



1.22 • Conjuntura internacional

UNIÃO AFRICANA. VELHAS VONTADES, NOVAS DINÂMICAS

Bruno Gabriel

OLHANDO PARA O MULTILATERALISMO em África, pode dizer-se que este se foi desenvolvendo tendo por base duas grandes linhas. Por um lado, foram sendo criados grupos económicos regionais como forma de integração económica entre países vizinhos; por outro, foi criada, em 1963, pela mão do imperador Haile Salassie da Etiópia, uma organização pan-africana de pendor político, a Organização da Unidade Africana (OUA). Em 2002, a OUA evoluiu para um quadro mais vasto de integração, com uma reforma institucional profunda e com o estabelecimento de objetivos mais ambiciosos, nomeadamente no campo da integração económica, tendo dado origem à União Africana (UA). A transformação da OUA em UA teve como grande impulsionador o coronel Kadhafi, entusiasta da visão de panafricanismo, que levada ao extremo resultaria no que o ex-líder líbio chegou a apelar de Estados Unidos de África.

A UA é uma organização multilateral que congrega os Estados africanos com o intuito de promover a integração regional, nomeadamente através da promoção da democracia, direitos humanos e desenvolvimento económico, cujo desenho institucional foi delineado tomando como exemplo a União Europeia. Os grandes objetivos de base da UA são a unidade e a solidariedade africanas, a eliminação do colonialismo, a defesa da soberania dos Estados, a cooperação política e cultural no continente e a integração económica, nomeadamente por via da captação de investimento estrangeiro no quadro da nova parceria para o desenvolvimento de África (NEPAD¹).

Os diversos órgãos que compõem o quadro institucional da União têm-se revelado de eficácia muito mitigada, seja pela complexidade burocrática da instituição, pela dificuldade dos países em ver na prática a sua soberania partilhada ou seja pelo imbricar das diferentes sub-regiões africanas que, com as suas especificidades locais, acabam por não ter um empenho efetivo nas questões que tangem o continente no seu todo. Com efeito, a UA tem-se revelado um fórum importante de reunião e debate dos Estados africanos, mas, no que toca à implementação das resoluções adotadas no seio da organização, temos assistido a uma fraca capacidade de passar das palavras aos atos. É nessa medida que projetos ambiciosos como a criação de uma força de manutenção de paz africana para atuar no continente, a integração económica ou a implementação de uma zona de comércio livre, têm visto a sua materialização relegada para o plano das intenções.

Ao longo dos anos, os diversos líderes da União Africana têm tentado impulsionar o funcionamento da organização, encontrando os entraves habituais, entre os quais se destacam a ausência de Marrocos da organização e a questão não resolvida relativamente ao estatuto do Sara Ocidental².

A ausência de Marrocos

Marrocos saiu da OUA em 1985, como forma de protesto pela aceitação, em 1982, da auto-proclamada República Árabe Saauri Democrática (RASD) como membro de pleno direito da organização, pelo que o reino marroquino não chegou a integrar a UA aquando da sua criação. O facto de haver um Estado africano que não integrava a União Africana, desde logo e por definição, parecia pôr em causa o desígnio da organização, sendo igualmente um sinal claro da existência de um obstáculo à integração regional africana. Esta longa ausência marroquina viu o seu fim em janeiro de 2017, com o regresso do reino ao seu seio.

“
Apesar dos grandes objetivos a que a UA se propõe na sua carta constitutiva, dos recursos e potencial do continente, a verdade é que África continua a ser o continente mais pobre do mundo.”

Marrocos mudou a sua estratégia relativamente aos parceiros africanos, tendo apostado grandemente na diplomacia, reforçando os laços e alianças com a maioria dos Estados do continente. Note-se que o rei Mohamed VI fez mais de quarenta viagens a países africanos, durante o período em que o reino preparou a adesão à UA, tendo assinado dezenas de acordos setoriais. Apostou, no plano religioso, no combate ao radicalismo islâmico, tendo apoiado alguns países, nomeadamente o Mali, por via da formação de imãs ou o Senegal, através do apoio a algumas confrarias religiosas.

O reino apostou ainda no reforço da cooperação ao nível securitário, tendo assim conseguido granjear a maioria dos apoios de que necessitava para integrar a UA, contrariando, dessa forma, as posições da vizinha Argélia, da África do Sul, de Angola e da Nigéria, críticos tradicionais de Marrocos, pela questão do Sara Ocidental. Também esse dossiê foi habilmente

gerido por Rabat, tendo deixado cair a exigência de saída da RASD como membro de pleno direito da UA, posição de princípio que levou a esta ausência marroquina. Marrocos integra agora a União Africana, tendo sido igualmente eleito para o Conselho de Paz e Segurança da organização.

A cimeira de Nouakchot

No início de julho de 2018 teve lugar na capital da Mauritânia a 31.^a Cimeira de Chefes de Estado da UA, tendo o presidente em exercício, o chefe de Estado ruandês Paul Kagame, e o presidente da Comissão da União Africana, Mousa Faki Mahamat, apresentado um conjunto de reformas extremamente ambiciosas que têm por objetivo dotar de maior eficácia o funcionamento da organização. Tendo em conta que 48% das contribuições para o orçamento da UA provêm de apenas cinco Estados-membros, foi reforçada a ideia de implementação de uma taxa de 0,2% sobre as importações de produtos não africanos que os Estados deverão começar a cobrar como forma de financiamento da organização. Refira-se que esta opção de criação de um mecanismo de autofinanciamento da UA prende-se com o facto de mais de 70% do orçamento da UA provir de parceiros externos, o que, como facilmente se percebe, é limitador da sua margem de manobra.

Outra questão fraturante prende-se com a nomeação dos comissários. A proposta resultante da cimeira preconiza que se passe da atual eleição por parte dos chefes de Estado para uma nomeação efetuada pelo presidente da Comissão. No que respeita à integração económica, regista-se a assinatura por parte do Burundi, da Namíbia, do Lesoto, da Serra Leoa e da África do Sul do Acordo de Comércio Livre Continental (ACLC)³. Estes cinco países juntam-se, assim, aos quarenta e quatro Estados que já tinham assinado o acordo, num claro sinal de vontade de aprofundar a cooperação em África. Até à cimeira, apenas seis Estados-membros tinham ratificado o ACLC, faltando pelo menos a ratificação por parte de mais dezasseis países para que seja obtido o número mínimo necessário para a entrada em vigor do texto.

O estabelecimento de uma zona de comércio livre continental fará, desde logo, toda a diferença na posição de África no comércio mundial, pois negociar a uma só voz é diametralmente diferente de negociar com um bloco de cinquenta e cinco entidades. A criação de zonas francas, por exemplo, permitirá estabelecer novas regras face aos parceiros comerciais, como a União Europeia, os Estados Unidos, o Japão ou a China. Mesmo no seio da Organi-



Bandeira da União Africana

zação Mundial do Comércio (OMC), um bloco africano terá uma palavra a dizer, quando, *de per si*, as posições dos países africanos são habitualmente negligenciadas. Com efeito, com a implementação da zona de comércio livre continental tornar-se-á mais vantajoso desenvolver as exportações entre países africanos do que para fora do continente, impulsionando fortemente o comércio intra-africano e, consequentemente, alavancando as respetivas economias. Com a entrada em funcionamento do ACLC, preveem-se igualmente ganhos em termos de eficácia aduaneira, por via da adoção de normas comuns e simplificação de procedimentos, o que proporcionará uma maior fluidez nas trocas e um melhor funcionamento dos mercados, com ganhos para todos os agentes económicos. Se juntarmos a adoção de políticas de facilitação do setor do transporte aéreo em África e a implementação dos princípios de livre circulação de pessoas, estaremos perante um conjunto muito importante de medidas que poderão, certamente, fazer toda a diferença no modo como se desenvolverão as economias africanas, por via do fomento das trocas internas, ao nível continental, e externas, relativamente aos parceiros mundiais.

O dossiê do Sara Ocidental (SA) foi outro dos grandes temas levados a discussão na cimeira de julho de 2018. O presidente da Comissão apresentou um relatório sobre esta matéria levando à aprovação de um compromisso por parte dos Estados, no sentido de que a UA tenha obrigatoriamente um papel a desempenhar no diferendo sobre o estatuto do SA. Ficou, desde logo, clara a posição de que a UA não se deve querer substituir à Organização das Nações Unidas (ONU), mas que também deve ter um papel preponderante na resolução do conflito. Para tal, foram indicadas quatro figuras de destaque: o atual presidente da União Africana; o seu antecessor; o seu sucessor; e o presidente da Comissão. Estes deverão trabalhar de perto com o secretário-geral das Nações Unidas. O mecanismo em questão tem como grande objetivo contribuir para a mediação do conflito existente entre Marrocos e a RASD, tendo sido decidida igualmente nesta cimeira a reativação da representação da UA junto da MINURSO (Missão das Nações Unidas para o Referendo no Sara Ocidental). A acrescentar às posições resultantes da cimeira de Nouakchot, refira-se a decisão de apoiar

oficialmente a candidatura de Louise Mushikiwabo, ministra dos Negócios Estrangeiros do Ruanda, ao cargo de secretária-geral da Organização Internacional da Francofonia (OIF), alinhando assim a posição da UA com a da França, que tinha já expressado o seu apoio a esta candidatura. Outra decisão importante tomada na cimeira de julho de 2018 foi a nomeação do guineense Carlos Lopes como alto representante da UA para liderar as negociações de um novo acordo pós-2020 com a União Europeia. Este professor de economia na Universidade do Cabo e anterior secretário executivo da Comissão Económica das Nações Unidas para África terá a seu cargo a liderança das negociações do acordo que substituirá os Acordos de Cotonou. No que respeita ainda à reforma da UA, foi decidido acabar com as cimeiras de chefes de Estado que tinham lugar habitualmente no mês de julho de cada ano, de forma rotativa entre os Estados-membros. Passarão a realizar-se, igualmente em julho, reuniões ao nível de ministros dos Negócios Estrangeiros e das Finanças, com uma participação limitada de chefes de Estado, ficando afastada a obrigatoriedade de grandes cimeiras ao mais alto nível em julho de todos os anos.

“ (...) projetos ambiciosos como a criação de uma força de manutenção de paz africana para atuar no continente, a integração económica ou a implementação de uma zona de comércio livre, têm visto a sua implementação relegada para o plano das intenções (...) ”

Ficou ainda agendada uma cimeira extraordinária, no mês de novembro de 2018, com o objetivo de garantir a implementação deste pacote ambicioso de reformas aprovadas na cimeira de Nouakchot.

Apesar dos grandes objetivos a que a UA se propõe na sua carta constitutiva, dos recursos e do potencial da região, a verdade é que África continua a ser o continente mais pobre do mundo, enfrentando sérios desafios no combate à fome e à pobreza e no plano da saúde, da paz e do ambiente, travando uma luta constante pela melhoria das condições de vida dos seus mais de 1,2 mil milhões de habitantes. A União Africana parece estar a conhecer um novo impulso em matéria de integração regional e económica, o que poderá ser um ponto de viragem para a afirmação do continente, no plano externo, e para a melhoria das condições de vida das populações, assim mantenham os decisores políticos e económicos a vontade de operacionalizar os desígnios desenvolvimentistas da União. ■

Notas

¹ NEPAD – New Partnership for Africa’s Development.

É atualmente uma agência integrada na UA que tem como grande objetivo impulsionar o desenvolvimento económico africano em diversas áreas, promovendo para tal a captação de investimento estrangeiro.

² Antiga colónia espanhola localizada a sul de Marrocos, a norte da Mauritânia e com uma pequena linha de fronteira a oeste da Argélia, cujo estatuto internacional continua por definir, opondo o movimento independentista Sahauri, Marrocos e a Argélia.

³ African Continental Free Trade Area (AfCFTA), na versão oficial em língua inglesa.