disputa UNITA e MPLA, Suazilândia, com a legislação restritiva de partidos políticos, e o Zimbábue, com os atos violentos contra o MDC.

Algumas características são comuns à maioria dos conflitos tratados o que, guardadas as peculiaridades de cada caso, permite traçar um padrão dos problemas de segurança e de institucionalização democrática enfrentados pela região da África Austral. A primeira característica dessas crises e/ou conflitos é a origem: a exceção de Angola¹⁵, todos têm raízes na década de 90, durante a reconfiguração do sistema internacional no pós-Guerra Fria. Durante o período da Guerra Fria, muitos conflitos e governos eram impulsionados e sustentados pelo fornecimento de recursos

14 O caso da República Democrática do Congo é uma exceção em vários aspectos. Primeiro, por não se tratar de um conflito exclusivamente intraestatal, já que envolve, claramente, Ruanda e Uganda. Segundo, as relações de conflito envolvem, também, a África Central. Terceiro, o conflito é de intensidade maior que os demais da região: enquanto os outros estão categorizados como crise violenta (intensidade 3), na República Democrática do Congo temos guerra (intensidades 4 e 5). A situação peculiar da RDC, desta forma, dificulta a sua análise conjunta com as demais crises da África Austral, já que a questão congoleza envolve países de fora da região e, em alguma medida, compromete a estabilidade da África subsaariana como um todo. Sendo assim, entende-se que considerar as possibilidades de avanço ou retrocesso do conflito apenas do ponto de vista da África Austral seria uma redução excessiva da análise; da mesma forma, considerar todas as demais regiões envolvidas transborda os objetivos desse trabalho.

15 Mesmo o conflito em Angola tendo suas origens em 1975, com a independência, ou ainda mais remotamente, na década de 60 com o início da luta de libertação, a década de 90 marca um novo período na guerra civil, com a influência da redução da presença das potências, EUA e URSS, e com a tentativa de paz de 1991.

econômicos e militares pelas duas grandes potências, Estados Unidos e União Soviética. O fim da Guerra Fria altera, significativamente, esse padrão de relacionamento. O enfraquecimento e sucessiva desintegração da URSS reduz drasticamente o envio de apoio aos países africanos; os EUA, por sua vez, já não tem mais tanto interesse na África, já que seu principal objetivo – conter a expansão do comunismo – supostamente tinha sido alcançado. Nesse novo contexto, muitos governos deixaram de receber apoio, seja dos EUA, seja da URSS, o que permitiu, em alguns casos, um avanço das forças de oposição.

Além do início do pós-Guerra Fria, a década de 90 também é marcada por outros dois aspectos de grande relevância: o fim do regime do *apartheid* na África do Sul e a adoção de reformas liberalizantes, econômicas e políticas, na África. As transformações na África do Sul tiveram um impacto não só doméstico, mas em toda a região da África Austral, como foi discutido ao longo do trabalho. A reinserção da África do Sul pós-apartheid, que teve como marco o ingresso do país na SADC, redimensionou as relações na África Austral. Como lembra Clapham (1996), a década de 90 apresenta um contexto de reformas em grande parte dos países africanos, que, fragilizados economicamente e sofrendo o impacto tanto do final da Guerra Fria e da suposta vitória dos regimes liberais quanto da emergência de uma opinião pública mais expressiva na África, são pressionados externamente a implantar regimes multipartidários.

Outra característica a ser destacada nessas crises é a concentração na questão da representação política e das eleições. O problema da representação política e da restrição de partidos, seja no seu funcionamento, seja na participação nas eleições não pode ser minimizado. É notório, contudo, que se trata de um passo adiante no processo de pacificação da região. Na grande maioria dos casos, a crise mais violenta, a guerra civil propriamente dita, já se encerrou e está se desenvolvendo uma fase posterior, de rearranjo das forças e representações políticas. Pode-se dizer, assim, que essas crises políticas integram a própria construção dos Estados africanos após a descolonização. Sem dúvida, os Estados africanos estão, ainda, no processo de estruturação das suas instituições; um período, notadamente, propício a disputas e conflitos. É nesse sentido que as organizações regionais podem cumprir papel determinante no auxílio a esses processos e no respaldo à implantação e à manutenção de instituições democráticas, com destaque para as missões de observação de eleições.

Ainda que não figure entre os países em conflito, Madagascar é um exemplo importante da atuação das organizações regionais em crises domésticas. A atuação da SADC em Madagascar foi significativa desde o início da crise: em 2009, uma série de protestos e manifestações ocorreram,

realizadas pelos apoiadores de Rajoelina, principal opositor do Presidente, Ravalomanana, quando o canal de televisão de propriedade de Rajoelina foi fechado pelo Governo. O que se seguiu foram repressões, mortes e a revolta de uma parte do exército. Ravalomanana, então, entrega o poder para uma junta militar, que passa o poder para Rajoelina, obrigando Ravalomanana a deixar o país.

O novo governo não é reconhecido internacionalmente e Madagascar é suspenso tanto da SADC quanto da União Africana. Inicialmente, a posição da SADC foi de defesa do restabelecimento do governo de Ravalomanana, inclusive através de declarações do OPDS¹⁶. Com a evolução da situação, a SADC muda de postura e indica o ex-presidente moçambicano, Joaquim Chissano, para mediar as negociações entre as diferentes forças políticas. A negociação culmina, consoante Cawthra (2010), com um acordo que estabeleceu quinze meses de transição, com um governo de coalizão. A realização de eleições em 2013, supervisionadas pela SADC, marca a retomada do caminho democrático pelo país, que passou por quatro anos de desestabilização política e econômica.

Ao contrário das outras operações desenvolvidas pela SADC antes das reformas de 2001, as Missões em Madagascar ocorreram com uma autorização prévia da Comunidade, em consonância com o previsto no Tratado e nos Protocolos. Reflexo disso é a ausência de questionamentos significativos sobre a legitimidade da operação.

Além disso, percebe-se uma maior unidade entre os países membros da SADC. Apesar de ocorrer a indicação de um chefe da Missão de determinado país, não há, pelo menos de maneira intensa e declarada como houve nas operações anteriores à reforma, uma divisão de posição entre os países em relação ao desenvolvimento da Missão. Evidentemente, em parte isso está relacionado ao próprio planejamento da operação e da legitimidade já mencionada anteriormente. Por outro lado, também é um indicativo da existência de uma visão conjunta dos Estados da SADC em relação à segurança e à estabilidade político-institucional, demonstrando um avanço importante em comparação à década de 90.

É evidente, assim, que se teve um avanço expressivo nas questões político-securitárias na região da África Austral. A melhora no contexto regional, embora ainda persistam conflitos e questões a serem solucionadas, coloca uma luz sobre a importância da principal organização regional nesse processo. O fortalecimento da SADC e, em especial, a institucionalização do OPDS foram fundamentais na evolução da cooperação securitária entre os

¹⁶ De acordo com Cawthra, cogitou-se, inclusive, uma intervenção através da SADCBRIG, posição defendida pela Suazilândia.

países, da mesma forma que se apresenta como principal foro de tratamento dessas questões.

Considerações finais

A África Austral passou por grandes mudanças desde o processo de descolonização até a última década. É notório que os problemas iniciais, oriundos da independização dos Estados e da construção das suas estruturas político-burocráticas, foram, em grande parte, resolvidos. Outras problemáticas, contudo, emergem do próprio desenvolvimento desses Estados.

Um dos aspectos tratados no SIPO relaciona-se com esses problemas mais recentes: a questão dos valores comuns e da construção do Estado na região. O SIPO (SADC 2003, 16) afirma que:

O fortalecimento de cultura e valores comuns existentes está no centro do palco de cooperação entre os Estados membros. Embora as fronteiras nacionais confirmem nacionalidade aos cidadãos, valores culturais transcendem fronteiras. **O processo de construção do Estado-nação está acontecendo em paralelo com o processo de construção da Comunidade da SADC [grifo nosso].**(Tradução nossa)¹⁷

Há, portanto, um reconhecimento desse processo concomitante de construção do Estado e do processo de integração regional. É de grande valia, assim, retomar a afirmação de que, no caso da África Austral, a participação em um processo de integração não é vista como uma perda de soberania, mas sim como um mecanismo de afirmação desta. Da mesma forma, não parece adequado que, para todos os processos de integração, a concessão de parte da soberania, ou seja, o grau de supranacionalidade, deva ser utilizado como indicador de sucesso da integração.

É forçoso mencionar a posição de uma parte da literatura que defende a ausência de construção de valores comuns entre os Estados da região e, portanto, o provável insucesso do processo de integração. Para Nathan (2004), por exemplo, um dos principais problemas que impede a criação de uma cooperação securitária efetiva entre os países da África Austral é a ausência de valores comuns entre os Estados membros. Já Hammerstad (2003), ao contrário, afirma que, apesar dos países da região se dividirem entre a visão tradicional de segurança e a perspectiva de

¹⁷ The strengthening of existing common values and culture is at the centre stage of cooperation among Member States. Whereas conventional borders confer nationality to citizens cultural values transcend boundaries. The process of building the nation-state is taking place in tandem with the process of building the SADC Community.

segurança humanitária, isso não indica a inexistência de valores comuns entre os líderes da África Austral. O histórico de luta pela independência e contra o colonialismo, e da mobilização contra o *apartheid*, à exceção da África do Sul, garantiria o compartilhamento de valores comuns.

O fator histórico, portanto, mais uma vez, permeia a construção do processo de integração na África Austral. A ideia de compartilhar valores comuns para a formação de uma cooperação securitária efetiva não necessariamente implica a identificação de um inimigo externo comum. Os valores compartilhados, no caso da África Austral, estão presentes na própria história e construção desses Estados, o que, por sua vez, também define as relações de segurança deste sistema sub-regional sul-africano.

Parece plausível, assim, concluir que a África Austral, e a SADC em específico, está em um processo de constituição de uma comunidade de segurança, ainda que embrionária. A consolidação da organização, bem como o fortalecimento e a ampliação da atuação do OPDS, indicam um caminho de manutenção da construção desses laços entre os Estados da região. Além disso, fortalecem a concepção de uma visão coletiva de segurança, de questões que devem ser tratadas orquestradamente, já que dizem respeito à região, e não apenas a determinados Estados, consagrando, assim, a SADC como principal foro não só de resolução de disputas, mas de formulação de políticas conjuntas.

REFERÊNCIAS

- Ayoob, Mohammed. 2002. "Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism.", *International Studies Review* 4 (3), December 2002.
- Buzan, Barry; Waever, Ole. 2003. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cilliers, Jakkie. 1999. "Building Security in Southern Africa: An Update on the Evolving Architecture", ISS Monograph Series (43), November 1999.
- Cawthra, Gavin. 2010. "The Role of SADC in Managing political crises and conflict – The Cases of Madagascar and Zimbabwe.", *Friedrich Ebert Stiftung, FES Peace and Security Series* (2).
- Clapham, Christopher. 1996. *Africa and the international system*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Conflict Barometer. 2012. *Report 2012*. Heidelberg Institute for International

Conflict Research, 2012.

- Hammerstad, Anne. 2005. "Domestic Threats, Regional Solutions? The Challenge of Security Integration in Southern Africa.", *Review of International Studies* 31.
- Job, Brian. 1997. "Matters of Multilateralism." In *Regional Orders: Building Security in a New World* edited by Lake, David; Morgan, Patrick (Eds.). Pennsylvania: Pennsylvania University Press.
- Kelly, Robert. 2007. "Security Theory in the "New Regionalism", *International Studies Review* 9.
- Laakso, Liisa. 2005. "Beyond the Notion of Security Community: what the role for the African regional organizations in peace and security?" *United Nations University, Research Paper* (52).
- Malan, Mark. 1998. "Regional Power Politics Under Cover of SADC – Running amok with a mythical Organ", *ISS, Occasional Paper* (35), October 1998.
- Murapa, Rukudzo. 2002. "A Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC): rumo à integração política e econômica.", *Impulso* (31), Setembro, 2002.
- Ngubane, Senzo. 2004. "Sources of Southern Africa Insecurity." In *Towards a Common Defence and Security Policy in the Southern African Development Community* edited by Solomon, Hussein (Ed.). Pretoria: AISA, 2004.
- Southern African Development Community. 2001c. *Protocol on Politics, Defence and Security*. Windhoek.
- . 2003. *Strategic Indicative Plan of the Organ*. Windhoek.
- Söderbaum, Fredrik. 1998. "The New Regionalism in Southern Africa.", *Politeia* 13 (3).
- Swart, Gerrie; Plessis, Anton du. 2004. "From Apartheid to Destabilisation to a Southern African Security Community." In *Towards a Common Defence and Security Policy in the Southern African Development Community* edited by Solomon, Hussein (Ed.). Pretoria: AISA.

RESUMO

Os problemas de segurança do Continente Africano são, em sua grande maioria, originários dos processos de colonização e descolonização ocorridos ao longo dos séculos XIX e XX. Na África Austral, em específico, o regime do *apartheid* da África do Sul marcou de maneira bastante expressiva a construção de uma identidade comum e a aproximação entre os demais países da região em torno dos temas de segurança. O objetivo desse trabalho é avaliar a evolução da SADC ao longo

dos anos 90 e 2000 no tocante aos aspectos securitários, visando analisar em que medida a organização contribuiu ou não para a resolução dos problemas políticos e de segurança da região, em especial nos momentos de crise. A análise será concentrada na criação e nas modificações do Órgão para a Cooperação em Política, Defesa e Segurança (OPDS) da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). A hipótese central do trabalho é de que a SADC, e o OPDS em específico, constituem a principal esfera de tratamento das questões securitárias da África Austral e, ao longo dos anos, contribuiu para evolução da resolução desses problemas. O trabalho irá utilizar a revisão bibliográfica e documental, adotando uma abordagem histórica, visando uma comparação temporal do caso em questão.

PALAVRAS-CHAVE

África; África Austral; integração; OPDS; SADC.

Recebido em 21 de outubro de 2015.

Aprovado em 29 de abril de 2016.

A INTEGRAÇÃO REGIONAL NA ÁFRICA OCIDENTAL (1960-2015): BALANÇO E PERSPECTIVAS

Mamadou Alpha Diallo¹

Refletir sobre África Ocidental é sempre uma satisfação, no entanto, o presente artigo tem um sabor a mais, porque em primeiro lugar marca o aniversário de quarenta anos (1975-2015) da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), em segundo lugar marca quinze anos (2001-2015) da União Africana (UA), mas também e não menos importante quinze anos de vida acadêmica, nossa no Brasil e principalmente porque marca um ponto de partida para a abertura de um novo espaço de diálogo, reflexões e trocas entre africanistas do Brasil e do Mundo, fruto de um longo período de dedicação em pesquisa, ensino e extensão do Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Dito isso, o presente artigo procura através de uma análise histórica dos processos de integração regional oeste africana, reafirmar o pioneirismo da região em termos de integração socioeconômica, política e cultural, mas também destacar a persistências das dificuldades e desafios da consolidação da unidade política na região principalmente depois da internalização das fronteiras coloniais. Fixou-se como objetivo entender porque, apesar dos enormes esforços e as diversas tentativas, o sonho pan-africanista de autonomia, união e desenvolvimento está ainda a quem do esperado? Parte-se da hipótese de que, as dificuldades são de natureza histórica (herança colonial) e estrutural ligada a difícil relação entre os processos internos de construção do Estado e a inserção do mesmo no Sistema Internacional dominado pelo imperialismo capitalista dos países coloniais e neocoloniais. Ou seja, a baixa velocidade em que andam os processos de integração econômica, política, sociocultural e principalmente a ausência de autonomia esta estreitamente atrelado aos processos de

¹ Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil. E-mail: mamadou.diallo@unila.edu.br

independência inacabada devido a fatores endógenos e exógenos.

Analise histórica

Depois de mais cinquenta anos de independência africana e quarenta anos de vida da principal Organização de integração regional oeste africana, a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) é importante fazer um balanço da evolução, realizações, dificuldades e perspectivas da Integração Regional Oeste africana. O objetivo desta seção é analisar o passado histórico das diferentes fases da integração regional africana a fim de mostrar que integração não é um fato novo na vida política da região oeste africana e muito menos no continente como um todo.

No entanto, se, no passado, apesar da falta de estruturas físicas e independência política, houve certa harmonização das ideias e atos levando à independência dos países da região na década de 1960, depois, assistiu-se a uma divergência entre elites que levou à criação de múltiplas organizações, inviáveis política, econômica e socioculturalmente. Isso favoreceu a implantação do imperialismo e do neocolonialismo tanto na região quanto no resto do continente, em detrimento da união para o desenvolvimento sociopolítico e cultural da região.

A ideia-mãe da integração africana vem dos movimentos nacionalistas em geral e especificamente do pan-africanismo, que, através da sua mobilização, primeiro no plano externo e depois no âmbito interno, serviu de base para reivindicar a independência política entre o início da década de 1960 e meados da década de 1970. Neste sentido, o pan-africanismo pode ser definido como sendo a expressão das aspirações dos descendentes dos povos africanos (Nkrumah 1963; Wade 2005). Ou seja, é um movimento criado pelos africanos da diáspora e transportado mais tarde pela elite africana da independência, tais como Kwamé Nkrumah, Leopold Sedar Senghor e Cheikh Anta Diop, do Senegal; Patrice Lumumba, do Congo; Jomo Kenyeta, do Quênia; Julius Nyerere, da Tanzânia, para citar somente alguns que se destacaram pela sua dedicação em prol do pan-africanismo e da construção da unidade africana, seja esta no plano regional ou continental.

Neste sentido o pan-africanismo pode ser definido, de maneira simplificada como sendo uma aspiração dos negros da África e da diáspora que se identificam culturalmente por seu pertencimento à civilização negra e africana, que busca sua força na resistência plurissecular dos negros à escravidão e à colonização. Conforme Wade (2005), é esta aspiração que se projeta na unidade política regional e continental sob a forma primeiramente

de integração regional e posteriormente dos Estados Unidos da África. Portanto, a origem da integração africana pode ser confundida com a do pan-africanismo, que nasceu no Caribe e na América do Norte (Estados Unidos e Canadá), no fim do século XIX, resultado de uma longa e violenta confrontação entre, de um lado, as autoridades e escravagistas e, do outro, negros livres e escravos.

Os atuais países da África Ocidental, como os do resto do continente, pensaram na união a fim de fazer frente tanto ao passado da escravatura e do colonialismo quanto à dominação do imperialismo e do neocolonialismo ocidental, além de fazer frente aos desafios do desenvolvimento, da emancipação sociopolítica e cultural de seus povos no mundo globalizado. É diante dos desafios e oportunidades que oferece a era da mundialização que se pensou na integração econômica, política e sociocultural na década de sessenta do século XX, como condição previa para participar de forma competitiva na geopolítica internacional. Porém, cinquenta anos depois da independência africana, observa-se que se de um lado, a integração regional entre Estados oeste africano não é novidade (N'Guessan 2010), do outro, pode se afirmar que o avanço, a eficiência e efetividade do mesmo, é muito abaixo do que se esperava. Isto significa que apesar dos avanços e importantes realizações de Organizações como a CEDEAO, principal bloco de integração econômica da região, o alcance dos principais objetivos e sonhos pan-africanista estão ainda longe de serem alcançados.

Uma possível explicação a essa situação pode ser encontrada através da análise o histórico dos esboços de agrupamentos dos países oeste africanos, levando principalmente em conta o contexto em que se deram início esses processos. Do ponto de vista histórico, pode se identificar a origem dos primeiros projetos de integração regional oeste africanos no contexto da colonização francesa do século XIX, que, ao buscar por sua comodidade gerencial, estabeleceu um padrão e uma estrutura comum de administração das entidades políticas da região. Obviamente, essa opção administrativa de certo modo, foi uma maneira de conservar uma estrutura política herdada da administração africana do império do Mali, o que torna ainda mais incompreensível ou inaceitável, a estagnação ou até retrocesso destes processos, já que, a região é pioneira na implementação das ideias integracionistas no continente africano. Grosso modo, percebe-se que as tentativas de estabelecer uma estrutura política, econômica e cultural unificada na região da África Ocidental começa com os impérios tradicionais (Mali), continua na administração colonial Francesa (África Ocidental Francesa-AOF), antes de ser pensada pelas elites (Kwamé Nkrumah, Ahmadou Sekou Touré, Leopold Sedar Senghor, Modibo Keita entre outros) da independência na década de 1950-1960. Neste sentido, Nunes (2011)

chama atenção sobre o fato de a região apresentar ao longo da sua história, ambiciosas iniciativas de cooperação para o desenvolvimento, antes das ondas liberais globalizantes (1980-1990), consideradas bases principais dos atuais processos de integração regionais. No caso africano, a integração é uma ideia que surge como forma de resistência e de luta contra as agressões externas que o continente e seus povos sofreram ao longo da história. Ou seja, a ideia da unidade, da integração regional e continental surge na África da mesma forma e, com os mesmos objetivos, com os quais surgiram o pan-africanismo e o nacionalismo. Estes processos e movimentos buscam juntar as forças e fazer oposição às agressões externas; portanto, importa dizer que a importação de modelo de integração na África ultrapassa a ideia de “copiar” e entra na lógica da herança histórica e se justifica pela necessidade de se opor à dominação e se afirmar como nação (Diallo 2015). Segundo Ouadraogo (2005), a globalização foi catalisadora de uma vontade dos dirigentes e lideranças africanas em construir uma força continental baseada na cooperação pan-africana, porém, a origem histórica da integração regional africana remonta ao período do acensão à independência dos antigos territórios colonizados. Devido aos vários problemas e insuficiências herdadas da colonização, os Estados recém-emancipados politicamente viram na integração a possibilidade de enfrentar e vencer os desafios de desenvolvimento econômico, político e sociocultural, para pretender uma participação efetiva e respeitosa na geopolítica internacional.

Assim, logo no início das independências, houve várias iniciativas de agrupamentos entre os diferentes Estados a fim de buscar uma complementaridade de força na busca de soluções aos diferentes e enormes problemas de segurança e de desenvolvimento socioeconômico e cultural. Os países da África Ocidental, a partir da década de 1960, como o resto do mundo libertado e independente politicamente da dominação colonial, viram-se diante do desafio de vencer as barreiras do desenvolvimento que se apresentavam primeiro no plano demográfico e econômico, em que os espaços socioeconômicos muitos pequenos obrigam os novos dirigentes a buscarem o alargamento das fronteiras políticas e geográficas (integração) para postular a qualquer tipo de desenvolvimento.

Este alargamento de fronteiras políticas e geográfica permite a redução do custo unitário de produção, graças à economia de escala, a elevação do grau de especialização e de concorrência econômica, o acesso à tecnologia e um melhor compartilhamento de ideias e experiências em todos os níveis da atividade econômica. Ou seja, o primeiro elemento justificativo dos projetos de integração vem da alegação de que a fragmentação da região em pequenos Estados constitui um freio ao desenvolvimento socioeconômico. Este argumento se baseia na hipótese da balcanização (fragmentação) em 54 Estados, cujas relações podem ser focos de potenciais conflitos, já que

podem ser manipulados facilmente pelos adversários ou opositores da ideia pan-africanista. O segundo paradigma é relativo ao fator tempo, que, segundo Nkrumah (1963), trabalha contra a formação do Estado Africano, já que quanto menos rápida for a sua realização, mais se cristalizam as consciências nacionais dentro da balcanização, que por sua vez, traz à tona a consciência dos africanos quanto à necessidade do continente e suas ilhas se tornem rapidamente um território de povo unido em um Estado Unido da África que lhes garanta segurança econômica, uma política externa comum e um desenvolvimento econômico e sociocultural (Tchuigoua 2007, 89).

Em suma, importa notar que se de um lado pode se afirmar que os diversos projetos e movimentos como o Pan-africanismo, Nacionalismo, se originaram fora do continente, a integração também pode ser vista como importado, porém, condicionada pelo passado histórico do continente que se caracteriza pela resistência e oposição ao sistema colonial/neocolonial e a dominação estrangeira (Dieng 2005). Consequentemente, do ponto de vista histórico, pode se afirmar, que enquanto o Estado Africano é um dos mais novo no sistema Internacional, a ideia da integração regional pode ser considerada como uma das mais antiga, pois, iniciou como forma de resistência a escravidão no século XIX, se fortaleceu para fazer frente ao sistema colonial e ao imperialismo ocidental e, depois, se tornou uma bandeira para o desenvolvimento econômico, político e cultural na década de 1990. Dentro do continente africano, a região ocidental é pioneira neste processo, que foi liderado por lideranças tradicionais conhecidas por suas resistências aos processos de ocupação e dominação da África pelas potências no século XIX.

Na opinião de Wade (2005), a conferência de Berlim de 1884-1885 definiu as regras da divisão e da ocupação da África no mapa, entre as principais potências coloniais da época – França, Inglaterra, Alemanha, e a Bélgica, porém faltava a estas potências ocupar os territórios. Nesta segunda fase, apesar do arsenal sofisticado de armamento, os europeus encontraram uma resistência organizada principalmente na África do Oeste, onde os chefes negros tinham a possibilidade de adquirirem armas em Serra Leoa, território povoado, a partir do século XIX, de antigos escravos libertados dos Estados Unidos da América, que, por não ser ameaçado pela nova onda de ocupação ocidental da região, manifestava um sentimento de solidariedade às lideranças tradicionais (Chaka, Samory Touré, Ousmane Dan Fodio, Alboury Ndiaye, El Hadj Omar Tall, Ahmadou Bamba) da região. Ouédraogo (2005, 69) argumenta que são estas lideranças tradicionais que cunharam os primeiros projetos integradores com a ambição de lutar contra a ocupação colonial e reconstruir os vastos conjuntos políticos supratribais que existiam no continente antes da escravatura. Grosso modo, o mito da

unidade que ressurgiu nas Américas, através da diáspora, sustentado pela ideologia do pan-africanismo, é uma recuperação do espírito de resistência que existiu no continente antes da colonização e, é a mesma ideia que vai nortear a mobilização das elites africanas tanto da diáspora quanto do continente em favor da integração regional e continental na década 1960-70. Ou seja, em termos de evolução, pode-se afirmar que o estado atual dos projetos e processos de integração regional africana, ao contrário do que se pensa e afirma, foi apenas acelerado pela globalização e/ou mundialização.

Isto significa os processos que levaram a criação de organizações como a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) em 1975, é uma novidade no formato e no contexto, no entanto, a ideia e até certamente, no imaginário dos idealizadores é um resgate da memória histórica para enfrentar a nova estratégia de balcanização e dominação da região pelo novo sistema colonial conhecido por “Neocolonialismo”. A penetração e permanência do neocolonialismo se deram através da criação do Estado conforme fronteiras e estruturas definidas pela colonização, que transformaram, por exemplo, a África Ocidental Francesa (AOF), que foi uma federação de oito territórios franceses na África em oito países (Mauritânia, Senegal, Sudão Francês (atual Mali), Guiné, Costa do Marfim, Níger, Alto Volta (atual Burkina Faso) e Daomê (atual Benim). Esta fragmentação tem sido apontado como um dos bloqueios da integração, por isso, apesar das divergências ideológicas e políticas entre elites, desde da independência, buscou-se sempre a integração regional como meio mais adequado para a realização do sonho africano de desenvolvimento econômico, político e principalmente sociocultural da região. Não se trata somente de esforços de ampliação de mercado, até porque, segundo N’Guessan (2010, 142), no caso da África Ocidental, o tamanho dos Estados não é o único elemento bloqueador do desenvolvimento. O tamanho dos Estados pode ser totalmente secundário, desde que estes pequenos Estados saibam multiplicar e facilitar suas relações com outros países da região ou do mundo. Ou seja, se de um lado a antiguidade dos projetos e ideias federalistas facilitaram a conquista da independência dos países africanos e o agrupamento dos mesmos em, torno da ideia da integração regional como meio de fortalecer a autonomia, do outro, a herança colonial, criou barreiras endógenas e exógenas que, faz da África Ocidental, bem como o resto do continente, viverem períodos cíclicos de avanços e retrocessos, de optimismo e pessimismo. Considerando essa constatação e levando em consideração os quarenta anos (1975-2015) do principal bloco de integração Regional da África Ocidental, a próxima sessão desta reflexão, foca a análise dos fatores endógenas e exógenas que bloqueiam a integração regional oeste africana, assim como o balanço das realizações e desafios da CEDEAO.

CEDEAO e as barreiras da integração: os fatores endógenos e exógenos

A região oeste africana se caracteriza por outros elementos impeditivos do desenvolvimento no âmbito dos Estados Nacionais, onde além do limitado espaço físico, são destacados, as diversidades e rivalidades étnicas, religiosas, flagradas em países como Costa de Marfim, Nigéria. No plano regional, um conjunto de obstáculos institucionais, legais e infraestruturais são vistos como entraves do desenvolvimento socioeconômicas, culturais e políticas, em suma, do desenvolvimento da cooperação regional e, no plano internacional, a África Ocidental se localiza cada vez mais à margem dos mercados mundiais, das redes tecnológicas, dos grandes sistemas de telecomunicações, da comunidade internacional em geral. Assim, a criação de uma diversidade de Organizações regionais foi a forma pela qual os dirigentes buscaram enfrentar essas entraves e desafios. Uma análise mais detalhada poderia descrever cada uma destas iniciativas integracionistas da África Ocidental, para mostrar que os principais projetos de integração que surgiram nesta parte da região entre 1950 e 1975(ver quadro 1) foram determinantes na história da integração regional da África Ocidental e do continente. Isto porque, as iniciativas de integração oeste africanas foram a origem da convergência e divergência política e ideológica que pauta, até a atualidade, as relações inter e interafricanas.

Quadro 1 - As diversas tentativas de criação de organizações de integração regional na África Ocidental entre 1959 e 1975

Data de criação	Organização Regional	Área de intervenção	Países membros
1959-1960	Federação do Mali	Política e econômica	Mali, Senegal, Burkina Faso, Benin,
1959-1960	União Gana-Guiné	Econômica	Gana, Guiné e Mali.
1959-1962	União aduaneira da África Ocidental (UDAO)	Econômica	Côte d'Ivoire, Benin, Burkina Faso, Níger, Mauritânia, Senegal e Mali (Sudão francês).
1963-2001	Organização da Unidade Africana (OUA)	Várias	Os 32 Estados independentes do continente da época

1964	Acordo econômico e Financeiro	Econômica	Serra Leoa e Guiné
1966	União aduaneira dos Estados da África do Oeste (UDEAO)	Econômica	Côte d'Ivoire, Benin, Burkina Faso, Níger, Mauritânia, Senegal e Mali (Sudão francês).
1966	Mercado Comum Oeste Africano	Econômica e política	Libéria, Serra Leoa, Côte d'Ivoire, e Guiné.
1970	Comunidade Econômica da África do Oeste (CEAO)	Econômica e monetária	Côte d'Ivoire, Burkina Faso, Mali, Mauritânia, Níger e Senegal.
1971	Cooperação econômica	Comércio e serviço social	Serra Leoa e Libéria
1973	União do Rio Mano	União aduaneira e econômica	Serra Leoa, Guiné e Libéria.
1973	União Monetária da África Ocidental (UMAO)	Econômica	Benim, Burkina Faso, Costa de Marfim, Mali, Níger, Senegal, e Togo.
1973	Comunidade Econômica da África Ocidental (CEAO)	Integração monetária	Côte d'Ivoire, Benin, Burkina Faso, Níger, Mauritânia, Senegal e Mali (Sudão francês).
1975	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)	Integração econômica e monetária	Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo.

Fonte: Diallo 2015.

Este quadro mostra que a integração regional esteve sempre na mente dos oeste-africanos desde os primeiros anos de independência, fato que se deve muito a memória dos grandes impérios (Benin, Mali, Songhai) que marcaram a região antes da colonização europeia. Outro ponto importante a ser destacado neste quadro, é que somente a CEDEAO criada em 1975, resistiu aos períodos difíceis da Guerra Fria, a onda Liberal

e neoliberal que pode ser lembra pelos apertos da década perdida que levou da adoção dos programas de Ajustamentos Estruturais (PAEs) (1980-1990) e se fortaleceu no período que seguiu a queda do muro de Berlim e viu a região e o continente africano desafiado pela implosão dos frágeis Estados Nacionais pelas guerras civis (Libéria, Serra Leoa, Ruanda, Burundi, Guiné-Bissau). Ou seja, como diria Adebajo (2013), maldição de Berlim continua a assombrar o futuro da África, pois, enquanto os conflitos e disputas como os acima citados tinham raízes internas mais imediatas, os conflitos e disputas entre países como as disputas entre Etiópia e Eritreia, Somália e Etiópia, Líbia e Chade, Nigéria e Camarões são frutos da herança colonial entre países.

Para Adebajo (2013), se durante a Guerra Fria na África se temia a intervenção externa, no período pós-apartheid, a marginalização era a maior preocupação, pois se observava cada vez mais o continente chamava menos atenção, a ajuda e o investimento externo se deslocavam para as democracias emergentes da Europa Oriental e mais tarde os recursos passaram a serem desviados dos países africanos em conflitos para aumentar os esforços de reconstrução de países como Afeganistão e Iraque até 2003. A partir desta reflexão de Adebajo, pode se afirmar que é a percepção deste “abandono” do continente pelos parceiros tradicionais que motivou a reação Africana que resultara no renascimento africano com a substituição da Organização da Unidade Africana pela União Africana (2001) e a criação da Nova Parceira Para O desenvolvimento da África (2002) e consequentemente, uma fase de fortalecimento das Organizações de Integrações Regionais Africanos entre os quais a CEDEAO. Esta fase foi vista como o primeiro passo para a superação no mínimo da fase e da herança colonial, principais barreiras exógenas da formação do Estado e do fortalecimento da Integração regional, porém segundo Adebajo (2013, 03):

Os africanos não conseguiram superar o legado colonial de Berlim, como sistemas econômicos e políticos foram ainda amarrados ao legado pelo estadista imperial em Berlim. Os líderes africanos também não conseguiu criar esquemas de integração regional eficazes para superar as bandeiras herdadas da era da conferência de Berlim. é, assim, uma metáfora para descrever de África colonial e pós-colonial suas experiências, bem como seus desafios contínuos de quebrar as ligações das cadeias políticos, econômicos e cultural herdadas do estado colonial.

A herança colonial continua como se vê, a ser um dos principais gargalos dos processos tanto de formação do Estado quanto da integração regional do continente africano e ao analisar os fatores endógenos e exógenos da Integração oeste africana percebemos que os dois emanam da mesma fonte. Ou seja, tanto as barreiras endógenas quanto exógenas são frutos da

herança colonial, que ganharam mais sofisticação e aprofundamento com as elites políticas que administraram e administram os Estados Africanos após a independência.

Quais seriam estas barreiras? Como as mesmas podem ser atribuídas a herança colonial? Isto significa que a colonização é responsável por todas as males que afetam Ocidental e o continente como um todo? Eis são algumas interrogações que mobilizaram a Comunidade Oeste Africana entre 2006 e 2010 com apoio da UNESCO e dos diferentes governos dos quinze países-membros da CEDEAO, com objetivo de passar um pente fino nos problemas, sucessos e possibilidades ou potencialidades da região e triar novos caminhos para a integração, o desenvolvimento socioeconômico, político e cultural da região.

Entre as barreiras apontadas pela coleção de livros produzidos no período acima apontado, estão a fragmentação política da região resultado da adoção e internalização das fronteiras traçadas pela colonização e marcos principais dos Estados Nacionais. O resto das barreiras da integração regional oeste africana giram entorno dos Estados e principalmente na gestão dos mesmos e são, entre outros, má administração pública dos governos ditatoriais e dos partidos únicos, que, de certa forma aniquilaram qualquer tipo de dialogo interno, alimentando a corrupção e o clientelismo (Sanankoua 2007, 16). Outros elementos identificados no congresso de Bamko (2007) como problemas da integração regional oeste africanos, são entre outro, o egoísmo nacional, a transposição dos modos de funcionamento dos Estados nos organismos regionais, a falta de cultura democrática, a preponderância das ambições individuais e ideológicas e a fraca implicação da sociedade civil nos assuntos regionais (Sanakoua 2007; Sidibe 2007). Eis, são alguns dos elementos explicativos do desfuncionamento dos mecanismos institucionais da integração e que demonstram o peso do Estado-Nação na região assim como seu papel na falta de cumprimento das decisões comunitária assim como a fraca articulação entre as estruturas regionais e nacionais. Pode se acrescentar neste conjunto d África e elementos a falta do chamado cultura do Estado de direito, de cultura democrática e sugere a reforma urgente dos Organismos de integração regionais como a CEDEAO. É importante, nesta altura dizer que estas faltas assinaladas acima não podem ser percebida como uma coisa normal e comum dos africanos, mas sim, uma herança que as elites receberam da escola colonial e reforçada pelos pactos neocoloniais e o contexto internacional da Guerra Fria.

As consequências destas práticas internas apoiadas por parceiros internacionais: “os famosos Amigos da África” também conhecidos como parceiros tradicionais do continente (França, Inglaterra, Portugal, Estados Unidos da América) são visualizadas na atualidade em termos

de falta de infraestrutura, gestão ineficaz dos recursos e problemas sociopolíticos, econômicos e culturais dos Estados, além de aumentar as rivalidades entre Estados e entre elites que gerou entre outro problema, a multiplicação das Organizações de Integração Regionais. No entanto, apesar disso, a integração sempre esteve nas prioridades dos Estados e das elites políticas da África ocidental. Nesta lógica, Sanankoua (2007) argumenta que independentemente dos problemas e dificuldades encontradas nos caminhos, a integração regional, continua sendo um elemento central nos debates devido tanto a globalização em curso, mas e principalmente, no caso africano aos problemas de governação, as crises e conflitos armados, às dificuldades econômicas, a pobreza e a falência dos Estados. Assim é recomendável a aceitação do abandono pelo menos parcial do princípio da soberania para permitir o funcionamento autônomo das estruturas comunitárias e a aplicação efetiva das decisões tomadas no âmbito das Organizações supranacionais. Deste modo, há de concordar com Kamian (2007) quando afirma que a integração é uma condição incontornável para o desenvolvimento do continente e se pergunta se, a União Africana, última versão da integração a nível continental, conseguira triunfar diante das diversidades e complexidades dos problemas a serem enfrentadas, tais como a questão linguística vista, na nossa opinião, de forma equivocada como barreiras a integração. Considerado como um dos elementos de dominação e de influência colonial a língua, é de uma relevância fundamental na cultura africana e consequentemente nos processos de integração regional oeste africana. No entanto, a partir da adoção oficial das línguas ocidentais, as diversidades linguísticas africanas passaram a ser consideradas como freios a aproximação dos africanos no âmbito dos processos de integração regional. Neste sentido, há reflexões importantes chamando atenção sobre a importância da língua antes da mesma ser vista como barreiras a integração como bem ilustra Diop (1960), nas linhas a seguir:

A influência da língua é tão importante que as diferentes metrópoles europeias pensam que podem sem grande prejuízo se retirar de maneira aparente politicamente da África, mas, continuando de forma real no domínio econômico, espiritual e cultural (Diop 1960, 26).

Esta afirmação de Diop deixa clara a importância estratégica de convencer os africanos a adotar inglês, francês ou português como idioma oficial, sobre o pretexto de que é a única que pode unir os africanos, mas cabe perguntar em que? Certamente a única resposta certa a esta indagação seria é admitir que as línguas das antigas metrópoles unissem os africanos no sofrimento, na submissão e na perpetuação da alienação cultural, econômica e política (Diallo 2015). Nesta ótica, que se ouve falar que as diversidades de

línguas e culturais são os principais problemas da construção do Estado nacional na África, e infelizmente, esta ideia foi internalizada e aceita pelos africanos em geral e particularmente pela classe dirigente. Assim, ser eloquente, se expressar bem em francês, português ou em inglês se tornou sinônimo de inteligência, intelectualidade ou simplesmente o principal elemento do poder simbólico como diria Pierre Bourdieu (2001). Este autor acredita que existe um poder simbólico, diante o qual, as classes dominantes são beneficiadas de um capital simbólico, disseminado e reproduzido por meio de instituições e práticas sociais que possibilita exercer o poder. Para Bourdieu (2001), esses símbolos são instrumentos por excelência da integração social e tornam possível se obter o consenso acerca do sentido do mundo social a qual contribui fundamentalmente para a reprodução da ordem dominante.

No caso da África Ocidental, apesar das diversidades de linguais e “dialetos” que existem na região, observa-se a existência de línguas veiculares e transfronteiriços que permitem a comunicação entre os diferentes povos da região. Segundo Sangaré (2009, 217), o conceito de língua veicular se aplica a línguas que ultrapassaram seus berços regionais e são utilizadas para compensar as necessidades de comunicação inter étnicas, enquanto que o de língua transfronteiriça se aplica a aquelas que, mesmo estando dentro do seu berço regional, se encontra no mínimo em dois países vizinhos. Estes dois tipos de línguas se caracterizam pelo fato de se apresentarem como o lugar ou elemento nos quais se baseiam as diferenças nacionais e étnicas. Aplicando estes conceitos à região, encontrarmos várias línguas veiculares entre os quais pode se citar o Akan, Mandinga, Dioula, ewe, Fula, Inglês francês, português. Portanto, se consideramos somente a justificativa de que as línguas do colonizador são as que são faladas por todos, para tornar o português, inglês e francês línguas oficiais dos diferentes Estados da África Ocidental, veremos que há outras línguas africanas que são regionais e, portanto, poderiam da mesma maneira, servir e alias servem de meio de comunicação entre a maioria da população. Desse modo, pode-se concordar com a ideia de boa parte da literatura que argumenta em favor da promoção das línguas africanas e que afirmam que se nunca é mais prático preconizar o uso de simultâneo do francês, do inglês e do africâner, não teria motivo também para preconizar o uso exclusivo do francês ou do inglês (Diop 1960; Sangaré 2009).

No que desrespeite as línguas transfronteiriça, considerando o espaço da CEDEAO que ocupa o antigo espaço do império do Mali verifica-se na atualidade, entre as treze línguas² reconhecidas como linguais nacionais

2 São Bamananka, djula, Dogã, Fula, Hasanya, Maninkankan, Soninké, Synara, Senoufu, Kassonké etc.

pelo atual Estado do Mali, dez são faladas além das fronteiras do país. Entre estas pode se citar a língua mandinga (mandê), que é falada em Burkina Faso, Costa de Marfim, Gâmbia, Guiné Bissau, Guiné Conakry, Mali Senegal e, portanto mais falada que qualquer outra língua europeia da região, somente em termos geográficos, mas também em nível da sociedade. O francês é a língua oficial da maioria dos países da região, oito dos quinze países da CEDEAO, mas ela é um idioma usado pela minoria escolarizada enquanto que a mandinga é falada tanto por países de colônia francesa (Costa de Marfim, Mali, Burkina Faso, Guiné Conakry) países de colônia inglesa (Gâmbia) e Guine Bissau de colônia portuguesa e é usada pela maioria da população, sejam esta alfabetizada ou não. Neste caso, constata-se que há mais de um motivo de se adotar uma língua africana em vez, de optar por uma ou outra herdada da colonização que além de ser acessível somente a minoria em seus países de uso, cria além das fronteiras físicas uma fronteira cultural e dialética, e dificulta de um lado a aproximação das próprias elites e entre esse a população as elites e do outro possibilita a continuação da ingerência externa das ex. Potências coloniais. Esta rivalidade presente na região desde antes da independência até na atualidade, pode ser ilustrada nas seguintes palavras de Cheikh Anta Diop.

“Devemos ser extremamente desconfiado das tentativas discretas de” saxonização” da África negra, devido à largura dos territórios da colônia britânica”. O esforço conjugado da Inglaterra e principalmente dos Estados Unidos das Américas, tende a desorganizar os hábitos dos “intelectuais” e a levar assim as antigas colônias francesas, portuguesas etc. em optarem pelo inglês de forma que a unificação linguística se faça a partir deste idioma. Mas a unidade linguística com base numa língua estrangeira qualquer, independentemente da ótica ou do ângulo, que se preconiza seria um abortamento cultural. Ela consagraria irremediavelmente a morte da cultura nacional autêntica, o fim da nossa vida espiritual e intelectual profunda, para nos reduzir ao papel de eternos pastores que teriam fracassado em sua missão neste mundo (Diop 1960, 24).

Este texto mostra que a pretensão de se criar uma unidade linguística na África ocidental com base no inglês ou no francês não teria em hipótese alguma o efeito esperado, que é facilitar a integração regional e o estreitamento dos laços entre africanos, mas também deixa clara a existência de rivalidades entre francófonos e anglófonos na região. Esta rivalidade transposta nestes termos reforça as diferenças entre africanos e esconde o verdadeiro problema da questão que é a rivalidade entre interesses individuais, egoísta da elite dirigente do ponto de vista interno e do ponto de vista externa, temos o antagonismo entre interesses das ex-metrópoles em manter sua influência na região e a necessidade local de construir um espaço viável econômica, política e socialmente.

Assim considerando que, de forma geral, o ponto crítico da integração econômica é a promoção do comércio e do bem-estar dos países-membros, Egoscozábel (2004) afirma que, para os países em desenvolvimento, em geral, e africanos em particular, o fator chave da integração não é tanto a expansão comercial cujo potencial de crescimento é muito limitado por outros fatores, mas os efeitos de estímulo de outras variáveis, tais como o investimento diante dos objetivos de crescimento e de desenvolvimento humano, as divergências herdadas da época colonial. Deste modo, pode-se afirmar, a partir da análise histórica que os resultados do regionalismo na África subsaariana, apesar de positivos, continuam enfrentando enormes desafios e problemas quarenta anos depois da criação da CEDEAO (1975-2015).

No entanto, importa ressaltar que a integração oeste africana, assim como os blocos de integração das outras regiões do continente, ganharam mais dinamismo depois da criação da União Africana (UA) em 2001 e da Nova Parcerias para o Desenvolvimento da África em 2002. Estes dois fatos (criação da UA e do NEPAD), se de um lado simbolizam o Renascimento africano, do outro reafirmam a fidelidade africana aos princípios e mandos dos países ocidentais. É nesta ótica que Otávio e Cardoso (2014, 45) afirmam que:

De um lado A UA é a expressão da adequação africana ao mundo Pós-Guerra Fria, já que se volta a pontos preconizados pelos países ocidentais tais como a valorização da democracia, dos direitos Humanos, da boa governança e por outro, a UA, também representa a resposta da África aos seus desafios como a resolução dos conflitos e pacificação do continente.

A partir desta afirmação pode-se perguntar se realmente a criação da UA pode ser considerada uma ruptura com o passado histórico do continente marcado pela dominação colonial e neocolonial. Ou seja, podemos considerar a criação da UA e do NEPAD como símbolos de autonomia e de autoafirmação do continente? A resposta a esta indagação pode ser positiva se consideramos a primeira década de existência da UA e do NEPAD (2001-2011) e negativo se olharmos o continente a partir da chamada primavera árabe em 2011.

Na primeira década, viu-se uma África revigorada, mais confiante e otimista que, através das várias iniciativas e programas conseguiu atrair novos parceiros sem afastar os antigos, gerando deste modo, um avanço significativo na realização do sonho pan-africanista de ver o continente unido rumo ao desenvolvimento socioeconômico, cultural e político. Nesta linha, pode-se afirmar que os países da CEDEAO saíram na frente, apresentando resultados positivos tanto na resolução dos conflitos (Libéria,

Serra Leoa, Guiné-Bissau), quanto na imposição de formas pacíficas e legais de acesso ao poder, resolvendo desta forma quase que definitivamente a questão requerente de golpes de Estados, eleições non transparentes ou, pelo menos, duvidosas, já que sempre vencidas pelos partidos governantes e instabilidades política na região. Esta nova onda inicia no Senegal em 2000, com a famosa alternância política, ocorrida com a vitória da coalizão de partidos de oposição, denominado *Front pour l'alternance* (FAL), liderado pelo candidato Abdoulaye Wade do partido democrática Senegalesa (PDS). A vitória do FAL no segundo turno das eleições do dia 19 de Março de 2000 anunciava não somente o fim de quarenta anos de reinado do partido Socialista (PS), mas também, um empoderamento da juventude africana através das urnas, uma outra forma de prosseguir no caminho da revolução pan-africanista, várias vezes confiscada por parte das elites e seus aliados do ocidente. Assim, Senegal tomando o rumo da mudança exatamente um século depois da primeira conferência pan-africanista em Londres (1900-2000), anuncia uma ruptura com o passado colonial, o partido único, os presidentes vitalícios (...), o fim do que, Bruno Jaffré (1989), analisando a ruptura voltaica (Burkina Faso) que trouxe Thomas Sankara ao poder em 1983, descreve como uma ruptura decorrente do desgaste progressivo do sistema político herdado da colonização (Jeffre 1989, 11). Igualmente foram notadas avanços significativos na integração de infraestrutura, que de certo modo facilitou o desenvolvimento socioeconômico da região, o avanço da democracia e respeito aos direitos humanos.

Coincidência ou não, importa notar que este clima denominado pelos especialistas e comentaristas políticos africanos como “*le vent du changement*” entrou na região pela mesma porta, por onde, cerca de dois séculos atrás, chegava o colonialismo francês e, certamente por isso, ao longo do período colonial a capital da África Ocidental Francesa (AOF) e para marcar este simbolismo, o novo governo senegalês financiou a construção de dois monumentos simbolizando respectivamente o renascimento Africanos (Estatua que se torno uma atração turística na capital senegalesa) e a abertura do continente ao resto do mundo, obra do arquiteto senegalês Pierre Goudiaby conhecido com o apelido de Atepa (o construtor em diola), que também afirma que Senegal é a porta da África. Portanto, “*l’Alternance politique*” pode ser interpretada como a entrada de uma nova era na região e no continente e neste sentido, era de esperar dificuldades e até enfrentamentos entre pro e contro este novo clima político.

Esta dualidade, resultado da bipolarização das relações interafricanas (Diallo 2015), será a causa ou justificativa do declínio desta nova fase otimista da África Ocidental, efetivamente iniciando pela quebra das regras democráticas, desrespeito dos resultados das urnas e resgate das velhas

regras do clientelismo entre elites políticas africanas e potências coloniais preocupadas em salvaguardar seus interesses e influências. É nesta ótica que surge a crise de Costa de Marfim, resultado direto do impasse eleitoral de 28 de novembro de 2010, quando a vitória do líder opositorista Alassane Ouattara, anunciada por uma Comissão Eleitoral Independente apoiada pela ONU, foi bloqueada pelo Presidente em exercício Laurent Gbagbo que tinha em seu suporte o Conselho Constitucional do país, órgão legal máximo do Estado (Diallo, Kerr De Oliveira e Silva 2011, 04).

A situação levou a um impasse nacional e internacional e principalmente permitiu o ressurgimento, estratégico do neocolonialismo francês, que mais uma vez conseguira, colocar os africanos uns contra os outros não somente dentro de Costa de Marfim onde o debate político termina com a Guerra civil, mas também entre os países da CEDEAO, que optaram (ou não) pelo alinhamento aos ideais europeias de intervenção, contra a visão africana de negociação, defendida tacitamente por países líderes da UA como África do Sul, Angola e Líbia. Assim, iniciava a fase negativa não somente da União Africana, mas também da CEDEAO, abrindo espaço para o novo intervencionismo (Costa de Marfim, Mali, Líbia, República Centro Africana) destrutivo do ocidente em solos africanos (da França especialmente). A partir de então se assiste, no âmbito dos países da CEDEAO, a volta do clima de incerteza, insegurança e instabilidades políticas com graves consequências socioeconômicas, base da nova onda de migração internacional em geral e particularmente a migração africana em direção ao continente europeu. A região volta a enfrentar a mesma dinâmica de segurança do período da Guerra Fria e do partido único, caracterizado pela instabilidade política interna e pelas constantes intervenções militares francesas nas suas ex-colônias em prol de seus interesses. Neste sentido, (Cardoso 2015), mostra que ao contrário do que se esperava, no período pós-independência, a França aumenta sua influência política e estratégia militar na África Ocidental por meio dos pactos de defesa assinados com os vários países da região.

Na fase positiva da UA, viu-se uma tendência a diminuição da presença militar francesa na região, com o anúncio de fechamento de uma das principais base militar francesa na ocasião da festa da que marca cinquenta anos de independência no dia 04 de abril de 2010, pelo então presidente senegalês Abdoulaye Wade. Esta decisão efetivada em 2010 foi tomada em 2008, como uma forma de marcar a ruptura que se esperava ha cinquenta anos. No entendimento do presidente Wade, a presença do exército francês no Senegal, depois de cinquenta anos de independência, não é mais compreensível e aceitável. Assim, o Senegal não será o último país a manter bases militares francesas na África, principalmente porque,

a justificativa desta presença militar não se sustenta mais, pois, “Não pode haver agressões externas ao país. Refleti muito, não vejo quem pode agredir o Senegal”. Esta postura, senegalesa dá seguimento as mudanças anunciadas pela alternância democrática de 2000, seguida do renascimento africano simbolizado pela substituição da OUA pela UA em 2001 e a criação do NEPAD em 2002. Pelo simbolismo que Senegal representa nas relações internacionais africanas, era de esperar uma reação enérgica da França e de seus aliados ocidentais, para impedir o avanço destas mudanças, que reforçam a autonomia e a salvaguarda da soberania dos países africanos. Assim podemos atribuir, os movimentos internos e externos, mobilização da imprensa e dos meios de comunicações francesas e senegalesas contra o regime senegalesa como o primeiro passo desta reação. Neste sentido, a criação de movimentos de jovens (Yana Mar), para lutar contra Wade e seu governo no senegal, tera o mesmo efeito político que o golpe que derrubou Amado Toumani Toure (ATT) do Mali, a guerra civil que trouxe Alassane Ouatara no poder em Costa de Marfim ou a invasão da Líbia de Kadafi pelas tropas da OTAN, lideradas pela França. O objetivo estratégico de todos estes fatos é o mesmo: criar o caos, derrubar os governos pro mudança, trazer de volta os amigos da França, para defenderem a necessidade da permanência francesa por meio dos famosos acordos de cooperação como mostra a declaração de Macky Sall, novo presidente do Senegal, eleito no segundo turno das eleições de 2012:

O pedido de retirada da base militar francesa é um erro, qui vinha de um sentimento nacionalista, em certa medida mal colocada. Sem tais bases na África, o Mali teria desaparecido do mapa e nosso país teria certamente sentido as consequências nefastas do avanço do terrorismo. Sim, declaro ter assinado um novo acordo de cooperação qui permitiu aliviar os dispositivos, mas, necessitamos que as tropas francesas do senegal, possam ser reforçados para formar e treinar as forças senegalesas e das de seus vizinhos da CEDEAO (Sall 2013).

Esta declaração do novo presidente senegalês combina com o perfil das novas lideranças políticas da região, mas também indica uma nova fase da Françafrica em andamento na região com todas as consequências nefastas para os processos de integração regionais, a estabilidade e a segurança oeste africano. Assim, da mesma forma que em períodos anteriores, nomeadamente a Guerra Fria (1960-1990) e período pós-Guerra Fria (1990-200-), a busca por desenvolvimento socioeconômico e político, objetivos principais da criação da CEDEAO, deixam de ser o foco principal da organização regional que passa a dar prioridade a questão da segurança regional. Segundo Cardoso (2015, 115), esta situação pode ser generalizada para as outras Comunidades Econômicas Regionais (RECs) do continente,

pois, se todos tinham no momento da criação, preocupações centradas na busca de soluções dos problemas socioeconômicos dos Estados-membros com o fim da Guerra Fria e o agravamento da situação da segurança no continente, assiste-se a uma expansão da agenda das RECs africanas para incluir temas relacionados à defesa e segurança. Vale lembrar que a CEDEAO é pioneira neste assunto no continente tendo como ponto de partida a intervenção da CEDEAO na Guerra civil liberiana em 1990 (Cepik 2010; Cardoso 2015).

Elementos como a drástica deterioração da situação da segurança do continente na década de 1990, o abandono da África pelas antigas potências atuantes na região e a incerteza da Comunidade Internacional em intervir em conflitos africanos, a incapacidade da OUA em resolver os problemas de segurança do continente, o aumento do interesse das potências regionais (Nigéria, África do Sul) em assumir responsabilidade e liderança na estabilização do continente, a crescente aceitação das abordagens regionais de segurança por parte da ONU e o sucesso da intervenção da ECOMOG na guerra civil na Libéria, se destacam como fatos explicativos do maior envolvimento das RECs africanas nas questões de segurança e defesa (Cardoso 2015), no continente a partir da década de 1990 e o fortalecimento do mesmo desde 2001. Neste contexto importa ressaltar o papel da CEDEAO e de seus países-membros na catalisação dos esforços continentais em busca de soluções para os problemas africanos reforçando, deste modo, a continuidade histórica da liderança e do pioneirismo oeste africano nas revoluções e lutas para a autonomia do continente ao longo da história.

Como já foi destacado, certamente este pioneirismo e engajamento, explica porque a região oeste africana é também o primeiro alvo dos predadores internacionais tais como os países imperialistas e colonialistas (França, Inglaterra principalmente), o terrorismo Internacional (Boko Haram, Al-Qaeda Magreb, Al Sabab), que fazem da CEDEAO uma Organização desafiada constantemente. Neste sentido, pode se afirmar que quarenta anos depois da sua criação (1975-2015), a CEDEAO, tem um saldo positivo apesar das dificuldades e insuficiências encontradas. A atuação da CEDEAO contribuiu e continua contribuindo não somente na resolução dos diversos problemas da região, mas também do continente, no entanto, há necessidade de reforçar a união, harmonizar as posições e políticas dos países da região em relação ao mundo em geral, a França e as empresas multinacionais das mais diversas áreas em particular para acabar com os ciclos de intervencionismo e ingerência externa na região, preservar a autonomia, independência e interesses da região. Sem a união o sacrifício e a harmonia as ações positivas da CEDEAO serão sempre barradas pelos interesses sistêmicos globalizantes que são fontes inesgotáveis de

instabilidades políticas, ineficácia das políticas econômicas, dos problemas socioculturais, a pauperização e fragmentação que geram consequências como as crises migratórias. Fall (2012) vê a imigração africana e oeste africana, em particular, como resultado da pauperização inerente das crises econômicas e suas múltiplas consequências. Para enfrentar essas crises e desafios que afetam a periferia do Sistema Mundo capitalista, as populações dos países do sul acabaram elegendo a imigração internacional como uma estratégia de sobrevivência da mesma forma, foi ao longo dos anos setenta (1970), no entanto, a incansável sede de evasão da juventude africana, desde 2000 se choca com o reforço do protecionismo dos eldorados.

REFERÊNCIAS

- Adebajo, Adekeye. 2013. *The Curse of Berlin: Africa after the cold War*. Oxford University.
- Bourdieu, Pierre. 2001. *O poder simbólico*. 4ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Cepik, Marco (Org). 2010. *Segurança Internacional: práticas, tendências e conceitos*. São Paulo: Hucitec.
- Diallo, Mamadou A. 2015. “África Ocidental: Oportunidades e Desafios da Integração Regional frente as Relações Interafricanas.” Thesis, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brazil.
- Diallo, Mamadou A. 2011. “A construção do Estado no Senegal e Integração na África Ocidental: os problemas da Gâmbia, de Casamance e da Integração Regional”, Master’s Thesis, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brazil.
- Diagne, Madiambal. 2010. « Senegal: Les vraies raisons du retrait militaire français de Dakar », *Quotidien*, 24 Fev.2010.
- Dieng, Amady Aly. 2005. “Nacionalismo et panafricanismo”, In *Intellectuels, nationalisme et idéal panafricain: perspective historique* edited by Bah Therno, 57-68. Dakar : CODESRIA.
- Diop, Cheikh Anta. 1974. *Les fondements Économiques et Culturels d’un État Federal d’Afrique Noire*, Paris : Présença Africaine.
- Kamian, Bakari. 2007. « La dynamique des integrations de la periodo coloniale à nos jours. » In *Les États- Nations face à l’intégration régional en Afrique de l’Ouest: le Cas du Mali* edited by Sanankoua, Bintou, 47-80. Paris : Karthala.
- Nkrumah, Kwame. 1963. *Neocolonialismo-último estágio do imperialismo*,

Brasília: Civilização.

- N'Guessan, Donald Jean Marc. 2010. « Développement et integration regional en Afrique de l'Ouest : analyse des contribution de l'HOHADA et de l'UEMOA, 2009. » Thesis, Ecole doctorale de Science de l'Homme e de la Société, departement de Droit Publique, Université de Reims-Champagne Ardenne.
- Nunes, Lito Fernandes. 2011. “Economia política da integração regional na África ocidental: a União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA) como estratégia para o desenvolvimento regional” Thesis, Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Brazil.
- Otávio, Anselmo and Cardoso, Nilton C. F. 2014. “Reflexões acerca da primeira década da União Africana: da transformação à atuação no Burundi, no Sudão e na Somália”, *Revista Conjuntura Austral* 5 (26).
- Ouédraogo, Ra-Sablga Seydou. 2005. “Trajectoire historique, actualité et perspectives du panafricanisme » In *Intellectuels, nationalisme et ideal panafricain* edited by Bah, Thierno (org), 69-87. Dakar : CODESRIA.
- Sall, Macky. 2013. « La Fermeture De La Base Francaise «Une erreur qui relevait d'un sentiment nationaliste quelque peu mal placé», *Seneweb*, Accessed December 14, 2015 http://www.seneweb.com/news/Politique/fermeture-de-la-base-francaise-a-dakar-laquo-une-erreur-qui-relevait-d-un-sentiment-nationaliste-mal-place-raquo-selon-mack_n_99280.html
- Sanankoua, Bintou. 2007. *Les États- Nations face à l'intégration régional en Afrique de l'Ouest: le Cas du Mali*. Paris : Karthala, Paris.Sidibe. 2007. « Ousmane Oumarou. L'intégration en Afrique de l'Ouest : evolution des questions institutionnelles et politiques » In *Les États-nations face a l'intégration régional en Afrique de l'Ouest : le Cas du Mali* edited by Sanankoua, Bintou (ed), 13-42. Paris : Karthala.
- Tchuigoua, Bernard Founou. 2007. « Panafricanisme et lutte dans un monde multipolaire. » In *Integration régionale, Démocracie et Panafricanisme: Paradigmes anciens, nouveaux défis* edited by Adandé, Alexis B. A.(dir.), 89-114. Dakar : CODESRIA.
- Wade, Abdoulaye. 2005. *Un destin pour l'Afrique: l'avenir d'un continent*. Ile de la Jatte, Michelle Lafon.

RESUMO

O presente artigo procura através de uma análise histórica dos processos de integração regional oeste africana, reafirmar o pioneirismo da região em termos de integração socioeconômica, política e cultural, mas também destacar a persistências das dificuldades e desafios da consolidação da unidade política na região principalmente depois da internalização das fronteiras coloniais. Fixou-se como objetivo entender porque, apesar dos enormes esforços e as diversas tentativas, o sonho pan-africanista de autonomia, união e desenvolvimento está ainda a quem do esperado? Parte-se da hipótese de que, as dificuldades são de natureza histórica (herança colonial) e estrutural ligada a difícil relação entre os processos internos de construção do Estado e a inserção do mesmo no Sistema Internacional dominado pelo imperialismo capitalista dos países coloniais e neocoloniais. Ou seja, a baixa velocidade em que andam os processos de integração econômica, política, sociocultural e principalmente a ausência de autonomia esta estreitamente atrelado aos processos de independência inacabada devido a fatores endógenos e exógenos.

PALAVRAS-CHAVE

Integração regional; África Ocidental; CEDEAO.

Recebido em 23 de dezembro de 2015.

Aprovado em 29 de abril de 2015.

RESENHA

“A RELAÇÃO BRASIL-ÁFRICA: PRESTÍGIO, COOPERAÇÃO OU NEGÓCIOS?”

de Paulo Visentini¹

Nathaly Xavier Schutz²

A projeção internacional do Brasil na última década e meia despertou a atenção das grandes potências e isso inclui maior intensidade e a qualidade nas relações do Brasil com a África. Mesmo na academia, os estudos sobre esses laços do sul global são, em muitos casos, carregados de visões distorcidas, rasas e preconceituosas. Nesse sentido, tanto o Brasil quanto os países africanos carecem de análises mais profundas e menos especulativas dos papéis que desempenham nas relações internacionais.

A obra de Visentini rompe com essa superficialidade, trazendo à tona questionamentos de grande relevância e desenvolvendo uma pertinente análise histórica. O livro é dividido em seis capítulos que abarcam desde a relação existente dentro da lógica colonial até o redimensionamento estratégico do século XXI. Os primeiros capítulos são dedicados à análise histórica. A partir de grandes marcos da história mundial, da história africana e da política externa brasileira, o autor traça com objetividade o caminho percorrido pelo país e pelo continente na construção de suas relações. Os períodos de afastamento e de (re)aproximação são evidenciados e motivações conjunturais apresentadas, permitindo a compreensão dos múltiplos níveis analíticos: nacional, regional e global.

Analisada a dimensão histórica, Visentini apresenta, então, as transições e modificações ocorridas no pós-Guerra Fria. Após intensas relações durante o Regime Militar, as reformas neoliberais que marcaram a última década do século XX impactaram não só no plano doméstico do

¹ Visentini, Paulo Fagundes. 2016. *A Relação Brasil-África: prestígio, cooperação ou negócios?* Rio de Janeiro: Alta Books.

² Universidade Federal do Pampa, Santana do Livramento, Rio Grande do Sul, Brasil. Email: nathalyschutz@unipampa.edu.br

Brasil e de seus parceiros africanos, mas também no lugar ocupado pelas relações entre eles. A obra deixa claro o contraste entre esse período e os primeiros anos do século XXI. As mudanças não se restringem à intensidade das relações, mas, principalmente, à dimensão qualitativa destas. A África passa a ocupar um papel de destaque na política externa brasileira e a cooperação entre o país e a região ganha contornos estratégicos. As relações não se reduzem a questões econômicas, e abrangem áreas como os arranjos diplomáticos globais conjuntos e áreas como a cooperação técnica.

Na segunda metade da obra, o autor passa a tratar de questões mais específicas dessas novas esferas de relação entre Brasil e África. Pouco explorada nas análises já realizadas, a dimensão multilateral dessas relações evidencia a importância tanto da América Latina quanto da África nas relações internacionais contemporâneas. Além disso, a preferência pelo multilateralismo é uma das características constantes da política externa brasileira, evidenciado em arranjos políticos como o IBAS, as Cúpulas América do Sul-África (ASA) e América do Sul-Países Árabes (ASPA).

O Continente Africano, nada obstante tenha características comuns, não pode ser tratado com uma unidade homogênea. Visentini não negligencia essas particularidades e traz em seu quinto capítulo análises de relações bilaterais com as nações mais relevantes. O aprofundamento de algumas relações bilaterais e as diferenças no perfil de relação com as diferentes regiões africanas mostram que a diplomacia brasileira na África está fundada em objetivos de médio e longo prazo. O Brasil, assim como China, Índia e Rússia, enxergam as potencialidades do Continente Africano, tanto do ponto de vista econômico quanto político.

Por fim, o autor ingressa nas questões regionais do Atlântico Sul, inserindo as relações Brasil-África em um contexto estratégico de importância ímpar no cenário atual. As relações entre os países da metade sul do globo vão bem além do âmbito econômico. Sendo assim, o que se convencionou chamar de Cooperação Sul-Sul engloba uma complexidade de conexões em áreas que vão desde a economia até importantes temáticas políticas e de segurança. A posição geopolítica de países como o Brasil e a África do Sul não deixa dúvidas sobre a relevância dessa região e a necessidade de compreender em profundidade tais conexões. Por fim, uma cronologia detalhada das relações do Brasil com a África representa uma ferramenta de consulta indispensável ao público interessado.

A África, atualmente, ocupa uma posição de suma importância para as relações internacionais. O continente, embora seja, muitas vezes, considerado nas análises apenas como parte acessória da história da Europa, possui uma dinâmica própria. A África que começa a reestruturar-se após a saída dos colonizadores europeus apresenta-se como uma região

de destaque não só pelo potencial econômico, mas também pela relevância política, estratégica e securitária.

A análise feita pelo autor é sofisticada e profunda, pois é o resultado de um longo trabalho de pesquisa e experiência acumulada no CEBRÁFRICA. As fontes de informação bibliográfica sobre a África nem sempre são confiáveis e, ainda hoje, são escassas e com vazios importantes. Visentini contorna essas dificuldades realizando pesquisas de campo, fazendo entrevistas e estabelecendo contatos e relações com acadêmicos, diplomatas, funcionários, políticos daquele continente. Isso se traduz em uma pesquisa qualificada e que apresenta a África – e suas relações com o Brasil – a partir de um olhar interno, de um continente que se projeta no cenário internacional, com suas próprias visões e interesses.

A obra ajuda a preencher uma importante lacuna nas pesquisas acadêmicas brasileiras sobre Brasil e África. A análise feita na obra de Visentini traça um panorama histórico sem, contudo, olvidar aspectos específicos, fundamentais para uma compreensão da conjuntura que envolve essa parceria estratégica entre o Brasil e os países africanos. Em um momento no qual se questiona as estratégias e prioridades do Brasil na sua atuação externa, o autor nos traz subsídios importantes para compreender o papel da África nesse contexto. Sem dúvida, uma leitura de grande valia para os tantos africanistas e brasilianistas que trabalham na árdua tarefa de tentar compreender os rumos desses países tão ricos e complexos. E tenta responder à indagação do título: são relações visando prestígio diplomático, cooperação solidária ou negócios lucrativos?

*Recebida em 29 de abril de 2016
Aprovada em 18 de maio de 2016*

PARCEIROS

NERINT

O Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT) foi o primeiro centro voltado exclusivamente ao estudo e à pesquisa em Relações Internacionais no sul do Brasil. Foi estabelecido em 1999 junto ao ILEA-UFRGS visando ao estudo crítico e inovador das principais transformações do sistema internacional pós-Guerra Fria. Desde 2014, o NERINT está localizado na Faculdade de Economia da UFRGS (FCE - UFRGS). Paralelamente, buscou contribuir para a retomada da discussão de um projeto nacional para o Brasil através da análise das opções estratégicas disponíveis para a consolidação da inserção internacional autônoma do país, a partir da perspectiva do mundo em desenvolvimento. O advento de uma “diplomacia ativa, afirmativa e propositiva” no Brasil no início do século XXI veio a convergir com as análises e projeções feitas nos seminários e publicações do NERINT.

Um dos resultados de sua atividade foi a implantação de um curso de graduação em Relações Internacionais (2004), o melhor do país de acordo com o Ministério da Educação (2012), e de um Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (2010). Duas revistas também foram criadas: a bimestral *Conjuntura Austral* e a semestral e bilíngue *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*. Assim, além da pesquisa avançada, focada prioritariamente nos países emergentes, o NERINT deu origem a programas de graduação e pós-graduação, além de propiciar intensa atividade editorial.

CEBRAFRICA

O Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) tem suas origens no Centro de Estudos Brasil-África do Sul (CESUL), um programa estabelecido em 2005 através de um convênio entre a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Suas atividades de pesquisa são desenvolvidas junto ao Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT).

Em março de 2012 o CESUL foi ampliado para abranger o conjunto geográfico do continente africano, transformando-se em CEBRAFRICA, enquanto a Série Sul-Africana, que publicou cinco livros, foi transformada em Série Africana, com novas obras no prelo. O objetivo segue sendo o mesmo:

realizar pesquisas, apoiar a elaboração de teses, dissertações e trabalhos de conclusão, congregar grupos de pesquisa em temas africanos, realizar seminários, promover intercâmbio de professores e estudantes e estabelecer redes de pesquisa e projetos conjuntos com instituições africanas e africanistas, publicar obras produzidas no Brasil ou traduzidas e ampliar a biblioteca especializada fornecida pela FUNAG.

As pesquisas têm por objetivo o conhecimento do continente africano e de suas relações com o Brasil, nas seguintes áreas: Relações Internacionais, Organizações de Integração, Segurança e Defesa, Sistemas Políticos, História, Geografia, Desenvolvimento Econômico, Estruturas Sociais e sua Transformação e Correntes de Pensamento. São parceiros do CEBRAFRI-CA conceituadas instituições do Brasil, Argentina, Cuba, México, Canadá, África do Sul, Angola, Moçambique, Senegal, Cabo Verde, Egito, Nigéria, Marrocos, Portugal, Reino Unido, Holanda, Suécia, Rússia, Índia e China. As pesquisas em andamento versam sobre a “A presença do Brasil, da China e da Índia na África”, “A África na Cooperação Sul-Sul”, “Conflitos africanos”, “Integração e desenvolvimento na África”, “As relações da África com as Grandes Potências” e “As relações interafricanas”.

NORMAS DE SUBMISSÃO

1. A Revista Brasileira de Estudos Africanos publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
2. A revista está dividida em duas seções: Artigos e Resenhas
3. Os artigos de pesquisa devem limitar-se a 50 mil caracteres (incluindo espaços e notas de rodapé) e as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 4,5 mil caracteres (incluindo espaços e notas de rodapé);
4. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
5. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor-data ou notabibliografia), referenciando a literatura citada ao final do texto;
6. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
7. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação, filiação institucional (com o nome completo da instituição) e e-mail para contato;
8. O completo preenchimento, pelo(s) autor(es), do formulário de submissão do artigo é imprescindível;
9. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.
10. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
11. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português ou espanhol e 3 palavras-chave em inglês; Título em português ou espanhol e em inglês; Resumo em português ou espanhol e Abstract em inglês, ambos com até 50 palavras.
12. As contribuições devem ser feitas através do website da Revista:
www.seer.ufrgs.br/rbea.

CONDIÇÕES PARA SUBMISSÃO

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

13. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em “Comentários ao editor”.
14. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (não possuindo tamanho maior do que 2MB)
15. URLs para as referências foram informadas quando possível.
16. O texto está em espaço simples; usa fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.
17. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página Sobre a Revista.
18. Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares (ex.: artigos), as instruções disponíveis em Assegurando a avaliação pelos pares cega foram seguidas.

