

INTEGRAÇÃO CONTINENTAL NA ÁFRICA: ESTRUTURA INSTITUCIONAL E LIDERANÇA

Diogo Lopes Nunes Galvão

Estudante de Bacharelado em Relações Internacionais - USP

e-mail: dig.galvao@hotmail.com

Orientadora: Profa. Dr. Janina Onuki

Presidente da Comissão de Graduação IRI-USP

Está intrínseca na história do continente africano a tensão entre a sua unidade ou fragmentação. A Organização da Unidade Africana (OUA) foi a primeira tentativa institucional do continente na busca do ideal de integração, que acabou por sofrer aprimoramento e reafirmação no início do século XXI, transformando-se em uma organização mais complexa e abrangente, com o intuito de responder às demandas e necessidades reais do continente da nova ordem internacional globalizante. Nesse sentido, somado a complexidade existente no continente (sua diversidade em muitas esferas, grande parte da história marcada pela presença estrangeira, ameaça à fragmentação e sua posição excluída do cenário internacional), a presente pesquisa de Iniciação Científica (PIBIC – CNPQ) fundamentou-se na análise da estrutura institucional da Organização, uma vez que assume especial relevância ao determinar a existência de uma liderança interna equilibrada (facilitando a tomada de decisões), sendo capaz de atender às demandas do continente, ou mais uma vez produzindo como resultado o utilitarismo e servindo de instrumento político para alguns líderes africanos. Desse modo, como objetivos iniciais e gerais, tentou-se compreender como se dá o processo de tomada de decisão no interior da União Africana (UA), qual o papel exercido pelos países, a capacidade de liderança entre os membros e a capacidade do organismo em solucionar as divergências de interesses dentro do continente.

O presente resumo se estrutura pela exposição do que foi realizado na primeira etapa contemplada do cronograma de pesquisa e explica o motivo da alteração da metodologia inicialmente proposta. Por fim, é apresentada as novas pesquisas realizadas assim como a provável trajetória que este projeto desenvolverá.

Na primeira fase da pesquisa foi dada atenção especial à bibliografia existente sobre o tema africano em que, através da prospecção das fontes disponíveis, foram identificados suas tendências, os temas africanos de maior destaque, preocupações,

falhas e vícios (como se trata de um tema bastante recente, buscou-se uma pesquisa nos periódicos de circulação internacional e em publicações especializadas). Assim, foi possível observar que alguns materiais identificavam certa correspondência entre as estruturas institucionais da UA e União Européia (UE), no que levou inicialmente a um mapeamento e comparação superficial de ambas as estruturas, afim de posteriormente aprofundar essa análise comparativa (uma metodologia inicial desta pesquisa que foi abandonada, pelo menos em curto prazo).

Observando a bibliografia existente sobre a temática africana, fica evidente a superficialidade, escassez e limitação da produção brasileira quando comparada à bibliografia internacional existente. O Brasil possui poucos núcleos de estudos africanos, pouco incentivo governamental à pesquisa sobre o tema, manifestando o insuficiente interesse no tema África com poucos pesquisadores e trabalhos acadêmicos (diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos, Europa (França e Alemanha) e Ásia, principalmente na China).

Dentre as principais fontes encontradas na Internet, destaca-se o site oficial da UA, fonte de documentos oficiais elaborados pela instituição em que permite o acesso a estatísticas, dados, eventos, decisões, declarações, publicações, história da Organização, organismos internos, organizações subsidiadas, personalidades de destaque e informações sobre os países membros. Apesar da diversidade de publicações e documentos disponíveis (é possível encontrar uma caracterização institucional – *Constitutive Act* e *AU Organs*), não há análises mais críticas sobre o funcionamento da instituição ou qualquer material em nível de uma análise institucional.

Dentre a bibliografia pesquisada, o principal artigo que destaco, cujo título é “China Invade a África”, foi publicada pela revista *Fast Company*, cuja atuação corresponde ao setor empresarial, mas que acabou por publicar uma reportagem que foge de sua linha tradicional ao trazer em questão os problemas sociais, culturais e políticos que as empresas chinesas estão ocasionando no continente africano, definido essa atuação como uma forma de colonização chinesa e parasitismo negativo para África. Corresponde a uma matéria que denuncia e toma posição quanto à atividade chinesa no continente e, a fim de elaborar uma análise mais precisa, toma como objeto de estudo quatro diferentes países, apresentando dados e informações políticas, sociais, econômicas e culturais, com maior meticulosidade.

Desse modo, nesse primeiro momento a reportagem contribuiu para apresentar quadros estruturais e problemas típicos de alguns países africanos que podem ser generalizados para a maioria dos países do continente, em diversos aspectos. Chama atenção a intervenção da China sobre esses países (que pode ser a mesma desempenhada por outros Estados), que busca a contemplação de expectativas e interesses próprios, atuando estrategicamente sobre os interesses e vontades de protagonistas políticos africanos, preocupados com o benefício individual em detrimento do nacional. Por fim, a forma como as negociações são feitas entre os líderes africanos e o governo chinês, podem apontar tendências, costumes, vícios, o método e o modo como são feitas as negociações entre os países africanos.

Como fonte francesa importante nos assuntos internacionais, por sua vez, o jornal *Le Mond* é responsável por grande parte das publicações mundiais sobre o tema africano e sua posição no cenário mundial. Desse modo, essa fonte possui importante papel na formação da opinião internacional e, no caso de alguns artigos analisados, chama a atenção a possíveis equívocos do senso comum ou da imprensa internacional sobre os problemas africanos: muitos deles não são causas apenas africanas; as guerras cujas explicações apóiam na diversidade étnica são equívocas; e a transferência de uma estrutura institucional de um país ocidental democraticamente consolidado a um país africano pode gerar uma incompatibilidade em diversas esferas da sociedade, agravando o quadro institucional do país e comprometendo seu regime político. Por fim verifico que os assuntos de grande publicação pela imprensa internacional disponibilizados correspondem às eleições nos países africanos, uma vez que geralmente identifica-se na prática do voto a maturidade do regime democrático.

A maior dificuldade no tema proposto está no escasso material disponível e na falta de fatos históricos, destacando essa última carência. Devido ao caráter recente da instituição e do pouco interesse com o tema, são poucas as análises que tratam da UA em si, como instituição, e muitos são os órgãos da UA que ainda não entraram em atividade ou experimentaram uma ou outra reunião (como exemplos, conforme o artigo décimo oitavo do Ato Constitutivo da UA, ainda deve ser formada uma Corte de Justiça, passando-se o mesmo com o Conselho Econômico, Social e Cultural). A maioria das pesquisas ou *policy papers* encontrados dizem respeito a algum aspecto de algum Estado africano em específico, não direcionando a análise para o nível continental.

Porém, a questão bibliográfica não é uma justificativa da dificuldade encontrada. Isso por que corresponde mais a uma dificuldade do que a um critério limitador, já que corresponde a uma característica para a maioria das pesquisas que versam o tema político na África. Todavia, o caráter recente da instituição em questão é determinante, explicando o porquê de a presente pesquisa ter sofrido alterações essenciais na sua metodologia inicial. Pretendia-se elaborar uma comparação aprofundada entre o Ato Constitutivo da UA e o Tratado de Maastricht, para então elaborar uma posterior análise e interpretação segundo as teorias de governabilidade, de integração e de liderança. Contudo, uma vez compreendida a história do continente africano desde o século XIX, através do olhar histórico do Pan-Africanismo e do Renascimento Africano, somado à falta de experiência histórica da instituição, podemos entender que as origens da UA sejam no aspecto teórico como formal, remontam a OUA. Sendo assim, a comparação aprofundada entre a UA e a UE perde relevância frente a OUA.

Apesar desse novo olhar assumido, a comparação do desenho institucional da UA e da UE, é válida como etapa posterior. Isso porque foi possível identificar interessantes e importantes correlações institucionais e jurídicas entre as duas organizações, numa análise ainda que superficial dos seus respectivos atos constitutivos. Também se mantêm como proposta, porém mais à frente na pesquisa, a aplicação das teorias de governabilidade, integração e de liderança, assim como a prospecção mais específica sobre alguns Estados Africanos (para suprir a carência do recente funcionamento da UA), a fim de recuperar uma análise mais próxima da esfera institucional.

A alteração das propostas iniciais deste projeto tem pleno cabimento uma vez que forçar nessa linha de análise, neste momento poderia direcionar a presente pesquisa para uma carência científica e empírica, em que estaria trabalhando com um objeto aproximado, de funcionamento estimado e de realidades inventadas. Além do mais, seria necessário o apoio freqüente sobre o que ocorre na prática no funcionamento de outros organismos internacionais, podendo perder de vista o objeto UA e permitir conclusões precipitadas já que as realidades africanas possuem suas especificidades.

A historiografia africana detecta o século XXI como uma nova fase para a África, em que se colocam novas perguntas. Assim como na década de 90 a Europa assinava o Tratado de Maastricht para inaugurar um novo momento da história de integração do continente, enquanto que a Ásia se reorganizava no pós-Guerra Fria com algumas economias ocidentalizadas e na América Latina se via a retomada da

integração regional com organizações como o Mercosul, transformações estas explicadas pela globalização e em parte pela idéia de superar o Estado-Nação criando espaços únicos, em 1997, através dos discursos de Thabo Mbeki, já era possível detectar o espírito africano de renovação que ganhava força na virada do século. Este fenômeno, portanto, não foi um privilégio africano, mas o mundo em êxtase de transformação tentava encontrar uma solidez na busca de sua identidade e reafirmação. Para a África, sobretudo, a ordem que nasceu a colocou um desafio, ou melhor, resgatou uma luta anterior e reafirmou uma vontade comum dos povos africanos. Assim, em Setembro de 1998 ocorreu em Johannesburgo a Conferência sobre o Renascimento Africano que acabou por produzir a obra *African Renaissance*, organizada por Malegapuru Makgoba, uma das principais fontes utilizadas nesta pesquisa.

O motivo da Conferência é complexo devido ao grande peso teórico das suas inspirações. Em linhas gerais, está no intuito de conceituar “uma África”, revitalizar, recuperar e rever suas características definidoras, através de um debate que abrange a todas as esferas temáticas (política, economia, território, religião, história, etnia, língua, cultura) e que sempre esteve presente no debate do continente, como já dito anteriormente. Nesse sentido, se faz necessário remeter ao Pan-Africanismo para compreender o momento atual africano em sua totalidade.

Durante toda a colonização africana iniciada no final do século XIX, foi freqüente a resistência contra a presença estrangeira. Essa resistência se caracterizava inicialmente por ser difusa, desorganizada e localizada, fomentada por um sentimento limitado de unidade religiosa ou militar, apoiada num líder tradicional local. Com o decorrer da colonização, em que as resistências se tornavam cada vez mais freqüentes e atingiam um maior alcance sobre a estrutura colonial, iniciava-se fora do continente, entre os intelectuais europeus, norte-americanos e caribenhos, a necessidade de derrubar a visão legitimadora da colonização: os negros como a antítese dos brancos e a raça da inferioridade. Desse modo, assumindo um olhar distanciado sobre o continente africano, os teóricos fundaram o movimento do Pan-Africanismo, cujo objetivo principal era quebrar com a idéia de inferioridade racial e fortalecer a resistência à colonização.

Como conseqüências do movimento iniciado por intelectuais como Du Bois, Garvey, Padmore e Sylvester Willians, além da função ideológica, o Pan-Africanismo assumiu função prática ao resistir à inferiorização do negro e ter influenciado a descolonização africana. Não somente, permitiu o nascimento no interior da África de um debate sobre sua autonomia e autodeterminação, promoveu o sentimento de união e

identidade comum àqueles comprometidos com a causa africana (suprimindo as nacionalidades e as fronteiras físicas para atingir um alcance mundial). A fim de consolidar as mudanças pela qual o continente africano passava, ou seja, o processo de independência, e permitir a formação dos novos Estados sobre uma estrutura sólida, institucionalizou-se o Pan-Africanismo através da Organização da Unidade Africana.

Partindo de uma iniciativa em conjunto entre líderes africanos de 32 Estados, a OUA assumia em sua Carta Constitutiva de 1963 os princípios e aspirações do Pan-Africanismo, na tentativa de responder finalmente à questão primordial africana a favor da integração. Inaugurava também no sentido de constituir um mecanismo de diálogo com a comunidade internacional, respeitando a Carta da ONU e a Declaração dos Direitos Humanos. Apesar de ter assumido importante papel na descolonização africana, ter iniciado a integração econômica do continente, através da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral como exemplo e ter inaugurado um debate extenso sobre a estruturação institucional de uma África unida, a efetividade da organização e sua capacidade de integrar o continente, principais motivos de seu nascimento, não foram contemplados.

Claramente podemos indicar como causa para o insucesso da OUA o seu erro institucional de impedir a sua intervenção em conflitos e crises internas aos seus Estados membros, a sua incapacidade de adaptação segundo as realidades africanas; justifica-se também através dos Estados membros que devido aos governos autoritários nacionais não assumiam comprometimento com a instituição, opondo-se à ordem civil e defendendo a ordem via tutela militar. No entanto, as heranças coloniais e a complexidade da diversidade africana também são as causas da estagnação da OUA, porém, mais difíceis de serem explicadas e delimitadas. Por sua vez, essas causas ainda estão presentes na historiografia africana do século XXI, constituindo desafios e obstáculos que também a UA deverá lidar para o sucesso da instituição.

Pouca alteração é sofrida pelo continente africano desde o final de sua colonização. O nascimento do Estado se deu com forte herança colonial, com uma estrutura econômica de exploração para exportação da qual, por natureza, não permite o desenvolvimento econômico e social pela falta de diversidade e incentivo à inovação tecnológica. Como modelo político adotou-se a incorporação do Estado europeu em que, para sua consolidação, se verificou um fenômeno inverso: sua legitimidade foi buscada primeiramente no sistema internacional e não na sociedade, no que aprofundou a distância entre o Estado e a sociedade. Essa incompatibilidade e distanciamento

existente constituem uma das principais características e problemas para o desenvolvimento africano, uma herança colonial persistente até os dias de hoje, que nos permite compreender a impossibilidade do uso do termo Estado-nação na experiência africana. Esse fenômeno pode ser percebido detectado também pelos Estados africanos serem multiétnicos, as fronteiras artificiais que dividem grupos culturais e um inimigo; a questão da “África real” em que o indivíduo nascido no continente não possui registros, documentação ou mesmo relação direta com seu Estado, acabando por se identificar pela sua etnia, está ganhando mais força do que a própria instituição do Estado; o fato das realidades africanas serem herdadas e não construídas, um fenômeno que pode ser entendida pela ausência histórica da construção de identidade nacional.

Como outra questão que contribuiu para a substituição da OUA pela UA, e que se mantém presente nos dias de hoje, correspondendo a mais uma herança colonial, consiste na não-institucionalização por parte dos Estados africanos (portanto, em nível doméstico) de uma identidade comum. Tal conceito pode ser entendido pela história de formação dos Estados Unidos da América, apoiada no mito fundador de povo eleito. Para a unidade entre as 13 colônias independentes, foi procurada uma origem comum entre esses povos. Devido sua grande diversidade, a solução foi inventar e construir uma origem comum: os peregrinos de Deus, puritanos fugidos da Europa definidos como o povo escolhido. Assim, para a criação de uma mesma narrativa, a excepcionalidade do povo norte-americano faz parte de um processo lento e gradual. Portanto, uma identidade nacional consiste em um bem simbólico à nação (não somente norte-americana, mas para qualquer nação) e um quadro de referência compartilhada de onde se tiram os fundamentos e legitimidade para construção política, econômica e social de uma sociedade.

O que é proposto para o nível continental, e que respeita a pluralidade étnica existente, é a identidade africana. Desse modo, o principal objetivo das instituições continentais como a OUA e a UA, é de construir e fixar uma narrativa em nível continental. Com o propósito de entender esse movimento que devemos concentrar a análise no Renascimento Africano.

Diferentemente do Pan-Africanismo, o Renascimento Africano surge no próprio continente africano, por protagonistas bastante diversificados: líderes políticos, homens de negócio, intelectuais e a sociedade civil (além de manifestar grande interesse nos Estados Unidos e Europa). Mbeki atribui universalidade ao tema: falar sobre África é falar sobre o homem (MBEKI, 1999). Uma vez que a África foi o berço da civilização,

consistindo no laboratório da humanidade, pensar em África faz parte de uma renovação moral do homem e na recuperação de seus princípios e aspirações. Ao mesmo tempo, há uma identidade africana em particular, uma história e cultura própria africana da qual o Renascimento também resgata, em busca da unidade.

Na Conferência ocorrida em 1998, distingue-se o Renascimento dos demais movimentos tidos anteriormente na história do continente, por não estar influenciado por domínios coloniais ou pelo contexto da Guerra Fria, os valores democráticos estarem mais próximos e haver comprometimento por parte dos africanos. Conforme colocado pelo ex-presidente da África do Sul, o Renascimento trabalha com a história, a cultura e a consciência como três elementos definidores do africano e inclui em sua pauta novo alcance: compromete-se com a posição da mulher nas sociedades africanas, releva a economia mundial e a globalização como assuntos de interesse e levanta a questão do distanciamento entre Estado e sociedade ao debater o envolvimento dos movimentos sociais com suas lideranças. Indo além, Mbeki faz referência direta à identidade africana ao colocar como objetivos da Conferência, e por extensão do Renascimento, o convencimento de que o africano compartilha um mesmo destino (1999).

Segundo Dialo Diop, secretário geral do principal partido senegalês RND, o Renascimento Africano é estruturado a partir de uma identidade cultural existente em que o seu sucesso depende da unidade política entre os Estados africanos (1999). Para tanto, a UA assume a responsabilidade de concretização desse esforço, claramente identificado por seu slogan: *Africa must unity*. Em sua opinião, a integração política deve anteceder a integração econômica e, para não repetir o erro da OUA, parte da soberania dos Estados deve ser transferida para a UA. Como exemplos empíricos, temos atualmente tropas da UA exercendo atividade em alguns países africanos e existem os diferentes blocos econômicos regionais dentro do continente que levanta a questão da unidade continental africana.

Na opinião de Bernard Magubane, escritor e professor de antropologia na África do Sul e nos Estados Unidos, o Renascimento evoca a esperança de transformação do continente, em que UA deve tratar de suas questões e problemas reais, com a finalidade de não cair no idealismo e no utilitarismo ao apropriar-se do Renascimento como ferramenta para enriquecimento individual de líderes não comprometidos com a causa africana. Sendo assim, ela deve tratar da violência, corrupção, dos resquícios coloniais e imperiais além de alterar a sua posição de exclusão e inferioridade no cenário

internacional. Assumindo o pessimismo em sua análise, Magubane defende que a colonização europeia foi solucionada, mas não superada pelos africanos. O imperialismo continua no sentido de que os investimentos estrangeiros são totalmente revertidos ao exterior expropriando a África de suas riquezas. A cultura africana e sua identidade também estão comprometidas segundo o autor uma vez que, assim como a história, a cultura tem sua base material nas forças produtivas e nos modos de produção. Enquanto a África ser dependente dos países imperialistas, seja somente no aspecto econômico, o Renascimento Africano é um mito (1999).

Assim, nesse momento se coloca a pergunta quanto a ordem dos elementos para o sucesso do Renascimento e da UA. Será pré-condição para a concretização da integração continental, sobre as estruturas da UA, o desenvolvimento e aprimoramento da economia, política e sociedade africana? Ou será consequência? Ou ainda, ambos os processos são possíveis de ocorrerem simultaneamente?

Kwesi Prah, diretor do Centro de Estudos Avançados para Sociedade Africana localizada na África do Sul, também remete a essas questões. Como verificado em diversos autores que contribuíram para a Conferência sobre o Renascimento Africano, se tem como consenso que em primeiro lugar os africanos precisam fortalecer a identidade africana e se redefinirem como africanos para a possibilidade de unidade entre eles (principalmente sobre o contexto da globalização e a ausência no caso africano de uma religião e língua fortemente unificada). Prah relembra que o renascimento africano não corresponde a um fenômeno novo, mas um movimento impulsionado por todas as gerações africanas. São, portanto, 3 as fases em que o sentimento de ressurgimento africano foram aclamados: na primeira, até a Primeira Guerra Mundial, tratava-se a unidade africana um ideal a ser conquistado com a ajuda e patrocínio ocidental; a segunda fase, já no século XX, consistiu pelo Pan-Africanismo e o contexto da colonização; a terceira fase, inaugurada pelo Renascimento Africano, se dá em momento em que o continente africano está marcado pela violência e guerras constantes, cuja dimensão não se viu anteriormente na história africana. Assim, retoma-se a questão do parágrafo anterior: a UA pode se concretizar sobre as condições degradantes da guerra e pobreza que assolam o continente atualmente, servindo como solução para este quadro? O que deve vir antes: a democracia ou uma instituição a nível continental?

Desde a primeira metade do século XX até a década de 90, as guerras africanas eram contra o colonialismo ou refletia a rivalidade imperialista da Guerra Fria. As

guerras recentes presentes na África perderam o cunho emancipatório e ameaçam a estrutura social fundada pelo Estado pós-colonial. São essas guerras civis, também entendidas as suas causas pelas heranças coloniais, que levantam problemas de regionalismo e fatores étnicos no continente. Esses conflitos, por sua vez, tornaram evidente as falhas da OUA, mostrando que os assuntos dos Estados africanos dizem respeito a todos os demais Estados do continente. Prah chama atenção à essas realidades africanas para a UA não repetir o mesmo erro tido com a OUA, a de sua estruturação a nível continental desconsiderando as diferenças entre as sociedades africanas, principalmente a diversidade existente entre os povos árabes e africanos. A institucionalização, atualizada pelas questões reais do continente, deve reconhecer e respeitar a diversidade das nacionalidades e etnias africanas, trabalhando além de suas fronteiras artificiais¹.

Através da análise histórica e teórica sobre a UA feita até o momento, abarcando principalmente a história africana quanto à perspectiva de integração e fragmentação, cujo Pan Africanismo e o Renascimento Africano têm relação direta com as duas instituições criadas a nível continental, é possível entrar em contato com os desafios e o debate atual sobre a África. A UA assume papel fundamental para ditar o desenvolvimento do continente, ao mesmo tempo em que deve lidar com questões de grande complexidade, como algumas que já foram apontadas nesse trabalho. A presente pesquisa, agora que já possui conhecimento das origens, propósito e propostas da UA, tem como intenção verificar sua eficácia funcional. Seu desenho institucional facilita na sua atuação continental? Os Estados membros estão comprometidos com os princípios do Renascimento e reconhecem a UA? É possível a consolidação de uma organização africana quando seus Estados membros são identificados pela academia como Estados falidos? A disputa dos Estados pela liderança interna no continente dificulta o processo de integração em torno da UA? Essas questões norteiam a continuidade dessa pesquisa.

¹No Colóquio sobre as Relações Brasil-África ocorrido em 2002, proporcionado pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil, o debate travado entre Wolfgang Döpcke do Departamento de História – UnB e o embaixador da Argélia Lahcène Moussaoui, ilustra as principais questões sobre a UA e seu futuro, assim como essenciais temas que o presente Projeto trabalha. Como exemplo, a respeito das causas de estagnação da OUA, Döpcke ressalta a incapacidade de intervenção da antiga Organização sobre os assuntos internos dos Estados. Contudo, com a UA ela assume essa capacidade sobre as soberanias nacionais, constituindo na sua principal diferença com relação a OUA e resultando, ao mesmo tempo, em grande resistência por parte dos Estados a se tornarem membros (resistência essa em que o Embaixador não concorda). Além dessa discussão, levanta-se a problemática da disputa pela liderança continental (a qual, segundo Döpcke, foi fundamental para o surgimento da UA), da relação entre o NEPAD e a UA e da efetividade e funcionamento da instituição.

Bibliografia

- MBEKI, Thabo. *African Renaissance: The New Struggle. South Africa*: Tafelberg Publishers Ltd: 1999;
- Colóquio sobre as Relações Brasil – África. Ogs. Pedro Motta Pinto Coelho e Hélio Magalhães de Mendonça, Instituto Rio-Branco (IRBr), Brasília: 2002,
- LIMA, M.R.S., HIRST, M. Brasil, Índia e África do Sul. Paz e Terra: 2009;
- TSHUND, P.O. *L'état acteur de l'integration regionale en Afrique : essai sur la politique*. A.N.R.T: 2002;
- BEHAR, R., *China Invades África*. Revista Fast Company, Nova Iorque: Ed. Junho 2008, pp. 101-123;
- www.africa-union.org
- www.lemonde.fr