

# MERIDIANO 47

ISSN 1518-1219

Boletim de Análise de  
Conjuntura em Relações  
Internacionais

Nºs 28/29

Novembro – Dezembro – 2002



INSTITUTO BRASILEIRO DE  
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

## S U M Á R I O

SAI A ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE  
AFRICANA – ENTRA A UNIÃO  
AFRICANA: NOVAS ENCENAÇÕES DO  
CONTINENTALISMO AFRICANO  
WOLFGANG DÖPCKE

DA CONTENÇÃO À PREVENÇÃO: A  
DOCTRINA BUSH  
CRISTINA SOREANU PECEQUILLO

O DESAFIO DA COALIZÃO  
VERMELHO-VERDE NA ALEMANHA  
SIMON E. MICHEL BERGER  
GUSTAVO HENRIQUE C. RAMOS

NOVAS FORMAS DE APROXIMAÇÃO  
DA ÁSIA-PACÍFICO  
PAPEPINTO

UM TOCQUEVILLE AVANT LA LETTRE:  
HIPÓLITO DA COSTA COMO FOUNDING  
FATHER DO AMERICANISMO  
PAULO ROBERTO DE ALMEIDA

A DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA,  
MORATÓRIA E FMI: UMA LÓGICA  
QUE ESTÁ FAZENDO 100 ANOS...  
ALBENE MIRIAM F. MENEZES  
REGINA MARTINEZ

UMA LONGA MORATÓRIA,  
PERMEADA DE AJUSTES?: A LÓGICA  
DA DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA NA  
VISÃO ACADÊMICA  
PAULO ROBERTO DE ALMEIDA

AS SENTENÇAS PROFERIDAS POR  
TRIBUNAIS INTERNACIONAIS DEVEM  
SER HOMOLOGADAS PELO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL?  
VALERIO DE OLIVEIRA MAZZUOLI

REFLEXÕES A PROPÓSITO DO  
CENTENÁRIO DO BARÃO (OU DAS  
DIFICULDADES DE VER NO PLANO  
INTERNO AS RAZÕES DE NOSSOS  
PROBLEMAS)  
PAULO ROBERTO DE ALMEIDA

OS LIMITES E AS EXPECTATIVAS  
DIANTE DA POLÍTICA EXTERNA E DE  
SEGURANÇA COMUM EUROPÉIA:  
O CASO DO IRAQUE  
MIRIAM GOMES SARAIVA

## Sai a Organização de Unidade Africana – entra a União Africana: novas encenações do continentalismo africano

Wolfgang Döpcke\*

No dia 9 de julho de 2002, foi lançada em Durban, na África do Sul, a União Africana (UA), sucessora da Organização de Unidade Africana (OUA), extinta nesta ocasião. O evento – a última reunião da OAU e a primeira do novo órgão do continentalismo africano – contou com a presença de mais de 40 chefes de Estado africanos e outras celebridades do continente e não economizou em pompas, emoções e até momentos cômicos.

O *show* comemorativo no estádio de *rugby* da cidade ofereceu um espetáculo grandioso, entre futebol, música solene, pára-quedistas, uma *performance* de guerreiros zulu e um desfile de moças *topless* da mesma etnia, jatos de combate e disparos de canhões. O primeiro clímax cenográfico aconteceu já na vinda das dignidades para Durban, culminando com a chegada de Muammar Kadafi da Líbia, que tentou forçar a entrada da sua comitiva na África do Sul com métodos nada ortodoxos. A tropa líbia, viajando dignamente em uma frota de aviões, inclusive três gigantescos Antonovs, incorporou 60 veículos blindados, um batalhão de guarda-costas de ambos os sexos, pesadamente armados, malas cheias de dólares e dois camelos. Alguns órgãos de imprensa falam em tiroteio entre estes *Guardiões da Revolução Verde* e policiais sul-africanos, outros somente observaram que houve um intenso bate-boca, empurrões e punhaladas. Fala-se que os sul-africanos embargaram a entrada das limusines blindadas e das armas, outras fontes acusam ter havido somente o confisco dos camelos.

O fato é que, após a conferência em Durban, o cidadão líbio ganhou o direito de sair do país com todo seu equipamento, podendo levar sua comitiva integralmente para uma cruzada terrestre de volta para a África do Norte (evitando, porém, estradas ruins com a ajuda dos Antonovs). Nesta encenação pan-africanista simbólica da volta para casa, o revolucionário deixou, contudo, ampla perplexidade e irritações no caminho. Insistindo em que os africanos não são mais crianças e deveriam ser tratados com dignidade pelos países ocidentais, ele mesmo assim mostrou a sua generosidade, jogando dinheiro pelas janelas da sua *stretch limousine* verde para os pobres que encontrava.

\* Professor adjunto do Departamento de História da Universidade de Brasília – UnB.

Qual é pois o significado mais profundo desta performance dramático-cômica, carregada de simbolismo, de ostentação e de auto-encenação populista? Os Estados africanos se lançaram num novo patamar de integração continental, depois de muitos anos de abandono e paralisia da idéia pan-africanista?

A Organização de Unidade Africana, a predecessora da AU, foi fundada no dia 25 de maio de 1963, em Adis Abeba, e permaneceu substancialmente inalterada, na sua estrutura e nos seus objetivos declarados, durante toda sua existência. O tema principal da cúpula de Adis Abeba – a defesa da soberania, da integridade territorial, da independência dos Estados africanos e o princípio de não-interferência nos assuntos internos dos países – juntamente com a renúncia radical da idéia de uma união supra-nacional qualquer, virou *raison d'être* do conjunto dos Estados africanos, durante os quase quarenta anos da existência da OUA.

O caminho da OUA para a UA começou no início da década de 1990, mas os passos concretos de criação do novo órgão se iniciaram somente a partir de 1999. Neste ano, o Coronel Kadafi da Líbia, numa tentativa de quebrar o isolamento que o seu país estava sofrendo, em função do envolvimento no atentado de Lockerbie, e de alcançar uma posição de destaque e liderança internacionalmente, descobriu o pan-africanismo como veículo das suas ambições. Na cúpula extraordinária de 1999 em Sirte (Líbia), generosamente patrocinada por este país, bem como em outros eventos no caminho para a UA, Kadafi surpreendeu os presentes com a proposta de fazer renascer os velhos sonhos do pan-africanismo e de levar a África no caminho para uma verdadeira união política e econômica. *União* (“union”) em vez de *unidade* (“unity”) virou a direção do continentalismo

africano a partir de então. A cúpula de 2000 em Lomé, Togo, aprovou o Ato Constitutivo (*Constitutive Act of the African Union*) e, em mais uma reunião extraordinária em Sirte, em março de 2001, foi formalmente decidida a criação da UA. Com a ratificação do Ato pela Nigéria – como o 36º. Estado assinante – no dia 26 de abril de 2001, a UA entrou legalmente em existência.

Quais são os princípios da nova organização e quais as diferenças em relação à predecessora? A UA não é nada mais do que a OUA com novas roupas, como se comentou na imprensa africana? Em termos dos objetivos declarados, a UA reafirma todos aqueles da extinta OUA – com a exceção da erradicação de “todas as formas do colonialismo”, tarefa que foi considerada como realizada –, e acrescenta novos itens que deveriam refletir tanto os novos desafios do continente africano quanto a nova agenda internacional e seus valores. Mantém-se, de um lado, a

*“Em termos dos objetivos declarados, a UA reafirma todos aqueles da extinta OUA – com a exceção da erradicação de “todas as formas do colonialismo”, tarefa que foi considerada como realizada –, e acrescenta novos itens que deveriam refletir tanto os novos desafios do continente africano quanto a nova agenda internacional e seus valores.”*

aderência ao princípio de soberania e não-interferência nos assuntos internos dos Estados africanos. De outro, atribui-se pouca importância a este próprio princípio, na medida em que a UA se submete ao ideário do novo discurso internacional que condena governos não-democráticos e não-parlamentares. A UA supera a finalidade da OUA principalmente em três campos. Em primeiro lugar, assume compromisso explícito com a promoção de instituições e princípios democráticos, participação popular, Estado de direito, *good governance*, justiça social, direitos humanos e igualdade entre os sexos. Condena e rejeita mudança de governos com meios não-constitucionais. Em segundo lugar, atribui mais relevância à manutenção da paz, segurança e estabilidade no continente, destacando a proibição da utilização de força e ameaça nas relações interestaduais e enfatizando os

princípios de co-existência pacífica de um lado, e promovendo maior cooperação na área de segurança – até a concepção de uma política de defesa continental – de outro. Em terceiro lugar, redefine a natureza e o caráter da idéia de “unidade”, compreendido agora como um veloz processo de integração política, e principalmente econômica, através da harmonização e coordenação entre os grupos de integração regional.

Em termos institucionais, a União Africana difere fundamentalmente da extinta OUA. A nova estrutura, como foi observada por analistas, parece ser modelada no exemplo da União Européia atual e surpreende pela sua complexidade e pelo seu gigantismo. A UA prevê, no seu Ato Constitutivo, a constituição de nove categorias de instituições. O órgão supremo é a Assembleia da União, composta pelos chefes de Estado e de governo. Como segundo órgão, foi criado o Conselho Executivo, uma reunião dos Ministros das Relações Internacionais. Subalterno ao Conselho Executivo, está prevista a criação de um Comitê de Representantes Permanente e de sete Comitês Técnicos Especializados (CTEs). Além destes órgãos, cujas prerrogativas já estão esboçadas, o Ato Constitutivo prevê a criação de cinco novos instrumentos, que representariam o cerne institucional da União, mas cujas funções e poderes, entretanto, ainda não foram claramente definidos: a Comissão, sendo o secretariado da União, o Parlamento Pan-africano, o Conselho Econômico, Social e Cultural, o Tribunal de Justiça, e as Instituições Financeiras (o Banco Africano, o Fundo Monetário Africano, o Banco de Investimento Africano).

À esta estrutura já perfeita de integração, correspondendo com a fase recente da evolução da União Européia, a cúpula em Durban juntou mais duas instituições de suprema relevância: o Conselho de Paz

e Segurança, órgão de segurança coletiva e o *African Peer Review Mechanism* (APRM), instrumento trazido do Plano NEPAD para a UA, para auto-monitorar o desempenho governamental dos Estados africanos.

Portanto, em somente pouco mais de dois anos, os Estados africanos chegaram a criar, porém ainda somente “no papel”, instituições de integração continental extremamente avançadas que ultrapassam em muitos aspectos aquelas da atual União Européia. Como se explica este repentino surto em integração continental e como podemos avaliá-lo?

A maioria dos comentários acerca da União Africana destaca o caráter não-realista e até megalomaníaco da nova criação. Aponta-se a existência de uma imensa brecha entre o desenho e aquilo que é considerado como passível de realização. Argumenta-se que, se os quarenta anos da independência africana ensinassem uma lição, esta seria a impossibilidade de superar, num sentido profundo, a divisão do espaço político, social e econômico, criado pela inserção dependente do continente no sistema internacional na época colonial e posteriormente. Detalhistas ainda alertam sobre a impossibilidade de financiamento de um empreendimento desta estrutura.

É muito óbvio que estas avaliações céticas têm toda razão. É muito evidente que o desenho do novo órgão de integração continental, as idéias de uma união econômica, de um parlamento africano ou de um exército africano, não correspondem nem um pouco com a capacidade atual do continente nem com um potencial futuramente imaginável. A União Africana é um verdadeiro castelo no ar, sem chances de realização concreta a curto prazo.

Entretanto, surge a questão do *porquê*. Por que se cria, neste momento específico, uma imaginação tão distante de qualquer realidade? E por

*“É muito evidente que o desenho do novo órgão de integração continental, as idéias de uma união econômica, de um parlamento africano ou de um exército africano, não correspondem nem um pouco com a capacidade atual do continente nem com um potencial futuramente imaginável. A União Africana é um verdadeiro castelo no ar, sem chances de realização concreta a curto prazo.”*

que os Estados africanos juram em princípios e idéias (como democracia, direitos humanos, ingerência interafricana), fundamentalmente contrários a sua filosofia política e prática de governo? Por que um autocrata como Kadafi, – que desde que deu um golpe para assumir o poder na Líbia em 1969, nunca permitiu eleições, uma oposição ou uma imprensa livre – solenemente adere aos princípios democráticos da UA e, além de tudo, compete pela sede do Parlamento Pan-africano? Como se explica, por exemplo, o desempenho do Presidente de Togo, Eyadema, – cuja carreira política se destaca pela realização do primeiro golpe de Estado e do primeiro assassinato de um Presidente na África independente (em 1963) e que se mantém no poder sem interrupção desde 1967 – em favor de democracia e contra “mudanças não-constitucionais” de governo? Por que Robert Mugabe de Zimbábue assinou em Durban os princípios éticos do novo discurso internacional, enquanto ao mesmo tempo o seu governo recusa-se a emitir passaportes para os membros da oposição a fim de impedir a participação desses no mesmo evento em Durban? Por que regimes, que se destacam pela falta de legitimidade junto as suas sociedades, criam instituições que têm o potencial de abalar até mais o questionável e enfraquecido domínio político das suas elites?

Em primeiro lugar, é importante compreender a União Africana pelo processo da sua criação. Com o seu golpe de surpresa na cúpula em Sirte em 1999, Kadafi criou um *fait accompli*, contra o qual os Estados mais céticos, como a África do Sul, somente podiam reagir. O forte enfoque, ultimamente, nas questões da ética política, de mecanismos de ingerência e da aproximação da NEPAD com a UA, é resultado destas interferências de Estados mais comprometidos com a nova agenda internacional num processo que já estava em andamento. Em segundo lugar, a União Africana, com o caráter ambíguo do seu Ato Constitucional, oferece muito espaço de interpretação dos seus objetivos. Países diferentes focalizam em objetivos diferentes e desenvolvem perspectivas diferentes sobre o papel da União na sociedade

internacional. Países como o Zimbábue ou a Líbia querem se apoiar na União no seu questionamento da nova agenda internacional e da ingerência ocidental nos países africanos. Para países com agenda “reformista”, a União serve principalmente como veículo de inserção internacional nos termos do novo discurso internacional. Em terceiro lugar, ao contrário do que parece, a rejeição de “mudanças não-constitucionais de governo” protegem os atuais detentores do poder, na medida em que estes conseguem sua própria manutenção no poder, não abertamente rejeitando os princípios democráticos, mas manipulando-os.

Em quarto lugar, a União Africana representa uma tentativa de integração ao *mainstream* da nova agenda internacional, de declamar a valorização dos seus valores e receitas – seja no que concerne à política ou à economia – mas sem perder o controle sobre as conseqüências deste realinhamento ideológico. Líderes “esclarecidos” como Mbeki estão convencidos de que o único caminho da África para escapar da marginalização e da fundamental crise da sua inserção internacional seria a aceitação da nova agenda internacional e preferem uma interiorização e *africanização* deste discurso à política ocidental de ingerência. Com a criação de instituições africanas de ingerência, pretende-se esvaziar e canalizar as pressões ocidentais para poder melhor controlar o significado, na prática, dos conceitos chaves deste discurso. Portanto, é possível compreender a criação da União Africana como um passo para reconquistar a iniciativa e a influência sobre o processo discursivo da inserção internacional do continente africano. A União Africana projeta uma renovada imagem do continente, uma imagem que incorpora tanto a nova agenda internacional, na sua versão *africanizada*, quanto uma suposta nova dinâmica africana no enfrentamento dos problemas do continente. Neste processo ideológico de criação de imagem, o discurso se distancia da realidade e adquire a sua própria lógica interna. Ele cria a sua própria realidade e inventa os seus próprios referenciais. Por isso, a questão da viabilidade da proposta parece secundária.