

Regionalismo e integração económica em África

O processo de modernização das economias africanas tem ainda poucas décadas de vida e a sua configuração preserva a lógica de divisão internacional do trabalho metrópole-colónias. Um corolário desta realidade é a pouca consistência de projectos políticos de regionalismo ou de integração económica que, nos anos sessenta, apesar da retórica pan-africanista, mal passam da fase discursiva. Como excepções a este quadro destacam-se dois projectos de integração, um de natureza monetária e outro de índole comercial, ambos iniciados no período colonial: na região ocidental e central, as duas Zonas Franco-CEA, com as moedas de uma quinzena de antigas colónias francesas a manterem a paridade com o franco francês; na região austral, a SACU, com as receitas aduaneiras geridas pelos sul-africanos e redistribuídas consoante fórmulas acertadas entre os Estados membros. Em contrapartida, os nacionalismos independentistas dos mais diversos matizes ideológicos afirmam-se nas estratégias de desenvolvimento do pós-independência. Assentes em teorias desenvolvimentistas, estes processos são incentivados pelas antigas metrópoles, pelo Banco Mundial, pela União Soviética ou pela China. Há, então, unanimidade nas prioridades ao desenvolvimento de infraestruturas e indústrias – o exemplo da reconstrução europeia do pós-guerra está bem presente na altura. Apesar de o crescimento dos anos sessenta ser parcialmente sustentado pela procura mundial de matérias-primas e pela expansão económica após a II Grande Guerra, a expansão de gastos orçamentais dos primeiros anos das independências origina um forte endividamento e tem efeitos marginais no crescimento de mercados internos. Após a assinatura da Convenção de Lomé em 1975, multiplicam-se iniciativas regionalistas e pró-integração, particularmente nas regiões ocidental e central, de influência francesa. Assim, em 1975 é criada a CEDEAO/ECOWAS, sob inspiração do modelo proposto pela Comissão Económica para África das Nações Unidas, baseado na matriz

desenvolvida desde os anos cinquenta pela congénere Comissão Económica para a América Latina. A Cimeira de Lagos da OUA em 1980 adopta formalmente o modelo de desenvolvimento assente na auto-sustentação colectiva e na complementaridade dos mercados regionais.

Estas iniciativas de regionalismo e integração coincidem com a primeira grande crise do sistema capitalista do pós-guerra, em 1974/76, induzida pelo choque petrolífero. Esta crise origina a curto prazo a diminuição da procura e a baixa dos preços das matérias-primas não energéticas, com o endividamento externo a crescer para níveis não sustentáveis. A médio prazo, a crise induz e acelera uma revolução científico-tecnológica, com o surgimento de novas formas de poupança de energia nos transportes, na indústria e para fins domésticos, a invenção de novos materiais sintéticos e de ligas leves e a rápida inovação nos computadores e sistemas de informação e transporte de dados – base do fenómeno que virá a ser designado de globalização.

O impacto conjugado destes efeitos de curto e médio prazo leva à aceleração da desigualdade de crescimento entre países e, em África, de regiões inteiras, não só pelas deficiências estruturais e pela incapacidade de competir e de proceder à rápida renovação tecnológica dos parques industriais, mas também pela má gestão de recursos e pela manutenção de políticas desajustadas das novas realidades. O segundo choque petrolífero, em 1979, marca o fim do modelo de crescimento pós-colonial.

Ajustamento, transições políticas e conflitos violentos:

os anos oitenta e noventa

Os anos oitenta são de fraco crescimento económico e de desinvestimento em políticas sociais e em obras públicas. O fio condutor das políticas económicas dos diversos países passa a ser determinado pelos Programas de Ajustamento Estrutural, supervisionados pelas instituições de Bretton Woods. Só a ajuda externa, particularmente a europeia, permite sustentar projectos regionalistas.

ACORDOS DE PARCERIA ECONÓMICA, APE / BRIGADAS DA AFRICAN STANDBY FORCE, ASF

| Acordos de parceria económica com a UE | Brigadas da African Standby Force |
|--|--|
| CEDEAO / ECOWAS + Mauritânia | ECOBRI, Brigada da África Ocidental (ECOWAS / CEDEAO) |
| EAC + Grupo ESA (Comoros, Djibuti, Eritreia, Etiópia, Malawi, Maurícias, Seycheles, Sudão, Zâmbia, Zimbábue) | EASBRIG, Brigada da África Oriental (IGAD) |
| CEMAC + São Tomé e Príncipe | FOMAC, Forças Multinacionais da África Central (CEEAC / ECCAS) |
| Grupo SADC (Angola, Moçambique, África do Sul, Lesoto, Suazilândia, Namíbia, Botsuana) | SADCBRIG, Brigada da África Austral (SADC) |

Notas: Entre parênteses, membros dos grupos ESA e SADC dos APE e comunidades-sede das brigadas da ASF; o número final de brigadas previstas é de seis, uma na sede da União Africana e outra, ainda por criar, na região UMA.

Neste quadro, os processos de integração regional dos anos oitenta vão pouco mais além de iniciativas de índole institucional e regulatória. O comércio recíproco não aumenta e os investimentos em infraestruturas são prejudicados pela contracção orçamental e pela prioridade à ajuda a pequenos projectos e às áreas sociais. A criação em 1981 do actualmente designado COMESA, em 1983 da CEEAC/ECCAS e em 1989 da UMA têm impacto reduzido face ao agravamento da situação económica e ao confinamento nacional dos Programas de Ajustamento Estrutural. O relativo sucesso dos projectos da Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral, SADCC, criada em 1980, é caso único, dado o forte empenhamento político internacional contra o regime do *apartheid*. A passagem dos anos oitenta para os noventa é acompanhada por transformações profundas no sistema internacional e no rumo dos acontecimentos em África. Face ao fim da Guerra Fria e à implosão da União Soviética, os regimes democráticos, o capitalismo neoliberal e o modelo europeu de integração surgem triunfantes. Em África, a primeira metade dos anos noventa fica marcada pela justaposição entre ajustamento estrutural e transições democráticas. De forma rápida e sucessiva, na maioria dos países africanos, os regimes políticos militares e de partido único, de orientação socialista ou capitalista, cedem lugar a democracias formais de base electiva. A influência do modelo europeu é clara na Cimeira da OUA de Abuja em 1991, que aprova a criação de uma Comunidade Económica Africana em 34 anos, período interessantemente coincidente com o que media entre o Tratado de Roma em 1957

e o de Maastricht em 1991. As premissas da integração dos anos setenta e oitenta, industrialização, infraestruturas, mercados complementares, são “congeladas”, sendo majorados os aspectos formais e regulatórios, financeiramente menos exigentes. Os projectos UEMOA e CEMAC, relançados em 1994, são disso exemplo. A fragilidade das estruturas económicas e a inadequada governação dos regimes africanos dificultam as transformações políticas e institucionais. Dívidas externas incontroláveis, programas económicos restritivos e exiguidade de capital privado doméstico tornam-se insustentáveis para Estados com dificuldades em assegurar funções tão básicas como a protecção das fronteiras, a colecta de receitas ou a satisfação de necessidades básicas da população. A conflitualidade violenta aumenta, incentivada por vazios de poder e pela competição pelo acesso e controlo de recursos ou/e do poder de Estado, como nos casos do Ruanda, Burundi, Libéria, Serra Leoa ou da República Democrática do Congo. O resultado combinado de guerras internas e da desagregação de poderes centrais torna-se evidente num vasto conjunto de países a partir da segunda metade da década: desastres humanitários, destruição de infraestruturas, desestruturação da produção e do comércio agrícola, crescimento não sustentável dos pólos urbanos, tudo isto com o corolário da dependência acrescida da ajuda internacional. A criação da CEN-SAD, em 1998, patrocinada pelo regime líbio e visando uma zona de comércio livre na região do Sara e do Sael, com todos os Estados membros a pertencerem, em simultâneo, a outros organismos regionais, torna ainda mais complexa e

confusa a situação. A região austral também não é excepção à regra, pois a entrada da África do Sul na SADC, convertida em 1992 ao modelo vigente no continente, não produz o esperado efeito de “motor” do desenvolvimento, com o peso das desigualdades herdadas do *apartheid* a esgotar orçamentos e a limitar apoios a projectos regionais.

Regionalismo e integração

económica revisitados:

os primeiros anos do séc. XXI

No virar do século, os atentados terroristas de 2001 nos Estados Unidos voltam a colocar as questões de segurança no topo da agenda internacional. Neste contexto, a parte oriental e o Corno de África ressurgem no mapa estratégico mundial, com as acções de grupos armados filiados na Al-Qaeda na zona do Sael e na Somália e o aumento da pirataria no golfo de Áden e nas costas do Índico no nordeste africano.

Estas novas realidades, a que se pode juntar a tragédia do Darfur, a periclitante paz no Chade e no Sul do Sudão, o Estado falhado da Somália e a crónica hostilidade entre a Etiópia e a Eritreia, levam ao relançamento da IGAD, como projecto regionalista de coordenação de acções políticas e de segurança na região do Corno de África.

O aumento da procura de fontes de petróleo e gaz na Nigéria, Gabão, Camarões, Guiné Equatorial, Angola ou Sudão e de outras matérias-primas, como o cobre, zinco, ferro, cobalto, titano-magnetites, columbo-tantalites, ouro, bauxite, estanho, carvão ou madeiras, cresce ao longo da década, melhora as balanças comerciais e sustenta taxas de crescimento anuais de 5% a 7%, entre 2003 e 2007 – além de financiar novos conflitos, como o do Leste do Congo. Esta evolução, assente no aumento da procura externa, é contudo refém dos mercados mundiais, como se constata pela diminuição brusca da expansão a partir de finais de 2008, fruto da crise global do sistema económico e financeiro internacional.

O forte aumento da influência chinesa no continente é um dos aspectos mais visíveis nesta década, com a expansão do comércio,

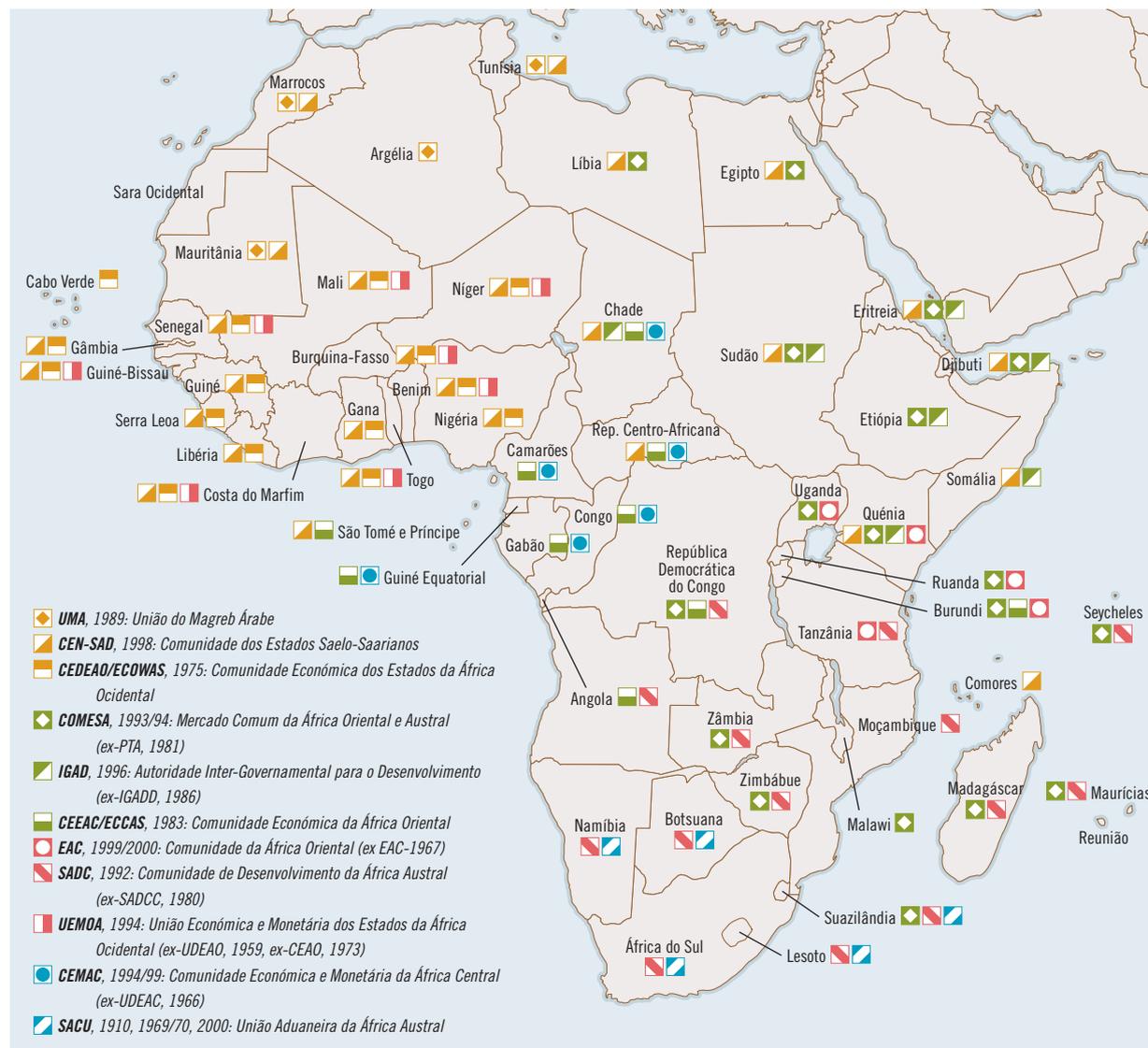
investimentos e créditos para obras públicas e projectos de industrialização e modernização agrícola em cerca de 40 países africanos, entre os quais Mali, Senegal, Quênia, Sudão, Zâmbia, Zimbábue, Angola, Moçambique ou África do Sul. A busca de fontes de energia e de matérias-primas e a presença chinesa fazem aumentar as margens de manobra dos governos e diminuir o peso das instituições de Bretton Woods e da ajuda europeia. Por seu turno, a proposta africana de uma nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD), no final dos anos noventa, e a criação da União Africana em 2002, propiciam uma melhoria no ambiente de desenvolvimento.

Neste contexto volta a reaparecer o projecto regionalista da agora União Africana. São

oito os pilares da programada Comunidade Económica Africana: UMA, CEN-SAD, CEDEAO/ECOWAS, CEEAC/ECCAS, SADC, COMESA e IGAD, a que se junta a relançada EAC. Porém, prova da fragilidade e fluidez dos processos e fruto do fim do sistema de preferências do Acordo de Cotonou, a dinâmica dos Acordos de Parceria Económica entre a União Europeia e as comunidades económicas regionais, REC, rapidamente introduz modificações no desenho da integração regional. O mesmo se passa com as brigadas da *African Standby Force*, cuja constituição nem sempre coincide com o formato das comunidades económicas regionais. Os vectores políticos e de segurança nos projectos de regionalismo são mais reforçados, com a consagração pela União

Africana do direito de ingerência e do uso da força em casos excepcionais. A diferente configuração dos organismos regionais, económicos, de cooperação ou de segurança denota a situação volúvel do regionalismo em África. Face à exígua dimensão de mercados internos e regionais e à dependência de mercados mundiais, a integração económica regional tem sido pouco mais que retórica política, jogos de influência ou chave de acesso a fundos da ajuda internacional. O projecto aprovado pela Cimeira de Junho de 2009 da UA de criação de uma Autoridade Africana pode significar algum avanço na gestão conjunta de alguns dossiers, como o das negociações na OMC. Mas as condições básicas para uma integração continental continuam distantes. ■

COMUNIDADES ECONÓMICAS REGIONAIS, REC



Fonte: FJC, Julho 2009.