
A ÁFRICA E A ORDEM INTERNACIONAL

A ÁFRICA E A ORDEM INTERNACIONAL (*)

Falar, como me foi solicitado, acerca da África e da Ordem Internacional, requer duas assunções preliminares e heróicas. A primeira é que faz mais sentido falar acerca da África em geral do que acerca de Angola, ou da Nigéria, ou da Tanzânia, ou de qualquer dos outros cinquenta Estados membros da Organização para a Unidade Africana. A segunda é que, apesar das aparências frequentemente em contrário, existe realmente uma ordem internacional ou, pelo menos, pode ser dado algum significado a este conceito para nos ajudar a desenredar as complexidades das relações internacionais na África e noutras paragens.

E, no entanto, em importantes aspectos, as aparências são em contrário, tanto no que respeita à África, como quanto à ordem internacional. Não é apenas porque a África seja politicamente o mais fragmentado dos cinco continentes, pois acontece ainda que mesmo as características comuns aos Estados africanos — a sua pobreza e, mais genericamente, a sua experiência de submissão colonial — quase que tanto os dividem, como os unem. Juntam-se a isto as comunicações rudimentares no continente, o analfabetismo generalizado e o acanhamento de horizontes sociais e políticos que ele necessariamente implica, e a grande barreira cultural e geográfica do Sara, o que faz com que a África possa muito plausivelmente ser reduzida a uma categoria cartográfica ou a uma utopia dum sonhador político. O geógrafo árabe do século VII, Leo Africanus, foi buscar ao nome do continente o seu próprio, e Kwami Nkrumah, o primeiro presidente do Ghana, pugnou apaixonadamente pela criação dos Estados Unidos da África. Mas, na sua maior parte, os observadores da África mantiveram-se cépticos quanto à Unidade Africana, e os homens de Estado africanos cautelosos na sua prossecução.

(*) Conferência proferida no IDN em 19 de Novembro de 1980.

Levantam-se problemas semelhantes no que respeita ao conceito da Ordem Internacional. De que estamos exactamente a falar? As políticas dos Estados africanos na era pós-colonial têm sido notoriamente voláteis e frequentemente violentas, havendo um vasto exército de refugiados políticos e de outra natureza que de tal são infelizes testemunhas. Além do mais, o continente africano contém alguns dos mais pobres países do Mundo. O impacto colonial minou para sempre sistemas tradicionais de organização dos quais se poderá dizer que eram melhor ajustados a uma ecologia delicadamente equilibrada do que o mundo moderno; e foram destruídos sistemas de crenças tradicionais por forma a não poderem provavelmente ser recuperados, muitas vezes sem que tenham sido produzidas as fontes, quer materiais, quer morais, com que os Governos sucessores possam satisfazer as novas expectativas suscitadas pela revolta nacionalista e pela onda de modernização. Em muitos países a seca, a doença e a fome originaram um problema intratável social e de desenvolvimento, que já era confuso. No que respeita à África pode-se ser desculpado por sugerir que há mais uma ameaça permanente e endémica de anarquia do que uma ordem internacional.

Também não é claro que a comunidade internacional seja mais ordenada do que os Estados africanos que se encontram entre os seus mais novos recrutas. Sem dúvida, nas relações entre as grandes potências, o período iniciado em 1945 tem sido marcado por confrontação nuclear, por um desagradável conflito entre os mundos capitalista e comunista na Europa, e por uma competição exploratória entre as superpotências e os seus aliados pela influência no Terceiro Mundo. Se uma ordem internacional requer valores comuns e uma concordância quanto à restrição do exercício desregado de egoísmos nacionais, a sua realidade contemporânea tem de estar seguramente aberta a questionamento. É verdade, sem dúvida, que pode existir ordem sem acordo. De facto, a lógica da dissuasão nuclear parece ter criado um sistema de restrições mútuas nas relações entre as duas superpotências, e tem, como consequência, criado uma área de maior liberdade para outros Estados, a qual não existiu por vezes no passado. Também é verdade que ninguém forneceu ainda uma medida com credibilidade para opor a uma bem conhecida opinião acerca de ordem internacional. Segundo esta, a alternativa para o equilíbrio do poder não é nenhuma nova e, por definição, mais legítima, distribuição internacional do poder, mas a rendição de independência a uma forma de império universal.

Como uma variante do equilíbrio do poder, a «paralisia» nuclear pode ter provado ser relativamente estável. Mas, se o debate estratégico desencadeado no Ocidente a partir da invasão soviética do Afeganistão é ultrapassável, tal permanece muito incerto. Num período a que se assistiu — para além da crise do Afeganistão, das revoluções etíope e iraniana, e das guerras locais e das intervenções externas a que estes levantamentos conduziram — à crise que continua na África Austral, onde o Governo branco da República da África do Sul se encontra finalmente isolado em confrontação com os nacionalistas africanos, é difícil ficar-se sobremaneira impressionado pela pretensão de que as grandes potências estão de facto a subscrever uma ordem internacional.

Mas, embora a concepção de ordem que foi tornada possível pelo equilíbrio de poder possa não ter produzido uma visão moral muito elevada dos assuntos humanos, e possa estar hoje não pouco alicerçada como sempre aconteceu no passado, poderá ainda assim constituir a única opção disponível, uma condição prévia essencial para o estabelecimento de estabilidade política e de reciprocidade, sem as quais não são concebíveis nem o desenvolvimento social e económico, nem a expansão das liberdades humanas. O problema surge, sem dúvida, quando se tenta transpor esta formulação abstracta para uma realidade histórica concreta. Porque, enquanto que a preservação de liberdades e a prossecução de objectivos sociais podem requerer ordem a basear no monopólio da força no interior do Estado e um equilíbrio de poder entre Estados, qualquer ordem internacional especial preservará algumas liberdades à custa de outras. No mundo contemporâneo, com as suas dependências e interdependências múltiplas a diversos níveis, se é possível, ou não, criar-se uma ordem regional viável, depende muito do relacionamento de poderes com o mundo exterior. Costuma dizer-se que, quando a América espirra, a Europa está constipada. Semelhantemente, quando a tensão entre as superpotências aumenta, isso tem muitas vezes consequências inesperadas e exageradas para o Terceiro Mundo. Mas, se me é permitido prosseguir por um momento com a analogia médica, é também de ter em conta que, nas rivalidades sobredesenvolvidas do mundo industrial, as imunidades dos fortes têm vindo a ser progressivamente enfraquecidas. Por outras palavras, já não é somente a ordem regional da África que está dependente de constrangimentos exercidos pelas grandes potências.

Isso é verdade. Mas, por outro lado, vai-se tornando também possível que os conflitos africanos possam por seu turno minar uma ordem tão precária como a que existe na comunidade internacional mais alargada.

A história das relações internacionais da África desde 1960 ilustra, segundo creio, esta verdade desconfortável. É uma história onde o ano de 1974, em que foi proclamado o fim do Império Português em África, é de importância decisiva. Durante o período decorrido sensivelmente entre a fundação da OUA em 1963 e a Guerra Civil de Angola, as preocupações das grandes potências com as suas próprias rivalidades, particularmente na Europa, mas também no Médio Oriente e no Sueste Asiático, criaram um espaço para respirar no qual os então Estados independentes africanos puderam tentar arranjar para si próprios uma ordem diplomática relativamente livre da intervenção directa das potências exteriores, se bem que nem sempre da manipulação de interesses externos. Tanto os EUA como a URSS, bem como as ex-potências metropolitanas — Inglaterra, França e Bélgica — viram com bons olhos a criação da OUA e apoiaram, embora com graus diferentes de entusiasmo, os princípios contidos na respectiva Carta. Quando a guerra deflagrou entre a Argélia e Marrocos, em Outubro de 1963, e entre a Etiópia e a Somália, uns meses mais tarde, as potências exteriores resistiram à tentação de procurar servir os seus interesses apoiando os antagonistas em presença e, embora nenhum dos conflitos tivesse sido resolvido, em ambos os casos conseguiu-se terminar com os combates em resultado de mediação africana, em conformidade com a Carta da OUA.

Em retrospectiva, parece que aos Estados da África fora oferecida a sua oportunidade histórica por uma feliz conjugação de acontecimentos internacionais e africanos. Externamente, uma nova administração dos EUA sob o Presidente Kennedy tinha decidido apoiar o não alinhamento do Terceiro Mundo, em contraste com a sua antecessora. Quando irrompeu uma crise no Congo, três semanas após a independência, os EUA canalizaram o seu esforço diplomático e militar através das Nações Unidas. Inicialmente, a URSS também apoiou a operação da ONU apesar de ter sido ultrapassada pelos EUA na competição para influenciar o curso da evolução política congoleza, mas não só acabou por retirar aquele apoio, como pôs em questão a neutralidade do Secretário-Geral, e recusou contribuir para o custeamento da força da ONU. O detalhe deste famoso episódio — a maior e possivelmente a última operação de manutenção da paz

em larga escala na história da ONU — não me preocupa tanto como dois aspectos dos seus resultados. Em primeiro lugar, a gestão internacional da crise do Congo demonstrou que a União Soviética não teve o desejo, nem naquela fase teve a capacidade, para apoiar os seus aliados nas lutas locais pelo poder. Divididos como se encontravam muitos dos regimes africanos «radicais» quanto à gestão da crise pela ONU, e quanto à influência dos EUA na operação, a maioria concluiu que a sua melhor esperança residia em continuar a apoiar a ONU. Assim, quando os apoiantes de Patrice Lumumba se voltaram para a URSS para obterem auxílio contra os novos Governos centrais de apoio ocidental ou da ONU, foi em vão: Moscovo não foi capaz de assegurar os direitos de sobrevoos do Sudão e doutros países o que possibilitaria o abastecimento dos rebeldes. Se a URSS realmente desejava, ou não, uma confrontação com a ONU no Congo, diferentemente do que se passava em Nova Iorque, tal é de facto matéria de conjectura. Provavelmente não desejava.

O segundo aspecto dos resultados que teve uma influência determinante na ordem africana emergente dizia respeito aos EUA. Porque, se a URSS ficou constrangida pela sua experiência no Congo para efectuar um maior investimento diplomático e militar em África, o Governo dos EUA, após quatro anos dispendiosos no Congo, também aparentemente concluiu que os seus interesses africanos eram estritamente limitados. É verdade que o Congo, agora Zaire, tem permanecido algo instavelmente na esfera de influência norte-americana, mas os Governos dos EUA também têm até agora sido relutantes em envolver-se noutras partes do continente a uma escala idêntica. De facto, em 1963, uma «task force» presidencial sob a direcção do general Lucius Clay recomendou que a África não fosse considerada uma alta prioridade para os EUA, e defendeu que os interesses ocidentais no continente poderiam ser melhor protegidos por aliados europeus, as ex-potências imperiais. Após a crise dos mísseis em Cuba, em Outubro de 1962, tinham passado a haver, sem dúvida, outras poderosas razões pelas quais ambas as superpotências deveriam confrontar-se mutuamente em África. De qualquer modo, sem dúvida por motivos diferentes, ambas pareciam constrangidas para apoiar o desenvolvimento dum sistema diplomático regional em África que fosse afastado tanto quanto possível do fogo cruzado da guerra fria.

A evolução dos acontecimentos africanos, entretanto, estava trabalhando para o mesmo objectivo. Na altura da proclamação da independência, os Governos nacionalistas africanos tinham por toda a parte professado o objectivo da unidade africana. A linguagem do nacionalismo africano tinha sido sempre pan-africana. Contudo, ironicamente, o comprometimento compartilhado para a unidade acabou por se tornar num profundo factor de divisão, num convite para a guerra política e ideológica sobre a definição do conceito e do programa requerido para a transformar em realidade política. Supernacionalismo federal, ou uma aliança de Estados soberanos comprometidos em várias formas de cooperação funcional, eram os principais pontos de contenda. Enquanto os problemas da secessão do Catanga e da revolução argelina contra os franceses — qualquer deles não envolvendo profundamente apenas potências exteriores ao continente, mas ainda mantendo os Estados africanos divididos entre si — não fossem resolvidos, era impossível pôr fim ao feudo. Contudo, uma vez que estas crises foram solucionadas, tornou-se rapidamente claro que o custo de o continuar superava quaisquer benefícios ideológicos. Acima de tudo, esta realização foi acelerada em consequência da crescente vulnerabilidade dos regimes africanos, fosse qual fosse a sua filiação ideológica, à subversão externa. Parecia que a sobrevivência política requeria uma ordem africana baseada num cessar-fogo ideológico.

A definição oficial da unidade africana que proporcionasse a base para este cessar-fogo e, ao mesmo tempo, a constituição duma nova ordem diplomática, encontrava-se contida na Carta da OUA. Esta, nas suas disposições centrais, é um documento esquizofrénico. Por um lado, contém uma restituição ortodoxa, mesmo conservadora, da tradição das práticas de Estado que foram desenvolvidas nos sistemas dos Estados europeus após o fim das guerras religiosas do século XVII. Então, como devem recordar-se, os príncipes europeus declaravam um cessar-fogo ideológico sob a fórmula «*cuius regio eius religio*», para cada uma das suas próprias religiões; agora, os chefes de Estado africanos alcançaram o mesmo objectivo baseando firmemente a sua ordem diplomática no princípio da não intervenção nos assuntos domésticos dos outros Estados e, conforme imposição desta doutrina, nomeadamente quanto ao respeito pela integridade territorial e pela soberania dos Estados. Em larga medida proibem a subversão e o assassinio político e, ao declararem-se comprometidos com o não alinha-

mento, lançaram as bases para o que acabou por ser conhecido na ONU como «tentar primeiramente através da OUA» para a resolução dos problemas africanos. Por outras palavras, a ordem internacional em África derivou em grande parte da experiência europeia, mas era para ser gerida por africanos em seu proveito. A África não seria mais um mero objecto de diplomacia internacional, um peão no tabuleiro de xadrez diplomático.

O outro aspecto da nova personalidade diplomática da África é o incitamento ao recurso às armas para libertar o continente do colonialismo e do racismo, o qual se encontra igualmente expresso na Carta. É tão duro como a cruzada contra o infiel que ficou assente na Paz de Vestefália. Contudo, entre 1963 e 1974, a aparente contradição entre os dois princípios da prática de Estado africano — um legitimando o estatuto que proíbe a intervenção externa, e outro incitando à libertação através da revolução, se necessário com apoio externo — não apenas contribuiu para assegurar o cessar-fogo ideológico (uma vez que o militantismo na África Austral foi o preço que os radicais exigiram para aceitar a não interferência mais a Norte), como também contribuiu para manter uma certa ordem mínima nas relações internacionais em África. Quando um conflito realmente grave ameaçasse a paz, a existência dum inimigo comum no Sul proporcionaria uma base para reconciliação, uma vez terminado o conflito. A militância da Nigéria relativamente à África Austral após a guerra civil, e a reconciliação que tornou possível com a Tanzânia e com a Zâmbia, dois Estados que haviam reconhecido o Biafra, é talvez o mais dramático exemplo deste processo.

Passaram 17 anos desde a criação da OUA. Formalmente, mantém-se ainda o cessar-fogo ideológico. Igualmente se mantêm os apoios gémeos — o respeito pela integridade territorial dos Estados e a confrontação com o poder branco no Sul — nos quais assenta a ordem regional da África. A necessidade duma estrutura de cooperação para actuar quer como uma base de desenvolvimento económico e político, quer como uma defesa contra penetração e manipulação externa, é também largamente aceite pelos líderes africanos. Mas desde há vários anos que esta ordem tem vindo a ser desafiada, e a fragilidade dos seus apoios comuns a ser repetidamente exposta. Tais desafios têm surgido não só de forças interiores à África que se opõem ao acordo de 1963, como resultam ainda duma quebra parcial do mútuo constrangimento que caracterizou as relações das grandes potências

com a África na década de 60. Sem dúvida que é difícil saber com confiança qual a melhor explicação para o fenómeno. Terá sido o agudizar da luta de libertação depois da retirada de Portugal das suas possessões africanas que levou inevitavelmente a um novo tipo de grande envolvimento, ou, ao contrário, terá sido o falhanço da «détente» que levou as duas superpotências e os seus aliados a intensificar a sua competição de influência, ou, pelo menos, a pescar nas águas turvas africanas com pouca consideração pelas consequências que daí poderiam advir para a ordem internacional como um todo? Tem sido opinado nos EUA, por exemplo, que o envolvimento soviético na guerra civil de Angola minou o apoio do Congresso à ratificação do Tratado SALT II, cuja negociação tinha sido previamente tomada como a chave mestra da distensão entre as superpotências. É pelo menos plausível. Mas também o é a opinião soviética de que o seu apoio à libertação da África é um compromisso muito antigo e bem conhecido, legitimado pela OUA, e orientado muito mais para uma realidade objectiva da África do que para as suas relações com as potências ocidentais.

Mas, seja qual for a fonte de instabilidade, é infelizmente demasiado claro que, tanto a ordem regional africana, como o sistema internacional mais amplo de que faz parte, estão agora mais em risco do que em qualquer outra altura desde o apogeu da guerra fria. Procurando identificar as novas origens de tensão (ou talvez mais exactamente, de reanimação de outras origens bem antigas), desejaria primeiramente discutir as percepções sobre a África que parecem governar as políticas das superpotências e conduzir a incertezas consideráveis acerca das suas prováveis reacções a crises africanas, e, seguidamente, o destino dos dois apoios da Carta da OUA — o seu conservantismo territorial a Norte, e o seu compromisso revolucionário a sul do Rio Zambeze — à luz das alterações e também das políticas das grandes potências.

Como é que a África é vista hoje em dia de Washington e de Moscovo? A perspectiva de Washington é, sem dúvida, dificilmente uniforme, mas talvez seja lícito dizer-se que a assunção de «primazia» dos EUA foi partilhada pela maioria dos observadores, fossem quais fossem as políticas específicas que advogassem. Aliás, o constrangimento mútuo que sugeri como característico das relações entre as superpotências quanto às relações com a África entre 1963 e 1975 foi aceite voluntariamente pelos EUA,

mas efectivamente imposto à URSS pela sua menor capacidade e pela queda de vários dos seus aliados africanos. O debate sobre a África no seio de sucessivas Administrações norte-americanas tem incidido nas implicações da «primazia» dos EUA, e não sobre a sua assunção. Por um lado, houve sempre os que vêem a política em termos globais, e têm tendência para reagir às crises africanas como se estas fossem primariamente uma extensão da competição EUA/URSS e, por outro, há os regionalistas que opinam terem os acontecimentos africanos a sua própria dinâmica. Na maneira de ver destes, é mais nos termos da sua dinâmica local do que no relacionamento com as relações Leste-Oeste, que a política norte-americana deve ser baseada. Mas, mesmo quando os regionalistas preponderam, como tem acontecido quase sempre com a Administração Carter, tem sido geralmente com a assunção táctica (no caso do embaixador Andrew Young esta assunção foi bastante explícita) de que os EUA podem dar-se ao luxo de não ter em consideração as políticas soviéticas, por alegado motivo de existir convergência natural e antiga entre os interesses norte-americanos e africanos. O que poderá suceder na eventualidade de tal convergência de interesses não corresponder à realidade, talvez numa futura crise no Zaire, não é de forma alguma óbvio.

Para os globalistas — entre os quais o Dr. Henry Kissinger, que durante o seu período de Secretário de Estado foi quem dispôs de maiores poderes — o importante é evitar a agonia da indecisão. Ele frisou bem a questão no seu depoimento no Comité dos Negócios Estrangeiros do Senado acerca da intervenção dos EUA na guerra civil de Angola:

«Os nossos esforços basearam-se numa realidade fundamental: a paz requer uma sensação de segurança e a segurança depende de certa forma de equilíbrio entre as grandes potências. E tal equilíbrio é impossível, a menos que os EUA permaneçam fortes e determinados a usar a sua força quando requerido. Esta é a nossa responsabilidade histórica, pois mais nenhuma outra nação tem capacidade para actuar desta maneira. Enquanto que procurando constantemente oportunidades de conciliação, temos necessidade de demonstrar a adversários potenciais que a cooperação é a única alternativa racional. Qualquer outra linha de acção encorajará as tendências para as quais se procura acomodação; um desafio não enfrentado hoje criará o risco duma crise muito mais perigosa amanhã.»

Esta é, por acaso, uma das mais recentes e explícitas defesas da opinião de que as grandes potências podem ter a responsabilidade de intervir no interesse da manutenção do equilíbrio do poder e da ordem internacional, uma responsabilidade que se situa para além dos limites da lei, mas que se justificará, paradoxalmente, desde que produza a ordem sem a qual a lei internacional e a diplomacia pacífica não podem sobreviver. Mas parece-me ainda mais importante para a compreensão das fontes de instabilidade da ordem regional da África o facto de que esta opinião não foi aceite nos EUA. O Congresso rejeitou a posição do Secretário de Estado e vetou a apropriação de fundos destinados à FNLA e à UNITA⁽¹⁾. Contudo, fê-lo sem pôr frontalmente em causa a outra assunção central da «Estrutura de paz» proposta por Kissinger, nomeadamente a de que a «détente» é indivisível, que ela não requer apenas o seu cumprimento pelas superpotências na Europa e a estabilização em sistemas de armas estratégicas, mas que abrange a totalidade das relações internacionais. O resultado de tudo isto foi a criação de grande incerteza em África quanto às intenções norte-americanas. Nós não sabemos se os somalis teriam tentado «libertar» o Ogaden em 1977/78, fosse qual fosse a actuação dos EUA; mas eles ouviram claramente as vozes do debate norte-americano que queriam ouvir, isto é, as dos globalistas, e sentiram que o apoio norte-americano não estaria para vir.

Em Moscovo, não surpreendentemente, a assunção da «primazia» dos EUA, como uma espécie de lei natural e, portanto, direito, nunca foi aceite. De facto, uma conclusão que os russos aparentemente tiraram da sua experiência na crise do Congo, bem como do resultado da crise dos mísseis de Cuba, foi a da necessidade de desenvolver uma capacidade convencional para intervenção que pudesse equivaler à dos EUA. Para tal fim, citando uma fonte soviética⁽²⁾, eles desenvolveram «forças armadas dotadas de mobilidade e de armamento e equipamento apropriados», especificamente para a «tarefa de impedir guerras locais», e para «apoiar povos em luta

(1) «Angola, Hearings before the Sub-Committee on African Affairs of the Committee on Foreign Relations, United States, Second Session on US involvement in the Civil War in Angola, January 20, February 3, 4 and 6, 1976. US Government Printing Office, Washington, DC, 1976».

(2) «V. M. Kulish (ed.), *Voyennaya Sila i Mezhdunarodnyye ot Nosheniya* (Moscow 1972) p. 136, quoted in David L. Morrison, *African Policies of the URSS and China in 1976*, in Colin Legum (ed.), *Africa Contemporary Record, 1976-7*».

pela sua liberdade e independência contra a intervenção de forças da reacção e do imperialismo». Com tal perspectiva, o constrangimento imposto na década de 60 e em princípios de 70 constituiu mais uma necessidade táctica do que um cometimento estratégico.

Esta conclusão resulta reforçada se nos lembrarmos que as autoridades soviéticas nunca aceitaram que a «détente» seja indivisível, ou que deva ter quaisquer implicações nas suas políticas relativas ao Terceiro Mundo. Anatoly Gromyko, Director do Instituto Africano da Academia de Ciências da URSS, expressou claramente esta perspectiva ortodoxa soviética (3):

«Détente» não tem nada em comum com qualquer preservação artificial dum «statu quo» artificial. Vem depois do conteúdo objectivo do processo histórico, da inevitabilidade duma luta pela eliminação da desigualdade e da exploração, pelo reconhecimento do direito de cada povo escolher à sua discrição o caminho do desenvolvimento político, económico e social... nas condições da «détente», o reconhecimento do princípio da coexistência pacífica dos Estados com sistemas sociais diferentes torna muito mais difícil aos imperialistas interferir com os assuntos internos dos países em desenvolvimento, especialmente por meio da força militar.»

Parece uma conclusão lícita desta concepção de processo histórico que, sob a «détente», a União Soviética e os seus aliados estão mais livres do que anteriormente para apoiar a autodeterminação do que eles consideram como forças progressistas em África. Os seus tratados de amizade e de cooperação a longo prazo com a Etiópia, Angola e Moçambique, todos os quais, não chegando a ser aliança formal, contêm cláusulas cobrindo consulta e cooperação militar no caso de os signatários serem vítimas de agressão externa, também parecem apoiar esta perspectiva. Contudo, se a «détente» não é, como eles reclamam, simplesmente um fenómeno objectivo, as suas políticas tornaram-se de novo quase tão incertas como as dos EUA. Eles acreditam claramente que a reacção norte-americana à invasão do Afeganistão foi um caso dramático de exagero. Mas, julgando pela sua política contraditória no Zimbabwe, onde armaram a ZAPU com equipa-

(3) «Anatoly Gromyko, The Present Stage of the Anti-Imperialist Struggle in Africa, *Social Sciences*, Vol. X, n.º 4, 1979, pp. 24-38».

mento adequado para a guerra convencional, enquanto pressionavam para a continuação duma guerra de guerrilhas que estava a ser predominantemente efectuada pela ZANU sem apoio soviético, as implicações da alegada «reação exagerada» dos EUA para as suas políticas africanas são profundamente obscuras.

Estas incertezas acerca da natureza dos compromissos e das intenções das grandes potências misturaram-se nos últimos anos com uma erosão paralela de consenso acerca de requisitos de ordem regional no seio da África. Durante o período de 1963 a 1975 não houve falta de crises africanas, desde golpes militares a guerras civis. Mas, enquanto que elas influenciavam certamente as relações interafricanas, o seu impacto foi na totalidade contido com sucesso: não houve regresso ao feudo internacional e à constituição de blocos característicos do primeiro período das independências, e os insatisfeitos não puderam desafiar o «statu quo» apelando a potências exteriores. Os sudaneses do Sul puderam mobilizar suficiente apoio internacional encoberto da parte dos ugandeses, os etíopes e os israelitas puderam manter a sua rebelião durante vinte anos e, no fim, forçar Cartum a aceitar um acordo na base duma maior autonomia regional. Contudo, nem os sudaneses do Sul, nem os biafrenses, puderam estabelecer o seu direito a uma completa autodeterminação nacional. Mesmo o Presidente De Gaulle, que esteve mais próximo do que qualquer outro líder ocidental de reconhecer o Biafra, recuou em face da esmagadora oposição africana.

O compromisso africano quanto ao «statu quo» territorial parece absoluto. Apenas no caso da Namíbia, em que se verifica aceitação generalizada da reivindicação da SWAPO quanto a Walvis Bay, a respeito do facto de estar a ser administrada como parte da República da África do Sul desde 1850, e, muito mais contenciosamente, no caso do antigo Sara Espanhol, os Estados africanos terão sido preparados colectivamente para sancionar qualquer relaxamento à tese de que a autodeterminação significa nada mais, mas também nada menos, que a retirada do poder europeu e o estabelecimento de Estados sucessores dentro das fronteiras traçadas durante a partilha da África no século XIX.

Qualquer destas excepções, e a altura em que se verificam, são significativas. Um problema importante relacionado com a regra da integridade territorial da OUA (e devo acrescentar que isto não difere essencialmente

do que se passa noutras partes da comunidade internacional) é o seu aspecto totalitário: destina-se a cobrir todos os possíveis casos agora, e no futuro. Isto é uma carga impossível para qualquer regra, particularmente quando não contribui em nada para aliviar ressentimentos profundos de carácter histórico e social. A excepção feita para a Namíbia justifica-se parcialmente pelo argumento de que seria virtualmente impossível para um Estado independente funcionar sem um porto comercial e presumivelmente porque, enquanto que a independência da República da África do Sul é reconhecida, ela não é aceite como um Estado africano cujos problemas, incluindo o derrube do sistema do «apartheid», podem ser atacados por métodos análogos ao da descolonização do resto do continente. Um Estado ímpar requer uma resposta ímpar.

Quanto ao antigo Sara Espanhol, por outro lado, a maioria dos Estados africanos são agora a favor do reconhecimento do direito da Polisário à autodeterminação e, por conseguinte, da imposição retroactiva da regra territorial africana. Porquê, uma pessoa interroga-se, não puseram em causa a aquiescência original da Espanha à partilha do território entre Marrocos e a Mauritânia em 1975? Talvez porque, enquanto combatiam pela independência, os africanos não questionaram geralmente as diferentes políticas das potências imperiais, uma vez que a descolonização tivesse por elas sido concedida em princípio. A França desmembrou afinal as duas federações através das quais administrava o seu império africano sem que ninguém (excepto talvez Nkrumah) questionasse o direito à existência de Estados sucessores. Foi assim tão diferente o acordo de Madrid? Desde aí, contudo, a fortuna diplomática da Polisário aumentou dramaticamente até a um ponto «em que ser a favor do movimento de libertação do Sara Ocidental é, agora, como ser a favor da OLP, uma pedra de toque da solidariedade radical». A conferência especial da OUA sobre o Sara Ocidental, que tem sido prometida em Cimeiras sucessivas da OUA, nunca teve lugar, presumivelmente por causa da ameaça de Marrocos de abandonar a Organização e de levar atrás de si alguns aliados conservadores. Por outras palavras, o princípio sobre que se acordou para estabilizar as relações internacionais africanas, e que constituiu uma importante peça do cessar-fogo ideológico, foi agora politizado de novo e ameaça, conseqüentemente, dividir entre si os Estados africanos. Uma vez divididos, além do mais, não haverá constrangimentos das facções rivais para ape-

larem a apadrinhamento e a apoio diplomático externo. As pontes entre as rivalidades africanas e a ordem internacional, e entre a competição das grandes potências e a ordem regional na África, que tenham sido previamente e deliberadamente bloqueadas, estão agora outra vez abertas ao tráfego em ambas as direcções.

Porque é que isto aconteceu? Eu suspeito que não há uma resposta única ou directa para esta questão. Será indubitavelmente errado sugerir que o velho consenso contra a revisão territorial se quebrou inteiramente. O apoio à Polisário pode ter-se tornado numa questão crescentemente ideológica, mas o argumento de que deve ser permitido o exercício do direito de autodeterminação nacional no interior da antiga colónia espanhola é em si mesmo coerente com a política da OUA. Além do mais, o Estado da OUA mais compativelmente revisionista, a Somália, não foi capaz de atrair qualquer apoio declarado em África para as suas reivindicações contra a Etiópia e o Quênia. O receio da maioria dos Governos africanos contra o secessionismo e o «recuperacionismo», nomeadamente contra um sucesso algures que abra uma caixa de Pandora, ou contra reivindicações idênticas em qualquer outra parte, é ainda poderoso. Mas já não é tão poderoso como foi. A rivalidade entre as superpotências no Médio Oriente e no Mar Vermelho constitui certamente parte da explicação; mas há também um desafio local ao princípio territorial no qual foi baseada a ordem regional da África.

Isto entronca na atitude dos mundos árabe e islâmico para com a ordem regional africana. Tem sido sempre uma atitude de lealdades e de princípios divididos, mas, desde que os egípcios expulsaram os russos em Julho de 1972 e, mais ainda, desde a assinatura do Acordo de Camp David, a guerra fria interárabe tem-se derramado crescentemente pela África. Neste contexto torna-se relevante o facto de que, no Islão, não há tradição paralela de não intervenção, como na tradição ocidental. O facto de a Somália ser membro da Liga Árabe pode não ter sido suficiente para lhe conferir o apoio diplomático aberto dos seus correligionários na sua disputa com a Etiópia, mas não constituiu segredo que o Egipto e a Arábia Saudita apoiaram o regime militar de Siad Barre em 1977/78. E, em alturas diferentes, tanto os Estados árabes radicais, como os conservadores, têm apoiado abertamente os movimentos rivais de libertação da Eritreia. Embora tais

disputas interárabes tenham sido muitas vezes alimentadas por apoio externo a ambas as partes, como acontece na já longa querela ideológica entre Marrocos e a Argélia, também são explicáveis pelo facto de que o Estado está muito menos «amarrado» ao território, tanto no Islão tradicional (que dividiu o mundo entre a casa de Alá e a casa da guerra), como no Nacionalismo árabe moderno (onde a multiplicidade de Estados representa um convite constante aos governantes para acusarem os seus vizinhos de traírem a Nação Árabe), do que no Ocidente ou na África ao sul do Sara. Enquanto que o Mundo Árabe se uniu na oposição a Israel, as rivalidades interárabes no interior de África terão sido contidas basicamente porque as energias principais dos Estados afro-árabes foram canalizadas para o Médio Oriente; no presente contexto, contudo, os membros árabes da OUA estão mais preocupados em estender a sua própria influência e em frustrar a dos seus rivais, do que em respeitar os princípios da Carta.

O outro mais importante apoio da ordem regional da África — o compromisso da OUA para com a libertação — também parece absoluto. Se está a ser cada vez mais desafiado, não será tanto porque o compromisso seja discutido (é-o muito raramente) mas porque em cada caso as decisões táticas e estratégicas que têm de ser tomadas relativamente ao seu inimigo final, a África do Sul, se estão a tornar cada vez mais problemáticas e, portanto, cada vez mais divisivas. Esta observação pode ser muito facilmente ilustrada pelo dilema que a OUA enfrenta agora no que respeita à política para com o ANC (African National Congress). Na guerra de libertação do Zimbábwe, como anteriormente em Moçambique, Angola e Guiné-Bissau, os nacionalistas puderam operar a partir de santuários relativamente seguros nos países vizinhos. A SWAPO ainda goza de hospitalidade desta natureza em Angola. Deverão os Estados da Linha da Frente estender agora hospitalidade similar ao ANC e canalizar para eles os recursos adicionais num esforço para apressar a revolução na África do Sul; ou deverão antes dar prioridade aos seus próprios interesses nacionais e admitir a sua vulnerabilidade face à mais forte potência económica e militar da região? Este dilema acentua-se não apenas pelo facto de a OUA nunca ter tido uma estratégia coerente para se opor à África do Sul, mas porque, seja qual for a política adoptada, esta pode mostrar-se controversa em África, e pôr dessa forma mais em risco a frágil ordem regional, por poder envolver potências exteriores.

É fácil predizer que, mais cedo ou mais tarde, vai haver uma grande crise internacional por causa da África do Sul; mas é muito mais difícil dizer qualquer coisa sensata acerca de como e quando poderá ela ocorrer. Para além dos problemas intrínsecos de todas as previsões, a dificuldade aumenta porque as implicações duma crise na África do Sul são tão graves para os países vizinhos, e possivelmente para as grandes potências cujos interesses e compromissos tornam virtualmente impossível manterem-se neutrais, que para os próximos tempos existe uma espécie de consenso tácito entre as potências africanas e as exteriores, e de tal ordem, que a expectativa duma mudança rápida na África do Sul deve ser posta de lado. Dada a natureza do regime da África do Sul, cujas reformas em curso são abertamente destinadas a permitir-lhe reter o poder, e não a reparti-lo, isto pode não parecer uma conclusão muito heróica. Mas se for aceite como condição prévia (infelizmente não também como uma garantia) de alteração construtiva para uma ordem mínima, essa pode ser a conclusão mais optimista disponível.

Três espécies de provas podem ser avançadas em apoio deste ponto de vista. Primeiramente, o sucesso reduz o valor funcional e simbólico da estratégia de confrontação como suporte da unidade africana. Imediatamente a seguir a os Estados da Linha da Frente, em primeiro lugar a Zâmbia e a Tanzânia, terem começado a negociar com a África do Sul para a transferência de poderes no Zimbabwe, verificou-se uma tensão potencial, por vezes manifesta, entre aqueles países e os países mais militantes situados a Norte. Nas negociações entre as cinco potências ocidentais e a África do Sul sobre a independência da Namíbia, têm sido os etíopes, os argelinos e mesmo os nigerianos, mais do que os Estados da Linha da Frente, quem se tem mostrado mais impaciente com o processo de negociações. Os últimos, incluindo Angola, têm um interesse óbvio em assegurar uma forma de transferência de poder acordada internacionalmente por qualquer via que não sacrifique o princípio da regra da maioria; os outros, como o Governo soviético e os seus aliados, gostariam mais de ver o caso da Namíbia em termos tradicionais da OUA, isto é, como ponto de pressão final na África do Sul e, conseqüentemente, vêem qualquer acordo negociado como um compromisso neocolonialista. Desde que em África são os Estados da Linha da Frente os que estão mais intimamente envolvidos nas negociações, nos tempos mais próximos poderão aguentar a pressão dos outros militantes

africanos — os angolanos, por exemplo, têm sido deliberadamente cautelosos nas suas reacções às incursões sul-africanas contra bases da SWAPO. Mas por quanto tempo podem continuar assim, sem dúvida que dependerá da credibilidade na disposição da África do Sul para negociar um acordo internacional, cujo êxito não pode ser garantido com antecedência. E, acerca disto, pode-se ser apenas céptico.

Em segundo lugar, são precisamente as tensões ao longo da Linha da Frente entre interesses nacionais e as necessidades de desenvolvimento, por um lado, e o comprometimento ideológico para com a libertação, por outro, que criaram tanto as oportunidades como os limites à mudança ordeira na África Austral. A despeito dos envoltimentos rivais da União Soviética e das potências ocidentais, parece não existir presentemente outra alternativa para a região senão a integração na economia internacional ocidental. Os Estados africanos necessitam dos mercados ocidentais, e de artigos fundamentais e assistência técnica, seja qual for a sua filiação política. Conforme a Zâmbia e Moçambique já compreenderam, nem sequer um afastamento das suas economias relativamente à África do Sul constitui uma opção prática imediata. Contudo, o abandono do compromisso para com a libertação também não constitui uma opção prática, por razões de segurança interna e de legitimidade, e porque não pode haver hesitações quanto ao apego aos valores do pan-africanismo. Fora esta tensão têm emergido possibilidades para actuação da diplomacia. Assim aconteceu quando se tornou claro que a Frente Patriótica não podia perder a guerra, nem a podia ganhar, e os Estados da Linha da Frente, em conjunção com as potências ocidentais, começaram a exercer pressão efectiva nos líderes nacionalistas para negociar um acordo. A sua actuação quanto à Namíbia é semelhante, embora até agora menos bem sucedida porque os interesses da África do Sul estão mais directamente envolvidos, e porque as Nações Unidas não são um Estado, e não podem actuar com a mesma decisão que marcou a política britânica — após quase quinze anos de indecisão — durante as fases finais das negociações sobre o Zimbabwe. Inclusivamente, foi exercida também pressão sobre a SWAPO e, embora a URSS tenha tornado claro nas Nações Unidas, e presumivelmente junto dos seus aliados, que não favoreceria um acordo negociado, não foi capaz de persuadir Angola a sabotar as negociações. Como aconteceu no Médio Oriente, a experiência demonstrou uma verdade óbvia: que

uma resolução negociada do conflito requer que qualquer mediador tenha audiência em ambas as partes.

Finalmente, muito embora a própria África do Sul ofereça o maior risco potencial na África para a ordem internacional, é improvável que uma crise sul-africana seja fomentada do exterior; e, a despeito da renovada consciência política da maioria africana, e do debate no seio da comunidade branca acerca da necessidade de mudança, ela está agora talvez mais distante alguns anos. A razão pela qual a África do Sul constitui apesar de tudo uma ameaça para ordem internacional reside essencialmente no facto de a oposição básica dos Estados africanos ao sistema do «apartheid» ser «acompanhada» por forte envolvimento do Ocidente na economia da África do Sul, a qual é não só um bom local para aplicação de investimentos, como é também uma fonte primordial de abastecimento duma vasta gama de matérias-primas estratégicas. Nestas circunstâncias a neutralidade é difícil para quaisquer Governos ocidentais — eles têm-se oposto, por exemplo, à imposição de sanções contra a África do Sul — e, por outro lado, difícil se torna também aos Estados africanos resistir ao apoio do Bloco soviético. Dado que o Governo angolano tem sido comedido quanto ao uso que tem feito das forças cubanas que ainda se encontram no seu território, infere-se daí que elas se encontrem no seu território como uma garantia de defesa contra um ataque «punitivo» da África do Sul, para cuja eventualidade o MPLA crê não ser o Ocidente capaz de dissuasão efectiva.

Na eventualidade de tal ataque, este cálculo pode não resultar correcto. Mas há também boas razões por que as potências exteriores desejarão evitar tal crise. No caso das potências ocidentais, a necessidade de retraimento é bastante óbvia: os seus interesses materiais podem ser consideravelmente envolvidos, mas os valores democráticos nos quais se baseiam os seus próprios sistemas políticos opõem-se aos valores do Estado Sul-Africano. A discrepância pode ser maior na teoria do que na prática, mas, se for assim, essa é outra razão para não expor esta conformidade embaraçosa em público, tanto mais que tal poderia ter sérias repercussões domésticas, e poria em grande risco as relações com o resto da África Negra.

Da sua parte, as autoridades soviéticas crêem claramente que a História está do seu lado na África do Sul e que, portanto, podem esperar pelo desenrolar dos acontecimentos. Desde que a África do Sul é o único país africano

de que se pode falar de uma classe operária industrial sem eufemismo, eles podem ter razão. Por um lado, a África do Sul é um país inconveniente tanto para o Leste como para o Ocidente: através da sua História sempre desafiou categorização, e é ainda possível que a transformação social e política que terá de vir evite o conflito racial apocalíptico que tão frequentemente tem sido previsto. Entretanto, não há provas de que a União Soviética irá usar o seu poder para forçar o passo dos acontecimentos na República. Tem havido mudanças de ênfase na política africana da União Soviética, e também uma linha de consistência: em nenhuma altura desejaram os russos uma confrontação directa com o Ocidente. É claro que é nítido do seu claro conselho tanto à SWAPO como à Frente Patriótica do Zimbábue que eles têm considerável respeito pela capacidade e determinação militar da África do Sul. Nem tem a União Soviética intervindo na política africana sem uma base local segura: até que o ANC se restabeleça como uma força efectiva na arena política da África do Sul, portanto, parece improvável que as autoridades soviéticas tomem uma iniciativa importante.

Estes são, portanto, os terrenos que permitem sustentar que o risco duma crise internacional na África Austral pode ser contido pelos constrangimentos sob os quais os principais actores estão operando. Mas isto é, na melhor das hipóteses, um equilíbrio precário que pode a qualquer altura ser alterado para um lado ou para o outro por acontecimentos no seio da própria África do Sul. Se o equilíbrio falhar, pode deixar de ser suficiente manter os constrangimentos que se põem às grandes potências, e o cessar-fogo ideológico sobre o qual a ordem regional da África foi originariamente construída pode sofrer danos irreparáveis.

James B. L. Mayall

Professor

Leitor sénior em Relações Internacionais da Escola de Economia e Ciência Política da Universidade de Londres.

Conferencista da Conferência Internacional Anual de Oxford sobre problemas da África.