

África, São Paulo. v. 33-34, p. 105-120, 2013/2014

Intuições e concretudes¹

*Fernando Augusto Albuquerque Mourão**

Resumo: O texto centra-se numa reflexão relativa a políticas regionais no continente africano, com ênfase na África Central e na África Austral, mormente a evolução de dois organismos regionais, a Comunidade Econômica dos Estados da África Central – CEEAC – e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral – SADC. Entre os novos cenários, explicita-se a emergência da Comissão do Golfo da Guiné – CGG.

Palavras-chave: África Central. África Austral. Regionalismo. Análise precursora.

Por intuição, pelo conhecimento do cenário africano, por vivência acumulada, permito-me escrever algumas linhas que variam entre impressões e reflexões prospectivas.

Na construção e desenvolvimento do texto utilizamos algumas variáveis, mormente o fator político – a política –, dando relevância à concertação político-diplomática, à cooperação horizontal, à economia – comércio, investimentos –, à cultura e à segurança, em que as opções refletem conceitos de tempo e espaço e oportunidades estratégicas, sem me ater a quadros teóricos e acadêmicos, seguindo um quadro de prospecção iniciado pelo presidente Jânio Quadros, a par do adensamento de relações ao longo do percurso com o continente

1 O título é proposital. Depois de ter tratado de questões do continente africano, volto aos meus primeiros textos, em que me referia a uma África real mais inacessível na passagem para os anos sessenta. O Itamaraty, na presente gestão, deu um passo qualitativo ao tratar conjuntamente relações bilaterais, regionais/multilaterais ao acompanhar os organismos regionais no continente africano.

* Professor titular da Universidade de São Paulo – USP.

africano. Quando falo de instituições quero me referir não só a novos cenários regionais, aos inter-relacionamentos, mas especialmente às potencialidades de certas regiões, mormente da República Democrática do Congo (RDC). Entre os novos cenários, cabe explicitar a emergência da Comissão dos Países do Golfo da Guiné (CGG). O texto explicita a presença do Brasil e a necessidade de acompanhar mais profundamente os novos cenários e participar através de uma prática de concertação diplomática.

As críticas à criação de novas embaixadas no continente africano repetem as mesmas dúvidas que se colocavam desde a presidência Jânio Quadros. Essas primeiras embaixadas, como é natural – embora a sociedade civil tivesse dificuldade de entender – não tinham por escopo relações econômicas, mas políticas. Com o decorrer do tempo, as relações econômicas emergiram e hoje o comércio com países africanos tem significado.

Logo que o governo brasileiro anunciou a criação de novas embaixadas, em 2010, incluindo o continente africano, surgiram manifestações críticas. As matérias publicadas sobre o tema não foram devidamente tratadas em termos de vantagens e desvantagens pela imprensa. Revelam um desconhecimento da parte dos entrevistados, uma preocupação, meramente crítica. Essa atitude, aliás, não é nova: após as iniciativas do governo Jânio Quadros do início das aproximações com o continente africano, esse viés da informação repetia-se. Registre-se que, embora uma parte da imprensa tenha começado a dar conta do crescente comércio com países africanos, a notícia não é acompanhada de uma análise, não se utilizam quadros comparativos. Para além de motivações próprias o quadro, do meu ponto de vista, reflete uma problemática cultural com origem política. Há que teimar.

Criticar a abertura de uma dada embaixada, a partir da constatação simples de que não há comércio com um dado país, ou mesmo porque não se vislumbram potencialidades nesse campo, é pouco, é insuficiente.

Numerosas vezes, desde os anos sessenta, que venho me referindo a este tema, mormente ao fato de que o incremento de relações comerciais decorre de um longo período de maturação; entre a assinatura de um acordo comercial com países ou instituições regionais africanas, a que prever tempos variáveis de gestação. O acordo assinado com a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) é um exemplo.

Porque optamos por dar maior ênfase a uma aproximação analítica em função da CGG e da RDC? Poderíamos alargar o tema analisando, por exemplo, mudanças potenciais no campo dos países africanos francófonos. Deparamo-nos com algumas reflexões, mas acredito que estejamos ainda longe de mudanças, com exceção de países mediterrânicos. É um caso de observação.

A RDC é, possivelmente, o país mais rico do continente africano, além de ser razoavelmente povoado, e até recentemente um teatro de guerra. De certo modo esquecemo-nos das potencialidades desse imenso país centro-africano.

A RDC, de colonização belga, não é um país francófono, apesar de a Organização Internacional da Francofonia (OIF) – instância política que tutela a Agência Intergovernamental da Francofonia (AIF), que se sucede à Agência de Cooperação Cultural e Técnica (ACCT) – o considerar o “segundo país francófono”. Em que pese as pretensões da OIF, dos interesses da França, a RDC, um país a reconstruir, tem uma economia fortemente dolarizada. Os EUA, que dão especial atenção à RDC, de forma não muito visível, não são estranhos a uma certa delimitação entre o euro e o dólar. O papel de Angola na pacificação da RDC – Região dos Grandes Lagos – mereceu o beneplácito dos EUA.

As alterações que a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC) sofreu, alargando a sua estrutura e propósitos, inicialmente de natureza econômica e integrativa, passou a atuar como órgão de segurança regional, configurando um novo perfil à organização. O perfil econômico, inicial, deve-se a uma cópia do modelo europeu, a par de uma “onda”, no pós-independência, de se criar mecanismos regionais integrativas, o que ocorreu não só na África como, de certo modo, na América do Sul, a partir da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), integrada aos mecanismos das Nações Unidas (NU). A literatura econômica da época dava muita importância ao tema do desenvolvimento. Ocorre que as assimetrias, a falta de contato e comunicação entre os países africanos, a par da importância dos rendimentos alfandegários dos países membros impossibilitou o processo integrativo.

A brutalidade do cenário de guerra na região dos Grandes Lagos, a destruição da economia, determinaram a criação de órgãos de segurança no seio da CEEAC, nomeadamente o Regimento Interno do Mecanismo de Alerta Rápido da África Central (FOMAC) e a Direção das Ações Políticas e Diplomáticas (DAPD). Estes mecanismos, potencializados pela presença de Angola, entre outros países, vem apresentando resultados encorajadores.

Estávamos em face de uma inversão da perspectiva de que a economia é que precede a segurança – outros fatores entre os estados-membros impossibilitaram o projeto – passamos à perspectiva da prioridade do fator segurança para se atingir o desenvolvimento econômico. Ajustamentos e a modernização das forças armadas e policiais são agora uma constante, flexibilizando o diálogo internacional em relação às áreas com maior segurança.

De tempos em tempos surgem conflitos na área, mas sem a intensidade anterior. A pacificação, que já permitiu a organização de eleições presidenciais, ainda está longe de ser completada, uma vez que as instituições do Estado, ou ainda não foram restauradas ou ainda não foram implantadas em zonas do vasto território da RDC.

Em relação à vida econômica, a par da importância do mercado informal, há que assinalar o papel das empresas mineiras internacionais, em uma dupla convivência com o Estado e com as forças políticas dominantes em várias regiões, um processo que se esgotará com a implantação das instituições do Estado no interior do país.

Registre-se uma sobreposição entre a presença de garimpeiros estrangeiros, não legalizados, – vindos da RDC e de outros países africanos – e de problemas de delimitação de fronteiras entre Angola e a RDC. A imprensa, de tempo em tempo, vem noticiando a expulsão de angolanos ou seus descendentes da RDC e vice-versa. A presença de garimpeiros ilegais é caso de polícia. A delimitação de fronteiras – Angola solicitou cooperação técnica ao Brasil – é de ordem diplomática.

A construção de boas relações diplomáticas é de importância fundamental para a estabilidade da região. Ações isoladas, de um lado e outro, contribuem para criar um clima de tensão.

Angola, na sua posição de garantidora da paz na África Central não deve entrar num clima reativo. Basta recordar, no contexto da América do Sul, que a Argentina e o Brasil mantinham respectivamente importantes contingentes militares na fronteira comum. Com a criação do Merconsul este clima foi ultrapassado, o que contribuiu foi a vontade diplomática dos presidentes Alfonsín e José Sarney. Com o Merconsul, caracterizado por princípios comuns aos Estados-membros, a situação não só melhorou como se consubstanciaram condutas em função de benefícios comuns. Problemas como os derivados das dificuldades dos outros membros de assumir responsabilidades em relação à Tarifa Externa

Comum (TEC), em relação aos terceiros países – que deu origem a uma União Aduaneira imperfeita – não se têm constituído como fator de enfraquecimento do processo, graças à visão realista da presidência da República do Brasil e das práticas diplomáticas. Os mecanismos regionais na África Central e Austral são de tal forma importantes para assegurar um futuro equitativo, que os Estados-membros devem evitar atitudes reativas e manter posturas mais próximas de uma concepção das relações bilaterais.

Numa perspectiva temporal, é de se esperar que a RDC se transforme num país viável por conta de suas riquezas naturais, entre outras de natureza mineira, água, etc.

A utilização do francês na RDC é restrita, estimada em 7%. Contudo, com sucessivas migrações para Kinshasa, é natural, que como língua veicular tal como suaíli, tenha aumentado de importância. Registra-se, em meios mais intelectualizados, um sentimento de pertença, de congolaridade, que o antigo presidente Mobutu deitou mão ao criar, artificialmente, como política de Estado, a chamada cidadania zairense.

Na minha vivência na RDC fiquei com a nítida impressão de que a maioria que fala francês e entre intelectuais, o sentimento de pertença à francofonia não se fazia sentir.

Em termos de identidade, segue mais a nacionalidade; ser congolês. No passado, durante o regime do Sargento Mobutu, surgiu uma identidade oficial zairense.

A RDC, no futuro – quando o Estado consolidar o país – procurará potencializar relações a Este, Atlântico Sul, e a Oeste, Oceano Índico, dois cenários que Angola e África do Sul concorrerão.

A divisão geográfico-política entre a África Central e a África Austral continuará como cenário de análise profunda da política exterior da África do Sul.

Angola tanto pertence à África Central quanto à África Austral. Natural e prudentemente, mostra-se cautelosa, evitando um posicionamento antecipado nesses cenários. Há algum tempo – cerca de um ano – surgiu, no seio da SADC, a proposta de por em prática uma zona de livre comércio.

Angola reservou-se o direito de não integrar a zona de livre comércio, o que é prudente, além de que esta iniciativa, em face das assimetrias entre os países membros e à falta de estruturas necessárias, não tem condições mínimas de funcionamento.

Esse cenário, contudo, é interessante para a África do Sul, pois lhe permite exportar mercadorias, mormente produtos alimentícios e reforçar a Southern African Customs Union (SACU).

Para Angola já é diferente. Um tempo de maturação impõem-se em face da situação interna do país, aos projetos em andamentos e aos acordos com terceiros países.

A SADC ao avançar para o patamar de uma zona de livre comércio, como alguns responsáveis políticos desejam, sem ter ainda ultrapassado as profundas dessimetrias entre os Estados membros, pode levar a instituição a perder a sua legitimidade. Os avanços que se registram são, de momento, do foro da segurança, tal como ocorre na CEEAC.

Os Estados membros, por interesses próprios, ainda não partilham princípios comuns de procedimentos e ainda não conseguem abstrair com clareza como poderão auferir de vantagens múltiplas com integração.

A SADC, com a exceção dos mecanismos de segurança, no que diz respeito aos mecanismos de integração econômica ainda se caracteriza pelo aprendizado das estruturas e funções integrativas.

Qualquer processo interativo, além de lento, dá-se, também, em harmonização de procedimentos comuns, mormente nos sectores alfandegários, administrativos, financeiros, de fiscalização, além da adoção de políticas macroeconômicas. Na composição atual da SADC, África do Sul e Angola destacam-se. A África do Sul é normalmente apontada como o principal país da região, o que não pode ser tomado sem reservas. Sem dúvida é o país referência em matéria de serviços, o que lhe dá um destaque especial, da industrialização, indústria da alimentação e em outros ramos produtivos. Entre os fatores negativos aponta em primeiro lugar a incapacidade energética. Os responsáveis políticos tiveram de optar pela construção de usinas movidas a carvão, altamente poluentes. Enquanto isso, as grandes reservas de água estão em Angola: as bacias hídricas ficam em Angola e África Central. A produção de ouro, uma produção emblemática do país, está limitada pelo custo da exploração.

A imagem da África do Sul, tão bem trabalhada por sua excelente diplomacia, colocou o país num patamar elevado, o que não deixa de ser real, mas esconde as suas fragilidades, ao que se acrescenta o delicado problema social. A adesão à integração é um processo complexo contrariamente ao que

se pensa. Cada instituição tem o seu processo próprio e um leque de acordos regionais e internacionais.

Registre-se que uma parte dos países componentes da CEEAC não faz parte da francofonia, o que vem a ser um complicador: Angola, de língua oficial portuguesa, registra um número mínimo de praticantes do inglês e do francês. Em Moçambique, o inglês é mais corrente.

Angola, África do Sul e RDC – esta mais tardiamente – são países chave nesta definição da África Austral, África Central ou na criação de um novo organismo regional.

Angola tem uma posição cautelosa. A RDC de momento e certamente por muito tempo ocupa-se da criação do Estado, suas instituições, e na sua extensão a todo o território nacional, assim como à tarefa de consolidar as fronteiras e relações com os países vizinhos.

Cabe levantar hipótese de um novo cenário comercial: Angola e RDC. Ao falar-se de industrialização em Angola inclui-se a RDC. Angola tem pouca população, altamente concentrada em Luanda.

O comércio, os serviços e posteriormente o agronegócio são dominantes. A expansão atual do parque industrial depende fundamentalmente do acesso aos insumos e da capacidade de demanda. Estudos de implantação de certas indústrias em Angola registram dificuldades em função das limitações do consumo. A exportação legal e mesmo ilegal para a RDC, hoje pouco expressiva, foi o fator de arranque de algumas indústrias que passaram a vender na RDC seus excedentes. É um dado indicativo não desprezível.

No plano interno Angola conta com a competição da África do Sul. A expectativa do mercado da RDC poderá tornar possível a expansão do parque industrial angolano.

Os cenários da SADC e da CEEAC devem igualmente ser acompanhados em seus deslocamentos, não pelo que representam atualmente, mas em termos futuros. A diplomacia norte americana e a sul africana sabem disso. Uma certa coordenação (troca de ideias) entre os postos diplomáticos brasileiros será apreciada.

A ação político-militar de Angola por intermédio da intervenção das Forças Armadas Angolanas levou à neutralização da coligação Tutsi-Ruanda, Uganda e Burundi, que tinha por objetivo maior a ocupação da RDC. A pacificação da região dos Grandes Lagos evitou a internacionalização do conflito.

Uma guerra, inicialmente conflitos intraétnicos e interétnicos na região central e na região dos Grandes Lagos, poderia levar à dissolução da RDC com a ocupação de Kinshasa. A coligação coordenada por Luanda entre 1997 e 2000 contou com tropas aéreas transportadas pelos angolanos do Zimbabué e da Namíbia. Sem a intervenção, o conflito, possivelmente, poderia ter sido desdobrado, levando o caos à África Central, à internacionalização do conflito em prejuízo de Angola. Poderíamos ter uma repetição dos objetivos da guerra civil em Angola, com a divisão do país num primeiro momento, o que atenderia a interesses exógenos, mal estudados, e mesmo a interesses nacionais até hoje não examinados.

A região dos Grandes Lagos é ainda para nós insuficientemente conhecida. Em Luanda, o ministério das Relações Exteriores e o Instituto de Relações Internacionais – centro de formação dos diplomatas –, conta com um departamento específico, para estudo e acompanhamento da região dos Grandes Lagos. Nessa região, forças tribais, apoiadas do exterior, jogaram um papel importante. O problema decorre das consequências da Conferência de Berlim, 1885, da posse de territórios pela Alemanha – Ruanda e Burundi, posteriormente cedidos à Bélgica em resultado da capitulação alemã ao final da Primeira Grande Guerra (1914-1918). O elemento étnico, Tutsis e Hutus, aparece e reaparece em cenários, mas sempre marcado por profundas diferenças, alimentadas de fora – vizinhos africanos e interesses exógenos, mormente interesses econômicos internacionais, nomeadamente de empresas.

O xadrez regional passou pela necessidade de cortar o fornecimento de armas à Unita, a partir do Zaire, e a dificultar apoios ao grupo separatista FLEC, de Cabinda, através do Congo-Brazaville. Apoios e desapoio a políticas regionais registraram-se em função de mudanças constantes no quadro político e étnico regional.

É preciso conhecer em profundidade estes cenários para se entender as guerras na região dos Grandes Lagos, no Congo Kinshasa e no Congo-Brazaville.

O exército angolano foi fundamental em vários momentos: em maio de 1997, quando tanques foram decisivos para a vitória do exército dos Tutsis ruandeses na batalha de Kenge, que levou, entre outras consequências, à libertação de Kinshasa, com a derrubada do presidente Mobutu. Novas mudanças ocorrem e o presidente Kabila, rebatizou o Zaire de RDC, e afasta-se dos então aliados ruandeses e ugandenses. Um ano depois da vitória de Kenge inicia-se a segunda guerra do Congo, envolvendo dez países. De início, as tropas do

Zimbábue foram aguentando a pressão da coligação formada por Uganda, Burundi e Ruanda, até que o apoio das tropas angolanas, namibianas e do Tchad, foram decisivas para derrotar a aliança e o chamado Movimento para a Libertação do Congo (MLC), localizado na fronteira da República Centro Africana – uma emanção do poder de Mobutu que visava a partilha do Congo através de um falso federalismo, agrupando territórios mineiros, com apoio de interesses exógenos, partilhados mais por grupos econômicos do que pelos Estados das economias centrais.

As missões das Nações Unidas não tiveram sucesso.

As intervenções do Zimbábue, Angola e Namíbia na RDC não se enquadraram no sistema da SADC.

A integração angolana reflete dois objetivos: cortar fontes de apoio e fornecimento de armas à Unita e à FLEC, garantindo a unificação de Angola, e em relação à RDC, a sobrevivência do Estado, a partir de Kinshasa. De tempos em tempos, grupos militares, remanescentes das antigas coligações, ainda reagem em zonas distintas do poder central. De momento o que conta é a efetiva ampliação das instituições do Estado a todo o território nacional.

Cabe registrar um velho princípio jurídico: *uti possidetis juris*, de origem sul-americana, relativo ao respeito e garantia do traçado das fronteiras coloniais que, sabiamente, a Organização da Unidade Africana (OUA) inseriu entre os princípios fundamentais da Carta Africana.

Recentemente a sentença que legitimou a independência do Kosovo abre precedentes, os países que têm problemas no seu território, manifestaram-se negativamente à independência do Kosovo dando apoio à Servia.

Voltamos a trilhar um campo com posições da antropologia – uma ciência que se desenvolve predominantemente no período colonial – e o direito.

As teorias e práticas relacionadas com o conceito de Estado e soberania vêm sofrendo alterações com consequências imprevisíveis.

Por um lado, convivemos com um tempo de globalização: nichos culturais ganham espaço e regiões tornam-se autônomas ou mesmo independentes, o que vai de encontro à ideia de que o processo evolutivo não é linear.

De certo modo estamos perante influência de uma proposição a partir de duas ou mais premissas que, em alguns casos é registrado como um paradoxo, fundamentalmente de previsão que, de certo modo, escapa a uma quantificação. O campo da lógica difusa dentro de limites, em função de alterações graduais,

abre um campo de análise de sensibilidades relativas a fatos culturais e políticos. O conceito de Estado começa a ser revisitado.

Os conceitos de comunidade e de sociedade perdem clareza. Trata-se de um tempo anômico ou de um novo tempo? Importa ponderação mais do que prudência no campo analítico.

Revisitar os autores neorrealistas não deixa de ser um exercício salutar, quando analisamos África do Sul e Angola, e em perspectiva a RDC. Com quem fica a hegemonia ou hegemonia partilhada?

Quando da criação da Conferência de Coordenação do Desenvolvimento da África Austral (SADCC), a África do Sul contrapunha-se como Estado hegemônico.

Dois polos regionais, a SADC e a CEEAC, ou a criação de uma organização única que vai depender do jogo das hegemonias regionais e, em segundo plano, da integração de países francófonos que fazem parte da CEEAC, mormente o Congo Brazzaville, são uma possibilidade.

Consciência regional e os interesses do Estado nem sempre se sincronizam.

Hurrel² aponta que os estados deixam de ser os autores relevantes. Enquanto as elites nacionais dependerem fundamentalmente dos estados – economia rendeira – e não se registrar ocorrência de uma classe média, é natural que essas elites não tenham maior interesse no desenvolvimento do processo de regionalização.

O problema das fronteiras é fundamental para os países da África Central e, de certo modo, para os países integrantes da África Austral.

Em relação à RDC a cooperação inicia-se em 1999 com um acordo quadro, estando em estudo o projeto de acordo de cooperação. O problema migratório entre a RDC e Angola reflete-se na construção do entendimento. Já em relação à República do Congo, com fortes relações desde o início da Luta de Libertação Nacional de Angola, foi celebrada uma série de acordos (Acordo Geral de Segurança, Protocolo relativo a Segurança ao longo da Fronteira Comum, Protocolo relativo à Livre Circulação de Pessoas e Bens, Protocolo relativo à Formação em Matéria de Segurança e Ordem Interna e Protocolo relativo aos Refugiados e Deslocados de Guerra), formas de cooperação bilateral

² HURREL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo da política mundial. *Contexto Internacional*, 17(1): 34-37, Janeiro-Junho, 1965.

e outras ações. A fronteira com a província de Cabinda justifica uma atenção especial, que culmina com a assinatura do Acordo de Cooperação no Domínio da Segurança Pública.

Salienta-se que o Mecanismo de Cooperação Política e de Segurança (MTCPS) envolve Angola, a República do Congo e a RDC.

Em relação à Namíbia, numa relação bilateral exemplar, foram celebrados vários acordos nas áreas da Política, Defesa, Segurança (Acordo sobre a Livre Circulação de Pessoas e Bens, Acordo sobre a Designação e Abertura Oficial dos Postos de Fronteira e Pontos de Entrada/Postos de Travessia, Acordo sobre a Isenção de Vistos em Passaportes Diplomáticos, de Serviços e Ordinários), monitorados pela comissão mista de Defesa e Segurança, bilateral, em boa parte integrada à comissão mista permanente de Defesa e Segurança da SADC.

Em relação à República da Zâmbia, as ações de cooperação realizam-se através da Comissão Mista Permanente de Defesa e Segurança Angola-Zâmbia e do órgão da SADC nas áreas de cooperação de defesa e segurança.

No domínio da SADC, em matéria de segurança, foi criado o Pacto de Defesa Mútua, 2003, órgão de cooperação política, defesa e segurança.

No quadro do Plano Estratégico Indicativo, (SIPO), foi criado em 2004 um órgão coordenador, o Plano Estratégico Indicativo de Desenvolvimento Regional (RISDP), cobrindo as áreas do setor da política, defesa, segurança do Estado e segurança pública.

O cenário das instituições regionais abrange relações entre essas instituições e a UA, o que está previsto na Carta da Unidade Africana. Fora do continente registram-se relacionamentos, mormente da SADC e do Mercosul.

Alguns fóruns são fundamentais em matéria de construção diplomática, nomeadamente o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), e o chamado BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) além do G20, criado em Cancun, no âmbito das rodadas negociais de Doha, do G-4 (Brasil, Índia, Japão e Alemanha), G-8+5 (Brasil, México, Índia e África do Sul); esta rede é benéfica na medida em que os Estados- parte, mormente o Brasil, a Índia e outros têm mais oportunidades de serem ouvidos na elaboração de políticas comerciais, etc.

Estes sistemas também são dotados de certa dose de utopia(s), esbarrando com interesses próprios dos estados membros, mas de qualquer forma contribuindo em novos arranjos de cooperação. Se examinarmos o histórico de casos concretos de integração regional, verificamos que no início da construção

do regionalismo o fator idealismo tende a ser preponderante, enquanto em momentos posteriores, a lógica do processo, das metas, as assimetrias entre os estados membros, os interesses específicos de cada estado, passaram a definir o processo integrativo, o que lhe dá forma. Veja-se o que ocorreu na CEEAC: de organismo de coordenação de desenvolvimento e economia para a atual fase em que o fator segurança passa a ser prioritário. Podemos dizer o mesmo em relação à SADC. Alguns estados membros inserem-se na passagem para uma zona de livre comércio, uma proposta arriscada, pois ainda não se ultrapassaram certos patamares imprescindíveis e ainda dependem do aprofundamento de intenções, interesses e outros fatores das partes em relação à construção de um novo mecanismo integrativo, através de vontade política e desenvolvimento da lógica do processo.

Cabe destacar que o processo e os objetivos da criação, desenvolvimento, mudanças nos organismos regionais é diferente da criação, quer do IBAS quer dos BRICS, estes melhor definidos como fóruns, sem uma estrutura rígida formal, caracterizados como reuniões de trocas de pontos de vista e aprofundamento de alguns tópicos e essencialmente recorrendo à concertação diplomática entre os estados membros.

Esta abordagem recomenda algumas linhas a respeito de dois novos **atores** nos cenários tratados, a China e a Índia.

A China, desde os anos 2000, voltou-se para a África, com uma nova política (Fórum China-África), que se tornou mais transparente nos finais de 2000, ocasião em que ocorreu uma reunião em Pequim, reunindo 48 representantes de países africanos com o presidente Ha Jintao.

A China que vem praticando uma política “de não ingerência nos assuntos internos”, uma posição diplomática desenvolvida há tempos, tem bons motivos para se aproximar dos países africanos, quer como importador de petróleo, de minerais, quer como um novo campo para suas exportações e investimentos, e no campo diplomático, buscando votos: cerca de um terço dos votos que a China recebeu na assembleia geral da ONU, quando da substituição de Taipé, foram de países africanos.

A China, em matéria de cooperação sul-sul, conta com vinte centros regionais para a difusão da cooperação técnica horizontal, em colaboração com o PNUD.

A China passou a dar respostas rápidas aos países africanos, enquanto os países ocidentais tendem a ser mais lentos em suas respostas e ações, tal como os organismos internacionais.

Para além de interesses no petróleo (Sudão, Argélia, Tchad, Angola e outros), a China passou à execução de obras de infraestrutura, centrais elétricas, refinarias, telecomunicações, serviços financiados por investimentos estatais e outros.

Nas minhas longas e repetidas visitas a Angola, sem que tenha qualquer motivo, interesse ou simpatia pela presença chinesa, constatei que algumas críticas à China não têm sentido objetivo. Da residência onde moro em Luanda, tive a ocasião de assistir à construção de um grande imóvel destinado a uma universidade desde os alicerces. A rapidez, a qualidade, o respeito a prazos, são aspecto que merecem registro. Um fator, entre muitos, de natureza cultural chamou-me particularmente a atenção: a postura física dos trabalhadores chineses nos andaimes da construção, mais especificamente, a forma como pisavam nas tábuas de ligação, mostravam leveza e harmonia. Nas tarefas de pintura, movimentavam o braço com igual leveza e os pinceis em suas mãos mais se assemelhavam a plumas de escrita.

A Índia, mais presente na costa indiana do continente africano, vem fazendo financiamentos com objetivo de expandir o comércio. A Índia está buscando o seu caminho; a sua presença em África manifesta-se mais acentuadamente em países que contam com uma presença de emigrantes indianos.

Os interesses brasileiros em relação aos avanços do multilateralismo aproximam-se dos objetivos da Índia. Registram-se semelhanças e acertos mútuos no campo da OMC, da UNCTAD, da ECOSOC, etc.

Um caso, que de certo modo, podemos denominar de misto – um arranjo que aproveitou o modelo e ideias mestras de uma instituição regional e um fórum – vem a ser a Comissão do Golfo da Guiné (CGG), em que se denota uma alteração dos interesses dos estados membros quando da formação desse mecanismo, em 1999, por iniciativa da Nigéria que, com a presidência angolana, a partir de 2006, passa a ter outra configuração, de natureza difusa.

A CGG, integrada por Angola, Camarões, Congo, Gabão, Guiné Equatorial, Nigéria, RDC e São Tomé e Príncipe, no meu ponto de vista, denota interesses próprios da Nigéria em relação à Guiné Equatorial, um novíssimo produtor de petróleo. Esta, dotada de um Estado ainda não devidamente institucionalizado, um país com pouca população, percebeu que seus interesses

estariam mais protegidos, ampliando e criando novas alianças. Os interesses de um país gigante e de um pequeno país produtor de petróleo nem sempre coincidem, um de língua inglesa e outro de língua espanhola. Aproxima-se de Angola. A Guiné Equatorial manifestou várias vezes interesses a integrar a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), na qual atualmente tem um estatuto de observador (Membro Associado). A aproximação com Angola serve de contrapeso à vizinha Nigéria. Cabe registrar que, de certo modo, o modelo da CGG segue em parte a lógica da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), esta criada por iniciativa do Brasil no quadro das Nações Unidas, 1986. A proposta do Brasil teve por escopo criar um Atlântico Sul desmilitarizado, contrapondo-se à proposta da África do Sul, do período de apartheid e da Argentina, isto é, um pacto para o Atlântico Sul. A chancelaria angolana na presidência da ZOPACAS revitalizou a instituição e logo a seguir tomou a iniciativa de dar à CGG uma nova configuração política, juntamente com a Guiné Equatorial.

Relembre-se que 20% das importações de petróleo dos EUA, provêm desta região.

As conversações havidas nas últimas reuniões da CGG mostram que os assuntos tratados são variados. Através de um processo político, o aproveitamento das negociações visa preparar futuramente as estruturas da instituição, aprofundando o entendimento comum entre os estados membros.

Angola, após uma disputa diplomática com a Nigéria, garantiu o direito de albergar a sede da instituição, sendo que a presidência é exercida rotativamente pelos chefes de Estado. Recentemente o presidente da CGG, José Eduardo dos Santos, explicitou quatro objetivos: a manutenção da paz, a estabilidade, a concertação diplomática e a cooperação. Para o presidente dos Santos, cabe valorizar os recursos da região, visando a promoção de bem-estar dos povos regionais, enfatizando a necessidade de captar tecnologias e capitais.

Embora a CGG, quando do seu relançamento, tenha utilizado uma prática e fundamentos da ZOPACAS, futuramente poderá entrar no capítulo da defesa da rota dos petroleiros levando em conta a moderna noção de terrorismo. O Brasil, com a exploração da área do Pré-Sal, embora sem objetivos militares, terá de atender à segurança da área. Atualmente vem apoiando a criação da Marinha de Guerra da Namíbia, assim como treinamento à Marinha do país.

Ronaldo Sardemberg, num artigo de 1966, chamava a atenção para a necessidade de revisitar o cenário do Atlântico Sul, “(...) o processo de reconstituição do Atlântico Sul, como região, é incipiente e claramente retardatário. Perdemos todos muito tempo, especialmente no núcleo histórico da região, que é composto pelas relações oceânicas entre os países sul atlântico, de expressão portuguesa, e as que ligam o Brasil a outros países do Golfo da Guiné”.³

A política externa angolana, atenta aos desdobramentos no futuro, caminhou no sentido de criar a CGG. A diplomacia angolana soube aproveitar as aspirações da Guiné Equatorial, entendendo a importância do Golfo da Guiné na geopolítica do petróleo, intuindo interesses regionais difusos, a que se somam interesses nacionais legitimando uma ação de entendimento e cooperação e, mais tarde, possivelmente de segurança.

Gelson Fonseca Júnior, fundamentado em um texto de John Ruggie (RUGGIE, J. ed. *Multilateralism Matters: The theory and praxis of an institutional form*. New York: Columbia University, 1993)⁴ afirma, a respeito do conceito de “reciprocidade difusa”, que “significa en esencia que los miembros de un organismo multilateral «esperan beneficiarse en el largo plazo y con relación a muchas cuestiones, y no todas veces en todas las cuestiones”.

É essa reciprocidade difusa, de leitura complexa e de elevada importância, que precisa ser acompanhada, nos relacionamentos com e entre a CEEAC, SADC, inclusive Mercosul, e a posição multilateralista do Brasil, do papel de Angola – um parceiro exemplar – África do Sul e a RDC, um cenário em construção, a par do novo cenário da CGG, um prolongamento da ZOPACAS em tempo atual.

Entendemos o regionalismo não como uma oposição ao multilateralismo, mas sim, como uma relação entre os dois conceitos. As questões econômicas, principalmente não devem ser tratadas só em termo da região, mas em relação às estratégias do multilateralismo em matérias de comércio internacional.⁵

³ SARDEMBERG, Ronaldo. Globalização: Visão do Atlântico Sul. *Revista Nação e Defesa*, n. 80, Lisboa, 1996, p. 37.

⁴ FONSECA Jr., Gelson. *El interés y la regla*. Multilateralismo y Naciones Unidas. Madrid: Catarata, 2010, p. 97-105.

⁵ BALDWIN, Richard E. Multilateralising regionalism: spaghetti bowls as building blocs on the path to global free trade. *The World Economy*, 29(11): 1418-1518, 2006.

O Brasil, que vem participando ativamente no desenvolvimento do multilateralismo, que já tem experiência em termo dos desenhos regionais, com interesses nas aproximações reais com os países africanos, certamente saberá conduzir a sua diplomacia a médio e longo prazos atendendo e acompanhando respectivamente à CGG e às potencialidades da RDC.

Abstract: The text focus in a reflection about the regional policies in the African continent, emphasizing Central Africa and Southern Africa, especially on the evolution of two regional organisms, the Economic Community of West African States – ECOWAS, and the Southern African Development Community – SADC. Among the new scenarios, it makes explicit the emergence of the Commission of the States of Guinea Gulf – GGC.

Keywords: Central Africa. Southern Africa. Regionalism. Analysis precursor.