

# INTEGRAÇÃO REGIONAL AFRICANA: PANORAMA, AVANÇOS E DESAFIOS

Caroline Chagas de Assis<sup>1</sup>  
Renata Albuquerque Ribeiro<sup>2</sup>  
Ana Saggiaro Garcia<sup>3</sup>

## SINOPSE

O regionalismo é a forma pela qual os Estados-nação procuram solucionar questões políticas e econômicas no nível regional, tradicionalmente vinculadas à promoção do livre-comércio e à superação de conflitos interestatais. Para os países menos desenvolvidos, o regionalismo é percebido como um mecanismo estratégico de desenvolvimento. Diante dos processos de independência, as iniciativas de integração africanas começaram a ser pensadas e fundadas de forma concomitante à formação dos Estados-nação no decorrer do século XX. Isso faz da integração do continente africano um processo particular. Este trabalho faz uma análise do desenho institucional e do grau de institucionalização das principais organizações regionais africanas, enfatizando seus objetivos e seu papel para a integração continental e oferecendo um histórico de criação dos mecanismos de integração que culminaram na formação da União Africana (UA), a principal organização de integração do continente. Aborda, ainda, a institucionalização dos dois principais e mais recentes mecanismos de desenvolvimento da UA, a Agenda 2063 e a Área Continental de Livre-Comércio Africana (African Continental Free Trade Area – AfCFTA) e apresenta uma análise institucional das oito comunidades econômicas regionais (CERs) reconhecidas pela UA, as quais atuam junto à organização de forma colaborativa, a fim de promover uma integração ampla. Por fim, realiza uma síntese com apontamentos sobre as principais dificuldades, desafios e avanços dessa complexa estrutura de integração regional.

**Palavras-chave:** integração regional; África; organizações internacionais; União Africana; AfCFTA.

## ABSTRACT

Regionalism is the way in which nation-states seek to resolve political and economic issues at the regional level, traditionally linked to the promotion of free trade and the overcoming of inter-state conflicts. For less developed countries, regionalism is perceived as a strategic mechanism for development. In the face of the independence processes, African integration initiatives began to be thought out and founded concomitantly with the formation of nation-states during the 20th century. This makes the integration of the African continent a particular process. The present paper aims to make an analysis of the institutional design and degree of institutionalization of the main African regional organizations, emphasizing their objectives and their role for continental integration. Thus, it offers a history of the creation of integration mechanisms that culminated in the formation of the African Union (AU), the continent's main integration organization. It also addresses the institutionalization of the two most recent major development mechanisms of the African Union, Agenda 2063 and the African Continental Free Trade Area (AfCFTA). It, then, presents an institutional analysis of the eight regional economic communities (RECs) recognized by the African Union, which work collaboratively with the organization to promote broad integration. Finally, a synthesis is made with notes on the main difficulties, challenges and advances of this complex structure of regional integration.

**Keywords:** regional integration; Africa; international organizations; African Union; AfCFTA.

JEL: F02; F13; F53.

Artigo recebido em 1/11/2021 e aprovado em 20/1/2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bepi32art5>

1. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea; e mestra em ciência política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

2. Pesquisadora do PNPD na Dinte/Ipea; e doutora em ciência política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp-Uerj).

3. Pesquisadora do PNPD na Dinte/Ipea; e professora adjunta do Instituto de Relações Internacionais na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ).

## 1 INTRODUÇÃO

Pode-se definir regionalismo como a forma pela qual os Estados-nação procuram solucionar questões políticas e econômicas no nível regional, tradicionalmente vinculadas à promoção do livre-comércio e à superação de conflitos interestatais. No processo de regionalização, há elementos supranacionais e intergovernamentais, abrindo margem para interpretações sobre a regionalização: de um lado, como uma alternativa ao Estado; e por outro, um resultado dos esforços do Estado para promover seus interesses. Os elementos supranacionais prevalecem no que se denomina regionalismo fechado, composto por alto grau de institucionalidade, normas e regulamentações depositadas na instância regional e vinculantes aos Estados, sendo a chave para a busca pela integração. Os elementos intergovernamentais, por sua vez, prevalecem no regionalismo aberto, ausente de arranjos institucionais como o anterior e dependente da cooperação entre os Estados.

Atualmente, a discussão sobre o regionalismo indica processos customizados e próprios, coexistindo as instâncias supranacionais e intergovernamentais, o que empiricamente supera a dicotomia entre o aberto e o fechado. Apesar das especificidades dos arranjos regionais, esses agrupamentos podem interagir tanto entre si, pois muitas fronteiras regionais são porosas ou se sobrepõem, quanto com o sistema internacional e as agendas globais que impactam a região e vice-versa.

Para os países menos desenvolvidos, especialmente na África, o regionalismo é percebido como um mecanismo estratégico de desenvolvimento (Nwangwu *et al.*, 2019). Nessa perspectiva, seria uma estrutura de união decisória para evitar uma fragmentação decisória sobre políticas econômicas, o que, na situação africana, inviabilizaria o desenvolvimento econômico do continente (Diallo, 2020).

Na África, o regionalismo moderno pós-independências teve duas ondas complementares. A primeira, associada à descolonização e a agenda pan-africanista; e a segunda, ligada ao processo de globalização, na qual a integração viria a ser um instrumento para conter as consequências econômicas negativas desse processo (Nwangwu *et al.*, 2019).

De acordo com Barbosa (2020), o movimento pan-africanista teve importante papel na concepção política dessa integração desde o seu princípio. O pan-africanismo pode ser definido como uma mobilização política e cultural de intelectuais e ativistas da diáspora no Caribe e nos Estados Unidos, que se consolidou no século XIX, e que tinha por objetivo regenerar e unificar o continente e incentivar o sentimento de solidariedade entre os países e os povos africanos. O movimento pan-africanista conviveu na África com outros projetos herdados dos colonizadores, resultando em uma sobreposição e na convivência mútua de muitos processos de regionalização. Essa realidade revela que as dinâmicas sociopolíticas dos Estados africanos encaminham projetos legítimos, porém, por vezes, contraditórios.

É possível afirmar que o projeto de integração regional mais importante para a África na atualidade é a União Africana (UA), fundada em 2002 e sucessora da Organização da Unidade Africana (OUA), que fora criada em 1963. Dentro da UA existem oito instituições regionais que atuam de forma colaborativa com a organização, cada uma delas com diferentes níveis de institucionalização: a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (Intergovernmental Authority on Development – Igad); a Comunidade da África Oriental (East African Community – EAC); a União do Magreb Árabe (UMA); a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Economic Community of West African States – Ecowas); a Comunidade dos Estados Sahel-saarianos (Communauté des Etats Sahélo-Sahariens – CEN-SAD); a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (Economic Community of Central African States – Eccas); a Comunidade para o

Desenvolvimento da África Austral (Southern Africa Development Community – SADC); o Mercado Comum da África Oriental e Austral (Common Market for Eastern and Southern Africa – Comesa); e, mais recentemente, a Área Continental de Livre-Comércio Africana (African Continental Free Trade Area – AfCFTA).

Este trabalho visa sistematizar essas organizações e iniciativas regionais e, a partir da análise do desenho institucional e de seu grau de institucionalização, entender o papel dessas organizações na integração do continente africano. Como é notória a escassez de estudos no Brasil sobre organizações regionais africanas, é oferecido um panorama sobre seus objetivos, desenhos institucionais e temporalidade. Foi escolhida a UA e suas nove organizações econômicas regionais, pois são as principais organizações com finalidade de integração continental de forma ampla. No que tange às dimensões da integração regional, foi criado um arcabouço amplo de critérios que envolvem o histórico da construção das instituições e seus objetivos, a dimensão econômica, político-institucional e sociocultural. Nesse sentido, foi utilizado o índice da integração regional da África de 2019, produzido por uma parceria entre a UA, a Comissão Econômica das Nações Unidas para África (United Nations Economic Commission for Africa – Uneca) e o Banco de Desenvolvimento Africano (African Development Bank – AfDB).<sup>4</sup> Além disso, o texto busca evidenciar os elementos relacionados aos processos decisórios,<sup>5</sup> bem como questões culturais, como os idiomas oficiais, divisões étnicas e religiosas e a intensidade de intercâmbios culturais.<sup>6</sup> Dessa forma, pretende-se ir além da literatura tradicional sobre integração regional que tem como referência a experiência da União Europeia (UE).

O trabalho se divide em quatro partes. Após esta introdução, apresenta-se um breve histórico do regionalismo no continente, que antecedeu o desenvolvimento da UA, e descreve-se o atual estágio da UA, que envolve a Agenda 2063 e a AfCFTA. A seção seguinte traz a avaliação do grau de institucionalização de cada uma das Comunidades Econômicas Regionais (CERs) de dentro da UA (Igad, EAC, UMA, Ecowas, CEN-SAD, Eccas, SADC e Comesa), atentando para os aspectos institucionais presentes em cada uma delas. Em seguida busca-se fazer uma síntese sobre o grau de institucionalização das CERs e, por fim, apresentam-se breves conclusões, abordando de forma sintética as principais dificuldades das organizações regionais para sua institucionalização e seus principais avanços desde a sua criação.

## 2 REGIONALISMO NA ÁFRICA – ANTECEDENTES HISTÓRICOS E A UA

As raízes do regionalismo africano estão no movimento pan-africanista, considerado um marco no debate sobre a unidade africana. O pan-africanismo teve como bandeiras a igualdade racial, a autodeterminação e a união dos povos africanos (Wallerstein, 1967). Intelectuais desse movimento passaram, a partir do final do século XIX, a organizar congressos internacionais reunindo africanos e

4. Esse índice faz um compilado das seguintes dimensões: integração comercial, integração produtiva, integração em políticas macroeconômicas, integração infraestrutural e livre circulação de pessoas. Dessa forma, busca-se ao longo da análise ressaltar em qual dessas dimensões as organizações regionais se destacam positiva e negativamente (UA, AfDB e Uneca, 2019).

5. Por exemplo: a forma de votação, a periodicidade dos encontros, o secretariado, a sede, a presidência, a política de transparência, a comunicação, os documentos regulatórios comuns, bem como as modalidades de associação.

6. Por exemplo, ressaltando os acordos e festivais relacionados à integração social por meio da cultura e dos esportes.

descendentes da diáspora.<sup>7</sup> Em 1945, o Congresso Pan-Africanista de Manchester foi considerado o ponto auge do movimento, pois teve a participação de importantes lideranças, como Kwame Nkrumah, que viria a ser o primeiro presidente de Gana; Jomo Kenyatta, que se tornou presidente do Quênia; e Nnamdi Azikiwe, primeiro presidente da Nigéria. Esse congresso marcaria a radicalização do movimento pan-africanista na defesa do fim do colonialismo, dando início a uma maior organização entre os africanos para a luta pelas independências na África (Welz, 2013; Barbosa, 2020). Diante de sua importância e crescimento, o movimento pan-africanista não ficou livre de contradições (Barbosa, 2020). De um lado, as lideranças percebiam a importância de estruturas regionais que unissem os africanos; de outro, os colonizadores viam a importância da integração econômica como forma de promover o desenvolvimento sem perder seus domínios. Assim, algumas iniciativas de integração reforçavam o colonialismo ou grupos de elite aliados e afastavam países independentes contrários a sua atuação no continente, levando a divisões entre as lideranças africanas (Wallerstein, 1967).

Em 1960, Kwame Nkrumah tornou-se presidente de Gana e empenhou-se pela unidade africana para garantir o desenvolvimento do continente, não apenas do ponto de vista econômico mas também para a equidade política no sistema internacional. Assim, ele trabalhou para estimular as lideranças políticas africanas a formar o que chamou Estados Unidos da África, que posteriormente viria a se tornar a Organização da União Africana (OUA) (Wallerstein, 1967; Welz, 2013). Apesar das diferenças políticas internas, a OUA visava ser um foro de diálogo entre africanos, com o objetivo de ser uma voz unânime capaz de resolver os problemas do continente e lidar com os países de fora da região. Esse projeto teve ampla influência do movimento pan-africanista (Edo e Olanrewaju, 2015).

Em 1963, a OUA finalmente se consolidou tendo como primeiro desafio ser um instrumento para as independências dos Estados africanos, assim como para luta contra os regimes de minoria branca aliados aos colonizadores, como na África do Sul e na Rodésia (que depois se tornaria Zimbábue). Após os processos de independência, que solucionavam parcialmente as questões políticas, os problemas econômicos da região ganharam centralidade (Ndlovu-Gatsheni [s.d.] *apud* Murithi, 2014; Adi, 2018). No entanto, é importante notar que os principais objetivos dos Estados da região eram promover a solidariedade e a cooperação entre os africanos, e não efetivamente ser uma união econômica ou política, como o projeto europeu. Por isso, na primeira configuração de integração africana, a OUA não tinha exército próprio e nem um plano de integração econômica continental (Edo e Olanrewaju, 2015).

Nas décadas seguintes, passou-se a discutir e buscar superar as desigualdades socioeconômicas e a dependência tecnológica e científica. Nos anos 1960 e 1970, os países em desenvolvimento, de forma geral, e os africanos, em particular, foram duramente afetados pela baixa dos preços dos produtos primários e pelo aumento dos serviços da dívida externa, resultando na crescente deterioração dos termos de troca e na inversão do fluxo de capital líquido, de países mais pobres para os mais ricos (Comissão Sul, 1990).

7. Um dos principais expoentes foi o estadunidense, W. E. B. Du Bois, responsável por organizar cinco congressos pan-africanistas entre 1919 e 1945. Além dele, também o jamaicano Marcus Mosiah Garvey fundou a Associação de Aperfeiçoamento Universal Negro (Universal Negro Improvement Association and African Communities League – Unia), que ajudou a colocar as bases para o movimento de negritude e o retorno dos afrodescendentes à África (Ndlovu-Gatsheni [s.d.] *apud* Murithi, 2014). Outros pensadores que marcaram o pan-africanismo foram o estadunidense Edward Wilmot Blyden, considerado um dos principais intelectuais do nacionalismo africano; e o trinidadense G. Padmore, um dos pioneiros do comunismo africano, criador do Comitê Sindical Internacional dos Trabalhadores Negros e da Liga Contra o Imperialismo (Barbosa, 2020).

Para a África, a partir dos anos 1980, novas propostas de desenvolvimento e integração foram catalisadas na tentativa de inserir o continente no sistema econômico internacional. Destacam-se o Plano de Ação de Lagos (PAL), de 1980, que objetivou criar um mercado pan-africano com papel preponderante dos Estado-nacionais na condução da economia; e o Programa Prioritário para Recuperação Econômica de África (PPREA), de 1985, de base mais liberal, que priorizou a atração de investimentos estrangeiros diretos (IEDs).

Ao mesmo tempo, entre os anos 1980 e 1990, programas de ajuste estrutural vinculados ao Fundo Monetário Internacional (FMI) impunham condicionalidades macroeconômicas. Propostas pan-africanas foram retomadas no final da década de 1990, em meio à onda de democratização daquele período, mediante a adoção de uma série de instrumentos jurídico-legais para acelerar a integração continental, entre os quais se destaca o Tratado de Abuja, de 1991, que estabelece a Comunidade Econômica Africana, sob os pilares das CERs (Gonçalves, 2014).

O final do século XX foi marcado pela celebração de diversas conquistas da OUA, com a consolidação das independências dos países africanos e o fim dos regimes de minoria branca, como o *apartheid* na África do Sul, em 1994. No entanto, foram marcantes também os fracassos em situações como o caso do genocídio de Ruanda (1994), a crise da Somália (1992-1993) e a guerra na República Democrática do Congo (1996-1997). Essas crises levaram à discussão o papel da OUA e sua capacidade de responder aos novos desafios, trazendo a demanda por redefinir o papel da organização no continente (Ndlovu-Gatsheni [s.d.] *apud* Murithi, 2014; Adi, 2018). Essa discussão foi marcada pelo resgate dos ideais de Kwame Nkrumah por uma “nova geração de pan-africanistas”,<sup>8</sup> que buscava criar instituições capazes de recolocar a África nas estruturas de governança global como uma voz a ser ouvida e não um problema para ser resolvido (Ndlovu-Gatsheni [s.d.] *apud* Murithi, 2014). Na conferência de Sirte, em 1999, Muammar al-Qaddafi, na época presidente da Líbia, apresentou a proposta de Ato para o Estabelecimento dos Estados Unidos da África, que consistia no estabelecimento de uma nação soberana e independente que abarcasse todos os Estados africanos, com base no princípio de igualdade. Na visão de al-Qaddafi, essa união era essencial para que a África conseguisse ser efetiva no desenvolvimento político, econômico e social. Nesse sentido, uma nova instituição, que se tornaria a UA, seria criada como resposta à globalização neoliberal, para a qual a OUA já não apresentava soluções efetivas (Adi, 2018).

## 2.1 UA

A UA foi criada formalmente na Cúpula de Lomé, em 2000, quando adotou o Ato Constitutivo da União Africana. Em Lusaka, em 2001, foram elaborados os princípios da nova organização; e, em Durban, em 2002, ela foi efetivamente lançada, tendo como objetivo ser uma resposta ao contexto pós-Guerra Fria e uma continuação da integração econômica iniciada pela OUA. Entre os princípios da UA estavam o respeito à soberania e às fronteiras dos Estados-membros, porém, prevendo a possibilidade de intervenção em “graves circunstâncias”, posteriormente foi acrescentado o princípio, ainda controverso, do “direito de proteger” (Adi, 2018).

Durante sua criação, três diferentes grupos de interesse disputavam politicamente as diretrizes da nova organização: i) os gradualistas, que queriam um processo de integração gradual iniciando pelas CERs; ii) os

8. Entre eles estariam Thabo Mbeki (África do Sul), Olusegun Obasanjo (Nigéria), Abdoulaye Wade (Senegal), Abdul-Aziz Bouteflika (Argélia), Joachim Chissano (Moçambique) e Alpha Oumar Konare (Mali).

maximalistas, liderados por Muammar al-Qaddafi, que defendiam a unidade política imediata para alcançar os objetivos econômicos; e iii) os céticos, que apresentavam posição menos definida e não se alinhariam com os demais. Em 2007, a Cúpula de Accra decidiu que o objetivo da UA seria a criação de uma união governamental da África. Porém, nessa mesma reunião, os gradualistas conquistaram a maioria, deixando de lado a perspectiva de criação imediata dos Estados Unidos da África, adotando a ideia de uma integração construída a partir do fortalecimento das CERs (Ndlovu-Gatsheni [s.d.] *apud* Murithi, 2014).

Como sucessora da OUA, a UA conta atualmente com 55 membros.<sup>9</sup> O Ato Constitutivo a União Africana delega às CERs a função de integrar economicamente as sub-regiões africanas e, por conseguinte, facilitar uma ampla integração continental, bem como confere à Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (Nepad), lançada em 2001, o estímulo ao setor privado para a cooperação e a integração econômica (Gonçalves, 2014).

A ambiciosa transformação da OUA em UA também materializou novas agendas multisetoriais. A OUA, embora tenha apresentado êxito em sua missão histórica na descolonização, não possuía a ambição e a capacidade para cumprir temas abrangentes como educação, saúde, ciência e tecnologia, economia e defesa. Já com a UA, desenvolveu-se a proposta da Agenda 2063, que se trata de um plano prospectivo em múltiplos setores, como a ligação ferroviária de alta velocidade, o Grande Museu da África,<sup>10</sup> a proposta *Silencing the Guns* (Silenciando as Armas),<sup>11</sup> a criação de um passaporte africano, de um mercado único de transporte aéreo, de instituições financeiras, entre outros.

Além disso, as dificuldades para se construir uma arquitetura institucional em matéria de paz e segurança foram decisivas para a criação da UA, tendo em vista que, no período pós-Guerra Fria, a África vivenciou o alastramento trágico de guerras civis e instabilidade política. Assim, em detrimento dos tradicionais conceitos de soberania e de não intervenção, foram valorizadas normas como segurança humana e não indiferença, já suscitadas, em 1991, pelo documento de Kampala e pela Conferência sobre Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação na África (Escosteguy, 2011).

Essa nova arquitetura de segurança previa uma força de pronta atuação, um painel de sábios para envolvimento diplomático, conselho militar de intervenção e aparato de aviso antecipado (*early-warning*) para acompanhar crises internas. Entretanto, esses dispositivos enfrentaram claros desafios para sua implementação, particularmente quando as crises ocorriam em lugares de influência de algum ator regional hegemônico, do qual, muitas vezes, a UA dependia de consentimento para que seus recursos fossem aplicados (Escosteguy, 2011).

Embora a UA tenha um papel mais abrangente no domínio político, a área econômico-comercial não é irrelevante. A própria criação da UA selou novas propostas para um mercado comum africano, desenvolvidas ao longo da década de 1990, porém, na prática, conforme previsto pelo Tratado de

9. África Central: Burundi (1963), Camarões (1963), RCA (1963), Chade (1963), República do Congo (1963), RDC (1963), Guiné Equatorial (1968), Gabão (1963), São Tomé e Príncipe (1975). África Oriental: Comores (1975), Djibuti (1977), Eritreia (1993), Etiópia (1963), Quênia (1963), Madagascar (1963), Maurício (1968), Ruanda (1963), Seychelles (1976), Somália (1963), Sudão do Sul (2011), Sudão (1963), Tanzânia (1963), Uganda (1963). África Setentrional: Argélia (1963), Egito (1963), Líbia (1963), Mauritânia (1963), Marrocos (entra e sai em 1963 e retorna em 2017), Saaraui (1982), Tunísia (1963). África Austral: Angola (1975), Botsuana (1966), Eswatini (1968), Lesoto (1966), Malawi (1964), Moçambique (1975), Namíbia (1990), África do Sul (1994), Zâmbia (1964), Zimbábue (1980). África Ocidental: Benin (1963), Burkina Faso (1963), Cabo Verde (1975), Costa do Marfim (1963), Gâmbia (1965), Gana (1963), Guiné (1963), Guiné-Bissau (1973), Libéria (1963), Mali (1963), Níger (1963), Nigéria (1963), Senegal (1963), Serra Leoa (1963) e Togo (1963).

10. A inauguração está prevista para 2023, em Argel, capital da Argélia. Disponível em: <<https://en.unesco.org/news/regional-perspectives-africa-1>>.

11. Campanha que visa alcançar o fim de todas as guerras, conflitos civis, violências de gênero e conflitos violentos e busca prevenir o genocídio no continente até 2020.

Abuja (1991), elas ainda se limitavam a processos de integração das macrorregiões por meio das CERs, que funcionam tanto como pilares da integração quanto como blocos de construção da união. A UA mantém o diálogo em grupos de trabalho com as CERs – sendo cada uma destas representada por embaixadores em escritórios na sede em Addis Ababa – e procura se afirmar como um guarda-chuva capaz de articular as regiões mesmo com o desafio da sobreposição entre as mesmas (Escosteguy, 2011). Mais recentemente, foi criada, no âmbito da UA, a AfCFTA, que será tratada adiante.

De acordo com sua página oficial,<sup>12</sup> o Ato Constitutivo da UA foi baseado no modelo da UE e estabeleceu os seguintes órgãos legislativos, judiciais e executivos para o seu funcionamento, os quais se encontram em diferentes estágios de desenvolvimento:

- Assembleia, órgão intergovernamental mais importante, constituído por chefes de Estado e governo;
- Conselho Executivo, formado por ministros das Relações Exteriores, aos quais estão subordinados;
- comitês técnicos especializados;
- Comitê de Representantes Permanentes, formado por embaixadores juntos à UA;
- Comissão da UA, o secretariado responsável pela execução das decisões da assembleia;
- Parlamento Pan-Africano;
- Conselho de Paz e Segurança, com o objetivo de promover a paz, a segurança e a estabilidade; e
- Conselho Econômico, social e cultural, de caráter consultivo.

Além desses, há três instituições financeiras ainda não estabelecidas: o Banco Central Africano, o Fundo Monetário Africano e o Banco Africano de Investimento, que objetivam acelerar a integração econômica, a eliminação de restrições comerciais e a construção de uma união monetária. O processo decisório é centrado na Assembleia, mediante a formação de consensos intergovernamentais; e as decisões rotineiras são tomadas por representação das macrorregiões ou de blocos africanos. Há também a participação de atores não estatais em comitês temáticos específicos.

Existem dois mecanismos de financiamento da organização: o orçamento regular, que cobre as despesas operacionais e os gastos com projetos; e o Fundo da Paz.<sup>13</sup> Até 2015, aproximadamente 67% do orçamento da UA advinha dos países-membros, sendo que cerca de trinta países tinham algum nível de inadimplência. Com isso, a organização é dependente fortemente de financiamento externo.<sup>14</sup> Cinco países-membros – Argélia, África do Sul, Egito, Nigéria e Marrocos – são responsáveis pela maior parte do orçamento.<sup>15</sup> Diante dessas dificuldades, a UA vem implementando, desde 2016, uma reforma orçamentária que introduz uma taxa de importação de 0,2% sobre produtos de fora do continente para a constituição do orçamento regular.<sup>16</sup> Apesar de ter sido concretizada em 2016,

12. Disponível em: <<https://au.int/en>>. Acesso em: 16 dez. 2021.

13. Disponível em: <[https://au.int/sites/default/files/pages/35739-file-faqs\\_on\\_financing\\_of\\_the\\_union.pdf](https://au.int/sites/default/files/pages/35739-file-faqs_on_financing_of_the_union.pdf)>.

14. Disponível em: <[https://au.int/sites/default/files/pages/35739-file-faqs\\_on\\_financing\\_of\\_the\\_union.pdf](https://au.int/sites/default/files/pages/35739-file-faqs_on_financing_of_the_union.pdf)>.

15. "Angola é atualmente o sexto maior contribuinte da União Africana (UA), com uma quota de 8% do 'orçamento regular'" (Angola..., 2019).

16. Disponível em: <[https://au.int/sites/default/files/pages/35739-file-faqs\\_on\\_financing\\_of\\_the\\_union.pdf](https://au.int/sites/default/files/pages/35739-file-faqs_on_financing_of_the_union.pdf)>.

apenas dezessete países-membros adotaram essa regra.<sup>17</sup> Além disso, em 2018, a soma do orçamento regular e do Fundo da Paz alcançou apenas 65% do valor esperado (US\$ 224 milhões).<sup>18</sup>

## 2.2 Agenda 2063 da UA

À luz da transformação da OUA na UA, os objetivos tradicionais de luta contra o colonialismo e os regimes de segregação racial cederam espaço para agendas multissetoriais, com novas aspirações, objetivos e áreas prioritárias. Para isso, a Agenda 2063<sup>19</sup> foi adotada em janeiro de 2015 pela XXIV Cúpula da UA, com base nos compromissos assumidos pela Declaração Solene do 50º Aniversário da OUA/UA, de maio de 2013.<sup>20</sup>

A Agenda 2063 marca a trajetória desejada pelos africanos para os próximos cinquenta anos, incluindo as aspirações de: i) prosperidade com base no desenvolvimento sustentável e no crescimento econômico inclusivo; ii) integração regional e continental; iii) democracia, boa governança, respeito aos direitos humanos, justiça e domínio da lei; iv) paz e segurança; v) valores, herança comum e identidade cultural fortalecida; vi) desenvolvimento dirigido pelas pessoas; e vii) África como um ator dominante no plano global.<sup>21</sup> Trata-se, portanto, de um plano estratégico para o desenvolvimento inclusivo e sustentável, a fim de, segundo a página oficial da UA, materializar a visão pan-africana de um “continente integrado, próspero e pacífico, dirigido por seus próprios cidadãos, representando uma força dinâmica na arena internacional”.<sup>22</sup>

As sete aspirações mencionadas se desenham em vinte objetivos, cada um deles com áreas prioritárias de ação em estreito vínculo com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, entre os quais estão os que se seguem.

- 1) Qualidade de vida e bem-estar dos cidadãos, com geração de emprego e renda, seguridade social, serviços básicos, habitação acessível e superação da pobreza.
- 2) Educação de qualidade, baseada na ciência, tecnologia e inovação.
- 3) Saúde e nutrição.
- 4) Transformação econômica, com diversificação, industrialização e valor agregado.
- 5) Agricultura moderna focada na produtividade.
- 6) Economia azul, destacando-se os recursos marinhos, transporte e operações portuárias.
- 7) Economia resiliente e ambientalmente sustentável, com gerenciamento de recursos, conservação da biodiversidade, segurança hídrica e resiliência climática.

17. São eles: Quênia, Gâmbia, Congo Brazzaville, Gabão, Ruanda, Camarões, Chade, Serra Leoa, Djibuti, Costa do Marfim, Guiné, Benin, Sudão, Gana, Nigéria, Mali e Togo. Disponível em: <[https://au.int/sites/default/files/documents/38739-doc-report\\_on\\_financing\\_of\\_the\\_union\\_jun\\_2020\\_002.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/38739-doc-report_on_financing_of_the_union_jun_2020_002.pdf)>.

18. Disponível em: <[https://au.int/sites/default/files/pages/35739-file-financing\\_the\\_union\\_6.pdf](https://au.int/sites/default/files/pages/35739-file-financing_the_union_6.pdf)>.

19. Disponível em: <[https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063\\_popular\\_version\\_po.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063_popular_version_po.pdf)>.

20. Disponível em: <[https://au.int/sites/default/files/documents/36205-doc-50th\\_anniversary\\_solemn\\_declaration\\_en.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/36205-doc-50th_anniversary_solemn_declaration_en.pdf)>.

21. Disponível em: <<https://au.int/agenda2063/goals>>.

22. “An integrated, prosperous and peaceful Africa, driven by its own citizens, representing a dynamic force in the international arena”. Disponível em: <<https://au.int/agenda2063/overview>>.



- 8) África unida, sendo uma federação ou uma confederação.
- 9) Instituições monetárias e financeiras continentais plenamente estabelecidas.
- 10) Infraestrutura de ponta, ressaltando a comunicação e a conectividade.
- 11) Valores e práticas democráticas, princípios universais dos direitos humanos, justiça e domínio da lei enraizado.
- 12) Instituições capacitadas e lideranças transformadoras, priorizando a governança local e o desenvolvimento participativo.
- 13) Preservação da paz, segurança e estabilidade.
- 14) África estável e pacífica, com a institucionalização dos mecanismos de paz e segurança.
- 15) Pleno funcionamento da Arquitetura de Paz e Segurança da África (Apsa).
- 16) Renascimento cultural da África.
- 17) Igualdade de gênero, com empoderamento feminino e combate à violência.
- 18) Engajamento e empoderamento da juventude e proteção dos direitos das crianças.
- 19) Elevar a África como um grande parceiro nos temas globais.
- 20) A África com plena responsabilidade de financiamento, com foco em mercados de capitais africanos, estrutura fiscal e assistência para o desenvolvimento.<sup>23</sup>

A evolução da Agenda 2063 perpassa por cinco planos decenais, estando em vigor o Plano de Implementação dos Primeiros Dez Anos (The First-Ten Year Implementation Plan – FTYIP) 2014-2023, lançado em setembro de 2015.<sup>24</sup> O FTYIP busca identificar as áreas prioritárias nos níveis nacionais, estabelecer metas específicas e definir estratégias com disponibilidade de recursos. Além disso, os planos decenais pretendem garantir a informação necessária para que *stakeholders* monitorem a evolução da Agenda 2063<sup>25</sup> e acelerem seus projetos-chaves. Destacam-se a rede integrada de trens de alta velocidade, a estratégia continental de *commodities*, a AfCFTA, o passaporte africano, o *Silecing the Guns* contra os conflitos, o megaprojeto hidrelétrico da barragem Grand Inga, o mercado único de transporte aéreo (Single African Air Transport Market – SAATM), as três instituições financeiras previstas pela UA (Banco Central Africano, Fundo Monetário Africano e Banco de Investimento Africano), a Enciclopédia Africana, o Grande Museu da África, a Estratégia Espacial da África, entre outros.<sup>26</sup>

De acordo com a página oficial da UA, o FTYIP estabeleceu metas ambiciosas até 2023, perpassando as sete aspirações e os vinte objetivos da Agenda 2063. Entre elas, pode-se destacar: i) o aumento de um terço da renda *per capita*; ii) oportunidades de emprego para uma entre quatro pessoas procurando trabalho; iii) queda de 50% da mortalidade perinatal, infantil, materna e por desnutrição; iv) crescimento anual de 7% do produto interno bruto (PIB); v) duplicação da produtividade agrícola; vi) triplicação do comércio intra-africano; vii) aumento de 50% na geração de energia;

23. Disponível em: <<https://au.int/agenda2063/goals>>.

24. Disponível em: <<https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/20823>>.

25. Disponível em: <<https://au.int/agenda2063/ftyip>>.

26. Disponível em: <<https://au.int/agenda2063/flagship-projects>>.

viii) redução de um terço da violência contra a mulher; ix) contribuição de 10% do financiamento do desenvolvimento por mercados de capitais nacionais; x) percentual de ajuda externa de não mais do que 25% dos orçamentos nacionais; xi) recuperação de 30% dos patrimônios culturais; e xii) submissão de todos os Estados ao Mecanismo Africano de Revisão por Pares (Marp).

No âmbito da 33<sup>a</sup> Cúpula da UA, em fevereiro de 2020, foi lançado o primeiro Relatório Continental sobre a Implementação da Agenda 2063, um esforço conjunto da Comissão da UA e da Agência de Desenvolvimento da UA (African Union Development Agency-New Partnership For Africa's Development – Auda-Nepad)<sup>27</sup> para revisar a cada dois anos o desempenho da implementação da Agenda 2063 no nível nacional, regional e continental. Trata-se de uma iniciativa relevante para acompanhar a institucionalização da Agenda 2063, embora limitada, pois o relatório não cobre a totalidade dos países africanos, mas 32 deles.<sup>28</sup>

Para as metas continentais de 2019, o relatório aponta um desempenho geral de 32% entre as sete aspirações; o maior delas em paz e segurança, com 48% de progresso; e o menor em identidade cultural, com 12%. Entre os vinte objetivos, o melhor desempenho ocorreu no estabelecimento e funcionamento das instituições financeiras e monetárias continentais (92% da meta), pleno funcionamento da Apsa (76%) e qualidade de vida e bem-estar (56%), enquanto os piores índices foram na agricultura moderna para o aumento da produtividade (2%), instituições capacitadas e lideranças transformadoras (4%) e África unida (11%).

Já nas áreas prioritárias o maior progresso veio com a ratificação da AfCFTA (92%), o acesso à eletricidade e internet (80%) e o estabelecimento de conselhos de paz nacionais (80%). Em contrapartida, os desempenhos mais baixos ocorreram na criação de empregos, transformação e crescimento econômico (16%), responsabilidade de financiamento próprio do desenvolvimento (18%) e na área da educação, ciência, tecnologia e inovação.<sup>29</sup> Nas regiões, o desempenho geral em ordem decrescente: África Oriental (39%),<sup>30</sup> Norte da África (36%),<sup>31</sup> África Ocidental (33%),<sup>32</sup> África Austral (25%),<sup>33</sup> África Central (25%).<sup>34</sup>

Por fim, entre os desempenhos nacionais, os cinco melhores foram Ruanda (73%), Senegal (65%), Etiópia (60%), Argélia (58%) e Togo (49%); e, os cinco piores, Seychelles (18%), Zâmbia (14%), Nigéria (13%), Mali (12%) e Madagascar (8%).<sup>35</sup>

27. A Auda-Nepad foi criada pela 31<sup>a</sup> Cúpula da UA, em junho de 2018, durante o processo de transformação da então Agência de Coordenação e Planejamento da Nepad. Seu mandato inclui coordenar e executar projetos de integração regional e continental da Agenda 2063, bem como fortalecer as capacidades dos países-membros e das CERs com assessoria técnica, mobilização de recursos e intermediação com parceiros para o desenvolvimento. Disponível em: <<https://www.nepad.org/microsite/who-we-are-0>>.

28. Disponível em: <<https://au.int/en/pressreleases/20200210/launch-first-continental-report-implementation-agenda-2063>>.

29. Disponível em: <[https://www.nepad.org/sites/default/files/agenda\\_dashboard/xlsx\\_upload/Continental\\_1.pdf](https://www.nepad.org/sites/default/files/agenda_dashboard/xlsx_upload/Continental_1.pdf)>.

30. Disponível em: <<https://www.nepad.org/sites/default/files/2020-02/East%20Africa.pdf>>.

31. Disponível em: <<https://www.nepad.org/sites/default/files/2020-02/North%20Africa.pdf>>.

32. Disponível em: <<https://www.nepad.org/sites/default/files/2020-02/West%20Africa.pdf>>.

33. Disponível em: <<https://www.nepad.org/sites/default/files/2020-02/Southern%20Africa.pdf>>.

34. Disponível em: <<https://www.nepad.org/sites/default/files/2020-02/Central%20Africa.pdf>>.

35. Disponível em: <<https://www.nepad.org/agenda-dashboard>>.

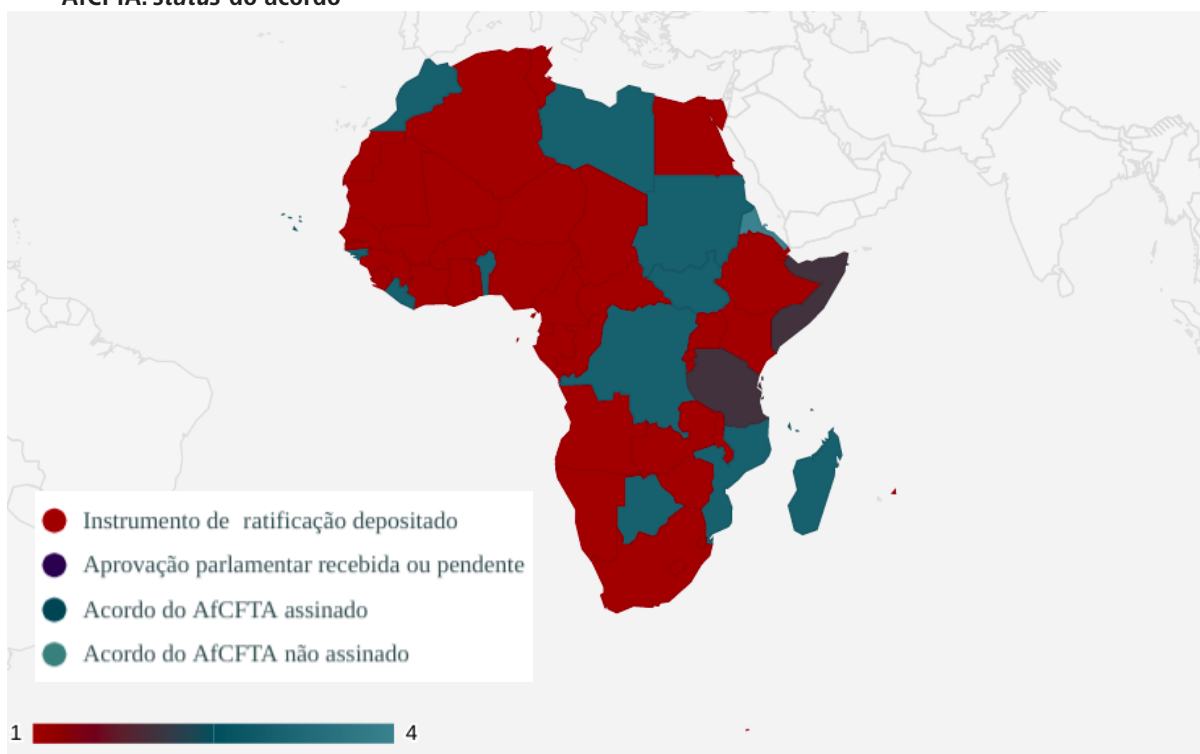
## 2.3 AfCFTA

Trata-se de um projeto da Agenda 2063 da UA. Foi aprovado pela 18ª sessão ordinária da Assembleia de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Adis Abeba, Etiópia, em janeiro de 2012, quando se adotou a decisão de estabelecer uma área continental de livre-comércio.<sup>36</sup> Em 21 de março de 2018, na Décima Cúpula Extraordinária da União Africana, quase todos os países do continente assinaram o acordo que estabelece a AfCFTA, a maior área de livre-comércio desde a fundação da Organização Mundial do Comércio (OMC). O acordo envolveu 55 países, totalizando 1,3 bilhão de pessoas; e o PIB combinado das economias da AfCFTA está avaliado em US\$ 3,4 trilhões.

A AfCFTA entrou oficialmente em vigor em 30 de maio de 2019, após a ratificação do acordo por 22 países (World Bank Group, 2020). Posteriormente, em junho de 2021, mais 37 Estados-membros haviam concluído o processo de ratificação (figura 1). O acordo abrange as áreas de comércio de bens, serviços e solução de controvérsias, bem como investimento, propriedade intelectual, concorrência e comércio eletrônico. A Secretaria da AfCFTA está localizada em Acra, Gana.<sup>37</sup>

FIGURA 1

**AfCFTA: status do acordo**



Fonte: Trade Law Centre (Tralac). Disponível em: <<https://www.tralac.org/resources/infographic/13795-status-of-afcfta-ratification.html>>. Elaboração das autoras.

36. Disponível em: <<https://afcfta.au.int/en/about>>.

37. Disponível em: <<https://www.giz.de/en/downloads/giz2021-en-the-african-continental-free-trade-area.pdf>>.

O continente africano ainda é fortemente dependente das exportações de commodities minerais, enquanto bens de capital ou produtos alimentícios são predominantemente importados do exterior. Em 2019, o comércio intra-africano representava apenas 15% do volume total do comércio africano, comparado com 60% para a Ásia e 68% para a Europa (What..., 2021). Apesar dos acordos comerciais regionais, ainda vigoram altas tarifas entre os diferentes pactos. Por exemplo, exportações da Comunidade da África Oriental enfrentam uma tarifa média de 16% sobre os produtos que enviam para a União do Magrebe Árabe do Norte. Nesse sentido, os blocos comerciais regionais continuarão a existir, porém agora terão um marco regulatório para harmonizar o comércio intracontinental (What..., 2021).

De acordo com sua página oficial,<sup>38</sup> a AfCFTA visa acelerar o comércio intra-africano e impulsionar a posição comercial da África no mercado global mediante o fortalecimento de uma voz comum africana e de um espaço político nas negociações comerciais globais.

Os objetivos gerais do AfCFTA<sup>39</sup> são os listados a seguir.

- 1) Criar um mercado único de bens e serviços, facilitado pelo movimento de pessoas, a fim de aprofundar a integração econômica do continente africano e em conformidade com a visão pan-africana de uma África integrada, próspera e pacífica, consagrada na Agenda 2063.
- 2) Criar um mercado liberalizado de bens e serviços por meio de sucessivas rodadas de negociações.
- 3) Contribuir para o movimento de capitais e pessoas físicas e facilitar investimentos com base nas iniciativas e desenvolvimentos dos Estados-partes e CERs.
- 4) Lançar as bases para o estabelecimento de uma união aduaneira continental em uma etapa posterior.
- 5) Promover e alcançar o desenvolvimento socioeconômico sustentável e inclusivo, a igualdade de gênero e a transformação estrutural dos Estados-partes.
- 6) Aumentar a competitividade das economias dos Estados-membros dentro do continente e do mercado global.
- 7) Promover o desenvolvimento industrial por meio da diversificação e do desenvolvimento da cadeia de valor regional, do desenvolvimento agrícola e da segurança alimentar.
- 8) Resolver os desafios de múltiplas e sobrepostas afiliações e agilizar os processos de integração regional e continental.

Na visão da Unctad (2021), a AfCFTA poderá apoiar a recuperação econômica do continente africano por intermédio de um aumento da demanda por *commodities*, novas oportunidades que possam surgir de uma reestruturação das cadeias globais de valor e a aprovação de um protocolo sobre investimento sustentável, que deverá ser finalizado em 2022 (*op. cit.*, p. 40).

As negociações do protocolo sobre investimento sustentável da AfCFTA começaram em março de 2021, impulsionadas pela Unctad desde 2015, e se enquadram no marco de reformas

38. Disponível em: <<https://www.giz.de/en/downloads/giz2021-en-the-african-continental-free-trade-area.pdf>>.

39. Disponível em: <<https://afcfta.au.int/en/about>>.

dos acordos internacionais de investimentos. Segundo a entidade da Organização das Nações Unidas (ONU), é provável que o conteúdo substantivo do protocolo seja inspirado pelo Código Pan-Africano de Investimentos, bem como por outros acordos e instrumentos de investimento africanos e internacionais (Unctad, 2021, p. 125).

A Unctad afirma que investimentos estrangeiros em zonas econômicas especiais (ZEEs) africanas deverão ser influenciados pela implementação do AfCFTA. De acordo com uma pesquisa realizada pela instituição, espera-se que o IED nas ZEEs aumente 15% por parte de outros membros do AfCFTA e 30% de fora da África (Unctad, 2021, p. 44). No contexto de uma maior integração regional, espera-se que os investidores considerem as ZEEs africanas como pontos de entrada em todo o mercado continental, expandindo, assim, o IED em direção às zonas mais competitivas.

Segundo pesquisa realizada pela Unctad, as indústrias mais promissoras para os fluxos de IED nas ZEEs africanas após a implementação do AfCFTA são a agricultura e alimentos, manufatura leve, têxteis e eletrônicos.<sup>40</sup> Ao mesmo tempo, cada vez mais as ZEEs também estão procurando atrair investimentos nos setores automotivo e de construção. Nesse sentido, a implementação do AfCFTA pode vir a ser uma oportunidade para a diversificação econômica dos países africanos para sair gradualmente da dependência de commodities primárias e alavancarem investimentos para indústrias de maior valor agregado (Unctad, 2021, p. 45).<sup>41</sup> O quadro 1 sintetiza as áreas cobertas por acordos preferenciais de comércio no âmbito sub-regional e pela AfCFTA.

40. Observamos que as ZEEs vêm sendo implantadas no continente africano desde os anos 1970, mas tiveram uma expansão acelerada nos anos 1990 e 2000. Seu foco foi em indústrias de agroprocessamento, têxtil e vestuário (Tao, Yuan e Li, 2016). Hoje existem mais de 230 ZEEs em toda a África, sendo sete delas investimento direto da China, que figura como modelo para ZEEs bem-sucedidas (Brautigam, Farole e Xiaoyang, 2010; Rifaoui, 2021).

41. Entretanto, analistas apontam como insuficiências das ZEEs africanas ausência de infraestrutura adequada, falta de integração com o restante da economia do país e ausência de uma política industrial que possa colocar as ZEEs africanas em melhor posição nas cadeias globais de valor. Nesse sentido, Lungu (2019) afirma que o livre-comércio sozinho não garantirá industrialização; é necessário implementar uma política industrial sólida que acompanhe a efetivação da AfCFTA e estabeleça incentivos e apoio adequado para a indústria. Apenas assim o livre-comércio intra-africano poderia gerar mais produção de valor agregado no continente. Um passo nessa direção é a criação do Plano de Ação para Acelerar o Desenvolvimento Industrial na África (Accelerated Industrial Development of Africa – Aida), projetado para promover o desenvolvimento industrial e facilitar o apoio às pequenas e médias empresas para integração em cadeias de valor regionais e globais. Nesses termos, a Agenda 2063 da UA visa gerar um aumento de 10% de crescimento do setor manufatureiro até 2050 (Lungu, 2019).

## QUADRO 1

## Visão geral das áreas cobertas por acordos preferenciais de comércio sub-regionais da África e pela AfCFTA

|                                       | Comunidade da África Oriental (EAC) | Comesa | SADC | Ecowas | União Econômica e Monetária da África Ocidental (Uemoa) | União Aduaneira Sul-Africana (Sacu) | Comunidade Econômica e Monetária da África Central (Cemac) | AfCFTA |
|---------------------------------------|-------------------------------------|--------|------|--------|---|-------------------------------------|--|--------|
| Tarifas sobre produtos manufaturados  | ✓                                   | ✓      | ✓    | ✓      | ✓   | ✓                                   | ✓  | ✓      |
| Tarifas sobre produtos agrícolas      | ✓                                   | ✓      | ✓    | ✓      | ✓   | ✓                                   | ✓  | ✓      |
| Impostos de exportação                | ×                                   | ✓      | ✓    | ×      | ✓   | ×                                   | ✓  | ✓      |
| Alfândega                             | ✓                                   | ✓      | ✓    | ✓      | ×   | ✓                                   | ×  | ✓      |
| Política de concorrência              | ✓                                   | ✓      | ✓    | ×      | ✓   | ✓                                   | ✓  | ✓      |
| Auxílio estatal                       | ✓                                   | ✓      | ✓    | ×      | ×   | ×                                   | ✓  | ×      |
| <i>Antidumping</i>                    | ×                                   | ✓      | ✓    | ✓      | ×   | ×                                   | ✓  | ✓      |
| Medidas compensatórias                | ×                                   | ✓      | ✓    | ×      | ×   | ×                                   | ×  | ✓      |
| EST <sup>1</sup>                      | ×                                   | ×      | ×    | ×      | ×   | ×                                   | ×  | ✓      |
| TBTs <sup>2</sup>                     | ✓                                   | ✓      | ✓    | ×      | ×   | ✓                                   | ✓  | ✓      |
| GATS <sup>3</sup>                     | ✓                                   | ✓      | ✓    | ✓      | ✓   | ×                                   | ✓  | ✓      |
| Medidas SPS <sup>4</sup>              | ✓                                   | ✓      | ✓    | ×      | ×   | ✓                                   | ✓  | ✓      |
| Movimento de capitais                 | ✓                                   | ✓      | ×    | ✓      | ✓   | ×                                   | ✓  | ✓      |
| Contratos públicos                    | ✓                                   | ×      | ×    | ×      | ×   | ×                                   | ×  | ×      |
| DPIs <sup>5</sup>                     | ✓                                   | ×      | ×    | ×      | ×   | ×                                   | ×  | ✓      |
| Investimento                          | ✓                                   | ✓      | ✓    | ×      | ×   | ×                                   | ×  | ✓      |
| Leis ambientais                       | ✓                                   | ✓      | ×    | ✓      | ×   | ×                                   | ✓  | ×      |
| Regulamentação do mercado de trabalho | ✓                                   | ✓      | ×    | ×      | ×   | ×                                   | ×  | ×      |

Fonte: World Bank Group (2020, p. 2).

Elaboração das autoras.

Notas: <sup>1</sup> EST – empresas comerciais estatais.

<sup>2</sup> TBTs – barreiras técnicas ao comércio.

<sup>3</sup> Gats – Acordo Geral sobre Comércio de Serviços.

<sup>4</sup> SPS – sanitários e fitossanitários.

<sup>5</sup> DPIs – direitos de propriedade intelectual.

Obs.: ✓ = área coberta; × = área não coberta.

### 3 COMUNIDADES ECONÔMICAS REGIONAIS AFRICANAS

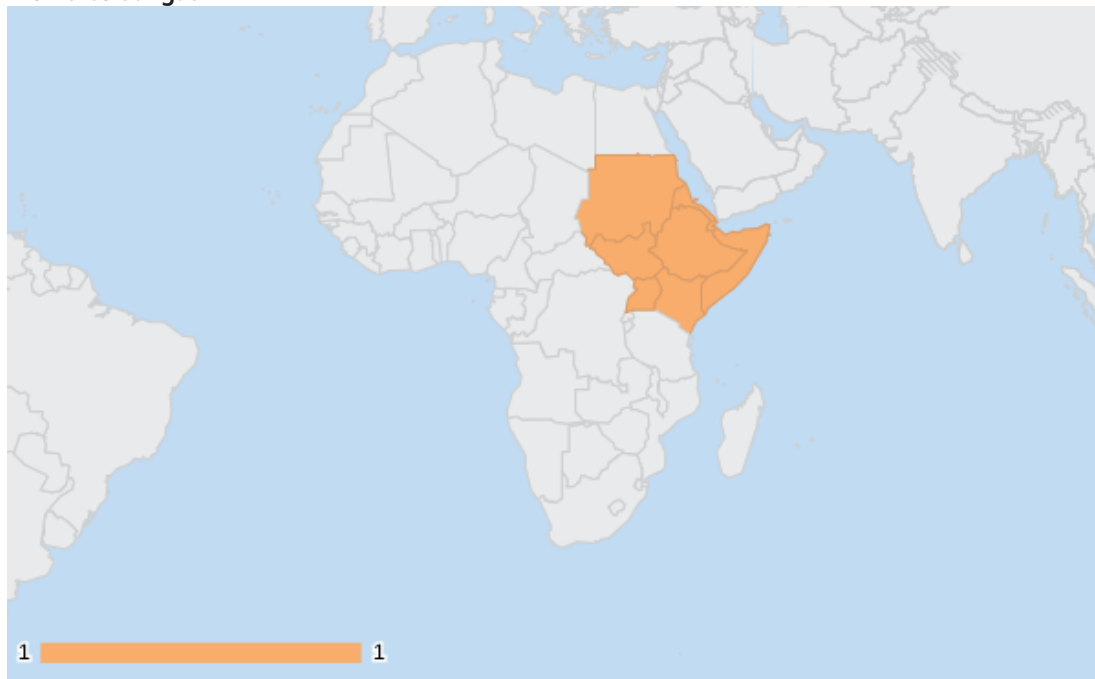
#### 3.1 Igad

Historicamente, a África Oriental enfrenta a recorrência da seca e da insegurança alimentar, o que levou Djibouti, Etiópia, Quênia, Somália, Sudão e Uganda a fundarem, em 1986, a Autoridade Intergovernamental para a Seca e Desenvolvimento (Intergovernmental Authority for Drought and Development – Igadd). A percepção de que os desafios políticos e socioeconômicos haviam crescido estimulou a expansão da cooperação regional, admitindo novos membros recém-independentes como a Eritreia, em 1993, e o Sudão do Sul, em 2011. Por conseguinte, a substituição da Igadd pela Igad foi formalizada, em novembro de 1996, pelos, até então, sete países-membros (figura 2), em

novembro de 1996,<sup>42</sup> estabelecendo uma série de objetivos, que foram racionalizados entre 2011-2015 pela Estratégia Regional (2011-2015) em quatro pilares, os quais estão enumerados a seguir.

- 1) Agricultura, recursos naturais e meio ambiente – abrange a segurança alimentar, a proteção ambiental e o uso sustentável dos recursos, enfatizando a histórica vulnerabilidade às secas e a importância das atividades agrícolas e pastoris para essa região majoritariamente árida e semiárida.
- 2) A cooperação econômica, a integração e o desenvolvimento social – inclui harmonizar gradualmente as políticas macroeconômicas, promover o livre fluxo de bens, serviços e pessoas, criar ambiente favorável a investimentos, desenvolver a infraestrutura regional de transporte, telecomunicação e energia e facilitar a cooperação em pesquisa, ciência e tecnologia.
- 3) Paz e segurança e assuntos humanitários – prevê mecanismos de diálogo regional para prevenção, gerenciamento e resolução de conflitos no âmbito local, nacional e regional.<sup>43</sup>
- 4) Serviços de desenvolvimento corporativo.<sup>44</sup>

FIGURA 2

**Membros da Igad**

Elaboração das autoras.

42. Disponível em: <<https://igad.int/about-us/what-we-do>>.

43. Disponível em: <<https://igad.int/about-us/what-we-do?start=1>>.

44. Disponível em: <<https://igad.int/about-us/what-we-do?start=2>>.

Sediada no Djibouti, a Igad é estruturada em quatro órgãos, conforme a seguir.

- 1) A assembleia, que exerce a função de órgão decisório supremo, reunindo anualmente chefes de Estado e governo para estabelecerem os objetivos e as diretrizes da organização.
- 2) O conselho de ministros, que reúne duas vezes ao ano ministros de relações exteriores e um ministro designado por cada país-membro para formular a política da Igad e aprovar o orçamento e os programas de trabalho do secretariado.
- 3) O secretariado, por sua vez, é chefiado por um secretário executivo nomeado pela assembleia para mandato de quatro anos, renovável uma vez, cujo papel é formular projetos, coordenar as políticas de desenvolvimento entre os países-membros e mobilizar recursos.
- 4) Por fim, o comitê de embaixadores, acreditados pelos países-membros à Igad para aconselhar o secretário executivo, que não possui regularidade de encontros.<sup>45</sup>

A Igad tem uma abordagem programática, o que permite o engajamento de especialistas dos países-membros em plataformas de discussão de temas socioeconômicos e o constante desenvolvimento do Programa do Setor de Segurança (Igad Security Sector Program – ISSP), da Iniciativa de Sustentabilidade e Resiliência à Seca (*Igad* Drought Disaster Resilience and Sustainability Initiative – IDDRSI) e outros programas em saúde e migração. O mesmo se aplica às instituições especializadas, como o Mecanismo de Resposta e Alerta Precoce de Conflito (Conflict Early Warning and Response Mechanism – Cewarn), o Centro de Aplicação e Previsão Climática (Igad Climate Prediction and Application Center – ICPAC), o Centro para Áreas Pastorais e Desenvolvimento da Pecuária (Igad Center for Pastoral Areas and Livestock Development – ICPALD), o Centro de Referência e Escola de Veterinária (Igad Sheikh Technical Veterinary School and Reference Centre – ISTVS) e o Centro de Prevenção e Contenção do Extremismo Violento (Igad Centre of Excellence for Preventing and Countering Violent Extremism – CEPCVE). No entanto, a participação da sociedade civil e de atores não estatais na formulação e execução das iniciativas supracitadas é limitada.

Segundo seu *site* oficial, a Igad desfruta de vantagens comparativas como sua localização estratégica, diversidade ecológica e recursos transfronteiriços, além da facilidade de comunicação com a Comissão da União Africana e a Uneca, sediadas em Addis Ababa, e o Escritório das Nações Unidas em Nairóbi.<sup>46</sup>

Mesmo reconhecidas as diferenças políticas, a Igad tem angariado a participação e o financiamento regular dos países-membros, ampliado a capacidade do secretariado, assinado parcerias de financiamento com doadores externos e coordenado positivamente a construção de posições comuns em foros internacionais. Ademais, os países-membros têm depositado o apoio necessário à organização para atuar em crises regionais, a exemplo da liderança nos processos de paz no Sudão e na Somália, e desenvolver instrumentos políticos como o Cewarn e o ISSP.<sup>47</sup> O primeiro foi criado em 2002 para fortalecer a arquitetura de paz e segurança da UA, que objetiva coletar, analisar e disseminar informações sobre potenciais conflitos, desenvolver cenários

45. Disponível em: <<https://igad.int/about-us/what-we-do?start=3>>.

46. Do Quênia, especialmente, operam 23 agências da ONU, a exemplo do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (United Nations Human Settlements Programme – UN-Habitat) e do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Disponível em: <<https://kenya.un.org/en/about/about-the-un>>.

47. Disponível em: <<https://igad.int/about-us/what-we-do?start=3>>.



e opções de resposta, tendo destacada experiência com conflitos transfronteiriços entre grupos pastoris e comunidades.<sup>48</sup> O segundo, lançado em 2011, busca desenvolver uma abordagem de segurança holística após a evolução alcançada ao longo de quatro anos com o antecessor Programa de Construção de Capacidade contra o Terrorismo (Igad Capacity Building Program Against Terrorism – ICPAT) e a expansão de seus componentes: antiterrorismo, segurança marítima, crime organizado transnacional e construção de capacidade institucional.<sup>49</sup> Porém, entre a atualização dos planos das Estratégias Regionais 2011-2015 e 2016-2020, as lacunas na estrutura e funcionamento da Igad permaneceram, como a dependência de recursos extrarregionais, a reduzida internalização das políticas e dos protocolos regionais, a irregularidade dos encontros nas instâncias decisórias, a dificuldade de avaliação e monitoramento dos projetos, a pequena visibilidade dos trabalhos desenvolvidos e o baixo progresso na ratificação do Tratado da Igad.<sup>50</sup>

Particularmente, a agenda de paz e segurança tem sido desafiadora, haja vista o histórico de disputas fronteiriças Etiópia-Eritreia, Djibouti-Eritreia e Sudão-Sudão do Sul, bem como a violência provocada por grupos extremistas, a exemplo do Al Shabaab, na Somália, e o Lord's Resistance Army, em Uganda, e, recentemente, confrontos na região etíope de Tigray, onde forças estatais se chocam contra grupos armados insurgentes.<sup>51</sup> Segundo a Igad, essas tensões regionais estariam vinculadas aos problemas domésticos de governança, representação política e fornecimento de bens públicos, para os quais a organização não tem mandatos específicos, sobretudo em casos de ruptura constitucional, embora os princípios da democracia, boa governança e domínio da lei sejam previstos em seu tratado fundador. Portanto, o reduzido alcance supranacional da Igad para lidar com os conflitos domésticos tem estimulado uma estratégia regional mais pragmática e holística em suas iniciativas de desenvolvimento, em detrimento dos tradicionais projetos focalizados.<sup>52</sup>

### 3.2 EAC

A região oriental da África abrange os seguintes países: Burundi, Comores, Djibuti, Etiópia, Eritreia, Madagascar, Quênia, República Democrática do Congo, Ruanda, Seychelles, Somália, Sudão do Sul, Tanzânia e Uganda. Trata-se de uma região marcada por organizações sobrepostas como a EAC, Igad e Comesa, consideradas CERs pela UA, e também a Comunidade Econômica dos Países dos Grandes Lagos, a Conferência Internacional da Região dos Grandes Lagos e a Comissão do Oceano Índico.

A princípio, a EAC surgiu em 1967, materializando a proposta da Uneca de desenvolver o continente africano por suas cinco regiões. Dez anos depois, essa comunidade construída sobre arranjos coloniais preexistentes foi extinta em virtude da percepção da Tanzânia de que a economia queniana era a maior beneficiária (Hartman, 2016). Somente em 1999, o bloco foi relançado para garantir a representação da região oriental africana em meio à transformação da OUA em UA e à revalorização das CERs como pilares da integração continental.

Sediada em Arusha, na Tanzânia, a EAC entrou em vigor em julho de 2000, após sua ratificação pelos três Estados fundadores (Quênia, Uganda e Tanzânia). Em seguida ingressaram na organização

48. Disponível em: <<https://cewarn.org/index.php/about-cewarn>>.

49. Disponível em: <<https://igadssp.org/index.php/about-us-main-menu/background>>.

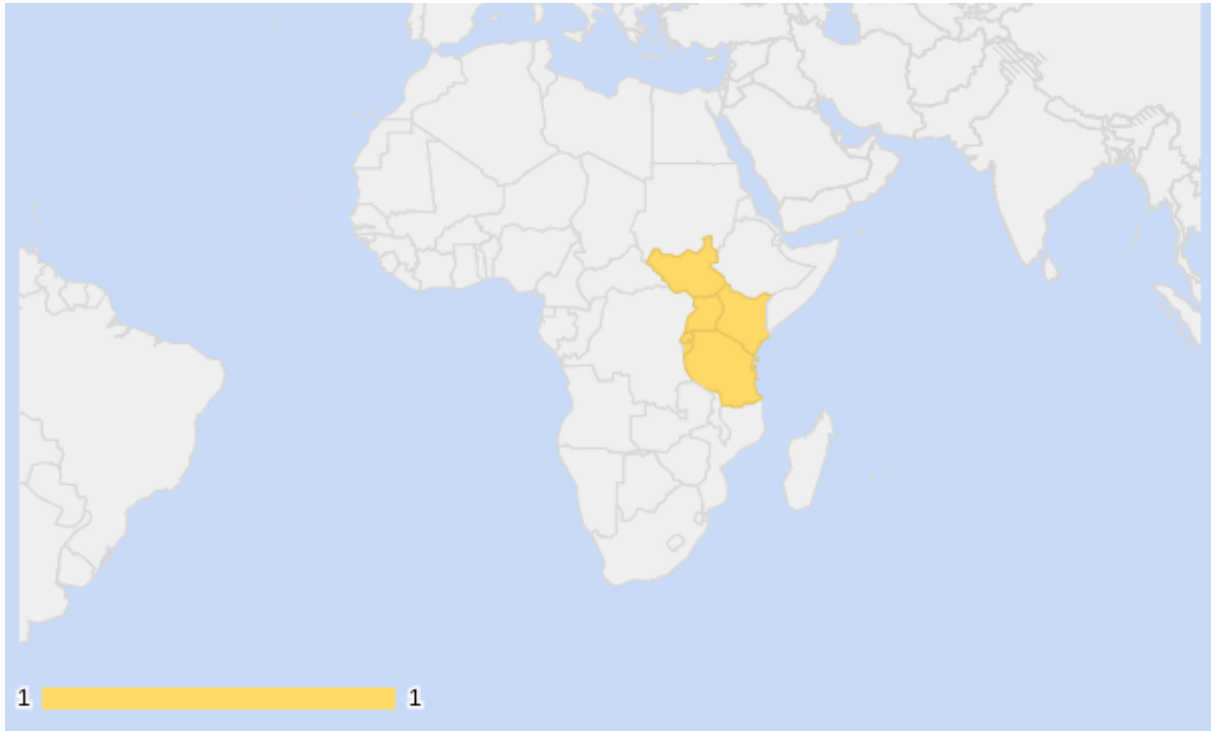
50. Disponível em: <<https://igad.int/about-us/strategy>>.

51. Disponível em: <<https://igad.int/about-us/the-igad-region>>.

52. Disponível em: <<https://igad.int/about-us/strategy>>.

Burundi e Ruanda, em 2007, e Sudão do Sul, em 2016 (figura 3). De acordo com o art. 3 do Tratado da EAC, a admissão à comunidade requer a aderência aos seguintes princípios: boa governança; democracia; domínio da lei; justiça social e respeito aos direitos humanos; boa vontade em fortalecer a integração da África Oriental; proximidade geográfica e interdependência com os países-membros; economia de mercado; e políticas econômicas e sociais compatíveis (EAC, 1999).

FIGURA 3  
Membros do EAC



Elaboração das autoras.

A comunidade realiza cúpulas anuais, nas quais os chefes de Estado ou governo dos países-membros estabelecem direções estratégicas e prioridades em nível regional, além de discutirem assuntos submetidos pelo conselho de ministros. Este órgão é formado por ministros dos países-membros, com dois encontros por ano e um presidente eleito para um mandato anual, sendo o elemento central para a governança, já que estabelece uma ponte entre a cúpula e o funcionamento da EAC, com suas diretivas e regulações vinculantes.

Entre outros órgãos da EAC está o comitê de coordenação, responsável por coordenar as atividades e a composição dos comitês setoriais, que, por sua vez, são estabelecidos pelo conselho para conceber e monitorar os programas requisitados. O órgão executivo é o Secretariado, formado pelo secretário-geral, quatro vice-secretários, um conselheiro e o *staff*, que garantem a adequada implementação das decisões do conselho. Há também a Corte de Justiça da África Oriental, composta por dez juízes nomeados pela cúpula e que zelam pela aderência ao Tratado da EAC, e a Assembleia Legislativa da África Oriental, formada por 62 membros – 54 deles eleitos e distribuídos entre nove

assentos por cada país-membro – e seis comitês permanentes.<sup>53</sup> Por fim, a EAC abrange instituições semiautônomas como o Banco de Desenvolvimento da África Oriental, a Comissão da Bacia do Lago Vitória, a Autoridade de Competição da Comunidade da África Oriental (Eaca), entre outras voltadas à aviação civil, pesquisa em saúde, ciência e tecnologia, educação e pesca.<sup>54</sup>

A EAC possui uma abordagem primordialmente econômica, e, segundo o *site* oficial, o processo de integração regional está “a todo vapor”, embora seus quatro pilares, enumerados a seguir,<sup>55</sup> apresentem distintos graus de desenvolvimento.

- 1) A União Aduaneira, que entrou em vigor em 2005 e se tornou plenamente desenvolvida em 2010, estabelecendo a tarifa externa comum e o livre-comércio de bens e serviços de acordo com regras de origem.
- 2) O Mercado Comum, que entrou em vigor em 2010 e busca acelerar o livre fluxo dos fatores de produção (bens, serviços, pessoas e capital) e o direito de residência e estabelecimento.
- 3) A União Monetária, cujo protocolo foi assinado em 2013, objetiva harmonizar políticas fiscais e monetárias, sistemas de pagamentos e práticas financeiras até o estabelecimento do Banco Central e da moeda única, originalmente prevista para 2023.
- 4) A Federação Política, que depende da plena concretização dos pilares anteriores e prevê uma política externa e de segurança comum.

Em contraste com a Ecowas e a SADC, a EAC é uma organização relativamente pequena, abrangendo uma população de 177 milhões e um PIB de US\$ 193 bilhões, em 2019,<sup>56</sup> e sem um ator regional hegemônico. Apesar de seu dinamismo econômico, há ressalvas quanto às consideráveis e longevas exceções para as tarifas e o calendário de liberalização interna, bem como quanto aos desafios de integração de Ruanda, Burundi e Sudão do Sul (Hartman, 2016). Questiona-se, ainda, o impulso dos avanços apresentados pela EAC, que estaria vinculado a ambições políticas específicas, como a do presidente de Uganda, Yoweri Museveni, em detrimento de mecanismos e dinâmicas supranacionais ou transnacionais (Hartman, 2016).

Nesse sentido, os avanços econômicos contrastam, sobretudo, com as tensões políticas tanto nos âmbitos domésticos quanto entre os países-membros. A ausência de uma abordagem política institucionalizada, como instrumentos para promover a democratização, revela uma capacidade limitada de ação sobre um conflito, a exemplo da crise no Burundi em 2015 (Ribeiro, 2020).

O Burundi foi um desafio para a EAC, pois o então presidente Pierre Nkuruzinza decidiu concorrer a um terceiro mandato, o que violaria a Constituição e o Acordo de Paz e Reconciliação de Arusha, assinado em 2000,<sup>57</sup> gerando grande tumulto sociopolítico, manifestações civis e confrontos

53. Os comitês permanentes atuam em seis funções: orçamento; regras e privilégios; agricultura, turismo e recursos naturais; resolução de conflitos e assuntos regionais; comunicação, comércio e investimentos; e propósitos gerais. Disponível em: <<https://www.eac.int/eac-organs>>.

54. Disponível em: <<https://www.eac.int/eac-institutions>>.

55. Disponível em: <<https://www.eac.int/integration-pillars>>.

56. Disponível em: <<https://www.eac.int/overview-of-eac>>.

57. O acordo referido interrompeu a guerra civil do Burundi, que ocorreu entre 1993 e 2005, e prevê a rotatividade do controle do poder político no país.

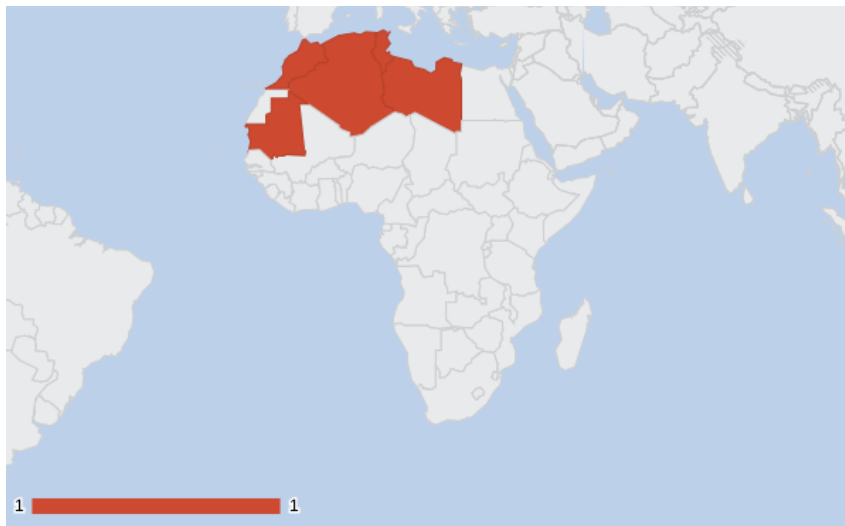
nas ruas.<sup>58</sup> Acentuou-se, inclusive, a divisão existente entre Quênia, Uganda e Ruanda e Burundi e Tanzânia (Ribeiro, 2020). Apesar de o Burundi também ser membro do Comesa e da Eccas, não há um dispositivo formalizado que defina qual bloco regional deve liderar mediações políticas, ficando a cargo dos próprios blocos se posicionarem para ter tal liderança reconhecida (Ribeiro, 2020). No caso da África Oriental, a sobreposição da EAC e da Igad apresenta mandatos e interesses conflitantes. A UA também foi incapaz de agir diretamente sem o apoio da comunidade e seus países-membros, seguindo o princípio de subsidiariedade das CERs; e a cooperação temporária UA-EAC evidenciou a sobreposição de mandatos e a falta de clareza na divisão de tarefas. Dado o seu papel primordialmente econômico, a EAC não obteve experiência e expertise para uma mediação política complexa, estando sujeita à falta de consensos e à autoproteção entre seus líderes políticos (Ribeiro, 2020).

### 3.3 União do Magrebe Árabe

O Magrebe, também conhecido como Noroeste da África ou Magrebe Árabe, é a parte ocidental do Norte da África e do Mundo Árabe. A região inclui Argélia, Líbia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia (figura 4). A ideia de uma união do Magrebe, denominação árabe da região noroeste da África, surgiu em uma reunião em Zeralda, na Argélia, em junho de 1988, entre os cinco chefes de Estado magrebinos. Com a assinatura do Tratado Constitutivo, em fevereiro de 1989,<sup>59</sup> os Estados supracitados fundaram a União do Magrebe Árabe, em Marrakech, enfatizando os laços históricos, linguísticos e religiosos que unem seus povos para a construção do Grande Magrebe (Ribeiro, 2020).

FIGURA 4

#### Membros da União do Magrebe Árabe



Elaboração das autoras.

58. Após decisão favorável da Corte Constitucional do Burundi ao terceiro mandato, houve, em 13 de maio de 2015, uma tentativa de golpe contra Nkuruzinza, enquanto ele participava da cúpula da EAC. A UA se posicionou contra a mudança constitucional mediante o Conselho de Paz e Segurança e delegou à EAC a mediação da crise. Embora o secretariado da EAC se posicionasse contra o terceiro mandato, a organização se encontrou numa posição limitada, pois não tem o poder de confrontar uma decisão soberana de um país-membro, sobretudo após uma tentativa de golpe que fortaleceu a posição de Nkuruzinza. Desse modo, a mediação se restringiu à criação, em julho de 2015, do Diálogo Interburundiano, que não contou com a participação efetiva do Burundi, tornando-se ainda mais limitada com a escolha, em 2016, do secretário-geral Libérat Mfumukeko, leal a Nkuruzinza (Ribeiro, 2020).

59. Disponível em: <[http://maghrebarabe.org/fr/wp-content/uploads/2019/03/traité\\_de\\_marrakech.pdf](http://maghrebarabe.org/fr/wp-content/uploads/2019/03/traité_de_marrakech.pdf)>.

A estrutura da organização é liderada pelo Conselho da Presidência, que reúne os chefes de Estado anualmente. As sessões são preparadas pelo Conselho de Ministros de Assuntos Estrangeiros, que examina as questões submetidas pelas comissões ministeriais especializadas,<sup>60</sup> cujas competências são definidas pelo conselho, e pelo comitê de monitoramento, que reúne encarregados dos países-membros para os assuntos da União do Magrebe Árabe. O Secretariado-Geral foi instituído permanentemente em Rabat, no Marrocos e, desde 2016, é chefiado pelo ex-ministro das Relações Exteriores da Tunísia Taieb Baccouche. O Conselho Consultivo, sediado na Argélia, é composto por trinta representantes parlamentares por país-membro, com sessões ordinárias anuais para opinar e recomendar acerca dos projetos submetidos pelo conselho. A instância judicial da União do Magrebe Árabe, sediada na Mauritânia, é formada por dois juizes de cada país-membro, designados para um período de seis anos, com o papel de esclarecer interpretações e aplicações do Tratado e demais acordos da organização.<sup>61</sup> Ademais, a União do Magrebe Árabe possui a Academia Magrebina e a Universidade Magrebina, criadas pela Segunda Cúpula do Conselho da Presidência, em 1990, e sediadas em Trípoli; e o Banco Magrebino de Investimentos e Comércio Exterior (BMCIE), criado pela Terceira Cúpula (1991) e sediado em Tunis, com capital fixo de US\$ 500 milhões e capital subscrito de US\$ 150 milhões para realizar projetos mistos capazes de estimular investimentos e comércio na região.<sup>62</sup>

Os objetivos da União do Magrebe Árabe, de acordo com o Tratado de Marrakech, são: i) coordenar esforços de cooperação em diferentes domínios políticos, econômicos e socioculturais; ii) tornar o Magrebe uma zona de paz e segurança, garantindo a independência de seus Estados; iii) apoiar uma ação comum com outros países africanos; e iv) viabilizar progressivamente a livre circulação de pessoas, serviços, bens e capitais. Nesse último caso, busca-se instituir uma união econômica magrebina pelas etapas da zona de livre-comércio, com a suspensão de obstáculos tarifários e não tarifários; seguida pela União Aduaneira, com a adoção de uma tarifa externa comum; e, então, o Mercado Comum, que permite a circulação de todos os fatores de produção entre os países-membros.<sup>63</sup>

À luz desses propósitos, de acordo com o *site* da organização, os cinco Estados já assinaram, desde 1990, mais de trinta acordos multilaterais no seio da União do Magrebe Árabe. Porém, apenas cinco deles foram ratificados por todos os países-membros, relativos a comércio de produtos agrícolas; estímulo e proteção de investimentos; anulação da dupla taxação; transporte de mercadorias e de viajantes; e criação do BMCIE.<sup>64</sup> A baixa internalização dos acordos é resultante da paralisia do conselho, que, em mais de trinta anos de história, realizou apenas seis cúpulas, sendo a última em abril de 1994. Isso é resultado das desavenças políticas entre seus pares, como a tensão entre Marrocos e Argélia a respeito do Saara Ocidental. Atualmente, a República Árabe Saaraui Democrática, que é membro da UA, reivindica sobre o território do Saara Ocidental sua independência mediante a Frente Polisário, apoiada pela Argélia. O Marrocos, no entanto, ainda reivindica sua soberania e mantém ocupações no território saarauí, tendo, inclusive, se afastado da UA em 1984 por causa desse conflito, só retornando em 2017 para reassumir sua aspiração política junto ao continente africano.

60. Há quatro comissões, divididas pelos seguintes domínios: segurança alimentar; economia e finanças; infraestrutura de base; e recursos humanos.

61. Disponível em: <[http://maghrebarabe.org/fr/wp-content/uploads/2019/03/traité\\_de\\_marrakech.pdf](http://maghrebarabe.org/fr/wp-content/uploads/2019/03/traité_de_marrakech.pdf)>.

62. Disponível em: <<https://maghrebarabe.org/fr/wp-content/uploads/2020/09/convention-cr%C3%A9ation-de-la-Banque-maghr%C3%A9bine.pdf>>. Acesso em: set. 2021.

63. Disponível em: <<https://maghrebarabe.org/fr/objectifs-et-taches/>>.

64. Disponível em: <[http://maghrebarabe.org/fr/wp-content/uploads/2019/03/traité\\_de\\_marrakech.pdf](http://maghrebarabe.org/fr/wp-content/uploads/2019/03/traité_de_marrakech.pdf)>.

A Argélia ocupou a presidência da União do Magrebe Árabe até ceder o assento à Líbia em 2003. A presidência sob Muammar al-Gaddafi, ao longo de 2004, também enfrentou uma organização com seus principais mecanismos paralisados, sem regularidade de encontros e ausência de compromissos entre os países-membros para implementar as convenções econômicas ratificadas. Além do dissenso sobre o Saara Ocidental, outras questões políticas pesaram contra o funcionamento da União do Magrebe Árabe, como a cooperação com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) e o embargo sobre a Líbia por alguns países do Magrebe, bem como o reconhecimento da Mauritânia sobre o Estado de Israel<sup>65</sup> – elementos que contradizem a cooperação política e a voz uníssona entre os povos árabes e islâmicos.

Embora a União do Magrebe Árabe seja considerada uma CER pela UA, a organização do Magrebe padece de baixo progresso em seus objetivos econômicos e na institucionalização de seus foros decisórios, o que estaria vinculado aos dissensos políticos regionais. Apesar de o Tratado de Marrakesh defender a não intervenção como princípio fundamental para uma zona de paz e segurança no Magrebe, a ausência de mecanismos de resolução de conflitos próprios impede que os países-membros retornem a um caminho de cooperação política.<sup>66</sup>

No que diz respeito a princípios democráticos, como a rotatividade de poder e a capacidade de ação em casos de rupturas inconstitucionais de governo, a União do Magrebe Árabe sequer possui mandatos, haja vista a longa duração de regimes autocráticos na Argélia, no Sudão e na Líbia nas últimas décadas (Ribeiro, 2020). Em entrevista, o secretário-geral Baccouche<sup>67</sup> afirmou que o grande desafio ainda é superar velhas disputas e organizar a sétima cúpula da organização, o que tem sido travado pelas mudanças políticas recentes na Mauritânia, Tunísia e Argélia, bem como a crise na Líbia.

### 3.4 Ecowas

Desde seu nascimento, a Ecowas foi considerada uma das iniciativas mais importantes de integração da África. Um dos motivos para esse destaque é que, antes mesmo da colonização europeia, a região era ocupada por amplos impérios fortemente integrados, como os impérios do Mali e de Gana (Diallo, 2020).<sup>68</sup> Além disso, na era moderna, a região (figura 5) conta com o país mais populoso da África (Nigéria), a república mais antiga (Libéria), o primeiro país do continente a conquistar emancipação política (Gana) e a primeira independência das colônias francesas (Guiné) (Diallo, 2020). Em 2013, a população era estimada em 319 milhões, com PIB de US\$ 396 bilhões e tinha 5,1 milhões de quilômetros quadrados de área (Nepad, 2015b). Assim, a região é um importante polo político e econômico da África. É também nessa região que ainda hoje se concentram disputas de poder entre lideranças africanas e potências extrarregionais, que tornam a região fortemente instável politicamente.

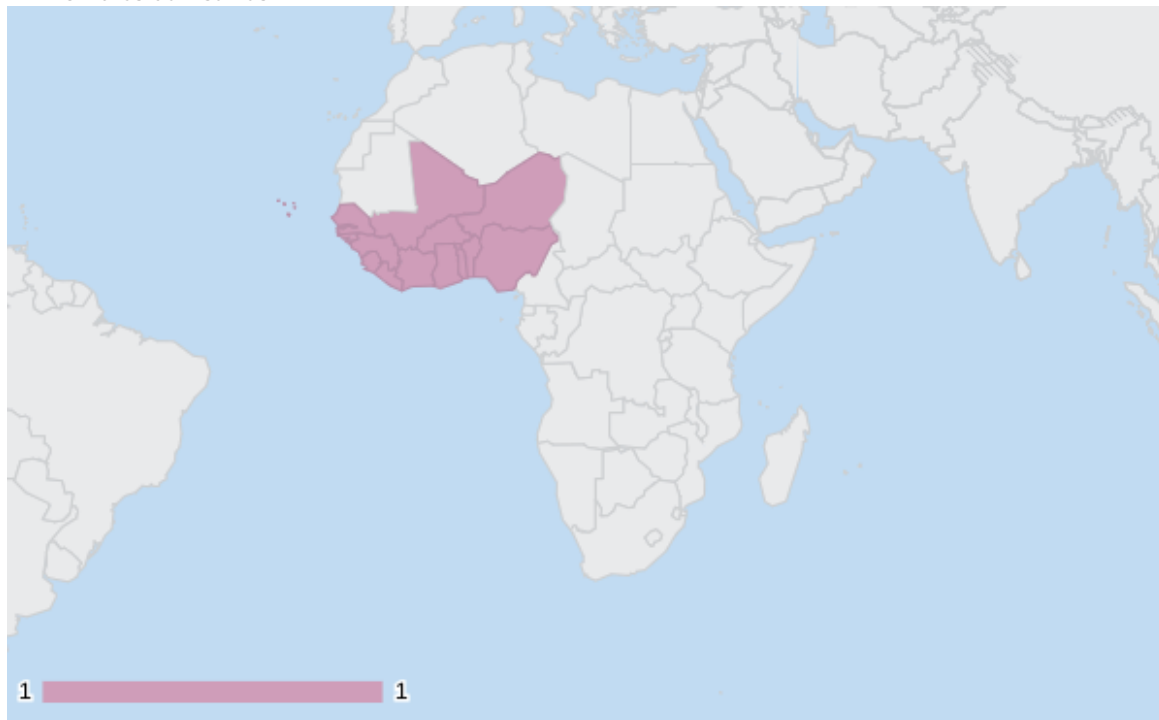
65. Disponível em: <<https://issafrica.org/profile-arab-maghreb-union-amu>>.

66. Disponível em: <<https://issafrica.org/profile-arab-maghreb-union-amu>>.

67. Disponível em: <<https://maghrebarabe.org/fr/three-questions-with-taieb-baccouche-secretary-general-of-the-arab-maghreb-union/>>.

68. Disponível em: <<https://www.ecowas.int/about-ecowas/history>>.

FIGURA 5

**Membros da Ecowas**

Elaboração das autoras.

Diferentemente das demais CERs, a Ecowas teve um longo processo de gestação, que se deu concomitante à formação dos Estados-nacionais que conhecemos na atualidade. Foi na década de 1940, juntamente com os debates sobre as independências da região, que as propostas de integração regional começaram a ser efetivamente gestadas pela elite africana. Essas propostas foram concretizadas em 1972, a partir de uma ideia conjunta dos presidentes da Nigéria (general Yakubu Gowon) e do Togo (Gnassingbe Eyadema). A ideia foi formalizada com o tratado de Lagos, em 1975,<sup>69</sup> dando origem à Ecowas, que contava com quinze países membros fundadores (Chazan *et al.*, 1999).<sup>70</sup>

Durante o período colonial, a região foi palco de muitas disputas entre potências extrarregionais que, já no século XIX, percebiam a necessidade de desenvolver mecanismos regionais de controle de suas colônias.<sup>71</sup> Isso fez com que fossem criados na região mecanismos de integração controlados pelos colonizadores e, por vezes, associando os interesses das elites africanas à defesa dos interesses desses colonizadores.

Mais tarde, com a disseminação do pensamento nacionalista entre as lideranças africanas, os debates sobre integração passaram a ser um auxiliar nas perspectivas de independência dos Estados-Nação dividindo as elites africanas em diferentes correntes de pensamento. Por isso, algumas propostas tinham por objetivo construir uma estrutura integrativa “reaproveitando” estruturas já existentes; já outras buscavam promover uma independência coletiva efetiva.

69. Disponível em: <<https://www.ecowas.int/about-ecowas/history>>.

70. São membros fundadores: Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Mauritânia, Niger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo. Desses, nove são ex-colônias francesas (Diallo, 2020). Atualmente a organização conta com quatorze membros plenos, com a adesão de Cabo Verde, em 1976, e a retirada da Mauritânia, em 2000, e a suspensão do Mali, em maio de 2021.

71. A região ocidental da África foi colonizada por diversos países, mas existe uma certa preponderância da colonização francesa e inglesa (doze dos quatorze países da Ecowas). As exceções são Guiné-Bissau e Cabo Verde, que foram colonizados pelos portugueses.

De acordo com Diallo (2020), entre 1959 e 1975 houve doze tentativas de criação de organizações para a integração regional que envolveram a África Ocidental, cada uma com propostas distintas de integração.<sup>72</sup> Foi nesse contexto conturbado que, na década de 1970, começou a se consolidar de forma institucionalizada a Ecowas. O desenho organizacional da integração se assemelha mais a natureza intergovernamental do que supranacional, por ter intenção de compartilhamento mínimo de soberania. Parte dessas características se deve a uma certa desconfiança das lideranças políticas em relação à disparidade de poder da Nigéria na região (Diallo, 2020). Assim, em seu início, em 1975, a Ecowas apresentava um plano de integração gradual em três etapas que duraria quinze anos, que ia desde o congelamento das tarifas comerciais em produtos essenciais da região, evoluindo para a eliminação das barreiras tarifárias e, por fim, culminando em um mercado comum. Mais do que isso, previa a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, bem como a criação de uma moeda comum regional (Chazan *et al.*, 1999).

Para Diallo (2020) ser uma organização intergovernamental aceitando as estruturas político-administrativas dos colonizadores tornou-se logo um problema para os países da região. Isso porque, com as independências formais, ao mesmo tempo em que se mantinham as estruturas de dependência em relação às ex-metrópoles, os projetos de integração efetiva da região foram abandonados. Diversos temas relevantes para a integração, como segurança e defesa, foram negligenciados, abrindo espaço para a consolidação de interesses privados e particulares das elites em detrimento dos interesses coletivos, tanto na consolidação dos Estados como na liderança da organização.

Ao longo do período da Guerra Fria houve um alinhamento dos países da região a diferentes ideologias, cultivando um ambiente de desconfiança entre os líderes africanos e consagrando na Ecowas um ambiente de disputas político-ideológicas. Assim, em determinados momentos históricos, a Ecowas agiu de forma dúbia em relação a tomadas de poder e golpes de Estado.

Com o fim da Guerra Fria, seu tratado passou por uma revisão em 1993, ampliando seu escopo e buscando corrigir essas falhas. Além da integração econômica, áreas como paz e segurança, cooperação política, desenvolvimento humano e governança passaram a fazer parte dos objetivos organizacionais, se tornando igualmente relevantes às instituições e agências especializadas da organização. Uma vez que a região é amplamente dependente da exportação de energia, esse tema passou a fazer parte do escopo da organização, que passou a criar uma coordenação política para garantir a oferta regular de hidrocarbonetos, diversificar fontes via energias renováveis e estabelecer mecanismos de solução coletiva de problemas como transmissão de energia, qualificação técnica e financiamento.<sup>73,74</sup>

72. Entre essas organizações estão: Federação do Mali (1959-1960), União Gana-Guiné (1959-1960), União Aduaneira da África Ocidental (1959-1962), OUA (1963-2001), Acordo Econômico e Financeiro entre Serra Leoa e Guiné (1964), União Aduaneira dos Estados da África do Oeste (1966), Mercado Comum do Oeste Africano (1966), Comunidade Econômica da África do Oeste (1970), Cooperação Econômica entre Serra Leoa e Libéria (1971), União do Rio Mano (1973), União Monetária da África Ocidental (1973), Comunidade Econômica da África Ocidental (1973).

73. Disponível em: <<https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/01/Revised-treaty.pdf>>.

74. Alguns dos principais acordos e mecanismos promovidos pela instituição são: Mecanismo para Segurança, Peacekeeping e Resolução, Gerenciamento e Prevenção de Conflito (1999); Protocolo sobre Democracia e Boa Governança (2001); Convenção sobre Armas Leves e Pequenas (2006); Estrutura de Prevenção de Conflito (2008); Código de Conduta para as Forças Armadas e Serviços de Segurança (2011); Plano de Implementação e Estratégia Antiterrorismo (2013); Estratégia Marítima Integrada (2014); e Política para a Reforma do Setor de Segurança e Governança (2018). Disponível em: <<https://www.ecowas.int/documentation/>>. Entre os tratados de maior destaque estão o Protocolo de Estabelecimento de Mecanismo de Prevenção, Administração e Resolução de Conflitos; Protocolo de Paz e Segurança; Acordo de Cotonou; Acordo com o Conselho Chinês para a Promoção do Comércio Internacional (CCPIT); Zona Monetária da África Ocidental (em 2000); Agência Regional de Garantia de Investimentos (em 2013); Agência Regional para Alimentação e Agricultura (Raaf – em 2013); Tarifa Externa Comum (em 2015). E em acordos continentais, a Ecowas aderiu à AfCFTA (em 2018) (Nwangwu *et al.*, 2019).



Com vistas a responder às pressões externas, a organização passou a adotar medidas de tolerância zero com regimes que cheguem ao poder de forma inconstitucional, o que levou a suspensões temporárias de alguns países.<sup>75</sup> Ao mesmo tempo, a Ecowas passou a intervir em questões políticas dos Estados-membros.<sup>76</sup>

A organização articula diversas ações de paz e segurança em parceria com outros órgãos, como a ONU, a Eccas e a Comissão do Golfo da Guiné (CGG), e em assuntos locais, a partir do Código de Conduta de Yaoundé, criado em 2013 (Nwangwu *et al.*, 2019). Mesmo assim há muitas críticas, pois a consolidação de uma identificação política personalista ainda é preponderante nas decisões da organização, bem como a dependência da região de atores externos (Diallo, 2020).

O processo decisório da organização está atualmente dividido em três núcleos de governança: executivo, legislativo e judiciário. As Autoridades Chefes de Estado e Governo é a instância máxima das decisões da organização, e as votações acontecem por consenso ou por maioria qualificada de dois terços dos Estados-membros, dependendo do tema abordado. O presidente dessa instância tem mandato de um ano.<sup>77</sup> O país escolhido para presidir as Autoridades também presidirá o Conselho de Ministros e será o anfitrião de todos os encontros estatutários da Ecowas do ano em questão, tanto em nível ministerial e sênior quanto nos comitês técnicos.<sup>78</sup> O Conselho de Ministros, segunda instância mais relevante da organização, tem por finalidade propor medidas aos chefes de Estado e governo e se reúne ao menos duas vezes ao ano.

O país escolhido para presidir as autoridades também indicará o presidente da Comissão Executiva da Ecowas,<sup>79</sup> o principal mecanismo executivo dessa organização. A Comissão da Ecowas é composta pelo presidente, vice-presidente, doze comissários e um auditor geral, sendo todos os quinze membros nomeados de acordo com o Estatuto dos Nomeados, todos com quatro anos de mandato.

O Legislativo da Ecowas é o Parlamento, dividido em: i) plenário, que é a instância máxima; ii) cúpula, composta de um orador e quatro deputados que gerem os trabalhos; e iii) comissões.<sup>80</sup> As funções administrativas são direcionadas pelo secretário-geral do parlamento. Atualmente, os membros do parlamento são indicados indiretamente, pelos parlamentares nacionais dos países-membros, para um mandato de quatro anos, embora haja projetos para votação direta pela população.

O Judiciário, ou seja, a Corte de Justiça da Ecowas é composta por membros indicados pelas supremas cortes dos países-membros.<sup>81</sup> A sede administrativa da Ecowas fica em Abuja, Nigéria,<sup>82</sup> apesar de os chefes de Estado e o Parlamento fazerem reuniões de forma rotativa entre os membros. Sua estrutura é dividida em instituições e agências especializadas. As instituições são: as Autoridades Chefes de Estado e de Governo; a Comissão; o Parlamento da Comunidade; a Corte de Justiça da

75. São os casos de Burkina Faso, Costa do Marfim, Guiné, Guiné-Bissau, Mali, Mauritânia e Niger.

76. Até a década de 1990 a Ecowas defendia a não intervenção em assuntos internos. Com a reforma, isso mudou e ela estabeleceu um Grupo de Monitoramento (Ecomog) e instaurou uma força de 8 mil peacekeepers para restauração da paz, organizar governos provisórios e supervisionar eleições nacionais na região (Nepad, 2015b) Ela foi implementada com muitas críticas na Serra Leoa e Libéria (Nwangwu *et al.*, 2019), mas atuou também na Costa do Marfim, Mali, Guiné-Bissau e Gâmbia.

77. Disponível em: <<https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2015/01/Revised-treaty.pdf>>.

78. Disponível em: <<https://www.ecowas.int/about-ecowas/history>>.

79. Até 2010 essa comissão executiva se chamava Secretaria Executiva, responsável pelas funções administrativas da organização.

80. Disponível em: <<https://parl.ecowas.int/structure-parliament>>.

81. Disponível em: <<https://www.ecowas.int/about-ecowas/history>>.

82. Em julho de 2019, a China assinou contrato de construção de uma nova sede para a Ecowas na mesma cidade (IISS, 2020).

Comunidade; o Conselho de Ministros; os comitês técnicos especializados; e o Banco da Ecowas para Investimento e Desenvolvimento (Ecowas Bank for Investment and Development – Ebid). Já as agências especializadas são: a Organização de Saúde da África Ocidental (West African Health Organization – Waho), a Agência Monetária da África Ocidental (West African Monetary Agency – Wama), o Grupo de Ação Intergovernamental contra a Lavagem de Dinheiro e Financiamento Terrorista da África Ocidental (Grupo Intergovernamental de Acção contra o Branqueamento de Capitais na África Ocidental – Giaba), o Centro de Gênero e Desenvolvimento da Ecowas, o Centro de Desenvolvimento da Juventude e dos Esportes, o Centro de Coordenação de Recursos Aquáticos da Ecowas, o Reservatório de Energia da África Ocidental, o Centro Regional para Energias Renováveis e Eficiência Energética da Ecowas (Ecowas Centre for Renewable Energy and Energy Efficiency – Ecreee), a Autoridade Regulatória Regional de Eletricidade da Ecowas (Ecowas Regional Electricity Regulatory Authority – Erera), Unidade de Preparação e Desenvolvimento de Projetos de Infraestrutura da Ecowas (Ecowas Project Preparation and Development Unit – PPDU) e o Plano Cartão Marrom da Ecowas.<sup>83</sup>

A organização é financiada de acordo com lei de financiamento do acordo inicial, com uma espécie de imposto sobre bens importados de países que não fazem parte da comunidade. Em 2003, foi criado o mecanismo de arrecadação vigente, que é a taxa de 0,5% sobre bens de países não membros, que visa auxiliar entre 70% e 90% no financiamento das missões da Ecowas. Atualmente, no entanto, por conta das dificuldades econômicas, mesmo esse mecanismo tem enfrentado dificuldades para ser implementado, haja vista que desde 2019 a organização consegue arrecadar apenas cerca de 30% do previsto.<sup>84</sup>

Uma das principais instâncias da integração africana é a proposta de integração econômica, porém, nesse ponto, a Ecowas apresenta sua maior dificuldade. Como abordado, durante a colonização, os países europeus desenvolveram estruturas políticas e econômicas que, em alguns casos, mesmo após as independências, mantiveram os vínculos entre as economias africanas e seus colonizadores. Assim, atualmente, no âmbito da Ecowas, existem duas importantes organizações de união econômica e monetária, a Uemoa e a Zona Monetária do Oeste da África (ZMOA).

A primeira surgiu formalmente em 1994, como um rearranjo do projeto de integração econômica vinculado à França, e contava com oito membros africanos.<sup>85</sup> Nela, desenvolveu-se o franco CFA, que tinha paridade com o franco francês, cuja garantia dependia da França.<sup>86</sup> Posteriormente, com a adesão da França ao euro, o franco CFA manteve paridade fixa (€1 equivalente a 665 francos CFA). Os depósitos de garantia, no entanto, permaneceram sob comando do Tesouro francês, o que alguns autores classificam como uma iniciativa de evasão de divisas e manutenção de controle neocolonial (Diallo, 2020). Com o intuito de fazer um contraponto a essa interferência surgiu, em 2000, a ZMOA.<sup>87</sup> Dela participam países que não fazem parte da Uemoa, majoritariamente ex-colônias inglesas da África Ocidental. Essa zona busca desenvolver certa autonomia econômica

83. Disponível em: <<https://www.ecowas.int/about-ecowas/history>>.

84. Disponível em: <<https://parl.ecowas.int/ecowas-parliament-encourages-states-to-improve-the-recovery-rate-of-community-levy/>>.

85. São eles: Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Guiné-Bissau, Mali, Níger, Senegal e Togo. Desses, apenas Guiné-Bissau, país colonizado por Portugal e, portanto, não participante das colônias francesas da África (colonies françaises d'Afrique – CFA), precisou passar por um processo de transição econômica para ingressar na Uemoa, com a abertura de mercado e abandono do peso Guineense (Diallo, 2020).

86. Isso garantia à França o poder de definição cambial da paridade mesmo depois das independências políticas da região, podendo fazer desvalorizações (como em 1958 e 1994) ou valorizações (como em 1948) da moeda africana em relação ao franco francês.

87. Participam da ZMOA: Gâmbia, Guiné, Gana, Libéria, Serra Leoa e Nigéria.

com vistas a formar um mercado comum independente na região Ocidental.<sup>88</sup> Afim de coordenar essas duas iniciativas de união monetária, a Ecowas criou, em 2001, o Instituto Monetário da África Ocidental (West African Monetary Institute – Wami), com sede em Praia, Cabo Verde, para consolidação de uma moeda comum na região (Diallo, 2020). O nome dessa nova moeda seria eco e viria a ser implementada separadamente entre as duas zonas econômicas. Os países participantes da Uemoa resolveram substituir o franco CFA pelo ECO em 2003, mas seu lançamento foi postergado diversas vezes até ser concretizado em 2020.<sup>89</sup>

Em 2019, os membros da Ecowas decidiram estabelecer um projeto de união monetária regional em torno do eco e deveria ser lançada gradualmente até 2020, a partir do cumprimento de alguns requisitos econômicos por parte de seus membros – especialmente por parte da Nigéria, maior economia da região – que ainda não fazem parte da Uemoa.<sup>90</sup> A expectativa era de uma unificação da região, no entanto, devido à pandemia de covid-19 e à insegurança acerca dos seus impactos econômicos, os países resolveram postergar o lançamento (Nubukpo, 2020; Smith, 2020).

A Nepad aponta dezoito pontos responsáveis pelo bom desempenho da Ecowas em seu processo integrativo (Nepad e Auda, 2015). Entre eles, é importante destacar: i) a formação do Wami; ii) a harmonização de programas com a Uemoa para integração das economias na região da África Ocidental; iii) a consolidação da área de livre-comércio; iv) a criação do Ecomog; v) o bom funcionamento do Ebid; e vi) a implementação de um sistema de aviso antecipado, a Rede de Alerta Precoce e Resposta da Ecowas (Ecowas Early Warning and Response Network – Ecowarn).

Houve importante avanço na construção da união monetária, mas também na promoção de programas sociais como a Economic Community of West Africa Agricultural Policy (Ecowap), programa de agricultura que busca a segurança alimentar, desenvolvimento rural e alívio da pobreza (Nepad, 2015b). A organização teve importantes avanços em termos de harmonização de políticas econômicas e no desenvolvimento de infraestrutura, como a construção do Projeto de Transporte Abidjan-Lagos e o Corredor Multimodal Praia-Dakar-Abidjan, e também na implementação do Protocolo de Livre Movimentação dos cidadãos da comunidade (Nwangwu *et al.*, 2019). Entre as oito CERs africanas, ela apresenta o melhor desempenho em termos de livre movimentação de pessoas, com políticas de visto facilitadas. No entanto, em termos produtivos, a organização apresenta baixa integração: sete dos quinze membros não têm praticamente nenhuma integração produtiva com os demais.<sup>91</sup>

Ainda há muitos desafios associados a questões multifatoriais como a pobre infraestrutura, a não implementação dos protocolos regionais, a persistência das barreiras comerciais e o nível de comércio ilegal na região. Há, ainda, uma significativa desigualdade entre os membros da Ecowas.<sup>92</sup> Para buscar assegurar o comprometimento dos Estados-membro de financiar a instituição, foi criado o Mecanismo de Arrecadação Comunitária, que, porém, ainda não funciona plenamente (Nwangwu *et al.*, 2019).

88. Disponível em: <<https://www.mofep.gov.gh/press-release/2019-29-01/west-african-monetary-zone-2018-end-year-statutory-meetings>>.

89. Apesar das críticas e da mudança de nome, o eco manterá a paridade em relação ao euro, isso também fez com que a Ecowas repensasse sobre a possibilidade de uma união monetária entre todos seus membros (Asala, 2021).

90. Disponível em: <<https://www.ecowas.int/consensus-on-eco-as-the-name-for/>>; e <<https://www.ecowas.int/ecowas-parliamentarians-engage-in-the-single-currency-creation-programme/>>.

91. Disponível em: <<https://www.integrate-africa.org/>>.

92. Atualmente, doze dos seus quinze membros são classificados como países menos desenvolvidos. Além disso, existe grande disparidade econômica e populacional entre os membros da organização, sendo que, em 2017, Nigéria (76%), Gana (9,2%) e Costa do Marfim (8,64%) concentravam a maior parte do comércio da região e outros doze membros ficam com apenas 6,16%.

Alguns autores apontam ainda a diversidade cultural, linguística e político-administrativa como um fator que dificulta a integração (Nwangwu *et al.*, 2019). Para Diallo (2020), ao contrário, a diversidade sempre existiu na região e nunca foi um limitador para integração. Para o autor, o que tem dificultado a integração efetiva é a aceitação do idioma, da cultura e da estrutura político-administrativa imposta pelos ex-colonizadores. Essas estruturas não contemplam grandes parcelas das populações locais, fazendo com que elas não sejam representadas pelas organizações regionais, as quais ficam limitadas às elites políticas.

Nesse sentido, problemas com instabilidade política e insegurança ganham destaque na região. Entre 2008 e 2015 ocorreram seis golpes de Estado – na Libéria, em Serra Leoa, no Senegal, na Costa do Marfim, em Guiné-Bissau e em Mali – (Diallo, 2020; Nwangwu *et al.*, 2019). Além disso, existem movimentos separatistas em alguns países, como no caso da Nigéria, com o Movimento de Emancipação do Delta Niger e o movimento dos Povos Originários de Biafr.<sup>93</sup> Por vezes, esses movimentos transbordam as fronteiras dos países (Craig, 2021), em alguns casos, se tornando também uma desculpa para intervenção extrarregional.<sup>94</sup> Os exemplos mais relevantes são o caso do grupo Boko Haram, que atua majoritariamente no norte da Nigéria; e da crise em Liptako Gourma, que envolve os territórios de Burkina Faso, Mali, Niger e Mauritânia.

### 3.5 CEN-SAD

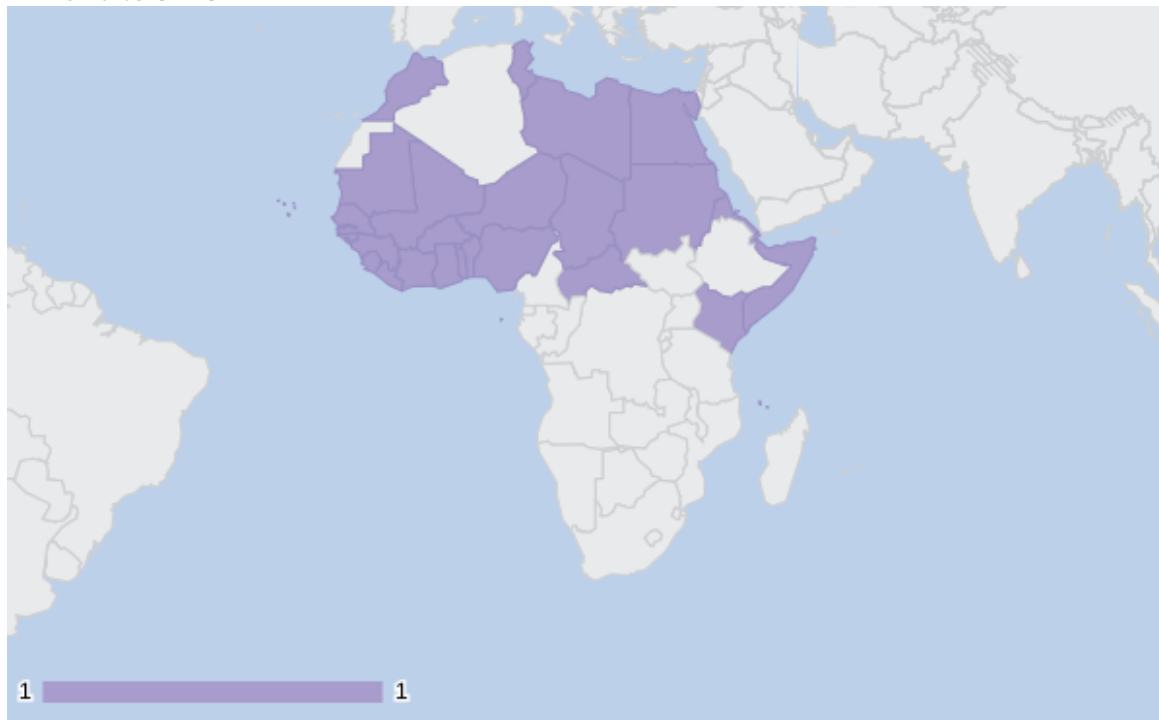
A comunidade foi fundada em 4 de fevereiro de 1998, liderada por Muammar al-Qaddafi, então presidente da Líbia, reunido com os chefes de Estado do Mali, Chade, Níger, Sudão e um representante do presidente de Burkina Faso. Tornou-se uma CER reconhecida pela então OUA, em julho de 2000; também foi posteriormente reconhecida como CER da UA, em 2006, e aceita como observadora da Assembleia Geral da ONU, em 2001, pela resolução A/RES/56/92 (Nepad, 2015a).<sup>95</sup>

93. Disponível em: <<https://www.cfr.org/article/whats-behind-growing-separatism-nigeria>>.

94. Entre os atores extrarregionais, o papel da França é importante se destacar. Suas bases militares atualmente têm servido para dar sustentação a Operação Barkhane, a mais importante missão francesa no exterior na atualidade. O objetivo da operação é combater grupos terroristas atuantes na região de Liptako Gourma, que fica na fronteira entre Níger, Mali e Burkina Faso. Além de manter a presença francesa em território africano, a operação é um meio de teste de armas. Diversos países têm auxiliado nessa operação: Reino Unido, Alemanha, Estônia, e, em 2019, a Dinamarca anunciou seu futuro auxílio nas operações aéreas (IISS, 2020).

95. Disponível em: <<https://au.int/en/recs/censad>>.

FIGURA 6  
Membros CEN-SAD



Elaboração das autoras.

Atualmente com 25 países-membros (figura 6),<sup>96</sup> a comunidade abrange cerca de metade do território africano, a maior parte localizada no território do Sahel (Nepad, 2015a).<sup>97</sup> O Sahel é um território semiárido, composto por terras arenosas e rochosas, de difíceis condições para agricultura, que atravessa a África e constitui uma divisão física entre o deserto do Saara, no norte, e a região mais fértil do continente, ao sul. Sendo assim, os membros da organização são direta ou indiretamente impactados pelas difíceis condições da região do deserto do Saara (Nepad, 2015a). A região é rica em recursos minerais, com alguns países considerados pontos estratégicos. Passa, porém, por grandes conflitos geopolíticos que afetaram diretamente a organização dos países da região e, conseqüentemente, a própria CEN-SAD (Nepad, 2015a).<sup>98</sup>

Um dos objetivos do grupo é estabelecer uma união econômica baseada em um plano de desenvolvimento que integre os planos nacionais de desenvolvimento de seus membros, incluindo investimentos em diversos setores como agricultura, indústria, social, cultura e energia. Além disso, também eliminar barreiras que ainda impeçam a união dos membros, por meio de medidas que visem garantir: i) a facilitação da livre circulação de pessoas e capital e ao mesmo tempo que esteja em consonância com os interesses dos cidadãos dos Estados-membros; ii) a liberdade de residência, trabalho, posse e de exercer atividades econômicas; iii) a liberdade de transação de bens,

96. São eles: Benin (2002), Burkina Faso (fundador), República Centro Africana (1999), Comores (2007), Costa do Marfim (2004), Djibuti (2000), Egito (2001), Eritreia (1999), Gâmbia (2000), Gana (2005), Guiné (2007), Guiné-Bissau (2007), Líbia (fundador), Mali (fundador), Marrocos (2001), Mauritânia (2008), Níger (fundador), Nigéria (1999), Senegal (2000), Serra Leoa (2005), Somália (2001), Sudão (fundador), Chade (fundador), Togo (2002) e Tunísia (2001).

97. Mapping African Regional Cooperation. Disponível em: <<https://ecfr.eu/special/african-cooperation/censad/>>.

98. Especialmente a crise da Líbia, iniciada em 2011, e a crise do Mali iniciada, em 2012, que geraram grande movimento de migrantes na região e potencializaram a insegurança perante grupos criminosos transnacionais responsáveis por tráfico de pessoas, tráfico de drogas e terrorismo.

mercadorias e serviços nacionais; iv) a realização de uma política de investimentos para os membros, o que estimularia o comércio internacional; v) a realização de projetos conjuntos para melhoria dos transportes aéreo, marítimo e terrestre e das telecomunicações; vi) a concertação entre os membros sobre direitos e privilégios aos cidadãos concedidos pela constituição de cada país; e vii) a coordenação para implementação de sistema educacional pedagógico, em diversos níveis educacionais, bem como cultural, técnico e científico.<sup>99</sup>

Com esses objetivos em vista, a organização desenvolveu, ao longo dos anos, sete projetos relevantes,<sup>100</sup> com destaque para dois deles. Primeiro, em 2007, criou-se a Estratégia para o Desenvolvimento Rural e a Administração dos Recursos Naturais, que posteriormente tornou-se Programa Regional para Segurança Alimentar, que buscou enfrentar as dificuldades climáticas e a instabilidade da região, que geravam grande exposição de alguns países a recorrentes eventos de insegurança alimentar. O programa foi coordenado pelo governo da Líbia e contou com o investimento de US\$ 9,3 milhões para desenvolver ações que envolviam controle de doenças animais (por meio de um programa de vacinação anual) e capacitação técnica de criadores de gado, agricultores e pescadores. Inicialmente, foi implementado em Burkina Faso, Mali, Níger, Chade e Sudão, países mais expostos à insegurança alimentar (Nepad, 2015a).

Outro projeto relevante foi a GGWSSI. Inicialmente sugerido pelo presidente da Nigéria, Olusegun Obasanjo, em 2005, a iniciativa visava ao plantio massivo de árvores. Posteriormente, ela se transformou em uma proposta abrangente que buscava uma visão integrada do manejo sustentável da terra. O projeto foi apresentado primeiro para a CEN-SAD e, em seguida, para a UA e União Europeia (UE), passando a integrar o Plano de Ação UA-UE (2008-2010), em 2007. Atualmente, a iniciativa é uma ferramenta de planejamento para o desenvolvimento rural na região do Sahel, que articula ações que visam à adaptação da região a mudanças climáticas, geração de empregos para jovens (a fim de reduzir a migração) e auxílio com políticas de estabilização da região, além de apoiar os programas ambientais em diversos níveis administrativos para combater a desertificação da região.

Com a crise política da Líbia, a partir de 2011, a CEN-SAD teve um forte abalo em suas operações como instituição, principalmente no funcionamento da Secretaria Geral, mas também na própria organização dos Estados, o que foi agravado pela crise do Mali, iniciada em 2012. Isso levou à convocação da Sessão Extraordinária da Conferência de Chefes de Estado e Governo, realizada em N'Djamena, em 2013, com o intuito de reativar e reordenar a organização. No encontro, a CEN-SAD aprovou a revisão do Tratado Fundador, expandido suas funções e reorganizando os departamentos. Logo depois, a mudança passou a ser ratificada pelos países-membros,<sup>101</sup> sendo aprovada por todos os 25 (Nepad, 2015a).<sup>102</sup>

99. Disponível em: <<https://archive.uneca.org/oria/pages/cen-sad-community-sahel-saharan-states>>.

100. São eles: o Programa Regional de Segurança Alimentar; a Iniciativa do Grande Muro Verde do Sahel-Saara (Great Green Wall for the Sahara and the Sahel Initiative – GGWSSI); o projeto para o desenvolvimento de parcerias e de plataforma de financiamento; o Projeto para Apoio a Organizações Reguladoras Fitossanitárias (Participation of African Nations in Sanitary and Phytosanitary Standard-Setting Organizations – PAN-SPSO); a Padronização de Normas Técnicas sobre Recursos Aquáticos; as iniciativas de facilitação do comércio e Desenvolvimento Institucional; e as iniciativas setoriais em transporte, infraestrutura, minas e energia.

101. Quênia, Libéria, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe não assinaram a revisão do Tratado da CEN-SAD e, portanto, deixaram de ser membros.

102. Disponível em: <<https://twitter.com/censad1/status/1377943960279212037/photo/1>>.

Foram incluídos dois novos objetivos para a organização: a segurança regional e o desenvolvimento sustentável. A estrutura organizacional passou a ser dividida da forma descrita a seguir.<sup>103</sup>

- 1) Conferência de Chefes de Estado e Governo – órgão supremo de deliberação da organização, que toma decisões por consenso e se reúne uma vez ao ano, podendo ainda haver convocações extraordinárias. O seu presidente é escolhido entre os pares.
- 2) Conselho Executivo – órgão técnico e de recomendação das políticas a serem adotadas pela organização, das quais participam os ministros de Estado. Reúne-se duas vezes ao ano, e as decisões se dão em consenso ou em maioria qualificada de dois terços.
- 3) Conselho Permanente de Paz e Segurança – visa promover diálogos políticos para combater o crime organizado e outras atividades criminosas na região.
- 4) Conselho Permanente Encarregado pelo Desenvolvimento Sustentável – busca promover políticas contra a desertificação, seca e mudanças climáticas, bem como impulsionar a conservação dos recursos naturais e a pesquisa e o desenvolvimento de energias renováveis.
- 5) Comitê de Embaixadores e Representantes Permanentes – organismo de assessoria para Conferência, Conselho Executivo e Secretaria-Geral.
- 6) Secretaria executiva<sup>104</sup> – tem por objetivo executar as políticas elaboradas pela organização. Após ampla reforma, será dividida em nove departamentos.<sup>105</sup>
- 7) Agências especializadas: o Conselho Econômico, Social e Cultural,<sup>106</sup> o Banco do Sahel-Saara para o Comércio e Investimento (BSIC)<sup>107</sup> e o Fundo Especial de Solidariedade.<sup>108</sup>

A organização tem três idiomas oficiais: árabe, inglês e francês.<sup>109</sup> Apesar das iniciativas de reorganização, pouco se avançou na integração econômica regional entre os membros da CEN-SAD, e apenas alguns projetos focados foram bem-sucedidos em relação a seus objetivos. Essa paralisia ocorre, sobretudo, em decorrência dos conflitos na Líbia e no Mali e das crises políticas no Chade, na República Centro Africana e em Guiné-Bissau, que ainda não foram superados. Grande parte das atividades dessa organização se centra no envio de grupos observadores eleitorais que visam mitigar esses problemas de estabilidade democrática. Em outubro de 2020, a CEN-SAD promoveu um diálogo entre grupos

103. The Community of Sahel-Saharan States, disponível em: <<https://archive.uneca.org/oria/pages/cen-sad-community-sahel-saharan-states>>. Traite revise de la Communauté des États Sahélo-Sahariens, disponível em: <<https://ecfr.eu/special/african-cooperation/censad/>>. Ver também Nepad (2015a).

104. Sua sede fica em Trípoli (Líbia). O secretário executivo e seu adjunto são escolhidos pela Conferência de Chefes de Estado e Governo, para um mandato de quatro anos, com rotação de indicação entre os países-membros.

105. Departamento de Paz e Segurança; Departamento de Comércio e Relações Econômicas; Departamento de Questões Legais; Departamento de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente; Departamento de Infraestrutura, Transporte, Energia e Telecomunicações; Departamento de Educação, Saúde e Relações Sociais; Departamento de Esportes, Cultura e Artes; Departamento de Administração e Finanças; e Escritório de Auditoria Interna.

106. Baseada no Mali, essa agência tem por finalidade ser uma assessoria consultiva com vistas a subsidiar todos os órgãos da CEN-SAD na criação e preparação para programas na área social, cultural e econômica.

107. O BSIC foi fundado em 1999, tem um capital de € 500 milhões, matriz na Líbia e filiais em mais dez países.

108. Fundada em 2001, essa agência tem propósitos humanitários e tem base na Líbia.

109. Neste momento, o site da organização está desativado e os documentos são publicados em francês ou árabe através de redes sociais do secretariado executivo. Disponível em: <<https://twitter.com/censad1/status/1377943960279212037/photo/1>> e <<https://www.facebook.com/censad1/>>.

dissidentes da Líbia a fim de solucionar a instabilidade política e securitária na região, resultando no Consenso de Bouznika, o qual ainda não apresentou resultados práticos passíveis de análise.<sup>110</sup>

Segundo os indicadores da integração africana de 2019, que mede o comércio, a integração produtiva, macroeconômica, infraestrutural e a livre circulação de pessoas, essa comunidade ainda conta com baixo índice de integração regional.<sup>111</sup> Outro elemento que enfrenta desafios é a área de livre-comércio. A CEN-SAD implementou diversas políticas setoriais e desenvolveu programas para criação de um mercado comum.<sup>112</sup> Há, porém, importante limitação quanto a recursos humanos qualificados e treinados em diversos setores da administração organizacional (Nepad, 2015a). Assim, a CEN-SAD está em processo inicial de cooperação entre os membros; o tratado de livre movimentação de pessoas foi parcialmente atendido e o comércio entre seus membros se encontra em cerca de 6% do total (Nepad, 2015a). Apesar da grande quantidade de recursos naturais e da vontade de conter as consequências das mudanças climáticas, a região conseguiu avançar pouco para conquistar seus objetivos de desenvolvimento. De qualquer forma, é preciso valorizar a tentativa de seus membros de ampliar suas atividades para temas que eram gargalos da região, como o securitário.

### 3.6 Eccas

A região da África Central (figura 7) é uma das mais estratégicas da África, pois apresenta grande volume de petróleo e reservas de minerais e importantes recursos naturais, como terras aráveis e potencial hídrico. Em 2015, a economia da região central africana era responsável por cerca de 14% do PIB da África Subsaariana, tendo crescido em média 5,3% entre 2005 e 2015 (com o PIB passando de US\$ 127,6 bilhões para US\$ 219,4 bilhões) (Can e Maigari, 2019). Além disso, é uma região estratégica para as relações africanas, pois apresenta intenso trânsito inter-regional (Nepad e Auda, 2015).

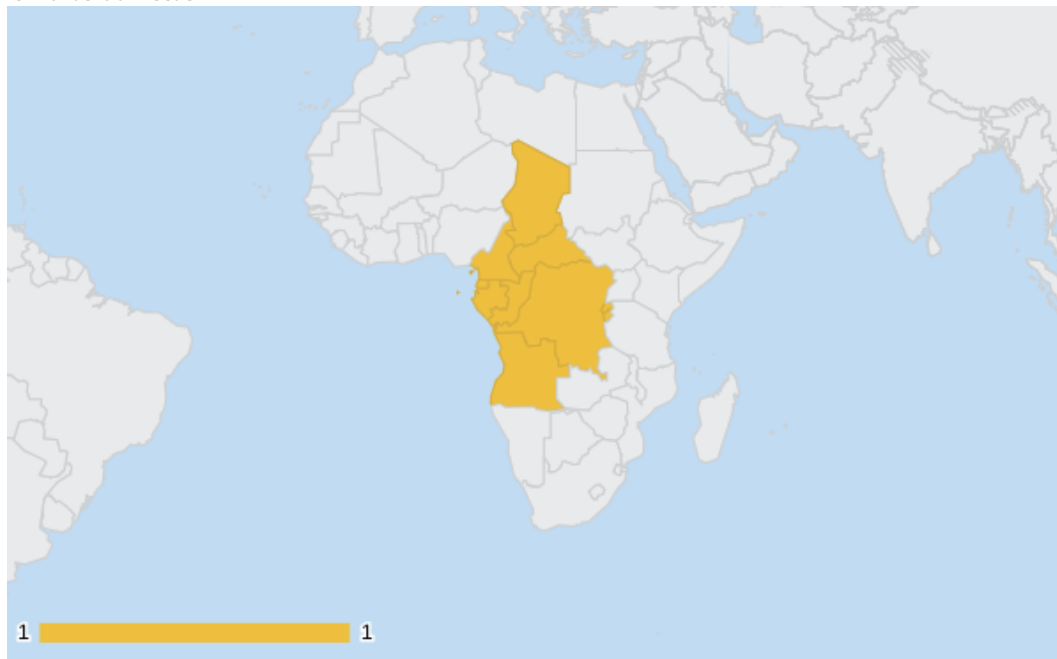
110. Disponível em: <<https://www.diplomatie.ma/en/inter-libyan-dialogue-bouznika-cen-sad-welcomes-2nd-round-agreements>>.

111. Disponível em: <<https://www.integrate-africa.org/>>.

112. Isso inclui o projeto do GGWSSI, que visa à proteção contra as mudanças climáticas; o estabelecimento de umas zonas de livre-comércio intraorganizacional entre Ecowas-Uemoa-CEN-SAD/Ecowas-CEN-SAD/Eccas; e a realização de uma nova edição dos Jogos da CEN-SAD.



FIGURA 7  
Membros da Eccas



Elaboração das autoras.

Inicialmente, existia a União Aduaneira e Econômica da África Central (Union Douanière et Économique de l'Afrique Centrale – Udeac) na região, que se tornou uma comunidade econômica mais ampla em 1981. Em 1983, os membros da Udeac e da Comunidade Econômica dos Estados dos Grandes Lagos (Communauté Économique des Pays des Grand Lacs – CEPGL) criaram a Eccas (Nepad e Auda, 2015). O objetivo da organização era de promover a paz, a prosperidade e a solidariedade entre seus países-membros.<sup>113</sup> Seu tratado de fundação era inicialmente focado na integração econômica da região, tendo como finalidade: i) o estabelecimento de um mercado regional unificado, o que inclui a eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias; ii) estabelecer uma tarifa alfandegária e políticas comerciais comuns em relação a terceiros; iii) progressivo estabelecimento da livre circulação de bens, pessoas, serviços e capital; e iv) harmonização das políticas nacionais da região em temas relacionados a indústria, transportes, energia e agricultura (Can e Maigari, 2019).

A organização entrou em funcionamento efetivo em 1985, mas ficou estagnada entre 1992 e 1998, voltando a atividade a partir da Cúpula Extraordinária de Libreville (Nepad e Auda, 2015). Foi apenas em 1999, porém, após o protocolo de reconhecimento como Comunidade Econômica Regional da União Africana, que suas atividades tiveram maior importância.

Uma das principais causas da estagnação foram os conflitos regionais e a falta de mecanismos para lidar com eles e evitá-los.<sup>114</sup> Afim de resolver esses problemas que levaram a sua paralisia, a Eccas ampliou seu escopo e passou a incluir um mandato de segurança e um mandato para formar uma Área de Livre-Comércio (ALC) (Can e Maigari, 2019). Em 2002, na décima Sessão Ordinária de Chefes de Governo e Estado, a organização buscou ampliar seu escopo de relações regionais e estabeleceu

113. República Democrática do Congo; República do Congo; Gabão; São Tomé e Príncipe; Guiné Equatorial; Camarões; Chade; República Centro Africana; Ruanda; e Burundi são todos membros fundadores. Angola foi integrada à organização em 1999 (Can e Maigari, 2019).

114. Especialmente o conflito na República Democrática do Congo, que colocou alguns membros da Eccas em lados opostos (Can e Maigari, 2019).

alguns mecanismos em setores políticos, com o protocolo de relações de parlamentares da África Central (Repac), e também quatro mecanismos de defesa e segurança: o Conselho de Paz e Segurança da África Central (Copax), a Comissão de Defesa e Segurança (CDC), a Força Multinacional da África Central (Fomac) e o Mecanismo de Aviso Antecipado da África Central (Nepad e Auda, 2015). Assim, desde a sua revitalização, a organização realizou conferências de chefes de Estado e governo com frequência, tendo chegado, em 2020, a sua 27ª edição. Além disso, estabeleceu reuniões com o Conselho de Ministros (Eccas, 2020b) e em grupos específicos dos departamentos.

Nessa nova configuração, a Eccas estava organizada em torno da Conferência de Chefes de Estado e Governo, Conselho de Ministros, Corte de Justiça, Secretariado, Comissão Consultiva, Comitê Técnico Especializado. O secretário-geral era indicado para um mandato de quatro anos, juntamente com seus três secretários-gerais assistentes, que ficavam encarregados das seguintes comissões: Integração dos Cidadãos, Paz e Estabilidade; Integração Física, Monetária e Econômica; e Programas, Financiamento, Administração e Recursos Humanos. Além disso, há três agências especializadas: o Reservatório de Energia da África Central (Pool Energetique de l'Afrique Centrale – PEAC), criado em 2003; a Comissão de Florestas da África Central (Comifac), criada em 2007; e o Comitê Regional de Pesca no Golfo da Guiné (Regional Committee on Fisheries in the Gulf of Guinea – RCFGG), estabelecido em 2008 (Nepad e Auda, 2015).

Em 2007, a Eccas estabeleceu o plano estratégico de desenvolvimento Visão para 2025, que busca contemplar um período de médio (até 2015) e longo prazo (até 2025), bem como estar em consonância com a Agenda 2063 da UA. Esse projeto tem por objetivo transformar a região em um local pacífico, solidário e estabelecer um desenvolvimento equilibrado para que os cidadãos possam transitar livremente. As metas do plano são a conquista da autonomia coletiva, o aumento dos padrões de vida da população e a manutenção da estabilidade econômica mediante a cooperação. Para isso, instituiu-se, em 2007, três setores estratégicos para implementação até 2015: programas voltados para paz, segurança e estabilidade; programas de infraestrutura, o que inclui os setores de energia, transporte, água e tecnologia da informação e comunicação; e programas ambientais. Assim, entre 2005 e 2015, foram desenvolvidos 26 projetos em diversos setores e com financiamento de mais de 167 bilhões de francos CFA (Nepad e Auda, 2015).

Em 2015 houve uma revisão do Visão para 2025, que buscou responder a dois principais desafios: i) integrar a região em uma única e harmônica instituição legal, com todas as dimensões que compõem a Eccas (integração econômica, comercial, política, física, sociocultural e estabilidade social); e ii) auxiliar a UA a racionalizar as CERs na região central da África harmonizando os interesses da UA com dos Estados-membros da Eccas. Para atingir esses objetivos, o órgão dividiu suas atividades em cinco pilares: paz e segurança; mercado comum; meio ambiente e recursos naturais; ordenamento do território; e infraestrutura, gênero e desenvolvimento humano.

No entanto, apenas na 16ª Cúpula Extraordinária dos Chefes de Governo e de Estado, em 2015, houve a aprovação de uma reorganização institucional a fim de melhorar a eficiência e efetividade da organização. Desde então, houve a aprovação da proposta de renovação da arquitetura executiva da organização, que transforma o secretário-geral em uma comissão, permitindo melhorar sua governança. A partir desse plano foi criado o Comitê Diretor da Reforma Institucional da Eccas, com o objetivo de garantir, coordenar e monitorar o processo. Ele deve ser auxiliado pelo Comitê Técnico de Especialistas e por uma unidade técnica composta pelo secretário geral e um gabinete de especialistas.

Essas reformas acontecerão em três fases a serem desenvolvidas ao longo do tempo, sendo a primeira a revisão do Tratado Fundador da Eccas, aprovada em 2019 e entrando em vigor em 28 de agosto de 2020.<sup>115</sup> A contar das reformas, as atividades da Eccas passaram a ser definidas pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo dos países-membros, e os programas são definidos pelo Conselho de Ministros. Eles definem a Comissão Diretiva composta por um presidente, um vice-presidente e cinco comissários. No momento, a presidência está a cargo da República do Congo e a vice-presidência, da República Democrática do Congo. As atividades são subordinadas a essa comissão diretiva e divididas entre: i) secretaria administrativa; ii) gabinete do presidente; iii) estruturas em anexo; iv) gabinete do vice-presidente; v) departamento de promoção de gênero e do desenvolvimento humano e social; vi) departamento da administração territorial e infraestrutural; vii) departamento de meio ambiente, recursos naturais, agricultura e desenvolvimento rural; viii) departamento do mercado comum e das relações econômicas, monetárias e financeiras; e ix) departamento das relações políticas, paz e segurança. Esses órgãos são subdivididos em diversas diretorias e secretarias.

No âmbito econômico, o índice africano de integração classifica a Eccas como uma integração moderada, sendo a circulação de pessoas o fator mais desenvolvido; e a integração produtiva o que precisa de maior atenção para avançar no processo. A República do Congo é o país com mais destaque nesse sentido, seguida por Gabão e Camarões. Já os países menos integrados são, em ordem crescente, Burundi, Angola e República Democrática do Congo. Em termos macroeconômicos, há boa *performance* da região, sendo Angola um *outlier* negativo.

A área de defesa e segurança implementou a maior quantidade de projetos. Esse setor recebe atenção desde o Comitê Consultivo das Nações Unidas em Questões de Segurança na África Central, em 1999, quando os membros da Eccas resolveram criar mecanismos com a finalidade de promoção, manutenção e consolidação da paz na região. Um desses mecanismos é o Copax (Nepad e Auda, 2015), um sistema de alerta e de segurança coletiva que tem como propósito reagir preventivamente e de forma eficaz em situações de crise e conflito na África Central. É um importante mecanismo de cooperação e decisão em matéria de defesa comum, segurança e estabilidade, que também atua na promoção, manutenção e consolidação da paz na região.

Esse conselho é composto por uma conferência, um comitê técnico de especialistas em defesa, segurança e proteção e um comitê de representantes permanentes.<sup>116</sup> Está dividido em três organismos técnicos: a Fomac, a CDS e o Mecanismo de Aviso Antecipado da África Central (Nepad e Auda, 2015). É regido pelos pactos de não agressão e de assistência mútua, que tem entre os princípios a não indiferença, a solidariedade, a responsabilidade coletiva, a complementariedade, a não agressão, a assistência mútua, a boa governança, o respeito ao Estado de direito e a rejeição às mudanças anticonstitucionais de governo prescritas pelas instituições da UA e da Eccas.

Outro elemento importante é que a Eccas articula ações com outras organizações, estabelecendo diversas parcerias.<sup>117</sup> A Eccas é responsável pela implementação do Programa para o Desenvolvimento

115. Entre os membros, apenas Burundi ainda não ratificou a revisão do tratado, apesar de tê-lo assinado em 2019.

116. Disponível em: <<https://www.ecowas.int/about-ecowas/history>>.

117. Com o AfDB a Eccas desenvolve o Programa de Apoio a Conservação de Ecossistemas, que apoia a conservação e regeneração dos ecossistemas da África Central. Em parceria com as Nações Unidas, entre outros programas, a Eccas desenvolve desde 2012 o programa de Redução de Risco de Desastres e Adaptação às Mudanças Climáticas, junto ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD), focando na criação de plataformas de gerenciamento de desastres e aviso prévio nos países e programas de proteção ao crescimento e redução da pobreza provocados pelas mudanças climáticas (Nepad e Auda, 2015).

de Infraestrutura na África (Program for Infrastructure Development in Africa – Pida) na região central do continente, bem como a coordenação da Nepad.<sup>118</sup>

Um dos principais gargalos para o desenvolvimento econômico é a falta de infraestrutura da região centro-africana, que busca ser solucionado por meio de parcerias entre a Eccas e o Pida. Os projetos desenvolvidos envolvem a construção de rodovias, incentivo ao transporte aéreo, tecnologia da informação e comunicação, infraestrutura de energia e recursos aquáticos e harmonização da administração dos recursos aquáticos (Nepad e Auda, 2015).

Desde seu início, a Eccas enfrenta algumas dificuldades internas e externas, que por vezes a levaram a paralisia. Entre as principais dificuldades internas da Eccas, percebidas pela própria organização, estão: a falta de comprometimento dos seus membros com o financiamento da organização;<sup>119</sup> a renovação do quadro burocrático qualificado da organização, atualmente em transição do modelo antigo;<sup>120</sup> a questão securitária; e as consequências da covid-19, em termos sanitários e econômicos (Eccas, 2021b).

Além desses, a Nepad destaca também como desafio para Eccas a falta de: i) capacidade de coordenação das atividades entre o secretariado da Eccas e os países-membros; ii) recursos humanos capacitados e qualificados para realizar os programas de segurança e defesa; e iii) conhecimento sobre a Eccas por parte dos cidadãos da região devido à falta de comprometimento das lideranças. Outro elemento que pode gerar dificuldades, geralmente ressaltado pelos estudiosos de integração, é a diversidade cultural do grupo, dado que a Eccas integra países que tiveram diferentes colonizações e, sendo assim, adotam três idiomas base e diferentes culturas administrativas: português, inglês e francês (Botelho, 2014; Can e Maigari, 2019).

Entre as principais dificuldades externas está, principalmente, a competição e sobreposição das organizações africanas, dificultando as decisões da organização, bem como seu financiamento (Nepad e Auda, 2015). Alguns membros participam, além da Eccas, de outras organizações regionais, como a Cemac, a CEPGL, a SADC e a EAC, as vezes em mais de uma delas, como o caso de Ruanda e Burundi, que participam da Eccas, da CEPGL e da EAC) (Can e Maigari, 2019). Nesse sentido, o caso da Cemac chama a atenção, pois além de não ser uma organização reconhecida pela UA e integrar países de fora da região, como a França, as decisões dessa organização no âmbito econômico são mais rapidamente implementadas, o que faz com que seus membros nem sempre deem maior prioridade a Eccas (Nepad e Auda, 2015).

118. Com o Nepad, a Eccas tem uma parceria desde 2004, estando atualmente envolvida em parcerias com sete programas: i) o Programa Abrangente de Desenvolvimento da Agricultura na África (Comprehensive Africa Agriculture Development Programme – CAADP); ii) o Visão Energética África; iii) o Iniciativa da Infraestrutura Presidencial Campeã (Presidential Infrastructure Champion Initiative – Pici); iv) o Energia Sustentável para Todos (Sustainable Energy for All – SE4ALL); v) o Harmonização Regulatória de Medicamentos da África (African Medicines Regulatory Harmonization – AMRH); vi) Estrutura de Educação Agrícola e Aperfeiçoamento de Competências (Agricultural Education and Skills Improvement Framework – Aesif); e vii) o Programa de Apoio ao Gênero, Mudança Climática e Agricultura (Gender Climate Change and Agriculture Support Programme – GCCASP). Cada um dos programas envolve uma série de projetos implementados em colaboração entre as duas organizações e outras CERs. Disponível em: <<https://www.nepad.org/taxonomy/term/112>>.

119. A situação se agravou bastante entre 2020 e 2021 com a pandemia de covid-19. Com a exceção do Gabão, que contribuiu com mais de US\$ 769 mil, todos os demais países estão ao menos parcialmente inadimplentes, sendo que Angola, Burundi e São Tomé e Príncipe ficaram sem fazer qualquer contribuição em 2021. Assim, dos mais de US\$ 74 milhões previstos para seu financiamento, foram efetivamente arrecadados pouco mais de US\$ 24 milhões, o que tende a afetar o desenvolvimento de atividades da organização. Disponível em: <<https://ceecac-eccas.org/en/#presentation>>.

120. A organização tem um corpo burocrático específico que permaneceu dez anos como staff da organização. No entanto, com a reorganização, esse corpo burocrático tem também sido renovado (Eccas, 2020a).

### 3.7 SADC

As propostas de integração da África Austral estão entre as mais antigas do mundo,<sup>121</sup> com diferentes arranjos institucionais, os quais foram acompanhando a mudança conjuntural da região. No início dos debates sobre a SADC, existiam dois grupos políticos opostos na região, fazendo com que nela não apenas questões de cunho econômico ganhassem relevância nos debates sobre integração mas também as questões político-securitárias. O fato de a África do Sul – e seu regime do *apartheid* – ter adotado uma política intervencionista que visava condicionar os mecanismos de integração, obrigou os atores de oposição a desenvolverem seus próprios métodos de atuação (Schultz, 2014).

Com o processo de reivindicação por independência dos países da África Austral, a África do Sul buscou tornar-se um polo econômico regional, por meio da intensificação da dependência econômica dos países da região meridional por meio do projeto sul-africano Constellation of Southern African States (Consas). Esse projeto, no entanto, não era aceito pelos Estados da Linha de Frente,<sup>122</sup> o que levou à criação, em 1980, da Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África (Southern African Development Coordination Conference – SADCC),<sup>123</sup> cujo objetivo era fazer frente tanto à investida sul-africana quanto à dependência de países extrarregionais, advindas do período colonial, e fomentar a cooperação em prol do desenvolvimento dos seus Estados-membros<sup>124</sup> (Schultz, 2014). Com a mudança na conjuntura geopolítica regional trazida com o fim do *apartheid* na África do Sul, bem como com as mudanças no contexto internacional, com o colapso da União Soviética em 1991, a SADCC tornou-se SADC no ano seguinte.

Essa organização surge com objetivos principalmente de: i) promover o crescimento econômico de forma sustentável e equitativa; ii) promover o desenvolvimento socioeconômico para alívio da pobreza, com meta de erradicá-la; iii) melhorar os padrões e a qualidade de vida dos habitantes da África Austral; iv) apoiar socialmente os desfavorecidos por meio da integração; v) promover valores políticos comuns transmitidas por intermédio de instituições democráticas legítimas e efetivas; vi) consolidar, defender e manter a democracia, a paz, a segurança e a estabilidade; vii) promover o desenvolvimento autossustentável, fortalecendo as relações entre os membros; e viii) promover e maximizar o emprego produtivo e os recursos da região.<sup>125</sup>

Atualmente a SADC conta com dezesseis países membros (figura 8).<sup>126</sup> Seu marco regulatório é o Texto Consolidado do Tratado da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, assinado em 2015, que inclui o tratado da SADC, de 1992, e mais cinco acordos de alteração. Além disso, há diversas emendas disponíveis na página da organização. Nesses documentos, fica estabelecido que os princípios da organização são: a igualdade da soberania entre os Estados-membros; solidariedade, paz e segurança; direitos humanos, democracia e direito; equidade, balanço e benefício mútuo; e pacificação

121. A primeira comunidade da região foi a South African Customs Union (Sacu), iniciada em 1910 e ainda existente nos dias atuais, com as devidas atualizações.

122. Esse grupo foi formado em 1976 por sete membros: Angola, Botsuana, Lesoto, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia e Zâmbia. Os Estados da Linha de Frente tinham como objetivo auxiliar o movimento de libertação nacional e reduzir a dependência em relação à África do Sul (Schultz, 2014).

123. Formada por nove membros: Angola, Botsuana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Suazilândia (atual Eswatini), Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

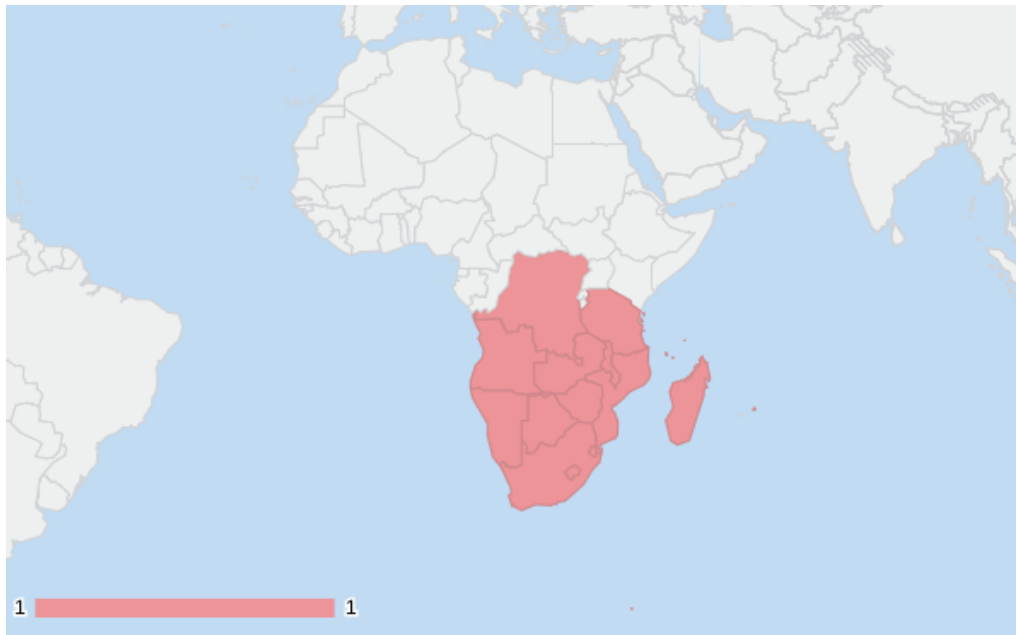
124. Disponível em: <<https://www.sadc.int/documents-publications/sadc-treaty/>>.

125. Disponível em: <<https://www.sadc.int/documents-publications/sadc-treaty/>>.

126. São eles: África do Sul (1994), Angola (1980), Botsuana (1980), Comores (2018), República Democrática do Congo (1998), Lesoto (1980), Madagascar (2005), Malawi (1980), Maurício (1995), Moçambique (1980), Namíbia (1992), Seicheles (1998), Suazilândia/Eswatini (1980), Tanzânia (1980), Zâmbia (1980) e Zimbábue (1980). Disponível em: <<https://www.sadc.int/member-states/>>.

das disputas.<sup>127</sup> A presidência da instituição tem duração de um ano, e pode ser renovada. A sede da SADC está localizada em Gaborone, Botsuana. Inicialmente, sua estrutura estava baseada em Cúpula de Chefes de Estado e Governo, Conselho de Ministros, Comitê de Funcionários, Secretariado e um Tribunal.<sup>128</sup> Suas decisões eram descentralizadas, divididas em setores e as responsabilidades compartilhadas pelos países por meio das unidades de coordenação setorial e comissões setoriais. Após 2001, a organização passou por uma reformulação, na qual sua estrutura expandiu, incluindo novos objetivos e eliminando as unidades descentralizadas.

FIGURA 8

**Membros da SADC**

Elaboração das autoras.

Entre as principais dificuldades encontradas estavam a falta de recursos e de um gerenciamento centralizado e coordenado, o que levou a construção do Plano de Desenvolvimento Estratégico Indicativo Regional (RISDP), que contribuiu para operacionalização de uma agenda comum e no estabelecimento de prioridades estratégicas para cada setor (Schultz, 2014). A SADC passou, então, a ter as nove instituições a seguir:

- Cúpula de Chefes de Estado e Governo;
- Conselho de Ministros;
- Secretaria Executiva;
- Tribunal da SADC (SADC Administrative Tribunal – SADCAT);
- Cúpula Troika;<sup>129</sup>

127. Disponível em: <<https://www.sadc.int/documents-publications/sadc-treaty/>>.

128. Disponível em: <<https://www.sadc.int/documents-publications/sadc-treaty/>>.

129. Cuida da Política de Defesa e Segurança com o objetivo de lidar com assuntos de paz, segurança e estabilidade da região.

- Comitê Permanente de Funcionários;
- comitês nacionais da SADC;
- comitês setoriais ministeriais; e
- Fórum Parlamentar da SADC.<sup>130</sup>

A institucionalização da SADC é feita com base em áreas prioritárias de intervenção. São elas: i) comércio, indústria, finanças e investimento; ii) infraestrutura e serviços; iii) alimentação, agricultura e recursos naturais; iv) desenvolvimento humano e social; v) mobilização de recursos, planejamento e políticas; e vi) questões transversais: erradicação da pobreza, combate ao HIV/Aids, setor privado, estatísticas, equidade de gênero e desenvolvimento, ciência e tecnologia, tecnologia da informação e das comunicações, desenvolvimento ambiental e sustentável<sup>131</sup> (SADC, 2021).

A Cúpula de Chefes de Estado e Governo é responsável pela formulação de políticas da SADC e realiza pelo menos dois encontros por ano. Há, entretanto, reuniões extraordinárias, como a cúpula ocorrida em Luanda, em 2017, devido à instabilidade política e ao cenário de insegurança no Zimbábue.<sup>132</sup> As decisões da organização são tomadas por consenso, e as reuniões devem contar com a participação de ao menos dois terços dos membros. O financiamento da SADC, cujas despesas são aprovadas pelo Conselho de Ministros, é feito por contribuição dos Estados-membros<sup>133</sup> e, mediante aprovação do Conselho, de atores externos. Seus idiomas oficiais são o inglês, o francês e o português.<sup>134</sup>

Mapuva (2014) argumenta que a integração da região austral esteve sempre muito mais baseada em questões políticas do que em questões econômicas. Essa, possivelmente, é uma das explicações para o fato de que, em termos econômicos, a SADC possui uma das menores pontuações no índice africano de integração. É importante dizer, no entanto, que isso é resultado da grande desigualdade de integração que há nessa região. Em termos individuais, de um lado, a África do Sul tem um dos maiores índices de integração com a África; de outro, nove dos dezesseis membros do grupo estavam entre os piores índices individuais, como República Democrática do Congo e Angola. Entre os piores indicadores da organização está o de infraestrutura regional, cuja média é 0,214, com cinco países com índice quase zero. Diferentemente, a África do Sul tem o melhor índice individual da África nesse quesito (0,893). Já a melhor pontuação da SADC está na livre circulação de pessoas e integração comercial. Individualmente, Eswatini, Namíbia, Lesoto, África do Sul e Zimbábue têm os maiores indicadores de integração comercial do continente. É importante notar que esses países, exceto o Zimbábue, são parte, também, da SACU e possuem um grande nível de liberalização comercial.<sup>135</sup>

A preponderância da política se reflete na atuação securitária da SADC. Atualmente, ela está envolvida em operações de estabilização na República Democrática do Congo, em parceria com as

130. Disponível em: <<https://www.sadc.int/documents-publications/sadc-treaty/>> e <<https://www.sadc.int/about-sadc/sadc-institutions/>>.

131. Disponível em: <<https://www.sadc.int/about-sadc/overview/strategic-pl/regional-indicative-strategic-development-plan/>>.

132. Disponível em: <<https://ceiri.news/realizacao-de-cupula-extraordinaria-da-sadc-em-angola/>>.

133. A distribuição dessas despesas, no entanto, é feita de acordo com percentual do PIB dos países membros (Schultz, 2014).

134. Disponível em: <<https://www.sadc.int/documents-publications/sadc-treaty/>>.

135. Disponível em: <<https://www.integrate-africa.org/>>.

Nações Unidas, e no combate a grupos extremistas no norte de Moçambique.<sup>136</sup> Além disso, a organização revisou a Estratégia Marítima Integrada, que visa proteger os países membros de pesca ilegal e irregular, prevenir contra o crime organizado e evitar atividades ilícitas como tráfico de armas, drogas, pessoas e espécies raras. Essa estratégia também busca potencializar a economia azul da região, promovendo a exploração sustentável dos recursos marítimos, impulsionando as regiões ribeirinhas (SADC, 2021).

Dessa forma, as conquistas da SADC se concentram mais no âmbito político. Em primeiro lugar, a organização tem motivado a cooperação e a reconstrução da infraestrutura regional para o desenvolvimento, o que é positivo, uma vez que a região passou por longos e traumáticos períodos de disputa regional. As políticas de engajamento da juventude e as unidades de desenvolvimento educacional e gênero têm trazido bons resultados para a organização. Além disso, as reformas institucionais têm melhorado os mecanismos de transparência, *accountability* e equidade junto ao Secretariado (SADC, Auda e Nepad, 2015). Os desafios para a consagração de uma maior integração da região, no entanto, ainda são grandes, destacando-se: a ambiguidade dos objetivos da organização, a existência de organizações concorrentes, a heterogeneidade das economias da SADC e a diferença de desenvolvimento entre os países (Mapuva, 2014).

A questão da sobreposição de organizações regionais entre os Estados-membros gera não apenas dificuldade no financiamento da SADC como também ambiguidade no cumprimento dos objetivos e limitação no comprometimento dos países no aprofundamento da integração regional, em nível de união monetária e aduaneira. Essa dificuldade se repete em outras organizações, uma vez que cada uma privilegia diferentes aspectos do desenvolvimento para seu funcionamento (Mapuva, 2014). No caso da SADC, uma das principais concorrentes é a Sacu, organização que ocupa quase a mesma área geográfica e tem objetivos parecidos, mas com dinâmicas diferentes, o que gera ambiguidade nas normas para seus países-membros.

Segundo Mapuva (2014), parceiros externos buscam criar divergências entre os grupos para conseguir acordos mais vantajosos, cujo principal exemplo são aqueles feitos com a UE, que levaram a região a ter quatro tipos de regimes de comércio, rompendo com a ideia de integração regional. Além dessas perdas, as divergências entre organizações regionais levam a insegurança jurídica de investidores externos quanto a questões tarifárias, o que reduz as possibilidades de investimento. Adicionalmente, há uma grande desigualdade em termos de poder econômico e nível de desenvolvimento na região, permitindo que alguns membros, especialmente a África do Sul, que é detentora de cerca de 60% do comércio no interior da SADC e de aproximadamente 70% do PIB do grupo, tenha mais poder de barganha dentro da organização do que países menores (Mapuva, 2014).

A crise gerada pela pandemia de covid-19, trouxe novos desafios à organização. Assim, a SADC tem tido dificuldade de executar as atividades planejadas, e os países-membros têm sido afetados pela crise econômica que se agravou durante o período. Problemas mundiais como a contração do PIB e a inflação também chegaram à região da SADC: estima-se que em 2020 o PIB da região contraiu em média 4,7%, sendo que, no geral, todos os países tiveram queda no PIB, exceto Malawi e Tanzânia. A inflação alcançou 6,8% em 2020 – sem levar em consideração o Zimbábue, que teve uma média muito alta, próxima a 654,9% – e a expectativa é de que 2021 alcance 15,4%. A dívida pública da região, saiu de 55,5% do

136. A região de Cabo Delgado, rica em gás natural, tem passado por conflitos desde 2017. Grupos radicais islâmicos começaram a ampliar sua influência política na região, especialmente o Al-Shabab, que pratica a tática de luta armada para a tomada de poder. Desde então, o governo moçambicano vem tentando controlar a situação. A SADC enviou, em 2021, uma força especial para auxiliar Moçambique. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/viol%C3%Aancia-extremista-em-mo%C3%A7ambique-amea%C3%A7a-vizinhos/a-57054603>>.



PIB em 2019, para 63,2% em 2020. Ou seja, os desafios para a integração se intensificaram, mas a região tem buscado alternativas para enfrentá-los, como o desenvolvimento do Sistema de Monitoramento do Corredor de Viagens (Corridor Trip Monitoring System – CTMS) para manter o comércio e o transporte na região e ao mesmo tempo preservar as medidas de segurança sanitária (SADC, 2021).

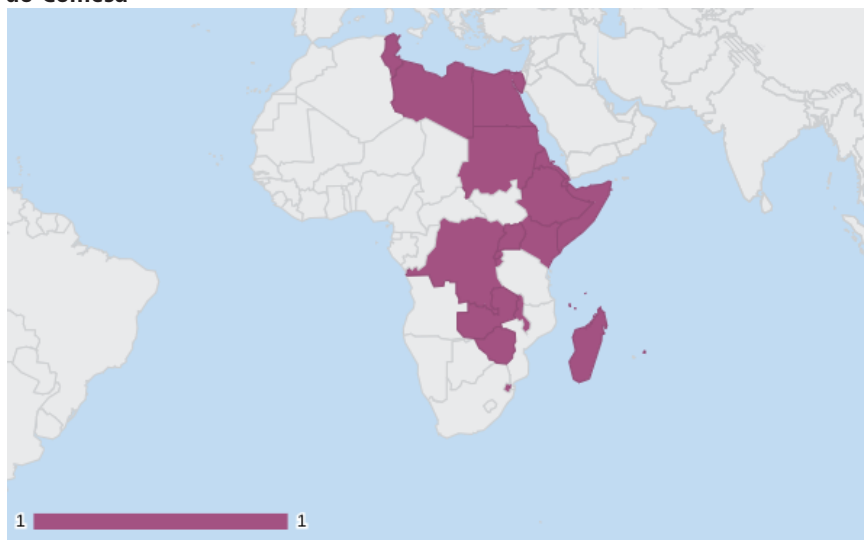
### 3.8 Comesa

O acordo de criação da Comesa foi bastante singular para o contexto africano, pois se deu entre países independentes e livres, dispostos a cooperar entre si, porém em contextos regionais diferentes (Banze, 2020).

O Comesa começou a funcionar oficialmente a partir da assinatura do tratado fundador, em dezembro de 1994, com a finalidade de substituir a Área de Comércio Preferencial (Preferred Trading Area – PTA) que existia na região desde 1981.<sup>137</sup> Em princípio, a organização tinha por objetivo auxiliar os Estados independentes a cooperar para desenvolver seus recursos naturais e seu capital humano, incluindo nisso uma série de prioridades, como a promoção da paz e da segurança da região. No entanto, desde o início, devido ao histórico ligado ao comércio, essa organização focou preferencialmente na formação de uma unidade econômica e comercial ampla para superar as dificuldades encontradas pelos países individualmente. Atualmente, a organização conta com 21 membros (figura 9),<sup>138</sup> contempla uma população de mais de 583 milhões de pessoas, um PIB de aproximadamente US\$ 805 bilhões, se estende por quase dois terços do território africano (12 milhões de quilômetros quadrados) e possui três idiomas oficiais (inglês, francês e português).<sup>139</sup>

FIGURA 9

#### Membros do Comesa



Elaboração das autoras.

137. Banze (2020) argumenta que a primeira iniciativa de integração da região remonta ainda a 1965, com uma iniciativa da Uneca, que se concretizou na criação do PTA apenas em 1981.

138. São eles: Burundi, Comores, República Democrática do Congo, Djibuti, Egito, Eritreia, Eswatini, Etiópia, Quênia, Líbia, Madagascar, Malawi, Maurício, Ruanda, Seychelles, Somália, Sudão, Tunísia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue.

139. Disponível em: <<https://www.comesa.int/what-is-comesa/>> e <<https://www.comesa.int/wp-content/uploads/2020/07/Comesa-Treaty.pdf>>.

Essa organização atualmente trabalha com três áreas prioritárias, que são as dispostas a seguir.

- 1) ALC – desde 1984 a região vem trabalhando para liberalização do comércio regional. O trabalho culminou com a assinatura, em 2000, de uma ALC, com uma agenda de redução tarifária gradual e a eliminação de outros tipos de barreira. Atualmente, a área conta com onze países membros.<sup>140</sup>
- 2) União aduaneira – com vistas a fundar uma união aduaneira, desde 2009, a região tem uma agenda de unidade e padronização crescente entre os diversos territórios alfandegários.
- 3) Promoção do comércio – esse objetivo contempla diversas ações, como liberalização do comércio e cooperação em termos alfandegários; melhorar o transporte e as comunicações para facilitar circulação de bens, serviços e pessoas; coordenação legal para facilitação de investimentos; e harmonização de políticas macroeconômicas e monetárias da região.<sup>141</sup>

O Comesa planejava, a partir da consolidação da União Aduaneira, criar um mercado comum chegando a uma comunidade econômica até 2025, porém essas iniciativas ainda estão em processo de concretização (Nepad, 2015c).

O processo decisório do Comesa é concentrado na Autoridade dos Chefes de Estado e de Governo, que reúne os 21 líderes dos países-membros e é responsável por definir a política geral, a direção, por meio do planejamento estratégico, e o controle da organização. As decisões são tomadas por consenso e são obrigatórias aos demais órgãos subordinados, exceto à Corte de Justiça.

A Autoridade se reúne uma vez por ano, podendo efetuar reuniões extraordinárias a pedido de qualquer membro. O Chefe da Autoridade é eleito entre seus membros anualmente, sendo atualmente presidida por Madagascar. O Conselho de Ministros, que é responsável pela formulação das políticas e regras institucionais, é o segundo nível decisório e se reúne uma vez ao ano, logo após a reunião das Autoridades, sendo que suas aprovações precisam de ao menos dois terços dos votos. As diretivas e decisões do Conselho entram em vigor assim que noticiadas pelo diário oficial. Depois, a organização é dividida igualmente entre o Comitê de Presidentes dos Bancos Centrais, que é composto pelas autoridades monetárias dos países-membros, e o Comitê Intergovernamental, composto pelas principais secretarias permanentes indicadas pelos Estados-membros. Ambos são assessorados por doze comitês técnicos e pelo secretariado. A sede do secretariado fica baseada em Lusaka, Zâmbia.<sup>142</sup>

Desde 2014, o Comesa vem reestruturando seu secretariado para melhorar o desempenho das instituições da organização. Outro desafio é a capacitação inadequada, principalmente nos âmbitos institucional, técnico, financeiro e político (Nepad, 2015c). O secretário-geral é indicado pela Autoridade e tem mandato de cinco anos, podendo haver uma reeleição.

Paralelamente há os encontros de ministros, os comitês consultivos, que são compostos especialmente por empresários e grupos de interesse capazes de fazer a intermediação entre o mundo dos negócios e a organização, e a Corte de Justiça, que tem função de julgamento em primeira instância (sete

140. Djibuti, Madagascar, Malawi, Maurício, Quênia, Sudão (que, em 2011, dividiu-se em Sudão do Sul e Sudão), Zâmbia e Zimbábue, como membros fundadores e depois acrescidos em 2004 por Burundi e Ruanda.

141. Disponível em: <<https://www.comesa.int/what-is-comesa/>>.

142. Disponível em: <<https://www.comesa.int/decision-making>> e <<https://www.comesa.int/wp-content/uploads/2020/07/Comesa-Treaty.pdf>>.

membros) e divisão apelativa (cinco membros) e possui doze membros, indicados pela Autoridade, com mandato de cinco anos, passível de reeleição.<sup>143</sup>

O Comesa é composto por diversas instituições. As principais são o Banco de Desenvolvimento e Comércio; a Agência Seguradora do Comércio Africano; a Companhia de Resseguro PTA, criada em 1999; o Sistema de Pagamento e Liquidação Regional; e a Comissão de Competição do Comesa.<sup>144</sup> Há também a Corte de Justiça do Comesa, o Conselho de Negócios do Comesa, a Agência de Investimento Regional, o Instituto do Couro Africano e dos Produtos de Couro, criada em 1990, o Instituto Monetário do Comesa, Federação das Associações Nacionais de Mulheres nos Negócios no Comesa, criada em 1993, e a Associação Regional de Regulamentação Energética da África Oriental e Austral.<sup>145</sup>

Entre os principais desafios da organização, Banze (2020) aponta para a falta de ação coletiva de grande parte dos Estados-membros, atuando em *free riding* sem qualquer punição ao descumprimento de medidas. O principal exemplo dessa ação é a Tanzânia, um dos países fundadores do Comesa, que se retirou da organização em 2000, estabelecendo posteriormente acordos bilaterais com os membros da instituição, garantindo assim privilégios em termos de exportação e importação. Outro fator que dificulta a integração é a sobreposição entre organizações regionais, o que pode estimular os Estados a buscarem ganhos particulares e não aprofundarem a integração regional.<sup>146</sup> Todos os Estados-membros do Comesa fazem parte de ao menos uma outra organização. Além disso, a falta de complementariedade das exportações, centradas em produtos primários, fez com que o comércio dentro do Comesa regredisse de 10% do total, em 2008, para 7%, em 2016 (Banze, 2020).

#### 4 BUSCANDO UMA SÍNTESE

A partir das informações apresentadas, pode-se concluir que as CERs ganharam impulso efetivamente com a formação da UA em 2000. Como esta instituição se estrutura com base em uma divisão interna de segmentos regionais para implementação e construção de políticas institucionais, sua criação estimulou uma maior organização e institucionalização das comunidades regionais. Além disso, ao longo do tempo, a própria UA criou mecanismos de controle e análise de institucionalização e efetividade desses órgãos, como é o caso do índice de institucionalização regional e dos relatórios da Nepad, passando a coordenar as ações desses centros regionais em torno de objetivos políticos comuns, o que garante maior concertação e evita a sobreposição de decisões. Ainda assim, as sobreposições permanecem um desafio para os países do continente.

Mesmo que as oito CERs aqui avaliadas sejam reconhecidas pela UA como responsáveis pela implementação de políticas continentais e a própria instituição estabeleça uma certa concertação política entre elas, os membros se sobrepõem em diferentes organizações. Isso pode resultar em pouca clareza quanto à definição de qual comunidade tem responsabilidade para atuar em quais problemas

143. Disponível em: <<https://www.comesa.int/decision-making/>>.

144. Disponível em: <<https://www.comesa.int/what-is-comesa/>>.

145. Disponível em: <<https://www.comesa.int/comesa-institutions-3/>>.

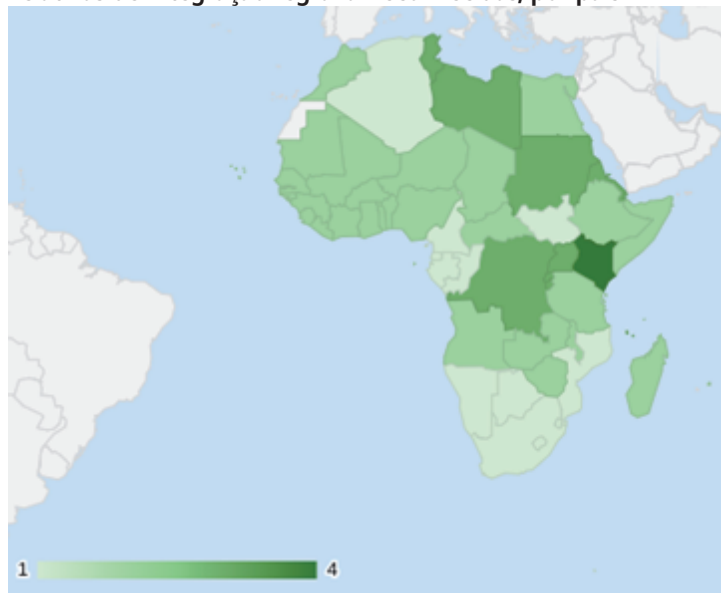
146. Com vistas a resolver esses problemas de sobreposição de organizações regionais, o Comesa participa da Área de Livre-Comércio Tripartite junto a SADC e a EAC, assinada em 2015 e que já vinha sendo gestada desde 2008. Em 2013, o Banco Africano de Desenvolvimento assinou o Programa Tripartite de Capacitação para o Desenvolvimento, avaliado em US\$ 7,5 milhões (Nepad, 2015c).

locais, uma vez que não há hierarquia entre elas.<sup>147</sup> Dos 55 países membros da UA<sup>148</sup> apenas doze participam de apenas uma CER, 31 participam de duas e onze participam de três ou mais, como pode ser observado na figura 10.<sup>149</sup> Todavia, o fato de os países participarem de diferentes grupos permite que conflitos entre países de diferentes regiões tenham ao menos um foro de diálogo – é o caso do conflito entre Chade (que participa da CEN-SAD e Eccas) e Sudão (que participa da CEN-SAD, Igdad e Comesa) em 2006, que encontraram na CEN-SAD um fórum comum de diálogo.<sup>150</sup>

A maior parte das organizações passou por reformas institucionais, melhorando os mecanismos de governança, instituindo órgãos de natureza legislativa, executiva e jurídica em suas estruturas. No entanto, a maioria dos cargos ainda conta com eleição indireta e há pouca participação de cidadãos da região, concentrando as decisões nas elites políticas, o que dificulta a integração da sociedade civil. Com vistas a melhorar esse aspecto, algumas comunidades regionais buscam promover programas de integração social no âmbito esportivo, educacional e de saúde,<sup>151</sup> bem como festivais culturais dentro da UA.

FIGURA 10

**UA: número de iniciativas de integração regional reconhecidas, por país**



Elaboração das autoras.

Algumas organizações expandiram suas temáticas de atuação. Por exemplo, na área de defesa, a formação do Conselho Permanente de Paz e Segurança da CEN-SAD e do Órgão de Cooperação em Política, Defesa e Segurança da SADC. Também a preocupação com as mudanças climáticas e o

147. Exemplo disso foi a crise do Mali, iniciada em 2012. O país participa tanto da CEN-SAD quanto da Ecowas e não existe uma hierarquia entre as duas dentro da UA. A Ecowas tomou frente na situação e agiu em nome da UA a partir da decisão da Assembleia da União Africana. Disponível em: <[https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/248/Assembly AU Decl 1 %28XIX%29 \\_E.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/248/Assembly%20AU%20Decl%201%20XIX%20_E.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>.

148. A República Democrática Árabe Saaraui é o único país da UA que não participa de nenhuma organização regional.

149. Disponível em: <<https://www.integrate-africa.org/>>.

150. Disponível em: <[https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/2142/2006\\_Tripoli\\_Declaration \\_E.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/2142/2006_Tripoli_Declaration_E.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>.

151. Por exemplo, o Centro de Desenvolvimento Esportivo e da Juventude da Ecowas; o Departamento de Promoção de Gênero, Desenvolvimento Humano e Social da Eccas; o Comitê de Desenvolvimento Social e Humano; e Programas especiais HIV e aids, educação, trabalho, emprego e gênero da SADC.

desenvolvimento sustentável foram ganhando espaço nas agendas dos grupos regionais, geralmente angariando comissões internas a fim de delegar projetos regionais com essa finalidade. A CEN-SAD é um exemplo nesse sentido, pois os problemas de desertificação do Saara afetam diretamente os países da região e as questões de insegurança alimentar acabam gerando problemas migratórios que afetam também a segurança.

Em termos de integração econômica, o principal avanço recente foi a criação da AfCFTA, conforme exposto anteriormente. Contudo, em todas as regiões ainda há dificuldades para a implementação da união aduaneira. A integração econômica africana é bastante baixa, com um índice individual médio de 0,327, com uma grande disparidade entre os países. Os mais integrados da África, em ordem decrescente, são: África do Sul (0,625), Quênia, Ruanda, Marrocos, Maurício e Egito. Já os menos integrados são, em ordem crescente: Sudão do Sul (0,147), Eritreia, Burundi, Serra Leoa, Sudão e Angola.<sup>152</sup> Há, ainda, um empenho dos países africanos em promover a livre circulação de pessoas e políticas macroeconômicas integradas. Em contrapartida, há maior dificuldade nas políticas de integração produtiva e de infraestrutura.<sup>153</sup> No quadro 2, nota-se os níveis de integração econômica de algumas CERs, conforme trabalhado pelo Índice de Integração Africana, da UA.

#### QUADRO 2

##### Índice de integração africana da UA

| Comunidades econômicas | Índice de integração | Classificação | Melhor desempenho                                  | Pior desempenho                        |
|------------------------|----------------------|---------------|--|--|
| EAC                    | 0,537                | Bom           | Circulação de pessoas e concertação macroeconômica | Integração produtiva e comercial       |
| União do Magrebe Árabe | 0,488                | Moderado      | Concertação macroeconômica                         | Circulação de pessoas                  |
| Eccas                  | 0,442                | Moderado      | Concertação macroeconômica                         | Integração produtiva                   |
| Igad                   | 0,438                | Moderado      | Circulação de pessoas                              | Integração produtiva                   |
| Ecowas                 | 0,425                | Moderado      | Circulação de pessoas                              | Integração produtiva                   |
| CEN-SAD                | 0,377                | Baixo         | Circulação de pessoas                              | Integração produtiva e infraestrutural |
| Comesa                 | 0,367                | Baixo         | Integração comercial                               | Integração produtiva                   |
| SADC                   | 0,337                | Baixo         | Circulação de pessoas                              | Integração infraestrutural e produtiva |

Fonte: UA, AfDB e Uneca. Disponível em: <<https://www.integrate-africa.org/>>.

Elaboração das autoras.

O problema das assimetrias internas a cada CER fica evidenciada nesse índice. Por exemplo, a SADC é composta pela África do Sul, que é o país mais integrado economicamente da África, porém outros nove membros da organização têm baixas performances nesse sentido, o que torna a organização pouco institucionalizada (com pior índice), principalmente em termos de infraestrutura, apesar de a África do Sul ter o melhor índice (0,893). Também a Zâmbia se destaca como *outlier* no Comesa, com índices altos de integração comercial e produtiva (0,951 e 0,829, respectivamente) com o restante do continente africano, enquanto a maioria dos demais países do Comesa apresenta baixos índices. Além disso, comunidades com menor número de membros acabam apresentando melhor desempenho, como é o caso da União do Magrebe Árabe, que tem apenas cinco membros e aparece como a segunda comunidade mais integrada do continente.<sup>154</sup>

152. Disponível em: <<https://www.integrate-africa.org/>>.

153. No índice da UA, apenas onze países africanos analisados foram classificados com integração infraestrutural moderada, ao passo que 31 países tinham índices próximos a zero.

154. Disponível em: <<https://www.integrate-africa.org/>>.

## 5 CONCLUSÃO

As iniciativas e projetos de integração do continente africano passaram por diferentes momentos históricos que moldaram sua institucionalização até chegar no planejamento estratégico da Agenda 2063, da UA. Essa agenda deu diretrizes de longo prazo para uma maior concertação política e institucional baseada em oito CERs. Este trabalho buscou identificar o grau de institucionalização dessas comunidades, para isso apresentando o histórico da construção das instituições e seus objetivos, bem como as dimensões econômica – baseada no índice da integração regional da África de 2019 desenvolvido pela UA –, político-institucional e sociocultural. Não foi objetivo deste trabalho realizar uma apresentação exaustiva das iniciativas regionais africanas – apenas para citar exemplos, outros treze grupos regionais foram identificados além das oito CERs, da UA e da AfCFTA.<sup>155</sup>

Apesar dos esforços e avanços para a integração regional africana, ainda há um longo caminho para conquistar uma união política, econômica e social efetiva, como os objetivos da UA preveem. Por isso, vale ressaltar algumas dificuldades que deverão ser enfrentadas para que a integração regional possa avançar efetivamente.

Um dos principais problemas é a presença – e dependência – de atores extrarregionais. Algumas organizações que envolvem atores extrarregionais contam com recursos financeiros provenientes do exterior, fazendo com que muitos atores africanos deem preferência a esses mecanismos do que aos exclusivamente africanos, dificultando a integração política do continente. Um exemplo é a integração monetária no âmbito da Uemoa, que envolve a França, em detrimento da Ecowas.

Outro desafio é a sobreposição de organizações. Como vários países participam de diferentes organizações regionais, eles podem, individualmente, selecionar políticas e programas que foram mais convenientes em vez de atuar para aprofundar a integração de uma determinada organização. Assim, acabam atuando como *free riders*. No caso do Comesa, todos os países membros participam de ao menos uma outra organização. Também a SADC enfrenta dificuldades nesse sentido, uma vez que a Sacu – organização não reconhecida pela UA – tem uma geografia parecida. Atores externos muitas vezes se aproveitam dessas brechas para diminuir o poder de barganha de países pequenos, enfraquecendo assim a integração regional. Essas parcerias ainda são dependentes das relações que os governos locais podem ou não estabelecer com atores externos a depender de sua orientação política e ideológica, o que traz mais uma variante para essa equação: o projeto político do governo que está no poder.

Outro problema é a dificuldade de financiamento das organizações regionais africanas. Os países africanos, historicamente mais pobres devido a uma série de fatores, incluindo a constante exploração de atores externos, acabam enfrentando dificuldades no comprometimento financeiro para a manutenção dos vários mecanismos. A falta de financiamento dificulta a implementação dos projetos das organizações regionais, o que pode trazer uma imagem de ineficiência. A crise gerada pela pandemia de covid-19 trouxe dificuldades adicionais, uma vez que os países, já pobres e/ou endividados, não puderam cumprir com seus compromissos institucionais. A Eccas, por exemplo, esperava arrecadar US\$ 74 milhões para se manter, mas recebeu pouco mais de US\$ 24 milhões, em 2020, e isso pode afetar seu desempenho nos próximos anos.

155. Comissão da Bacia do Lago Chade, G5 Sahel, Cemac, Uemoa, Conselho da Entente, Autoridade Liptako-Gourma, União do Rio Mano, Comissão do Golfo da Guiné, Iniciativa de Accra, Comunidade Econômica dos Países dos Grandes Lagos, Sacu, IOC. Não foram contabilizadas organizações extrarregionais, como por exemplo a Commonwealth (Comunidade das Nações) e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Existe uma grande diversidade cultural na África. No art. 11 da Emenda ao Ato Constitutivo da UA, de 2003, a entidade reconhece como idiomas oficiais o árabe, o inglês, o francês, o português, o espanhol, o suaíle e outros idiomas locais. No entanto, nas comunidades regionais, a diversidade cultural aliada à falta de verbas para fazer investimentos em infraestrutura acaba dificultando a comunicação dos países. Um exemplo disso é a Eccas, cujos países têm o português, o inglês, o francês e o espanhol como idiomas oficiais, mas a página *web* e os documentos oficiais da organização estão apresentados apenas para o francês. O problema de comunicação é presente em diversas organizações, como a CEN-SAD, que não tem *site* oficial ativado para comunicação com a população, demonstrando também a falta de institucionalização da organização.

Pode-se concluir que a integração africana é um processo longo e complexo que enfrenta dificuldades mas tem evoluído progressivamente para maior integração política, social e econômica do continente. Essa evolução, no entanto, é dificultada pelos diversos problemas enfrentados pelos países, em sua maioria pequenos, dependentes e subdesenvolvidos. Apesar disso, certamente, o processo de integração regional africano é um dos mais avançados em termos de união de seus princípios e criatividade em estratégias para alcançar seus objetivos de desenvolvimento. Nesse sentido, as experiências africanas são importantes exemplos de integração regional para os países do Sul Global que, por vezes, lidam problemas semelhantes.

## REFERÊNCIAS

- ADI, H. **Pan-Africanism: a history**. London: Bloomsbury Academic, 2018.
- ANGOLA contribui com 8% do “orçamento regular” da União Africana. **Observador**, Lisboa, 10 fev. 2019. Disponível em: <<https://observador.pt/2019/02/10/angola-contribui-com-8-do-orcamento-regular-da-uniao-africana/>>. Acesso em: 15 ago. 2021.
- ASALA, K. Is West Africa's ECO currency still on the horizon? **Africanews**, 26 maio 2021.
- BANZE, V. A. **Desafios da cooperação intra-regional e perspectivas da integração tripartida entre SADC-EAC-COMESA: avaliação das implicações para SADC**. 2020. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2020.
- BARBOSA, M. S. **A Razão africana: breve história do pensamento africano contemporâneo**. 1. ed. São Paulo: Todavia, 2020.
- BOTELHO, J. C. A. A institucionalização de blocos de integração: uma proposta de critérios de medição. **Contexto Internacional**, v. 36, n. 1, p. 229–259, 2014.
- BRAUTIGAM, D.; FAROLE, T.; XIAOYANG, T. China's investment in african special economic zones: prospects, challenges, and opportunities. **Economic Premise**, n. 5. 2010.
- BRITO, L. de; CHIVULELE, F. M. (Org.). **Economia, recursos naturais, pobreza e política em Moçambique: uma colectânea de textos**. Maputo: Iese, 2017.
- CAN, N.; MAIGARI, A. A. Economic regionalism in Africa: a study of Eccas (Economic Community of Central African States). *In: INTERNATIONAL CONFERENCE OF MANAGEMENT, ECONOMICS AND HUMANITIES*, 2019. London. **Proceedings...** London: ICMEH, 2019.
- CHAZAN, N. *et al.* **Politics and society in contemporary Africa**. 3. ed. London: Macmillan Education, 1999.
- COMISSÃO SUL. **O desafio ao Sul: relatório da Comissão Sul**. Porto: Afrontamento, 1990.
- CRAIG, J. Separatist Movements in Nigeria and Cameroon Are Joining Forces. **Foreign Policy**, Washington, 20 May 2021.

- DIALLO, M. A. **África Ocidental**: oportunidades e desafios da integração regional. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2020.
- ECCAS – ECONOMIC COMMUNITY OF CENTRAL AFRICAN STATES. **Traite Revise Instaurant la CEEAC**. Libreville: Eccas, 2019. Disponível em: <<https://ceeac-eccas.org/documents/le-traite-revise-de-la-communaute-economique-des-etats-de-lafrique-centrale-c-e-e-a-c/>>.
- \_\_\_\_\_. **A Comissão doravante instalada nas suas funções**. Libreville: Eccas, 2020a. Disponível em: <<https://ceeac-eccas.org/pt-pt/presidencia/a-comissao-doravante-instalada-nas-suas-funcoes/>>. Acesso em: 25 ago. 2020.
- \_\_\_\_\_. **Sessão extraordinária do Conselho de Ministros**. Libreville: Eccas, 2020b. Disponível em: <<https://ceeac-eccas.org/pt-pt/sem-categoria/ceeac-10a-sessao-extraordinaria-do-conselho-de-ministros/>>.
- \_\_\_\_\_. **Déclaration de la Conférence des Chefs d’État et de Gouvernement de la CEEAC réunis en Conseil de Paix et de Sécurité de l’Afrique Centrale sur la Situation Politique et Sécuritaire en République du Tchad**. Brazzaville: Eccas, 2021a. Disponível em: <<https://ceeac-eccas.org/documents/declaration-de-la-conference-des-chefs-detat-et-de-gouvernement-de-la-ceeac-reunis-en-conseil-de-paix-et-de-securite-de-lafrique-centrale-sur-la-situation-politique-et-securitaire-en-republ/>>.
- \_\_\_\_\_. **XIX Session Ordinaire de la Conference des Chefs D’etat et de Gouvernement de la Communaute Economique Des Etats De L’afrique Centrale**. Brazzaville: Eccas, 2021b. Disponível em: <[https://ceeac-eccas.org/?jet\\_download=3920](https://ceeac-eccas.org/?jet_download=3920)>.
- EDO, V. O.; OLANREWAJU, M. A. An Assessment of the Transformation of African Unity (OAU) to the African Union (AU), 1963-2007. **Journal of the Historical Society of Nigeria**, v. 21, p. 41-69, 2012.
- ESCOSTEGUY, P. **A nova arquitetura africana de paz e segurança**: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- GONÇALVES, J. Radicalmente África. In: GONÇALVES, J. (Org.). **África no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Garamond, 2014. p. 7-24.
- HARTMANN, C. Sub-Saharan Africa. In: BÖRZEL, T. A.; RISSE, T. (Ed.). **The Oxford handbook of comparative regionalism**. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 271-294.
- HOFMANN, C.; OSNAGO, A.; RUTA, M. **Horizontal depth**: a new database on the content of preferential trade agreements. Washington: World Bank, 2017. (Policy Research Working Paper, n. 7981).
- IISS – INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **The military balance 2020**: the annual assessment of global military capabilities and defense economics. [s.l.], Routledge, 2020.
- LUNGU, I. African (de)industrialization and the AfCFTA. **GIZ Discussion Paper**. Addis Ababa, 2019.
- MAPUVA, J. W. M. The SADC regional bloc: what challenges and prospects for regional integration? **Law, Democracy e Development**, v. 18, n. 1, p. 22-36, 2014.
- MORREU o presidente do Chade Idriss Déby. **Deutsche Welle**, Bonn, 20 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-002/morreu-o-presidente-do-chade-idriss-déby/a-57263572>>.
- MURITHI, T. (Ed.). **Handbook of Africa’s international relations**. New York: Routledge, 2014.
- NEPAD – NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA’S DEVELOPMENT. **Strengthening the Institutional Capacity of the Communauté des Sahélo-Sahariens (CEN-SAD)**. Midrand: Nepad, 2015a.
- \_\_\_\_\_. **Strengthening the Institutional Capacity of the Economic Community of West African States (ECOWAS)**. Midrand: Nepad, 2015b.
- \_\_\_\_\_. **Strengthening the institutional capacity of common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA)**. Midrand: Nepad, 2015c.



NEPAD – NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA’S DEVELOPMENT; AUDA – AFRICAN UNION DEVELOPMENT AGENCY. **Strengthening the Institutional Capacity of the Economic Community of Central African States (Eccas)**. Midrand: Nepad, 2015.

NUBUKPO, K. The Eco: a real test for West African vision and governance. **The Africa Report**, 24 abr. 2020.

NWANGWU, C. *et al.* Regionalism in world politics: interrogating the relevance of the ECOWAS in global political economy. **Central European Journal of International and Security Studies**, v. 13, n. 2, p. 111-133, 2019.

RIBEIRO, C. C. N. **Overlapping Organizations, Political Crises, and Coexistence: Complementarity and Fragmentation in South American and African Regionalisms**. 2020. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Universidade de Campinas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/192681>>.

RIFAOU, A. Special Economic Zones in Africa (SEZs): impact, efforts and recommendations. **Infomineo**, 18 Jan. 2021. Disponível em: <<https://infomineo.com/special-economic-zones-in-africa-impact-efforts-and-recommendations/>>.

SADC – SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY. **SADC Annual Report 2020-2021**. Garobone: SADC, 2021.

SADC – SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY; AUDA – AFRICAN UNION DEVELOPMENT AGENCY; NEPAD – NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA’S DEVELOPMENT. **Strengthening the institutional Capacity of the Southern African Development Community (SADC)**. Midrand: Nepad, 2015.

SCHUTZ, N. S. X. **Integração na África Austral: a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) e os condicionantes históricos e políticos da integração**. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

SMITH, E. West Africa’s new currency could now be delayed by five years. **CNBC**, 29 Sept. 2020.

TAO; Y.; YUAN, Y.; LI, M. Chinese Special Economic Zones: lessons for Africa. **African Economic Brief**, v. 7, n. 6, 2016. Disponível em: <<https://www.afdb.org/en/documents/document/africa-economic-brief-chinese-special-economic-zones-lessons-for-africa-91559>>.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World Investment Report 2021: investing in sustainable recovery**. New York: United Nations, 2021.

WALLERSTEIN, I. Larger unities: Pan-Africanism and regional federations. *In*: \_\_\_\_\_. **Africa: the politics of independence and unity**. New York: Vintage Books, 1967. p. 103-119.

WELZ, M. **Integrating Africa: decolonization’s legacies, sovereignty and African Union**. New York: Routledge, 2013.

WHAT is the African Continental Free Trade Area? **The Economist**, London, 26 Jan. 2021.

WORLD BANK GROUP. **The african continental free trade area: economic and distributional effects**. Washington: The World Bank, 2020.

