



O Pan-africanismo e o Processo de Integração na África Austral: uma perspectiva histórica

Nathaly Xavier Schütz¹ • Novembro de 2013

Resumo:

A integração na África Austral, identificada pela Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), tem raízes no próprio processo de descolonização dos Estados da região. O objetivo deste trabalho é analisar a origem da integração na região, tendo como fio condutor a descolonização e os conflitos por ela originados, a formação do regime do apartheid e a influência ideológica do pan-africanismo.

Palavras-chave: África Austral – integração - SADC.

Abstract:

Integration in Southern Africa, identified by Southern African Development Community (SADC), has roots in the process of decolonization of the States in the region. The objective of this work is to analyze the origin of integration in the region, based on the decolonization and the conflicts originated by it, the formation of the apartheid regime and the ideological influence of Pan-Africanism.

Key words: Southern Africa - integration - SADC.

O desenvolvimento de processos integracionistas na África confunde-se com a própria construção do Estado moderno na região. Entre o final da década de 50 e o início da década de 60, grande parte dos países africanos conquistou sua independência, ou, pelo menos, iniciou a luta para tal. Nesse momento, a ideologia do Pan-Africanismo, apesar de não ter sido concebida na África, ganha uma nova dimensão e passa a defender o anti-imperialismo e o anticolonialismo. Isso ocorre porque, em meados da década de 40, alguns importantes líderes africanos, como Nkrumah, de Gana, passam a integrar o movimento, de modo que o Pan-Africanismo passa a ser uma ideologia africana de fato, orientada para a libertação do Continente Africano.

A integração na África Austral tem uma origem histórica muito significativa e está ancorada em problemas políticos e de segurança comuns entre os países fundadores da Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC). O regime do apartheid condicionou, como será visto ao longo do trabalho, a criação das estruturas de integração na África Austral, tanto do ponto de vista econômico, quanto político-securitário.

A construção do processo de integração da África Austral está inserida na própria construção dos Estados da região, passando pelo processo de descolonização e os problemas securitários trazidos por ele. Ao longo do trabalho, desta

forma, esperamos manter uma continuidade histórica, evidenciando os aspectos que nortearam a construção do espaço da África Austral.

A retomada do Pan-Africanismo

O Pan-Africanismo tem origem fora da África, na passagem do século XIX para o século XX, entre os descendentes de escravos na América. Tal movimento é marcado por uma grande heterogeneidade, apesar da defesa comum da essência dos valores africanos. No âmbito do pan-africanismo, foram realizados cinco Congressos¹, mas apenas o último contou com uma presença expressiva de líderes africanos, já na década de 40. É nesse Quinto Congresso Pan-Africano que o movimento passa a defender com maior ênfase o anti-imperialismo e o anticolonialismo. Entre as principais resoluções adotadas no Congresso está a emancipação e total independência dos países africanos; a revogação de leis raciais e/ou discriminatórias; e a criação de uma união econômica na África Ocidental.

A partir desse Quinto Congresso, pode-se considerar que o pan-africanismo passa a ser uma ideologia africana de fato, orientada para a libertação do Continente Africano. Em 1958, temos a Primeira Conferência dos Estados Africanos Independentes, em Gana, na qual são lançadas as bases da Organização da Unidade Africana, que viria a se concretizar em 1963, na Conferência de Addis Abeba.

¹ 1919,1921,1923,1927 e 1945

A influência do Pan-Africanismo na integração africana, contudo, não se restringe a criação da OUA. Como destaca Asante (2010), o pan-africanismo tem três fases distintas de influência na África: a fase colonial, de 1935 a 1957; a fase da independência, como ideologia dos movimentos de libertação; e uma fase de retomada do pan-africanismo como uma força de apoio aos movimentos integracionistas, no início da década de 70.

Essa retomada do pan-africanismo, e do ímpeto pela integração, segundo Adedeji (2010), está relacionada ao baixo desempenho econômico dos países africanos nos anos subsequentes ao processo de independência. Agreguem-se a isso, os dois choques do petróleo na década de 70, que tiveram um efeito duplo na África: ao mesmo tempo em que agravaram ainda mais a situação econômica dos países africanos, muito vulneráveis às crises externas, também despertaram esses países para a possibilidade de, atuando conjuntamente, obter maiores resultados e uma maior inserção no cenário internacional.

É nesse contexto que, mais tarde, é lançado o Plano de Ação de Lagos, em 1980, uma das primeiras iniciativas de promoção do desenvolvimento econômico conjunto do Continente Africano após a conquista a independência dos países. A implementação dos objetivos do Plano, de intensificação da cooperação e integração regionais, torna-se mais factível em 1991, com a assinatura do Tratado de Abuja, o qual criou a

Comunidade Econômica Africana (CEA), que reúne as Comunidades Econômicas Regionais reconhecidas pela, agora, União Africana, com o intuito de promover a coordenação e harmonização de suas políticas.

Consoante Asante (2010:893), “O tipo de regionalismo que surgiu a partir de meados dos anos 1970 está profundamente ligado a mais ampla questão relativa à autonomia coletiva e a integração histórica da África ao sistema internacional.” A ideia, portanto, de muitos dos processos de integração surgidos no início da década de 80, envolve a retomada dos princípios do pan-africanismo, percebendo, assim, a integração como um mecanismo de superação da dependência externa e de inserção no sistema internacional.

A Descolonização e o Regime do apartheid

O processo de descolonização da África inicia-se no final da Segunda Guerra Mundial, constituindo o que ficou conhecido como a terceira fase da descolonização. A primeira começa na Ásia Oriental, ainda na década de 40. A segunda parte do processo de descolonização ocorre no Oriente Médio, nos anos 50. Por fim, temos a descolonização africana que, embora tenha raízes na década de 40, concretiza-se nos anos 60 e 70.

O novo cenário pós Segunda Guerra Mundial e início da Guerra Fria impacta direta-

mente sobre as estruturas coloniais mantidas pelos países europeus que, nesse novo contexto, já não eram mais as grandes potências mundiais. Como destacam Visentini, Ribeiro e Pereira (2007), vários fatores influenciaram diretamente no processo de descolonização, entre eles: a nova configuração de poder, com a ascensão de Estados Unidos e União Soviética, ambos anticolonialistas; a expansão das multinacionais norte-americanas, cujos interesses eram prejudicados pelas políticas coloniais; e as próprias reivindicações das colônias, que se acentuam com a Conferência de Bandung² e a influência das, já mencionadas, descolonizações nas outras regiões.

A construção do Estado Sul-Africano, em específico, está marcada pela questão da segregação racial. Quando é criada a União da África do Sul, em 1910, o controle da minoria branca sobre a maioria negra já estava instituído e o que se seguiu foi uma série de leis que tornavam legais e aumentavam a segregação racial no país.

O período entre 1910 e 1948, de acordo com Bauer e Taylor (2005), é caracterizado por uma alternância no poder de partidos que representavam a mistura das influências dos afrikaaners e dos ingleses. A colaboração de Smuts, líder do Partido Unido, com os britânicos durante a

Primeira Guerra Mundial, todavia, desagradou uma grande parcela dos seus apoiadores, que foram reunidos no Partido Nacional, reestruturado em 1934 sob a liderança de D. F. Malan (FARLEY, 2008). Em 1948, o Partido Nacional, controlado pelos afrikaaners e sem influência britânica, ganha as eleições. O resultado da vitória é a implementação do regime de segregação racial conhecido como apartheid e a sucessão de leis que legitimavam essa opressão.

Entre as diversas leis implantadas com o intuito de regulamentar a segregação racial, é imperioso falar do Native Lands Act de 1913, que limitou o acesso da terra aos negros. Como ressalta Pereira (2007), os negros, que representavam 75% da população, ficavam restritos a apenas 7% do território sul-africano, nos futuros bantustões³; enquanto os brancos, que eram somente 10% da população, controlavam 93% das terras do país.

A resistência ao regime de segregação racial implantado pelo governo sul-africano não tardou a se organizar. Entre as diversas organizações que surgiram, destaca-se o Congresso Nacional Africano (CNA), fundado em 1912, com o intuito de, através das formas legais, defender a participação e os direitos dos negros no país. A repressão dos movimentos negros pelas lideranças sul-africanas intensificou-se assim que

² A Conferência de Bandung, ocorrida em 1955, reuniu países africanos e asiáticos, em defesa do não-alinhamento e do princípio da auto-determinação dos povos. Foi, assim, um marco nos processos de descolonização e na própria constituição do Movimento dos Países Não-alinhados.

³ Os bantustões foram estabelecidos em 1959, pela Lei de Promoção do Autogoverno Banto, que transformava as antigas reservas negras em Autoridades Territoriais. (PEREIRA, 2007)

o CNA iniciou as ações de luta armada. Já em 1964, líderes do CNA foram presos, entre eles Nelson Mandela e Walter Sisulu e o CNA passa a agir na ilegalidade. A luta das organizações contra o apartheid, contudo, continuou existindo, nada obstante a expressividade reduzida.

Ao final da década de 70, assim, apesar da existência de muitos conflitos na região da África Austral, já podemos vislumbrar a configuração geopolítica que se estabelecerá nos próximos anos, com os países africanos independentes. A compreensão dessa fase final de construção dos Estados independentes é de grande valia para entendermos as forças históricas que atuaram no processo de integração regional da África Austral.

A conjuntura que se apresentava era de conclusão do processo de descolonização das áreas antes controladas por Portugal, Grã-Bretanha e França, mas com a manutenção de conflito em muitos países recém-independentes, além da política de segregação racial na África do Sul. Temos, assim, um grupo de países que tiveram uma independência menos conflituosa e encontram-se mais estáveis politicamente, no qual se insere Zâmbia, Tanzânia e Malawi; o Zimbábue, que ainda passava por um período de independência conflituoso; um outro conjunto de países que tinham tido uma independência conflituosa e que permaneciam em guerra civil, representados por Angola, Moçambique e o Zaire (atual República Democrática do Congo); e, por fim, a África do Sul, sob o regime do

apartheid, juntamente com Namíbia, que ainda lutava pela sua independência, e Lesoto, Suazilândia e Botsuana, independentes, mas fortemente ligadas a Pretória.

O regime do apartheid na África do Sul foi fortemente afetado pela independência das colônias portuguesas e pela própria Revolução dos Cravos em Portugal. A África do Sul, assim como outros países, como China, Cuba, URSS e EUA, estava fortemente envolvida nas lutas pela independência em Angola e Moçambique, em grande medida, devido a sua necessidade de controlar a Namíbia (FARLEY, 2008). Com a independência das duas colônias, a África do Sul se vê compelida a envolver-se no conflito instaurado, especialmente no caso de Angola. Além disso, como destaca Pereira (2007), as fronteiras da África do Sul e da Namíbia passaram a ficar expostas a regimes contrários ao regime do apartheid.

A situação na África do Sul fica mais tensa com o levante de Soweto, em 1976, fortemente reprimido pelas forças do governo, e o aumento das ações militares e da mobilização do CNA. Pretória se via, assim, enfrentando uma dupla crise: externa e interna. A nova situação leva a África do Sul a adotar uma nova estratégia de política de defesa, baseada, consoante Pereira (2007), na coerção econômica e militar dos vizinhos, com o intuito de impor a hegemonia sul-africana.

No final da década de 70, a África do Sul decide adotar uma nova estratégia diplomática, visando se contrapor aos Estados da Linha de Frente. Com os últimos acontecimentos na Rodésia do Sul e a independência das colônias portuguesas de Angola e Moçambique, consoante Pereira (2007), o governo sul-africano lança uma nova iniciativa político-diplomática conhecida como *détente*. Para isso, Pretória almeja criar um sistema de constelação na África Austral, que deveria assegurar seus interesses políticos, militares e econômicos na região. Em 1979, assim, a África do Sul convoca para a formação de uma Constelação de Estados da África Austral de cunho antimarxista (CONSAS). (EVANS, 1984)

Como será visto em seguida, nesse mesmo período, os Estados da Linha de Frente iniciam as primeiras tratativas para a criação da SADCC. É a criação da SADCC, juntamente com a independência do Zimbábue, que determina o fracasso do projeto sul-africano de criação da CONSAS. Com a independência do Zimbábue, em 1980, e o seu ingresso nos Estados da Linha de Frente e, posteriormente, na SADCC, há um fortalecimento do grupo liderado por Zâmbia e Tanzânia e um maior isolamento diplomático da África do Sul. Como ressalta Evans (1984), a CONSAS torna-se apenas um projeto, já que a África do Sul não consegue a adesão dos Estados que esperava.

Após esse curto período de tentativa fracassada de implantação da CONSAS, a África do

Sul muda a sua estratégia para os países vizinhos mais uma vez. Consoante Swart e Plessis (2004), o período entre a metade do ano de 1980 até o final de 1981 é marcado por uma nova fase de política de desestabilização. Pretória aumenta as ações militares contra seus vizinhos, especialmente Angola e Moçambique, visando atingir as bases de apoio do Congresso Nacional Africano.

Swart e Plessis (2004) elencam quatro efeitos dessa política de desestabilização sul-africana na região da África Austral. O primeiro resultado foi um fortalecimento da hegemonia regional da África do Sul e da sua habilidade de controlar o ambiente regional. Em segundo, está a redução dos membros de movimentos de libertação em alguns países vizinhos, especialmente Lesoto e Suazilândia. Outro efeito foi a sensação de instabilidade que se tornou a maior fonte de insegurança da região. Por fim, a política de desestabilização criou um ímpeto para a criação de uma contra-estratégia através da formação de uma aliança que está na origem da arquitetura de segurança da África Austral. Os dois últimos efeitos estão diretamente relacionados à perspectiva adotada neste trabalho de que o regime do apartheid e as políticas tomadas pela África do Sul estão nas raízes dos processos de integração da África Austral.

Às vésperas da criação da SADCC, a situação na África Austral era de grande tensão. O Zimbábue, após anos de luta, tinha tido sua independência formalmente reconhecida em

1980 e ingressa nos Estados da Linha de Frente. As ex-colônias portuguesas de Angola e Moçambique ainda enfrentam conflitos internos, apesar de já terem se tornado independentes, inclusive com a interferência da África do Sul. A Namíbia ainda não havia conquistado sua independência e sofria com o conflito com a África do Sul e as sucessivas tentativas de Pretória de estabelecer um governo na região.

É esse contexto de instabilidade e insegurança que caracteriza a África Austral durante a década de 70 e início da década de 80. Fica bastante claro, assim, que reside no regime do apartheid e nas políticas adotadas por Pretória o impulso para a aproximação entre os países da região. Os problemas de segurança enfrentados pelos países durante a fase de descolonização, as agressões da África do Sul e a necessidade de apoiar os movimentos de libertação nacional estão nas raízes das primeiras mobilizações desses países em torno de organizações, como será visto agora.

A Criação da SADC

A SADCC 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. É esse grupo de países que, em última instância, idealiza a criação da SADCC. Compreender a

formação dessas organizações, assim, é de grande importância para a presente análise.

O contexto do apartheid na África do Sul, como foi visto anteriormente, 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. De acordo com Omari e Macaringue (2007), três grupos regionais antecederam a criação dos Estados da Linha de Frente: o Movimento de Liberdade Pan-Africano para a África do Leste, Central e Austral (PAFMECSA), a Conferência de Países Africanos do Leste e do Centro (CECAC) e o Mulungushi Club.

O Mulungushi Club é a organização que antecede, imediatamente, os Estados da Linha de Frente. Fundado em 1970 por Tanzânia, Zaire, Uganda e Zâmbia, o Mulungushi Club, como seus antecessores, era focado nos movimentos de libertação especificamente da África Austral, não direcionando esforços a ações nesse sentido em outras regiões do Continente. Segundo Omari e Macaringue (2007), um dos principais objetivos da organização era avançar em resoluções práticas dos problemas da região, e não apenas dar apoio retórico. Por ter um número reduzido de países membros, o Mulungushi Club, consoante Cilliers (1999), tinha encontros bastante frequentes, e, muitas vezes, os líderes dos movimentos de libertação nacional na região eram convidados a

participar. Esses encontros teriam consolidado as relações para a criação dos Estados da Linha de Frente.

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. Como ressalta Cilliers (1999), o FLS não se resumia a um clube de governos nacionais, já que incluía representantes de vários movimentos nacionais de libertação.

Em 1976, a Organização da Unidade Africana (OUA) reconhece, formalmente, os FLS. Através de uma resolução, a organização ainda afirma que um ataque da África do Sul a um membro dos FLS seria considerado um ataque a toda a África independente e que todos os Estados da OUA tinham obrigação moral de fornecer auxílio militar aos movimentos de libertação nacional, desde que os FLS concordassem. (SWART E PLESSIS, 2004)

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. No início do ano de 1979, um encontro dos Ministros de Relações Exteriores dos FLS em Garbone, Botsuana, discute o conceito de desenvol-

vimento regional e cooperação econômica (SWART e PLESSIS, 2004). É nesse contexto, segundo Murapa (2002), que o Presidente da Tanzânia, Julius Nyerere, convoca uma reunião consultiva na cidade de Arusha, Tanzânia, em 1979. Na ocasião, os membros dos FLS reuniram-se para debater a possibilidade de uma aliança econômica entre eles.

Nessa linha, em abril de 1980, a SADCC é formalmente criada, através do Protocolo de Lusaka. Para Evans (1984), a criação da SADCC foi uma vitória estratégica dos FLS, ao mesmo tempo em que determinou o fracasso da Constelação de Estados da África Austral (CONSAS), criada pela África do Sul. 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).

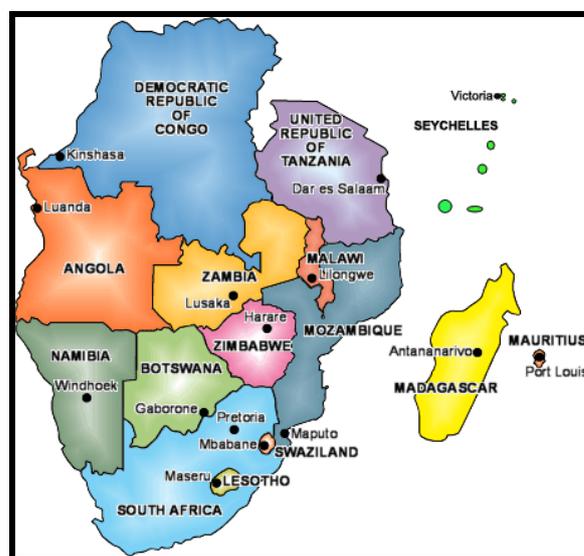
O momento histórico no qual a SADCC é criada, bem como o histórico de organizações que a antecede, torna bastante clara a existência de uma trajetória de cooperação política-securitária que antecede a cooperação econômica. Nas palavras de Murapa (2002:158): “a SADCC nasceu das experiências positivas de íntima cooperação entre governos e povos da África Austral em sua luta contra a resistência colonial e as políticas do apartheid na região.”

A SADCC é criada com nove Estados membros: Angola, Botsuana, Lesoto, Malawi,

Moçambique, 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 então, Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC)⁴. 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.

Atualmente, a SADC é composta por quinze países membros: Angola, Botsuana, República Democrática do Congo, Lesoto, Madagascar, Malawi, Maurício, Moçambique, Namíbia, Seicheles, África do Sul, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue. No mapa 1 é possível ver o território compreendido pela SADC e as respectivas capitais dos países mem-

bros.



Mapa 1: A Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

Considerações Finais

A construção do processo de integração na África Austral, como se demonstrou ao longo do trabalho, é fortemente marcada por fatores histórico-políticos, em especial a descolonização dos países da região e o regime de segregação racial implantado na África do Sul. Os aspectos político-securitários, assim, foram determinantes para uma aproximação inicial entre os países que, mais tarde, também englobou questões econômicas.

A necessidade de enfrentar a África do Sul sob o regime do apartheid, bem como de apoiar os movimentos de libertação dos territórios que ainda não tinham conquistado a independência, foram os estopins da mobilização dos países em torno de alguma espécie de organização que lidasse com os problemas da região. A SADC,

⁴ Southern Africa Development Community.

assim, nasce durante a própria constituição dos Estados da África Austral, tornando-se uma organização de integração regional com características específicas e de relevância inegável para a estruturação das relações estatais na região.

Referências

ADEDEJI, Adebayo. Estratégias Comparadas de Descolonização Econômica. In: MAZRUI, Ali A.; WONDJI, C. (Eds.). História Geral da África VIII: África desde 1935. Brasília: UNESCO, 2010

ASANTE, S.K.B. O Pan-Africanismo e a Integração Regional. In: MAZRUI, Ali A.; WONDJI, C. (Eds.). História Geral da África VIII: África desde 1935. Brasília: UNESCO, 2010

BAUER, Gretchen; TAYLOR, Scott D. Politics in Southern Africa: State & Society in Transition. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2005.

CILLIERS, Jakkie. Building Security in Southern Africa: An Update on the Evolving Architecture. ISS Monograph Series, N°43, November 1999.

EVANS, M. The Front-Line States, South Africa and Southern African Security: Military Prospects and perspectives. Zambezia, v. XII, 1984/5.

FARLEY, Jonathan. Southern Africa. New York: Routledge, 2008.

MURAPA, Rukudzo. A Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC): rumo à integração política e econômica. Impulso, n°31, Setembro, 2002.

NGUBANE, Senzo. Sources of Southern Africa Insecurity. In: SOLOMON, Hussein (Ed.). Towards a Common Defence and Security Policy in the Southern African Development Community. Pretoria: AISA, 2004.

OMARI, Abillah H; MACARINGUE, Paulino. Southern African Security in Historical Perspective. In: CAWTHRA, Gavin; PISANI, Andre du; OMARI, Abillah (Eds.). Security and Democracy in Southern Africa. Johannesburg: Wits University Press, 2007.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. África do Sul e Brasil: dois caminhos para a transição ao pós-Guerra Fria (1984-1994). Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em História, Tese de Doutorado, 2007.

SOLOMON, Hussein. From Marginalized to Dominant Discourse: Reflections on the Evolution of New Security Thinking. In: SOLOMON, Hussein; AARDT, Max van. (Eds.) 'Caring' Security in Africa. ISS Monograph Series N°20, February 1998

SWART, Gerrie; PLESSIS, Anton du. From Apartheid to Destabilisation to a Southern African Security Community. In: SOLOMON, Hussein (Ed.). Towards a Common Defence and Security Policy in the Southern African Development Community. Pretoria: AISA, 2004.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes; RIBEIRO, Luiz Dario Teixeira; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. Breve História da África. Porto Alegre: Leitura XXI, 2007.

¹ Professora Assistente de Relações Internacionais na Universidade Federal do Pampa - Campus Santana do Livramento. Possui Graduação em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2008). É Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Atualmente, cursa Doutorado em Ciência Política na mesma instituição.