

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS
INTERNACIONAIS: TURMA ESPECIAL-MAPUTO, MOÇAMBIQUE**

VASCO ALBERTO BANZE

**DESAFIOS DA COOPERAÇÃO INTRA-REGIONAL E PERSPECTIVAS DA
INTEGRAÇÃO TRIPARTIDA ENTRE SADC-EAC-COMESA: AVALIAÇÃO DAS
IMPLICAÇÕES PARA SADC**

PORTO ALEGRE

2020

VASCO ALBERTO BANZE

**DESAFIOS DA COOPERAÇÃO INTRA-REGIONAL E PERSPECTIVAS DA
INTEGRAÇÃO TRIPARTIDA ENTRE SADC-EAC-COMESA: AVALIAÇÃO DAS
IMPLICAÇÕES PARA SADC**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva.

PORTO ALEGRE

2020

CIP - Catalogação na Publicação

Banze, Vasco Alberto
Desafios da cooperação intra-regional e
perspectivas da integração tripartida entre
SADC-EAC-COMESA : avaliação das implicações para SADC
/ Vasco Alberto Banze. -- 2020.
208 f.
Orientador: André Luiz Reis da Silva.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. SADC. 2. EAC. 3. COMESA. 4. Integração
tripartida. I. Silva, André Luiz Reis da, orient. II.
Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

VASCO ALBERTO BANZE

**DESAFIOS DA COOPERAÇÃO INTRA-REGIONAL E PERSPECTIVAS DA
INTEGRAÇÃO TRIPARTIDA ENTRE SADC-EAC-COMESA:
IMPLICAÇÕES PARA SADC**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 23 de outubro de 2020.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Pio Pena Filho
UnB

Prof. Dr. Arnaldo Timóteo Massangaie
UJC

Prof. Dr. Guilherme Ziebell
UFRGS

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Fillipi
UFRGS

*Ao meu pai, Alberto Johanisse Banze
em memória.*

AGRADECIMENTOS

São muitos que lhes devo agradecer. Dentre eles, em primeiro lugar, à Deus pela vida e protecção. Em segundo, aos meus pais pela saúde e educação, principais instrumentos para minha independência. À minha esposa, Josina Macucule com quem partilho baixos e altos momentos da vida. Aos meus filhos, em especial a Maiva da Blessy que na inocência da infância atrapalhava meus estudos, mas ao mesmo tempo encontrava nela motivos para sorrir sobretudo nos momentos de fadiga. Aos meus irmãos que desde momentos das “trevas ao iluminismo” juntos batalhámos.

Ao Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI) pela bolsa de estudo. Ao meu honrado supervisor Prof. Dr. André Reis da Silva pela dedicação, atenção e ensinamentos que incondicionalmente me proporcionou durante a elaboração da tese. Confesso, com Prof. André muito aprendi. Aos demais Professores da UFRGS que tudo fizeram para que o conhecimento científico fosse transferido do Brasil para Moçambique no quadro das relações Sul-Sul simbolizadas pela reciprocidade e solidariedade. Ao Director do CEEI, Prof. Dr. João de Barros pelo tempo concedido quando precisei de me dedicar na pesquisa e elaboração da tese. Aos colegas da turma especial de Maputo que muito aprendi com eles durante a formação. À embaixada de Botswana pela colaboração. A todos que directa ou indirectamente contribuíram para que a tese fosse materializada, o meu

Khanimambo.

Dead Aid

Why Aid Makes Things Worse and How

There is Another Way for Africa

Dambisa Moyo (2009)

RESUMO

A Integração Tripartida entre Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), Comunidade da África Oriental (EAC) e Mercado Comum de África Oriental e Austral (COMESA) é uma iniciativa de Chefes de Estado e de Governos das três Comunidades Económicas Regionais (CERs) em integrar seus separados programas numa única área de livre comércio. A iniciativa enquadra-se no contexto do Plano de Acção de Lagos (1980) e do Tratado de Abuja (1991) que consideram as CERs como pilares para criação da Comunidade Económica Africana (CEA). A Tese tem como principal objectivo analisar os desafios da cooperação intra-regional e perspectivas da integração tripartida entre SADC-EAC-COMESA. Com base na pesquisa qualitativa coadjuvada pelas técnicas documental e bibliográfica constatou-se que a construção dos processos de integração regional na SADC e EAC evoluíram de padrões de confrontação para cooperação enquanto a COMESA foi por excelência um espaço privilegiado para cooperação comercial. Ainda assim, as três CERs enfrentam mesmos desafios relacionados com a sobreposição dos Estados membros, proliferação de “esquemas informais” de integração regional, dependência das CERs em relação aos doadores internacionais, fragmentação de mercados nacional e regional e a prevalência da vontade de Estados membros sobre processos de integração regional. Face a estes desafios, a implementação da integração tripartida gera dúvidas e incertezas.

Palavras-chave: SADC. EAC. COMESA. Integração tripartida.

ABSTRACT

The Tripartite Integration among the Southern African Development Community (SADC), the East African Community (EAC) and the Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) is an initiative of Heads of State and Government of the three Regional Economic Communities (RECs) to integrate their separated programs into a single free trade area. The initiative fits on the context of the Lagos Action Plan (1980) and the Abuja Treaty (1991) which consider RECs as pillars for the creation of the African Economic Community (ECA). The main objective of the Thesis is to analyse the challenges of intra-regional cooperation and perspectives for tripartite integration among SADC-EAC-COMESA. Based on qualitative research supported by documentary and bibliographic techniques, it was understood that the construction of regional integration processes in SADC and EAC evolved from patterns of confrontation for cooperation while COMESA was a privileged environment for commercial cooperation. The three RECs still facing the same challenges related to the overlapping of member states, proliferation of “informal schemes” of regional integration, dependence on RECs on international donors, fragmentation of national and regional markets and the prevalence of the sovereignty of member states on regional integration processes. So, taking into account of these challenges, the implementation of tripartite integration generates doubts and uncertainties.

Keywords: SADC. EAC. COMESA. Tripartite integration.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 – Área de Livre Comércio Tripartida	17
Quadro 1 – Indicadores Macroeconómicos dos Estados Membros da SADC	28
Quadro 2 – Indicadores Macroeconómicos dos Estados Membros da EAC.....	28
Quadro 3 – Indicadores Macroeconómicos dos Estados Membros do COMESA.....	29
Figura 1 – Níveis de Integração Regional.....	35
Quadro 4 – Divisão Sectorial de Actividades na época da criação da SADC.....	44
Mapa 2 – Representação Geográfica das Organizações Regionais	51
Quadro 5 – Critérios para definição da Região	53
Quadro 6 – Funções do Interregionalismo	63
Quadro 7 – Indicadores Sistema de Indicadores de Integração Regional (SIIR)	65
Quadro 8 – Categorias de Integração Económica.....	68
Quadro 9 – Subcategorias de Integração Regional Dissecadas	69
Quadro 10 – Plano de Acção de Lagos e Novas Formas de Integração Regional	85
Quadro 11 – Potencialidades das Economias dos Estados Membros da SADC	101
Quadro 12 – Comércio Extra-SADC com Parceiros Seleccionados	103
Quadro 13 – Perfil Económico dos Estados Membros da EAC.....	113
Quadro 14 – Fluxos de Comércio Intra-EAC em %	115
Quadro 15 – Nível de Desempenho de Estados Membros da EAC.....	116
Quadro 16 – Principais Produtos de Exportação Intra-EAC.....	117
Quadro 17 – Comércio Intra-COMESA por Estado membro	126
Quadro 18 – Classificação dos principais produtos de exportação Intra-COMESA.....	127
Quadro 19 – Principais Mercados de Exportação de COMESA	128
Quadro 20 – Principais Mercados de Importações de COMESA	129
Quadro 21 – Grau de Liberalização por Volume de Comércio.....	133
Gráfico 1 – Comparação de Estágios de Integração entre SADC-EAC-COMESA.....	140
Quadro 22 – Quadro Lógico das Dinâmicas Intra-Regionais	141
Quadro 23 – Membros da Integração Tripartida em outros Esquemas de Integração.....	145
Figura 2 – Sobreposição de Comunidades Económicas Regionais.....	147
Figura 3 – Esquemática do Tratado de Abuja.....	151
Quadro 24 – Calendarização de Integração da SADC.....	152
Quadro 25 – Barreiras Não-Tarifárias impostas pelos membros da SADC.....	154
Quadro 26 – Calendarização de Integração da EAC	155

Quadro 27 – Calendarização de Integração da EAC	157
Figura 4 – Valor Acrescentado nas Manufacturas.....	159
Figura 5 – Níveis de Integração de Mercado.....	161
Quadro 28 – Factores Nacionais e Regionais que condicionam a Integração Regional	164
Figura 6 – Potenciais ganhadores do mercado tripartido	168
Figura 7 – Regras de Origem.....	170
Figura 8 – Organograma da Estrutura Institucional da Integração Tripartida	173
Figura 9 – Novo Figurino da Integração	175
Figura 10 – Organograma da Estrutura da Área de Livre Comércio Continental.....	177
Figura 11 – Novo Xadrez da Integração em África.....	178
Figura 12 – Novas Estruturas de Integração Regional em África	179

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	África, Caraíbas e Pacífico
ALCC	Área de Livre Comércio Continental
ANC	Congresso Nacional Africano
ASEAN	Associação das Nações Sudoeste Asiáticas
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNLS	Botswana, Namíbia, Lesotho e Suazilândia
BNTs	Barreiras-Não-Tarifárias
CEEAC	Comunidade Económica dos Estados da África Central
CEEI	Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais
CEC	Comunidade Económica Continental
CEN-SAD	Comunidade dos Estados do Sahel-Saara
CEPAL	Comissão Económica para América Latina
CEPGL	Comunidade Económica de Países dos Grandes Lagos
CERs	Comunidades Económicas Regionais
CEMAC	Comunidade Económica e Monetária da África Central
CMNs	Corporações Multinacionais
COMESA	Mercado Comum da África Oriental e Austral
CONSAS	Constelação de Estados de África Austral
CTH	Critério da mudança na Posição Tarifária
EAC	Comunidade da África Oriental
EAHC	Alta Comissão da Comunidade da África Oriental
EASCSO	Organização dos Serviços Comuns da África Oriental
ECCAS	Comunidade Económica da África Central
EN4	Estrada Nacional N4
EUA(a)	Estados Unidos da América
EUA(b)	Estados Unidos de África
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOCAC	Fórum de Cooperação Sino-África
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique

GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GM. II	Segunda Guerra Mundial
IDE	Investimento Directo Estrangeiro
IGAD	Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (África Oriental, Chifre da África e dos Grandes Lagos)
IOC	Comissão para Oceano Índico
ISRI	Instituto Superior de Relações Internacionais
LF	Linha da Frente
LUCEA	Conselho Inter-universitário da África Oriental
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
MNF	Nação Mais Favorecida
MOZAL	Projecto Conjunto de Fundição de Alumínio
NAFTA	Acordo de Livre Comércio da América do Norte
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
OUA	Organização da Unidade Africana
ONU	Organização das Nações Unidas
PMEs	Pequenas e Médias Empresas
PIB	Produto Interno Bruto
PTA	Zona de Comércio Preferencial dos Estados da África Oriental e Austral
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana
RDC	República Democrática do Congo
RISDP	Plano Estratégico Indicativo para o Desenvolvimento Regional
SAACC	Conferência de Coordenação da Ajuda da África Austral
SACU	União Aduaneira da África Austral
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
SADCC	Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral
SAIIA	Instituto Sul Africano de Relações Exteriores
SASOL	Empresa Sul Africa de Extração e Comercialização de Petróleo
SWAPO	Organização da População do Sudoeste africano.
SI	Sistema Internacional
SIIR	Indicadores Sistema de Indicadores de Integração Regional
UA	União Africana

UE	União Europeia
UEMOA	União Económica e Monetária do Oeste Africano
UDAO	União Aduaneira da África do Oeste
UDEAC	União Aduaneira e Económica da África Central
UDEAO	União Aduaneira e Económica dos Estados da África do Oeste
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande Sul
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento
UNITA	União Nacional para Independência Total de Angola
ZANU-PF	União Nacional Africana do Zimbawe e Frente Patrótica
ZCL	Zona do Comércio Livre

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	CONTEXTO	17
1.2	PROBLEMA DA PESQUISA.....	21
1.3	DESENHO DA METODOLOGIA	24
1.4	LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	30
2	REVISÃO DA LITERATURA	34
2.1	QUADRO TEÓRICO.....	36
2.1.1	Neo-Funcionalismo	36
2.1.2	Neo-Realismo	39
2.1.3	Neo-Liberalismo	42
2.2	QUADRO CONCEPTUAL.....	47
2.2.1	Região	48
2.2.2	Regionalismo	55
2.2.3	Integração Regional	64
3	DO PAN-AFRICANISMO À INTEGRAÇÃO REGIONAL	72
3.1	PAN-AFRICANISMO E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA INTEGRAÇÃO REGIONAL	72
3.2	INTEGRAÇÃO REGIONAL EM ÁFRICA	79
3.3	NOVAS FORMAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL	83
4	DINÂMICAS DE COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO INTRA-REGIONAIS	90
4.1	DINÂMICAS DE COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO NA SADC	91
4.1.1	Durante Apartheid	92
4.1.2	Pós-Apartheid: Continuidade ou ruptura?	97
4.2	DINÂMICAS DE COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO NA EAC	105
4.3	DINÂMICAS DE COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO NO COMESA.....	120
4.4	INFLUÊNCIA DE ACTORES EXTERNOS NAS DINÂMICAS INTRA-REGIONAIS	129

5	DESAFIOS DA COOPERAÇÃO INTRA-REGIONAL E PERSPECTIVAS DA INTEGRAÇÃO TRIPARTIDA ENTRE SADC-EAC-COMESA.....	142
5.1	DESAFIOS DA COOPERAÇÃO INTRA-REGIONAIS	143
5.1.1	Problemas da multiplicação e sobreposição de esquemas de integração	144
5.1.2	Dificuldades no cumprimento da agenda regional	150
5.1.3	Falta de complementaridades comerciais.....	157
5.1.4	Prevalência do interesse nacional sobre regional	162
5.2	PERSPECTIVAS DA INTEGRAÇÃO TRIPARTIDA ENTRE SADC-EAC-COMESA	165
5.3	IMPLICAÇÕES DA INTEGRAÇÃO TRIPARTIDA PARA SADC: AVANÇO OU RETROCESSO?	180
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	188
	REFERÊNCIAS	197

1 INTRODUÇÃO

Desafios da Cooperação Intra-Regional e Perspectivas da Integração Tripartida entre a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA) e Comunidade da África Oriental (EAC) é o título da Tese em Estudos Estratégicos Internacionais que resulta da iniciativa que Chefes de Estados e de Governos das três Comunidades Económicas Regionais (CERs) tiveram de integrar seus separados programas numa única área de livre comércio tripartida no âmbito do cumprimento do plasmado no Plano de Acção de Lagos de 1980 e do Tratado de Abuja de 1991 que consideram as CERs como pilares para a criação da Comunidade Económica Africana (CEA).

As três CERs em processo de “fusão” apresentam perfis e *background* diferentes do ponto de vista da génese da sua formação, da localização geográfica, político-ideológica, estágios de integração regional, dinâmicas intra-regionais e do desenvolvimento sócio-económico dos seus Estados membros, parecendo um erro epistemológico tratá-las de forma homogénea. No entanto, aquilo que as três CERs têm em comum transcende as suas diferenças. Há um conjunto de elementos convergentes nos processos de integração regional em construção em África. As três CERs em análise enfrentam desafios e expectativas comuns. Todas elas almejam alcançar o desenvolvimento económico sustentável a partir de mecanismos de cooperação e integração regionais e reduzir sua dependência em relação ao mercado externo.

A pesquisa abrange uma área geopolítica da SADC-EAC-COMESA. O COMESA tem uma dimensão continental abarcando membros provenientes de todas regiões do continente africano¹ perfazendo um total de 19 Estados membros com um Produto Interno Bruto (PIB) de US\$ 1.081 bilhões. A SADC, com um total de 15 membros, é uma organização regional de âmbito subcontinental, integrando maioritariamente Estados da África Meridional e por extensão, alguns Estados da África Oriental e Central² com um PIB de US\$ 1.476 bilhões. A EAC é também maioritariamente constituída pelos membros da mesma região da África

¹ COMESA: África Ocidental (Líbia); África Setentrional (Egipto, Mauritânia e Sudão); África Central (Burundi, República Democrática do Congo, Ruanda); África Oriental (Comores, Djibuti, Eritreia, Etiópia, Madagáscar, Quênia, Seychelles, Uganda); África Meridional (Malawi, ESuatini, Zâmbia, Zimbabwe)

² SADC: África Meridional (África do Sul, Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Moçambique, Namíbia, ESuatini, Zâmbia e Zimbabwe) e por extensão abarca Estados da África Oriental (Tanzânia, Seychelles, Madagáscar, Maurícias) e África Central (R.D. Congo).

Oriental, e por extensão abarca Estados da África Central e Setentrional³ com um PIB de US\$ 448 bilhões (INDEX MUNDI, 2018).

O panorama geopolítico das três regiões mostra-se semelhante. Nenhuma CER é constituída pelos membros da mesma região geográfica. Em segundo lugar, todos os Estados membros pertencem a mais de um processo de integração regional. Na África Austral ocorrem três processos de integração regional, nomeadamente a SADC, COMESA e SACU. A SACU é a união aduaneira mais antiga do mundo, que data de 1910, integrando África do Sul e os BNLS⁴. A EAC é formada por duas sub-regiões: a norte-oriental, denominada Chifre da África e a Centro-Oriental. O trabalho tem enfoque na parte centro-oriental, onde se processa a EAC integrando Uganda, Quênia e Tanzânia. As três CERs são representadas pelos Estados que se localizam na África Austral, a SADC tem sua sede em Gaborone, Botswana, EAC em Arusha, Tanzânia, COMESA com sede em Lusaka, Zâmbia. Portanto, trata-se de uma delimitação geograficamente difusa e confusa, por isso, o estudo considera uma delimitação geopolítica e não necessariamente geográfica.

Relativamente ao horizonte temporal, a pesquisa foi desenvolvida no período compreendido entre 2008 e 2020. Este período é relevante para o estudo porque foi justamente em 2008 em que Chefes de Estados e de Governos das três CERs se reuniram, em Kampala, Uganda, para reflectir sobre como fundir os seus separados programas de integração numa Área de Livre Comércio Tripartida. Desde 2008, o processo das negociações mostrou-se evolutivo. Da Cúpula de Kampala estabeleceu-se uma agenda das negociações que culminaram com a assinatura do Tratado Tripartido no Egito em 2015. A implementação do Tratado depende da ratificação de mais da metade dos 26 Estados membros.

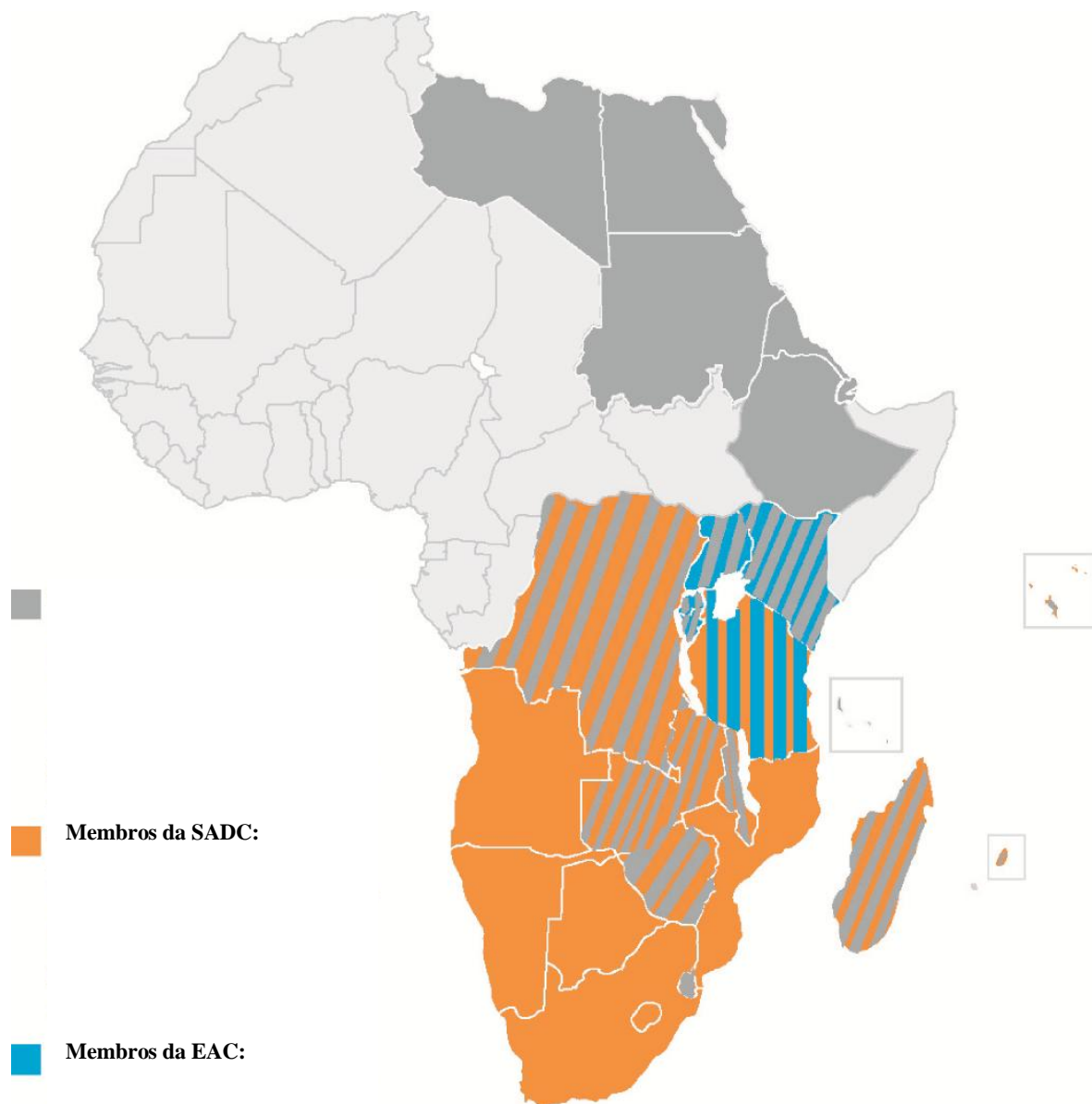
O mapa apresenta a dimensão geográfica do almejado mercado tripartido. Conforme ilustra, a área de livre comércio tripartida estende-se do Cabo ao Cairo integrando três CERs com composição diferentes em termos de Estados membros, localização geográfica, extensão territorial, desenvolvimento económico e o nível do aprofundamento regional, para além das especificidades sócio-culturais que os países africanos apresentam na sua estrutura social. Há também diferenças substanciais em relação aos regimes políticos em vigor em África. Alguns Estados são organizados em regimes autoritários e outros em regimes da democracia pluralista, para não referir aqueles que aplicam os dois regimes. Todavia, os interesses económicos e comerciais superam quaisquer barreiras de natureza política, étnica, ideológica

³ EAC: África Oriental (Quênia, Tanzânia e Uganda), dois da África Central, nomeadamente (Burundi e Ruanda,) e um da África Setentrional (Sudão do Sul)

⁴ Botswana, Namíbia, Lesto e Suazilândia, actual ESwatini).

e cultural. Assim, o mercado configura-se uma variável independente que esteja no epicentro da iniciativa da criação da área de livre comércio tripartida ao serviço do capitalismo global.

Mapa 1 - Área de Livre Comércio Tripartida



Fonte: Adoptado de Tripartite Area (2008).

1.1 CONTEXTO

A Integração Tripartida entre SADC-EAC-COMESA enquadra-se nas dinâmicas globais e regionais de integração e cooperação em curso na Europa, na América, na Ásia e no continente africano, apresentando diferentes níveis de aprofundamento e de alargamento.

Parte considerável da literatura considera o processo de integração europeia, como modelo didático e simbólico que inspira e influencia muitos processos de integração em curso no mundo (WIESEBRON; GRIFFITHS, 2008; BAYLIS; SMITH; OWENS, 2001; SARFATI, 2005). Estes académicos têm um entendimento relativamente comum de que a União Europeia nasceu como um projecto de aménista e de reconciliação entre os dois principais beligerantes de todos os tempos, a França e Alemanha. Contudo, foi gradualmente integrando outros membros ocidentais e “para-ocidentais” através da sua política externa de vizinhança, conferindo-se, ao mesmo tempo, competências supranacionais com poder vinculativo sobre os Estados membros em sectores sensíveis como de política monetária, política externa e de segurança. Depreende-se que os pressupostos institucionalistas e federalistas estiveram na origem da edificação da União Europeia, uma organização regional que apresenta uma estrutura mais profunda e coesa.

Os mesmos processos também ocorrem nas Américas, do Norte e do Sul, motivados por circunstâncias diferentes. Na América do Norte, as negociações entre os Estados Unidos da América (EUA), Canadá e México culminaram com o estabelecimento do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (*North American Free Trade Area* - NAFTA). Diferentemente da União Europeia, que se integra na base das instituições supranacionais, o NAFTA integra-se na base das Corporações Multinacionais (CMNs), que buscam insaciavelmente o mercado; (WIESEBRON; GRIFFITHS, 2008; MINGST, 2009; BAYLIS; SMITH; OWENS, 2001). Na América Latina, destacam-se os trabalhos de (FLORES; MARTINS, 2013; CEPAL, 2005) com referência a (FURTADO; SILVA, 2015; SANTAROSA, 2015; COSTA, 1999; WIESEBRON; GRIFFITHS, 2008). O entendimento desses autores é de que o processo de integração na América Latina consistiu em três perspectivas: primeiro, como um mecanismo de substituição das importações e redução da dependência das exportações das *commodities* por meio de industrialização regional; segundo, como mecanismo de gestão de conflitos na perspectiva de reduzir os níveis de tensão entre Estados membros; por fim, promover a cultura democrática na região.

Ao nível do continente asiático, ocorre também processos de integração e cooperação regionais. Dos poucos estudos sobre esta região, destacam-se os trabalhos de (BAYLIS; SMITH; OWENS, 2001; WIESEBRON; GRIFFITHS, 2008). Os autores consideram que o estabelecimento da Associação das Nações Sudoeste Asiáticas (ASEAN) em 1967 entre Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura e Tailândia foi motivado pela necessidade de

aprofundamento de laços identitários e solidários entre nações e como mecanismo informal de prevenção de conflito intra-regionais.

Em África, os processos de cooperação e integração regionais emergem nos anos 1960 como política anti-colonialista em forma de discurso institucional da Organização da Unidade Africana (OUA) e ou nacional dos seus respectivos líderes políticos (SARAIVA, 2015; FERREIRA, 2005; FONSECA, 2015; UNECA, 2001; LOMBAERDE, 2006; VISENTINI, 2012; KANTER, 2015; XAVIER, 2014; MAKANDI, 2013; MANUEL, 2012; AMANN, 2016; SANTOS, 2014). No texto de cada um desses autores está patente que as origens do regionalismo africano foram mais políticas do que económicas e motivadas pela determinação da descolonização do continente sob dominação colonial e neocolonial. Suas primeiras manifestações podem ser atribuídas ao período pré-independência, quando o impulso regionalista encontrou expressão no Pan-Africanismo. O pan-africanismo serviu de dupla estratégia, como mecanismo da descolonização do continente africano e como vector da sua regionalização.

O desiderato pela unicidade de África foi, pela primeira vez, manifestada pelo Kwame Nkrumah, na década de 1960, na sua utopia de criação de Estados Unidos de África (EUA), na perspectiva de que uma África unida iria agir numa única voz e por conseguinte conseguiria mais dividendos da política internacional. Entretanto, este projecto não reuniu consensos entre Estados nacionais, o que na verdade reinava era o pensamento nacionalista alicerçado na firmiação e consolidação de novos governos africanos em detrimento do pensamento krumanista. O anti-krumanismo foi manifestado por duas visões opostas em relação à natureza da dinâmica de integração: o gradualismo, representado pelo grupo da Monróvia e o imediatismo, representado pelo grupo da Casablanca. O Grupo da Monróvia⁵ defendia um modelo de integração gradual que permitisse o aprofundamento da convivência entre Estados plenamente independentes e soberanos. Nesta lógica, a integração continental resultaria, necessariamente, da fusão gradual dos blocos económicos regionais; facto que se ensaia com a integração tripartida entre a SADC-EAC-COMESA.

Entretanto, muitos académicos, nomeadamente Fonseca (2015), apelidaram esta visão neo-colonialista, uma vez que beliscava uma possível coabitação entre novos governos africanos e ex-governos coloniais. O grupo de Casablanca⁶, apologista de uma integração imediata, defendia a criação de uma entidade política supra-estatal. Este posicionamento não

⁵ O Grupo da Monróvia era constituído pela Libéria, Serra Leoa, Nigéria, Togo, Somália, Tunísia, Etiópia e Líbia.

⁶ O grupo de Casablanca era constituído pelo Gana, Guiné Conacri, Mali, Marrocos, Egipto e Argélia

reuniu simpatias, pois ameaçava a consolidação da soberania dos Estados recém-independentes que tinham claras ambições em relação aos novos governos; mas não só, também ameaçava o exercício da influência externa, pois Kwame Nkrumah pretendia o corte imediato de relações com as ex-potências coloniais.

Os debates pragmáticos sobre o processo da integração em África foram assumidos dentro da visão gradualista defendida pelo grupo da Monróvia. Assim, em 1980 foi realizada a 1ª Cimeira Económica Extraordinária da OUA em Nigéria, que culminou com a aprovação do Plano de Acção de Lagos, que afirmou a intenção de criar até 2000 uma Comunidade Económica Africana a partir das CERs existentes ou a criar (FERREIRA, 2005). Mas as contradições se aprofundaram e sobremaneira condicionaram a concretização do projecto de Lagos. Depois de 11 anos de “silêncios”, os debates viriam a ser retomados em 1991, durante a 28ª Cimeira realizada em Abuja. Nesta Cimeira, os Estados reafirmaram a realização do projecto da CEA através do Tratado de Abuja.

O Tratado tinha como objectivo criar uma comunidade continental no período de 34 anos, depois de cumprir as seguintes etapas:

- a) reforçar as comunidades económicas regionais e criar outras quando necessário (5 anos, isto é, até 1999);
- b) estabilizar as tarifas e outras barreiras ao comércio regional e reforçar a integração sectorial, ao nível do comércio, agricultura, finanças, transportes e comunicações, indústria e energia, bem como coordenar e harmonizar as actividades das comunidades regionais (8 anos, até 2007);
- c) estabelecer uma área de comércio livre e uniões aduaneiras em cada uma das comunidades regionais (10 anos, até 2017);
- d) coordenar e harmonizar o sistema tarifário e não tarifário entre as comunidades regionais, com vista ao estabelecimento de uma União Aduaneira Continental (2 anos, até 2019);
- e) estabelecer um Mercado Comum Africano e adoptar políticas comuns (4 anos, até 2023);
- f) integrar todos os sectores, estabelecer um banco central e uma moeda única africana, edificando uma União Económica e Monetária Africana e criando e elegendo o primeiro Parlamento Pan-Africano (5 anos, até 2028) (TRATADO DE ABUJA, 1991).

Inspirados no Plano de Acção de Lagos, de 1980, e do Tratado de Abuja, de 1991, chefes de Estados e de Governos, tomaram a iniciativa de integrar a SADC-EAC-COMESA numa única Área de Livre Comércio, designadamente Integração Tripartida. Esta iniciativa foi decidida na Cimeira de Kampala, em Uganda, realizada em 2008, cuja declaração oficial das negociações para a criação da Área Livre de Comércio Tripartida foi lançada em Johannesburg, em África do Sul, em 2009, e assinada em 2015 no Egipto (TRATADO TRIPARTIDO, 2015). Assim, a integração Tripartida entre SADC-EAC-COMESA não está sobre vazio. Ela enquadra-se por um lado no contexto global e por outro no contexto de processos da regionalização de África que começou na década de 1960 com a vaga das independências dos Estados africanos.

1.2 PROBLEMA DA PESQUISA

As três CERs que se pretendem fundir enfrentam diversos desafios no interior das suas organizações. Ao nível da SADC foram adoptados dois instrumentos estratégicos para a operacionalização do processo da integração regional: o Protocolo Comercial da SADC e o Plano Estratégico Indicativo para o Desenvolvimento Regional (RISDP). O Protocolo Comercial da SADC adoptado em 1996 visa a liberalização comercial e integração gradual dos mercados de Estados membros e o RISDP, adoptado em 2003, estabelece o calendário e metas para a integração efectiva da SADC: Área de Livre Comércio (2008), criação do Mercado Comum (2015), criação da União Aduaneira (2016) e da União Monetária (2018), (RISDP, 2003). Entretanto, os Estados membros ainda utilizam Barreiras Tarifárias (BTs) e Não Tarifárias (BNTs) nas suas relações comerciais e apenas uma fase está em vigor, a Área de Livre Comércio, desde 2008.

Ao nível do Mercado Comum da África Oriental e Austral, o cenário é idêntico. Embora o COMESA não preencha os requisitos de uma organização de integração, ela estruturou-se dentro dos pressupostos de uma integração regional, tendo estabelecido a Zona de Comércio Preferencial (1984), Área de Livre Comércio (2000), União Aduaneira (2009) Mercado Comum (2015), União Monetária (2018) e Comunidade Económica (2025), entretanto apenas a união aduaneira entrou em vigor. A Comunidade da África Oriental estruturou também o seu calendário de integração com base no modelo Balassiano, tendo estabelecido a Área de Livre Comércio (2005), União Aduaneira (2005), Mercado Comum

(2010), União Monetária (2013) e Federação Política (2015). Neste momento, a EAC encontra-se no mercado comum desde 2010 (KANTER, 2015).

Para além do incumprimento das metas estabelecidas, as três CERs enfrentam problemas relacionados com:

- a) elevada dependência face aos países doadores;
- b) receio de distribuição desigual dos benefícios e instabilidade política;
- c) sobreposição de organizações regionais e a pertença simultânea a várias delas por parte da maioria dos Estados Africanos;
- d) forte dependência das receitas aduaneiras no orçamento de Estado;
- e) existência de um fraco sector económico privado e
- f) fraca participação da sociedade civil (COMISSÃO DA UNIÃO AFRICANA, 2011).

Entretanto, ao invés de se criar mecanismos e sinergias para a superação destes constrangimentos e impasses que dificultam o aprofundamento da agenda da integração, Chefes de Estados e de Governos das três CERs tomaram a iniciativa de integrar a SADC-EAC-COMESA numa única Área de Livre Comércio Tripartida.

As três CERs em processo de “fusão” não estão ao mesmo nível de integração. A SADC é a área de livre comércio; EAC é o mercado comum; e o COMESA é a união aduaneira. O Tratado de Abuja visa o estabelecimento de uma União Aduaneira Continental e não uma área de Livre Comércio Continental, tal como o projecto de integração tripartida sucede. Ademais, ainda há prevalência de desafios e constrangimentos de cooperação e integração no interior de cada CER, ora em análise. Face a estas constatações, questiona-se: porquê avançar com a integração Tripartida se as CERs ainda não estão resolvidas?

Para responder esta questão inicial, o estudo estrutura-se em três hipóteses. A primeira observa que os desafios que determinaram a construção dos processos da integração regional em África continuam prevaletentes nas três CERs. A criação de regiões de integração em África tinha como objectivo reduzir a dependência externa dos países africanos e desenvolver o mercado regional. Ao nível da África Austral, a criação da SADCC visava diminuir a dependência económica dos países da região em relação a África do Sul, no entanto o objectivo não foi alcançado, mesmo com a transformação da SADCC em SADC, os países da região continuam gerindo uma relação assimétrica com África do Sul.

A segunda hipótese considera a criação da área de livre comércio tripartida como acção do capitalismo global à busca de mercados. Segundo Faria (2013) a integração

económica é uma manifestação da tendência à expansão territorial das economias de mercado em direcção à formação de uma nova unidade em escala superior. Nesta perspectiva, a constante procura do mercado se apresenta como a premissa que justifica a fusão das três CERs. As mais conceituadas e elaboradas ideias da CEPAL (2002) mostram, igualmente, que a expansão do capitalismo é o único processo histórico que teve alcance verdadeiramente global mas, ainda assim, incompleto.

Nesta perspectiva, do capitalismo global, a participação dos três mercados regionais na área de livre comércio tripartida pode produzir dois efeitos. O primeiro, seria o retrocesso dos projectos intra-regionais em curso nas três CERs. Ao nível da SADC, por exemplo, o efeito seria desviar a concentração dos actores activos no processo intra-regional para uma agenda mais alargada em detrimento do aprofundamento do projecto da integração regional. A SADC é a CER das três que ainda se encontra na primeira fase de uma integração regional, zona de livre comércio. Por isso, a sua deslocação para formar área de livre comércio tripartida põe em causa não só a consolidação da agenda da integração regional, mas também o fortalecimento do mercado regional do ponto de vista das dinâmicas intra-regionais.

Enquanto o primeiro efeito revela-se negativo, o segundo pode ser positivo, na medida em que o alargamento do mercado pode catapultar economias de escala, cujas vantagens são o aproveitamento da mão-de-obra especializada e surgimento de empresas nacionais que antes não tinham surgido dada a limitada dimensão do mercado regional. Mantendo todas variáveis constantes da análise do mercado, *ceteris paribus*, um mercado mais vasto permitirá atingir uma produtividade mais elevada na indústria (KRUGMAN; OBSTFELD, 2006). Teoricamente, a participação dos mercados regionais melhoraria as perspectivas de crescimento dos países participantes, sobretudo aqueles que apresentam nos seus respectivos blocos económicos regionais franco desenvolvimento industrial, a África do Sul na SADC, o Quênia na EAC e Egipto no COMESA, conforme ilustram as tabelas 1,2 e 3.

A terceira hipótese revela que os Estados membros são mais fortes e independentes em relação às suas respectivas CERs. São Estados membros que determinam as dinâmicas intra-regionais tendo em conta a prevalência da soberania estatal sobre a regional; razão pela qual a implementação de qualquer iniciativa integracionista depende necessariamente da vontade dos Estados. Nestas circunstâncias, a entrada em vigor da área de livre comércio tripartida depende de um exercício da racionalização de cálculos de custo-benefício. A percepção da existência de ganhadores e perdedores em virtude da desigualdade na distribuição do poder regional levanta dúvidas em relação à implementação do mercado tripartido. A falta de

visualização de ganhos pode levar os Estados a pautar pela deserção, problemas de cooperação de jogo de garantia. Segundo Martin (1992) em jogo de garantia é fundamental assegurar a todos os actores que nenhum veja incentivo para a defecção unilateral.

O contributo deste estudo se situa em duas dimensões: dimensão estratégica e académica. Estrategicamente, o estudo constitui uma base de análise crítica sobre o processo de integração regional em África, visando conferir aos *decisions markers* modelos racionais que priorizem o interesse nacional e colectivo em todo o processo de formulação de estratégias de negociação da Integração Tripartida, diagnosticando de forma prévia as ameaças, fragilidades e as oportunidades que a integração tripartida implicaria para SADC. Na dimensão académica, a pesquisa pretende proporcionar linhas de pesquisa sobre processos de fusão de comunidades económicas regionais. A pretensa fusão entre SADC-EAC-COMESA numa área de livre comércio tripartida é o primeiro fenómeno no contexto do regionalismo africano. Assim, não havendo estudos sistematizados sobre o fenómeno, este trabalho se afigura pioneiro a preencher o vazio no âmbito da produção académica.

A tese tem como principal objectivo analisar os desafios da cooperação intra-regional e perspectivas da integração tripartida entre SADC-EAC-COMESA. Este objectivo desdobra-se em quatro específicos:

- a) verificar a influência do pan-africanismo na construção do regionalismo africano;
- b) compreender as dinâmicas de integração regional que ocorrem no interior de cada CER em termos do comportamento dos Estados membros, relações comerciais e estágio do desenvolvimento da agenda da integração regional,
- c) identificar os desafios da cooperação intra-regional e
- d) avaliar as implicações da eventual implementação do Tratado Tripartido para SADC.

Estes objectivos são operacionalizados ao longo dos capítulos subsequentes.

1.3 DESENHO DA METODOLOGIA

Aderir ou não ao projecto de integração tripartida é, por excelência, uma decisão de política externa. Foram actores relevantes de cada Estado membro que decidiram “fundir” as três CERs e formar um mercado maior, na base da racionalidade do político, pese embora a racionalidade nem sempre garanta um resultado desejável. Por isso, tendo em conta que todo o processo de criação de comunidades económicas regionais depende das decisões políticas

que envolvem percepções, valores, crenças, comportamentos e processos burocráticos em tomada de decisões de política externa, a tese privilegia abordagem qualitativa. Segundo Lundin (2016) na abordagem qualitativa, o pesquisador é o instrumento chave na recolha e tratamento de dados, cuja interpretação de fenómenos e atribuição de significados não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas.

Segundo Breuning (2007) a compreensão do comportamento dos diferentes actores que influenciam as decisões da política externa pode ser catalogada em três níveis: individual, estatal e sistemático. A análise do indivíduo foca-se na sua personalidade e percepções sobre o mundo. A personalidade do indivíduo é constituída por um sistema de valores (crenças, cultura, língua, religião, etc) e esses valores influenciam os tomadores de decisões; e as percepções são diferentes formas como os líderes visualizam as contrapartidas do sistema internacional; tanto que no processo de integração tripartida alguns actores podem visualizar ganhos com a fusão das três CERs e outros não. Os líderes liberais, por exemplo, estão a favor do multilateralismo e os líderes autoritários privilegiam contactos bilaterais. Tudo tem a ver como cada um vê o mundo que lhe rodeie em termos de ameaças e oportunidades. Estes elementos, construídos a partir de estereótipos, são potencialmente estruturantes de padrões de cooperação ou de conflito entre Estados da região.

Os avanços ou recuos de processos de integração regional em curso em África dependem necessariamente do carácter dos líderes. Este fenómeno foi mais evidente no processo da construção da EAC. Durante a presidência do Idi Amin Dada da Uganda, as negociações do aprofundamento da EAC retrocederam porque outros líderes nomeadamente Julius Nyerere não reconheceram Dada como Chefe de Estado pela forma como chegou ao poder, golpe de Estado. Contudo, com a chegada de Yuweri Museveni que olhou a região como prioridade, a EAC conheceu avanços significativos que culminaram com o Tratado de 1999, que cria EAC depois de muitas pausas em virtude do comportamento, valores, percepções e crenças dos líderes regionais. O nível individual é aplicado para analisar as dinâmicas intra-regionais a partir do comportamento dos líderes no processo da construção da integração regional.

Ao nível estatal, a análise incide sobre os factores internos sobretudo, aqueles que são mobilizados para o engajamento da política externa. Nessas análises inclui-se a estrutura institucional do Estado; aí analisa-se as relações do poder e o grau de independência ou dependência entre os órgãos do poder, nomeadamente o executivo, o legislativo e o judicial. A dependência ou independência desses órgãos tem impacto directo na ratificação dos

protocolos regionais e internacionais. Ainda no domínio estatal, considera-se a influência de grupos de interesses, grupos de pressão, sociedade civil, opinião pública na formulação e implementação de políticas externas viradas para regiões de integração. A partir do nível estatal, a tese analisa os diferentes ritmos e flexibilidades dos Estados membros em matérias de ratificação, domesticação e implementação dos Protocolos e Tratados regionais, analisa ainda o grau da participação da sociedade civil e do sector privado nos processos de integração regional com base na perspectiva neo-funcionalista.

A análise do sistema internacional foca-se nos factores do ambiente externo. Aqui a comparação é feita na base do poder relativo entre Estados: assume-se que os Estados com maiores capacidades militares, financeiras, tecnológicas, económicas têm maior poder de influência. Por isso, os processos de integração em África são, por um lado, condicionados pelos doadores internacionais. São estes doadores que determinam se o país pode avançar ou não para projectos integracionistas, razão pela qual muitos Estados membros continuam fortalecendo relações de lealdades com os seus “antigos patrões” em detrimento do aprofundamento das relações intra-regionais. O nível do sistema internacional é aplicado para analisar os factores e actores que directa ou indirectamente influenciam as dinâmicas intra-regionais. A tese selecciona a União Europeia, EUA e a China como sendo actores globais que influenciam e condicionam o rumo do processo da integração da SADC-EAC-COMESA em virtude de serem os maiores financiadores das CERs e também pela existência de laços da herança colonial, no caso da União Europeia.

Esta abordagem, portanto, qualitativa, tem como recurso os métodos comparativo e histórico. O método comparativo procura verificar semelhanças e explicar diferenças ou divergências em grupos sociais existentes no passado e no presente bem como entre sociedades em iguais ou diferentes estágios de desenvolvimento, o que Lundin (2016) aproxima ao método histórico. Para o uso deste método, a tese estabelece parâmetros de comparação e respectivos indicadores. Assim, considera-se comparável o estágio do aprofundamento regional entre as três CERs partindo do modelo catalogado por Balassa (1973) de cinco estágios de integração regional, designadamente área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união monetária e união económica, no sentido de que entre as três CERs há mais avançadas que outras. Compara-se também o grau de complementaridade comercial entre as três CERs a partir de indicadores de níveis de participação de Estados membros no comércio intra-regional, tendo em conta o volume de exportação e importação de cada Estado membro dentro da região.

O método histórico é aplicado com a premissa básica de que as instituições alcançaram sua forma actual através de alterações das suas partes componentes, o que teve lugar ao longo do tempo (LUNDIN, 2016). A tese mobiliza o método histórico para explicar as transformações económicas, políticas e sociais que ocorreram ao longo da construção das três CERs, nomeadamente a transformação da SADCC, em SADC, a reestruturação da Alta Comissão da Comunidade da África Oriental (EAHC) em Organização dos Serviços Comuns da África Oriental (EASCSO) e a ruptura da EASCSO para dar lugar a criação da EAC; bem como a transformação da Área de Comércio Preferencial em Mercado Comum da África Oriental e Austral – COMESA. O método histórico permite igualmente verificar até que ponto essas transformações influenciam a arquitetura e funcionamento das organizações de integração, ora em análise.

Em combinação com os métodos acima expostos, o trabalho aplica as técnicas, documental e bibliográfica. Segundo Lakatos (2007) a técnica documental trata-se de fontes primárias que são usadas como suporte para a pesquisa. A partir desta técnica, o trabalho recorre aos Arquivos Públicos, Tratados, Protocolos, Memorandos, dados estatísticas oficiais entre outras fontes não re-trabalhadas. A técnica bibliográfica usa as fontes secundárias, isto é re-trabalhadas. A tese recorre as obras e trabalhos elaborados por outros autores publicados em livros, revistas científicas, jornais etc.

A população em estudo é de 26 Estados agrupados em três CERs. Em todas CERs existe um Estado hegemónico, que exerce o poder perceptível e estruturante em virtude de possuir vantagens militar, económica, tecnológica, financeira e histórico-cultural, vantagens estas que se traduzem em posição hegemónica. A tendência hegemónica prevalecente em cada região revela o padrão de polaridade. Embora, por exemplo, a África do Sul não pretenda assumir os custos de integração de forma isolada, ou o modelo híbrido de governação adoptado no pós-*Apartheid* não ajuda ao governo de Pretória para agir nessa qualidade, entretanto é um actor estruturante. Os indicadores macroeconómicos que o país apresenta são largamente reveladores desta posição, aliás a robustez da economia sul-africana, representa um Pólo de poder não só ao nível da região, como também ao nível do continente africano. Ao nível da EAC destaca-se o Quênia e no COMESA o Egipto. A disposição desses Estados condiciona as decisões de políticas externas dos outros Estados da região e acima de tudo são maiores potenciais beneficiários do mercado regional em virtude de apresentarem um estágio de desenvolvimento mais avançado que outros membros da região. Os quadros abaixo

apresentam os principais indicadores macroeconómicos que destacam o Estado que preenche total ou parcialmente os requisitos de um Estado hegemónico.

Quadro 1 - Indicadores Macroeconómicos dos Estados Membros da SADC

País	População (milhões)	PIB (bilhões de USD)	Orçamento militar - % do PIB)	Exp./Imp (Bilhões USD)
África do Sul	54,841,552	757	1	78/80
Angola	29,310,273	192	3	34/23
Botswana	2,214, 858	40	3	8/6
R. D. Congo	83,301,152	68\29	7\1	5/9
Lesoto	1,958,042	7	2	1/2
Madagáscar	25,054,160	40	1	2/3
Malawi	19,245,246	22	1	1/2
Maurícias	1,356,388	17	0	2/5
Moçambique	26,573,706	37	1	5/5
Namíbia	2,484,780	27	4	5/7
Seicheles	93,920	3	1	0/1
Tanzânia	53,950,936	163	1	5/9
Zâmbia	15,972,000	69	2	8/7
Zimbabué	13,805,084	34	2	4/6
ESuatini	1,467,152	11	2	2/1

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da Index Mundi (2017-2018).

Quadro 2 – Indicadores Macroeconómicos dos Estados Membros da EAC

País	População (milhões)	PIB (milhões de USD)	Orçamento de militar - % do PIB)*	Exp./Imp. (Bilhões USD)
Burundi	11,466,756	8	2	0/0
Quênia	47,615,740	163	1	6/15
Ruanda	11,901,484	25	1	1/2
Tanzânia	53,950,936	163	1	5/9
Uganda	39,570,124	89	2	3/5

Fonte: Elaboração do autor com base em dados da Index Mundi (2018).

Quadro 3 – Indicadores Macroeconômicos dos Estados Membros da COMESA

País	População (milhões)	PIB (milhões USD)	Orçamento de militar - % do PIB)*	Exp./Imp. (Biliões de USD)
Burundi	11,466,756	8	2	0/0
Comores	808,080	1	**	0/0
Botsuana	2,214,858	40	40	8/6
Djibuti	865,267	4	***	0/1
Egipto	97,041,072	1,199	2	24/53
Eritreia	5,918,919	10	****	1/1
Etiópia	105,350,016	196	1	3/17
Quênia	47,615,740	163	1	6/15
Líbia	4,689,021	63	*****	20/13
Madagáscar	25,054,160	40	1	2/3
Malawi	19,196,246	22	1	1/2
Mauritânia	3,758,571	17	3	2/2
R.D. Congo	83,301,152	68\29	7\1	5/9
Ruanda	11,901,484	25	1	1/2
Seychelles	93,920	3	1	0/1
Sudão	37,345,936	187	*****	4/9
ESuatini	1,467,152	11	2	2/1
Uganda	39,570,124	89	2	3/5
Zâmbia	15,972,000	69	2	8/7
Zimbabwe	13,805,084	34	2	4/6

Fonte: Elaboração do autor com base em da Index Mundi (2017-2018).

*Dados referentes ao ano de 2016; **, ***, ****, *****, ***** sem dados do período em análise.

É possível a partir dos quadros identificar os Estados que apresentam capacidades tangíveis em termos de número da população, PIB e o volume das exportações e importações. Que não seja então surpreendente que durante as análises das dinâmicas que ocorrem no interior de cada CER o foco seja para esse trio, África do Sul na SADC, Quênia na EAC e Egipto no COMESA. Em política internacional, os actores que apresentam maior capacidade de mobilização de recursos ao serviço da política externa têm igualmente maior capacidade de influência e poder, e por conseguinte extrair maiores dividendos desse sistema. A fé deste pressuposto, e tendo em conta os indicadores macroeconômicos de cada Estado membro dentro da sua respectiva CER, o provável cenário mostra que a África do Sul, Quênia e Egipto são os potenciais ganhadores dos dividendos da integração tripartida. Estes Estados apresentam o desenvolvimento industrial relativamente avançado, o que significa que participarão no mercado tripartido com produtos industrializados ou semi-industrializados, cujos preços são determinados pela cadeia de valor de produção, e os demais Estados com

paisagem industrial fraca poderão participar no mercado tripartido com produtos primários ou *commodities*, cujos preços são determinados internacionalmente.

Ao longo do trabalho são apresentados dados estatísticos em forma de quadro, figura e gráficos, no entanto não significa necessariamente o emprego de métodos quantitativos. A análise dos dados é feita qualitativamente com base nos métodos histórico e comparativo com recurso às técnicas de pesquisa documental e bibliográfica. Mormente, o uso de dados estatísticos visa apresentar a mensuração das opiniões, valores e crença que os diferentes actores intervenientes no processo da construção de processos de integração regional apresentam de modo a facilitar a compreensão.

1.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Há vários constrangimentos que, directa ou indirectamente, influenciaram negativamente na elaboração da tese. Esses constrangimentos podem ser agrupados em três dimensões: limitações metodológicas, constrangimentos logísticos e saúde pública internacional. Em relação aos constrangimentos metodológicos, a principal constatação é a indisponibilidade da biblioteca; a turma especial de Maputo da Universidade Federal do Rio Grande Sul (UFRGS) não dispõe de uma biblioteca que responda às exigências deste nível. Em segundo lugar, tratando-se de um tema futurista carece ainda de produção científica considerável. A produção académica sobre processos de integração em processos no mundo não aprofunda situações de integração de comunidades económicas regionais, mas sim integração regional a partir de Estados ou existência de diálogo entre diferentes blocos económicos regionais – interregionalismo.

O projecto de integração tripartida é a primeira iniciativa em África, o que justifica a escassez de pesquisas sobre a temática. Constitui também constrangimento a falta de modelos africanos para abordar problemas africanos. Todo o esforço da análise dos processos de integração regional baseia-se nas perspectivas construídas a partir do Ocidente. O quadro teórico mobilizado para analisar a fusão das três CERs africanas é importado do ocidente sobretudo a partir das experiências da integração da União Europeia. A pesquisa não encontrou correntes reflectidas em problemas africanos, mas sim correntes ocidentais para reflectir problemas africanos. As próximas pesquisas devem-se concentrar na construção de um arcabouço teórico africano para analisar problemas africanos e aplicar soluções africanas para os africanos.

Os constrangimentos logísticos estão relacionados com limitações financeiras. O projecto da tese indicava uma pesquisa de campo em três CERs, Gaborone sede da SADC, Arusha sede da EAC e Lusaka sede do COMESA. O estudo pretendia aceder aos arquivos históricos de modo a colher informações e dados estatísticos, Tratados e Protocolos celebrados entre Estados membros de cada CER. Entretanto, o Instituto Superior de Relações Internacionais (ISRI), a entidade que atribuiu a bolsa ao proponente desta tese, não financiou a pesquisa devido às limitações financeiras. Contudo, o espírito investigativo prevaleceu. Foi possível a obtenção de dados úteis para a elaboração da tese através de *sites* oficiais da SADC-EAC-COMESA e através de contactos com as Embaixadas sediadas em Maputo.

Os constrangimentos foram agravados com a emergência da SARS.Cov2 vulgarmente conhecida por COVID.19, uma doença declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como pandemia de saúde pública internacional. Em virtude desta pandemia, muitos Estados ao nível global, incluindo Moçambique, declararam estado de emergência, que ditou o encerramento das universidades, bibliotecas entre outros serviços sociais. Mas não só, a pandemia forçou vários governos a estabelecer medidas preventivas, incluindo o distanciamento social. Esta realidade afectou sobremaneira o ritmo da elaboração da tese e contactos com diferentes entidades e unidades de pesquisas. A COVID.19 não só constitui uma ameaça real à saúde pública, mas também serviu de termómetro para testar o espírito integracionista em diferentes regiões de integração regional incluindo, a União Europeia, a mais consolidada organização. O facto é que a COVID19 revelou a prevalência dos interesses nacionais sobre quaisquer interesses integracionistas. A União Europeia mostra-se dividida em termos de políticas de contingências face à COVID19. O encerramento de fronteiras da zona *Schengen* mostra claramente o desafio da abordagem regional face ao interesse nacional.

A tese está estruturada em cinco capítulos guardando entre eles uma coerência epistemológica e um grau de interdependência. O primeiro capítulo introduz a tese, descrevendo o contexto regional e internacional no qual o tema se insere, a pertinência da pesquisa como trabalho do fim do curso, os objetivos geral e específicos que o trabalho pretende alcançar, as hipótese a ser testadas ao longo do trabalho, a problematização que termina com uma questão de pesquisa, tipo de abordagem, métodos e técnicas de pesquisa.

O segundo capítulo apresenta o estado de arte do tema. A revisão da literatura tem como objectivo identificar os principais teorizadores e correntes que se debruçam sobre a problemática do regionalismo ao nível planetário. Identifica também o *gap* entre o preceituado na literatura e as práticas que ocorrem no regionalismo africano no geral e no

interior das CERs em particular. A revisão de literatura está dividida em dois momentos; o primeiro apresenta o quadro teórico, mobilizando teorias neo-clássicas do campo das Relações Internacionais, a destacar, neo-funcionalismo, neo-realismo e neo-liberalismo. Este *cocktail* permite a compreensão das diversas perspectivas de análise do fenómeno do regionalismo e integração regional que se processa no interior do continente africano. Através destas correntes é possível perceber o comportamento dos Estados membros dentro das suas respectivas CERs. O segundo momento do segundo capítulo discute operacionalmente os conceitos-chave que orientam a compreensão do texto, regionalismo, região e integração regional. Para a discussão desses conceitos foi necessário mobilizar autores latino-americanos, sul-asiáticos, europeus, e naturalmente, africanos. Os autores constataam que os pressupostos que fundamentam o fenómeno do regionalismo e integração regional diferem da região para região, entretanto de menor ou maior grau todas as regiões seguem o modelo de integração regional catalogado por Balassa (1973).

O terceiro capítulo faz a radiografia do regionalismo africano que teve suas raízes no Pan-africanismo. O Pan-africanismo foi um instrumento de guerra ideológica e intelectual para a libertação de África bem como um vector da integração regional. O processo moderno da integração de África começou com a vaga das independências dos Estados africanos sob utopia da construção dos Estados Unidos de África. Contudo, a ideia dividiu opiniões no seio dos Estados-recém independentes. Uns defendiam um processo gradual e outros um processo imediato. Tanto os imediatistas como os gradualistas tinham objectivos comuns. Foi na base desse espírito que em 1963 criou-se a Organização da Unidade Africana. Da OUA foram estabelecidos dois instrumentos fundamentais, Plano de Acção de Lagos de 1980 e Tratado de Abuja de 1991 que dirigiram a criação das comunidades económicas regionais consideradas como pilares para criação da comunidade económica continental. A integração tripartida SADC-EAC-COMESA representa um passo qualitativo desde desiderato.

O quarto analisa as dinâmicas intra-regionais, ou seja o ritmo da integração no interior de cada CER. A análise foi feita mediante aplicação de indicadores de integração regional, dentre os quais o comportamento dos Estados membros, o nível do aprofundamento regional e complementaridades entre os Estados membros. O capítulo constata que o comportamento dos Estados membros foi determinante na construção da SADC-EAC-COMESA. Os padrões que estiveram na construção das três CERs diferem-se substancialmente do ponto de vista da performance e do aprofundamento de integração regional, razão pela qual as três CERs encontram-se em diferentes estágios de integração.

O quinto e último capítulo analisa os desafios da cooperação intra-regional e perspectivas da criação da área de livre comércio tripartida. Dentre vários desafios, o capítulo sublinha a problemática da multiplicação de esquemas de integração no interior das CERs e a pertença de Estados em vários outros esquemas de integração, a recorrente e a sistemática dependência financeira e a emergência do plano de integração continental em processo de ratificação como principais desafios das CERs que mormente põe em causa a possibilidade da implementação da integração tripartida. E por fim, o capítulo avalia as possíveis implicações da criação da área de livre comércio tripartida para SADC.

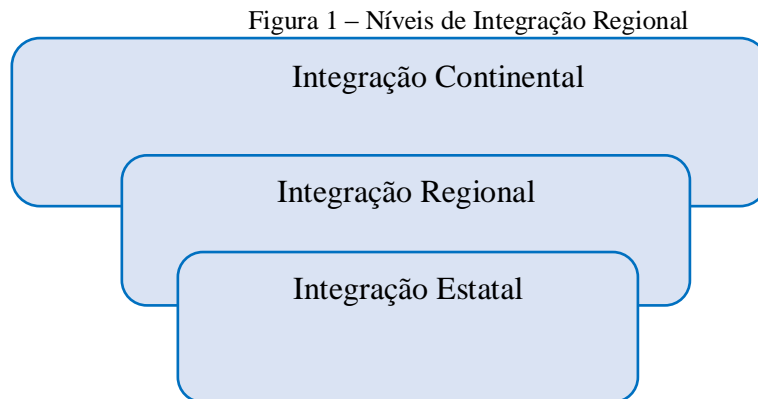
2 REVISÃO DA LITERATURA

A revisão de literatura apresenta as visões e correntes dos principais teorizadores que contribuíram na construção do arcabouço teórico que permite uma análise académica dos processos de integração e cooperação regionais. A revisão é desencadeada em dois momentos. O primeiro apresenta o quadro teórico que sistematiza as principais correntes que discutem os processos de integração regional. E o segundo apresenta o quadro conceptual. No quadro conceptual destacam-se os conceitos-chave, que orientam toda a análise do estudo. Essas ferramentas analíticas visam compreender os problemas que são levantados nos debates de integração regional ao nível da literatura. O estado de arte parte de uma constatação teórica segundo a qual os processos de integração e cooperação regionais são bastante complexos e multidimensionais, por isso requerem uma abordagem multidisciplinar e holística (LOMBAERDE, 2006). A esse respeito, o estudo mobiliza um conjunto de autores de diferentes visões teóricas que contribuíram na hermenêutica dos processos de integração e cooperação regionais sob várias perspectivas desde os clássicos aos contemporâneos, (VINNER, 1950; MITRANY, 1943; HAAS, 1958; GILPIN, 2001; NYE, 1969; BALASSA, 1973; FARIA, 2013; LOMBAERDE, 2006; SANTOS, 2009; WALTZ, 1979; TAVARES, 2004; MARIANO, 1995; MARTIN, 1992; KEOHANE, 1984; MARES; KACOWICZ, 2016; SOUSA, 1997).

Os autores argumentam que durante muito tempo, os estudos de integração estavam imbuídos dentro da Economia Internacional, mas depois da Segunda Guerra Mundial (II. GM) começaram os esforços da sua autonomização. O primeiro esforço de sistematização da integração económica é atribuído a Jacob Vinner (1950) com o seu trabalho sobre *The Customs Union Issue*. O clássico formalizou a teoria de integração económica introduzindo dois conceitos-chave: criação do comércio e desvio do comércio. Com base nesses conceitos Vinner procurou demonstrar que uma união aduaneira aumentaria o bem-estar dos países membros se o efeito da criação de comércio fosse superior ao do desvio de comércio. As contribuições da formalização da teoria económica de integração também vieram dos mais elaborados trabalhos de Bela Balassa (1973). Para este conceituado teorizador, o processo de integração económica pressupõe medidas que conduzem à supressão de algumas formas de discriminação no comércio. Neste sentido, Balassa (1973) desenvolveu um tipo ideal de modelo de integração que compreende as seguintes fases: a zona do comércio livre, a união aduaneira, o mercado comum e a união económica. Este modelo é bastante seguido e

adoptado por muitos blocos económicos regionais em construção, incluindo a SADC-EAC-COMESA.

O modelo desenvolvido por Lombaerde (2006) também teve uma inegável contribuição para a interpretação dos fenómenos de integração. O autor introduziu duas dimensões conceptuais sobre os processos de integração e cooperação regionais em curso tanto em países em desenvolvimento como em países desenvolvidos. O autor considera que nos países em desenvolvimento a integração assume uma dimensão negativa, no sentido de que só se limita na eliminação de barreiras, e nos países desenvolvidos assume dimensões positivas, na medida em que consiste na formulação de políticas comuns. Concentrado em países em desenvolvimento, Lombaerde estabelece 3 níveis de análise do processo de integração:



À semelhança de Balassa (1973) que estabelece os estágios de integração, Lombaerde (2006) introduz níveis de análise do processo de integração. O nível de integração estatal pressupõe a integração nacional em termos de infraestruturas de desenvolvimento, integração de mercado nacional e desenvolvimento industrial, factores indispensáveis para tornar um país competitivo ao nível regional. A integração nacional levaria à integração regional e continental. A lógica da integração tripartida SADC-EAC-COMESA tem como suporte esta escadaria. Estes níveis serão retomados no quarto capítulo para analisar o nível de integração nacional de Estados que compõem as CERs, o nível de integração da SADC-EAC-COMESA e perspectivar o nível da integração tripartida.

2.1 QUADRO TEÓRICO

Dentre várias perspectivas que versam sobre o fenómeno, o estudo revê-se no espírito dos teóricos neo-clássicos, contudo sem ignorar a importância dos clássicos nos estudos de regionalismo e integração regional. A “preferência” pelos neo-clássicos prende-se com o facto de apresentar ideias metodologicamente factíveis. Neste contexto, o estudo explora as perspectivas de programas científicos catalogados pelo neo-funcionalismo, neo-realismo e neo-liberalismo. Naturalmente, cada uma destas perspectivas apresenta a sua visão sobre o fenómeno. No entanto, o esforço intelectual que se pretende com este *cocktail* não é identificar a teoria mais próxima ou convincente na abordagem do regionalismo e integração regional, mas sim demonstrar, quão complexos são estudos sobre o fenómeno, requerendo, assim, uma abordagem holística. Com este exercício, espera-se uma compreensão mais alargada do conceito, regionalismo, em particular aquele que se processa no interior de África, bem como a compreensão de algumas teorias que discutem os processos de integração e cooperação regionais.

2.1.1 Neo-Funcionalismo

A literatura produziu muitas correntes e visões para analisar os processos de cooperação e integração regionais, em curso no mundo. Os escritos funcionalistas de David Mitrany (1943) exerceram uma enorme influência sobre os esforços de desenvolvimento de uma teoria da integração. Mitrany (1943) acreditava no fundamento segundo o qual a cooperação técnica numa área provocaria o *spillover* noutra área (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF JUNIOR, 2003). Na verdade, Mitrany estava convencido que, o funcionalismo reduziria o nacionalismo uma vez que possibilitaria a criação de laços transnacionais e estabelecer um sistema de paz entre as nações (FERNANDES, 1995).

Apesar do reconhecido mérito, o trabalho do Mitrany teve uma limitação epistemológica, ao minimizar o papel das elites políticas nos processos de integração e cooperação regionais. Contudo, os trabalhos posteriores de Haas (1958) e Keohane (1984) refrescaram o fundamento funcionalista do Mitrany, de modo a suprir as limitações com que se deparava. Na sua obra *The Uniting of Europe*, Haas (1958) reconhece o papel das elites relevantes nos sectores governamentais, cujo posicionamento é de que “as elites que antecipem um lucro derivado de uma actividade desenvolvida no contexto da organização

supranacional procurarão, provavelmente, encontrar outras elites com a mesma visão, com as quais possam cooperar”. Nestes termos, quando os grupos de interesse nacionais e dos partidos políticos promovem seus próprios interesses económicos, acabam, induzindo à integração.

Joseph Nye (1969) também contribuiu para a reformulação do funcionalismo. O autor entende que o conceito de integração deve ser desmembrado em três dimensões:

- a) integração económica, que consiste na formação de uma economia transnacional;
- b) integração social, que corresponde formação de uma sociedade transnacional, e,
- c) integração política, que consiste na formação de interdependência política transnacional.

Daqui emerge o contributo do Joseph Nye, ao introduzir o conceito de interdependência na análise da teoria de integração regional através da visão Neo-funcionalista.

Os funcionalistas estavam convencidos que o *spillover* seria em si um processo automático, em que a cooperação num determinado sector demandaria necessariamente a cooperação noutra, sem controlo político. Contudo, olhando várias formas de *spillover* é possível verificar que até certo ponto esse processo automático é controlado ou manipulado pelos actores e instituições políticas (JENSEN, 2007). A partir desta constatação, o neo-funcionalismo distanciou-se da teoria clássica, mas em “bom-tom” renovou o funcionalismo, bem como distinguiu-se dos federalistas. Enquanto os funcionalistas ignoravam o papel da política nos processos de cooperação e integração, empiricamente os federalistas sistematizavam os estudos de integração. O mérito do neo-funcionalismo reside no facto de reconhecer o papel dos actores sub-nacionais, tais como grupos de interesse, partidos políticos, elites e sociedade civil, como força motriz por detrás dos esforços de integração regional, bem como articular ambos estudos empíricos e científicos nos processos de integração (GEHRING, 1996).

A explicação do neo-funcionalismo desdobra-se em três dimensões: efeito de *spillover* como conceito central do neo-funcionalismo, o papel dos grupos sociais no processo de integração e finalmente a acção das elites. O entendimento do neo-funcionalismo é de que a integração de uma função leva à integração de outras funções, em um efeito chamado *spillover*, ou seja cada passo de integração funcional conduz a um processo político que gera demandas por novos passos no processo de integração (SARFATI, 2005). Na Europa, foi assim, o carvão e o aço, levaram à integração de outros sectores, até o estágio actual em que

se encontra a União Europeia. A segunda dimensão do neo-funcionalismo está relacionada com o papel dos grupos sociais no processo de integração. Segundo Haas (1963), os grupos de interesses e partidos políticos são actores chave para conduzir uma integração. Para o efeito, duas condições devem ser observadas: as sociedades envolvidas devem ser pluralistas, nas quais os grupos de interesses possuam livre expressão. Os sistemas políticos também devem ser pluralizados, pois esta é a única forma de garantir canais de expressão aos grupos de interesses. Finalmente, a terceira dimensão do neo-funcionalismo considera determinante o papel das elites na alusão de que a convergência das demandas decorrentes das suas expectativas sustenta a mobilização do processo da integração (MARIAMO, 1995).

O programa científico do neo-funcionalismo fixou-se nos grupos de interesse nacionais, dos partidos políticos e das elites para explicar a integração. A integração europeia é por um lado produto da pressão desses grupos. Entretanto, no contexto africano, e em particular na SADC- EAC-COMESA, a participação dos grupos sociais, partidos políticos em assuntos regionalistas ainda é limitada e só se dá ao nível da elite governamental, ou pelo menos, os modelos de integração em construção em África não facilitam a participação dos grupos-sub-nacionais, pois se permitissem existiria a formação de coalizões transnacionais com grupos de outros países membros e aliados com actores regionais.

Neste sentido, o neo-funcionalismo revela-se importante para explicar o papel da acção política na determinação do efeito de *spillover*, já que não é *per se* um processo automático, mas também revela-se viável para explicar o papel dos grupos de interesse, associações profissionais, grupos de produtores e sindicatos que não se beneficiam do regionalismo africano. Efectivamente, a fusão da SADC-EAC-COMESA resulta da acção dos líderes nacionais e não necessariamente das demandas das economias regionais e muito menos da acção dos grupos sub-nacionais. O facto é que os grupos sub-nacionais são “fortes” ao nível dos seus respectivos Estados e “fracos” para projectar os seus interesses além-fronteiras, ou pelo menos a persistência coabitação de regimes democráticos e autoritários no interior dos Estados africanos traduz-se na impossibilidade da sua participação. O neo-funcionalismo representa a expressão mais alta da integração regional por admitir, por um lado, o processo gradual e sectorial da integração regional, e por outro, reconhecer a importância e influência que as elites políticas exercem para catapultar os processos de integração. No entanto, sob prisma neo-funcionalista não é possível ter uma interpretação abrangente ou prever o comportamento dos diferentes actores que interagem nos regimes de integração regional.

2.1.2 Neo-Realismo

O neo-realismo emergiu como esforço intelectual para evitar o “afogamento” do realismo clássico, frequentemente acusado de falta de rigor científico e pela excessiva concentração no Estado, negligenciando o impacto de todo o sistema internacional. Nesse esforço, assume inegável centralidade o incontornável trabalho de Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (1979), que deliberadamente assumiu a enorme tarefa de conferir um cariz mais científico e dotar o realismo clássico de um quadro teórico-conceitual e instrumentos analíticos mais rigorosos (FERNANDES, 2009). O mérito de Waltz (1979) reside no facto de ter trazido uma abordagem teórica de tipo holístico alicerçada na estrutura do sistema internacional, imigrando da análise da natureza humana para a análise da estrutura onde coexistem unidades políticas formalmente iguais, mas desiguais em termos de distribuição das capacidades. Embora Waltz (1979) distinga-se do Morgenthau (1948) quanto à visão do mundo e da aplicação do poder, eles partilham mesmo núcleo duro; ambos apresentam uma abordagem racionalista, estadocêntrica e de uma ordem anárquica do sistema internacional, cuja segurança aparece como o principal objectivo, definida em termos de capacidades materiais.

Segundo os neo-realistas, a possibilidade de cooperação entre os Estados é largamente comprometida pela própria lógica da natureza da arena em que se dão as relações – anarquia – definida como ausência de autoridade central capaz de impor normas e ordem no sistema internacional (BAYLIS; SMITH; OWENS, 2011). As instituições pouco afectam o comportamento dos Estados, porque a sua construção constitui uma iniciativa dos próprios Estados com vista a evitar ou minimizar os efeitos não previstos de acção colectiva (MEARSHEIMER, 1995). É na esteira desta percepção, que se procura explicar o regionalismo a partir da visão do neo-realismo. Assim, a integração regional é entendida como um meio para satisfazer determinados interesses nacionais (SANTOS, 2009), como uma plataforma de cooperação entre Estados que apresentam perfis desiguais em termos de distribuição de capacidades. Nestas plataformas, os Estados buscam recursos simbólicos para garantir sua sobrevivência e não necessariamente edificar uma entidade regionalmente estruturante. Os recursos simbólicos podem ser de natureza política e de segurança numa eventual percepção de ameaças comuns. Esta constatação é mais evidente no regionalismo da SADC. A criação da Linha da Frente foi uma clara resposta às ameaças militares do regime de

Apartheid ao nível da região de África Austral, na perspectiva de garantir a manutenção da sobrevivência dos Estados-recém independentes, que sofriam ameaças dos regimes minoritários.

A segunda dimensão da aproximação do neo-realismo ao regionalismo está associada à ideia da estabilidade hegemónica. O conceito foi introduzido, pela primeira vez, por Charles Kindleberger (1979) *The World in Depression*, que argumentava que a presença de um Estado hegemónico trazia estabilidade para o sistema, bem como para os outros países. A teoria estabelece que um poder hegemónico cria uma ordem económica internacional estável, e que o declínio do Estado hegemónico conduz à instabilidade global (SARFATI, 2005). Nesse contexto, a estabilidade é vista como um bem público que pode ser provido pelo hegemónico. A estabilidade somente pode ser obtida quando o hegemónico “paga os custos” de prover esse bem público e consegue o apoio dos outros para o efeito. Todavia, o Estado hegemónico, enquanto maior interessado em virtude do seu tamanho, arcaria com maior parte dos custos de manutenção dos regimes (por exemplo, um regime de comércio aberto) aceitando que os Estados menores, na condição de *free-riders*, usufruam deste “bem público” sem a contrapartida equivalente em termos de custos (BEDIN *et al.*, 2011).

Segundo Gilpin (2001), o hegemónico tende também a criar uma ordem económica liberal, porém ele o faz não por altruísmo, mas sim em função de seus próprios interesses em relação ao livre-mercado. O autor ainda afirma que a hegemonia tem duas dimensões: eficiência económica e força política e militar, sendo assim possível induzir os outros a aderir à ordem liberal. Assim, a cooperação torna-se possível devido a interesses compartilhados entre Estados, pois na qualidade de entidades racionais podem abdicar de auferir ganhos presentes e reconhecer os regimes internacionais ou regionais como meios compatíveis com a consecução de seus objectivos no longo prazo, os quais, muitas vezes, não poderiam ser alcançados individualmente devido ao dilema apresentado pela lógica da acção colectiva (MENDES; LIMA, 2000).

De acordo com a teoria, é inegável a possibilidade de criar ou manter um regime cooperativo sem a existência de um Estado-líder capaz de estruturar normas, princípios e regras que norteiem o processo de integração. Segundo Krasner (1995), o regime é importante porque garante que os actores passem a se conduzir em conformidade com as normas ou segundo a lógica comportamental que rege o regime. No interior das três CERs existem tendências hegemónicas. A competição pelo poder e influência justifica as tendências de criação de Pólo de poder que reivindique *per se* a posição da centralidade. *In After Hegemony*,

Keohane (1984) deixou claro que os Estados se importam exclusivamente com a sua própria utilidade. A importância da existência de um Estado hegemónico é também reconhecida por Faria (2013), onde operacionaliza o conceito de hegemonia como forma de exercício do poder e a maneira como este se organiza numa sociedade complexa.

Com referência, ao caso da SADC, a África do Sul apresenta padrões hegemónicos, entretanto não se revela benevolente no sentido de prover o bem público, mas sim coercitivo. A violência xenófoba, que de forma recorrente e sistemática abala aquele gigante da SADC, revela uma atitude de um líder coercitivo, para além de constituir uma ameaça para arranjos integracionistas. Os contornos desta violência ganharam, nos últimos tempos, atributos de não se tratar, necessariamente, de xenofobia definida como aversão ao estrangeiro, mas sim *poorfobia* e *blackfobia* aversão ao pobre e ao negro respectivamente⁷. Esses atributos não conformam a um Estado com apetência de se tornar um líder regional. O líder regional deve pautar por princípios democráticos, uns dos quais a não discriminação dos povos da região em função da sua raça ou condição de vida.

Para além de ser hostil com vizinhos, a África do Sul não assume a responsabilidade hegemónica; quiçá uma atitude hegemónica provocaria um custo económico que a África do Sul não está disposta a pagar individualmente, tendo em conta que é uma potência rodeada por vizinhos pobres. Outrossim, por ser o único país africano que apresente uma governação híbrida, onde 80% da economia do país está na posse da população branca, uma minoria que constitui cerca de 20% da população e o poder político controlado pela elite negra. A articulação dos detentores desses poderes é ruim, tanto que a elite governamental negra não tem conseguido a barganha suficiente para mobilizar recursos económicos que estão na posse da minoria branca para bancar o seu próprio plano económico-social e muito menos para pagar o custo da hegemonia regional⁸.

O neo-realismo revela-se uma corrente importante para explicar os diferentes posicionamentos que os Estados africanos foram tomando durante as décadas de (1960-1990) em relação ao processo da construção do regionalismo africano que gerou a integração regional. O regionalismo africano é produto da correlação de forças e da divergência ideológica entre Estados africanos recém-independentes. Nessa correlação, uns pretendiam

⁷ Dados pesquisados pelo autor e publicados na obra sobre: Contornos da Violência Xenófoba na África do Sul e suas Implicações para os Países vizinhos, publicada em 2018.

⁸ Dados pesquisados pelo autor e publicados na obra sobre: Contornos da Violência Xenófoba na África do Sul e suas Implicações para os Países vizinhos, publicada em 2018.

um modelo que permitisse a coabitação entre novos Estados africanos e as metrópoles e outros defendiam o corte imediato de relações com as ex-potências coloniais.

2.1.3 Neo-Liberalismo

A abordagem neo-realista trata os Estados como actores racionais. Nesse sentido os Estados tomariam suas decisões estratégicas tendo em vista a maximização de interesses materiais. A abordagem neoliberalista parte dessas premissas para verificar as possibilidades de cooperação entre Estados no Sistema Internacional (SI). Os neoliberais apropriam-se dos pressupostos teóricos do realismo clássico para demonstrar que, ainda que considerada a natureza egoísta, auto-interessada, maximizadora e racional do Estado, a formação e a perpetuação de regimes são logicamente possíveis e almejados pelos Estados, pois evitam que a acção colectiva produza resultados insatisfatórios. Com esta apropriação, os neoliberais pretendem dizer que a cooperação não é inviabilizada pelo egoísmo dos actores, ao contrário, tal como se refere Aguiar (2003, p.12) é por eles “percebida como meio eficaz para o alcance de resultados que individualmente não poderiam ser obtidos”.

Os neoliberais olham as instituições como mediadoras e meio para o alcance da cooperação entre actores no SI. Focam nos interesses mútuos entre os membros na perspectiva de ganhos absolutos. O interesse é uma variável central na abordagem neoliberal, pois as instituições ou regimes internacionais são mecanismos através dos quais os actores são capazes de promover a realização de interesses comuns, coordenação de acções e comportamentos políticos (AGUIAR, 2003). As matrizes neoliberais são fundamentais para a análise do processo de integração, uma vez que assumem que o caminho para paz e prosperidade é ter Estados independentes com vontade de mobilizar seus recursos e abdicar das suas soberanias rumo à criação de uma comunidade integrada capaz de promover o crescimento económico e resolver os problemas regionais.

A esse respeito, a perspectiva neoliberal oferece maior confiança e credibilidade aos Estados membros para sacrificar as suas soberanias a favor de criação de regimes internacionais que possam garantir a gestão de interesses e ganhos mútuos através de mecanismos de cooperação. O modelo elaborado por Martin (1992) considera quatro possibilidades ideais de cooperação entre Estados: colaboração, coordenação, persuasão e garantia. Segundo a autora, coordenação e colaboração envolvem interesses simétricos,

enquanto persuasão e garantia supõem interesses assimétricos, ou seja, um dos jogadores (Estados) sai insatisfeito com as decisões tomadas no interior do regime.

A possibilidade de cooperação entre Estados por meio da *colaboração* implica uma reciprocidade activa no sentido de estabelecer um conjunto de princípios, critérios e objectivos consensuais. A colaboração significa que os resultados das interacções produzem efeitos mais complexos e em níveis profundos dos relacionamentos em termos de articulação intrínseca, que se torna forma embrionária de uma integração tendencial (SANTOS, 2009). No entanto, a colaboração é fortemente comprometida com a lógica do dilema da acção colectiva sofrido pelos actores, onde na ausência de uma entidade central que promova informações relativamente simétricas e o monitoramento do comportamento dos mesmos, alcançam resultados subóptimos (MARTIN, 1992). Ao nível da SADC, os Estados membros pautam por soluções unilaterais do que colaborativas, sobretudo em aspectos comerciais, onde cada Estado membro tem seus parceiros preferenciais, afigurando-se no topo da lista, os parceiros de longo alcance, sobretudo as antigas potências coloniais e as médias potências emergentes (BRIC)⁹, em detrimento do aprofundamento de laços regionais.

A segunda categoria da possibilidade de cooperação entre Estados é a *Coordenação* que pressupõe uma interacção sustentada no sentido de ajustamento permanente de acções e de políticas, envolvendo um processo intensivo de consultas mútuas e frequentes entre os governos. A coordenação permite alcançar objectivos que, isoladamente, cada Estado não conseguiria alcançar, razão pela qual transmite um certo grau de interdependência entre os Estados membros (SANTOS, 2009). Este mecanismo de cooperação foi um dos diferenciais da SADCC em relação a outros processos de integração. A SADCC adoptou a divisão sectorial em que cada Estado membro tinha a responsabilidade de coordenar um sector de actividades. Na altura, a distribuição dos sectores ficou da seguinte maneira:

⁹ BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China.

Quadro 4 – Divisão Sectorial de Actividades na época da criação da SADC

Estado membro	Sector
Angola	Energia
Botswana	Pesquisa Agrícola, Produção de animais
Lesoto	Meio ambiente e Água e Terra
Malawi	Pesca e Área Florestal
Moçambique	Informação e Comunicação
ESwatini	Desenvolvimento de Recursos Humanos
Tanzânia	Indústria e Comércio
Zâmbia	Emprego e Trabalho
Zimbabwe	Produção Agrícola e Recursos Naturais

Fonte: Elaboração do autor com base em Murapa (2002).

Segundo Murapa (2002), este modelo de cooperação é positiva porque permite o envolvimento de todos os Estados membros no desenvolvimento regional. Entretanto não é isento de falhas. De acordo com Martin (1992), as falhas estão relacionadas com a falta de informações acerca do comportamento dos outros actores e a actuação do regime na promoção de resultados que beneficiem mutuamente as partes. A ausência de mecanismo institucional que possa prover informações sobre o cumprimento de compromissos entre os Estados torna este modelo de cooperação ineficaz, porque os Estados membros não se sentem na obrigação de prestação de contas perante a organização. Conforme explica Murapa (2002), os Estados membros tinham responsabilidade de mobilizar recursos juntos dos doadores internacionais para financiar sectores adstritos, facto que aumentou a autonomia dos Estados membros em relação à organização.

Autonomia, por sua vez, fragiliza os mecanismos da acção multilateral e acirra a competição pelo poder e influência dentro da organização. Assim, os Estados têm sua conduta pautada pelo princípio de auto-ajuda que na perspectiva do Waltz (1979), em qualquer sistema de auto-ajuda, as unidades se preocupam com a sua sobrevivência e essa preocupação condiciona seu comportamento.

A competição pelo poder e influência é mais nítida na cooperação intra-EAC. O aspecto mais evidente foi a competição entre o Quénia e a Tanzânia em relação à criação da comunidade da África Oriental. As pretensões quenianas de se tornar uma potência hegemónica regional usando seu poder alicerçado no desenvolvimento industrial relativo foram sistematicamente bloqueadas pela Tanzânia, sobretudo quando este país unificou-se com o Zanzibar, tonando-se mais forte politicamente. Em virtude desta barganha entre os dois

Estados, a construção daquela comunidade conheceu vários momentos de avanços e de recuos. Os momentos de recuos foram marcados pelas constantes divergências entre dois países, cujo marco foi quando a Tanzânia encerrou sua fronteira com o Quênia, em 1977, e o abandono da moeda regional, xelim, como mecanismos de sanções contra o comportamento hegemônico do Quênia. Os momentos de avanços foram caracterizados pela vontade nacionalista dos Estados em retomar as negociações de restabelecimento dos processos de negociação para edificação da EAC (KANTER, 2015).

Os dois Estados disputam o acesso entre as margens norte do lago Vitória, com o eixo Nairobi-Kampala e a margem sul da Tanzânia. O Quênia pretende-se tornar a via principal de acesso ao Índico da região dos Grandes Lagos, facto que colide com as intenções tanzanianas que reivindicam a legitimidade daquela margem. O Quênia disputa também com Uganda em relação aos lagos de Turkana e Albert, que apresentam potenciais poços de petróleo na região (KANTER, 2015). Estes exemplos justificam a ineficiência da actuação do regime regional em prover informações para os Estados membros. A cooperação via coordenação não se revela consistente para o contexto das comunidades económicas regionais africanas que ainda estão em processo da sua edificação. Disputas resultam da falta de confiança com o real comportamento das intenções dos outros membros.

Os problemas de persuasão são aqueles que envolvem interesses assimétricos, tendo assim, uma parte que possui mais poder que a outra, em um modelo de 2 jogadores. Assim, aquele que possui mais poder, considerado o hegemónico, é levado a persuadir ou coagir os demais para a cooperarem com o regime. Esse jogo é nitidamente marcado pela tendência a desertar, porque os Estados menos poderosos sabem que a potência pode arcar com os custos do regime. Há, no entanto, um incentivo ao comportamento *free-rider*. Na visão da Martin (1992), o hegemónico contaria com duas alternativas, que podem ser percebidas na cooperação intra-regional. A primeira seria a ameaça ao abandono do regime, o que leva a um problema de credibilidade; a outra saída seria o uso da ameaça ou de promessas por parte do hegemónico, que concederia benefícios àqueles que cooperassem.

A cooperação persuasiva é típica da integração intra-SADC. Como é sobejamente sabido, a África do Sul é o país mais desenvolvido da África Austral, senão de África. O PIB da África do Sul é maior do que a soma do PIB de todos os outros países da SADC (MURAPA, 2002). O *status* económico da África do Sul lhe confere maior espaço de poder e influência ao nível da região. Com o fim do *Apartheid*, a África do Sul conseguiu influenciar

a então SADCC¹⁰, puramente política, a transformar-se em comunidade com rosto económico. Com a transformação da SADCC em SADC, a África do Sul pretendia buscar influência do mercado ao nível da região, sem barreiras. Por exemplo, em 1995, a África do Sul era responsável por 52% das exportações intra-regional, enquanto absorvia apenas 8% das importações intra-regional (MURAPA, 2002). Esta robustez, da economia sul-africana, desenvolve uma fobia dos outros Estados membros, que acreditam que não estão colhendo benefícios mútuos com a integração regional. O mercado da SADC é dominado pelas empresas sul-africanas, e os demais Estados membros não apresentam capacidades para competir com as empresas sul-africanas.

Ademais, o projecto de Integração Tripartida não passa de mecanismos de persuasão. É um projecto que inspira inteiramente o interesse sul-africano, que possui uma economia robusta, capaz de operar no mercado bastante amplo, como o mercado tripartido. Em virtude desta percepção, existe uma clara relutância em aderir a este projecto. Muitos Estados das três regiões percebem perfeitamente que este projecto não reflecte seus interesses, pois, de facto, os países membros das três regiões em processo da fusão, ainda enfrentam grandes desafios no seio dos seus próprios blocos regionais:

- a) aprofundamento dos blocos regionais;
- b) acesso ao mercado regional;
- c) criação de infra-estruturas de desenvolvimento, entre outros.

Portanto, é difícil perceber que nessas situações os Estados possam tomar iniciativa colectiva de se enveredarem por uma integração mais ampla. O absentismo na ratificação do Acordo Tripartido pode estar associado à falta de visualização real de ganhos, um futuro sombrio.

Considerando o jogo de garantia, a cooperação mútua deve ser resultado preferido dos actores. Assim, em equilíbrio, os Estados racionais, se possuírem informações completas, irão cooperar dentro da área específica – não existem ganhos a serem derivados de uma trapaça (GOMES *et al.*, 2004). MARTIN (1992) argumenta, todavia que duas situações poderiam causar problemas em tal estrutura:

- a) incerteza sobre os *payoffs* dos outros;
- b) suspeitas de que na realidade os outros actores podem não ser unitários e racionais.

¹⁰ Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC)

Na primeira situação, se o Estado “A” possui preferência pelo jogo de garantia, mas acredita que o Estado “B” vê o mesmo jogo como de colaboração, o Estado “A” dificilmente irá assumir o risco de cooperar; se o Estado “B” de facto observou benefícios que o impulsionou para o abandono, o Estado “A” buscará proteger-se por meio de uma defecção preventiva. Em jogo de garantia, a questão é simplesmente assegurar a todos os actores que nenhum veja incentivo para a defecção unilateral e que todos tenham controlo sobre suas decisões políticas - o papel das organizações internacionais nesse tipo de jogo fica então limitado ao fornecimento de informações (MARTIN, 1992).

O COMESA pode ser um excelente exemplo para explicar os problemas de garantia. Ela não passa de uma espécie de garantia de cooperação entre Estados. Por exemplo, com a excepção de Moçambique, todos os Estados da SADC são também membros do COMESA bem como alguns Estados da EAC. Neste sentido, um Estado membro chega a pertencer mais de dois blocos. Esta pertença de mais de um bloco cria suposição de esquemas de integração em virtude de diversificar os riscos da acção colectiva, ou seja, por razões de deficiências de cooperação mútua e disponibilidade de informação completa, os Estados enveredam em busca constante de informações e benefícios de forma unilateral, mesmo que isso prejudique as suas respectivas comunidades.

As possibilidades de cooperação que o modelo de Lisa Martin descreve enfrentam os problemas relacionados com acções estratégicas dos Estados. Martin (1992) considera os regimes, quer regionais quer internacionais, como mecanismos ideais para a construção de lealdades cooperativas. Entretanto, a interpretação extensiva dos modelos, constata-se que a estratégia perseguida por Estado é maximizar sua posição em relação aos outros, buscando-se tornar o mais poderoso e incontestável do sistema, suas intenções são inequivocamente ofensivas, secundarizando, deste modo, o papel das instituições multilaterais, inclusive do âmbito regional. Os Estados procuram preservar mais a sua soberania do que salvaguardar os interesses da comunidade, razão pela qual participam em muitos esquemas de integração, como estratégia de diversificar o risco de acção colectiva e ao mesmo tempo ampliar a base de parcerias estratégicas.

2.2 QUADRO CONCEPTUAL

O quadro conceptual discute operacionalmente os conceitos-chave que orientam a compreensão da análise sobre a integração tripartida entre SADC-EAC-COMESA. Doravante

discute-se intensamente os conceitos de região, regionalismo e integração regional. O esforço de produção académica revela que o conceito do Regionalismo está etimologicamente enraizado na concepção da região. Assim, o conceito de região oferece bases ontológicas para a conceptualização do regionalismo, que pela sua natureza gera contradições epistemológicas¹¹. Trata-se de um conceito reivindicado por um conjunto de correntes que concorrem para o seu estudo, de onde a geografia assume o protagonismo. Através do método geográfico, a definição da região é delimitada na base das proximidades geográficas e por sua vez, o conceito regionalismo fundamenta-se na edificação de regiões de integração.

2.2.1 Região

Dentre várias correntes que concorrem para a definição da região, a geografia ganhou a identidade frente a outras ciências. Foi, principalmente, com os geógrafos que o conceito de região foi cientificamente debatido e sistematizado. Segundo Talaska (2011) trata-se de um debate que buscava o melhor método que possibilitasse a delimitação do campo da acção da geografia diferente de outras ciências naturais e sociais. A geografia é, assim, um campo privilegiado ao “hospedar” a região como um dos seus conceitos chave e a tomar para si a tarefa de produzir uma reflexão sistemática sobre o conceito. Autores como Castro; Gomes; Corrêa (2000) admitem que a região é, de facto, um conceito permanente na tradição da geografia que se dedica ao estudo de espaços geográficos, contudo não constitui o “património” da mesma; ele é também partilhado por forças multidisciplinares. A partir deste carácter, multidisciplinar, a ciência política define a região na base do poder. O poder como acção de delimitação de espaços geográficos. Um processo de conquista de espaço no qual se afirma uma entidade política.

Nestes termos, a região é mais do que uma área delimitada pelos elementos geográficos. Mas sim, carrega uma conotação eminentemente política, referindo-se à unidade político-territorial – imprescindivelmente, o Estado. Tão imprescindível que os povos têm mantido, através da história, lutas sangrentas para conquistar e alargar os territórios de que

¹¹ A epistemologia pretende ser justamente um domínio aberto ao reconhecimento da pluralidade de recursos e orientações nas diferentes disciplinas científicas. O objectivo de uma discussão epistemológica não é, portanto, estabelecer, ao final, uma orientação que deve ser seguida por todos ou quase todos. Trata-se, sobretudo, de demonstrar que a maneira de fazer a ciência é também um produto histórico e contextual, mais importante ainda, trata-se de demonstrar que a cada momento as respostas são múltiplas e que essa pluralidade crítica é razão mesmo da existência da ciência (DA CUNHA, 2012).

necessitam – a reivindicação do espaço vital¹². O território, uma vez fixado, passa a ser o grande elemento aglutinador e unificador do povo, que se traduz no poder de jurisdição sobre as pessoas e as coisas que nele se encontram, com vista a manter a unificação do grupo e a promoção do bem-estar social (FERNANDES, 2008).

O território de um Estado é, antes de tudo, o espaço no qual os órgãos governamentais têm a faculdade de exercer a sua autoridade. Nesse sentido, a região é percebida nos mesmos termos da nação localizada num determinado espaço geográfico – território – ligada a uma forma particularmente moderna de alcance e justificação do poder político, da constituição do Estado territorial moderno, da separação entre dominação social e poder político, entre domínio privado e domínio público (OLIVEIRA, 1981). No mesmo diapasão, Heidrich (1999) constrói uma percepção da região a partir da forma como predominantemente se apresenta o poder. De facto, etimologicamente, a região deriva do latim *regere* que significa governar¹³.

Autores como Gramsci (1978) junta-se também ao debate. Para este politólogo, toda a discussão sobre a região deve ser *posterior* à criação do território, sustentando, desse modo, o vínculo entre território e poder. O poder aparece como o sujeito social, uma colectividade auto-identificada, como uma nação ou uma região. A partir destas referências, a região assume a ideia do Estado-nação, o nacionalismo, território de um povo politicamente organizado e soberanamente dirigido, mesclando-se com as razões que definem a nação como uma comunidade de interesses. Tais razões podem se situar no campo económico: domínio da exploração comercial; no campo político: pretensão por territórios, e, no campo socio-cultural: autodeterminação de uma comunidade etnolinguística.

Assim, fica claro que a proximidade geográfica, em si, não pode ser o critério para delinear uma região. A definição de região deve ter em conta a outros factores não geográficos, ou factor geográfico em combinação com outros factores que Thompson (1973) designa de – subsistemas regionais. Segundo o autor, os subsistemas regionais não precisam, necessariamente, de ser regiões geográficas, mas sim interacções de elites nacionais e não de entendidas físicas das unidades políticas. O estudo da região como subsistema aparece como

¹² A reunificação da Alemanha sob a orientação do soberano da Prússia deixara um vago sentimento de insatisfação: o conjunto sentia-se maior do que a mera soma de parcelas. As aquisições territoriais feitas a expensas da Dinamarca e da França foram insuficientes para a dinâmica alemã, reclamou a redefinição da fronteira balcânica, a tomada de posições em território do litoral da China e atribuição de largas parcelas africanas. Tudo à conquista do espaço vital (ALMEIDA, 2012).

¹³ Regione nos tempos do Império Romano era a denominação utilizada para designar áreas que, ainda que dispusessem de uma administração local, estavam subordinadas às regras gerais e hegemônicas das magistraturas sediadas em Roma (GOMES, 1995).

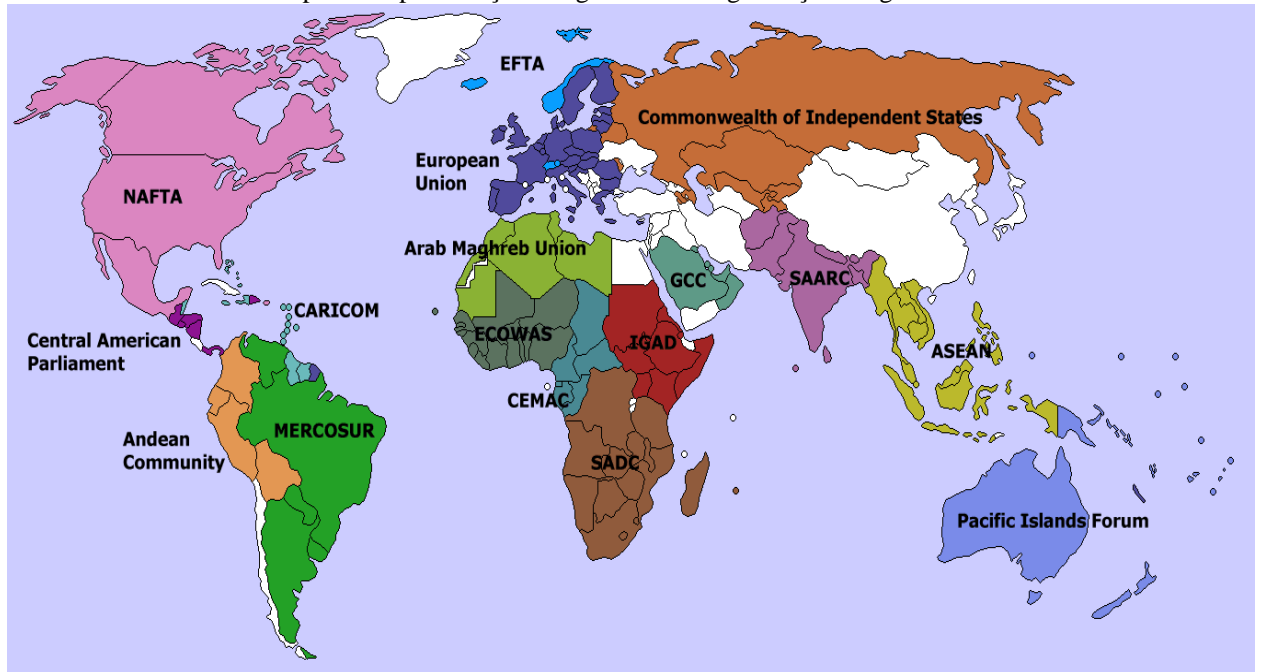
alternativa de análises descritivas de que o conceito de região era sujeito. O subsistema passa a ser utilizado como recurso para o estudo do regionalismo. Enquanto Thompson (1973) define região a partir do critério subsistema, Russelt (1967) define-a a partir de critérios de:

- a) homogeneidade socio-cultural;
- b) similaridade de padrão de comportamento e atitudes políticas;
- c) interdependência económica medida pelo nível das relações comerciais intra-regionais;
- d) contiguidade geográfica e
- e) participação comum em organizações internacionais.

Com base nestes critérios, entende-se que cada conjunto de países constitui uma região razoavelmente estável ao longo do tempo. Corroborando, Richard (2014) apresenta um entendimento similar ao definir a região simplesmente como um conjunto de Estados vizinhos ligados por acordos regionais, aceitando a ideia de que um acordo dito “regional” faz uma região.

Os expoentes sobre os processos integracionistas em curso no mundo e reconhecidos na literatura de Política Internacional, nomeadamente Philippe de Lombaerde; Fredrik Söderbaum (2013, p.45) comungam o mesmo entendimento, ao definir região como um “conjunto de países economicamente interdependentes apresentando diferentes dimensões, frequentemente, mas nem sempre determinados por um fluxo de transacções e comunicações socioeconómicas e alto nível de saliência política que diferencia um grupo de países de outros”. A esse respeito, cada organização regional criada pelo respectivo acordo regional constitui uma região: SADC, MERCOSUR, ASEAN etc, conforme ilustrado no mapa 2 são regiões que transcendem o critério geográfico.

Mapa 2 - Representação Geográfica das Organizações Regionais



Fonte: Geographic map (2018).

A percepção da região a partir dos critérios apresentados por Russelt (1967) gera, no entanto, contradições. No entender do Cantori; Spiegel (1969) a participação comum em organizações internacionais não pode ser uma base para delimitar uma região, especialmente quando se fala de organizações regionais ou alianças militares porque, podem existir casos em que todos os Estados na região geográfica não estão incluídos em uma organização internacional comum, mas Estados de diferentes continentes fazer parte de uma organização ou aliança comum. Em segundo lugar, os critérios económicos *per se* só não podem ser suficientes. Por exemplo, a maioria dos países em desenvolvimento tem relações comerciais densas com ex-países metropolitanos ou com outros países desenvolvidos em detrimento das dinâmicas intra-regionais. Esta constatação é mais nítida na região geopoliticamente ocupada pela SADC. O volume do comércio intra-SADC é relativamente baixo se comparado com o volume do comércio que os países membros mobilizam com o resto do mundo. Para além do comércio com ex-potências coloniais, os países membros da SADC relacionam-se comercialmente com países emergentes, nomeadamente China, Brasil, Índia entre outros, em detrimento do comércio intra-regional.

Os autores afirmam ainda que a coesão social e cultural não têm muito impacto para estabilidade regional, por exemplo, o Oriente Médio é uma região socialmente bastante coesa do que a do Sudeste Asiática, mas o Oriente Médio é a zona mais conflituosa e a região do

Sudeste Asiática apresenta grandes tendências de cooperação e integração com sucessos (CANTORI; SPIEGEL, 1969). Os autores simplesmente ignoram a existência de regiões sociais e economicamente coesas em África, porém o Magrebe, África do Norte, apresenta as mesmas características do Oriente Médio.

Esses argumentos mostram que altos níveis de coesão social e económica não justificam, necessariamente, estabilidade regional ou em direcção à integração. O mais importante, segundo Feld; Boyd (1980) é a configuração da região baseada em padrões de relacionamento: *Sociologia Política* que compreendem padrões nacionais de crenças e valores sociais, coesão e clivagem, bem como processos de socialização; *Psicologia Política*: especialmente crenças das elites, valores, códigos operacionais e habilidades políticas; *Estruturas de autoridades e padrões de influências*: abrangendo em particular os relacionamentos entre governos, partidos políticos e grupos de interesse; *Interdependência*: dentro e fora das regiões afectando mutuamente políticas em todas áreas em questão. *Instituições regionais*: incluindo sua evolução e legitimidade, níveis de desenvolvimento e seus resultados; *Comportamento da política externa regional*: Cooperação regional e conflito e questões de desenvolvimento incluindo crescimento e expansão institucional.

Emerge ainda a abordagem de Barry Buzan (1986), que enfatiza Complexos de Segurança Regional. Trata-se de uma abordagem que se concentra nas funções sistemáticas e da natureza da região ao invés de limites e características internas. Assim, Buzan (1986) define um complexo de segurança como um grupo de Estados cujas principais preocupações de segurança se vinculam, isto é as seguranças nacionais não podem ser consideradas separadas uma das outras (BUZAN, 1986). O Complexo de Segurança revela que os Estados da região interagem negativa e positivamente tanto pela percepção de existência de rivalidades como por interesses compartilhados, respectivamente. Com base em matrizes de Complexo de Segurança, a região tem dentro de si uma sensação de limites e padrões de interacção mais intensa entre as nações que formam uma região. Os Estados interagem uns com os outros seja de forma cooperativa, conflituosa ou competitiva. Contudo, os padrões de interacção não são estáticos, eles variam de acordo com a mudança política, à medida que as condições e os interesses são redefinidos (BUZAN, 1986).

O debate conceptual da região, a partir de abordagens geográficas, sociológicas, económicas de política internacional e de estudo de segurança, mostrou que não há regra para determinar uma região. Sua existência revela-se a partir de uma combinação positiva de um

conjunto de critérios. O quadro abaixo sumariza os critérios de várias abordagens que concorrem para conceptualização da região.

Quadro 5 – Critérios para definição da Região

Critérios	Características
Critério Geográfico	Proximidade geográfica como condição primária Zonas geograficamente históricas Reconhecimento interno como área distintiva
Critério Sociológico	Grau de ligações étnicas, linguísticas, culturais, sociais e históricas compartilhadas Padrão de relações entre actores medido pelo grau de regularidade e intensidade
Critério Político	Grau de cooperação versus conflitos Balance of Power A mudança do sistema afecta a região do que o inverso.
Critério Económico	Evidências de integração ou uma política declarada para o alcance da integração política e social Nível de interdependência económica Volume de relações comerciais
Critério de Segurança	Capacidade de resposta contra as ameaças externas Arquitetura militar regional Equilíbrio regional das forças nacionais Acções de respostas autónimas perante a influência externa

Fonte: Elaboração do autor com base em Thompson (1973).

O processo da regionalização de África reflecte-se, em grande medida, a estes critérios resumidos no quadro 5. Segundo o critério sociológico, as fronteiras pré-coloniais da África Austral eram caracterizadas por uma continuidade em termos de grupo etnolinguístico – dominado pelos povos bantu –, mas também por uma descontinuidade étnica e sociocultural. A raiz linguística constitui um elemento de continuidade, as peculiaridades étnicas constituem elementos de descontinuidade, uma vez que há algumas especificidades na estrutura social, política e económica de cada grupo. No entanto, há um ponto de convergência, o povo bantu tem uma base etnolinguística comum – características fonológicas e morfológicas (CARNEIRO, 2016). A partir do critério geográfico sabe-se que a ocupação dos territórios pelos bantu, na região Austral da África, não seguiu critérios de limites e fronteiras do Estado Moderno, mas sim um processo de ocupação natural dos espaços, instalando-se de forma livre nesses territórios, onde passaram a desenvolver um conjunto de actividades relacionadas com a “domesticação” de plantas e animais e trabalho de cerâmica, ferragem, agricultura e

pastorícia (MATUSSE, 2009) fruto de transformações nas relações sociais e climáticas. Os limites e fronteiras foram estabelecidos tendo em conta os grupos étnicos, numa clara alusão às fronteiras socioculturais.

Esse mapa fronteiriço, contudo mudou drasticamente com a intervenção das potências colonizadoras na região, sobretudo depois da Conferência de Berlim (1884-1985)¹⁴. Este evento instalou um novo modelo de limites e fronteiras em África, trazendo o modelo europeu para o continente. A partilha de África foi um momento de disputas das grandes potências, sobre quem ficaria com maiores porções do continente como sua zona estratégica e de influência. Daí que, em virtude dos interesses das potências europeias, o processo de delimitação de limites e fronteiras não seguiu as fronteiras socioculturais estabelecidas na região, não respeitou as etnias, tradições e culturas dos povos pré-estabelecidos. Povos com a mesma identidade foram separados; etnias rivais foram reunidas; e rotas tradicionais de comércio foram interrompidas por barreiras aduaneiras (MARTINS, 1997). Com as independências de Estados africanos, na década de 1960, a OUA no artigo 3º da carta da sua constituição de 1963, estabeleceu como princípios a igualdade soberana entre todos os Estados membros; a não revisão das fronteiras; respeito pela soberania e integridade territorial de cada Estado e o direito inalienável à existência e a resolução pacífica de disputas pela negociação, mediação, conciliação entre outros mecanismos pacíficos. Estas medidas tinham como intuito evitar possibilidades de emergência de conflitos fronteiriços (OUA, 1963). Portanto, os territórios ocupados pelos Estados africanos foram, com recurso ao poder, geograficamente delimitados pelas potências imperialistas e não reflectem os interesses dos povos africanos.

Do ponto de vista do critério político, as pretensões de criação de uma organização regional, na África Austral, começam com a criação da Linha da Frente (LF) em 1976, uma iniciativa de Chefes de Estados Agostinho Neto (Angola), Samora Machel (Moçambique), Seretse Khama (Botswana), Julius Nyerere (Tanzânia) e Kenneth Kaunda (Zâmbia). A LF nasceu informalmente como um fórum de cooperação entre os Estados, com o objetivo de coordenar políticas em apoio aos movimentos de libertação nacional (ANC na África do Sul, SWAPO na Namíbia, ZANU-PF no Zimbabwe) que ainda lutavam pelas suas independências. Mais tarde, os arquitectos da LF se aperceberam da necessidade de mobilizar recursos financeiros como estratégia para reduzir a dependência dos países da região em relação a

¹⁴ A instalação do modelo europeu de limites inter-estatais rígidos remonta à “Conferência de Berlim” de 1885, quando as potências europeias e mais os Estados Unidos resolveram escolher critérios mínimos que fossem aceites para todos os que disputavam “a partilha da África” (MARTINS, 1997).

África do Sul do *Apartheid*, o que viria a desembocar na criação da Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC), em 01 de Abril de 1980, transformada em Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), em 1992, com o fim da *Apartheid* na África do Sul (MALAN, 1998).

A criação da SADCC e sua transformação em SADC como região de integração económica seguiu critérios económicos baseados em pressupostos de interdependência económica. Com base do mesmo critério, foi possível a criação da Zona de Comércio Preferencial em 1981 que se transformou em Mercado Comum de África Oriental e Austral (COMESA). O COMESA é a região por excelência constituída pelo critério económico. Diferentemente do COMESA, que se ergue como região de integração a partir de pressupostos económicos, a Comunidade de África Oriental é edificada cumulativamente por critérios geográficos, políticos, sociológicos e económicos. Geograficamente, é a região dos Grandes Lagos no Leste de África. Ergueu-se a partir dos países da mesma região da África Oriental (Quênia, Tanzânia e Uganda) e por intermédio de outros critérios nomeadamente políticos e económicos alargou-se para o resto da região, abarcando o Burundi, Ruanda e Sudão do Sul. Através do critério político é uma organização intergovernamental que almeja alcançar a Federação política (EAC, 1999).

Sumariamente, as abordagens sobre o debate da região ofereceram um conjunto de critérios que devem ser ponderados na definição do conceito. A operacionalização do conceito revelou que não há regra única que possa definir a região, mas sim, é possível defini-la a partir de um conjunto de critérios catalogados na tabela 5. Através de critérios geográfico, sociológico, político, económico e de segurança foi possível perceber a lógica da formação de regiões de integração da SADC-EAC-COMESA.

2.2.2 Regionalismo

A compreensão da região como base do regionalismo foi crucial. A discussão do conceito região mostrou-se relevante porque revelou as matrizes que estiveram na base da criação das regiões de integração, incluindo em África. Assim, o regionalismo resulta como um fenómeno de regiões económicas, como um fenómeno de malha de acordos regionais e como um fenómeno de mercados comuns. Na expressão de Santos (2009), é um movimento da formação tendencial de grandes espaços de ordenamento político, jurídico, económico e social, uma clara tentativa de reprodução do modelo de Estado moderno ocidental.

O conceito regionalismo, tal como da região, é amplamente discutido em ciências sociais e políticas, e suas diversas perspectivas analíticas sugerem conclusões diferenciadas sobre o fenómeno. Na interpretação dos considerados expoentes do regionalismo, nomeadamente Philippe de Lombaerde e Fredrik Söderbaum (2013) a “falta de diálogo” entre especialistas em estudos regionais de integração europeia, regionalismo latino-americano, asiático, e africano, bem como entre tradições e abordagens teóricas, racionalismo, institucionalismo, construtivismo e abordagens crítica e pós-moderna são os principais constrangimentos que o fenómeno de regionalismo apresenta. Esta falta de diálogo faz com que o regionalismo signifique coisas diferentes para pessoas diferentes em contextos diferentes.

Apesar da “falta desse diálogo” entre estudiosos de regionalismo, a actual produção científica registou avanço significativo na análise do fenómeno. As publicações Lombaerde (2006), Söderbaum (2002), Hurrell (2007), Hettne (1999) procuraram sistematizar o estudo do regionalismo em função do contexto histórico da sua (re) emergência. O método mais comum utilizado, por estes autores, para estudar o regionalismo é analítico, isto é, é recorrente para muitos académicos dividir os fenómenos e eventos globais em função da lógica da Guerra Fria (GF). Esta lógica produziu dois momentos bastante referenciados pelos estudiosos da Política Internacional. O primeiro é sempre relacionado com eventos que aconteceram durante a GF e o segundo momento com eventos depois GF.

Os autores acima referenciados procuraram sistematizar o estudo do regionalismo em função da lógica da GF: Velho Regionalismo e Novo Regionalismo. Bjorn Hettne é reconhecido com seus pares na literatura de política internacional como um dos principais proponentes desta divisão. Com esta divisão Hettne (1999) pretendia chamar atenção aos seus colegas e aos demais académicos para que possam identificar com clareza os problemas e as características do regionalismo que vigorou durante a Guerra Fria – velho regionalismo – e o regionalismo que emergiu pós GF – novo regionalismo. Contudo, não há consenso entre os especialistas sobre essas fases e períodos de tempo. Diferentes estudiosos se referem a “ondas”, “gerações” ou “fases” de regionalismo ao invés de novo e velho regionalismo (MELO; PANAGARIYA 1995; LAWRENCE 1996).

Há, de facto, múltiplas designações que os académicos usam para discutir os problemas e fenómenos que caracterizaram o regionalismo que se deu durante e pós GF. Entretanto, velho e novo regionalismo é a distinção mais comum. Segundo Lombaerde e Söderbaum (2013) o velho regionalismo compreende o período entre 1950 a 1970 cuja

integração regional era o cerne da discussão a partir das principais teorias de integração europeia: o Federalismo e o Funcionalismo. E novo regionalismo emerge entre finais da década de 1980 a 1990, como uma estratégia sobretudo dos países latino-americanos e africanos para enfrentar os choques do sistema económico internacional pouco favorável a esses países.

Mais tarde, as teorias e experiências de integração europeia foram “exportadas” ou mesmo “importadas” pelo resto do mundo, incluindo pela África, América Latina entre outras regiões. Autores como Ruiz; Lombaerde (2018) reconhecem que os modelos teóricos e normativos europeus influenciaram bastante na formulação de políticas regionais na América Latina. Mas também, sublinham a importância dos “saberes” produzidos e sistematizados pelos próprios latino-americanos no esforço pela teorização de um modelo de integração genuinamente latino-americano. Nesse esforço, os latino-americanos percebem a integração regional como um mecanismo para implementar uma estratégia de industrialização regional, bem como um mecanismo para superar as restrições estruturais endógenas e exógenas que impedem o desenvolvimento económico da região. Entretanto, pouco se sabe das “vozes africanas” do ponto de vista da reacção aos modelos ocidentais.

O novo regionalismo é frequentemente relacionado com o período pós Guerra Fria e tem sido usado como instrumento analítico para explicar a proliferação de acordos comerciais regionais que se notabilizam desde final das décadas de 1980 e 1990, mas também é usado para explicar a ligação entre regionalização e globalização com maior destaque para o papel cada vez mais proeminente dos actores não estatais e novas abordagens metodológicas, incluindo abordagens interdisciplinares e comparativas (LOMBAERDE; SÖDERBAUM, 2013). O novo regionalismo é também relacionado com as correntes transformações globais que se verificam no período pós-Guerra Fria. Dentre elas, salientam-se:

- a) a mudança de estrutura bipolar da GF e sistemas de alianças para uma estrutura multipolar com uma nova divisão internacional de poder;
- b) o declínio relativo de hegemonia americana em combinação com sua atitude positiva em relação ao regionalismo aberto;
- c) a estruturação de economia política global em três blocos: a UE, NAFTA e Ásia-Pacífico, baseados em diferentes formas de capitalismo;
- d) a erosão do sistema Estado-Nação do sistema do Vestefália e o contínuo crescimento da economia da interdependência e o transnacionalismo político;

- e) a globalização das finanças, comércio, produção e tecnologia que proporciona uma nova divisão internacional de trabalho (HETTNE; SODERBAUM, 1998).

A partir destas transformações, desde final dos anos 1980 testemunha-se uma explosão de várias formas de regionalismo e projectos regionalistas mais ou menos em todo o planeta terra. O alargamento da União Europeia inaugurou esta tendência, mas também outros processos de regionalização ou (re) emergência ou de expansão de projectos de organizações regionais foram observados em outras partes do mundo. Assim, o novo regionalismo é essencialmente caracterizado pelo seu carácter multidimensional, complexidade, fluidez e pelo facto de envolver uma variedade de intervenientes estatais e não estatais que frequentemente se reúnem em coalizões informais de multi-actores (SODERBAUM, 2011). Entretanto, a frequente preocupação dos autores que não concordam com esta dicotomia velho *versus* novo regionalismo é de perceber o que há de novo no novo regionalismo?

Muitos académicos alinhados com esta visão discutem o novo regionalismo em termos do horizonte temporal, regionalismo pós-Guerra Fria geralmente “rotulado” como novo regionalismo. As características do período pós-Guerra Fria dão indicação de que as transformações correntes ditam o novo regionalismo, porém as interações e relações de interdependência transnacionais que caracterizaram o sistema pós-Guerra Fria sempre existiram. Esta constatação é enfatizada por Lawrence (1996) ao defender que metodologicamente o estudo do regionalismo não pode ser distinguido através da dicotomia velho *versus* novo, mas sim, através da identificação de novos padrões de regionalização, coexistindo com as formas mais antigas, mas relevantes, ou seja regionalismo no sentido empírico e não temporal. Pois, pode-se falar do novo regionalismo num sentido espacial referindo-se uma região emergente real que não teve experiências de regionalização genuína ou que foi imposta ou réplica de modelos de integração ocidental.

A reação de Lombaerde; Söderbaum (2013) sobre esta preocupação é pontual. Estes autores reconhecem a existência de elementos de continuidade e semelhanças tanto no velho como no novo regionalismo. De acordo com autores, ocorre uma sensação de “*déjà vu*” nos estudos do regionalismo contemporâneo. Muitos projectos regionais e organizações regionais foram iniciados durante a Era do “velho” regionalismo e depois simplesmente foram renovados ou inaugurados, por vezes com novo nome ou com alguns membros diferentes, nos anos 1980 e 1990. Sob estas circunstâncias, vezes não raras, é difícil separar o velho do novo regionalismo. Seja método temporal ou empírico, o certo é que o regionalismo é um processo abrangente, multifacetado e multidimensional. Trata-se de um fenómeno que oferece várias

interpretações, por exemplo, os pesquisadores da CEPAL referem-se do regionalismo aberto e regionalismo Pós-Liberal. A percepção do regionalismo aberto foi sistematizada por Gentil Corazza; Rémy Herrera (2006) na perspectiva de inserir a América Latina no processo de globalização da economia mundial ao longo da década de 1990 e o regionalismo Pós-Liberal é uma nova abordagem que Sanahuja (2000) usa para redefinir o regionalismo pós Guerra Fria, concretamente dos anos 2000.

A CEPAL define regionalismo aberto como um processo de crescente interdependência no nível regional promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e construir uma formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transnacional (CORAZZA; HERRERA, 2006). A percepção do regionalismo aberto é de que não existem restrições, fronteiras nem interesses específicos a serem protegidos. Estas percepções enquadram-se no contexto das transformações globais resultantes dos “10 mandamentos” do Consenso de Washington¹⁵. O sistema de Washington intensificou a crescente interdependência regional resultante dos acordos preferenciais e a tendência do mercado em promover a liberalização comercial e como mecanismo para adopção das regras internacionais. Entretanto, nos anos 2000, o regionalismo passa por uma redefinição. Uma nova definição que coloca em causa os pressupostos neoliberais que caracterizaram o regionalismo aberto.

Segundo Sanahuja (200) no regionalismo aberto, o Estado foi sempre relegado no segundo plano na crença de que seu papel é apenas de regulador da economia e promotor do desenvolvimento por meio de políticas activas de gastos públicos e geração de emprego. Os neoliberais acreditavam nas forças do mercado e de actores privados. Entretanto, nos anos 2000 assiste-se a falência do mercado neoliberal e a reemergência do Estado assumir a liderança do processo integracionista. A agenda política passa a ter prioridade sobre a economia e assiste-se, igualmente, o distanciamento entre as políticas propostas pelo Consenso de Washington e os processos de desenvolvimento integracionista. O Estado

¹⁵ Os governos dos países do hemisfério sul tinham de aderir ao Consenso de Washington e seguir o seu programa de 10 pontos: (1) garantia de disciplina orçamental e redução de défice; (2) redução de despesa pública, particularmente da administração militar e pública; (3) reforma fiscal, visando a criação de um sistema como uma base alargada e com aplicação efectiva; (4) liberalização financeira, com taxas de juros determinadas pelo mercado; (5) taxas de juros competitivas, a fim de sustentarem o crescimento orientado pelas exportações; (6) liberalização do comércio, acompanhada pela abolição das concessões de importação e pela redução das tarifas; (7) promoção do investimento directo estrangeiro; (8) privatização das empresas públicas que conduz a uma gestão eficiente e a um aumento do desempenho; (9) desregulação da economia e (10) protecção da propriedade intelectual (ROY, 2010:40).

reassume o papel desenvolvimentista e o processo de integração regional é comandado a partir de políticas intergovernamentais e não do mercado.

A SADC-EAC-COMESA pretende-se fundir para tornar-se economicamente fortes e como estratégia para sua inserção no mercado internacional. A concepção da CEPAL sobre a inserção internacional é de que no novo cenário mundial cada vez mais globalizado com alta mobilidade de capital já não são mais as fronteiras nacionais que delimitam a distribuição de ganhos de produtividade, mas sim a partir de um novo centro, o mercado internacional; porque o centro da economia mundial foi transferido das grandes potências industriais para o mercado global de capital (CORAZZA; HERRERA, 2006). O alcance desta constatação presume-se na ideia de que a integração regional parece não ter mais objectivo de proteger os interesses dos membros, mas sim, operar como um meio para a integração da economia internacional, aberta e livre de quaisquer restrições ou acordo regional.

Trata-se de uma integração que visa promover o crescimento económico “não para dentro”, mas sim “voltado para fora” e adequar-se integralmente às exigências de “fora” (CORAZZA; HERRERA, 2006). Assiste-se, no continente africano, a uma tendência de alargamento das regiões de integração económica rumo à constelação de regiões económicas de demanda global, em detrimento do aprofundamento dos aspectos integracionistas. A fusão da SADC-EAC-COMESA rumo à Integração Tripartida é, por um lado, uma evidência empírica do regionalismo aberto e por outro uma nova tendência Pós-Liberal, onde o Estado volta a assumir o protagonismo no comando da economia. Evidentemente, a integração tripartida não resulta do efeito das forças do mercado, mas sim da vontade dos Estados. É uma vontade expressa no espírito do interregionalismo, um instrumento que consiste no diálogo entre as diferentes formas de organizações. Desde o começo da década de 1990 o número de interacções entre organizações regionais e grupos de Estados pertencentes a duas ou mais regiões aumentaram consideravelmente (VALLE, 2008).

Segundo Hauggi (2000) os padrões de interregionalismo podem-se dar ao nível das relações entre agrupamentos regionais; entre acordos birregionais e transregionais e relações entre agrupamentos regionais com a superpotência. As relações entre agrupamentos regionais são estreitamente relacionadas com o velho regionalismo que seguiam uma rede do formato tipo HUB e SPOKES. Este sistema implica a existência de um centro (HUB) do qual outros actores constituem raios (SPOKES) dependentes. É uma relação idêntica àquela que os brasileiros apelidaram de “Centro-Periferia”, até certo ponto uma conspiração às teorias clássicas e neoclássicas do comércio internacional, acusadas de reproduzir as condições de

subdesenvolvimento e aumentar, em vez de diminuir, o fosso que separa os países desenvolvidos do centro e os países subdesenvolvidos da periferia (CORAZZA; HERRERA, 2006). À semelhança, os diálogos tradicionais de “grupo-grupo” que o Conselho Económico Europeu (CEE) estabelecia com diferentes grupos de países, organizações regionais ou Estado, eram do tipo HUB e SPOKES. A longa parceria de diálogo entre CEE e ASEAN é considerada um modelo de interregionalismo de grupo-grupo (HAUGGI, 2000).

Com o advento do novo regionalismo, a rede global de relações entre grupos expandiu-se além do sistema de HUB e SPOKES dominado pela União Europeia. Agrupamentos regionais em outras regiões do mundo, como América Latina, Sudoeste Asiático, Oceânia começaram a estabelecer relações entre si – relações que Hauggi (2000) designou acordos birregionais e transregionais. Acordos inter-regionais deste tipo surgiram no contexto das relações triangulares das principais regiões económicas mundiais: América do Norte, Europa Ocidental e Ásia Oriental. Mas, o fenómeno espalhou-se rapidamente para o resto do mundo. A participação nesses acordos é bastante heterogénea, e é mais difusa do que nos diálogos tradicionais de grupo para grupo, porque não coincide necessariamente com agrupamentos regionais e pode incluir Estados membros de mais de duas regiões (HAUGGI, 2000). Finalmente, Hauggi fala de relações entre agrupamentos regionais com a superpotência. São relações nos casos em que um Estado tem uma posição dominante na sua própria região: EUA no Norte de América, Índia no sul da Ásia, África do Sul na África Austral.

As relações entre organizações regionais ou grupos regionais são classificadas por Valeira Valle (2008) como o tipo ideal de interregionalismo, enquanto as relações entre região e um Estado considera-as quase-interregionalismo. O interregionalismo é visto como um instrumento multifuncional que promove a cooperação entre diferentes agrupamentos regionais, entre organizações regionais, incluindo relações entre uma organização regional e uma super-potência, como também leva em consideração as relações entre Estados que pertencem a duas ou mais regiões diferentes. O regionalismo tripartido encontra o seu “eco” nesta doutrina. O eco da integração tripartida entre SADC-EAC-COMESA enquadra-se no contexto das relações birregionais e transregionais, onde os três agrupamentos de integração regionais pretendem formalizar a sua cooperação por meio de um acordo que lhe confere o estatuto de organização de integração, reproduzindo no seu interior todos os mecanismos de uma integração efectiva.

As relações transregionais também verificam-se no interior dos agrupamentos regionais em fase de fusão: O COMESA apresenta membros provenientes de todas regiões do continente africano. A SADC é uma organização regional de âmbito subcontinental, integrando maioritariamente Estados da África Meridional e África Oriental. E, a EAC é constituída pelos membros da região da África Oriental e da África Central. Alguns Estados, como é o caso da República Democrática do Congo, chega a pertencer a quatro agrupamentos regionais. O interregionalismo tornou-se num instrumento, mas também numa estratégia eficaz no sistema internacional. Segundo Hwee; Vidal (2008) os fóruns inter-regionais podem actuar como um mecanismo para equilibrar a balança de poder no sistema internacional. O interregionalismo é, a esse respeito, considerado uma arma poderosa capaz de manter ou alterar o jogo do poder a nível regional, continental ou mesmo sistémico. Os autores consideram que a luta contra o terrorismo, a liberalização do comércio e a defesa dos direitos humanos são questões que frequentemente motivam os diferentes actores desses fóruns a formalizar coalizões.

O interregionalismo é ainda visto com pequenos países com pouca influência nos fóruns inter-regionais como estratégia de criação de *network*, através do seu alinhamento com o actor mais forte. A terceira função do interregionalismo é o fortalecimento institucional. A perspectiva liberal é de que quando um fórum começa a tomar forma, o próximo passo lógico é institucionalizá-lo, apesar de não ser tão linear porque nestes tipos de instituições as regras não são vinculativas. Os fóruns inter-regionais têm também funções racionalizadoras porque agem como câmaras de compensação para a maioria dos actores, políticas e interesses envolvidos em instituições globais. A maioria dos fóruns multilaterais especialmente a Organização Mundial do Comércio (OMC) e as instituições da Organização das Nações Unidas (ONU) lida com questões complexas, económicas, políticas e comerciais. Portanto, esses fóruns possibilitam que as partes cheguem a um acordo prévio sobre uma questão, tal como a liberalização de um sector económico específico e depois fossem ao fórum apropriado para negociações multilaterais com uma posição comum (HWEE; VIDAL, 2008).

A quinta função do interregionalismo está relacionada com a racionalização do tempo, isto é, estabelecer a agenda que possa permitir com que diferentes partes discutam os seus interesses com a antecedência. A sexta e última função do interregionalismo é a construção de identidades. O interregionalismo ajuda na construção de identidades, o que aumenta a coerência intra-regional. Os fóruns inter-regionais promovem a formação de identidades colectivas, nas quais “nós e outros” ajudam a galvanizar a solidariedade regional com base em

normas compartilhadas (HWEE; VIDAL, 2008). O quadro abaixo apresenta o resumo das funções das relações inter-regionais.

Quadro 6 – Funções do Interregionalismo

Estratégias	Funções
Equilíbrio do Poder	Formação de coalizações que podem manter ou alterar a balança de poder
Network	Jogo de influência: alinhamento dos pequenos países com o actor mais forte
Desenvolvimento Institucional	Formalização das organizações a partir de fóruns de cooperação inter-regionais
Racionalização do Tempo	Discussão de interesses com antecedência
Fixação da Agenda	Acordos prévios: alinhamento de interesses dos actores antes das negociações multilaterais
Fortalecimento das Identidades	Promoção de formação de identidades colectivas e partilhadas

Fonte: Elaboração do autor com base em Valle (2008).

Algumas funções são notórias no interregionalismo tripartido. A integração tripartida entre SADC-EAC-COMESA é formalmente motivada por razões comerciais, incluindo estratégias de industrialização da região. Contudo, outras funções são ainda um desafio. A formação de identidades colectivas e partilhadas a partir de fóruns inter-regionais é um desafio não só para a pretensa integração tripartida, mas também para as próprias regiões ainda em processo de integração. Ao nível da SADC, por exemplo, o discurso da integração alinha-se na perspectiva clássica do Mitrany (1943) segundo a qual o caminho mais seguro para a integração é o da cooperação ao nível de certas tarefas funcionais de natureza técnica e económica (SOUSA, 2004). Com efeito, os Estados membros da SADC cooperam em diversos sectores de interesse comum, sobretudo em sectores de serviços que, por sua natureza, são excludentes, uma vez que exigem altos padrões de qualificações profissionais, colidindo sobremaneira, com os indicadores do analfabetismo em África.

Consequentemente, a integração regional da SADC não possui mecanismos de aprofundamento da cooperação social. Ela limita-se ao nível institucional ou sectorial, aliás, o facto é que a maior parte das populações não está ligada com instituições. Há um distanciamento entre as instituições e os povos da região. Todos os povos da região continuam a preservar as suas identidades nacionais e não integracionistas. Ao nível da EAC o cenário é bem diferente. Não são as instituições em si que excluem a mobilização do projecto da

criação de uma Federação, desejo da região, mas sim uma percepção de que cidadãos de alguns Estados membros são mais qualificados e a mobilização da sua mão-de-obra regional pode criar problemas de marginalização de cidadãos menos qualificados e usurpação de postos de trabalhos de maior remuneração (MAKANDI, 2013).

2.2.3 Integração Regional

A integração regional foi a característica que mais marcou o velho regionalismo enquanto instrumento ideológico de formação de “grandes espaços¹⁶”. Segundo Haas (1958) a integração regional é um processo pelo qual os agentes políticos de várias áreas nacionais procuram transferir as suas lealdades, expectativas e actividades políticas para um centro novo e mais abrangente. No mesmo diapasão, Lombaerde (2006, p.126) define a integração regional como “um processo no qual as unidades se movem de uma condição de isolamento total ou parcial em direcção à unificação completa ou parcial”.

Como se nota, discutir integração regional na perspectiva conceptual é um exercício árduo e desabonatório por desembocar directa ou indirectamente na réplica da produção clássica. Trata-se de um conceito bastante explorado em diversos saberes, científicos e outros não, cruzando “ventos soprando” de sociologia, ciência política, economia, política internacional, entre outros. Nesses cruzamentos, vezes sem contas, são notórias as inconsistências metodológicas produzidas pela própria exigência do conceito, porém exigência rigorosamente ambígua. As ambiguidades começam no seu próprio objecto de estudo. O campo de estudo de integração regional é multidimensional, facto que, quiçá, muitos académicos preferem uma abordagem multifacetada, envolvendo aspectos políticos, sociais, económicos, comerciais entre outros. Embora seja difícil dissociá-los, dado o seu maior ou menor grau de interactividade, para os efeitos deste trabalho, refere-se integração regional na perspectiva económica, aliás tal como afirma Lombaerde (2006) a integração económica constitui aspecto central no estudo dos esquemas de integração.

Nesta perspectiva, a tese centra-se em torno da produção científica do Jacob Vinner (1950) sobre criação e desvio do comércio; do Bela Balassa (1973) sobre fases de uma integração do tipo ideal, e, Lombaerde (2006) sobre a construção de um sistema de indicadores de integração regional (SIIR). O quadro abaixo apresenta a catalogação dos 6 (seis) indicadores necessários para construção de um sistema de integração regional,

¹⁶ Grandes espaços é uma tendência embrionária do fenómeno globalizante (SANTOS, 2009).

nomeadamente: actores, factores estruturais, institucionalização, implementação, efeitos, e grau de interdependência.

Quadro 7 – Sistema de Indicadores de Integração Regional (SIIR)

INDICADORES	FUNDAMENTOS
ACTORES	<p>Número de unidades envolvidas (países, regiões, organizações)</p> <p>Qualidade dos actores no processo de tomada de decisão</p> <p>Opiniões e percepções dos actores</p>
FACTORES ESTRUTURAI	<p>Proximidades dos actores:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Geográfica ❖ Cultural ❖ Complementaridades e assimetrias estruturais ❖ Padrões históricos de cooperação versus de conflitos
INSTITUCIONALIZAÇÃO	<p>Tratados e Acordos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Números de Tratados e Acordos ❖ Conteúdos dos Tratados e Acordos ❖ Prazos dos Tratados e Acordos ❖ Fortalecimento das instituições <p>Coordenação de Políticas comuns:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Isenções ❖ Tratamento Preferencial
IMPLEMENTAÇÃO	<p>Situação de implementação de Tratados Gerais</p> <p><i>Status</i> de Implementação de Acordos específicos</p> <p>Grau de cumprimento dos critérios de Convergência</p>
EFEITOS	<p>Desenvolvimento Humano</p> <p>Crescimento Económico e Comercial</p> <p>Migrações e Fluxos de Capitais</p>
INTERDEPENDÊNCIA	<p>Interdependência Política:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Mobilidade de pessoas ❖ Coordenação de políticas ❖ Ocorrência de Conflitos, tensões <p>Interdependência Económica:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Fluxos de capitais ❖ Fluxos de informação útil e conhecimento ❖ Fluxos comerciais

Fonte: Elaboração do autor com base em Lombaerde (2006).

Esses indicadores são importantes para a analisar o grau da integração das comunidades económicas regionais em processo de criação e ou em consolidação no continente africano. Os indicadores que a tabela apresenta são exaustivamente explorados no quarto capítulo da Tese. O capítulo aborda as dinâmicas que ocorrem no interior das três comunidades económicas regionais em análise. As comunidades económicas da SADC-EAC-COMESA preenchem razoavelmente os critérios que o quadro apresenta. Por exemplo, em termos do número de actores que constituem as três comunidades em estudo difere-se da comunidade para comunidade. A SADC é constituída por 15 países, COMESA por 19 países e EAC por 6. Entretanto, Lombaerde (2006) não explica qual seria o número razoável para uma integração regional, bem como não explica a relação entre o número dos membros e o aprofundamento da integração regional. Outrossim, a qualidade dos actores no processo de tomada de decisão revela-se crucial. Ao nível da SADC, por exemplo, o seu Tratado consagra que o processo da tomada de decisões obedeça ao critério de consenso o que confere maior representatividade e participação dos Estados membros (MATUSSE, 2009). Segundo o autor, este procedimento permite aos Estados membros identificarem-se com as decisões tomadas, constituindo sobremaneira uma mais-valia no funcionamento dos seus órgãos e na implementação dessas decisões.

Em 1950, Vinner deu um passo qualitativo nos estudos de integração económica ao desenvolver um modelo que explica a formação de uma união aduaneira: a criação e desvio do comércio. A criação do comércio ocorre quando o membro de um acordo regional deixa de produzir internamente certo produto para importá-lo de outro país-membro, em virtude da maior eficiência que este apresenta no sector. Nestas circunstâncias ocorre o aumento de bem-estar porque segundo o autor ao deixar de produzir certo bem internamente e passar a importar esse mesmo bem de outro país-membro, teria recursos produtivos desejáveis para alocar em outros sectores que apresentam vantagens comparativas em relação aos demais países-membros de um acordo regional de comércio (COSTA, 1999). O desvio do comércio, por outro lado, está associado com a redução do bem-estar, e ocorre quando o integrante de um acordo regional de comércio substituir importações de países não membros por importações de um país-membro, em virtude de eliminação de tarifas no comércio intra-regional, mesmo com maior custo (COSTA, 1999). Segundo Vinner (1950), a criação do comércio é benéfica, enquanto o desvio do comércio é prejudicial, e a formação de uma união aduaneira depende da relativa força entre os dois efeitos.

Para o contexto africano seria difícil medir o bem-estar, a partir dos pressupostos de criação nem do desvio do comércio tal como explicados no modelo vineriano, porque duas situações continuam prevalentes nas CERs: primeiro, não há complementaridade na economia entre os países-membros de integração, todos os países baseiam-se na produção e exportação de produtos primários, mineiros e energéticos; segundo, o comércio é mais intenso entre os países integrados com as ex-potências coloniais e com as médias potências emergentes. A título de exemplo, Zimbabwe é grande produtor e exportador do tabaco para China, paradoxalmente é também grande importador de cigarros da China¹⁷. Nestes termos, nem o conceito de criação nem o de desvio de comércio consegue explicar a situação que ocorre nas CERs. O que acontece nas CERs é um fenómeno *suis generis*, que requer um modelo específico voltado para abordagem dos problemas africanos. Neste sentido, será difícil aplicar a teoria do Viner no contexto das dinâmicas intra-regionais africanas.

A integração regional foi também objecto de análise em Bella Balassa. Nessa análise Balassa (1973) defende que uma integração completa deve obedecer cinco fases, nomeadamente: área do livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união económica e integração total. Em uma área de livre comércio, os países membros removem todos os tipos de impedimentos ou barreiras artificiais ao comércio entre si, tais como tarifas, quotas, porém mantendo sua liberdade em relação à determinação de suas políticas em relação ao mundo externo, ou países não membros. A criação da zona de livre comércio é formalizada por meio de um Tratado entre os países interessados, no qual as partes negociam livre circulação de bens sem existência de qualquer barreira (COSTA, 1999). Geralmente, esses tipos de Tratados determinam um conjunto de regras, incluindo regras de origem, regras de procedência de bens a beneficiar das preferências negociadas e regras impeditivas aos países que não fazem parte do acordo. A SADC transformou-se em zona de livre comércio desde 2008, por meio de um Tratado negociado em Sandton, na República de África do Sul, com ambições claras para passar para outras fases entretanto, mesmo dentro da área de livre comércio, nem todos os produtos beneficiam da liberalização.

Na União Aduaneira, para além de eliminação das barreiras ao comércio, os países membros devem ter tarifas externas comuns sobre as importações de países não membros (BALASSA, 1973). O COMESA é uma união aduaneira criada em 2009, entretanto inoperacional. Um mercado comum possui todos os elementos de uma união aduaneira, mas também segue a livre mobilidade de factores de produção, capital, trabalho no interior do

¹⁷ Cousaut House, Johannesburg 2015.

mercado sem obstáculos entre os intervenientes (BALASSA, 1973). Esta forma de integração regional exige a criação de instituições supranacionais que determinem a legislação do mercado comum e implica também a coordenação e harmonização de legislação fiscal, laboral e das sociedades empresariais (COSTA, 1999). A coordenação pressupõe uma interacção assente no ajustamento permanente de acções e de políticas, envolvendo um processo intensivo de consultas mútuas e frequentes entre os governos. Por outro lado, a harmonização implica uma colaboração recíproca mais activa, intensa e aprofundada (SANTOS, 2009). Nas comunidades económicas regionais em estudo, a EAC é a única CER que criou um mercado comum, em 2010.

A União Económica e Monetária implica a adopção de políticas sectoriais económicas e financeiras comuns, das quais resultam necessariamente das transformações significativas no plano político, em termos de participação em processos decisórios que adquirem expressão através da transferência ou delegação de competências soberanas (SANTOS, 2009). Finalmente, a integração total ou união política inclui todos os atributos do mercado comum, com a unificação completa das políticas monetárias e fiscais, incluindo a unificação das instituições políticas. A unificação das instituições políticas exige a criação de uma política externa comum de defesa e segurança. A finalidade da união política é constituir uma nova entidade supranacional com personalidade jurídica internacionalmente reconhecida com poderes, competências e responsabilidades soberanas, mas não necessariamente um novo Estado (SANTOS, 2009).

Quadro 8 – Categorias de Integração Económica

	Ausência de Tarifas ou Quotas	Tarifa Externa Comum	Livre Circulação de factores	Harmonização de acções políticas	Unificação de Políticas e instituições políticas
Área de Livre Comércio	X				
União Aduaneira	X	X			
Mercado Comum	X	X	X		
União Económica	X	X	X		
Integração Total	X	X	X	X	X

Fonte: Elaboração do autor com base em Balassa (1973).

Este modelo tem sido muito criticado por ser considerado estático. De facto, há detalhes de uma integração regional que se escapam neste modelo, aliás muitas regiões em processo de integração, embora se inspirem no modelo, não o siga. A UE por exemplo, uma referência didática de uma integração regional não seguiu este modelo, a sua integração total obedeceu às circunstâncias do acaso. Segundo Nye (1991), o modelo tem pouca relevância para economias planificadas. É evidente que é uma crítica extemporânea porque a desintegração da URSS deu lugar às economias de mercado. Porém, a segunda crítica parece relevante: o modelo não deu lugar às categorias não comerciais de interdependência económica, como serviços partilhados entre as nações. A interdependência económica envolve a proporção de exportações intra-regionais do total das exportações regionais e serviços partilhados e envolve o total de gastos anuais de serviços administrados. A partir destas críticas, Nye (1991) elaborou um modelo dissecado de integração regional baseado em subcategorias.

Quadro 9 – Subcategorias de Integração Regional Dissecadas

Tipo de Integração	Subcategorias	Evidências
Económica	Comercial	Exportações regionais em percentagem do total das exportações
	Serviços	Despesas com serviços conjuntos em percentagem do PNB
Social	Massas	Transações (comércio, email etc.)
	Elites	Passageiros aéreos intra-regionais; Número dos estudantes em países vizinhos, em percentagem
Política	Institucional Burocrática	Orçamentos e equipas administrativas de todos os países membros.
	Jurisdicional	Supranacionalidade das decisões jurídicas
	Políticas	Ranking das áreas ministeriais e suas despesas
	Segurança Comunitária	Gastos com contingentes militares regionais por cota

Fonte: Elaboração do autor com base em Nye (1991).

Na concepção do Nye (1991) o estudo de integração deve ser feito em função das subcategorias, porque fornece detalhes de uma integração. De facto, parece útil perceber a

integração económica a partir das exportações e importações que os Estados membros têm entre eles dentro da região, aliás a avaliação das dinâmicas intra-regionais na SADC-EAC-COMESA é feita em função das exportações e importações entre os Estados das respectivas regiões. É também um bom exercício avaliar o engajamento social em processos de integração, a partir da avaliação do volume dos contactos (emails, telefónicos, fax etc) entre cidadãos da mesma região, acção das elites, dos partidos políticos, grupos de interesse etc, fundamentos básicos do neo-funcionalismo.

Em suma, a revisão de literatura revelou que não existe uma única perspectiva que possa analisar e interpretar os processos de integração e cooperação regionais, em curso no mundo. Há de facto, vários teorizadores e visões engajados nos estudos de integração. No entanto, partilham de menor ou maior grau, um entendimento comum de que a integração resulta de um processo de transferência da lealdade de um centro para outro, da unidade local para entidade política mais vasta ou mais numerosa, da tribo para nação ou da nação para uma unidade supranacional. Ademais, existe uma percepção de que a avaliação dos processos de integração e cooperação regionais requer a utilização de indicadores mensuráveis. Em relação aos estudos sobre integração tripartida, a literatura ainda é vazia. Atendendo que se trata de um fenómeno novo, ainda há poucos estudos publicados sobre o projecto de integração tripartida.

O capítulo apresentou diferentes perspectivas teóricas para analisar criticamente o projecto de integração tripartida entre SADC-EAC-COMESA e discutiu operacionalmente os conceitos-chave que permitem a compreensão do trabalho. A discussão teórica consistiu na aplicação de programas científicos do neo-realismo, neo-liberalismo e neo-funcionalismo. Relativamente aos programas teóricos mobilizados para a interpretação do trabalho constatou-se que o neo-funcionalismo, neo-realismo e o neo-liberalismo ajustam-se melhor para o efeito. O neo-funcionalismo expressa uma capital importância para a interpretação do trabalho, na medida em que reconhece o papel das elites políticas na determinação de *spillover* e grupos sub-nacionais nos processos de integração regional. É, portanto, importante analisar até que ponto os grupos de interesse, partidos políticos, as elites, as associações da sociedade civil e sindicatos participam ou não nos debates do projecto da integração tripartida. Com o neo-realismo, constatou-se que a cooperação é condicionada pela própria acção dos Estados. Os Estados fragilizam os mecanismos institucionais de cooperação porque pouco acreditam na acção colectiva. Contudo, este receio é superado com a tese neoliberal segundo a qual pouco importa como os Estados constituem seus interesses, o que interessa é

se, uma vez considerados racionais, existirão possibilidades de se chegar à cooperação. Tal racionalidade levará os actores a perceberem que certos problemas não podem ser resolvidos individualmente.

A discussão conceitual teve como base, os conceitos de regionalismo, região e integração regional. O conceito regionalismo foi amplamente analisado a partir da sua origem. A literatura consagra a região como sendo a origem do fenómeno regionalismo. Neste trabalho, o regionalismo foi definido como ideologia de geração de espaços de integração. É um fenómeno que apresenta diferentes características em diferentes momentos. Os seus percursos, geralmente, distinguem o velho regionalismo do novo regionalismo. O velho regionalismo é associado com a emergência do processo de integração regional caracterizado pelo fechamento dos blocos económicos regionais e o novo regionalismo caracterizado pelo interregionalismo, abertura dos blocos regionais ao mercado internacional, demanda dos eventos pós Guerra Fria. Finalmente, a revisão da literatura operacionalizou o conceito de integração regional, identificando os pressupostos e modelos de uma integração regional.

Estes modelos servem de base para analisar as dinâmicas de integração intra-regional. A análise das dinâmicas intra-regionais na SADC-EAC-COMESA tem como suporte o modelo de cinco fases de integração regional apresentado por Balassa (1973) com vista a descrever o estágio em que se encontra cada CER. Aplica-se também o modelo de subcategorias de integração regional dissecadas do Joseph Nye (1991) na perspectiva de analisar as dinâmicas intra-regionais a partir de exportações e importações e finalmente o trabalho aplica o modelo de Lombaerde (2006) para avaliar os níveis de integração nacional, regional rumo à integração continental.

3 DO PAN-AFRICANISMO À INTEGRAÇÃO REGIONAL

Anteriormente, fez-se referência, de que a África é um continente que tem em si diferenças nos aspectos sócio-económicos, culturais, político-ideológicos entre outras especificidades de cada Estado, razão pela qual alguns analistas não concordam que ela seja tratada de forma homogénea. Contudo, aquilo que os Estados africanos têm em comum transcende as suas diferenças, e dá-lhes uma identidade partilhada e uma razão para juntos prosseguirem objectivos comuns. A história comum das epopeias de luta armada contra dominação colonial, as vitórias comuns da conquista da independência, o sofrimento comum (pobreza, miséria e subdesenvolvimento) forjam uma entidade comum entre os povos africanos. Com base no método histórico, o capítulo identifica os determinantes históricos, políticos e económicos que estiveram detrás da construção da integração regional em África. O programa neo-realismo é mobilizado com fundamental importância para analisar a estrutura na qual interagem os Estados-recém independentes africanos e as ex-potências coloniais. As estruturas emergem da coexistência dos Estados ou unidades políticas desafiadas a garantir a sua própria sobrevivência na perspectiva do princípio de auto-ajuda. Interessa ver no capítulo como é que os Estados-recém independentes africanos foram-se agrupando, e como reagiram perante as contrapartidas do sistema económico internacional *a priori* excludente.

O capítulo está estruturado em três secções, a primeira aborda o pan-africanismo, a segunda o processo da construção da integração em África e a terceira apresenta as novas formas de integração regional em África em resposta ao Plano de Acção de Lagos e do Tratado de Abuja. O principal argumento que o capítulo defende é de que o pan-africanismo foi um instrumento ideológico que gerou movimentos de libertação e o regionalismo moderno africano. Foi com base do pan-africanismo que os povos africanos despertaram-se e ganharam a consciência de lutar pela sua liberdade e independência. Entretanto, não é objecto do trabalho analisar os movimentos de libertação, mas sim estabelecer a relação entre o pan-africanismo e a construção de regiões de integração regional em África.

3.1 PAN-AFRICANISMO E SUA CONTRIBUIÇÃO PARA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Os primórdios do pan-africanismo, definido como um movimento político e cultural que considera a África, os africanos e os descendentes de africanos além-fronteiras como um único conjunto, são atribuídos ao período pré-independência, quando o impulso nacionalista encontrou expressão no Pan-Africanismo. O pan-africanismo serviu de estratégia para a

descolonização do continente bem como da unidade africana. Como se sabe, a Conferência de Berlim (1884-1885) foi responsável pela divisão de África e dos africanos. As fronteiras territoriais que dividem a África foram fixadas arbitrariamente em função dos interesses das potências imperialistas. É também sabido, que a África é um mosaico cultural, no qual alguns africanos são muçulmanos, cristãos, muitos acreditam em deuses tribais tradicionais; alguns falam francês, inglês, outros português, para não mencionar os milhões de africanos que apenas falam uma das centenas de diferentes línguas africanas. Sem dúvidas, essas diferenças afectaram e continuam afectando a união dos africanos; alguns africanos pensam que são mais evoluídos que outros porque foram colonizados pelos franceses, e acham que a França é um país civilizado, outros africanos têm orgulho por terem sido colonizados pelos ingleses, porque acham que a Inglaterra é um país intelectualmente desenvolvido, e, as ex-colónias portuguesas sofrem de complexos de inferioridade, porque acham que foram colonizadas por um país subdesenvolvido da Europa.¹⁸

Apesar destas notáveis diferenças e divisões no seio dos africanos, promovidas pelos interesses imperialistas, o espírito nacionalista sempre prevalecera. Tal como se expressou o pan-africanista Kwame Nkrumah (1963, p. 145) as “forças que fazem a unidade superam àquelas que dividem”. Assim, o passado comum, forjou no pan-africanismo, um movimento filantrópico “de volta à África” organizado e desenvolvido de “fora para dentro”, liderado pelos “nacionalistas” Henry Sylvester Williams e Williams Edward Du Bois, ambos descendentes de escravos africanos nos EUA. Du Bois e seus companheiros protagonizaram vários congressos pan-africanos, assistidos principalmente por estudiosos africanos na diáspora (NKRUMAH, 1963). Estes congressos tinham como objectivo chamar a consciência dos jovens africanos e a comunidade internacional a necessidade da libertação e independência de África sob o julgo e humilhações coloniais.

O primeiro congresso pan-africano foi realizado em Paris, em 1919, em plena conferência de Paz de Paris. Nesta conferência, os 57 participantes de várias colónias africanas, dos EUA e indianos propuseram que as potências colonizadoras deviam estabelecer um código de lei para a protecção internacional dos nativos africanos. O segundo congresso foi realizado em Londres, em 1921. A conferência contou com a participação de 113 delegados. Na sessão do encerramento foi declarada que a absoluta igualdade racial, política e social era a pedra fundamental para o progresso humano no mundo (NKRUMAH, 1963). O congresso foi de alguma maneira responsável pela projecção da sensibilidade africana no

¹⁸ Discurso do Samora Machel em 1982, primeiro presidente de Moçambique.

mundo inteiro. Dois anos depois, em 1923, o terceiro congresso foi realizado, novamente em Londres. Uma das resoluções da conferência foi a petição da voz dos africanos em seus próprios territórios, e o direito de acesso à terra e seus recursos. Contudo, o progresso foi lento. O movimento carecia de fundos, por isso a participação era limitada e seus delegados eram mais idealistas do que homens de acção.

O quarto congresso foi realizado em Nova Iorque, em 1927, com a participação de 208 delegados. Ali, criou-se o Serviço Internacional Africano mais tarde substituído pela Federação Pan-Africana para promover o bem-estar e unidade dos povos africanos, bem como estabelecer laços entre povos africanos e outras pessoas que partilham as aspirações africanas. As medidas concretas do pan-africanismo e nacionalismo foram decididas em Manchester, em 1945, quando da realização do quinto congresso pan-africano. As decisões do congresso enfatizavam que África devia criar movimentos firmemente unidos como condição primária para o sucesso de luta de libertação nacional em África.

Dentre as declarações, dirigidas às potências imperialistas, que afirmavam a determinação do povo africano, constava a seguinte:

- a) a emancipação e a total independência dos africanos e dos outros grupos raciais submetidos à dominação das potências europeias, as quais pretendiam exercer, sobre eles, um poder soberano ou um direito de tutela;
- b) a revogação imediata de todas as leis raciais e outras leis discriminatórias;
- c) a liberdade de expressão, de associação e de reunião, bem como a liberdade de imprensa;
- d) a abolição do trabalho forçado e a igualdade de salários para um trabalho equivalente;
- e) o direito ao voto e à elegibilidade para todo homem ou mulher com idade a partir de 21 anos;
- f) o acesso de todos os cidadãos à assistência médica, à segurança social e à educação (NKRUMAH, 1963).

Os representantes exigiam que a África se livrasse da dominação política e económica do imperialismo estrangeiro. Evento da maior importância, pela primeira vez, os africanos advertiam formalmente as potências europeias, para muito bem atentarem ao facto que eles também recorreriam à força para se libertarem, caso elas persistissem em querer governar a África pela força. Simultaneamente, em uma declaração dirigida ao povo africano, os representantes enfatizaram o facto da luta pela independência política ser somente a primeira

etapa e o meio para se atingir a completa emancipação nas esferas económica, cultural e psicológica. Eles exortaram a população das cidades e dos campos africanos, os intelectuais e os profissionais liberais a unirem-se, organizarem-se e lutarem até a absoluta independência (MAZRUI, 2010).

De facto, o quinto Congresso tornou o pan-africanismo uma ideologia de massas, elaborada pelos africanos e em seu próprio favor. Inicialmente, ideologia reformista e protestante em favor das populações de origem africana, habitantes na América, o pan-africanismo tornou-se uma ideologia nacionalista orientada para a libertação do continente africano. Diversos delegados, tais como Nkrumah e Kenyatta, saíram de Londres rumo à África, onde viriam conduzir o seu povo à independência.

Definitivamente, um programa de acção foi acordado. O programa centrava-se em torno dos métodos a serem usados para conquista da independência de África e sua unicidade. A cúpula de Manchester inspirou-se na técnica Gandhista: não-violência, não-cooperação que consistiam na retenção de mão-de-obra, desobediência civil e boicote económico. Entretanto, esta técnica não funcionou para a libertação de África em virtude da teimosia dos imperialistas coloniais que tinham a África como “celeiro da sua sobrevivência”, foi necessário a mobilização da luta armada para a libertação de África. Aqui reside a tenacidade, auto-determinação, bravura, coragem e orgulho dos povos africanos. A independência do Gana em 1957, a primeira da África subsariana, foi uma conquista inequívoca do objectivo central do pan-africanismo.

Da independência do Gana começaram as derradeiras tentativas da integração de África. A primeira iniciativa foi constituir a união Gana Guiné (1958) e a união Gana Guiné Mali, como primeira etapa rumo à “União dos Estados Africanos”. A segunda foi organizar a Conferência dos Estados Independentes em Accra, em abril de 1958, um ano depois da independência do Gana. Nesta conferência participaram todos os Estados então independentes da África, nomeadamente, Egito, Etiópia, Gana, Libéria, Líbia, Marrocos, Sudão e a Tunísia. No mesmo ano, e, no mesmo espaço, sucedeu a realização da Conferência dos Povos Africanos. Todas estas conferências proclamavam, entre outras, a constituição de um vasto mercado comum em escala continental. A primeira conferência de 1958, por exemplo, clamava pela eliminação das barreiras aduaneiras e de outros entraves ao comércio dos Estados africanos entre si, assim como pela conclusão de acordos multilaterais com o intuito de desenvolver as trocas económicas e lutar pela criação de um mercado comum. Foi

justamente para reforçar este aspecto económico, que foi criada, em 1958, a Comissão Económica para a África da ONU (CHANAIWA, 2010).

De um modo geral, em todas conferências recomendava-se a integração política ou a unidade política da África. Kwame Nkrumah era o campeão neste aspecto, defendendo com paixão e determinação a unidade africana e a criação de um mercado comum pan- africano. Aos seus olhos, a unidade e mercado comum constituíam um pré- requisito indispensável ao rápido e total desenvolvimento, não somente do continente em sua totalidade, mas igualmente dos Estados independentes associados no seio da união. Embora defendesse a “alta política”, Nkrumah expressava reservas a respeito do regionalismo. Ele desconfiava das federações regionais, temia que as concessões ao regionalismo não favorecessem um determinado jogo de forças ou impedissem aos imperialistas e aos neocolonialistas a reconquistar suas zonas de influência. Entretanto, a ideia da unificação política, o projeto de um mercado comum continental não atraíram sequer o mínimo interesse dos dirigentes africanos opostos à união política. Pese embora outros governos africanos subscrevessem o projecto de Nkrumah, eles não estavam necessariamente dispostos a aceitarem uma solução política ambiciosa. Os opositores do Nkrumah não consideravam o neocolonialismo como fosse uma tamanha ameaça, ao ponto de justificar medidas tão drásticas quanto a transferência da soberania a uma autoridade política central (CHANAIWA, 2010).

A conferência de Addis Abeba, de 1960, revestiu- se de grande importância para desvendar e evidenciar as divisões e os desacordos existentes entre Estados africanos no tocante às vias para a unidade do continente. As perplexidades que dividiam os Estados africanos recém-independentes vinham do meio doméstico como do ambiente externo. Ao nível externo salientam-se as influências das antigas metrópoles que pretendiam, à distância ou por dentro, manter relações com suas antigas colónias – o neo-colonialismo. Ao nível doméstico, os Estados-recém independentes eram ansiosos em formar seus governos sem interferência de uma entidade supra-estatal – defesa do poder. Em 1961, as contradições e divergências aprofundaram-se com cisão os jovens Estados independentes em dois grupos, designadamente grupos da Casablanca e de Monróvia. O grupo de Casablanca, promovido pelo Gana, Guiné Conacri, Mali, Marrocos, Egipto e Argélia (reunidos pela primeira vez em Casablanca, em Janeiro de 1961, do qual resultou a Carta de Casablanca) era apologista da criação de uma entidade política supra-estatal – Estados Unidos de África (ZERBO, 2003).

Nós, os Chefes de Estados Africanos, reunidos em Casablanca de 3 a 7 de janeiro de 1961, reafirmamos a nossa fé na Conferência de Estados Africanos Independentes, realizada em Accra, em 1958 e, em Addis Abeba, em 1960, e apelamos a todos os

Estados africanos independentes que devem se associar à nossa ação comum para a consolidação da liberdade na África e a construção de sua unidade e segurança. Reafirmamos solenemente nossa inabalável adesão à Carta das Nações Unidas e à Declaração da Conferência Afro-Asiática realizada em Bandung, com o objectivo de promover a cooperação entre todos os povos do mundo e de consolidar a paz internacional (CARTA CASABLANCA, 1961).

Imediatamente, o grupo da Monróvia reuniu-se em Maio de 1961, patrocinado pelos Camarões, Libéria, Nigéria e Togo propalava um modelo de construção da unidade africana baseado na ideia de convivência de Estados plenamente independentes e soberanos, enquadrados num fórum africano de debate e concertação de ideias (ZERBO, 2003). Este grupo pretendia por um lado preservar a intangibilidade da soberania e por outro pretendia espaço para a cooperação entre eles mesmo na discórdia. Trata-se de uma perspectiva que reconhece a possibilidade de cooperação e interdependência entre Estados soberanos para solução de problemas comuns ainda que considere o sistema internacional como anárquico – neo-realismo.

Apesar das diferenças ideológicas entre os dois grupos, o facto é que ambos visavam algum tipo de unidade. Em diferentes conferências os seus especialistas tinham agenda comum: por exemplo, os pontos mais comuns nas conferências de Casablanca eram sobre a criação de um Conselho de Unidade Económica Africana e um Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) alicerçado na unidade política. De igual modo, o grupo de Monróvia também discutia a criação de um Banco Africano de Desenvolvimento, promoção do comércio entre Estados africanos e o estabelecimento progressivo de tarifas externas comuns, entre outras questões alinhadas ao desenvolvimento (NKRUMAH, 1963). A diferença substancial entre os dois grupos consistia na perspectiva do ritmo do processo. Enquanto, o grupo da Monróvia assumia uma perspectiva gradualista perante o calendário e agenda do modelo de organização, o grupo da Casablanca assumia uma posição imediatista no sentido de que a unidade política devia ser o primeiro passo como a condição necessária para a elaboração de planos integrados de desenvolvimento. Esta convicção era reforçada pelas experiências em seus próprios países, onde a independência política tinha que ser alcançada para depois a reconstrução económica. A maior parte dos Estados que defendia o corte imediato das relações com as antigas potências coloniais lutou pela sua independência. O grupo de Monróvia, por sua vez, estava convencido na promoção da cooperação económica entre novos Estados independentes como estratégia para o desenvolvimento da região (FERREIRA, 2005). A Libéria era o “cabecilha do grupo de Monróvia”, o único Estado da

África subsariana que não lutou pela sua independência. Facto que justifica porquê secundarizar as questões políticas.

Como se pode ver, ambos os grupos tinham o mesmo objectivo, unidade africana. Porém, divergiam na operacionalização desse objectivo. Porque os grupos estavam cientes das diferenças, mas também cientes dos problemas comuns, tais como de fronteiras e tantos outros problemas interterritoriais que só podiam ser resolvidos dentro do contexto da unidade africana, a 25 de Maio de 1963 formalizou-se a criação da Organização da Unidade Africana (OUA) na capital etíope, Adis Abeba, que em 2002 se viria a transformar em União Africana (UA). Desde sua criação, a OUA incorporou o regionalismo como o fundamento da sua constituição. O desiderato pela integração dos mercados nacionais num único mercado regional passou a ser a orientação dominante em todas Cimeiras com destaque para a Cimeira de Argel (1968) de Addis-Abeba (1970 e 1973), Cimeira de Libreville (1977), Declaração de Compromisso de Monróvia (1979). Estas rodadas culminaram com a realização da 1ª Cimeira Económica Extraordinária da OUA em Lagos (Nigéria) em 1980. Nesta Cimeira foi aprovado o Plano de Acção de Lagos no qual Chefes de Estados e de Governos afirmaram a criação de uma Comunidade Económica Africana até 2000 para assegurar a integração económica, social e cultural do continente (FERREIRA, 2005).

Os Estados membros não deram força a esta organização para actuar. Os Estados-recém independentes estavam mais preocupados em exhibir a sua certidão de soberania do que encurralados em processos irrealistas. Os ideais pan-africanistas expressavam uma utopia de uma unidade fundamentada em pressupostos morais, para além de que a OUA revelou-se contraditória desde sua criação. Estes factos, entre outros, criaram condições férteis para o fracasso da OUA em implementar o Plano de Acção de Lagos. Mas tal como dissera Kwame Nkrumah, as “forças que fazem a unidade superam àquelas que a dividem”, Chefes de Estados e de Governos não recuaram. Em 1991, criaram um novo instrumento, o Tratado de Abuja que estabeleceu novo calendário da integração de África. O tratado pretende criar uma Comunidade Económica Continental no período de 34 anos até 2028 com a criação do Parlamento Pan-Africano (VASQUES, 1997).

A integração regional foi assumida dentro da perspectiva gradualista que defendia uma integração que resultasse do aprofundamento de laços de cooperação e convivência entre novos Estados africanos. O Tratado de Abuja expressa um reconhecimento da necessidade de uma integração cautelosa que tenha como fundamento a criação das comunidades económicas regionais onde não existissem e ou consolidar onde já estivessem criadas e a partir delas

caminhar se à criação de uma comunidade económica continental. A criação da SADC-EAC-COMESA e sua pretensa fusão está dentro desta perspectiva. Entretanto, as comunidades económicas regionais consideradas pilares para integração total de África apresentam uma forte dependência financeira cujos doadores internacionais são maioritariamente antigas potências coloniais. A divisão de África em regiões de integração criou um espaço de privilégio para interferências e o tráfico de influência pelas potências coloniais. Kwame Nkrumah, sabia que as comunidades económicas regionais tornar-se-iam mais vulneráveis com fraca capacidade de barganha no sistema internacional. Mas a unificação imediata e política tornaria a África mais forte e com capacidade de mobilização de recursos à disposição da sobrevivência do continente, na máxima africana de que a “União faz a Força”.

3.2 INTEGRAÇÃO REGIONAL EM ÁFRICA

As origens do regionalismo africano foram mais políticas do que económicas motivadas pelo desiderato da descolonização do continente sob dominação e humilhações coloniais. Com a derrubada de Nkrumah, o pan-africanismo, na qualidade de vector de integração, perdeu o seu ímpeto durante a segunda metade dos anos 1960 em proveito de movimentos favoráveis a constituição de agrupamentos regionais e inter-estatais. Segundo UNESCO (2010) existiam em 1977 mais de vinte organizações intergovernamentais de cooperação económica multissetorial bem como uma centena de organizações multinacionais unissetoriais engajadas em promoverem no continente a cooperação técnica e económica, uma realidade que alguns analistas chamaram de neo-colonialismo, pois muito desses técnicos de cooperação vinham das respectivas ex-metrópoles. O Congo Brazzaville foi o campeão africano nesse aspecto, em que uma simples troca de uma “lâmpada” era necessário chamar especialistas da França no âmbito da cooperação técnica.

A visão do pan-africanista, Kwame Nkrumah, na criação imediata de Estados Unidos de África era justamente para impedir a segunda vaga de colonização de África através de incursões filantrópicas dirigidas pelas organizações de ajuda técnica e ao desenvolvimento no continente. No entanto, o grupo de Monróvia era favorável a uma confederação gradual de Estados africanos soberanos e independentes, que favorecesse uma participação e uma cooperação voluntárias no âmbito dos intercâmbios culturais e da interacção económica. Os seus membros eram particularmente inflexíveis no tocante ao respeito pela soberania e à integridade territorial de cada Estado, desconfiando inclusive das ambições de certos Estados

do grupo de Casablanca e antevendo uma possível ingerência em seus assuntos internos, ou seja o grupo da Monróvia não estava disposto a renunciar a sua soberania e tampouco compartilhá-la. Portanto, no curso dos primeiros anos pós-independência, os problemas e obstáculos associados à integração na África eram múltiplos e constituíam certamente uma ameaça. Dentre eles afiguravam-se factores históricos internos relacionados com a necessidade do desenvolvimento da consciência nacional, mas não só, uma das grandes sequelas que os africanos herdaram do colonialismo foi o divisionismo. “Dividir para reinar”. O colono politizou as tribos africanas como estratégia de dividi-las em função das suas diferenças tribais. Estes estereótipos prevalecem até dias que correm.

Evidentemente, no início dos anos 1970, os esforços pela integração dos países africanos estavam comprometidos. Por exemplo, as duas iniciativas dos países francófonos da África Ocidental que se haviam traduzido pela implantação sucessiva da União Aduaneira da África do Oeste (UDAO), em julho de 1959, e da União Aduaneira e Económica dos Estados da África do Oeste (UDEAO), em junho de 1966 constituíram dois fracassos. A União Aduaneira e Económica da África Central (UDEAC), instaurada em janeiro de 1966 também fracassou. A Comunidade da África Oriental, considerada na época como a mais bem concebida estrutura de cooperação regional do Terceiro Mundo, trouxe consigo preocupantes e diferentes problemas; ela conheceu, no transcorrer dos anos 1960, tamanhas tensões de tal maneira que até ao final da década a integração económica havia recuado. No momento da independência, o comércio exterior, as políticas fiscais e monetárias, as infraestruturas de transporte e comunicações, assim como o ensino superior, estavam organizados em nível regional. Posteriormente, estes laços e estes organismos foram sistematicamente desmantelados e toda a esperança esmoreceu quando o Quênia, Uganda e a Tanzânia evoluíram em direcção a uma estrutura totalmente federada, dotada de um governo único. Em julho de 1977, a Comunidade da África Oriental, havia integralmente desmoronada (UNESCO, 2010).

Nenhum entendimento económico regional foi realizado ao longo dos primeiros anos subsequentes à independência nos países africanos. Em lugar algum, na África, demonstrou-se disposição a sacrificar os interesses nacionais a favor da integração regional. Os Estados africanos não se colocavam de acordo para liberalizar as trocas ou repartir as indústrias, senão à condição de não se estabelecer um conflito entre os objectivos da integração regional e os imperativos nacionais, quer se tratasse de segurança, de prestígio ou de vantagens económicas. Esta tendência foi acentuada, especialmente pelos diversos

agrupamentos económicos existentes na África antes da Convenção de Lomé (CHANAIWA, 2014). A estes obstáculos e problemas cruciais acrescentavam-se o que Chanaiwa (2014, p. 320) denominou “os problemas insolúveis da politização das organizações”, os quais se desdobraram em “tensões no seio das instituições e em seu desabar”. Em virtude, destas insuperáveis dificuldades, a criação de agrupamentos regionais na África, no transcorrer dos dez anos posteriores independência, resumiu-se à simples declaração de intenções ou à expressão de um alinhamento em escala continental. Nem o entusiasmo manifesto por Nkrumah pelo nobre ideal pan-africano de unidade política e de integração económica do continente, tampouco o progressivo regionalismo que deveria a termo conduzir ao pan-africanismo, não ultrapassaram o estágio do debate teórico.

Após 1960, os dirigentes africanos esperavam que os intercâmbios comerciais com os países industrializados, conjugados com ajuda destes países, fornecessem os recursos necessários para permitir o desenvolvimento autónomo e contínuo ao qual eles aspiravam, mas estas esperanças não se concretizaram. Durante esses anos, as grandes expectativas dos líderes africanos transformaram-se em grandes ilusões. Nem o comércio, nem as políticas de apoio seguidas pelos países industrializados, puderam acelerar o desenvolvimento económico. No fim da primeira década (1960-1970) a taxa de crescimento da África era a mais fraca do mundo em desenvolvimento: 2% contra 4,1% para o sul da Ásia; 5,6% para o leste asiático; 4,5% para a América Latina e 7,2% para o Oriente-Médio (UNCTAD, 2012). O fraco desempenho do continente deveu-se a vários constrangimentos, fracos níveis de produtividade, uma base industrial limitada e fracionada, uma forte dependência das exportações, baseada em uma gama perigosamente reduzida de produtos básicos, fracos índices no tocante à expectativa de vida e um *déficit* crescente em seu saldo de operações correntes. Mais grave ainda, a dívida externa dos países da África subsaariana passou de 6 para 32 bilhões de dólares, enquanto a percentagem das receitas de exportação consagrada ao pagamento do serviço da dívida (para os países importadores de petróleo) passava de 6 para 12% (BANCO MUNDIAL, 1981).

O neo-colonialismo e a dependência económica mergulharam o continente em uma difícil situação. Ao final dos anos 1970, a África estava mais dependente dos países ocidentais, comparativamente a tempos passados. A maioria dos países africanos havia-se tornado ainda mais fortemente dependentes dos investimentos, da tecnologia e das capacidades estrangeiras, das teorias de desenvolvimento e de crescimento económico elaboradas além suas fronteiras, sobretudo pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e

Banco Mundial (BM) principais braços da extensão do imperialismo ocidental. Estas políticas empurraram África a especializar-se em produção e exportação de matérias-primas e de produtos agrícolas para os ricos países ocidentais (MOYO, 2014). Este relacionamento entre países ocidentais e africanos enquadra-se no contexto daquilo que os escultores da política internacional chamam de cooperação Norte-Sul.

A cooperação Norte-Sul é encarada pelos governos do sul como nociva e de submissão. É nociva e assimétrica porque os países do Norte são eminentemente vendedores enquanto o Sul é comprador, e os investimentos feitos pelo Norte no Sul criam automaticamente um fluxo inverso de transferência de lucros, ou seja, a cooperação Norte-Sul deteriora os preços das exportações e em paralelo aumenta o custo de tudo o que se importa. O Norte recolhe os lucros que os baixos preços das matérias-primas lhes proporcionam, inclusive a transferência de recursos do Sul implicitamente (ZACARIAS, 1990). Autores como Petras; Valtmeyer (2000) consideram também a cooperação Norte-Sul nociva e calculista porque a maior parte da sua “ajuda” está ligada à aquisição de bens produzidos pelos países doadores a preços superiores aos do mercado, e os investimentos são cobrados em troca de acesso livre a matérias-primas estratégicas e livre entrada nos mercados do Sul. A cooperação Norte-Sul é igualmente considerada de submissão, porque para além da deterioração de termos de troca, o Norte usa o poder económico na prossecução dos interesses políticos que consiste na manipulação, ameaças, imposições de modelos de governação como mecanismos para extorquir vantagens injustas em nome da cooperação internacional (COMISSÃO SUL, 1990). Em linhas gerais, os países do Sul são sistematicamente excluídos dos benefícios da prosperidade e do progresso. Enquanto as economias do Norte são gradativamente fortes e recipientes de matérias-primas exploradas no Sul, as economias do Sul continuam débeis e indefesas. Este manto de cooperação Norte-Sul abriu manobras para que os países ricos reproduzissem as suas antigas ambições imperialistas sobre os países pobres, nomeadamente africanos, pois seus líderes pensavam que a solução dos seus problemas passava necessariamente pelo restabelecimento de relações com os originais “patrões” (BANZE, 2012).

Em meados dos anos 1970, a África encontrava-se frente à seguinte escolha: continuar a aceitar as estruturas de dependência que herdara e concordar com a subordinação do seu próprio desenvolvimento aos particulares interesses do sistema económico internacional ocidental, ou através das novas formas de integração regional, começar a libertar-se destas estruturas.

Nós consideramos com inquietação a excessiva dependência da economia do nosso continente [...]. Este fenómeno tornou a economia dos países africanos extremamente sensível perante os acontecimentos externos e prejudicou os interesses do continente; conjuntamente ou mesmo em grupos, nós somos fracos; se economicamente talvez eles não necessitem de nenhum dentre nós, em particular, por outro lado, eles não podem cortar relações com todos nós. Nós possuímos os meios para uma ajuda múltipla e recíproca e cada um poderia tirar proveito deste apoio mútuo (NYERERE, 1970, p. 35).

Para enfrentar este fenómeno caracterizado pela excessiva dependência, os Estados africanos decidiram adotar uma ampla abordagem regional, essencialmente fundada sobre a autonomia colectiva. Dentro deste contexto, o pan- africanismo, na qualidade de projeto de busca da integração, aparece nos dias actuais como um importante meio de redução da dependência dos países africanos e de consolidação da sua posição em negociações, contribuindo assim para fortalecer o potencial de desenvolvimento, no quadro da estratégia mais geral, visando alcançar uma nova ordem económica mundial. Além das suas tradicionais vantagens – aumento das trocas comerciais e dos investimentos – a integração económica regional, na opinião daqueles que a defendem energicamente, seria um meio de redução da vulnerabilidade do continente frente às forças externas. É possível esperar que a integração regional possa impor um fim a esta relação de dependência, ajudando cada Estado- membro a exportar para países vizinhos produtos manufaturados e bens de equipamento. Na origem, existe o desejo dos países africanos e dos seus dirigentes em determinarem, tanto quanto possível, as suas próprias políticas económicas, em função das suas aspirações nacionais, dos seus recursos naturais e dos seus princípios ideológicos, sem se deixarem influenciar pelos países desenvolvidos. É sob este prisma que emerge novo padrão da organização regional.

3.3 NOVAS FORMAS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

Os esforços realísticos da integração regional em África começam na década de 1980 com adopção de dois principais instrumentos, nomeadamente o Plano de Acção de Lagos de 1980 e o Tratado de Abuja de 1991. O Tratado recomendou a criação das CERs onde não existissem e consolidá-las onde já tinham sido criadas. Com a excepção da Comunidade Económica da África do Oeste (CEDEAO ou ECOWA), criada em 1975, em Lagos, Nigéria, reunindo dezasseis países com uma superfície de seis milhões de quilómetros quadrados (CEDEAO, 1985), as duas mais recentes iniciativas de integração regional têm como foco a África Austral. A primeira é a Conferência para a Coordenação do Desenvolvimento na

África Austral (SADCC), oficialmente criada em 1980, através da Declaração de Lusaka com objectivo de libertação económica. A SADCC agrupava nove países cobrindo uma superfície de 5 milhões de quilómetros quadrados. A segunda organização de integração regional é a Zona de Comércio Preferencial da África Oriental e Austral (PTA), criada em 1981, em Lusaka, e declarada em Harare, em 1984. A PTA é constituída por 19 Estados membros, com objectivo claro de estabelecer relações comerciais em todos sectores ligados ao desenvolvimento da integração económica regional (COMESA, 1984).

Outra manifestação do interesse que suscita a cooperação regional no contexto do Plano de Acção de Lagos foi a criação, em dezembro de 1981, da Confederação Senegambiana, que reúne a Gâmbia e o Senegal, com vista a uma união económica e monetária. A Confederação é o culminar de muitos anos de esforços mantidos para estabelecer uma mais estreita cooperação económica entre os dois países. Seguiu-se imediatamente o tratado assinado em 1983, na capital Libreville, concernente à criação da Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC). Esta comunidade reúne os actuais membros da UDEAC e aqueles da Comunidade Económica dos Países dos Grandes Lagos (CEEAC, 1983). O quadro 10, abaixo, apresenta o resumo das diferentes iniciativas de cooperação e integração regional que tiveram lugar no âmbito do Plano de Lagos.

Estas novas formas de integração regional de menor ou maior grau partilham o mesmo objectivo: reduzir a dependência dos Estados- membros em relação às forças externas que tentam influenciar as políticas e orientações económicas dos países africanos; coordenar os programas de desenvolvimento nos diferentes sectores e sub-sectores, com vista a acelerar o ritmo do crescimento económico e do desenvolvimento. A CEDEAO, por exemplo, atribuiu-se como principal, objectivo expansão da cooperação e do desenvolvimento em todas as esferas de actividade económica, buscando progressivamente reduzir a dependência económica da Comunidade perante o mundo exterior. Igualmente, a SADCC nasceu do anseio comum dos seus membros de reduzir a sua dependência económica em relação à África do Sul. Embora Pretória estivesse no centro das suas preocupações, entretanto não se tratava unicamente dela, a SADCC pretendia libertar-se de todas sequelas do colonialismo que ainda subsistiam na mente dos africanos, quiçá até nos dias de hoje. A PTA, cujos membros são mais numerosos, não buscava directamente livrar-se da África do Sul. Ela preferiu preconizar uma abordagem positiva do problema, afirmando que, caso conseguisse estimular as trocas e o desenvolvimento na região, a dependência em relação à África do Sul, diminuiria nas mesmas proporções (ASANTE; CHANAIWA, 2014).

Quadro 10 – Plano de Acção de Lagos e Novas Formas de Integração Regional

CERs	Estados Membros
CEN-SAD (1998)	Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Chade, Comores, Costa do Marfim, Djibuti, Egipto, Eritreia, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, libéria, Mali, Marrocos, Mauritânia, Níger, Nigéria, Quénia, República Centro-africana, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Somália, Sudão, Togo e Tunísia.
COMESA (1984)	Burundi, Comores, Djibuti, Egipto, Eritreia, Etiópia, Líbia, Madagáscar, Malawi, Ilhas Maurícias, Quénia, República Democrática do Congo ¹⁹ , Ruanda, Seychelles, Sudão, ESwatini, Uganda, Zâmbia e Zimbabwe
EAC (1999)	Burundi, Quénia, Ruanda, Tanzânia Uganda e Sudão do Sul
ECCAS (1983)	Angola, Burundi, Camarões, Chade, Gabão, Guiné Equatorial, República Democrática do Congo, República Centro-africana, São Tomé e Príncipe
ECOWAS-CEDEAO (1975)	Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Guiné, Gana, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo.
IGAD	Djibuti, Eritreia, Etiópia, Quénia, Somália, Sudão e Uganda.
UMA (1989)	Argélia, Líbia, Marrocos, Mauritânia e Tunísia.
SADCC (1980)	Moçambique, Angola, Zimbabwe, Zâmbia, Tanzânia, Ilhas Maurícias, Lesotho, ESwatini, Malawi, Namíbia, Botswana, República Democrática de Congo, Seychelles, Madagáscar e África do Sul.

Fonte: Elaboração do autor na base em dados do Relatório sobre o ponto de situação da Integração Regional em África (2019).

Tendo em conta que as novas formas de integração regional emergiram no contexto da estratégia de reduzir a dependência dos Estados africanos perante a ordem económica internacional excludente, seria possível, por exemplo, libertar os Estados-membros da CEDEAO, da SADCC, da PTA ou da CEEAC dos laços de dependência que os unem às potências estrangeiras, através do exercício do controlo mais estrito sobre os recursos, por intermédio das instituições nacionais e regionais? As novas formas de integração regional estão intimamente ligadas ao sistema económico internacional, embora os críticos ao modelo do regionalismo que se processe no continente africano advoguem que a permanência da

¹⁹ Participação da RDC em três CERs formalmente reconhecidas pela UA.

África no sistema internacional compromete seriamente o progresso do regionalismo no continente. Segundo estes críticos, a integração regional africana deve buscar a sua autonomia, catapultando os processos de integração regional.

Esta visão não é consensual. Os argumentos do Lee (2002) contrariam a estratégia dos países africanos que privilegiam a integração dos mercados regionais. Segundo autor, ao invés de se intensificar o comércio intra-regional, os países africanos deviam estar envolvidos na tentativa de integrar suas economias no mercado internacional, porque a inserção de África na economia mundial facilitaria um tipo de crescimento e desenvolvimento cruciais para impedir a contínua marginalização do continente. Para este crítico, a integração do mercado em África é parte do problema e não da solução: primeiro porque o regionalismo não protegerá a África das contrapartidas da economia global; segundo porque o regionalismo africano não é encarado como veículo de substituição de importações e industrialização do continente tal como o fizeram na América Latina. O fundamento do Lee, aliás, que sustenta os argumentos acima descritos, é de que o regionalismo africano devia ser voltado para o exterior com objectivo de integrar-se à economia mundial. As comunidades económicas regionais devem se concentrar na cooperação regional e a integração dos mercados como uma meta futura, porque segundo, o autor, mesmo que a integração regional possa ter sucesso, o seu crescimento sustentável exigirá competitividade nos mercados mundiais.

Corroborando, Asante; Chanaiwa (2014) argumentam que os interesses estrangeiros permanecerão por muito tempo na maior parte das empresas industriais da África, um argumento que certifica a inevitabilidade da conexão de África no sistema económico internacional, ou seja a dependência das regiões de integração regional está sempre presente. As comunidades de integração não estão preparadas para assumir individualmente os choques internos e globais. Por exemplo, ao nível da CEDEAO, o Tratado da sua criação não tem sequer uma disposição relativa a um regime comum, aplicável aos investimentos estrangeiros, bem como à redução progressiva da participação estrangeira na composição social do capital. Por sua vez, os países da SADCC, embora tenham escolhido reduzir a sua dependência vis-à-vis África do Sul, muitos projectos desta região, incluindo sector de transporte e corredores de desenvolvimento, dependem paradoxalmente da existência de uma ajuda e de investimentos estrangeiros. As novas formas de integração regional que surgiram no contexto do Plano de Acção de Lagos não oferecem, portanto, nenhuma orientação à África, não apresentam nenhum carácter inovador e não abrem qualquer nova perspectiva de sobrevivência sem dependência da cooperação internacional.

Para além das contrapartidas do sistema internacional, as novas formas de integração regional apresentam obstáculos intra-regionais e inter-regionais. O primeiro obstáculo de maior visibilidade é a sobreposição nos grupos económicos regionais. A maioria dos países pertence a dois ou mais blocos regionais com óbvias implicações aos governos dos países envolvidos. De acordo com a constatação do Otobo (2004) os governos envolvidos nesses esquemas são frequentemente divididos entre visões concorrentes e compromissos políticos adversos, os governos envolvidos enfrentam altos custos financeiros, tanto nas contribuições de quotas obrigatórias quanto no financiamento de programas integracionistas. Estes custos podiam-se minimizar se estivessem em um agrupamento regional. O Relatório da União Africana sobre o ponto de situação da integração regional em África também constatou, com preocupação, que a sobreposição de filiação dos Estados-membros a muitas CERs representa um grande desafio de base e continua ser um obstáculo complexo para uma integração regional e continental mais profunda. A sobreposição de Estados-membros em muitas CERs não apenas exacerba problemas persistentes de financiamento e capacidade humana em apoio a programas regionais, mas também leva a desafios de coordenação efectiva de políticas e programas para promover uma integração regional e continental mais próxima e mais profunda (COMISSÃO DA UNIÃO AFRICANA, 2019).

Os obstáculos significativos que se observam na integração mais profunda, segundo o Relatório, incluem redes de infra-estruturas deficientes, processos administrativos complexos que impedem a integração comercial; escassez de mercados, falta de uma base de produção diversificada, associada a fracas ligações tanto a montante como a jusante entre a agricultura e a indústria, bem como mecanismos institucionais e legais frágeis para a implementação de programas e projectos regionais e continentais. Uma outra característica marcante do regionalismo africano é a multiplicação dos grupos regionais e mudança das suas designações sem necessariamente alterar a estrutura orgânica do seu funcionamento. Esta situação tem efeito perverso porque cria regionalismo “segmentando” ao invés do regionalismo “aberto”, mas também diminui ou adia os compromissos regionalistas (OTOBO, 2004).

Além da sobreposição que se afigura entrave para o regionalismo africano, os conflitos violentos, nomeadamente guerras civis, também interrompem o ritmo da consolidação do processo de integração em vários grupos regionais, que no argumento do Otobo (2004) desviam recursos e energia de processos de integração para operações de manutenção de paz. Por exemplo, conflitos persistentes no Corno de África, partes da África Central, da África Ocidental e da África do Norte constituem enormes desafios para o aprofundamento do

processo de integração de África. Os países em conflitos tornam-se um obstáculo ao processo de integração. As capacidades produtivas nos países afectados foram destruídas, prejudicando sua capacidade de participar no comércio regional e obviamente incapazes de cumprir suas obrigações na qualidade de membros.

Apesar desses desafios, o regionalismo africano tem registado avanços no cumprimento dos objectivos do Plano de Acção de Lagos e do Tratado de Abuja. O Relatório da União Africana sobre integração regional em África, aliás acima citado, enaltece a assinatura do Acordo da Zona de Comércio Livre Tripartida entre COMESA-EAC-SADC, como um salto qualitativo rumo à integração continental. As três CERs representam quase metade da adesão da União Africana, contribuindo com mais de 58% do PIB do continente e representando 57% da população total da União Africana. Espera-se que a ZCL Tripartida estimule a formação de outras ZCL noutras regiões do continente africano rumo à integração continental a partir das comunidades económicas regionais.

O regionalismo africano revela-se *suis generis*, ele apresenta características não comuns em relação aos outros agrupamentos regionais que ocorreram no mundo. O regionalismo europeu começou com a necessidade de viabilizar a exploração e comercialização do carvão e aço, embora com fundamentos políticos bastante acentuados; o regionalismo latino-americano, idealizado pela “escola cepalina”, pretendia substituir as importações por via da industrialização da região; o africano começou com o processo da descolonização à unidade africana. Desde o Pan-Africanismo até ao Tratado de Abuja a ideia do regionalismo alicerçou-se nos pressupostos políticos. Nesta trajetória, a África experimentou duas grandes ondas do regionalismo. A 1ª esteve associada com a descolonização de África, cujo pan-africanismo foi seu instrumento ideológico. Imediatamente, a descolonização, ou ainda em processo, começaram as primeiras tentativas de criação de regiões de integração entre Estados-recém independentes no continente, no entanto sem sucessos, em virtude da desconfiança mútua entre Estados com alinhamento francófono e Estados com alinhamento anglófono.

A 2ª onda do regionalismo africano começou nos finais de 1980 e início de 1990. Trata-se de um período que se assinalou a globalização do regionalismo como uma pronta resposta às contrapartidas do sistema económico internacional desfavorável aos países africanos. A estratégia dos líderes africanos, “os principais actores do processo, senão os únicos” foi de criação de comunidades económicas regionais como pilares para a integração continental; contudo, o verdadeiro nome dessas comunidades devia ser “comunidades

políticas regionais” e não, económicas”, pois desde sua criação elas servem para administrar questões políticas do que necessariamente económicas, e as vezes nocivas à própria economia. São questões ligadas à segurança, paz, democratização, conflitos pós-eleitorais, guerras civis, insurgências armadas, xenofobia, etc.

Esses assuntos ocupam o topo da agenda das comunidades económicas regionais, incluindo SADC-EAC-COMESA. Ao nível da SADC, por exemplo, tal como sistematizou Matusse (2009), desde Lusaka, capital da Zâmbia em 1980, quando da criação da SADCC até Sandton, África do Sul, em 2008, aquando do Tratado de livre comércio, que na verdade só facilita a livre circulação de contrabandistas desde os “pequenos aos grandes”, 28 Cimeiras de Estados e Governos foram realizadas, mas os assuntos no topo da agenda são políticos: RENAMO em Moçambique, UNITA em Angola, Crise no Zimbabwe, Xenofobia na África do Sul, golpe de Estado em Madagáscar, etc. A mesma situação também se mostra prevalente na EAC. Ali, o que domina agenda daquela organização é quando Yuwéri Museveni vai abdicar do poder que assume há mais de 40 anos e assuntos geoestratégicos que opõem Uganda e Tanzânia em relação ao acesso ao mar e exploração de recursos energéticos.

Em suma, não há dúvidas de que o Pan-africano foi um instrumento que serviu não só para libertar o homem mas também para lhe dar “autonomia”. Dessa autonomia, os Estados africanos foram decidindo a melhor maneira de se organizar e projetarem-se no sistema internacional. Enquanto uns pretendiam a consolidação do regionalismo africano outros queriam muito rapidamente inserir África no sistema internacional. Para alguns autores a permanência da África no sistema internacional comprometeu rigorosamente o progresso do regionalismo no continente. Grande parte da cooperação económica regional não atende aos interesses dos países africanos, os principais beneficiários da integração regional são os centros fornecedores da ajuda externa, da cooperação técnica e dos investimentos estrangeiros.

A África enfrenta, portanto, um problema maior, pois a cooperação económica, constituinte da espinha dorsal da autonomia colectiva, não pode ser eficazmente utilizada como instrumento de desenvolvimento regional, enquanto os países participantes não tiverem realmente o domínio dos setores-chave da economia ou dos recursos, que alimentam os projetos comuns, em outras palavras a dependência de África continuará excessiva, a não que os países africanos, e os seus dirigentes estejam dispostos a modificar radicalmente as suas políticas, com vista a considerar plenamente o eficaz papel cabível à integração regional em referência à solução dos problemas da dependência e do subdesenvolvimento.

4 DINÂMICAS DE COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO INTRA-SADC-EAC-COMESA

O capítulo anterior apresentou o Pan-africanismo como um instrumento ideológico de luta pela libertação do continente sob o jugo colonial e como fundamento da unidade africana. O regionalismo africano transformou as regiões geográficas em regiões de integração e cooperação. Assim, o presente capítulo procura compreender o movimento interno (intra-regional) responsável pelo estímulo e pela evolução dos processos de integração na SADC-EAC-COMESA. Existem vários indicadores usados para analisar as dinâmicas que ocorrem no interior de uma região de integração. Também vários são modelos aplicáveis para o efeito. Contudo, para a compreensão que se almeja na presente pesquisa, a análise das dinâmicas de processos de integração e cooperação nesses três blocos económicos consiste na aplicação do Sistema de Indicadores de Integração Regional apresentado na revisão de literatura.

O capítulo analisa também a actuação de actores externos que directa ou indirectamente influenciam as dinâmicas intra-regionais; aliás as regiões são *per se* sistemas abertos, portanto vulneráveis à penetração extrarregional, isto é interferência de forças externas estatais e não estatais, sobretudo potências globais que afectam a sua configuração interna, incrementando, sobremaneira, níveis de conflito e cooperação. Como observa da Silva (2017), no sistema internacional como um todo e nos sistemas regionais em específico, o conflito pode ser o catalisador da cooperação e a instabilidade pode ser o elemento instigador da ordem. O processo de integração na África Austral estruturou-se dentro destes pressupostos, conflito *versus* cooperação.

A União Europeia e a emergência da China como um actor estruturante do poder global são actores externos que merecem um olhar específico, porque interferem de forma efectiva nas regiões de integração em África, incluindo na SADC-EAC-COMESA. A União Europeia tem memórias inesquecíveis com Estados africanos, por isso a sua influência nos processos de integração em África é inevitável, mas não só, o funcionamento de muitas regiões de integração em África incluindo SADC-EAC-COMESA dependem dos financiamentos da União Europeia. Contudo, com a emergência da China e o seu reaparecimento em África engajando-se de forma activa e proactiva com os Estados africanos produz sem dúvidas uma influência no interior das CERs. A China é, hoje, considerada por muitos governos africanos como uma parceira alternativa para contornar as antigas relações assimétricas Norte-Sul, dominadas pela União Europeia. A China merece também destaque

porque coopera com África no contexto das relações sul-sul caracterizadas pelos “benefícios mútuos”.

Metodologicamente, a análise dessas dinâmicas baseia-se nos Tratados e Protocolos celebrados entre actores intra-regionais e ou entre actores intra-regionais com extra-regionais, bem como de estudos de caso das regiões em análise. O capítulo tem como suporte teórico os pressupostos do neo-liberalismo alicerçados no multilateralismo como estratégia de desenvolvimento entre as nações, mas não só, em circunstâncias necessárias. O capítulo mobiliza também as premissas neo-realistas, que reconhecem a possibilidade de cooperação e interdependência para solução de conflitos entre os Estados. O capítulo está dividido em 4 secções. A primeira, segunda e terceira secções analisam as dinâmicas de cooperação e integração que ocorrem no interior da SADC-EAC-COMESA em termos do comportamento dos Estados membros, relações comerciais intra-regionais e o estágio de integração de cada bloco económico de integração regional com base no método comparativo. Finalmente, a quarta secção analisa a influência de actores externos nas dinâmicas intra-regionais na SADC-EAC-COMESA.

4.1 DINÂMICAS DE COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO NA SADC

As narrativas sobre as dinâmicas da integração de África Austral, geopoliticamente coberta pela SADC, SACU e COMESA, começam com as pretensões utópicas de Cecil Rhodes de ligar o Cabo ao Cairo por meio de uma linha férrea. Contudo, como explica Pereira (2006) o verdadeiro esquema de integração da região de África Austral começa aquando das sucessivas descobertas de mineiros no *interland* incluindo o cobre do Congo-Zaire. As descobertas engendraram a necessidade de criação de uma infra-estrutura que pudesse garantir o escoamento do mineiro para a metrópole. Neste contexto, os britânicos montaram uma complexa rede ferroviária desde o Atlântico ao Índico, articulando os portos de Lobito-Benguela (Angola), Maputo-Beira (Moçambique) e terminais de África do Sul.

Após a Segunda Guerra Mundial, o esquema de integração ampliou-se tanto na dimensão económica como na política. Na dimensão política, formou-se o pacto de alianças entre os governos de África do Sul, da Rodésia sob o domínio da minoria branca e o governo colonialista de Portugal, formando, assim, o eixo Pretória-Salisbury-Lisboa. Na dimensão económica, os principais actores foram as multinacionais de origem sul-africana e britânica que dominavam os sectores de produção e comercialização em vários países da região

(PEREIRA, 2006). Todavia, após independência de Moçambique e Angola, este esquema de integração foi severamente questionado. O posicionamento dos Estados-recém independentes em relação às questões regionais estruturou novas formas de relacionamento entre o *poder branco* e os países vizinhos.

Assim, a análise das dinâmicas de integração e cooperação na SADC, no contexto pós II Guerra Mundial, estabelece-se a partir de padrões de estruturação de poder regional. A construção do Estado moderno e da região de integração na SADC foram caracterizadas por correlações de forças traduzindo-se num padrão confrontação-cooperação. Este padrão estruturou-se dentro das dinâmicas de interações entre diferentes actores articulados dentro da órbita hegemónica sul-africana (SILVA, 2017). Em virtude dos seus posicionamentos, em relação às questões regionais, os Estados recém-independentes foram recebidos com uma política externa agressiva por parte da “hegemonia minoritária regional”. Dentro desta lógica, as dinâmicas de integração e cooperação que ocorrem na África Austral são analisadas no contexto *Apartheid* e pós *Apartheid*. Este exercício visa identificar os eixos transitórios do ponto de vista de continuidade ou ruptura do sistema de *Apartheid* na construção do sistema regional de África Austral.

4.1.1 Durante *Apartheid*

Tal como defendem os neo-realistas, a estrutura molda o comportamento dos actores. Em função da estrutura de interacção, estes podem ter percepções de ameaças ou de cooperação. As dinâmicas dos Estados da região da África Austral foram caracterizadas por momentos de confrontos militares, mas também por momentos de cooperação em virtude do distanciamento ideológico e da aproximação geográfica, respectivamente. O distanciamento ideológico foi a principal fonte de confrontação entre os Estados da região. A África do Sul, a potência regional, extensão do imperialismo ocidental, orientada pela ideologia capitalista, estava rodeada de países de orientação socialista de cunho Marxista-leninista, nomeadamente Moçambique, Tanzânia e Angola, principais actores anti-*Apartheid*. Esta divergência traduziu-se numa conspiração ideológica resultante de incompatibilidade de interesses estratégicos. Como consequência desta divergência, ideológica, os regimes minoritários, sobreviventes na região Austral de África, instalaram um clima de tensão, ameaças, insegurança e instabilidade entre as décadas de 1970 e 1990. O clima de tensão levou os

Estados-recém independentes a unirem-se contra a Rodésia do Sul bem como contra a África do Sul. A formação destes eixos deixou claro a iminência de um conflito na região.

As incidências de confrontação começaram com a Rodésia do Sul, actual Zimbabwe, quando lançou operações militares de grande envergadura contra Moçambique e a Zâmbia para massacrar civis indefesos nacionais desses países e refugiados zimbabuanos. Tal como detalha Matusse (2009), para além de assassinar os cidadãos indefesos, a minoria rodesiana direccionava a sua acção militar à destruição e sabotagem de infra-estruturas económicas e sociais. No caso de Moçambique, o governo ilegal de Ian Smith fundou, financiou e treinou a Resistência Nacional Moçambicana (REANAMO). Depois da independência do Zimbabwe, a RENAMO transferiu-se para a África do Sul, onde continuou a servir os interesses dos regimes minoritários e racistas da região. Através de *Total National Strategy*, a África do Sul também lançou um plano militar e económico para destruição dos países da região em todas frentes. O plano consistia na inviabilização da governação dos Estados-recém independentes, ataques militares directos, bloqueios e sabotagens económicos à região. Tal como a Rodésia do Sul, a África do Sul também financiou e armou os movimentos de guerrilha em Moçambique, no Lesotho e em Angola, com instruções claras de inviabilizar projectos sociais e económicos na região (MATUSSE, 2009).

Diante deste ambiente de confrontação militar, os Estados e Movimentos de Libertação de África Austral decidem construir um fórum informal – Linha da Frente –, constituída, por Angola, Botswana, Moçambique, Tanzânia e Zâmbia, juntamente com movimentos de libertação da região, a SWAPO, da Namíbia, e ANC da África do Sul. A Linha da Frente tinha como objectivo ajudar a libertação dos movimentos nacionalistas da região. Evidentemente, jogou um papel decisivo na coordenação das acções políticas, diplomáticas e militares para a libertação da África Austral. A aproximação dos nacionalistas zimbabuanos, Joshua Nkomo da ZAPU, e Robert Mugabe, da ZANU, para se apresentarem numa única frente, a Frente Patriótica, perante a Grã-Bretanha, foi sob o papel da Linha da Frente. Este grupo informal de países desempenhou um papel também não menos importante para a libertação da Namíbia, que até 1990 ilegalmente estava sob controlo da África do Sul (MATUSSE, 2009). É neste contexto que se afirma que as dinâmicas dos principais actores da região da África Austral foram caracterizadas pelas confrontações ideológicas, políticas e militares. Um comportamento que na óptica de Lombarde (2006) não se ajusta para construção de uma integração regional. Apesar de existência de confrontos, conflitos entre outras

ameaças às soberanias dos Estados-recém independentes da região, contudo haviam evidências da cooperação económica entre os Estados da região.

Os Estados da LF estavam cientes de que seus esforços políticos e diplomáticos de contrariar os regimes racistas na região não teriam sucessos se ainda dependessem da África do Sul. Era preciso criar uma base económica sustentável para reduzir a dependência em relação a África do Sul. Dentro desta perspectiva surge a cooperação económica regional, mais uma vez como resposta às hostilidades militares do governo da Pretória. Tal como constata Xavier (2014), no final da década de 1970, a África do Sul decide adoptar uma Nova Estratégia Diplomática – Constelação de Estados de África Austral (CONSAS) com vista a contrapor os Estados da LF. A nova estratégia consistia na criação de um sistema de Constelação de Estados da África Austral ao serviço dos interesses do *Apartheid*. Aliás, o objectivo último da África do Sul era empurrar os Estados-recém independentes da região a juntarem-se aos bantustões²⁰ sul-africanos, gravitando à volta da Pretória.

Reagindo à CONSAS, os Estados da LF reforçaram suas capacidades, mobilizando todos os meios ao seu alcance com vista a assegurar as suas independências e a libertação dos movimentos da região. Assim, foi avançada a ideia de se criar um mecanismo para a coordenação de mobilização de recursos junto dos parceiros internacionais e sua aplicação em projectos concretos para contrariar a CONSAS e ao mesmo tempo promover o desenvolvimento da África Austral. Para o efeito, em 1979 foi criado *Southern African Aid Coordination Conference* (SAACC), como plataforma de mobilização de recursos dos parceiros internacionais (XAVIER, 2014). Com a independência do Zimbabwe e com elevado interesse dos parceiros internacionais em apoiar financeiramente a causa dos nacionalistas africanos, os Estados da região da África Austral decidiram criar a *Southern African Development Coordination Conference* (SADCC), rumo à libertação económica.

A criação da SADCC não só determinou o fracasso da CONSAS, mas também serviu de plataforma de cooperação entre os Estados-recém independentes e como uma muralha para o isolamento regional da África do Sul. Entretanto, nem com isso a África do Sul se rendeu, pelo contrário, aumentou a quota do apoio logístico aos grupos de guerrilha em Angola e em Moçambique. Com a criação da SADCC passa coexistindo dois fóruns na região, informal e a formal, respectivamente – a Linha da Frente a coordenar esforços para apoiar os movimentos

²⁰ Os Bantustões foram pseudo-estados de base tribal criados pelo regime do Apartheid para manter os negros fora dos bairros e terras brancas, mas sistematicamente perto delas para servirem de mão-de-obra barata. Através da Lei de Promoção do Autogoverno Banto, estabelecia-se um autogoverno (autonomia administrativa), sob a égide de Pretória, portanto, sem a possibilidade de autonomia política, o que consolidava e perpetuava o domínio por parte da minoria branca (PEREIRA, 2010).

de libertação e resistir contra as agressões da África do Sul; e, SADCC a tentar reduzir a dependência económica dos países da região em relação à Pretória (MURAPA, 2002).

A SADCC foi constituída em 1980, em Lusaka, capital da Zâmbia, e era composta por nove Estados, nomeadamente Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Moçambique, Suazilândia actual ESwatini, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe (SADCC, 1980), e por razões óbvias a África do Sul não era membro da SADCC. No conjunto desses Estados, Botswana, Lesotho, e Suazilândia e Namíbia estavam directamente ligados à Pretória através da SACU, a mais antiga união aduaneira do mundo, criada em 1910. Tendo em conta o clima de tensão e de confrontação que se vivia na região, a questão iminente que surge é como é que esses Estados conseguiam jogar a favor da Pretória em assuntos económicos e contra ela politicamente?

A criação da SADCC visava, entre outros objectivos, reduzir a dependência económica em relação à África do Sul, mas também promover a confiança colectiva dos Estados membros. Porém, a confiança colectiva é muito questionada na literatura de relações internacionais, dado à sua vulnerabilidade em termos estratégicos, ou seja, difícil é prever as intenções dos outros Estados dentro da acção colectiva fortemente comprometida pela lógica da arena onde operam as unidades políticas (WALTZ, 1979). Este pressuposto teórico justifica o posicionamento do Visentini (2012) segundo o qual, a competição e as rivalidades não eram apenas com relação à África do Sul, mas também entre os próprios Estados-recém independentes.

Foi nesse ambiente de confrontação entre a África do Sul e os países vizinhos, anti-*Apartheid*, em que se encontram as raízes mais profundas do processo de integração regional na África Austral. Tal ambiente determinou também o comportamento dos principais actores de integração, cristalizando padrões de inimizade e amizade. A confrontação directa ou indirecta entre os Estados vizinhos e África do Sul produziu estereótipos de ameaças e desconfiança mútuas, condições não propícias para a construção de um sistema de integração regional. O esforço para a construção de uma comunidade de integração começa com a transformação da SADCC e SADC e com o fim do *Apartheid* na África do Sul. A mudança da SADCC em SADC deveu-se pelas transformações estruturais ocorridas ao nível internacional e regional. Internacionalmente, o conjunto das sanções diplomáticas e económicas criou um isolamento ao governo de Pretória. O isolamento diplomático tornou-se evidente quando a ONU decretou uma condenação dupla em relação ao caso do Sudoeste Africano, bem como em relação às agressões perpetradas pela África do Sul aos países vizinhos.

No caso de Sudoeste Africano, as Nações Unidas reconheceram, apenas a *Southern West Africa People's Organizations* (SWAPO) como a única entidade legalmente responsável pela administração do território namibiano, cuja independência deveria ser promovida no quadro dos entendimentos alcançados na ONU. As Nações Unidas também condenaram o governo da Pretória por considerar que agressão contra os países vizinhos é uma violação grave do Direito Internacional e fere os princípios da Carta das Nações Unidas de respeito à autodeterminação, à soberania dos Estados, à não ingerência, bem como às demais regras elementares da convivência pacífica entre as nações (VILALA, 2015). As sanções económicas se fizeram sentir quando os Estados Unidos da América, Inglaterra e outros membros da *Commonwealth* fecharam as fronteiras para o comércio com a África do Sul e recomendaram o fim dos investimentos externos directos e operações financeiras naquele país (RIZZI; SCHÜTZ, 2014). Esta situação impactou directamente nos gastos militares e consequentemente na capacidade de financiar as intervenções externas regionais. Enquanto internacionalmente sofria sanções diplomáticas e económicas, ao nível doméstico o ANC ganhava mais força e o levante de Soweto, em 1976, foi uma evidência da derrocada do império sul-africano. A África do Sul passou, desde modo, a enfrentar dupla crise: externa e interna. Face a esta situação, o sistema de *Apartheid* tornou-se insustentável, e África Sul foi forçada a mudar o seu rumo tanto interno como externo (RIZZI; SCHÜTZ, 2014).

Ainda no contexto externo, a queda do Muro de Berlim (1989) não simbolizou apenas a reunificação da Alemanha, representou também o fim da Guerra Fria, “embora de frio não tivesse nada”, porque, segundo Matusse (2009), fomentou guerras de procuração na África Austral. A importância do fim da confrontação ideológica é que abriu espaço para que os países da região pudessem caminhar juntos para o desenvolvimento. Por sua vez, a Grã-Bretanha, que já vivia momentos de incerteza em relação ao seu papel no xadrez do poder internacional pouco fez para defender os interesses de África do Sul (VILALA, 2015).

Ao nível regional, também houve transformações que favoreceram a mudança da SADCC para SADC. A derrota das tropas sul-africanas na batalha de Cuito Cuanavale não só evitou a invasão da soberania Angolana, mas sobretudo jogou um papel relevante para a independência da Namíbia e o nascimento de uma nova África do Sul, livre do *Apartheid*. Com a independência da Namíbia, a África do Sul começou a construir gradualmente um ambiente cooperativo na região, emigrando do padrão da confrontação militar para construção da identidade regional. Estrategicamente, a África do Sul tornou seus vizinhos hostis em aliados estratégicos. Estes cenários, de natureza internacional, regional e doméstica, criaram

expectativas generalizadas no seio dos Estados membros da SADCC, bem como da Linha da Frente, de que a África Austral seria, portanto, uma região caracterizada pela paz, boa vizinha e tranquilidade, onde as nações tenham maior crescimento económico e seus cidadãos possam gozar de prosperidade duradoura como um direito humano fundamental (APOLLO, 2015).

Neste contexto das transformações e das novas expectativas, em 1992, Chefes de Estados da SADCC assinam o Tratado da criação da SADC, em Windhoek, capital da Namíbia, o último país a ganhar a sua independência na região da África Austral. Com esta transformação da SADCC em SADC pretendia-se conferir uma dinâmica ao processo integracionista na África Austral, baseado num modelo de carácter horizontal e funcional (MATUSSE, 2009).

Analisadas as dinâmicas de cooperação e integração durante a vigência do *Apartheid* constatou-se que foram caracterizadas por padrão confrontação *versus* cooperação, onde a Linha da Frente controlava ofensivamente e defensivamente o avanço do *Apartheid* – confrontação – e SADCC servia de mecanismo de cooperação entre os Estados-recém independentes. Trata-se de um confronto que opunha a potência hegemónica regional, a África do Sul, com os países vizinhos. Em virtude do clima de tensão, ameaças, instabilidade que caracterizaram a região de África Austral durante o sistema do *Apartheid*, não houve o aprofundamento da organização em termos de integração, simplesmente a SADCC limitou seu escopo na cooperação regional, ainda assim bastante dependente da África do Sul, ou seja a SADCC não cumpriu com seus propósitos de redução da dependência económica em relação a África do Sul, pelo ao contrário, a dependência ampliou-se. Para o caso de Moçambique, a dependência tornou-se mais aguda quando o país perde ajuda do Bloco Leste. A Assinatura do Acordo de Nkomati, entre o governo da Pretória e do Maputo, em 1984, sob manto político, beliscava apoio económico do ocidente.

4.1.2 Pós-Apartheid: Continuidade ou ruptura?

Com o fim do regime do *Apartheid*, a SADC contou com novos *players* na organização, nomeadamente a África do Sul (1994), Ilha das Maurícias (1995), República Democrática do Congo (1998), Seychelles (1998) e Madagáscar (2005). O outro factor histórico marcante com o fim do *Apartheid* foi a dissolução da Linha da Frente, o “escudo da África Austral”, em 1994. Diante deste cenário, assistiu-se mudanças de política externa dos países estruturantes do sistema regional, facto que impactou directamente na mudança do

padrão confrontação-cooperação. Durante o regime do *Apartheid*, as políticas externas dos países da região estavam diametralmente opostas em relação ao ordenamento regional, porém no período pós *Apartheid* as suas políticas externas estavam crescentemente alinhadas em relação à nova ordem regional. Por isso, a explicação da mudança do padrão confrontação-cooperação deve ser encontrada no reposicionamento ou reformulação de políticas externas dos principais actores regionais.

Conforme explicado na secção anterior, entre 1975 e 1994, as disputas inter-estatais regionais criaram uma configuração de alianças claramente divididas. De um lado, havia aliança dos países da Linha de Frente e da SADCC, e, por outro, tinha o bloco formado pela África do Sul, com seus aliados da Rodésia do Sul, até 1980, e países economicamente dependentes do governo da Pretória, nomeadamente Botswana, Suazilândia, Lesotho e Namíbia. Entretanto, como fundamenta da Silva (2014), com a queda do *Apartheid* e ascensão do ANC houve garantias necessárias para a configuração de um padrão de aliança regional mais amplo, que incluía a própria África do Sul. Este padrão foi institucionalizado na nova SADC, o que reduziu significativamente a polarização no centro do sistema regional.

Com a emergência da nova configuração regional, o padrão confrontação-cooperação, característico das dinâmicas intra-SADCC de integração e cooperação durante a vigência do sistema do *Apartheid*, sofreu mudanças significativas:

- a) modificação de um sistema de altos níveis de conflito que envolvia a formação dos Estados da região para um ambiente marcado pela cooperação e formação de dinâmicas regionais mais amplas e inclusivas;
- b) transformação de confrontos em crescente aproximação entre a África do Sul e os países vizinhos;
- c) o distanciamento do padrão conflituoso para um ambiente marcadamente cooperativo que procura fortalecer as instituições regionais e conexões políticas, económicas, sociais e de segurança (SILVA, 2014, p.83).

Assim, compreende-se que a mudança de políticas externas dos Estados membros, sobretudo da África do Sul, alterou substancialmente o padrão confrontação-cooperação para o ambiente de arranjos cooperativos. O novo ambiente é caracterizado pelos princípios neoliberais que se configuram no padrão competição-cooperação. Nos dois contextos, *Apartheid* e pós-*Apartheid* a cooperação se assume como uma variável independente. No padrão – confrontação-cooperação –, a cooperação era realizada na dimensão económica através da SADCC. Na conjuntura pós *Apartheid*, a cooperação está do lado político, ou seja,

os Estados membros buscam maior cooperação em questões de segurança. O facto de todos os Estados membros participarem, no comércio internacional com os produtos primários (*commodities*), acirra a competição entre eles na busca de parceiros e investimentos, em detrimento do aprofundamento da integração regional.

Paradoxalmente, os princípios e valores da SADC incorporam o espírito de solidariedade entre Estados membros, entretanto estes comportam-se na órbita dos princípios e valores neoliberais – competição pelo acesso aos mercados internacionais. Nesta base, assume-se que o comportamento dos actores no sistema após *Apartheid* é guiado pela lógica do mercado. Um mercado regional dominado ainda pela mesma potência, a África do Sul. As análises de Chauvin; Gaulier (2002) dão, entender que os Estados membros que compõem a SADC continuam com a mesma abordagem, isto é, uma percepção de ameaça em relação à África do Sul. “Moreover the increased penetration of South Africa in SADC markets might be seen as a source of threat for its neighbours as it suggests that intra competition is likely to be more pronounced than when South Africa was facing international sanctions” (CHAUVIN; GAULIER, 2002, p.95).

No padrão confrontação-cooperação a abordagem da SADCC era reduzir a dependência dos Estados membros em relação à hegemonia sul-africana. Este pensamento parece se repercutir no novo padrão competição-cooperação, pós *Apartheid*, o que dá entender um cenário de continuidade de correlação de forças, mas desta vez, na dimensão económica. Aliás, tal como notam Rizzi; Schütz (2014), a política externa da nova África do Sul priorizou a diplomacia económica na região. Com admissão de novos *players*, os Estados membros aumentaram de 9 para 15, entretanto aumentaram também os problemas políticos²¹, sobretudo

²¹ Em Angola, a guerra que Dr. Jonas Savimbi, o então líder da UNITA desencadeou depois da recusa dos resultados das eleições gerais de 1992, levou a SADC a reforçar a aplicação de sanções contra a UNITA. As sanções incluíam o maior controlo do espaço aéreo, terrestre e marítimo dos países vizinhos de Angola como forma de limitar a capacidade, da UNITA, de se alimentar a partir do exterior. Para além de problemas em Angola, a SADC logo após da sua criação teve que lidar com a situação de Lesotho. À semelhança da UNITA, ali também a oposição recusou-se reconhecer os resultados eleitorais de Maio de 1998. Esta recusa transformou-se em distúrbios violentos da ordem pública. O governo Suthu solicitou a intervenção da SADC para pôr fim aos distúrbios e estabelecer a ordem e segurança públicas. Na Suazilândia também haviam fortes debates em torno da aplicação da nova Constituição, assunto da agenda da Cimeira de Maseru, em 1996. No Zimbábue a crise resultante da reforma agrária criou condições para a emergência do Movimento para Mudança Democrática (MDC), liderado por Morgan Tswangirai. Em 2000 este Movimento fez uma vigorosa campanha pela rejeição da nova constituição com apoio de antigos fazendeiros. Incentivado com a vitória constitucional, o MDC concorreu para as eleições de Junho de 2000 e conseguiu conquistar 57 dos 120 assentos no parlamento. Mais uma vez a SADC foi chamada a intervir nesta situação. Na República Democrática de Congo, uma aliança regional composta por Angola, Burundi, Eritreia, Ruanda e Uganda iniciou uma marcha que culminou com derrube do presidente Mobutu e a subida do Laurent Desieré Kabila. Entretanto, os mesmos países que depuseram Mobutu e criaram condições da ascensão do Kabila, voltaram a invadir o território congolês acusando Kabila de ditador na região. Na qualidade de membro da SADC, Kabila apelou a intervenção da SADC (MATUSSE, 2009)

conflitos pós-eleitorais, em virtude das disparidades e variáveis níveis de estabilidade e democracia entre os Estados membros. Contudo, para além de aumento de problemas, o ingresso de África do Sul aumentou expectativas de uma região economicamente viável, tendo em conta a posição que o país ocupa no *ranking* regional e continental. Os Estados membros estavam convencidos que a África do Sul iria liderar o processo de integração regional, até porque foi responsável pelo sector de investimentos e finanças no âmbito da política da descentralização de sectores de coordenação (XAVIER, 2014). Contudo, a África do Sul parece não estar disposta a pagar o custo da liderança regional, individualmente.

Durante o sistema do *Apartheid* os Estados membros guardavam uma forte relação de dependência económica em relação África do Sul. Aliás, a SADCC transformou-se em SADC antes de alcançar seu principal objectivo, que era reduzir a dependência económica dos Estados membros em relação, África do Sul. Entretanto, com o fim do *Apartheid*, a configuração regional ainda é marcada pela continuidade da primazia sul-africana em termos de capacidades materialmente objectivas. Os Estados membros continuam com problemas de complementaridade e grandes divergências das suas economias. Como nota Xavier (2014), um dos principais problemas enfrentados para aprofundar as relações económica dentro da SADC é o tamanho dos mercados nacionais. Muitos países passam por longos períodos de conflitos nos seus territórios, o que compromete significativamente, entre outras coisas, o desenvolvimento económico. Além disso, a infra-estrutura presente herdada no período da colonização não visava à integração das infra-estruturas regionais, mas sim o escoamento para os oceanos e prestar serviços para o *Interland*.

O quadro 11, abaixo, apresenta o desempenho de cada Estado membro dentro da organização em termos de PIB e em sectores de actividades económicas de cada membro. Do ponto de vista económico, a região é dominada pela África do Sul, que representa quase 60% do PIB da região, seguida por Angola, que representa perto de 18%. Os restantes membros, nomeadamente Lesotho, Malawi, Madagáscar, Maurícias, Seicheles e Namíbia, conforme ilustra o quadro, a sua participação na SADC não chega a 2%, quase nula. Em termos de sectores de actividades, Angola revela-se o maior produtor de petróleo na região e um dos maiores de África. Moçambique apresenta forte potencialidade de gás natural com as novas descobertas em fase avançada da sua exploração, contudo tradicionalmente o país participa no mercado regional com energia bruta refinada na África do Sul, com produtos primários, nomeadamente algodão, castanha de cajú, e com diversos produtos marisqueiros, já que o país é banhado pelo oceano Índico. África do Sul é o Estado membro da SADC com maior PIB

não, só da região como do continente. Lesotho, Madagáscar, Malawi, República Democrática do Congo, Tanzânia, Zâmbia, e Zimbabwe são regiões de forte orientação agrícola. ESwatini e Zimbabwe apresentam economias em transição para a actividade industrial. Enquanto Seicheles, possui uma economia orientada para o turismo, Maurícias é bastante relevante nos serviços financeiros. E, finalmente, Botswana, Namíbia e Zâmbia fortemente orientados para a indústria extrativa.

Quadro 11 – Potencialidades das Economias dos Estados Membros da SADC

Estados Membros da SADC	Participação em BIP	Principais Sectores Económicos
Angola	17.5%	Petróleo e Diamantes
Moçambique	2.24%	Forte potencial de gás natural e Agricultura
África do Sul	59.14%	Serviços Financeiros, Imobiliários Indústria Extractiva
Lesotho	0.38%	Sector mineiro
Madagáscar	1.53%	Agricultura
Malawi	0.65%	Agricultura
R.D.C	2.75	Diamantes, cobre, cobalto Ouro, Agricultura
ESwatini		Agricultura
Seychelles	1%	Turismo e comércio
Maurícias	1.6%	Serviços: turismo, transporte, comércio e serviços financeiros
Botswana	2.22%	Diamantes e Agricultura
Namíbia	1.97%	Minerais e Agricultura
Zâmbia	3.18%	Indústria Extractiva e Agricultura
Zimbabwe	–	Agricultura

Fonte: Elaboração do autor com base em dados da Lusofonia Económica (2014).

Este panorama mostra que as principais trocas entre os Estados membros da SADC assentam em recursos naturais, tais como produtos petrolíferos e primários que a região tem em abundância. Os produtos manufacturados têm ainda uma baixa representatividade na região, sendo apenas África do Sul e Angola que participam intensamente no comércio intra-SADC. A crescente representatividade de Angola no comércio intra-SADC belisca, a longo prazo, uma possível emergência de dois pólos de poder regionais, nomeadamente a

continuidade de África do Sul e a firmação angolana. A África do Sul mantém vínculos comerciais com quase todos os Estados-membros da SADC e possui uma grande diversidade de produtos exportados. As exportações intra-SADC de África do Sul são cerca de 43%, cujos principais produtos de exportação são maquinarias e equipamentos de transporte, bens manufaturados, combustíveis, mineiros e produtos químicos com destino para os principais mercados de Moçambique, Zimbabwe, Zâmbia, R.D.C e Angola. Por sua vez, Angola, com cerca de 25% das trocas intra-SADC, exporta equipamentos eletrónicos para Maurícias e combustíveis mineiros para África do Sul (LUSOFONIA, 2014).

A teoria clássica da economia internacional considera a especialização como o pressuposto básico para a complementaridade industrial das economias (RICARDO, 1996). Entretanto, os Estados membros da SADC apresentam baixo nível de industrialização, facto que reduz a possibilidade da complementaridade intra-regional e consequentemente baixa intensidade das dinâmicas intra-regionais. O padrão competição-cooperação característico das dinâmicas intra-SADC pós *Apartheid* é acirrado pela necessidade de busca de mercado extrarregional já que todos participam no mercado externo com mesmos produtos (*commodities*). O quadro abaixo apresenta os principais mercados da SADC.

O quadro12, abaixo, apresenta o comércio extra-regional da SADC, ou seja principais parceiros dos países da SADC onde dentre eles destacam-se países emergentes, nomeadamente China, Brasil e Índia e as ex-metrópoles, Reino Unido e Portugal. Como ilustra o quadro, as importações absorvidas pela SADC são de consumo imediato, sem projecção de criação de uma base de industrialização tal como a América Latina o fez de usar o regionalismo aberto para sua industrialização. As exportações dos Estados membros da SADC são maioritariamente matérias-primas, com especial relevo para o petróleo bruto, diamantes, mineiros e cobre (LUSAFONIA, 2014). Portanto, trata-se de deterioração de termos de troca, onde a SADC reserva-se como fonte de produção de matérias-primas para países industrializados e volta para SADC em produtos acabados, com preços altos, produzindo, desde modo, um ciclo vicioso, cujo padrão é *comprador-vendedor*, onde a SADC se assume compradora e os países industrializados vendedores, uma evidência reprodução de relações Norte-Sul.

Em virtude de falta de complementaridade intra-regional, as dinâmicas pós *Apartheid* produzem um novo padrão – competição-cooperação –, que se caracteriza pela corrida à busca de parceiros e mercados estratégicos internacionais para viabilização dos projectos nacionais dos Estados membros e não necessariamente para aprofundamento dos projectos de

integração regional. Por isso, as diversidades e potencialidades de recursos naturais e minerais que os Estados membros possuem não estão ao serviço da construção da dependência mútua regional, mas sim voltado para interesses dos principais investidores internacionais em detrimento das relações comerciais intra-SADC.

Quadro 12 – Comércio Extra-SADC com Parceiros Seleccionados

Parceiros Seleccionados	Produtos absorvidos pela SADC	%
China	Maquinaria e Equipamentos de transporte	45%
	Bens manufacturados	23%
	Químicos e produtos relacionados	8%
	Alimentos e animais vivos	3%
Índia	Combustíveis minerais, lubrificantes	34%
	Maquinarias e Equipamentos de Transporte	23%
	Químicos e produtos relacionados	18%
	Bens manufacturados	13%
	Alimentos e animais vivos	7%
Brasil	Alimentos e animais vivos	49%
	Maquinaria e Equipamentos de Transportes	21%
	Bens manufacturados	10%
	Químicos e produtos relacionados	5%
	Matérias-primas	4%
Portugal	Maquinaria e Equipamentos de Transporte	30%
	Bens manufacturados	23%
	Alimentos e animais vivos	10%
	Bebidas e Tabaco	10%
	Químicos e produtos relacionados	8%
	Óleos vegetais e animais	2%
Reino Unido	Maquinaria e Equipamentos de transporte	44%
	Bens manufacturados	23%
	Químicos e produtos relacionados	10%
	Combustíveis minerais, lubrificantes	5%

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da UNCTAD (2012).

Com a excepção de África do Sul e Angola, a participação dos outros Estados membros no comércio intra-SADC é baixa, em virtude de apresentar estruturas produtivas semelhantes. Partindo destas constatações, a questão que se coloca é, que ganhos a SADC terá ao se juntar com outros blocos económicos regionais? A resposta desta realidade é mais teórica e conceptual do que prática. As novas teorias do comércio internacional justificam a existência do comércio internacional entre países com estruturas produtivas semelhantes, bem como a existência do comércio intra-sectorial (dentro do mesmo sector), como é o caso dos países da SADC, que todos são “especializados em produção de matérias-primas nos mesmos sectores” (mineiros e agricultura).

Do ponto de vista do aprofundamento, as mudanças significativas rumo à integração regional, *de facto*, começam justamente na reestruturação da SADC. Como parte do processo da reestruturação da SADC, a Cimeira Extraordinária de Windhoek tomou, em 2001, a decisão de se conceber, desenvolver e implementar o Plano Estratégico Indicativo de Desenvolvimento Regional, conhecido por RISDP. O RISDP foi adoptado na Cimeira de Chefes de Estado e Governo em Dar-es-Salam, em 2003, constituindo, assim, um roteiro estratégico para a consolidação da agenda de integração regional num período de 15 anos, depois de cumprir as seguintes fases:

- a) Área de Livre Comércio (2008);
- b) Mercado Comum (2015);
- c) União Aduaneira (2016);
- d) União Monetária (2018).

Entretanto, a agenda da integração não avançou para além da zona de comércio livre, em virtude de desafios que RISDP enfrenta na prossecução dos seus objectivos. Curiosamente, apesar desses desafios e incumprimentos das metas que o RISDP enfrenta, a SADC movimenta-se para além das suas fronteiras, para se juntar com outros blocos económicos regionais. Tendo em conta que a SADC é a única CER que apresenta o menor grau de aprofundamento, que implicações a sua deslocação para a área de livre comércio tripartida terá?

A primeira secção analisou-se as dinâmicas de integração e cooperação na SADC, a partir da avaliação do comportamento de actores/Estados membros, relações comerciais intra-SADC e estágio do aprofundamento da integração, como indicadores para medir a evolução do projecto de integração em processo de construção. A secção avaliou cada indicador e constatou que o comportamento dos actores foi determinado ou condicionado pela estrutura

montada pelos regimes minoritários racistas sobreviventes na região. Estes regimes estruturaram padrões de confrontação militar entre Estados-recém independentes da região de África Austral. Com o fim do *Apartheid*, o comportamento dos Estados membros deslocou-se da estrutura militar para comercial rumo à integração regional. As relações comerciais intra-SADC produziram uma forte dependência entre Estados da região em relação África do Sul no período do *Apartheid* e pós *Apartheid*; e por fim, notou-se que o nível do aprofundamento da integração da SADC ainda encontra-se no seu primeiro estágio, cujo modelo é mais cooperativo do que integracionista.

4.2 DINÂMICAS DE COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO NA EAC

A presente secção pretende analisar as dinâmicas da integração e cooperação na Comunidade da África Oriental em termos de comportamento dos Estados membros, relações comerciais intra-EAC e o estágio do aprofundamento da integração. A Comunidade de África Oriental é formada por duas sub-regiões: a norte-oriental, denominada Chifre da África, e, a Centro-Oriental, formada por ex-colónias inglesas. O Chifre de África é composto por Etiópia, Eritreia, Djibuti, Somália e Sudão. A parte centro-oriental é composta por Uganda, Quênia e Tanzânia (LUIGI; PENNAFORTE, 2010).

A análise do comportamento dos Estados membros da EAC visa fundamentalmente perceber as relações que esses Estados foram produzindo no esforço da criação da comunidade do leste africano. As narrativas sobre sua arquitetura descrevem um percurso sinuoso caracterizado por momentos de descontinuidade e continuidade em virtude de comportamentos estratégicos dos actores. Tal como em outras comunidades de integração, a construção da EAC não foi pacífica, mas também não violenta, resultou da superação de barreiras ideológicas e de interesses divergentes acirrados pela influência do contexto da Guerra Fria. O primeiro esforço de integrar o leste africano teve suas raízes no período colonial, quando as autoridades coloniais britânicas pretenderam unir os seus dois protetorados, nomeadamente Quênia e Uganda, como forma de garantir a cooperação entre os dois países em áreas de interesse comum, principalmente para permitir que Uganda tenha acesso ao mar, mas não só, também como estratégia dos britânicos de institucionalizar mecanismos de administração socio-económica e política das suas colónias (DAR, 2011).

A primeira manifestação de cooperação e integração da EAC foi a construção de uma linha férrea que liga Mombasa e Kampala, respectivamente cidades queniana e ugandesa entre

1895 e 1903. Este evento inaugurou formalmente a primeira fase do processo de integração da região. Dentre vários serviços, esta fase inclui a criação de Postais e Telégrafos comuns, moeda da África Oriental, Xelim e a União Aduaneira, constituída em 1917. Quando a Alemanha “perde a guerra”, o Tanganhica foi adstrito ao domínio do Reino Unido, e passa a integrar nos arranjos integracionistas em 1919 (MATTE, 2019). A segunda fase do processo, foi a criação de Alta Comissão da Comunidade da África Oriental (EAHC), que passou a incorporar encontros oficiais dos Governadores das três colônias (DAR, 2011). Em 1961, entretanto, a EAHC foi reestruturada em Organização dos Serviços Comuns da África Oriental (EASCSO), estabelecendo a terceira fase do esforço da cooperação e integração da comunidade. Durante esta fase, a região reconheceu várias transformações que culminaram com o fim do império britânico. Em 1961, ano da reestruturação da EAHC em EASCO, a Tanganhica ganhou sua independência, e um ano depois Uganda tornou-se também independente, seguida pelo Quênia, em 1963, e, em 1964, o Tanganhica fundiu-se com a então região autónoma de Zanzibar, e forma a República Unida da Tanzânia (KANTER, 2015). A união do Tanganhica e Zanzibar simbolizou o primeiro passo da concórdia entre africanos rumo ao projecto do desenvolvimento mútuo, e acima de tudo, tornou a Tanzânia politicamente mais forte nas suas relações com os vizinhos.

Embora EACSO servisse de um instrumento estratégico para operacionalização de serviços comuns na região, as persistentes desigualdades entre Estados membros e centralização de maior parte dos serviços comuns em Nairobi, Quênia, constituíram um desafio para organização. A robustez da economia queniana estruturou relações de centro-periferia na região. Este tipo de relações traduziu-se na distribuição desproporcional de ganhos entre os Estados membros (NEWLYN, 1971). Evidentemente, Quênia é um país relativamente mais desenvolvido na região, gozando de uma localização geoestratégica e de infraestruturas pré-modernizadas (UNECA, 2015), controlando, desse modo, o mercado regional e criando relações comerciais superavitárias sem “custo político” porque não se envolvia nos esforços de robustecer os arranjos integracionistas.

De acordo com Kanter (2015), o Quênia dificultou o aprofundamento da integração porque não queria que avançasse até a Federação política em defesa da sua jovem soberania, mas em contrapartida gozava de livre acesso aos mercados dos seus vizinhos. Perante a situação, acções reactivas não demoraram surgir do lado dos prejudicados com o comportamento queniano. Entre 1965 e 1966, a República Unida da Tanzânia, uma vez unificada, dialogando com os vizinhos com certa firmeza, deliberadamente impôs restrições

sancionatórias ao Quênia, e em 1967, o Uganda tomou a mesma medida. Como ressalta Matte (2019), essas restrições foram materializadas com abandono da moeda regional, xelim leste africano, em 1966, e cada Estado viu-se obrigado a adoptar sua própria moeda.

Sem dúvidas, tais acções e reacções prenunciavam o desmantelamento da EACSO e determinavam o azedar das relações comerciais que minaram o livre comércio que tanto beneficiava o Quênia. O desaparecimento da EACSO sinalizou a primeira ruptura do esforço integracionista do leste africano. A ruptura das relações comerciais obrigou o Quênia a tomar nova postura no engajamento com seus vizinhos. Uma postura que procurou alinhar-se com os interesses regionais. O Quênia tinha muitos investimentos de capitais estrangeiros, principalmente asiáticos. Por isso era imperativo aceder ao mercado regional como forma de garantir a fluidez dos capitais estrangeiros (FASI; HRBEK, 2010). Assim, incondicionalmente, em 1967, o Quênia ingressa nas negociações que reconceptualizaram e reestruturaram a EACSO em Tratado de Cooperação Leste Africano dando, origem a East Africa Community (EAC I). O Tratado estabeleceu a IV fase do processo de integração e cooperação da comunidade da África Oriental, assinado por Quênia, Tanzânia e Uganda em 1967.

Dentro da EAC I, o Quênia adoptou um pacote de incentivos compensatórios, incluindo atribuição de subsídios para financiar o desenvolvimento de projectos dos vizinhos como parte da estratégia queniana na condução da sua política comercial superavitária (UNECA, 2008). Apesar desse esforço, as tensões entre os vizinhos agravaram-se por conta da opulência da indústria queniana que criava *deficits* comerciais aos vizinhos. Mas, mais do que isto, imediatamente surgiram posições ideológicas, sem choques, entre a Tanzânia e o Quênia. A elite queniana considerava estranho o excesso do zelo do socialismo tanzaniano, que albergava movimentos nacionalistas de libertação da África Austral, incluindo Moçambique. A FRELIMO fundou-se e forjou a luta armada a partir da Tanzânia. Por sua vez, a Tanzânia acusava o Quênia de ser neutro na causa da libertação de África e de ser pró-occidental. De facto, o Quênia estava ligado com interesses de capitais privados e pouco se envolvia nas epopeias do pan-africanismo. Para além da sua indiferença, o Quênia sabotou os movimentos de libertação, nomeadamente o MPLA, em Angola, e FRELIMO, em Moçambique, apoiando respectivamente os movimentos de guerrilha da UNITA e da RENAMO, facto que até certo ponto azedou as relações diplomáticas entre Moçambique e o Quênia.

As divergências ideológicas entre Tanzânia e Quênia aprofundaram-se e levaram o encerramento da fronteira em 1977, o que simbolizou o fim da Comunidade da África Oriental depois de 10 anos da sua existência (UNECA, 2015). Os sintomas da descontinuidade tiveram seus efeitos aqui. Ficou evidente que a EAC I tinha herdado os problemas da EACSO. A decisão que a Tanzânia tomou, de encerrar sua fronteira com o Quênia, não foi movida por questões económicas, como tais, mas sim por questões políticas, relacionadas com a conjuntura da Guerra Fria, em virtude da forte dependência e influência das potências imperialistas nos processos da construção das regiões de integração em África. Os países desta região ascenderam suas independências dentro de uma aliança económica regional sucedida, mas os interesses estrangeiros destruíram-na. Contudo, os interesses da união eram mais fortes que os da desunião.

A consciência nacionalista entre os Estados da região enalteceu a revitalização da EAC I. Tal como explica Kanter (2015), tudo começou com a eleição do Milton Obote como novo presidente da Uganda. Obote considerou a região como o principal foco para implementação da sua política externa, que buscava autonomia e diversificação de parcerias. Entretanto, a região estava fragilizada com as animosidades entre Tanzânia e Quênia. Tais animosidades dificultavam Uganda a usar portos quenianos para aceder a mercados internacionais. Face às circunstâncias, Obote teve a missão de aproximar a Tanzânia e o Quênia para uma possível revitalização da EAC através das suas campanhas diplomáticas apoiadas por Daniel Arap Moi, Presidente do Quênia.

Apesar do esforço *oboteiano*, a revitalização não aconteceu em virtude das crises económica e política que, respectivamente, a Tanzânia e o Uganda atravessavam internamente. Em Tanzânia, o socialismo do Nyerere experimentava momentos de fracasso, e em Uganda as tensões políticas intensificavam. Mas também o Quênia passou a se empenhar mais com o Chifre de África como estratégia frustrada de fortalecer suas relações com os EUA, que controlavam a região. As tensões políticas na Uganda desembocaram no golpe do Estado protagonizado por Idi Amin, e Obote refugiou-se na Tanzânia, onde foi bem acolhido por pan-africanista Julius Nyerere. Este gesto gerou um conflito entre os dois vizinhos, e Nyerere passou a não se interessar em assuntos regionais para além de que não reconheceu Idi Amin como Chefe de Estado ugandês pela forma como chegou ao poder, uma atitude contrária aos princípios da Carta Africana (ADAR, 2011).

Assim, a Tanzânia passa a enfrentar dois inimigos, Quênia por razões ideológicas e Uganda por razões “golpistas”. Para o caso de Uganda, Nyerere mobilizou exército

tanzaniano em coordenação com os ex-seguidores do Obote para invadir e ocupar Kampala, facto que endureceu cada vez mais as relações entre Nyerere e Amin. Com fuga do Amin e a subida do Benjamin Mkapa ao cargo do presidente da Tanzânia, houve claras tendências da continuidade do regionalismo. Mkapa flexibilizou a sua aproximação com o Quênia e Uganda, com vista a restabelecer a EAC II. Um esforço diplomático que encontrou condições favoráveis: o desespero do Quênia devido ao seu isolamento global e regional em virtude da perda da aliança estratégica com os EUA, facto que até lhe dificultou o acesso aos financiamentos do FMI; a chegada do Yuwari Museveni na presidência do Uganda, também por via golpe do Estado. Museveni privilegiou a reconstrução económica nacional, fortalecendo vínculos relacionais com seus vizinhos e ao mesmo tempo buscando a legitimidade regional para melhor enfrentar a campanha contra os insurgentes e outros grupos, de rebelde, que actuavam ao nível das fronteiras (KANYOGONYA, 2000).

A convergência desses interesses projetou a formulação de uma nova estratégia de cooperação leste africano para o desenvolvimento mútuo, cuja finalidade era aprofundar a cooperação regional. Do espírito pan-africanista que sempre prevalecera em diferentes posicionamentos dos estadistas da região nasceu a nova comunidade da África Oriental, a EAC II, que inaugurou a V fase da integração regional da África Oriental. A EAC II foi estabelecida por meio de um Tratado assinado pelos presidentes da Tanzânia, Benjamin Mkapa, do Quênia, Daniel Arap Moi, e de Uganda Yuwari Museveni, em 1999. A EAC II contou com admissão de novos membros, nomeadamente Ruanda e Burundi, em 2007 e, Sudão do Sul, em 2016. A admissão de Ruanda e Burundi foi a primeira experiência do alargamento da EAC, e foi também a primeira vez que incorporou membros que não fossem da tradição inglesa. Os dois membros transportavam valores não comuns na região, o extremismo étnico. Com este novo perfil regional esperava-se que as dinâmicas fossem mais tensas ainda do ponto de vista de correlação de forças entre os Estados membros, mas pelo contrário, a admissão deles facilitou a ampliação de eixos de cooperação e integração regionais.

Com a assinatura do Tratado que, definitivamente, estabeleceu a Comunidade da África Oriental, em 1999, começaram passos decisivos do aprofundamento da agenda da integração regional. A experiência da integração regional da África Oriental remonta desde o período colonial. Nessa época, a comunidade já experimentava um modelo de gestão comum de serviços e de infra-estruturas de desenvolvimento regional entre Quênia, Uganda, e mais tarde, Tanzânia. Contudo, o acordo que viria aprofundar a institucionalização da comunidade

foi o Tratado que lançou a EAC I, em 1967. O Tratado preconizava a cooperação económica entre Estados membros em quatro regimes:

- a) o regime da tarifa externa comum. Este regime encorajava os Estados membros a harmonizar tarifas em bens específicos;
- b) regime de comércio inter-territorial. Sob este regime era restrito o trânsito de bens de outras regiões. As divisas colectadas dos Estados não membros em trânsito para Estados membros da EAC.I deviam ser depositadas no Estado membro da chegada;
- c) regime da protecção do comércio da EAC.I, este mecanismo visava restringir as importações dos bens provenientes dos Estados não membros se tais produtos estivessem disponíveis na região; e, por fim,
- d) o regime de transferência de tarifas, que significava promoção da industrialização da Tanzânia e Uganda para melhor competir com o Quênia (ADAR, 2011).

Entretanto, as desigualdades na partilha de custos e benefícios da integração, diferenças ideológicas, falta de visão comum entre líderes culminaram com a desintegração da EAC.I, em 1977. O colapso da EAC.I representou um retrocesso para comunidade que já tinha dado grande passo para o modelo de uma integração a partir da cooperação. Com o restabelecimento da EAC.II, em 1999, pela primeira vez na longa experiência da cooperação da comunidade da África Oriental o Tratado incorpora os estágios específicos do processo da integração da comunidade. O Tratado estabelece os seguintes estágios: União Aduaneira, Mercado Comum, União Monetária e Federação Política.

União Aduaneira: O acordo da União Aduaneira foi assinado em 2004 e entrou em vigor em 2005. Baseado no artigo 75º do Tratado, os Estados membros concordaram estabelecer livre comércio de bens e serviços, entre si e acordaram igualmente estabelecer uma Tarifa Externa Comum, segundo a qual as importações de países de fora da zona da EAC sejam sujeitas à mesma tarifa quando vendida a qualquer um dos países membro da EAC. Com efeito, as mercadorias “circulam livremente” dentro do mercado da EAC (TRATADO ARUSHA, 1999). Segundo a Comissão da União Africana, os bens provenientes dos Estados membros, com excepções baseadas na lista de bens sensíveis, tem uma aplicação efectiva de tarifa zero. A livre circulação de bens entre Estados membros é regulada pelas disposições das leis aduaneiras da comunidade, disposição de protocolo da EAC sobre padronização, seguro de qualidade e Acto de Teste. Nesta base, foram criados postos fronteiriços conjuntamente

administrados para facilitar a circulação expedita nas fronteiras e nos postos fronteiriços-pilotos.

Mercado Comum: a seguir ao acordo da União Aduaneira, foi assinado o Protocolo que estabelece o Mercado Comum da África Oriental, em 2009, tendo entrado em vigor em 2010. O Mercado Comum implica livre circulação de bens, de pessoas, de factores de produção (mão-de-obra, capitais, e direito de estabelecer residência em qualquer Estado membro) (ARUSHA, 1999). Segundo a Comissão da União Africana (2011) a implementação do Mercado Comum tem logrado sucessos desde sua entrada em vigor. Em relação à livre circulação de pessoas, a EAC adoptou o Passaporte regional, que permite aos cidadãos viajando livremente dentro da organização por um período de seis meses. A livre circulação inclui, o direito de entrada dos Estados membros sem visto; direito de circular livremente nos territórios dos Estados membros; e, o direito de protecção das leis dos Estados membros. Ademais, os Estados membros acordaram criar um mecanismo de reconhecimento das qualificações profissionais; e foram concluídos os estudos sobre a harmonização das políticas de emprego e legislação laboral.

Existe ainda um conjunto de actividades em desenvolvimento como parte da implementação do Mercado Comum, nomeadamente o início de um estudo sobre um plano estratégico para regionalização de mercados de capitais da EAC com vista à criação de um mercado de capital e de uma bolsa de valores para África Oriental. Para o efeito, os governadores de Bancos Centrais reúnem-se regularmente para discutir o mecanismo de orçamentação de todos os Estados membros. Igualmente, foi adoptado um código de investimento que considera todos cidadãos de Estados membros como investidores locais, isto é, seus produtos são vendidos ou trocados com a mesma base de tratamento.

União Monetária: o protocolo da união monetária foi adoptado e assinado em 2013. Com a união monetária, os Estados membros são encorajados a converter progressivamente suas moedas em moeda única da comunidade. Segundo a Comissão da União Africana, os Estados membros estão em fase avançada na harmonização das políticas monetárias, fiscais e padronização do sistema de pagamento e liquidação por intermédio do Banco Central Regional com sede em Kampala, Uganda. Por enquanto, o Banco Central da África Oriental dedica-se no financiamento de programas e projectos das pequenas e médias empresas da região (EAC, 2014). Ressalta-se que as moedas dos Estados membros são facilmente convertíveis porque todas têm a mesma base, o Xelim que outrora já foi a moeda única na região.

Federação Política: a opinião prevalecente entre líderes, classes sociais, estudantes universitários é construir um quadro politicamente eficaz para se tornar um único bloco nos *fora* regionais e internacionais. Com vista a alcançar este desiderato, durante a Cimeira Especial, realizada em Nairobi, em 2004, os Chefes de Estado da África Oriental criaram o Comité para aceleração da Federação da África Oriental (Comité Wako). Este comité submeteu um roteiro de conjuntos de actividades a ser desenvolvidas com vista a acelerar o processo da implementação da Federação Política da África Oriental. Para o efeito, os Chefes de Estados criaram o cargo de Vice Secretário-geral no Secretariado da EAC, responsável pela coordenação do processo de aceleração da criação da Federação Política. Os Chefes de Estado orientaram também para a criação de mecanismos nacionais de consultas mais abrangentes aos povos da África Oriental sobre a Federação. As consultas nacionais sobre a Federação da África Oriental foram lançadas em Outubro de 2006 e terminaram em Junho de 2007. As consultas nacionais revelaram o apoio total da ideia da Federação Política (COMISSÃO DA UNIÃO AFRICANA, 2011).

Com base nesses referendos, a EAC implementa programas de debates públicos e harmonização das suas constituições através da Assembleia Legislativa da África Oriental e do Tribunal de Justiça da África Oriental. A incorporação das massas em processos de integração regional preenche os pressupostos do neo-funcionalismo que defendem a representatividade de grupos sub-nacionais na condução dos eventos integracionistas. A Assembleia Legislativa da África Oriental é constituída por 27 membros democraticamente eleitos, cinco ex-governantes dos quais 3 são ex-ministros de Relações Exteriores, Secretário-geral e o Conselho da Comunidade; e o Tribunal de Justiça da África Oriental é um órgão responsável pela interpretação e aplicação de Tratados e defesa dos direitos humanos (EAC, 2014).

Os Estados membros procuram igualmente harmonizar as suas políticas de defesa, através de um escritório de ligação situado em Arusha, Tanzânia onde cada membro envia um oficial superior, com patente não inferior a Coronel, para coordenar os assuntos da defesa mútua. Igualmente, está em curso a coordenação das políticas externas rumo à Federação Política (COMISSÃO DA UNIÃO AFRICANA, 2011). Com estes avanços, a EAC marcha aceleradamente para criação de instituições supranacionais, o fundamento da federação política. Ademais, a EAC desloca-se da dimensão económica para a social, uma componente chave para uma integração regional do tipo “*top-down*” uma combinação positiva entre a integração intergovernamental e social articulando lideranças e as massas regionais. A

existência de uma Universidade regional, *Inter-University Council for East Africa* (LUCEA) é prova do esforço da integração social. A LUCEA permite o intercâmbio dos povos da região forjando uma visão comum sobre agenda da integração regional entre outros assuntos transversais (EAC, 2014).

As dinâmicas intra-EAC são também analisadas em termos de relações comerciais baseadas em produtos de exportação e importação com que participam no comércio intra-EAC. Em seguida apresenta-se o perfil dos Estados membros da organização, nomeadamente, Burundi, Ruanda, Sudão do Sul, Quênia, Uganda e Tanzânia e o grau do desempenho e participação de cada membro na edificação de uma comunidade integrada. Entretanto, não existe uma ligação directa entre o perfil do Estado membro e o seu nível de engajamento nos processos de integração, mas sim um dado indicativo daquilo que é a contribuição de cada Estado em função do tamanho da sua economia.

Quadro 13 – Perfil Económico dos Estados Membros da EAC

Estado Membro	Descrição
Burundi	O Burundi apresenta a menor e frágil economia da EAC. A economia burundesa foi severamente afectada pela guerra civil entre 1993 a 2005 que terminou com adopção da nova Constituição que permitiu a representatividade dos hutsus e tutsis no parlamento. Entretanto, em 2005 explodiu uma nova crise política relacionada com os conflitos pós-eleitorais que mais uma vez afectou a economia do Burundi. (UNCTAD, 2018).
Quênia	O Quênia representa a maior economia da EAC, o único país não menos desenvolvido na região. O Quênia goza de uma localização geoestratégica ao nível da região, apresentando boas infra-estruturas económicas desenvolvidas e mão-de-obra qualificada e instituições fortes, se comparado com seus vizinhos. O Banco de Desenvolvimento Africano, também considera a economia queniana a mais desenvolvida dentro da região cuja orientação é substituir importações pelas exportações, já que o país apresenta um franco processo de industrialização. Entretanto, nos últimos tempos, o Quênia enfrenta fragilidades tanto económicas como políticos devido à politização étnica, baixa qualidade da democracia e acesso à justiça. (UNECA, 2015; BAD, 2014).
	Desde que o Ruanda tornou-se independente em 1962 enfrentou

Ruanda	<p>problemas étnicos que culminaram com o genocídio entre Hutsi e Tutsi, em 1994. O genocídio afectou severamente a estrutura macro-económica do país, todavia o Ruanda é classificado pelo UNCTAD (2018) como um país de sucesso, apresentando, hoje, progressos significativos na reconstrução do país em termos de estabilidade macroeconómica, crescimento económico, infra-estruturas de desenvolvimento social, ocupando a segunda posição, depois das Maurícias, no <i>ranking</i> dos países africanos que apresentam capacidades institucionais na avaliação do World Bank's Ease of Doing Business ranking (2019).</p> <p>(UNECA, 2015; UNCTAD, 2018).</p>
Tanzânia	<p>A Tanzânia goza de uma estabilidade política desde que se tornou independente em 1962. O país desempenha um papel importante para seus vizinhos através do seu litoral e do sistema de ferro-portuário. O país possui duas empresas ferroviárias, Tazara e <i>Tanzania Railways Corporation</i>. A Tazara foi construída pela China nos anos de 1970 a 1980, ligando a Zâmbia ao porto de Dar-es-Salaam e um serviço marítimo que faz o trajecto Dar-es-Salaam-Zanzibar. À semelhança do Ruanda, a Tanzânia apresenta um franco crescimento da sua economia na África Oriental. Apesar do seu impressionante crescimento, no entanto o país sofre de uma extrema flutuação das suas exportações no mercado de preços das <i>commodities</i> (UNECA, 2015; BAD, 2014).</p>
Uganda	<p>Nos últimos anos, a Uganda apresenta bons níveis de crescimento económico, todavia fica atrás do Ruanda e da Tanzânia. Com a descoberta do petróleo no lago Albert e planos de investimentos em infra-estrutura, há fortes expectativas de crescimento económico no país, facto que poderá aliviar a pressão demográfica em termos de erradicação da pobreza, acesso à educação e saúde. Entretanto, a sucessiva eleição de Museveni compromete a qualidade da democracia do país.</p> <p>(UNECA, 2015).</p>
Sudão do Sul	<p>O Sudão do Sul tornou-se independente do Sudão em 2011 e foi admitido na EAC em 2016. A Independência do Sudão do Sul resultou da secessão do Estado como culminar de conflitos internos. As guerras civis resultantes dessas clivagens destruíram a maior parte das infra-estruturas, herdadas da era colonial. A mineração e a extração de petróleo constituem as principais fontes de renda, correspondendo a 90% da receita do país. A China é o principal investidor do país importando cerca de 70% do</p>

	petróleo do Sudão do Sul. (VISENTINI, 2012)
--	--

Fonte: Elaboração do autor com base em dados dos autores.

O quadro 13 descreve o perfil dos Estados membros da EAC. Tal como se nota, os Estados membros da EAC apresentam características diferentes do ponto de vista de *performance* económica e política. Ao nível económico, o quadro revela que dentre Estados membros da EAC uns são economicamente frágeis e outros relativamente viáveis. No quadro político, alguns Estados apresentam focos de instabilidade político-militar, falta de rotatividade no poder violência étnica e fraco acesso à justiça. Quanto ao factor locativo, alguns Estados membros têm acesso ao mar e outros não. Entretanto, a questão do fundo é avaliar até que ponto o perfil interno pode afectar a agenda da integração regional.

Quadro 14 – Fluxos de Comércio Intra-EAC em %

Estado Membro	Mercadorias Exportadas	Mercadorias Importadas
	2010-2012	2010-2012
Burundi	5.4	30.1
Quênia	12.6	32.6
Ruanda	6.9	29.4
Tanzânia	13.5	29.0
Uganda	9.2	24.6
EAC	9.52%	29.14%

Fonte: UNCTAD, (2017).

O quadro 14 não inclui a participação do Sudão do Sul no comércio intra-EAC. Tal como foi mencionado anteriormente, o Sudão do Sul foi admitido em 2016. Conforme ilustra o quadro, de menor ou maior grau, todos os Estados membros da EAC participam no comércio intra-regional. O Burundi, a menor economia da região, com fraca paisagem industrial, exporta para a região cerca de 5.1% dos seus produtos primários, incluindo *commodities* para EAC, e importa da região 30.1% dos produtos manufaturados, sobretudo provenientes do Quênia, o embrião da região. De acordo com os cálculos da UNCTAD, 54% das exportações quenianas eram baseadas em produtos manufaturados entre 2002 a 2004, e 34% entre 2010 a 2012, (UNCTAD, 2017).

Os indicadores percentuais apresentados no quadro revelam um certo equilíbrio entre os Estados membros da EAC, uma vez que todos gozam de vantagens comparativas dentro da

região, facto que proporcione um certo tipo de complementaridade comercial entre os Estados membros, pese embora ainda incipiente. O volume das exportações e importações da EAC corresponde apenas 10% e 29% respectivamente; o que significa que, o resto das exportações e importações são compensadas pelo resto do mundo, com destaque para os parceiros estratégicos globais, nomeadamente a China, União Europeia e EUA. De acordo com dados da UNCTAD, as exportações da EAC para União Europeia e para Ásia eram cerca de 78% e 49%, em 2015, e no mesmo ano as suas importações e exportações eram de 69% e 40%, respectivamente. Trata-se de exportação de produtos primários e importação de produtos elaborados e de alta tecnologia (UNCTAD, 2017), um padrão comum em toda África.

Apesar de se considerar baixo o volume de trocas intra-EAC em termos de exportações e importações, a Comissão Económica das Nações Unidas para a África classifica positivo o nível do engajamento dos Estados membros pela causa da integração. Esta classificação baseou-se em cinco dimensões:

- a) integração comercial;
- b) infra-estruturas regionais;
- c) integração produtiva;
- d) livre circulação de pessoas e
- e) integração financeira e macroeconómica (UNECA, 2016).

Quadro 15 – Nível de Desempenho de Estados Membros da EAC

Membros	Dimensões de Integração					Pontuação (0 a 1)
	Integração Comercial (A)	Integração de Infra- estruturas (B)	Livre Circulação de Pessoas (C)	Integração Produtiva (D)	Integração Macroeconómica e Financeira (E)	
Quênia	X	-	X	X	X	0.655
Uganda	X	-	-	X	-	0.577
Ruanda	-	-	-	X	X	0.553
Burundi	-	-	X	-	-	0.480
Tanzânia	-	-	X	-	-	0.433

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados da UNECA (2016).

Nesta classificação, o Quênia tem a pontuação mais alta com a ponderação de (0.656) na escala de (0 a 1). Em relação a categoria “A”, e “D” integração comercial e produtiva, respectivamente, Quênia e Uganda apresentam desempenho significativo acima da Tanzânia,

Ruanda e Burundi. No que concerne à dimensão de livre circulação de pessoas, categoria “C”, Quênia e Ruanda apresentam melhor desempenho, seguidos pela Uganda e Burundi, enquanto Tanzânia representa a pontuação mais baixa entre todos Estados membros. O Ruanda é único Estado membro da EAC que alcançou resultado da categoria “E”, integração financeira e macro-económica, e seguido pelo Quênia; Uganda e o Burundi registam pontuações muito baixas enquanto Tanzânia tem uma pontuação zero. O Quênia, Uganda, seguidos de Ruanda, alcançaram um grau significativo de integração regional, enquanto Burundi e Tanzânia tiveram um desempenho relativamente baixo. Em relação à dimensão de Integração de Infra-estruturas, nenhum Estado membro apresenta infra-estruturas de desenvolvimento regional segundo a classificação da UNECA em termos de desempenho dos Estados membros.

Para além da classificação positiva da UNECA, a observação da Comissão da União Africana e do Banco de Desenvolvimento Africano consideram a EAC como a mais longa experiência sucedida na integração regional (BAD, 2014). Entretanto, tal como outras regiões de integração em África, as exportações da EAC são também dominadas pelos produtos primários, o dado de diferenciação é que tais produtos têm uma certa complementaridade entre Estados membros da região, com forme ilustra o quadro abaixo.

Quadro 16 – Principais Produtos de Exportação Intra-EAC

Exportações do Burundi para Mercado Regional	Quênia	Ruanda	Tanzânia	Uganda
Ouro não monetário	100	0	0	0
Chá	81.62	0.12	18.25	0.02
Açúcar e Mel	0.00	97.08	2.49	0.42
Café	10.19	8.37	57.52	23.52
Pêlos de animais	98.16	0.72	0.00	1.12
Exportações do Quênia para Mercado Regional	Burundi	Ruanda	Tanzânia	Uganda
Produtos petrolíferos	5.66	12.48	16.68	65.23
Artigos vestuários	1.77	5.12	38.31	58.79
Material de construção	0.18	1.39	5.93	92.50
Aço manufacturado	11.08	2.83	28.25	53.83
Detergentes	0.74	5.62	40.52	52.72
Exportações do Ruanda para Mercado Regional	Burundi	Quênia	Tanzânia	Uganda
Chá	0.00	94.11	0.00	5.89
Café	0.00	66.47	21.26	12.27
Mineiros e metais concentrados	0.11	39.00	10.72	50.16
Pêlos de animais	0.62	86.62	0.47	12.28
Produtos petrolíferos	9.55	77.80	0.00	12.65

Exportações do Tanzânia para Mercado Regional	Burundi	Quênia	Ruanda	Uganda
Mariscos vivos e frescos	0.50	97.81	0.07	1.63
Chá	0.02	99.96	0.00	0.02
Substâncias químicas (óxidos, sal halogénicos)	70.50	0.00	12.79	16.72
Milho	35.01	55.96	3.18	7.51
Artigos têxteis	3.22	86.09	3.18	7.51
Exportações do Uganda para Mercado Regional	Burundi	Quênia	Ruanda	Tanzânia
Chá	0.00	99.98	0.02	0.00
Corrente eléctrica	0.00	78.08	1.15	20.77
Milho	21.08	59.51	4.71	14.71
Tabaco	0.92	79.43	7.75	11.90
Aço manufacturado	33.23	0.06	56.52	10.90
Vegetais frescos	17.55	65.50	10.44	6.10

Fonte: Elaboração do autor com base em dados do COMTRADE detabase, (2017).

O quadro 15 apresenta os principais produtos de exportação dos Estados membros para o mercado regional. Como se pode ver, o quadro geral das exportações da EAC é dominado pelos produtos primários, um padrão característico do continente africano. As exportações do Burundi, Ruanda, Uganda e Tanzânia para o mercado regional são predominantemente de matérias-primas, com destino para o mercado queniano. Entretanto, as exportações do Quênia são de produtos semi-industriais ou manufacturados, distribuídos ao nível de todos os Estados membros. Existem razões que justificam a demanda das matérias-primas para o mercado queniano. Tal como destacado pela UNECA, o Quênia possui fracas infra-estruturas de desenvolvimento económico, uma modesta industrialização e goza de uma posição geoestratégica, isto é, ligado às rotas de comércio internacional a partir da viabilidade dos seus principais portos. Evidentemente, desde a administração colonial, o Quênia fora o centro comercial da região e controlara o mercado regional, criando até certo ponto relações superavitárias e *deficits* orçamentais aos seus vizinhos. Entretanto, olhando o perfil das exportações, o Quênia não está em posição de hegemonizar as relações comerciais da região, até porque os Estados membros daquela organização gozam de um certo equilíbrio do seu desenvolvimento económico, mas sim o principal país a extrair benefícios da integração tripartida.

Em suma, a secção apresentou as dinâmicas intra-EAC em termos de comportamento dos actores, aprofundamento institucional e relações comerciais intra-EAC. Do ponto de vista de actores, constatou-se que a EAC resultou de uma longa experiência que teve sua génese na era colonial, a partir do projecto da construção de uma linha férrea ligando Quênia e Uganda,

uma iniciativa que evoluiu até à fusão de serviços postais e de telecomunicações entre os dois países, que mais tarde contou com a participação do Tanganhica quando passou para a administração britânica. Constatou-se ainda que a EAC experimentou momentos de continuidade e descontinuidade no processo da sua criação em virtude da correlação de forças entre os Estados membros. A invasão da Uganda pelas tropas tanzanianas na sequência da perseguição do Idi Amin, os choques ideológicos entre Tanzânia e Quênia justificaram a correlação de forças na construção da comunidade da África Oriental.

Notou-se ausência de poder hegemónico regional capaz de estruturar regras e princípios por conta individual. Os três Estados membros fundadores gozam de um certo tipo de equilíbrio de poder, razão pela qual qualquer acção que sinalizasse um comportamento hegemónico não ganhava legitimidade dos outros membros, pelo contrário, era desencorajado – o “caranguerismo leste africano”. Conforme discutido anteriormente o Quênia pretendia controlar a região em virtude da sua relativa pujança económica, entretanto a Tanzânia, politicamente experiente, não o deixava. A manifestação clara do “desafio da hegemonia queniana” foi a decisão da Tanzânia em encerrar sua fronteira com Quênia em 1977. Durante este período, portanto, do encerramento da fronteira, os Estados membros experimentaram momentos difíceis nas suas políticas internas, sucessivos golpes de Estados na Uganda, crises económicas agudas em Tanzânia e isolamento global e regional do Quênia. Estes problemas, domésticos, repercutiram-se ao nível das suas políticas externas regionais criando momentos de descontinuidade do processo de integração, mas sempre de vista aos interesses regionais, momentos de continuidade.

Em relação, ao aprofundamento da agenda da integração regional, verificou-se que na primeira comunidade, criou-se o mercado comum de regime tarifário, que fracassou devido à falta de visualização de ganhos por parte dos Estados membros e pela influência da Guerra Fria. Enquanto a Tanzânia não era apologista dos EUA, o Quênia tinha fortes laços de lealdades com os americanos, uma coabitação incómoda entre ideologias socialista e capitalista, na região. Outro aspecto não menos importante que concorreu para o fracasso do aprofundamento da agenda regional da primeira comunidade foram mecanismos ilegais de acesso ao poder, golpes de Estados no Uganda, facto que dificultava o cumprimento da agenda da integração regional. A verdadeira institucionalização da EAC foi restabelecida com a 2ª comunidade, portanto a EAC II. O Tratado que restabelece a EAC calendarizou os estágios da integração da EAC, nomeadamente união aduaneira (2004), mercado comum

(2009), união monetária (2013) e federação política (2015). Neste momento, a EAC está no mercado comum, com claras evidências de entrar na união monetária e federação política.

Relativamente às relações comerciais intra-regional, constatou-se que de menor ou maior grau, todos os Estados membros têm participado activamente na edificação da integração regional. Embora os Estados membros apresentem produtos similares ou que participem no comércio intra-EAC com produtos primários, os dados analisados revelaram um certo tipo de complementaridade, todos exportam e importam do mercado regional, no qual o Quênia apresenta uma grande capacidade de absorver as exportações dos seus vizinhos em virtude do seu franco crescimento industrial. Em linhas gerais, progressivamente a EAC está preenchendo os requisitos elegíveis pelo modelo aplicado para a analisar as dinâmicas intra-regionais nas três regiões de integração em processo de fusão. O comportamento dos Estados membros da EAC alinha-se com agenda da integração, todos são engajados no cumprimento das metas estabelecidas pelo Tratado de 1999 que restabelece a EAC, e todos membros gozam de vantagens comparativas dentro da comunidade.

4.3 DINÂMICAS DE COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO NO COMESA

Aplicando o mesmo modelo, a secção visa analisar as dinâmicas de cooperação e integração que ocorrem no interior do COMESA em termos do comportamento de actores, aprofundamento institucional e o nível das relações comerciais Intra-COMESA. Diferentemente da SADC e EAC, a formação do Mercado Comum de África Oriental e Austral, portanto o COMESA, não resultou de correlação de forças entre unidades políticas – conflitos –, mas sim de cooperação. O COMESA formou-se a partir de Estados soberanamente independentes e livres, que concordaram em cooperar no desenvolvimento dos seus recursos naturais e humanos para o bem dos seus povos (KHANDELWAL, 2004; KARAMURIRO, 2015; WOOLFREY, 2016).

A primeira iniciativa de estabelecer a integração regional entre Estados independentes da África Oriental e Austral data desde 1965, quando a Comissão Económica das Nações Unidas para África (UNECA) organizou uma cimeira intergovernamental em Lusaka, Zâmbia, na qual propôs-se a necessidade da criação de uma Comunidade Económica da África Oriental e Austral, uma evidência iniciativa de apoiar a visão estratégica da OUA de construir a comunidade económica africana a partir das CERs, tal como previsto no Plano de Acção de Lagos e no Tratado de Abuja. A iniciativa da UNECA foi operacionalizada pela

Cimeira de Ministros de Finanças, de Comércio e de Planificação, acolhida novamente em Lusaka, em 1978. Nesta Cimeira, foi decidida a criação de uma Área de Comércio Preferencial, cuja sigla em inglês é *Preferential Trading Area (PTA)*, com objectivo de se alcançar o Mercado Comum e eventualmente a Comunidade Económica Total (COMESA, 2002). Como corolário dessas decisões, foi estabelecido, em Lusaka, a Área de Comércio Preferencial para África Oriental e Austral por meio de um Tratado em 1981, cuja declaração foi feita em Harare, em 1984. Este Tratado previa a transformação da PTA em Mercado Comum, como passo importante para criação da Comunidade Económica. Em virtude do previsto no Tratado, a Área do Comércio Livre foi substituída por um Tratado que estabelece o Mercado Comum da África Oriental e Austral – COMESA – em 1993, e ratificado em 1994 (COMESA, 1993).

Um das recomendações da UNECA, a principal força catalisadora do processo de integração no continente africano, foi de que a promoção de agrupamentos regionais em África devia abranger o maior número possível de membros, no sentido de acelerar a promoção de mercado de escala (WOOLFREY, 2016). Dentro deste espírito, o COMESA ampliou a sua constituição, sendo composta por 19 membros provenientes de todas as regiões africanas, com um PIB de cerca de US\$ 447 bilhões e uma população de 430 milhões de habitantes (COMESA IN BRIEF, 2018). Como se pode notar, os Estados membros do COMESA apresentam um perfil heterogéneo do ponto de vista de localização geográfica, *background* histórico em termos de herança da colonização, culturas diferentes, desníveis de desenvolvimento, interesses divergentes e todos eles pertencem a outras regiões de integração. A localização geográfica é o factor mais visível; existem Estados membros que se localizam no *interland*, tais como (Zimbabwe, Zâmbia, Malawi, Uganda, etc), uns banhados pela costa e outros situados nas Ilhas, tais como (Mauritânia, Madagáscar, etc). Estes factores têm implicações no comportamento e na agenda de Estados membros do COMESA.

A primeira implicação tem a ver com elevado número de Estados membros que paradoxalmente contribui para um nível baixo de progresso da implementação da agenda da integração. O Relatório do COMESA de 2018 revelou que o elevado número de Estados membros envolve uma acção colectiva de *Free Riding*. O episódio da existência do comportamento *Free Riding* na organização é relatada, pela *South African Institute of International Affairs* (SAIIA), referente ao caso da Tanzânia. A República Unida da Tanzânia foi um membro fundador do COMESA. Entretanto, o país de Nyerere pediu sua demissão em 1999, e em 2000 deixou de ser membro da organização. Três são as razões da sua demissão: a

primeira tem a ver com a percepção da incompatibilidade. A Tanzânia estava fortificando as suas relações de cooperação com a SADC e naturalmente com a EAC; portanto, na avaliação do governo tanzaniano a permanência no COMESA constituía uma sobreposição, para além de que o foco do COMESA é estreitamente económico e comercial, e não político, o que não motivava o governo da Dar-es-Salaam. Em segundo lugar, a demissão da Tanzânia foi forçada pelo peso financeiro que representava para o país. A quota anual de contribuição era de cerca de US\$ 357.000 por membro, para além de custos logísticos em viagens, etc, incluindo o tempo despendido pelo executivo em cumprir obrigações de Tratados e Regulamentos das três organizações em que Tanzânia pertencia, nomeadamente EAC, SADC e COMESA. Em terceiro lugar, a percepção do governo foi de que a cooperação intra-EAC e intra-SADC iria suprir as perdas temporárias resultantes da sua demissão no COMESA (SAIIA, 2005). Por essas razões, entre outras, a Tanzânia demitiu-se do COMESA, o que significa ao mesmo tempo a cessação de direitos e obrigações, por exemplo direitos de se beneficiar da redução das tarifas aduaneiras.

Estrategicamente, todavia, demitindo-se da organização, a Tanzânia estabeleceu acordos bilaterais com os membros do COMESA, que lhes garantam benefícios e privilégios no âmbito das suas exportações e importações dentro do COMESA. Evidentemente, Tanzânia continua co-membro nalgumas instituições especializadas do COMESA, nomeadamente *East African Power Pool*, *The PTA Bank* e *the COMESA Yellow Card Scheme*²² (COMESA BRIFING, 2016). Este comportamento é rotulado de *Free Riding*, pois reflecte interesses egoístas que não concorrem para consolidação e aprofundamento da organização. O comportamento dos Estados membros do COMESA é também determinado pelo factor geográfico. Oito dos dezanove Estados membros do COMESA são localizados no *interland*, isto é sem saída para o mar. Obviamente, a abordagem e o sentimento destes Estados não é igual aos outros membros que tenham acesso fácil às infra-estruturas regionais. Quatro dos dezanove membros são Ilhas cujo desenvolvimento de alguns tipos de infra-estruturas físicas é bastante limitado. Este factor locativo, sem dúvidas, interfere nas prioridades desses Estados em termos de engajamento regional. Por exemplo, as Maurícias, sendo uma Ilha, dificilmente poderão ter interesse em sectores de transportes como prioridade da agenda do COMESA, mas sim, quiçá, melhoramento do ambiente de negócios e turismo.

As disparidades de níveis de desenvolvimento económico entre Estados membros do COMESA também interferem no comportamento. Enquanto alguns Estados relativamente

²² O Yellow Card de COMESA é um mecanismo de seguro contra os terceiros obrigatório para todos os automobilistas visitantes na região.

desenvolvidos na região, nomeadamente Maurícias, demonstram frustrações pelo desaceleramento da integração formal do COMESA, outros revelam preocupações acerca da rápida liberalização do comércio ao nível da região. A Etiópia, por exemplo, tem sido relutante em juntar-se na zona do comércio livre, por receio dos possíveis efeitos na sua indústria doméstica, e Maurícias, relativamente desenvolvido, e por sinal, maior beneficiário na região, pouco faz para facilitar a agenda do COMESA (BRIFING, 2016).

Por fim, o alto grau da sobreposição dos Estados membros da África Oriental e Austral faz com que os Estados membros preocupem-se em buscar ganhos particulares do que necessariamente desenvolver a integração regional. Todos os Estados membros do COMESA são pelo menos membros de outra região de integração, ficando claro que esta sobreposição não significa um incidente histórico, pelo contrário, resulta de uma escolha estratégica e racional. O exemplo pragmático da sobreposição estratégica é do Ruanda, que recentemente pediu a sua readmissão na Comunidade Económica da África Central (ECCAS), alegadamente por visualizar oportunidades e prosperidade de negócios. Neste sentido, Ruanda passa a pertencer a três regiões de integração, nomeadamente EAC, COMESA e ECCAS, com responsabilidades em todas elas. Associado a esses factores, o processo de tomada de decisão na organização “relaxa” os Estados membros, pois a agenda e programas políticos da organização reflectem os interesses e decisões dos Estados membros, o que revela que os membros não legitimam as instituições do COMESA. Os Estados membros privilegiam relações bilaterais em detrimento do multilateralismo *comesiano*. O COMESA é uma retórica, a participação dos Estados membros nesta organização regional visa a prossecução dos seus próprios objectivos geralmente relacionados com a facilitação do comércio e não necessariamente a construção de uma organização de integração.

À semelhança de outras organizações de integração ou para-integração, o COMESA adoptou uma abordagem baseada no modelo de integração de Bela Balassa (1973). Tal como se referiu nos capítulos anteriores, o modelo pressupõe um processo de integração gradual e profundo, articulando de forma sistemática a zona do comércio preferencial, área do livre comércio, união aduaneira, mercado comum e comunidade económica. Com vista a alcançar o seu objectivo de eliminar todas as barreiras físicas, técnicas e monetárias para o comércio intra-regional, em 2000 o COMESA estabeleceu a área de comércio livre e em 2009 alcançou a união aduaneira (COMESA, 2016).

A área de livre comércio incorpora as regras de origem que determinam bens com direito de benefícios fiscais e aduaneiros. Os critérios de regras de origem do COMESA consideram:

- a) bens inteiramente produzidos ou obtidos em um Estado membro ou que foram produzidos total ou parcialmente a partir de materiais importados fora dos Estados membros por um processo de produção que afectou uma transformação substancial;
- b) o valor de custo, seguro e frete (CIF) de materiais importados não pode exceder 60% do custo de materiais utilizados na produção de bens;
- c) que o valor adicionado resultante do processo de produção não seja superior a 35% de custo à saída de fábrica;
- d) quando bens são classificados ou tornam-se classificáveis em posição tarifária diferente da qual foram importados;
- e) bens que foram produzidos num dos Estado, membro, e designados pelo Conselho de Ministros de Comércio para serem produtos com particular importância para região e que contenham pelo menos 25% do valor adicionado (COMESA, 2002).

Estes critérios são aferidos mediante cálculo da origem que consiste: matérias-primas ou produtos semi-acabados originários de qualquer um dos Estados membros que tenham sido submetidos a processamento em um ou dois Estados membros para produzir um bem acabado poderão ser considerados originários do Estado membro em que ocorreu o processamento final (COMESA, 2002).

Para além de regras de origem, a área de livre comércio integra o regime de simplificação do comércio, que reconhece o comércio transfronteiriço. Este regime tem como objectivo formalizar o comércio transfronteiriço informal através de aplicação de instrumentos e mecanismos que facilitem o acesso dos pequenos comerciantes através de incremento das capacidades dos comerciantes, e ao mesmo tempo reduzir os custos de comerciantes, em particular de pequenas escalas e comerciantes mulheres que se fazem às fronteiras. Este mecanismo é implementado pelos seguintes Estados membros: Burundi, Quênia, Malawi, Ruanda, Uganda, Zâmbia e Zimbabwe.

A união aduaneira do COMESA foi estabelecida em 2009, por Chefes de Estado e de Governo do COMESA, no Zimbabwe, como instrumento de regulação de gestão aduaneira, nomenclatura pautal comum, como sistema harmonizado de codificação e descrição de produtos comercializados, e como tarifa externa comum. Com vista a operacionalizar esses

instrumentos, são implementadas algumas medidas, tais como “*the COMESA Customs Document*” (COMESA-CD). Esta medida visa harmonizar as estatísticas do sistema aduaneiro regional. Facilitação de Comércio que inclui taxas harmonizadas de trânsito rodoviário.

Através de taxas harmonizadas, um veículo, por exemplo de 3 eixos pode, pagar 10 USD por 100km; Licença de transporte válida para toda região; *the Yellow Card*, uma vez emitido por um Estado membro é válido para todos os outros Estados signatários (COMESA 2009). O COMESA planificou implementar o mercado comum em 2015, união monetária em 2018 e comunidade económica em 2025. Entretanto, tal como outras regiões de integração, ainda enfrenta inúmeros desafios para a concretização dessas fases.

O COMESA é uma organização para-integração, constituída por membros classificados pela (UNCTD, 2012) como sendo de baixo nível de desenvolvimento económico, facto que limita as complementaridades regionais. O comércio intra-regional do COMESA correspondia a 10% em 2008; entretanto em 2016 caiu para 7% (COMESA Report, 2016). Os quadros abaixo descrevem o panorama das exportações e importações Intra-COMESA e do COMESA com seus principais parceiros comerciais.

Quadro 17 – Comércio Intra-COMESA por Estado membro (US\$ Million)

Estado membro	Exportação	Importação
Burundi	32	157
Comores	1	33
R.D.C	1.209	1.348
Djibuti	15	99
Egipto	2.480	781
Eritreia	7	92
Etiópia	262	236
Quênia	1.598	726
Líbia	127	1.587
Madagáscar	38	146
Malawi	168	428
Maurícias	102	149
Ruanda	225	421
Seychelles	5	45
Sudão	276	582
ESwatini	45	5
Uganda	358	714
Zâmbia	1.422	1.872
Zimbabwe	108	641
Total	8.479	10.063

Fonte: Elaboração do autor com base em CONSTAT Database, (2012).

Legenda:



Países que mais participam no comércio intra-COMESA



Países com baixa participação no comércio intra-COMESA

O quadro 17 apresenta as exportações e importações de cada Estado membro do COMESA em milhões de dólares. As estatísticas revelam desníveis económicos dos Estados membros e, por conseguinte, na sua participação no comércio Intra-COMESA. Conforme a tabela ilustra, a República Democrática de Congo, Quênia, Líbia, Zâmbia são Estados membros que mais participam no comércio intra-regional de ponto de vista de exportação e importação. Comores, Eritreia e Seychelles apresentam uma participação relativamente baixa. O saldo da balança comercial do comércio Intra-COMESA é negativo (-1,584), o que significa que os Estados membros mais importam do que exportam, um padrão idêntico a todas regiões do continente africano.

Quadro 18 – Classificação dos principais produtos de exportação Intra-COMESA (2008-2012)

Posição	Principais produtos de Exportação	USD
01	Cobre e Mineiros Concentrados	760.93
02	Chá Preto Fermentado	382.03
03	Cimento Portland	252.33
04	Mineiro de Cobalto	171.94
05	Sementes	160.32
06	Placas de Cerâmica e de Vidro	151.34
07	Café não Torrado	141.19
08	Óleo de Petróleo e minerais	138.30
09	Tabaco não processado	95.82
10	Artigos de Embalagem de Mercadorias	93.93

Fonte: Elaborado por autor com base em dados da COMSTAT Database, (2013).

O quadro 18 apresenta os principais produtos de exportação dentro do COMESA. Tal como ilustra, o cobre, chá e cimento Portland ocupam as primeiras três posições no *ranking* dos produtos de exportação ao nível do COMESA. Tal como noutras regiões, o COMESA apresenta o mesmo padrão caracterizado por produtos primários. E todos Estados membros participam no comércio Intra-COMESA com produtos similares, razão pela qual apresenta baixo nível de complementaridade. A falta de complementaridade reduz os níveis de integração regional, pois Estados membros buscam compensações extra-regionais seja com outros blocos económicos regionais criando situações de sobreposição seja com os parceiros de longo alcance.

Conforme ilustra o quadro 19, a União Europeia é o principal destino das exportações do COMESA, seguida pela China. Cerca de 84% das exportações da Líbia são absorvidas pela União Europeia. De igual modo, 40% das exportações de RDC, Madagáscar, Maurícias, Uganda, Zâmbia e Zimbabwe têm na União Europeia o principal destino e, 20% das exportações do COMESA são reservadas para os EUA. A Ásia corresponde 70% das exportações do COMESA, com particular destino para China e Índia (DIMORANN; MEVEL, 2008).

Quadro 19 – Principais Mercados de Exportação de COMESA (USD Million)

Classif.	Principais Mercados	2011	2012
01	União Europeia	31.143	33.977
02	China	13.845	14.305
03	COMESA	10.134	9.263
04	Suíça	5.550	6.471
05	África do Sul	5.727	6.030
06	EUA	3.697	5.833
07	Índia	2.889	3.836
08	Turquia	1.736	2.156

Fonte: Elaborado por autor com dados da COMSTAT Database, (2012).

Relativamente às importações, a União Europeia é, igualmente, o principal mercado de importação de produtos do COMESA, seguida pela China e África do Sul. Para além de ser maior exportadora da União Europeia, a Líbia mostra-se igualmente maior importadora da União Europeia, com cerca de 60%. As importações de Madagáscar e outros Estados membros registaram cerca de 42% junto da União Europeia dentro do período em análise. As exportações do COMESA são principalmente dominadas por produtos agrícolas não processados e minerais. Evidentemente, a agricultura é o principal sector da economia de muitos Estados membros do COMESA, contribuindo em larga escala para o PIB e divisas²³. Entretanto, as importações do COMESA junto da União Europeia e China, entre outros parceiros estratégicos, são bens manufacturados, acabados ou semi-acabados. Esta realidade deteriora os termos de troca e produz efeitos perversos no comportamento dos Estados em relação a agenda da integração em África.

²³ Journal of the Saudi Society of Agriculture Science (2011).

Quadro 20 – Principais Mercados de Importações de COMESA (USD Million)

Classif.	Principais Mercados	2011	2012
01	União Europeia	31.735	33.807
02	China	15.735	33.807
03	África do Sul	12.592	19.144
04	Índia	7.689	10.063
05	COMESA	8.294	7.734
06	EUA	9.313	7.734
07	Turquia	4.452	6.405
08	Arábia Saudita	5.342	5.979

Fonte: Elaborado por autor com dados da COMSTAT Database (2012).

Em suma, o COMESA é uma organização continental constituída por membros provenientes de todas regiões de África, com clara apetência de abranger membros trans-oceânicos, nomeadamente a Índia. Desde 2012, ocorrem negociações com o governo federal de Nova Deli, que avalia a possibilidade da sua participação na Área de Livre Comércio do COMESA como estratégia de se beneficiar directamente do abrandamento das tarifas alfandegárias em curso na organização. Com a possível participação da Índia, o COMESA passa da dimensão continental para extra-continental. Embora seja uma organização de cooperação e não necessariamente de integração regional, o COMESA estrutura-se dentro dos esquemas integracionistas, desencadeando etapas tradicionais de integração regional. Encontrando-se neste momento na fase de União Aduaneira. Em termos de relações comerciais intra-COMESA, os seus Estados membros são economicamente frágeis, sem grau de complementaridade entre eles, uma vez que todos têm a mesma base de produção (agricultura e mineração) como sectores-chave das suas economias. Por conseguinte, todos participam no comércio intra-COMESA e extra-COMESA com mesmos produtos de exportação – primários –, importando dos seus principais parceiros bens elaborados ou semi-elaborados, característica comum do continente africano.

4.4 INFLUÊNCIA DE ACTORES EXTERNOS NAS DINÂMICAS INTRA-REGIONAIS

Ao examinar as dinâmicas que ocorrem no interior da SADC-EAC-COMESA em termos de comportamento de Estados membros, estágio do aprofundamento da agenda da integração regional e grau de complementaridade comercial, foi possível perceber que as

exportações e importações dos três blocos económicos regionais são preferencialmente para os mercados da União Europeia e Asiáticos, em particular a China. Para além de serem principais mercados de exportações e importações do continente africano, a União Europeia e China são, ao mesmo tempo, as principais doadoras do continente, conforme notado por Dambissa Moyo (2014). Nessa qualidade de parceiros comerciais vis-à-vis principais doadoras de África, obviamente exercem influência nas dinâmicas intra-regionais. Tais influências podem significar avanço ou retrocesso das comunidades regionais. Face a este entendimento, a secção analisa a influência da União Europeia e da China nas dinâmicas intra-regionais.

Em plena descolonização de África, a “União Europeia” estabelecia relações de cooperação com suas “recém-antigas” colónias, como estratégia do velho continente em manter suas zonas de influência. A estratégia camuflou-se nas Convenções de Yaoundé I (1964-1969) e Yaoundé II (1971-1976). Estes convénios visavam regular as novas relações comerciais entre os países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP) e com a Comunidade Económica Europeia (CEE), baseadas no princípio de reciprocidade das concessões preferenciais entre UE e ACP. Entretanto, as convenções de Yaoundé sofreram alterações profundas com a adopção do novo figurino de relações – a convenção de Lomé. A presente convenção abandonou o princípio de reciprocidade das concessões preferenciais para o princípio de não reciprocidade, isto é, os países ACP não eram obrigados a conceder tratamento preferencial às importações provenientes da CEE. O princípio foi mantido nas sucessivas convenções de Lomé II (1980-1985), Lomé III (1985-1990) e Lomé IV (1990-2000) (SANTOS; CAETANO, 2014).

De Yaoundé (1975) à Lomé (2000) as relações UE-ACP foram tendencialmente marcadas por receios mútuos, pelo interesse dos ACP de encontrar ajuda na UE, pelo interesse da UE nas políticas e na economia dos ACP, pelo baixo perfil político das convenções e finalmente sua capacidade de adaptação às normas políticas internacionais (SANTOS; CAETANO, 2014). Ademais, o princípio de não reciprocidade nas importações dos ACP do velho continente era contra as regras da OMC, pois tal “tratamento preferencial” não era extensivo aos restantes países em desenvolvimento, facto que violava de forma flagrante a Cláusula da Nação-Mais Favorecida. Mais não só, na abordagem crítica de estudiosos africanos, o tratamento preferencial constituía uma discriminação positiva dos países africanos, pois a União Europeia estabelecia o princípio de Não-Reciprocidade nas suas relações comerciais com os países africanos, ou seja a União Europeia permitia que os países

africanos aplicassem tarifas nos produtos que achassem de importância económica para suas economias, no entanto os produtos africanos tinha 100% de liberalização no mercado da União Europeia. Entretanto, este princípio não era extensivo para todos os países dos ACP, apenas para africanos. Nestas circunstâncias, a preocupação é saber o que a União Europeia ganhava em troca, tendo em conta que em política internacional não há almoços grátis. A resposta é simples: poder e influência.

Dentre estas e outras razões, a União Europeia viu-se forçada a negociar novo acordo com os ACP. O acordo de Cotonou, assinado em 2000 para vigorar até 2020, introduziu significativas alterações em relação aos esquemas regulamentares anteriores, tendo trazido duas principais inovações: promoção de integração regional entre países signatários, e o fim das preferências comerciais não recíprocas reconhecidas pela UE juntos dos ACP. Em relação à integração regional, o entendimento dos estrategas da UE é de que as relações intra-regionais são potencialmente estimulantes para a liberalização comercial quando baseadas nas actuais regras da OMC. E, por fim, o regime de preferências comerciais foi reestruturado em duas fases: a primeira prolongou o princípio de não reciprocidade até 31 de Dezembro de 2007, e a segunda fase, de 2008 a 2020, de forma recíproca os ACP devem promover a abertura total dos mercados (FERREIRA; MALTA, 2006).

Na percepção da UE, abertura total dos mercados dos ACP vai ajudá-los erradicar a pobreza, favorecendo a sua integração regional e a sustentabilidade do processo de desenvolvimento socioeconómico, de modo a permitir a inserção progressiva dos ACP na economia internacional (COMISSÃO EUROPEIA, 2016). Entretanto, os críticos e antipáticos da União Europeia não percebem os Acordos de Parceria Económica da mesma forma. Segundo OXFAM (2006), a liberalização do comércio deteriora os termos de troca; isto é, aumenta as margens de lucros dos exportadores europeus e baixa lucro dos importadores ACP. Mas, mais do que a deterioração de termos de troca, a liberalização total do mercado ACP, implica que os pequenos agricultores e produtores mais pobres são forçados a concorrer directa e “injustamente” com os produtores eficientes e altamente subsidiados pela UE, comprometendo, sobremaneira, as oportunidades de desenvolvimento de muitos dos países mais pobres do mundo.

Eu venho de um pequeno vilarejo de pescadores em Gana. Membros da minha família sempre pescaram para a sua subsistência, mas a pesca se tornou impossível desde a chegada dos grandes barcos Europeus, que vieram e pescaram nossos mares até os secarem. O mesmo aconteceu com a produção avícola. As importações da UE, de asas de galinha congeladas, destruíram o mercado local. Esses APE são acordos

de comércio livre, e dessa forma eles trarão mais pobreza para a África (depoimento de um agricultor ganês) (OXFAM, 2006).

A par da OXFAM, estudos paralelos²⁴ sobre o impacto dos APE para os ACP, constata igualmente um conjunto de elementos negativos ou menos favoráveis para os ACP. Os APE suscitam problemas de capacidade a todos os níveis (de negociação, de coordenação, de produção, de gestão, etc.), até porque as questões relativas às capacidades de negociação foram levantadas pela OXFAM, alegando que os honorários dos negociadores dos ACP são pagos pela própria União Europeia, facto que condiciona a avaliação de custos e benefícios dos APE de forma independente e profissional. Para além das capacidades dos negociadores ACP, constata-se ainda que os APE são potencialmente prejudiciais para arrecadação de receitas aduaneiras que constituem para muitos países africanos uma parte importante para economia; e criam a fragmentação de blocos de integração regional (PERREIRA; MALTA, 2006).

A fragmentação dos blocos económicos regionais é mais nítida na região de África Oriental e Austral, onde os Estados membros da SADC foram forçosamente divididos em dois grupos no âmbito do acordo APE-SADC. O primeiro grupo, constituído por Botswana, Lesotho, Moçambique, Namíbia, África do Sul e ESwatini, assinou o acordo APE-SADC em 2016, depois de várias negociações desde 2004. Este grupo foi garantido o acesso total (100%) aos mercados da União Europeia, sem necessariamente que respondam com o mesmo nível de abertura de mercado. Nesta ordem a SACU removeu 86% dos direitos aduaneiros sobre as importações da União Europeia, e Moçambique apenas 76% (COMISSÃO DA UNIÃO EUROPEIA, 2016). O acordo prevê ainda que estes países podem, quando julgado conveniente, activar e aumentar os direitos de importação, caso as importações da UE se aumentem ao ponto de asfixiar a produção doméstica, aliás os APE contém uma cláusula que permite aos ACP proteger as suas indústrias nascentes, ou seja deixá-las crescer isoladas das forças do mercado. O acordo apresenta ainda a possibilidade da União Europeia eliminar subsídios às exportações agrícolas. O quadro, baixo, resume os compromissos APE-SADC

²⁴ O Relatório Final do Estudo do Impacto de um Acordo de Parceria Económica com ACP

Quadro 21 – Grau de Liberalização por Volume de Comércio

	Taxas Aduaneiras Removidas	Taxas Aduaneiras remanescentes
Abertura da União Europeia para APE-SADC, excepto África do Sul	100% Com excepção de armas e munições	Armas e munições
Abertura da União Europeia para África do Sul	98.7%	1.3%
Abertura da SACU para os produtos da União Europeia	86%	13.8%
Abertura de Moçambique para os produtos da União Europeia	76%	26%

Fonte: Comissão Europeia (2016).

Em linhas gerais, o acordo é bastante atrativo, mas com alguns empecilhos. Em primeiro lugar, é selectivo; dividiu a SADC por dois: SADC1 e SADC2. A SADC1 é constituída por Botswana, Lesotho, Moçambique, Namíbia, África do Sul e ESwatini. Com a excepção de Moçambique, todos estes países pertencem a SACU. Contudo, a SACU também está fragmentada em virtude da existência de um acordo entre a União Europeia e África do Sul, assinado em 2000 – o Acordo de Comércio, Desenvolvimento e Cooperação. Este acordo tem sido alvo de inquietações e suspeitas de asfixiar as divisas dos restantes membros da SACU, incluindo SADC, onde a África do Sul é membro. As negociações que a África do Sul desencadeia com a união europeia em relação a redução das tarifas, directa ou indirectamente, afectam aos outros Estados membros. Como se referiu anteriormente, a principal característica de uma união aduaneira é uma tarifa externa comum para importações. No entanto, nem todos os membros da SACU, nomeadamente a África do Sul, possam impor o mesmo direito aduaneiro para o caso das importações da União Europeia, criando até certo ponto o disfuncionamento da organização.

Assim, dentro do acordo APE-SADC1 existem três compromissos diferentes; primeiro, o acordo bilateral entre União Europeia a África do Sul; segundo, compromisso entre União Europeia e SACU; e, terceiro, União Europeia e Moçambique. Uma estratégia que o velho continente sempre aplicara em África, “dividir para reinar”. Mas, mais do que

isto, a preocupação é com membros da “SADC2”: República Democrática de Congo, Madagáscar, Malawi, Maurícias, Zâmbia e Zimbábwe, que estão ainda negociando APE com a União Europeia sob a bandeira do grupo Centro Africano. Certamente, este grupo de países, também pertencente à SADC, merecerá um outro tipo de tratamento, em função das suas capacidades de negociar APE com a União Europeia. Portanto, os interesses estratégicos da União Europeia estão fragmentando a SADC, um bloco económico regional ainda em processo da sua construção.

Outro empecilho visível ao “olho desarmado” é a dissonância entre os princípios do Cotonou, uns dos quais rege a questão de reciprocidade entre ACP e União Europeia. No entanto, existe uma liberalização assimétrica, onde a União Europeia abre em 100% o seu mercado para os membros da SADC1, e no entanto não exige reciprocidade neles. Isto parece benéfico, mas há que se questionar o custo-benefício, a longo prazo, decorrente desta aparente oferta. O acordo APE-SADC, pela primeira vez na história da União Europeia, assegura ao grupo a eliminação de subsídios às exportações agrícolas, porém não refere outros tipos de barreiras não tarifárias que a União Europeia desencadeia com os ACP, nomeadamente medidas sanitárias, técnicas, etc.

Ao nível da EAC, o Quênia é o único país da região que assinou e ratificou o acordo com a União Europeia em 2016. Estando em processo de negociação, o Ruanda e Burundi. A Tanzânia, membro da EAC e da SADC, abdicou das negociações com União Europeia, tendo manifestado oficialmente, em junho de 2016, com o argumento do cenário pós Brexit²⁵. Mas, na verdade a relutância do governo da Dar-Es-Salaam em relação a este acordo tem a ver com a forma como a União Europeia tem tratado os produtos primários do continente africano e dos condicionalismos políticos que estes acordos significam para os signatários.

²⁵ O termo “Brexit” é uma fusão de duas palavras inglesas, “Britain”, diminutivo nativo para Grã-Bretanha e “Exit”, que significa saída, pelo que o termo resume e expressa a saída do Reino Unido da União Europeia. A decisão sobre a saída do Reino Unido do bloco económico europeu foi feita a partir de um referendo popular, realizado em 23 de Junho de 2016. Com 51,9% dos votos, a maioria dos cidadãos britânicos optaram pelo Brexit, contra 48,1% que apoiavam a permanência do Estado na União Europeia. A maioria dos eleitores da Inglaterra e país de Gales votaram a favor da saída do Reino Unido, enquanto grande parte dos cidadãos da Escócia e Irlanda do Norte manifestaram por permanecer na UE. Refira-se que o Reino Unido é formado por quatro países constituintes: Inglaterra, Escócia, Irlanda do Norte e país de Gales. Para a saída do Reino Unido da União Europeia foi invocado o artigo 50 do Tratado de Lisboa, que prevê que qualquer Estado-membro da UE tem a liberdade para sair do bloco económico de modo voluntário e unilateral. Também fica determinado que o prazo máximo para as negociações de saída é de dois anos, caso não haja uma decisão unânime que prorogue este tempo. Com o Brexit, o Reino Unido entra para a história como o primeiro Estado-membro a sair da União Europeia. No entanto, futuramente, caso decida voltar a fazer parte da UE, o Reino Unido deverá formular um novo pedido de adesão ao Conselho Europeu. Após deliberação e voto unânime do Parlamento, o Estado pode voltar a ingressar o bloco económico (BREXIT..., 2016).

Depreende-se que os acordos de parceria económica que a União Europeia celebra, seja com Estados membros individualmente e ou com próprios blocos económicos regionais, afectam positiva e negativamente o rumo dos processos de integração regionais em construção em África. Os APE pressionam os blocos económicos regionais a liberalizar totalmente o comércio, com argumento de internacionalizar o mercado africano, porém as instituições da SADC-EAC-COMESA, com a excepção de África do Sul, não são preparadas para implementar os APE²⁶. As regiões de integração precisam de prosseguir seus objectivos dentro do seu próprio ritmo, e não de acordo com agendas impostas arbitrariamente pelos interesses calculistas dos parceiros internacionais.

Os APE articulam, por outro lado, uma forte influência política. A União Europeia exige dos países africanos a observância de princípios democráticos como condição para “sobrevivência” da parceria, aliás o artigo 2º do APE-SADC recorda que o acordo se baseia nos princípios de respeito pelos direitos humanos, estado de direito e democracia. Mas o acordo vai além do que apenas recordar esses princípios. Confirma que sob o acordo de Cotonou, existe “medidas apropriadas” que podem ser tomadas se uma das partes não cumpra as suas obrigações em relação a estes princípios fundamentais. Suspensão de benefícios comerciais é uma dessas medidas, mesmo que isso seja uma acção de último recurso (COMISSÃO EUROPEIA, 2016).

Um dos princípios que a União Europeia exige aos governos africanos beneficiários da ajuda é a boa governação, que implica companhas contra corrupção; contra enriquecimento pessoal de governantes; transparência na gestão da coisa pública, ou seja as pessoas têm o direito de saber: como são tomadas as decisões que lhes afectam e porquê são tomadas? Em que circunstâncias são tomadas? Como são administrados os recursos públicos? Por quem e porquê? Assim, a transparência é uma garantia de boa governação. A União Europeia exige ainda prestação de contas na gestão de fundos do Estado, sobretudo dos recursos do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) (PERREIRA, 2005). Essas exigências carregam princípios neoliberais embutidos, visando privatizações, diminuição da intervenção do Estado, facilitação de investimentos, principalmente desnacionalização de recursos naturais²⁷.

Estas exigências incomodam os governos africanos. Por isso rotulam estes princípios de ingerência nos assuntos internos e ameaça à soberania. Na verdade, os governos africanos continuam ligados com apoios da União Europeia porque não encontram outro mecanismo seguro de financiamentos, mas queixam-se de imposições quando são exigidos a observar

²⁶ Primeira Secretária para área de comércio no Botswana, Keatletse, 2019.

²⁷ Comentários do Prof. André Reis da Silva durante a supervisão da tese.

princípios universalmente aceites, sobretudo aquelas imposições em que a União Europeia exige assento da oposição nos parlamentos e uma sociedade civil vibrante. Mas, mais do que isso, sistematicamente os governos africanos queixam-se de que os investimentos da União Europeia voltam de novo para Europa, porque quando um certo país africano é financiado, a primeira condição é admitir uma consultoria externa, cujo consultor tem ligações com a proveniência dos investimentos. Uma boa parte desses investimentos volta para Europa através de mecanismos burocráticos²⁸.

A par da União Europeia, a China é também um actor externo de âmbito global que exerce influência sobre os blocos económicos regionais. As relações entre África e China datam desde a década de 1960. Mas elas foram revitalizadas nos anos 2000 com a emergência da China “reivindicando a partilha” do poder global. A criação do Fórum de Cooperação Sino-África (FOCAC), em 2000, marca o início do processo de revitalização e refortalecimento da relação entre a China e o continente africano²⁹. Este Fórum constituiu a plataforma para o desenvolvimento de uma aliança estratégica Sul-Sul fundamentada na igualdade política, confiança recíproca, cooperação económica e intercâmbio cultural, fundados no princípio de ganhos mútuos, tornando assim a cooperação China-África cada vez mais relevante para muitos países africanos. Assim, a China passou a ser um parceiro estratégico para a reconstrução de um continente empobrecido pelas incursões imperialistas, esmagado pelo peso da dívida externa e devastado pelas guerras civis. Em 2009, a China tornou-se o principal investidor no continente africano, ultrapassando os EUA e a União Europeia, principais credores de África. No primeiro semestre de 2016, a China figurou-se no topo dos principais investidores em Moçambique com US\$154 milhões, quase 60% do total do investimento directo estrangeiro (BILA, 2017).

Contudo, este engajamento da China em África suscita intensos debates nos círculos académicos, sociedade civil, entre outros actores vivos da sociedade, produzindo, assim, duas correntes de pensamento. Na visão de críticos de lentes ocidentais, a presença chinesa em África representa um risco para a construção e consolidação do processo da democracia dos Estados africanos. Esta visão funda-se na ideia de que a China coopera com regimes ditatoriais, autocratas e corruptos como os do Sudão, Zimbabwe e Angola, respectivamente. Os críticos desta visão olham ainda a cooperação Sino-Africana como uma reprodução das antigas relações verticais Norte-Sul, que se baseiam na articulação entre recursos naturais e

²⁸ Tomás Salomão, (2020) em entrevista na STV.

²⁹ IV Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP e PUC/SP) de 05 a 08 de Novembro de 2013

bens acabados (CHICHAVA, 2010). De facto, a China exporta produtos manufacturados e importa matéria-prima; África exporta matéria-prima e importa produtos manufacturados – uma verdadeira reprodução de antigas relações Norte-Sul.

Grande parte do cepticismo ocidental em relação à presença chinesa resulta do receio de perder a tradicional influência que exercia sobre o continente africano. De acordo com Brautigam (2009), a opinião ocidental em relação à China envolve outras ideias preconcebidas tais como:

- a) a China só se interessa por petróleo e outros recursos naturais africanos;
- b) a China baseia-se muito em subsídios injustos, tais como empréstimos subsidiados ou créditos à exportação;
- c) as empresas chinesas negligenciam ou ignoram os valores ambientais e sociais; e,
- d) os empréstimos chineses aos países africanos aumentam a insustentabilidade da dívida.

Contrariamente ao pessimismo ocidental, grande parcela das elites políticas africanas no poder vê a China como um parceiro fiável e, principalmente, menos interventivo nas discussões atinentes à resolução de seus problemas internos. De facto, uma das condições básicas definidas pela China para o estabelecimento de quaisquer tipos de relações políticas e económicas com África, é a defesa do princípio de “Não Ingerência nos Assuntos Domésticos” (HUMAN RIGHTS WATCH, 2006). Por isso, a presença chinesa em África é vista como uma alternativa para a diversificação de parcerias de cooperação. Entre 2000 e 2006, as trocas comerciais desta cooperação multiplicaram-se por dez; o *stock* do investimento directo chinês em África passou de 49 milhões de dólares americanos em 2000 para 2,6 biliões de dólares em 2006, tendo a China, se transformado no terceiro parceiro económico da África, depois da União Europeia e dos Estados Unidos (BESADA *et al.*, 2008).

Segundo, o *Policy Paper* publicado pelo Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais (CEEI) existem três razões que fundamentam a presença chinesa em África, a saber: em primeiro lugar, destacam-se razões geopolíticas e geoestratégicas como responsáveis pela aproximação da China ao continente africano. A China é um país que se sente ameaçado pelo ocidente e seus aliados e, portanto, busca aliados estratégicos fora do seu entorno geoestratégico. A China procura reduzir a sua vulnerabilidade em relação ao engajamento americano no extremo oriente e no sudoeste asiático bem como a necessidade de contornar o poder da Índia na região do Oceano Índico (CEEI, 2017). Evidentemente, a Índia

é um dos principais parceiros do COMESA, facto que colide com interesses chineses na região.

Em segundo lugar, salientam-se razões políticas. O interesse por detrás do engajamento chinês é a necessidade de aumentar sua influência política de modo a garantir apoio dos países africanos nas suas pretensões nos principais *fora* internacionais, principalmente nas Nações Unidas. Não se pode esquecer que o regime político chinês é alvo de críticas da maioria dos países ocidentais, que vêm pressionando Pequim para uma abertura democrática. O apoio político dos países africanos é importante quando se deve decidir sobre assuntos de interesse da China. Um dos assuntos de maior interesse da China é a *One China Policy*, que promove o isolamento internacional de Taiwan e nega a independência daquele território considerado chinês.

Em terceiro lugar, sobressaiem razões económicas. Sendo a China uma economia em ascensão e com limitações em matérias-primas estratégicas, ela precisa garantir o acesso, o controlo e a comercialização dos recursos que necessita. A esse respeito, a melhor forma de controlar toda essa cadeia é a presença física nos territórios onde esses recursos abundam. A perda de acesso e controlo desses recursos pode significar um preço bastante alto, que a China não gostaria de pagar. A África representa uma “retaguarda segura” para a eventualidade de um conflito comercial entre o ocidente e a China. Ao mesmo tempo, a China precisa do mercado africano para a sua produção manufactureira. O interesse chinês inclui também oportunidades de emprego para os trabalhadores chineses e contratos de serviços para empresas chinesas em projectos de infra-estruturas que a China financia – outra forma de condicionalismo –, financia a obra e o receptor do financiamento não tem outra escolha senão seleccionar empreiteiros chineses e empresas chinesas para execução dos financiamentos chineses, ou seja o dinheiro financiado volta para China.

Apesar desses interesses característicos do poder internacional, os ganhos decorrentes da cooperação chinesa no continente africano são visíveis, sobretudo no sector de infra-estruturas. O Parlamento Pan-Africano em Adis Ababa foi financiado e constituído pela China; em todos Estados membros do COMESA, SADC e EAC, decorrem construção de infra-estruturas de grande engenharia. Em Moçambique, por exemplo, estimava-se que um terço das estradas moçambicanas, estavam sendo (re)construídas por empresas chinesas (EMMY; BOOST, 2008). A China financia e participa na reabilitação ou construção dos sistemas de abastecimento de água; financiou e participou, igualmente, na construção do Estádio Nacional do Zimpeto avaliado em 57 milhões de dólares; reabilitou e modernizou o principal aeroporto

de Moçambique, avaliado em 70 milhões de dólares; construiu o novo edifício do parlamento moçambicano; o Centro de Conferências Joaquim Chissano, o Ministério dos Negócios Estrangeiros e a Ponte Maputo-Katembe, a maior de África Austral³⁰.

Embora os financiamentos chineses também tenham contrapartidas do ponto de vista de condicionalismos, não têm custos políticos, porque a China não interfere nos assuntos domésticos, coopera com todos independentemente do tipo de regime desse Estado. Portanto, nesta perspectiva, a influência chinesa nos blocos económicos regionais não é considerada nociva, porque alicerça no respeito pela soberania dos Estados africanos, não ingerência e ganhos mútuos dentro da perspectiva da cooperação sul-sul.

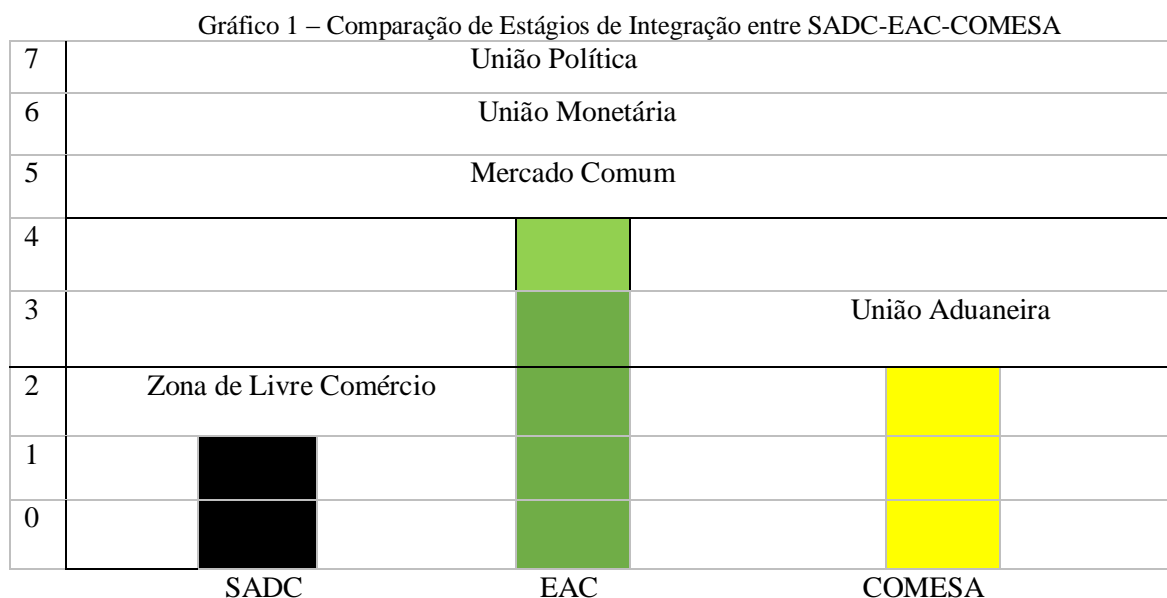
Em suma, o capítulo analisou as dinâmicas que ocorrem no interior de cada região de integração em termos de comportamento dos Estados membros, estágio de integração, relações comerciais intra-regionais e influência de actores extra-regionais de âmbito global. Ao nível da SADC constatou-se que o comportamento dos Estados membros foi influenciado pela estrutura montada pelo sistema do regime de *Apartheid* na região. O *Apartheid* produziu padrões de comportamento violento com a Linha da Frente na ofensiva e bloqueio do avanço do *Apartheid* e SADCC no esforço de reduzir a dependência económica dos Estados da região em relação a África do Sul. Com a transformação da SADCC em SADC e fim do *Apartheid* na África do Sul, o comportamento dos Estados membros mudou substancialmente da dimensão confrontação militar para competição comercial pelos mercados de *Commodities* internacionais. Em relação a EAC, notou-se que os Estados membros tiveram posicionamentos estratégicos em que impediam ascensão de uma eventual potência regional. As pretensões quenianas de controlar a região foram sistematicamente bloqueadas, com o poder político tanzaniano reforçado com a sua unificação com Zanzibar e a Uganda servindo de pêndulo para equilibrar as ofensivas ideológicas entre Quênia e Tanzânia. Ao nível do COMESA, verificou-se um comportamento de *free-rider*, onde os seus membros cooperam para se beneficiar de direitos aduaneiros sem criar compromisso institucional. Em termos de números de actores, notou-se um desequilíbrio entre as três regiões. A SADC tem 15 Estados membros, o COMESA 19 e EAC apenas 6. Com a excepção de Moçambique todos os membros das três regiões pertencem a mais de um esquema de integração.

Em termos de relações comerciais intra-regionais constatou-se que ao nível da SADC apenas a África do Sul e Angola participam activamente no comércio intra-SADC. A participação dos outros membros é insignificante. Com a excepção de África do Sul, todos

³⁰ Departamento Económico e Comercial da Embaixada da China em Maputo (2008).

Estados membros participam tanto no comércio intra-SADC como no comércio internacional com produtos similares (*commodities*) razão pela qual todos competem pelo acesso ao mercado externo. Notou-se ainda a deterioração de termos de troca em que os Estados membros da SADC exportam produtos primários cujos preços são determinados pelo mercado internacional de *Commodities* e importam produtos elaborados e de alta tecnologia com preços altamente subfacturados. Este cenário verifica-se também na EAC e no COMESA.

Do ponto de vista do estágio de integração ao nível das três regiões de integração, o gráfico abaixo indica a posição de cada comunidade económica regional. Conforme ilustra o gráfico, a EAC é o esquema de integração mais avançado encontrando-se na fase do mercado comum que permite a circulação de capital e trabalho, harmonização de políticas fiscais e monetárias, integrando portanto a área de livre comércio e união aduaneira. Este cenário conduz-nos à hipótese segundo a qual, quanto menor for o número de membros maior é o aprofundamento institucional. A SADC continua estagnada na área de livre comércio desde que entrou em vigor em 2008, sem mostrar sinais de progressão. Apesar da dispersão geográfica dos seus membros, o COMESA deu um passo qualitativo ao sair da área do comércio preferencial para união aduaneira.



Fonte: Elaboração do autor com dados da SADC; EAC; COMESA (2008-2018).

O capítulo constatou ainda que a União Europeia, a China e EUA são mercados de exportação e importação de produtos primários africanos e ao mesmo tempo são os principais parceiros de cooperação de África. Neste contexto, a sua influência é notável nos processos de integração regional no continente. A União Europeia exerce sua influência através de Acordos

de Parceria Económica com as comunidades económicas regionais numa base de negociação multilateral e bilateral, mas selectiva, facto que fragmenta ou cria divisão no seio das organizações de integração. Estas fragmentações decorrentes das negociações de APE interferem no ritmo normal de processo de integração da SADC-EAC-COMESA. Desde os anos 1960 a dependência do regionalismo africano face aos doadores internacionais foi sempre marcante.

Quadro 22 - Quadro Lógico das Dinâmicas Intra-Regionais

	Padrão de Comportamento dos Estados Membros	Relações Comerciais Intra-Regionais	Estágio de Integração	Influência de Actores Extra-regionais
SADC	Da confrontação militar para competição comercial	Produtos primários e semi-elaborados	Área de Livre Comércio	União Europeia, China e EUA
COMESA	Comportamento Free-rider	Produtos primários e semi-elaborados	União Aduaneira	União Europeia, China e EUA
EAC	Da confrontação ideológica para autonomia regional	Produtos primários e semi-elaborados	Mercado Comum	União Europeia, China e EUA

Fonte: Elaboração do autor com base em dados da SADC; EAC; COMESA (2008-2018).

5 DESAFIOS DA COOPERAÇÃO INTRA-REGIONAL E PERSPECTIVAS DA INTEGRAÇÃO TRIPARTIDA ENTRE SADC-EAC-COMESA

Analisadas as dinâmicas que ocorrem no interior de cada bloco económico regional do ponto de vista de actores regionais, trocas comerciais e estágio de integração regional, notou-se que, com a excepção de Moçambique, todos os Estados membros das três CERs pertencem a mais de um esquema de integração. Relativamente às trocas comerciais intra-regionais, constatou-se que poucos Estados membros participam activamente no comércio intra-regional, em virtude de desníveis de desenvolvimento económico, industrial e similaridade de produtos com que participam no mercado intra-regional. Notou-se, igualmente, desníveis de aprofundamento regional entre as três CERs, nas quais a SADC encontra-se ainda estagnada na área de livre comércio desde que entrou em vigor em 2008 sem, no entanto, sinais de avanço para alcançar outras etapas preconizadas pelo RISDP. O COMESA, a maior CER do continente africano, entrou na união aduaneira em 2009, e a EAC, a mais pequena CER do ponto de vista geográfico e populacional, mas a mais avançada em termos de integração regional encontra-se no mercado comum. As três CERs estão em níveis diferentes, uma avançada que a outra, todavia elas enfrentam mesmos desafios.

A partir da compreensão dessas dinâmicas, o quinto capítulo e último da tese tem como objectivo identificar os desafios da cooperação intra-regional e as perspectivas da integração tripartida e suas implicações para SADC. O capítulo tem como suporte teórico a perspectiva neo-liberal que “olha” a integração tripartida como manifestação da expansão do capitalismo global à busca de novos espaços para o mercado. Os neo-liberais têm um entendimento de que a integração regional fornece uma ampla plataforma para enfrentar os desafios impostos por mercados globais e economias de escalas. Corroborando, Paul Krugman e Obstfeld (2006) destaca a importância das economias de escala para a especialização da produção e o desenvolvimento do comércio, justificando o comércio internacional mesmo entre países com estruturas produtivas semelhantes. Na óptica do autor, nem sempre é a vantagem comparativa que impulsiona o comércio, em muitas vezes, são os retornos crescentes ou as economias de escala. As economias de escala estimulam os países a se especializar e fazer comércio, mesmo na ausência de diferenças entre eles em termos de recursos ou tecnologias [...] (KRUGMAN; OBSTFELD, 2006, p.150).

Ocorre um ganho de escala quando um aumento dos insumos utilizados na produção proporciona um aumento maior da produção. Nesta perspectiva, a criação de uma área de

livre comércio tripartida constitui um ganho para as economias de escalas onde operarão oligopólios. Entretanto, existe um entendimento segundo o qual a criação de uma economia de escala na área de livre comércio tripartida, poderá sufocar os pequenos mercados de Estados membros que ainda não fizeram o *take-off*, e os países mais industrializados que possuem indústrias similares poderão aumentar a competição pelos mercados dos países de baixa renda (SAIIA, 2008). Nestes termos, a economia de escala não é, *per se*, um ganho, mas sim depende da capacidade de mobilização de recursos e o volume desses recursos proporcionará os ganhos da economia de escala, ou seja a economia de escala produz perdedores e ganhadores. Geralmente, os ganhadores são aqueles actores que apresentam capacidade financeira, económica e tecnológica, e os perdedores apresentam problemas económicos estruturais. Deste modo, a área de livre comércio tripartida não produzirá ganhos absolutos – bandeira dos neo-liberais –, mas sim ganhos relativos determinados pelas capacidades de cada Estado membro.

O capítulo está estruturado em três secções. A primeira identifica os desafios que as três CERs enfrentam no interior das suas respectivas comunidades económicas regionais; a segunda secção apresenta as perspectivas da integração tripartida entre SADC-EAC-COMESA; e a última, avalia as principais implicações da integração tripartida para SADC. A escolha da SADC prende-se com o facto de ser a CER menos evoluída quando comparada com o COMESA e EAC, do ponto de vista do aprofundamento regional.

5.1 DESAFIOS DA COOPERAÇÃO INTRA-REGIONAL

Apesar das notáveis diferenciações entre SADC-COMESA-EAC em termos de níveis do aprofundamento da agenda da integração regional e indicadores macroeconómicos (PIB, população e a dimensão geográfica) existem desafios que são comuns entre três CERs. Dentre tantos, salientam-se:

- a) multiplicação de esquemas de integração e participação de Estados membros em mais de uma organização de integração;
- b) problemas do cumprimento da agenda da integração regional;
- c) falta de complementaridades de trocas comerciais entre países intra-regionais; e,
- d) desafios relacionados com a prevalência da soberania nacional sobre processos de integração regional.

Estes desafios foram constatados durante a análise das dinâmicas que ocorrem em cada CER. Portanto, a secção procura detalhadamente analisar até que ponto esses desafios constituem entrave, ou não, para o projecto de integração tripartida em processo de ratificação pelos Estados membros.

5.1.1 Problemas da Multiplicação e Sobreposição de Esquemas de Integração

Ao analisar as dinâmicas intra-regionais, constatou-se a existência de organizações de Estados no interior das CERs em análise, bem como a proliferação de associações de Estados para além das reconhecidas pela União Africana. Constatou-se, igualmente, a participação de Estados membros em mais de um esquema de integração, para além da multiplicação de acordos bilaterais estratégicos entre países das mesmas CERs, em detrimento do multilateralismo regional. Na visão da Martin (1992), o multilateralismo é o mecanismo ideal para incentivar a cooperação e minimizar o efeito da anarquia no sistema internacional e regional. Todavia, o cenário prevalecente na SADC-COMESA-EAC fragiliza os regimes multilaterais. O quadro abaixo apresenta o panorama. Do lado esquerdo estão representadas as CERs reconhecidas pela União Africana como pilares para a construção de uma comunidade económica continental. E do lado direito do quadro estão representados outros esquemas de integração que concorrem mesmo espaço geopolítico com as CERs reconhecidas.

O quadro 23 descreve o panorama do processo de integração em curso na África Meridional e Oriental. O quadro apresenta 15 agrupamentos de Estados em todo o continente africano, entretanto apenas 9 são reconhecidos pela União Africana, nomeadamente AMU, COMESA, ECOWAS, ECCAS, SADC, EAC, IGAD, CEN-SAD (LUNOGELO; MBILINYI, 2009). Conforme ilustra o quadro, disputam mesmo espaço outras organizações de cunho integracionista, tais como CEPGL, MRU, UEMOA, IOC, CEMAC, CMA e SACU defendendo interesses específicos e concorrentes. Para autores como Afesorgbor e Bergeijk (2011), Mapuva (2014) e Mengistu (2015) e Tay (2019) a existência paralela de agrupamentos de Estados dificulta o aprofundamento das CERs formalmente reconhecidas pela UA rumo à criação da comunidade económica continental prevista no Tratado de Abuja.

Quadro 23 – Participação de 26 Estados membros da Integração Tripartida em vários Esquemas de Integração

Estados Membros	CERs reconhecidas pela UA									Outros Blocos						
	COMESA	SADC	EAC	AMU	ECCAS	ECOWAS	IGAD	AMU	CEN -SAD	SACU	CEPGL	MRU	UEMOA	IOC	CEMAC	Total
Angola	x	x			x											3
Áfri. Sul		x								X						2
Botswana		x								X						2
Burundi	x		x		x						x					4
Comores	x													x		2
Djibouti	x						x		x							3
Egipto	x															
Eritreia	x						x		x							3
Etiópia	x							x	x							3
ESwatiní	x	x								X						3
Lesotho		x								X						2
Líbia	x						x	x								3
Madag.	x	x												x		3
Malawi	x	x														2
Maurícias	x	x												x		3
Moçambi.		x														1
Namíbia		x							x							3
Quênia	x		x				x									3
R.DCongo	x	x			x						x					4
Ruanda	x		x		x						x					4
Seychelles	x	x												x		3
Sudão Sul	x		x				x									3
Tanzânia		x	x													2
Uganda	x		x			x										3
Zâmbia	x	x														2
Zimbabwe	x	x														2
26																

Fonte: Elaboração do autor com base de dados da SADC-EAC-COMESA (2008-2018).

Os outros agrupamentos regionais são, igualmente, formados pelos Estados que pertencem às organizações de integração formalmente reconhecidas pela UA. Esses organismos “informais” visam defender interesses específicos e estratégicos, e as vezes têm apoios das “grandes potências”. Por exemplo, a Comissão para Oceano Índico (IOC) foi criada 1982, em Maurícias, e institucionalizada em 1984, pelo Acordo de Victória, em Seychelles. A IOC é composta por quatro nações africanas e “uma europeia”, nomeadamente Comores, Seychelles, Madagáscar, Maurícias e Ilhas das Reuniões (uma região reivindicada pela França como sua região ultramarina). Sendo uma organização que agrupa apenas Estados insulares, o IOC geralmente tem defendido a causa dos pequenos Estados insulares em fóruns

regionais e internacionais, sobretudo em assuntos de comércio, turismo, gestão e conservação marinha e das pescas (IOC, 2005). A IOC apresenta uma estrutura simples, composta pela Cimeira de Chefes de Estados e um secretariado-geral, maioritariamente financiada pela França, que reivindica a legitimidade de partilha da gestão do oceano Índico, assumindo-se vizinha de África a partir das Ilhas de Reuniões.

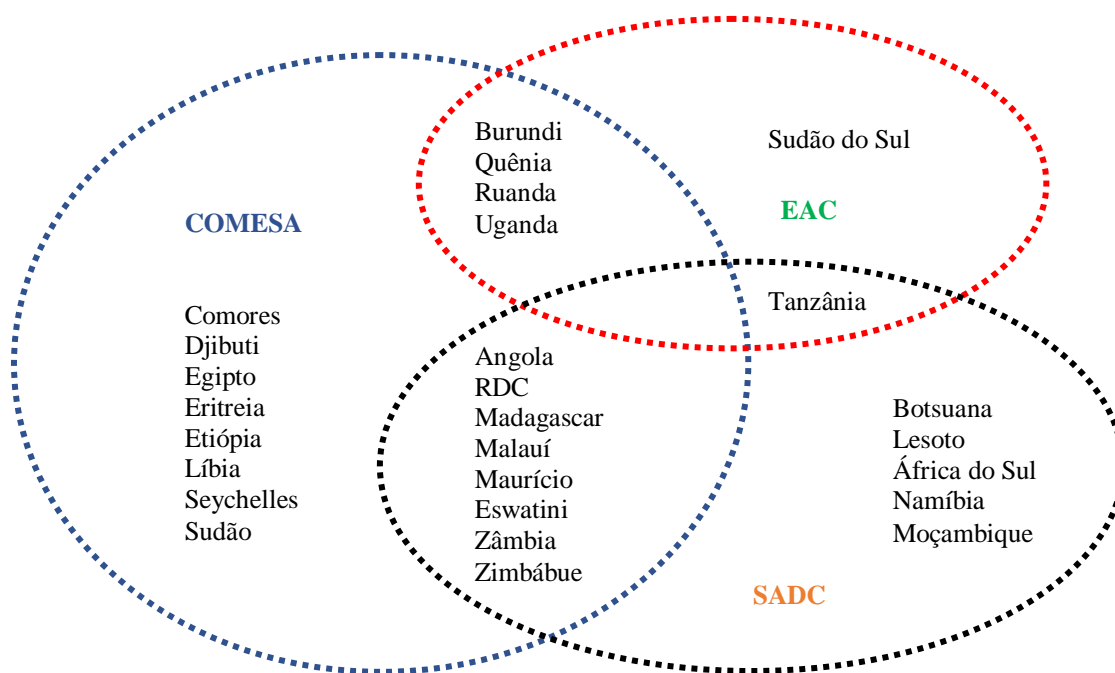
Esses esquemas paralelos, no entanto, pressionam os Estados em termos logísticos e o tempo despendido em cimeiras de Chefe de Estados, mas não só, também cria rivalidades. Por exemplo, as pretensões da França em relação à gestão do Oceano Índico põe em causa os interesses estratégicos de Moçambique. Moçambique é banhado pelo Oceano Índico com uma costa de cerca de 2.770 km de comprimento e uma plataforma continental de aproximadamente 104 km² estendendo-se até uma profundidade de 200m (Gestão Costeira Integrada, 2007).

A segunda situação que o quadro apresenta é a participação de Estados membros em mais de uma CER, incluindo a participação nos agrupamentos informais que emergem em paralelo com as CERs oficiais. Por exemplo, Ruanda é membro do COMESA, EAC, ECCAS e CEPGL; Seychelles é membro da SADC, COMESA e IOC. Dessas organizações de integração, CEPGL e IOC não têm o reconhecimento formal como CERs tal como está consagrado no Tratado de Abuja, entretanto são agrupamentos regionais que integram Estados soberanos mobilizando recursos humanos e financeiros para o seu funcionamento, defendendo interesses e objectivos específicos, em muitas vezes concorrentes com os das CERs oficiais. Com a excepção de Moçambique, todos os 26 Estados das três CERs participam em mais de um esquema de integração, tanto reconhecido como não. O caso da República Democrática do Congo é mais crítico. Este país pertence a 4 organizações de integração das quais 3 formais e 1 informal.

A participação da RDC em 4 organizações, não significa, necessariamente, o cumprimento das suas obrigações financeiras na qualidade de membro. Em 2007, a RDC foi suspensa nas actividades da SADC pela cúpula de chefes de Estados e do Governo por não honrar com compromissos financeiros (CHIUNDIRA, 2016). A participação de Estados membros em diferentes CERs não só perturba o rumo dos programas regionais tornando-os contraditórios e inconsistentes, mas também tem custos financeiros e administrativos (JAYAPREGASHAM, 2016). No mesmo diapasão, Duma (2017) acrescenta que quando os Estados membros pertencem às diferentes CERs, eles são confrontados com diferentes protocolos o que torna os processos de ratificação, domesticação e implementação ineficazes.

A figura abaixo visualiza a sobreposição de esquemas de integração e participação de Estados membros em mais de uma CER.

Figura 2 – Sobreposição de Comunidades Económicas Regionais



Fonte: Elaboração do autor com base em UNECA (2016).

A figura reflecte a sobreposição das CERs, bem como a pertença dos seus membros em mais de um esquema de integração. Como se nota, a maior parte dos Estados membros da SADC pertence também à COMESA. Os restantes membros da SADC que não pertencem à COMESA, nomeadamente Botswana, Lesoto, África do Sul, Namíbia, são membros da SACU, restando apenas Moçambique, o único membro da SADC que não faz parte das outras organizações. Segundo Mapuva (2014), a pertença de um Estado membro a vários agrupamentos gera confusão e desconforto. Por exemplo, a Zâmbia é membro da SADC e COMESA. Nesta dualidade, sob Protocolo da SADC acordou remover todas barreiras tarifárias em relação a todos os membros da organização e na qualidade de membro do COMESA acordou aplicação de uma tarifa externa comum com todos Estados do COMESA. Entretanto, a África do Sul, não é membro do COMESA; assim sucede que a Zâmbia trata a África de Sul de maneiras diferentes, isto é, redução de tarifas para África do Sul sob condições da SADC, mas ao mesmo tempo manter tarifas para África do Sul sob cláusulas da união aduaneira do COMESA.

De acordo com a UNECA (2004) a participação de Estados membros em duas ou mais comunidades de integração maximiza os benefícios, permitindo ganhos em cada grupo regional e ao mesmo tempo distribuindo riscos de perdas. A participação da República Democrática do Congo em 4 organizações de integração é uma estratégia de diversificar as parcerias no âmbito político e económico. Como membro da SADC, a RDC procura garantir a sua segurança dentro da ECCAS. A queda do Mobutu e a consequente subida do Kabila à presidência do país foi protagonizada pela aliança regional (EAC e ECCAS), entretanto a mesma aliança voltou a invadir o território da RDC acusando Kabila de ditador regional. Este incidente levou Kabila a requisitar a intervenção da SADC na qualidade de membro (MATUSSE, 2009). A intervenção da SADC em defesa dos interesses da RDC é uma sinalização clara dos benefícios que a RDC tem por participar em várias CERs. Contudo, a intervenção da SADC como bloco regional no território geopoliticamente delimitado pela ECCAS é também uma clara sinalização de correlação de forças entre ECCAS e SADC, o que pode resultar em conflitos inter-blocos “substituindo” o padrão convencionalmente reconhecido pelo Berry Buzan (1986) de conflitos inter-estatais. A emergência do padrão de conflitos inter-blocos desvia agenda económica das CERs, o principal propósito da sua criação.

O quadro 23 mostra ainda a existência de organizações de integração no interior de outras. Ao nível da SADC existem duas organizações no seu interior, nomeadamente IOC e SACU, defendendo interesses particulares e concorrentes. A IOC representa Estados insulares da SADC, tais como Comores, Maurícias, Madagáscar e Seychelles, e a SACU a mais antiga união aduaneira do mundo representa os interesses “prolongados do sistema do *Apartheid*” integrando a África do Sul mais os BNLS. A coexistência da SADC e SACU do ponto de vista geográfico e de objectivos concorrentes não só inviabiliza a agenda da SADC, mas também degenera-se em conflitos de interesses. Tecnicamente, um país não pode se aplicar em duas pautas aduaneiras, ou seja um país não pode ser membro de mais de uma união aduaneira (OMC, 1995). Assim que todos os Estados da SACU são membros da SADC e tendo em conta que nenhum país pode ser membro de duas uniões aduaneiras, na eventual possibilidade de a SADC alcançar a união aduaneira, será que a SACU terá que desaparecer a favor da SADC?

Nestes termos, fica evidente que tanto os membros da SACU como da IOC perseguem interesses próprios e pouco fazem para aprofundar agenda da integração da SADC, por falta de visualização de ganhos. Os membros mais pobres da SACU têm compensações no âmbito

da distribuição das receitas da união aduaneira e não se sabe se uma vez a SADC tornar se uma união aduaneira poderá usar mesmo princípio de geometria variável ou não. Logo, em benefício da dúvida, ou de falta de informação sobre reais interesses do regime ou dos outros membros, a SACU mostra-se cautelosa no seu engajamento com a SADC. Por sua vez, a IOC está mais preocupada com agenda insular do que continental.

Uma possível fusão entre SADC e SACU em uma nova entidade regional diferente das duas seria uma solução viável para flexibilizar o processo de integração na África Austral. Contudo, as narrativas detrás da formação das duas organizações dificultam iniciativas do género. A construção ideológica das duas organizações ainda gera estereótipos e desconfortos políticos. A SACU é produto do *Apartheid* e a SADC resultou das epopeias do Pan-africanismo, em outras palavras a coexistência da SADC e SACU no mesmo espaço é uma clara “continuidade da Guerra Fria”. Este distanciamento ideológico constitui o principal entrave para o cometimento dos Estados membros no cumprimento da agenda da SADC. Em virtude dessas diferenças ideológicas, a SACU não é reconhecida pela UA como CER, apesar de ser a mais antiga união aduaneira do mundo.

De acordo com a explicação do Taye (2019), a multiplicação de esquemas de integração no interior das CERs reconhecidas pela UA encontra sua “almofada” no princípio de geometria variável, importado da velha experiência da integração europeia para o continente africano. O princípio permite Estados membros adoptar diferentes flexibilidades e velocidades, que reflectem seus interesses dentro da integração. A EAC implementou o princípio de geometria variável quando não havia consenso sobre a criação do Mercado Comum. A Tanzânia optou por não participar no mercado Comum enquanto outros membros da EAC avançaram na implementação do Acordo. Ao nível da SACU, tal como se referiu anteriormente, este princípio permite uma distribuição equitativa das receitas provenientes da união aduaneira, isto é, os países menos desenvolvidos têm maior porção das receitas aduaneiras.

A aplicação do princípio de geometria variável ao nível das CERs também promove os interesses particulares de Estados que apresentam certas peculiaridades, ou aqueles insatisfeitos dentro das organizações formais. Por exemplo, ao nível da SADC existem três grupos de Estado, que apesar de serem todos membros da SADC, têm inspirações e interesses diferentes. Estados do *Interland*, nomeadamente Zimbabwe, Malawi, Zâmbia. Estes Estados não têm acesso ao mar, por isso apresentam interesses específicos e às vezes sentimento de exclusão na gestão de recursos hídricos e nos benefícios de mecanismos globais de apoio aos

Estados costeiros. Esta constatação foi levantada na Cimeira Internacional sobre o Mar sob lema “Crescendo Azul”, realizado em Maputo, em 2018. O segundo é dos Estados insulares acima mencionados, e o terceiro grupo é dos Estados costeiros, Moçambique, África do Sul, Namíbia e Angola.

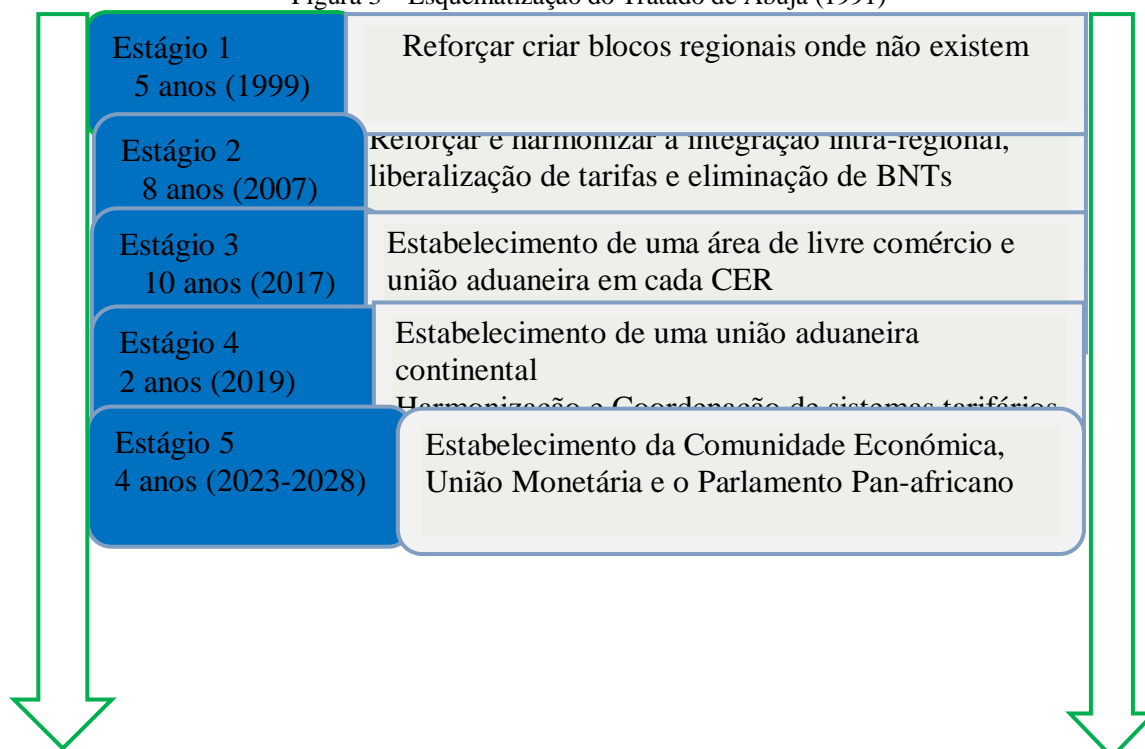
Em suma, este princípio permite salvaguardar a soberania dos Estados membros em assuntos que possam ameaçar seus interesses nacionais. Entretanto a constelação de interesses específicos e estratégicos é contra o espírito da construção de uma comunidade regional e ao mesmo tempo fragiliza os mecanismos institucionais de regulação de diferentes comportamentos que os Estados membros adoptam no âmbito das suas relações. Neste sentido, a ordem anárquica assume o protagonismo no interior das CERs. Os Estados membros apresentam maior autonomia e poder em relação aos regimes de integração.

5.1.2 Dificuldades no cumprimento da agenda regional

O Plano de Acção de Lagos de 1980 e o Tratado de Abuja de 1991 assumiram as CERs como pilares para a construção da comunidade económica continental dentro da perspectiva Gradualista. O Tratado de Abuja estipulou um prazo de 34 anos, entre 1994 a 2028 para a materialização deste desiderato, depois de cumprir um conjunto de estágios: o primeiro preconiza o reforço das CERs ou sua criação onde ainda não existisse no período de 5 anos entre 1994 a 1999. Em resposta ao Tratado de Abuja, durante este período ocorreram vários eventos, nomeadamente a reestruturação da SADCC em SADC em 1992, a transformação da Área de Livre Comércio em Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA), em 1993, e o restabelecimento da EAC II, em 1999.

O segundo estágio do Tratado orientou as CERs a estabilizarem as suas tarifas, eliminar as barreiras comerciais e reforçar a integração sectorial até 2007, com vista a estabelecer uma área de livre comércio e uniões aduaneiras em cada uma das comunidades regionais até 2017. Uma vez estabelecidas as uniões aduaneiras entre as CERs, o Tratado de Abuja recomenda o estabelecimento de uma união aduaneira continental até 2019; estabelecimento de mercado comum continental até 2023 e união económica africana em 2028 (Tratado de Abuja, 1991). O esquema abaixo apresenta o resumo das fases bem descritas que as CERs devem percorrer até à construção da integração continental no quadro do Tratado de Abuja.

Figura 3 – Esquemática do Tratado de Abuja (1991)



Fonte: Elaboração do autor com base no Tratado de Abuja (1991).

O Acordo Tripartido assinado em 2015 no Egipto preconiza a criação de uma área de livre comércio tripartida entre SADC-EAC-COMESA. Entretanto um breve olhar ao esquema mostra que o Tratado de Abuja não se refere criação de uma área de livre comércio continental, mas sim o estabelecimento de uma união aduaneira continental resultante da consolidação das uniões aduaneiras das CERs. Assim, a ideia de se criar uma área de livre comércio tripartida é “contra-mão” ao espírito do Tratado. A área de livre comércio não tem força vinculativa como uma união aduaneira teria, o que logo mostra a inconsistência do projecto do ponto de vista da harmonia entre os instrumentos macros e micros. O Tratado de Abuja é um instrumento macro e estruturante e cabe à CERs o papel da operacionalização dos objectivos e visão da UA.

Com vista a operacionalizar o Tratado de Abuja, as três CERs adoptaram instrumentos estratégicos para aprofundar a integração. A SADC, por exemplo, adoptou o RISDP como o roteiro para aprofundamento da integração regional. O RISDP planificou a integração da SADC em 15 anos, isto é entre 2003 a 2018. A SADC entrou na área de livre comércio em 2008, e até 2020, momentos da elaboração desta tese, continua no mesmo estágio. Em 2020, pela primeira vez em 40 anos da história da SADC, realizou-se a 40ª Cimeira de Chefes de Estados e de Governos da SADC em forma virtual, em Maputo, e Filipe Nyusi, o Presidente da República de Moçambique assume a presidência rotativa daquela organização regional. A

agenda do actual presidente da SADC gira em torno da mobilização de recursos e de apoios dos países da região no combate ao terrorismo em Cabo Delgado, uma província do norte de Moçambique alvo de ataques terroristas desde 2017 (JORNAL NOTÍCIAS, 2020). Como se pode notar, nada se fala sobre o aprofundamento da SADC.

Quadro 24 – Calendarização de Integração da SADC

SADC	Área de Livre Comércio	Mercado Comum	União Aduaneira	União Monetária
	2008	2015	2016	2018
	Sim	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração do autor com dados da SADC (2008).

Tal como mostra a tabela 24, a SADC encontra-se estagnada na primeira etapa, área de livre comércio. Nesta área, cada Estado membro aplica seu próprio regime de tarifas aos bens importados de fora da região. Uma área de livre comércio acabada garante a livre circulação de bens e serviços produzidos dentro da região e remoção de todas as barreiras tarifárias e não-tarifárias (BELLA, 1973). A SADC opera dentro desta área desde 2008, entretanto ainda enfrenta problemas não só relacionados com o incumprimento do seu calendário, mas sim problemas de liberalização assimétrica das tarifas, Barreiras-Não-Tarifárias (BNTs), falta de infraestruturas de desenvolvimento e falta de cometimento dos Estados membros em assuntos regionais dentro da área de livre comércio. Segundo Hailu (2014), a liberalização das tarifas dentro da SADC é assimétrica. Esta assimetria resulta de desníveis de estágio de desenvolvimento dos países da SADC. Dentro da SADC encontram-se três grupos com estágios diferentes: países da SACU; países em desenvolvimento ou com rendimento médio (Maurícias e “antigo Zimbabwe”) e países menos desenvolvidos ou com rendimento baixo (Malawi, Moçambique, Tanzânia e Zâmbia).

Os países da SACU foram os primeiros a tomarem dianteira de liberalizar as suas tarifas, reduzindo-as para níveis mais baixos nos anos 2000. Os países de rendimento médio, nomeadamente as Maurícias, reduziram gradualmente as suas taxas no período compreendido entre 2000 e 2008. Finalmente, os países menos desenvolvidos da SADC, como Moçambique, a redução das suas tarifas foi introduzida apenas entre 2007 e 2008, ano da entrada da SADC na área de livre comércio. Esta divisão mostra que os Estados membros não estão no mesmo nível em termos de uniformização e harmonização no processo de liberalização das tarifas. Os países que compõem a SACU estão mais avançados, seguidos dos países com rendimento

médio, e os de rendimento baixo continuam retardados na redução e eliminação de barreiras tarifárias, já que a maior parte da receita desses Estados provém das receitas aduaneiras.

Estudos quantitativos mostram uma relação de causa-efeito entre redução de tarifas e perda de receitas. As tarifas são em maior parte dos Estados membros das três CERs fonte de receita, contribuem em cerca de 30% da receita do governo, na Tanzânia e Zimbábue e 40% nas Comores, Maurícias, e Zâmbia e contribuem em 50% em RDC, Lesoto, Malawi, Moçambique e ESwatini (MUTAMBARA; BHEBHE, 2019). Para esses países, a redução das tarifas sobre as importações significaria necessariamente a redução de receita governamental com a qual os respectivos governos garantem a execução dos seus planos económicos e sociais. Por esta e outras razões, a SADC não consegue sair da área de livre comércio rumo à união aduaneira.

Com a excepção de África do Sul, todos os Estados membros da SADC participam no mercado regional com produtos similares. Em virtude desta situação, a reacção dos governos dos Estados membros é proteger seus mercados e suas indústrias nascentes contra produtos similares. Esta protecção é feita por meio de aplicação de barreiras tarifárias e não tarifárias. Entretanto, tendo em conta que as barreiras tarifárias são severamente combatidas pelos organismos internacionais, nomeadamente a OMC, os países recorrem sistematicamente às BNTs para protegerem seus mercados e suas indústrias nascentes. Por que as BNTs são também desencorajadas por vários instrumentos regionais, estrategicamente os Estados têm recorrido a outros mecanismos, nomeadamente relutância na ratificação e implementação dos acordos e protocolos regionais, ou seja os países usam a sua prerrogativa soberana como BNT.

Os problemas da falta da ratificação, domesticação e implementação de Tratados, Protocolos e Acordos regionais revela o baixo nível de cometimento dos Estados membros em relação agenda regional. Ao nível da SADC, a Angola tem sido o membro mais problemático em matérias de não assinatura ou não ratificação de protocolos regionais. Por exemplo, o Protocolo comercial da SADC foi adoptado em 1996, entretanto Angola só veio ratificá-lo em 2003. Assinou, mas não ratificou os protocolos sobre as minas, sobre cooperação nas áreas de defesa e segurança e Pacto da Defesa Mútua. Existem também protocolos não assinados e nem ratificados, nomeadamente sobre o desenvolvimento do turismo, controlo das armas e munições e sobre comércio de serviços. Não assinou e nem ratificou também o Acordo de livre circulação de pessoas da SADC adoptado em 2005 no entanto o fez posteriormente bilateralmente com Estados membros que foi seleccionando na base dos seus interesses

estratégicos (FRANCO, 2015). As razões deste comportamento giram em torno da defesa do interesse nacional e de falta de visualização de ganhos decorrentes dos respectivos acordos.

Quadro 25 – Barreiras Não-Tarifárias impostas pelos membros da SADC reportadas entre 2009 a 2010

Estados Membros da SADC	Contra outros membros da SADC	Contra o Resto do Mundo	Contra importadores e exportadores domésticos	Total
África do Sul	36	-	4	40
Angola	9	-	-	9
Botswana	24	1	3	28
ESwatini	3	-	10	13
Lesoto	7	1	6	14
Madagáscar	2	-	3	5
Malawi	15	2	15	32
Maurícias	3	-	-	3
Moçambique	14	-	6	20
Namíbia	5	-	31	36
RDC	3	-	10	13
Seychelles	5	-	11	16
Tanzânia	6	1	12	19
Zâmbia	24	2	7	33
Zimbabwe	11	1	12	24
Total	167	8	130	305

Fonte: Elaboração do autor com dados da SADC (2010).

Tecnicamente, uma área de livre comércio não permite a discriminação entre Estados membros através de aplicação de tarifas, quotas, subsídios ou impedimentos administrativos, mas permite os membros determinar suas políticas comerciais em relação aos Estados Não – Membros (HILL, 2014). Entretanto, conforme ilustra o quadro acima, as BNTs são mais aplicadas contra membros da mesma organização e contra importadores e exportadores nacionais, e menos aplicadas para o resto do mundo. Este comportamento justifica-se em parte por todos participarem no comércio intra-regional com produtos similares disputando mesmo mercado.

Na lista dos membros da SADC que mais aplicam BNTs destacam-se África do Sul, a potência regional, que no período de um ano foram reportadas 40 vezes em que aplicou as BNTs contra outros membros da organização, seguida de Namíbia, Zâmbia, Malawi, Botswana, Zimbabwe e Moçambique. As Maurícias é único membro da SADC que regista poucos casos de aplicação de BNTs contra os outros membros, quiçá por ser uma economia baseada no sector terciário (serviços) e pela sua condição de ilha. As BNTs mais comuns

são as restrições quantitativas, que limitam o volume ou o valor de mercadorias permitidas além-fronteiras; encargos sobre importações; impostos sobre fronteiras, direitos compensatórios, etc; participação do governo no comércio com uso de subsídios, políticas de compras e de concorrência; procedimentos alfandegários, desembaraço e classificação; embalagem e rotulagem e regulamentos sanitários (KEANE; KENNAN, 2010).

A indústria de açúcar em Moçambique é altamente protegida, o governo de Maputo proíbe aos nacionais importar o açúcar dos países da região com argumento da defesa de indústria nascente, já que o país apresenta uma franca industrialização no sector de açúcar (AUTORIDADE TRIBUTÁRIA, 2018). A África do Sul impõe medidas sanitárias e técnicas para dificultar produtos primários moçambicanos em defesa dos seus produtores, e o Malawi, usando o argumento da saúde pública, impede as importações moçambicanas da indústria de refrigerantes, nomeadamente Froz e Fiz, para seu mercado, alegando excesso de glicose (JORNAL NOTÍCIAS, 2017). A localização geográfica de certos Estados membros, tais como Malawi, Zâmbia, Zimbabwe, constitui também uma barreira não tarifária natural para acesso aos mercados específicos. Tendo em conta que muitos países da SADC têm BNTs como fonte de divisa para sua sobrevivência e a área de livre comércio tripartida pressupõe a eliminação total de aplicação de quaisquer barreiras ao comércio, a questão que emerge é como é que esses países vão sobreviver e como é que a Integração Tripartida vai resolver o problema das BNTs?

A EAC, por sua vez, estruturou a sua agenda de integração através do Tratado da EAC.II, em 1999. O Tratado preconiza a criação da área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união monetária e federação política. Apesar das inúmeras dificuldades, a EAC apresenta um estágio do aprofundamento da integração avançado, encontrando-se no mercado comum, conforme ilustra a tabela abaixo. A EAC é a CER com menos membros, seis apenas, mas mais profunda.

Quadro 26 – Calendarização de Integração da EAC

EAC	Área de Livre Comércio	União Aduaneira	Mercado Comum	União Monetária	Federação Política
	2005	2005	2010	2013	2015
	Sim	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Elaboração do autor com dados da EAC (1999).

O mercado comum responde pela área de livre comércio e pela união aduaneira, significando livre circulação de bens e mão-de-obra. Apesar de líderes leste africanos defenderem, retoricamente, um processo de integração regional acelerado, com discursos recorrentes sobre as etapas da integração se darem simultaneamente, mesmo assim a EAC apresenta problemas intra-regionais. A liberalização das tarifas continua o grande empecilho da EAC, tal como acontece na SADC; as exportações quenianas para Tanzânia e Uganda continuam discriminadas via tarifas (NABUDERE, 2006). Dentro do mercado comum existem ainda receios e controvérsias sobre abordagem do livre movimento de trabalhadores regionais. Por um lado, os sindicatos quenianos opõem-se ao livre-trânsito de trabalhadores da região, por temer, um fluxo de mão-de-obra disposta a trabalhar por salários baixos. Por outro lado, em Uganda e em Tanzânia, há receios de que a mão-de-obra queniana poderá ocupar postos de trabalho de melhor remuneração, uma vez que há percepção de maior qualificação profissional no Quênia (KANTER, 2015). Esta realidade mostra que o alcance do mercado comum não foi, *per se*, um processo evolutivo e automático – *spillover* –, mas sim resultou de decisões políticas, o que fundamenta a relevância do neo-funcionalismo na interpretação dos processos de integração em curso em África.

Politicamente, a EAC está no mercado comum e é também potencial candidata para criação da área de livre comércio tripartida e preenche os requisitos exigidos pelo Tratado de Abuja. Todavia, do ponto de vista técnico, a EAC ainda apresenta problemas da natureza da área de livre comércio, tais como imposições tarifárias e não tarifárias e o uso de políticas comerciais estratégicas. Tratam-se de políticas comerciais com fortes intervenções estatais em determinados sectores estratégicos, especialmente naqueles que envolvem alta tecnologia (KRUGMAN; OBSTFELD, 2006). Dessa forma, além da imposição de barreiras comerciais de produtos concorrentes, subsídios e benefícios fiscais, de forma a fomentar a produção e desenvolver determinados sectores de tecnologia avançada, os Estados estabelecem medidas de estímulo à pesquisa e desenvolvimento através das políticas comerciais estratégicas.

O COMESA também estruturou-se dentro dos pressupostos do Bela Balassa (1973) sobre integração regional tendo proposto um calendário para alcançar até 2025 as seguintes fases: a área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união monetária e comunidade económica. Desde 2009, o COMESA opera na união aduaneira, contudo sem sucessos devido a falta de cometimento dos seus Estados membros. O quadro abaixo, apresenta a calendarização da agenda da integração do COMESA.

Tabela 27 – Calendarização de Integração da COMESA

COMESA	Zona de Comércio Preferencial	Área de Livre Comércio 2000	União Aduaneira 2009	Mercado Comum 2015	União Monetária 2018	Comunidade Económica 2025
	1981					
	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração do autor com dados da COMESA (2000).

Logo após sua criação, o COMESA enfrentou problemas de saídas dos seus membros. Em 1997, demitiram-se o Lesoto e Moçambique, em 2000 a Tanzânia, em 2004 a Namíbia, e 2007 Angola, cujo argumento gira em torno de elevados custos operacionais e incompatibilidades administrativas (CHIUNDIRA, 2016). No entanto, directa ou indirectamente os mesmos países continuam extraindo benefícios sem sacrifícios do COMESA. Um fenómeno de *free riders*, enfraquecendo o aprofundamento e consolidação da união aduaneira estabelecida em 2009. O COMESA apresenta um número elevado de membros, mas poucos participam *de facto*. Os estados membros não têm a mesma visão sobre agenda da integração. Por essas razões e outras, o COMESA estabeleceu a união aduaneira em 2009, entretanto não está operacional.

O COMESA enfrenta também problemas da sua identidade. O Tratado de Abuja estabelece que as CERs devem ser formadas a partir das regiões geopoliticamente delimitadas pela OUA, nomeadamente África Setentrional, África Ocidental, África Central, África Oriental e África Meridional. No entanto, a identidade do COMESA estrangula os critérios geográficos que o Plano de Acção de Lagos estabelece. Os membros do COMESA apresentam um perfil heterogéneo em termos de localização geográfica, *background* histórico, herança da colonização, culturas diferentes e desníveis de desenvolvimento, factor comum em todas CERs. A falta de identidade comum e orientação ideológica entre os membros do COMESA fragiliza os cometimentos dos Estados membros em relação à união aduaneira.

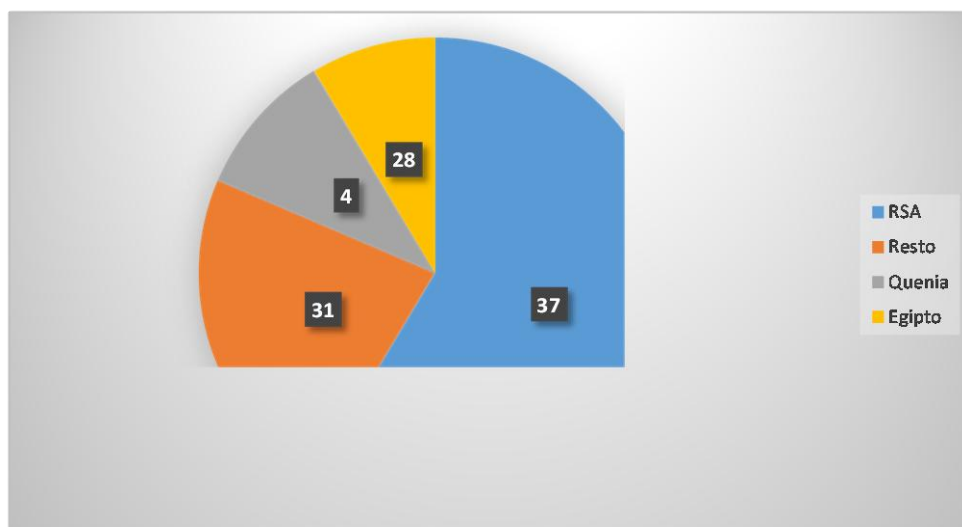
5.1.3 Falta de complementaridades comerciais

No contexto de comércio de bens e serviços, refere-se complementaridades quando existe relação entre dois ou mais produtos, em que um aumenta o valor do outro (ROBERTS, 2004). Por exemplo, pode haver complementaridade comercial se um país “A” produz joias de ouro e país “B” produz ouro. Nesta situação, quando a demanda por joias aumenta ao

mesmo tempo aumenta a demanda do ouro. Para que isto ocorra, é necessária a divisão e especialização de trabalho entre as nações dentro de uma integração regional. Tendo em conta que a base económica dos países das três CERs está alicerçada nos produtos primários, minerais e energéticos, com os quais participam no mercado intra-regional e extra-regional, os países deviam focar-se na produção de *commodities* em que sejam relativamente eficientes e permitir a importação de *commodities* em que produz com menos eficiência – perspectiva ricardiana.

O modelo Hecksher-Ohlin postula a especialização da produção em bens intensivos no factor de produção cuja oferta é abundante em cada país (KRUGMAN; OBSTFELD, 2006). Havendo abundância de recursos energéticos, minerais e primários nas três CERs, os países membros deviam produzir bens intensivos desses recursos, por exemplo joias de ouro, etc. Entretanto, a paisagem industrial das CERs é *incipiente*. Os países membros exportam suas *commodities* no seu estado bruto e importam produtos manufacturados com valor agregado junto dos outros membros com indústria desenvolvida ou em franco desenvolvimento, a África do Sul na SADC, Egipto no COMESA e Quênia na EAC. Estes países polarizam os benefícios decorrentes da integração em virtude de exportar produtos com valor adicionado. Os produtos manufacturados têm maior valor comercial do que produtos primários, cujos preços são determinados internacionalmente. A África do Sul e Egipto representam 2/3 do valor acrescentado aos produtos manufacturados no continente africano, tornando-se pólos de comércio regional. Em 2015, os produtos manufacturados sul-africanos tinham 37% do valor adicionado, Egipto 28% e Quênia 4%, conforme abaixo apresentado.

Figura 4 – Valor Acrescentado nas Manufacturas



Fonte: Elaboração do autor com dados da Pretoria University (2015).

Ao nível da SADC, a polarização de ganhos é mais evidente nas relações comerciais entre África do Sul e Moçambique. A África do Sul é o maior investidor de Moçambique entre os países africanos. Em 1994, logo a pós-*apartheid*, os dois países abriram uma nova Era de cooperação, tendo celebrado Memorandos de Entendimento em diversas áreas de cooperação, incluindo o sector de transporte. Neste âmbito, foi desenvolvido o Corredor de Maputo, que liga África do Sul e Moçambique, através da Estrada Nacional N4 (EN4). O Corredor de Maputo resultou de uma estratégia de Moçambique pós-guerra civil e da África do Sul pós-*apartheid*, baseada na parceria público-privada (*public-private partnership*).

A estratégia consistiu na concessão do Porto para o sector privado dos dois países, cuja visão é tornar o porto de Maputo operacional e viável para os países da região incluindo a própria África do Sul (SEQUEIRA; HARTMANN; KUNAKA, 2014, p. 38). A reconstrução do Corredor de Maputo entre Moçambique e África do Sul foi uma prioridade chave para oportunidades de negócios, viabilizando o sector de agro-negócio e turismo no sul de África do Sul e no sul de Moçambique. Em 1997, foi celebrado um acordo entre os dois governos com a *Trans African Concessions* (TRAC), uma entidade privada, para financiar, a construção, reabilitação e manutenção da EN4. Em troca, a TRAC beneficia de cobrança exclusiva de tarifas de portagem de Maputo e Moamba, do lado moçambicano, no período de 30 anos com contrapartidas graves para Moçambique.

A nova Era das relações comerciais entre os dois países também notabilizou-se ao nível dos investimentos, nomeadamente: a MOZAL *Aluminum smelter* e Gás de Pande e Temane explorado via *Pipeline* para África do Sul. O projecto da MOZAL representa cerca de US\$ 1.1 biliões, instalado na cidade satélite de Maputo, Matola. A matéria-prima para o abastecimento deste empreendimento é importado da Austrália, e a electricidade que constitui a principal matéria-prima é também importada de África Sul. Paradoxalmente, Moçambique fornece energia bruta para África do Sul a partir da Hidrelétrica de Cahora Bassa. Curiosamente não tem capacidade para fornecer energia eléctrica para MOZAL situada no território moçambicano.

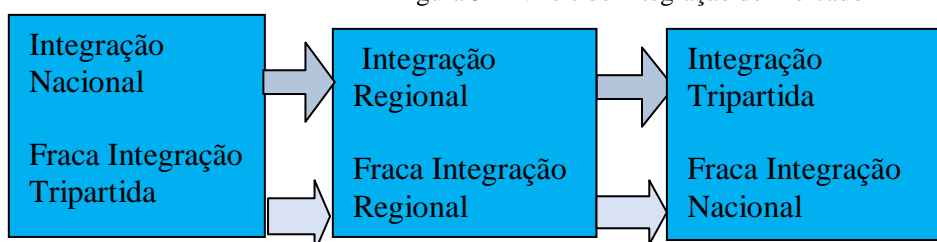
O projecto de exploração de Gás de Pande, localizado na província de Inhambane, foi assinado em 2002 entre os governos moçambicano e sul-africano e com a SASOL, para explorar o gás num período de 30 anos. Para o efeito, a SASOL construiu um gasoduto de cerca de 865 km ligando África do Sul e o local da extracção do recurso. A SASOL detém 70% das receitas, Companhia de Hidrocarbonetos de Moçambique 25% e International Finance Corporation 5%. A produção comercial do gás começou em 2004 em Pande e em 2010 em Temane, ambos campos situados na província de Inhambane (SEQUEIRA; HARTMANN; KUNAKA, 2014). Dessa forma de exploração, Moçambique perde toda cadeia desde *upstream, midstream e downstream*, inclusive os derivados de gás, reduzindo assim o poder estrutural de Moçambique na gestão dos seus próprios recursos.

Devido aos constrangimentos técnicos e financeiros, Moçambique vem adoptando operações conjuntas das suas infra-estruturas estratégicas, Porto de Maputo, Linhas Férreas e Corredor de Maputo. Toda logística operacional do porto de Maputo foi concessionada ao sector privado controlado pelo governo de Pretória. Embora o manuseamento da carga tenha melhorado, passando de 5 milhões de toneladas anuais, em 2003, para 12 milhões de toneladas em 2018 (PORTO DE MAPUTO, 2013), o porto de Maputo ainda não está a operar na sua máxima capacidade comparativamente com os portos de Durban e Elizabeth, sul-africanos. Esta situação não passa de uma estratégia sul-africana de privatizar o porto de Maputo e torná-lo inoperacional para reduzir a concorrência com os portos sul-africanos. Todas decisões estratégicas devem necessariamente ter em conta os interesses dos investidores privados que asseguram as operações das infra-estruturas moçambicanas. O governo de Moçambique sente-se na obrigação de tomar decisões que satisfazem o sector privado que controla as infra-estruturas estratégicas do país.

Em fim, a estratégia da parceria público-privada adoptada pelos dois governos reduz o espaço da manobra do governo moçambicano na utilização das suas infra-estruturas como factor da política externa, aliás o objectivo de África do Sul é justamente reduzir a capacidade do governo moçambicano em sectores onde também tem interesse estratégicos. Por isso, a política externa de Moçambique para África do Sul no sector das infra-estruturas de transporte é marcada pelos constrangimentos e vulnerabilidades tanto ao nível doméstico como ao nível externo. Ao nível interno, o país defronta-se com constrangimentos de natureza técnica e financeira que obrigam o governo aderir às contrapartidas sul-africanas. Ao nível externo, o país enfrenta interesses concorrentes sul-africanos (BANZE, 2017).

Este panorama mostra que a desintegração do mercado nacional leva a fraca participação no mercado regional, por isso o desenvolvimento de uma rede de infra-estruturas de transporte com conexões internas e regionais é fundamental para o desenvolvimento nacional e regional. A escola de Uppsala, ou nórdica, defende um processo gradual para a integração de mercados. Para que as empresas se internacionalizem elas precisam do crescimento no mercado local ou doméstico, e através de um processo incremental vão melhorando suas exportações, cujos mercados mais próximos constituam os principais *targets* (ROOT, 1994). Este princípio mostra a necessidade da integração dos mercados nacionais como pressuposto básico para conquistar os mercados regionais, e por sua vez a integração dos mercados regionais conquistará o mercado continental.

Figura 5 – Níveis de Integração de Mercado



Fonte: Elaboração do autor com base em dados da SADC-EAC-COMESA (2008-2018).

As três CERs enfrentam ainda o desafio relacionado com o investimento directo estrangeiro (IDE). Os investimentos que circulam em África, em particular nos países da SADC-COMESA-EAC, concentra-se nos sectores da indústria extractiva (petróleo, gás, mineiros, etc). Tendo em conta que esses recursos são esgotáveis e não renováveis, o seu esgotamento resultante de intensiva exploração não sustentável, a África será novamente

abandonada tal como aconteceu logo após Guerra Fria.³¹ Os pacotes de investimento directo estrangeiro preparados para África marginalizam os sectores prioritários para a redução de pobreza e miséria dos povos africanos, nomeadamente indústria alimentar, têxteis, etc. Todo o IDE está centrado no sector da indústria extractiva, não permitindo a transferência de tecnologia para as pequenas e médias empresas (PMEs) locais que operam no sector terciário.

As PMEs em África são as maiores empregadoras, pois apresentam poucas exigências profissionais, tendo em conta o alto nível do analfabetismo consequência directa da colonização. Apesar disso, as PMEs apresentam uma estrutura de gestão tradicional caracterizada pela propriedade familiar orientada para garantir a subsistência dos seus proprietários com poucas perspectivas de crescimento, apresentando um quadro de pessoal maioritariamente não profissionalizado. Apresentam ainda produtos de baixa qualidade sem certificação internacional, com dificuldades no acesso ao crédito e às tecnologias de ponta e aquisição de *know-how* conforme relata o Banco Mundial (2003).

A maioria dessas PMEs opera no sector terciário (serviços) encontrando, desde modo, dificuldades no engajamento com as multinacionais que operam no sector (secundário) indústria extractiva. O perfil das PEMs não apresenta padrões que satisfazem os critérios exigíveis pelas multinacionais; razão pela qual, os concursos das multinacionais, são adjudicados à PMEs estrangeiras, sobretudo dos países da proveniência dos capitais, facto que tem levado governos africanos adoptar estratégia do conteúdo local, que consiste na obrigação das multinacionais a conceder uma quota de participação das empresas locais na cadeia de fornecimentos de bens e serviços. Essas multinacionais estão localizadas nas zonas económicas especiais, onde gozam de incentivos fiscais, tais como isenção de impostos de importação e exportação. Entretanto, a isenção do fisco às multinacionais sobrecarrega as PMEs que são escrupulosamente aplicadas taxas progressivas (BANZE, 2015).

5.1.4 Prevalência do interesse nacional sobre regional

As comunidades económicas regionais enfrentam também o desafio da prevalência da vontade dos Estados membros sobre a regional. A assinatura, ratificação, domesticação e

³¹ O abandono de África notabilizou-se pela perda da sua importância estratégica e diplomática. Por um lado, ausência de um adversário estratégico que pudesse ameaçar o continente ou de um Estado Africano pouco amigável dos EUA, em busca de hegemonia no continente, levou os EUA a não implementarem políticas viradas para África (KISSINGER, 2003). Por outro lado, os confrontos tribais e a escalada das guerras civis e dos golpes do Estado apoderaram-se deste continente deixado ao abandono, esmagado sob o peso da dívida externa e do subdesenvolvimento (VAISSE, 2005).

implementação de Tratados e Protocolos depende da vontade dos Estados membros. No entanto as CERs não possuem mecanismo, institucionais para obrigar, ou ao menos persuadir, os Estados membros a honrar e acelerar os compromissos regionais. Desde a criação da OUA, em 1963, e sua transformação em UA, em 2002, foram criados 76 instrumentos legais, dos quais 59 são Tratados que exigem a ratificação e sua domesticação nos sistemas jurídicos dos Estados membros. Entretanto, de acordo com o estudo da PNUD (2018) apenas 35 dos 59 Tratados entraram em vigor. Este cenário verifica-se também ao nível das CERs.

A não ratificação dos Tratados não só dificulta o cumprimento integral do mandato da UA, mas também inviabiliza a agenda das comunidades económicas regionais que seu aprofundamento depende necessariamente da boa vontade e do cometimento dos Estados membros. A vontade dos Estados membros se assume factor determinante para a implementação de regulamentos, procedimentos burocráticos e demais legislação regional. Contudo, uma vez revestidos da soberania nacional, os Estados membros não ratificam e nem implementam alguns instrumentos regionais, sobretudo aqueles que representam ameaça para a sobrevivência das suas indústrias nascentes. Nestes termos, exige-se o sacrifício da soberania nacional em benefício da integração regional.

Segundo Jossias (2020), o custo do cumprimento das obrigações regionais torna-se maior para os Estados membros porque estes adoptam uma participação estadocêntrica nos regimes regionais. Vários estudos constataam que o sector privado e sociedade civil são sistematicamente excluídos nos processos de arranjos integracionistas. Evidentemente, a ideologia intergovernamental que caracteriza a estrutura e o funcionamento das CERs dificulta a participação activa da sociedade civil e do sector privado. Constata-se ainda falta de mecanismos de sanções para os Estados que não cumprem com suas obrigações de membros, resultante de não vinculação entre as decisões tomadas ao nível regional e nacional. O quadro abaixo sumariza os factores regionais e nacionais que dificultam o aprofundamento da integração regional.

Quadro 28 – Factores Nacionais e Regionais que condicionam a Integração Regional

Factores Nacionais	Factores Regionais
Inércia na implementação dos instrumentos regionais	Falta de mecanismo de monitoria e sanções aos membros que não cumprem com suas obrigações
Custo de oportunidade entre a soberania nacional e agenda regional	Falta de visibilidade de ganhos regionais
Custo da ratificação e implementação dos instrumentos regionais:	Falta de financiamentos regionais que possa garantir que os Estados membros ratifiquem e implementem os Protocolos regionais. Previsão de impactos negativos para interesses nacionais
Falta da vontade política;	Ausência de líder regional estruturante
Mudança de agenda regional com a mudança de líderes nacionais	Falta de institucionalização da memória regional
Participação intergovernamental e estadocêntrica	Exclusão da participação do sector privado e da sociedade civil;

Fonte: Elaboração do autor com base em dados da PNUD (2018).

A conjugação de factores nacionais e regionais determina inversamente a integração regional na medida em que quanto maior for, os avanços da integração regional, maior é a fortificação da soberania nacional. Os Estados membros procuram se tornar fortes perante suas organizações, facto que estrangula o princípio defendido pela Martin (1992), segundo o qual os regimes jogam um papel fundamental para o monitoramento e execução de funções que facilitem a cooperação. Segundo autora, os regimes fornecem incentivos expressivos para o estabelecimento de acordos cooperativos. Neste sentido, o que embaraça o avanço das CERs é que os Estados membros não cedem parte significativa da sua soberania a favor dos regimes regionais. As CERs não apresentam o poder perante seus membros. Sendo SADC-COMESA-EAC, comunidades regionais criadas pelos próprios Estados, naturalmente, para servir os seus interesses têm autoridade enfraquecida pela acção dos Estados. Aqui emerge, imediatamente, o argumento neo-realista de que a cooperação entre Estados é um objectivo largamente comprometido pela própria lógica da arena em que se dão as relações – anarquia –

(MEARSHEIMER, 1995). Assim, os regimes pouco afectam o comportamento dos Estados, mas o contrário serve.

Em linhas gerais, as três CERs em processo de formação da integração tripartida apresentam perfis diferentes do ponto de vista do aprofundamento da integração, de nível de desenvolvimento dos seus Estados, contudo enfrentam desafios similares. Dentre tantos, destacam-se a existência de outros agrupamentos de Estados no interior de outras organizações SACU versus SADC; liberalização assimétrica de tarifas; problemática de participação de um membro em vários esquemas de integração; problemas financeiros; inflexibilidade no cumprimento da agenda da integração; e, demora na ratificação e domesticação dos protocolos regionais. E acima de tudo, notou-se a desintegração de mercados nacionais por falta de infra-estruturas necessárias para a integração de mercados nacionais aos mercados regionais. Os mecanismos de parcerias entre vizinhos não se mostram viáveis devido aos interesses concorrentes. Assim, até que ponto estes problemas poderão ser resolvidos na área de livre comércio tripartida?

5.2 PERSPECTIVAS DA INTEGRAÇÃO TRIPARTIDA ENTRE SADC-EAC-COMESA

Segundo Anicha (2015), a maior expectativa da criação da área de livre comércio tripartida é justamente para resolver um conjunto de desafios que constituem embaraço para o aprofundamento das CERs, incluindo a multiplicação e participação de Estados membros em mais de uma CER e a contínua utilização de barreiras tarifárias e não tarifárias pelos Estados membros nas suas relações comerciais. Entretanto, os autores mobilizados para esta análise não têm a mesma visão em relação à criação de área de livre comércio tripartida. Existem duas visões com hermenêutica diferente sobre os ganhos decorrentes da área de livre comércio tripartida, a visão otimista e a pragmática. Para a visão otimista, assente nos pressupostos neo-liberais alicerçados nos “apetites inacabados” do capitalismo global, a integração tripartida terá efeito positivo e resolverá os problemas da multiplicação de esquemas de agrupamentos de Estados e participação dos membros em mais de uma organização de integração, problemas de barreiras tarifárias e não tarifárias, problemas de infraestruturas, harmonização e uniformização de regras de origem. Segundo esta visão, a estruturação da Integração Tripartida em três pilares: Integração de Mercados, Desenvolvimento de Infraestruturas e Desenvolvimento industrial responde positivamente aos desafios colocados pelas CERs. O primeiro pilar pressupõe a liberalização tarifária e

uniformização de regras de origem, o segundo visa desenvolver a rede de infra-estrutura regional e inter-regional e o terceiro pilar foca-se na industrialização dos países tripartidos (HATEZEMBERG, 2012).

Os pragmáticos apresentam uma visão céptica em relação aos benefícios decorrentes da integração tripartida. Para os pragmáticos, o Acordo Tripartido gera mais desafios do que benefícios (BIENER, 2010). O desafio da Integração Tripartida começa com o número dos Estados membros que a constituem. São 26 Estados que passarão a negociar e tomar decisões numa única mesa. Casos análogos mostram que quanto maior for o número dos membros o processo de tomada de decisão move-se no “ritmo de um caracol” prejudicando sobremaneira a flexibilidade dos projectos integracionistas. A lógica deste comportamento encontra-se o seu fundamento no programa de pesquisa neo-realista. Para os neo-realistas os Estados são racionais e comportam-se de forma a pensar nos seus interesses nacionais, mesmo que isso prejudique a acção colectiva. Nesta perspectiva, o desafio que a quantidade de actores envolvidos na área de livre comércio apresenta é como forjar consensos sobretudo em questões substantivas da integração tripartida; mas não só a quantidade, também o factor qualidade, Estados membros com maior capacidade de mobilização de recursos poderão ter maior poder de decisão em detrimento dos outros membros.

A arquitetura e a estrutura dos órgãos da Integração Tripartida também gera desafios do que, necessariamente benefícios para os seus membros. Trata-se de uma estrutura complexa cujo funcionamento suscita recursos financeiros e humanos avultados. Doravante, a análise das perspectivas da Integração Tripartida baseia-se nessas duas visões não necessariamente contraditórias mas divergentes nas suas abordagens em relação aos benefícios decorrentes da formação da área de livre comércio tripartida SADC-EAC-COMESA. Reconhecendo que ainda não existe na história do continente africano uma iniciativa idêntica onde comunidades económicas regionais diferentes juntam-se para formar uma nova entidade regional, a tese respeita tanto a visão dos optimistas como dos pragmáticos.

A visão optimista entende que o estabelecimento de um mercado tripartido poderá resolver os problemas de fragmentação de mercados nacionais dos Estados membros e incrementar-se-á o investimento directo estrangeiro (CHIUNDIRA, 2016). No mesmo diapasão, Mutambara; Bhebhe (2019) defendem que através do efeito dinâmico, a Integração Tripartida criará um ambiente mais competitivo e garantirá alocação de recursos eficientes através de realização de economias de escala com livre circulação de bens e serviços.

Segundo os autores, a economia de escala resultará de dois factores: primeiro será incrementada por um processo da industrialização no interior das CERs, como consequência da sua participação no mercado tripartido, e o segundo resultará de redução de custos de insumos provocada pela especialização das economias. À medida que a Integração Tripartida continuará a liberalizar e criar mais oportunidades para a economia de escala, o desempenho da indústria melhoraria e criaria vantagens comparativas e dinâmicas, enquanto as indústrias nascentes amadureceriam e se tornariam empresas competitivas. Na compreensão desses autores a Integração Tripartida iria industrializar as CERs a partir da mobilização e alocação dos seus recursos no único mercado, o mercado tripartido. Os investimentos provirão tanto dos Estados membros quanto do investimento estrangeiro, uma vez que o mercado será aberto para economias de escala.

Os investimentos estrangeiros poderão provocar dois efeitos: criação e desvio de investimentos. A criação de investimento é o aumento do volume de investimento directo estrangeiro por Estados não membros motivados pela expectativa de redução de custos de produção, crescimento do mercado regional e redução de restrições ao mercado. Enquanto o desvio de investimento é o fluxo de investimento directo estrangeiro dentro dos blocos económicos regionais em resposta do efeito da criação de comércio (MUTAMBARA; BHEBHE, 2019). Para estes autores, tanto a criação como o desvio de investimentos concorre para a viabilidade do projecto da integração tripartida, uma vez que todo investimento estrangeiro desviado para os blocos económicos regionais será transferido para o mercado tripartido pelos respectivos blocos.

Na mesma compreensão, Hailu (2018) entende que o aumento do comércio entre os países envolvidos poderá trazer o desvio de comércio do resto do mundo para a criação do comércio da área intra-tripartida, gerando por via disso ganhos para os consumidores que passarão a ter acesso a produtos mais baratos. Os investimentos provenientes do resto do mundo poderão aumentar a produção industrial, utilização da tecnologia de ponta, maior liberalização tarifária e maior mobilização de recursos financeiros. A visão optimista entende ainda que a fusão das três CERs no único secretariado tripartido eliminará a multiplicação de esquemas de integração e participação de Estados membros em mais de uma organização de integração (BIENEN, 2010), na base do entendimento de que a integração tripartida resultará da fusão das três CERs numa única entidade regional, conforme estipulado no primeiro Draft do Acordo Tripartido.

Os pragmáticos entendem que os benefícios da economia de escala poderão ser polarizados pelos países industrializados e ao mesmo tempo desindustrializar os países periféricos. Os países industrializados possuem capital humano altamente qualificado e tecnologicamente competitivo, razão pela qual estão em melhor posição de explorar os ganhos do mercado tripartido. Ao nível das três CERs os potenciais ganhadores dos benefícios de mercado tripartido são aqueles países que apresentam maior valor acrescentado nos produtos manufacturados, nomeadamente África do Sul, Quênia e Egipto.

Figura 6 – Potenciais ganhadores do mercado tripartido



Fonte: Elaboração do autor com base em dados da BIENEN (2010).

Uma vez que este trio apresenta alto valor acrescentado nos seus produtos manufacturados em virtude de possuir uma paisagem industrial desenvolvida, logicamente estes países entrarão no mercado tripartido com produtos elaborados ou semi-elaborados com preços altos relativamente aos demais países que participarão no mercado tripartido com produtos primários e similares. Entretanto, segundo a constatação do Biener (2010) a coabitação de polos regionais no mesmo espaço tripartido traduzir-se-á no padrão do tipo cooperação-conflito. Segundo autor, o conflito resultará da competição pelos países periféricos, em que aproveitando-se do Princípio de Geometria Variável, os três polos regionais procurarão estabelecer acordos bilaterais estratégicos dentro da área de livre comércio tripartida.

Os pragmáticos encaram ainda os desafios da Integração Tripartida a partir da sua estruturação, funcionamento e os princípios que a norteiam. O artigo 6º do Acordo Tripartido estabelece os princípios de geometria variável; princípio da Nação Mais Favorecida; regras de origem; e tomada de decisões por consenso. Com o princípio de geometria variável, a Integração Tripartida pretende abordar os diferentes níveis de desenvolvimento entre Estados tripartidos, permitindo-os a progressão entre eles em vários esquemas de acordos

preferenciais bem como acomodar diferentes velocidades de liberalização tarifária com vista a garantir que os Estados tripartidos possam ir além de compromissos formais-tripartidos em termos de espaço e tempo (ACORDO TRIPARTIDO, 2015). Com base neste princípio, a probabilidade de existência de agrupamentos de Estados no interior da área de livre comércio tripartida em função de semelhanças e diferenças que os Estados membros apresentam é inevitável, aliás segundo o ditado africano “pássaros com mesma asa vão juntos”. Neste contexto, quatro cenários parecem óbvios: um grupo constituído por Estados do COMESA e da SADC por apresentar o menor grau de liberalização tarifária; segundo grupo composto por Estados da EAC e SACU por serem mais avançados em termos de liberalização tarifária; o terceiro grupo pode ser constituído por Estados do COMESA e EAC por apresentar a mesma base de regras de origem, e o quarto grupo poderá ser constituído por polos regionais, constituído pela África do Sul, Egípto e Quênia. Um provável cenário desta natureza tornará a Integração Tripartida diluída.

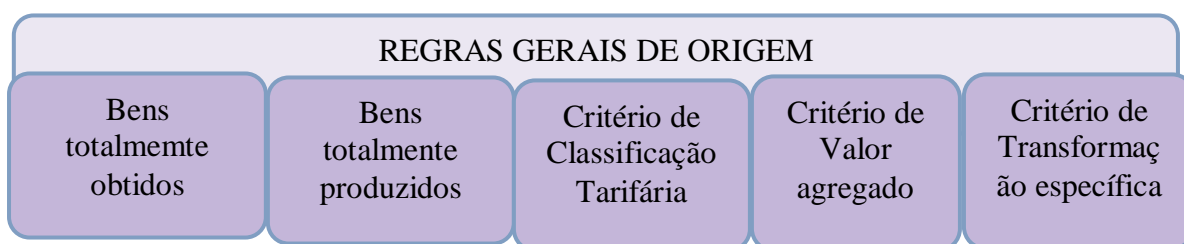
Corroborando com os cenários Hailu (2018) argumenta que o princípio da geometria variável pode fragmentar a organização na medida em que cria possibilidades de emergência e multiplicação de novos acordos comerciais concorrendo mesmo espaço e tempo. O princípio dá também margem de manobras para os Estados tripartidos estabelecerem acordos bilaterais e estratégicos em prejuízo do multilateralismo regional. A articulação entre o princípio de geometria variável e processo de tomada de decisão por consenso gera uma certa ambiguidade, pois, por um lado, o princípio de geometria variável permite os países avançar iniciativas de interesses particulares e por outro lado, através do processo de tomada de decisão por consenso, os países que não estiverem prontos para avançar podem impedir os outros, criando um “caranguerismo tripartido”. Nestes termos, o princípio de geometria variável é potencialmente gerador de novos esquemas de agrupamentos de Estados dentro da área de livre comércio tripartida, uma verdadeira reedição dos problemas que as CERs apresentam.

O princípio da Nação Mais-Favorecida (MNF) representa também um desafio para a integração tripartida. A MNF é um princípio consagrado no GATT que cria obrigação de não discriminação entre os membros da mesma organização. Pela cláusula da Nação Mais-Favorecida, qualquer benefício concedido por um membro da OMC a qualquer país (membro ou não da OMC) deve ser imediata e incondicionalmente estendido a todos os membros da organização (OMC, 1995). O Acordo Tripartido obriga os Estados membros a adotar o princípio da MNF em que qualquer vantagem que o Estado membro tripartido ofereça a

países terceiros deverá ser estendida para outros membros tripartidos. A introdução da MNF visa garantir que os Estados membros estimulem-se entre eles do que com os Estados não membros. Entretanto, na percepção do Hailu (2018) a aplicação de regra MNF no Acordo Tripartido cria dificuldades administrativas, por um lado a MNF exige que os Estados membros tripartidos façam concessões mútuas, por outro lado permite o estabelecimento de novos acordos preferenciais no mesmo espaço e tempo.

No quadro das negociações da integração tripartida, as regras de origem constituem um desafio do que benefício. As três CERs apresentam uma abordagem totalmente diferente no âmbito da aplicação das regras de origem. O COMESA e EAC apresentam uma abordagem genérica, liberal e simplificada, segundo Saurombe (2013) mais próxima do sector produtivo e na SADC vigora a regra de produto específico. A abordagem das regras de origem consiste em cinco regras gerais abaixo esquematizadas.

Figura 7 – Regras de Origem



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da ECONSTOR (2016).

Segundo abordagem holística e liberal adoptada por COMESA na questão de aplicação de regras de origem, os bens totalmente produzidos não devem exceder 60% do valor das matérias não originárias ou importadas dos terceiros países. Sobre o valor agregado, o COMESA requer que o valor adicionado da produção seja pelo menos de 35% do custo dos factores de produção importados. No entanto, o modelo aplicável no COMESA permite derrogar a regra de valor agregado para uma categoria de produtos considerados importantes para o desenvolvimento económico dos Estados membros em cerca de 25%. Os produtos que não constar nestas categorias são agrupados numa lista aprovada pelo Comité de Conselho de Ministro (DRAPER; CHIKURA; KROGMAN, 2016). Entretanto, estas regras são, as vezes aplicadas de forma arbitrária pelos seus membros: o Egipto, por exemplo, tem aplicado o valor agregado de 45%, ao invés de 35% consagrados no Tratado. O Zimbabwe também reduziu o limite do valor agregado de 35% para 25% (SAUROMBE, 2013). Aplicação

arbitrária das regras de origem resulta da prevalência do poder dos Estados sobre regimes regionais.

Existem similaridades de regras de origem entre EAC e COMESA. Tal como o COMESA, a EAC aplica uma abordagem também genérica. A única diferença entre as duas CERs está ao nível da concepção de bens de particular importância económica que não existe esta figura nas regras de origem da EAC (DRAPER; CHIKURA; KROGMAN, 2016). Apesar das similaridades que as duas CERs apresentam, entretanto têm desafios diferentes no âmbito da aplicação das regras. A EAC enfrenta desafios relacionados com questões de verificação, procedimentos administrativos, falta de um tratamento especial para produtos de pequena escala, confusão gerada pelos produtores membros que pertencem outras CERs ou exportadores dos países que pertencem a outras CERs.

Diferentemente da abordagem genérica aplicada por COMESA e EAC, a SADC aplica a regra de produto específico. Esta regra é baseada na chamada abordagem por lista, uma experiência importada do modelo da união europeia. A regra de lista baseia-se em três critérios, nomeadamente, a regra do valor agregado, a regra de CTH³² e a regra de processo específico (HARTZENBERG, 2012). O principal objectivo desta abordagem é dificultar a deflação comercial, permitindo o acesso as preferências conferidas pela área de livre comércio aos produtos efectivamente localizados na região. As negociações são conduzidas por sector e por produto específico. O valor agregado difere-se em cada produto específico, facto que autores como Qoto (2017) consideram este modelo bastante moroso, razão pela qual a SADC leva muito tempo para concluir o processo da negociação de regras de origem. Passam 10 anos que a SADC ainda está negociando o processo de regras de origem. A SADC aplica também uma regra de transformação de duplo-estágio o que significa duas mudanças nas posições da tarifa para roupas e têxteis, uma regra particularmente reivindicada pela África do Sul.

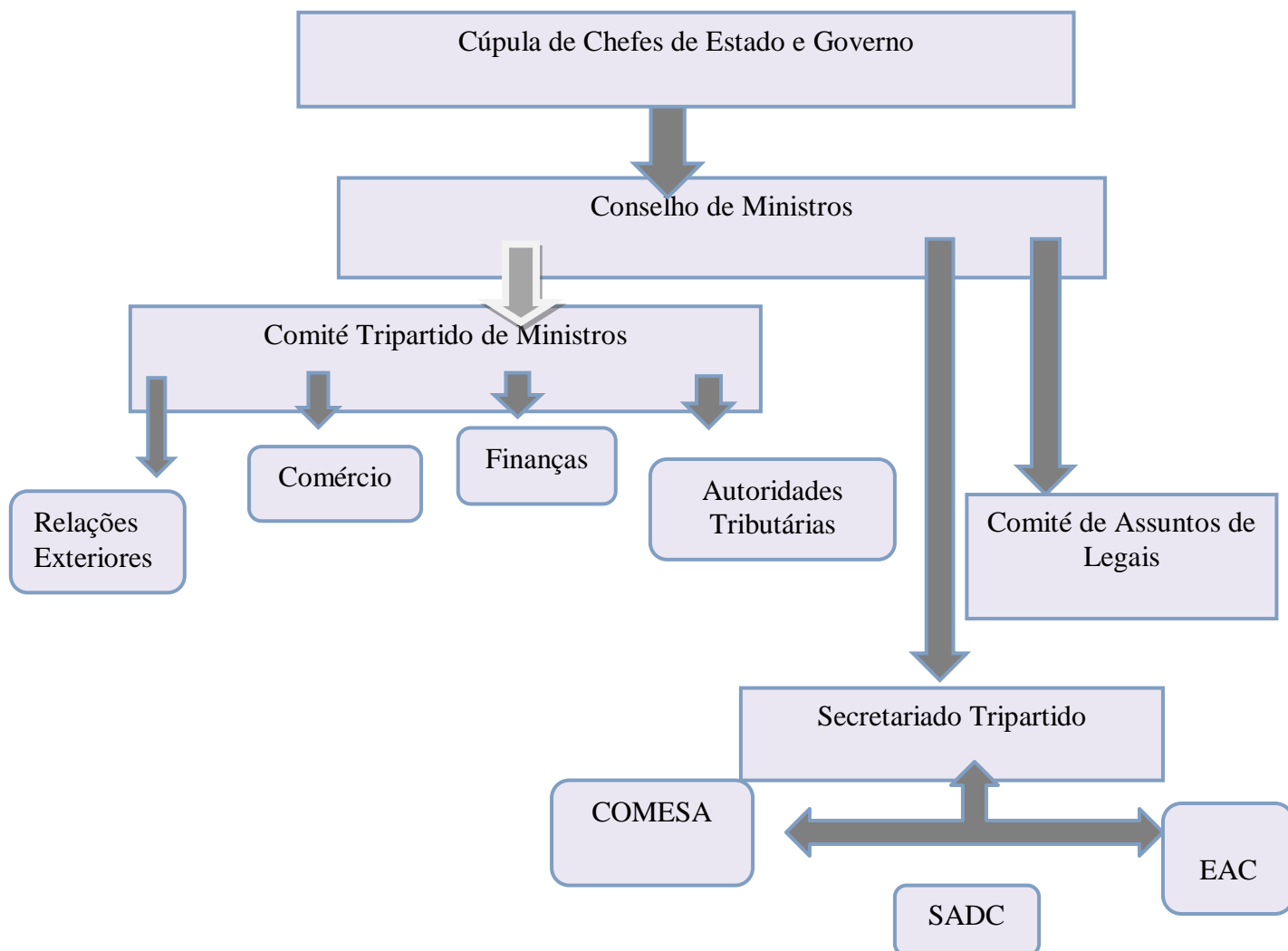
Como se nota, há uma diferença substancial na aplicação de regras de origem entre as três CERs. A SADC aplica regras mais complexas e restritivas quando comparado com as regras aplicadas por COMESA e EAC. Por sua vez, as regras aplicadas por COMESA são consideradas, por alguns autores, brandas e sem rigor. Face a estas discrepâncias, torna-se perceptível a necessidade de harmonizar as regras de origem na área de livre comércio tripartida. A falta de uniformidade nos regimes de regras de origem aplicável nas três CERs,

³² CTH: Critério da mudança na posição tarifária. Este critério determina que para a mercadoria ser considerada originária “nacional” deve estar em uma classificação tarifária distinta daquelas dos insumos NÃO originários (insumos importados de terceiros Estados não participantes do acordo) (SECEX, 2017).

cria mais dificuldades para situações de membros que pertencem tanto o COMESA como a SADC. Estas questões suscitam a necessidade da uniformização de regras de origem num único *framework* que possa proteger os interesses tanto dos produtores como dos consumidores e exportadores que operarão dentro da área de livre comércio tripartida.

Quanto ao aparato ideológico, o Acordo Tripartido estabelece uma estrutura do funcionamento que consiste na Cúpula de Chefe de Estados e de Governos representados pelos respectivos Estados membros que terão ratificado o acordo, Conselho de Ministros, Comité Tripartido de Ministros de Comércio, Finanças, Autoridades Tributárias e Ministro de Relações Exteriores e Comité de Assuntos Legais. O Acordo estabelece igualmente um Secretariado Tripartido composto por três CERs;

Figura 8 – Organograma da Estrutura Institucional da Integração Tripartida



Fonte: Elaboração do autor com base em dados do Acordo Tripartido (2015).

A organograma da estrutura institucional da Integração Tripartida apresenta vários cenários. O primeiro mostra semelhanças entre a estrutura e órgãos da Integração Tripartida com as três CERs. Em virtude dessas semelhanças suscita-se uma dúvida em torno do futuro das três CERs após o estabelecimento do Acordo Tripartido, se continuarão a ter personalidade e autoridade legais sobre o Acordo Tripartido ou serão absorvidas. Análises sobre o projecto tripartido apontam dois resultados extremos, absorção das CERs e a existência paralela com o Acordo Tripartido. As CERs têm o mandato mais amplo do que o Acordo Tripartido. Nesta base, elas continuarão lidando com questões de paz e segurança e desenvolvimento de infra-estruturas enquanto o Acordo Tripartido empenhar-se-ia com as questões cobertas pela área de livre comércio (SAUROMBE, 2013). Esta perspectiva parece mais próxima da realidade do futuro das três CERs.

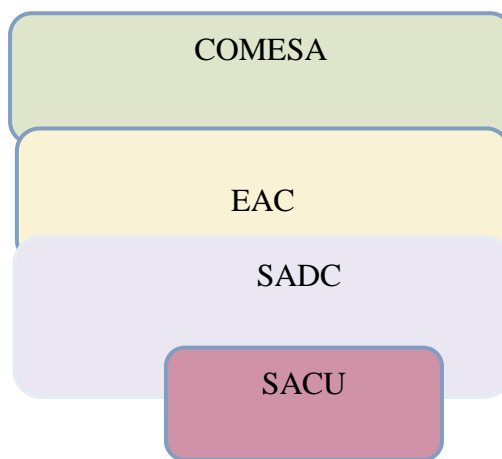
Com base ainda nos argumentos do Saurombe (2013) a área de livre comércio tripartida não é uma tentativa de fusão das três CERs, mas sim da fusão das suas áreas de livre comércio existentes na SADC-COMESA-EAC no contexto da liberalização intra-regional, razão pela qual o processo de ratificação envolve Estados membros como territórios aduaneiros dentro das CERs. Na base desta compreensão, as três CERs continuarão existindo não apenas para administrar questões que estão fora do âmbito do Acordo Tripartido, mas também para gerir suas agendas de integração. Assim, a Integração Tripartida não está em posição de resolver os problemas da sobreposição e nem de multiplicação de esquema de integração, pelo ao contrário o seu aparato ideológico configura-se mais uma CER a concorrer mesmo espaço e tempo com as CERs existentes.

O segundo cenário aponta a substituição das três CERs pela área de livre comércio. Na opinião do Hailu (2018), ao estabelecer o Acordo Tripartido as três CERs serão obrigadas a submeterem-se às regras mais gerais da Integração Tripartida. De facto, durante as negociações de Kampala e de Johannesburg, a cúpula tripartida indicava a fusão das três CERs em uma única CER por meio de integração regional nas áreas de comércio de bens e serviços e em assuntos relacionados com o comércio. Todavia, o Acordo Tripartido assinado em 2015, no Egito, deixa transparecer que apesar das negociações serem levado a cabo pelas CERs, a ratificação é individual, o que mostra claramente a falta de vínculo entre as CERs e a Integração Tripartida, mas sim com Estados membros que ratificarão o Acordo. Os Estados membros do COMESA, SADC ou EAC que não ratificarem o Acordo obviamente terão um tratamento diferenciado dentro da área de livre comércio tripartida e tratamento preferencial ao nível das suas CERs. Assim que o estatuto do Acordo Tripartido não pretende dissolver nem fundir as três CERs num único regime a multiplicação e sobreposição das CERs continuará existindo até porque um dos princípios da Integração Tripartida é a geometria variável que permite que os Estados tenham suas iniciativas dentro da área de livre comércio tripartida.

A SACU no interior da SADC cria uma sensação da existência de 4 CERs na criação da Integração Tripartida e não 3. A SACU coexiste com a SADC, nessa coexistência a deslocação da SADC rumo à integração tripartida arrasta com a SACU. Face ao cenário, a questão que se coloca é saber se a SACU continuará coexistindo com a SADC ou vai se dissolver. Se não se dissolver, o que é mais provável, e continuar a preservar a sua identidade então serão 4 agrupamentos regionais a formar a área de livre comércio, mas não só, os

Estados insulares representados pela IOC também poderão formar sua coalização no quadro da integração tripartida.

Figura 9 – Novo Figurino da Integração Tripartida



Fonte: Elaborado pelo autor.

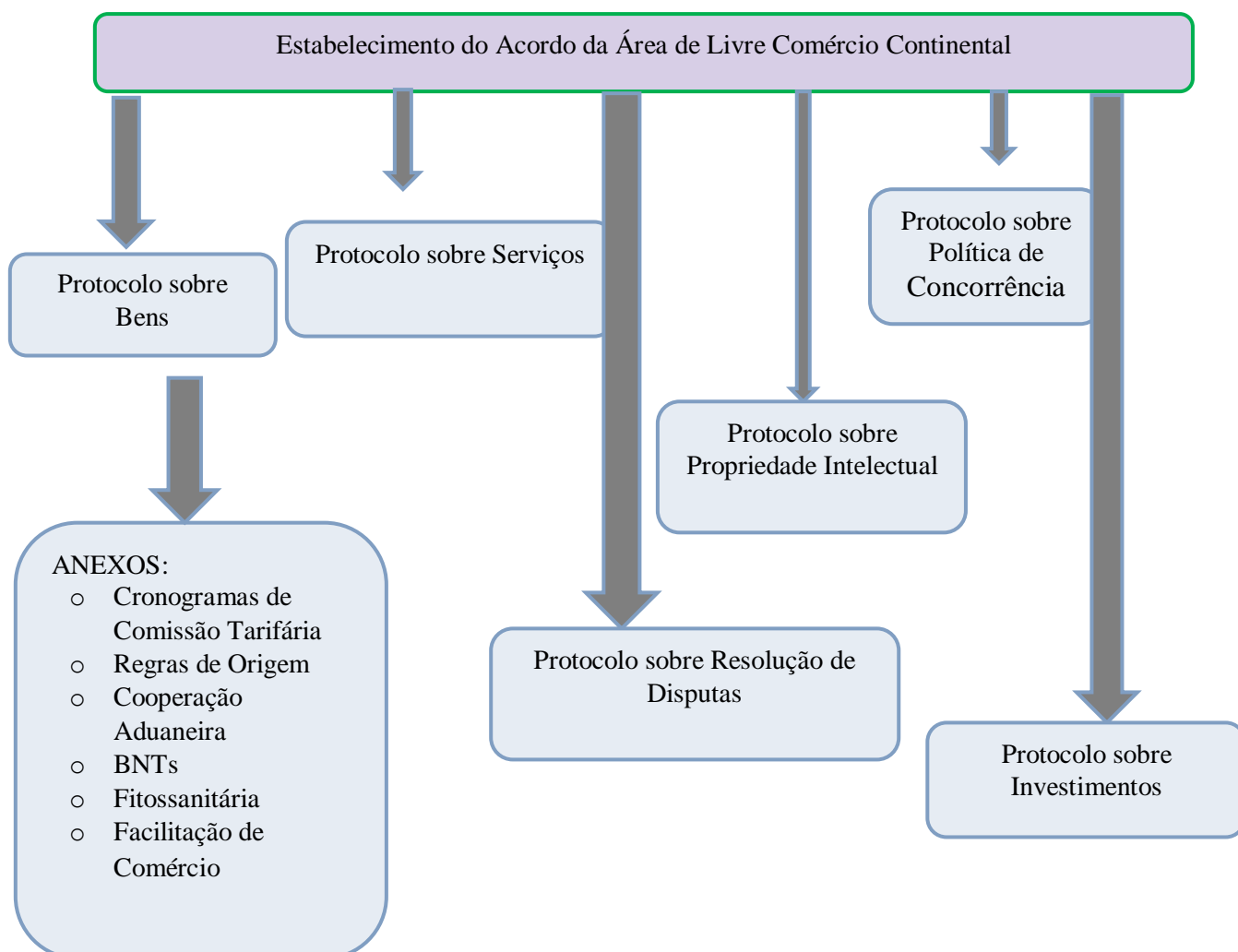
Esta é a arquitetura que se espera da nova entidade regional que surgirá a partir dos possíveis 4 agrupamentos regionais. Conforme ilustra a figura, a SADC divide o espaço com a SACU. Olhando para esta arquitetura percebe-se que a configuração da nova entidade regional é complexa e mexe com diferentes sensibilidades e interesses entre diferentes actores. Tudo indica que a sua formação não resultará da fusão das CERs, mas sim da delegação de certos poderes das CERs para criação de uma área mais alargada. Entretanto, a possibilidade da implementação do Acordo Tripartido é limitada devido a vários constrangimentos, incluindo a emergência paralela da área de livre comércio continental (ALCC) a concorrer mesmo espaço e tempo.

A ALCC foi mais uma iniciativa adoptada na 18ª sessão ordinária, em 2012, durante Assembleia geral onde Chefes de Estados e de Governos acordaram estabelecer uma área de livre de comércio continental a partir de 2017. Com atraso de um ano, o Acordo foi estabelecido em 2018 e assinado por 44 Chefes de Estados e de Governos da União Africana em Kigali, Ruanda. Curiosamente, os países que apresentam maiores economias de África, nomeadamente África do Sul e Nigéria, ainda não assinaram o Tratado. Ao nível da SADC, Namíbia, Lesoto, Zâmbia, Botswana e Tanzânia também ainda não assinaram o Tratado. Contudo, o processo de ratificação é bastante flexível, 25 Estados membros já ratificaram o Tratado, incluindo Moçambique.

O Acordo tem como objectivo criar uma área de livre comércio, união aduaneira e mercado comum continentais através da eliminação de tarifas até 90%, e o banimento das BNTs. O Acordo foi estruturado em seis Procolos e demais anexos, cujas negociações foram divididas em duas fases: a primeira fase incluiu o Protocolo de Comércio de Bens, Protocolo de Serviços e Protocolo de Resolução de Disputas. A segunda fase incluiu o Protocolo sobre Investimentos, Protocolo sobre Políticas de Concorrência e Protocolo da Propriedade Intelectual. As negociações incluem o tratamento de regras de origem, facilitação do comércio, anti-dumping, cooperação aduaneira e BNTs (TAYE, 2019). A organograma abaixo sistematiza a estrutura da área de livre comércio continental.

A pesquisadora da TRALAC chama este fenómeno como um novo paradigma de integração em África. Um paradigma caracterizado por planos ambiciosos, inconsistentes, confusos e de difícil implementação (HARTZENBERG, 2012). Embora a tese não desenvolva este fenómeno, fica evidente que existe no continente africano dois mega-projectos de planos de integração em curso, um sub-continental e outro continental. As ilações que se pode tirar a partir desses dois planos é que a integração tripartida já é uma letra morta. O Acordo da criação da área de livre comércio tripartida foi assinado no Egipto em 2015, no entanto apenas um país nomeadamente Egipto ratificou o Acordo e os restantes membros ainda não o fizeram. O Acordo da criação da área de livre comércio continental foi assinado em 2017, mas mais que a metade dos países africanos já ratificaram-no o que revela um cometimento dos seus signatários.

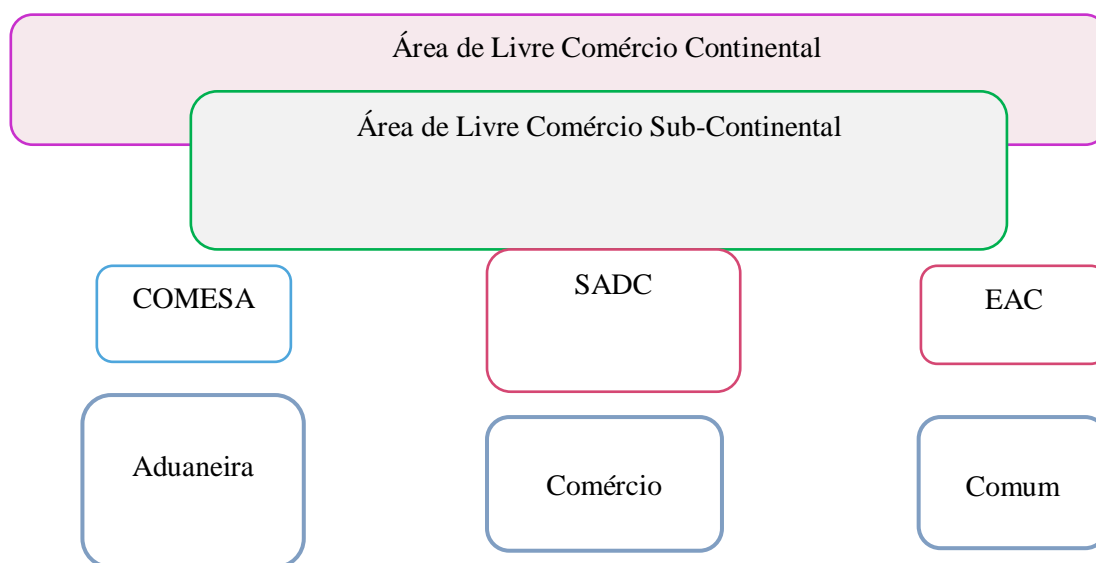
Figura 10 – Organograma da Estrutura da Área de Livre Comércio Continental



Fonte: Elaboração do autor na base em dados do Tratado da Área de Livre Comércio Continental (2018).

O Tratado de Abuja recomenda o estabelecimento de uma união aduaneira continental até 2019, depois das CERs estabelecerem uniões aduaneiras. No contexto temporal, o acordo continental está dentro dos limites da sua periodização, no entanto os pressupostos que o constituem não preenchem os requisitos de Abuja. O Tratado de Abuja recomenda o estabelecimento da integração continental a partir das CERs, razão pela qual as considerou pilares para construção da comunidade económica continental; segundo, o Tratado de Abuja refere-se do estabelecimento da união aduaneira continental, e não estabelecimento da área de livre comércio continental. Portanto, tanto a iniciativa da integração tripartida como da área de livre comércio continental não obedecem a constituição do Tratado de Abuja. As iniciativas sub-regional e continental começam da estrutura inferior do processo da integração regional, área de livre comércio, mesmo processo que ocorre dentro das CERs.

Figura 11 – Novo Paradigma de Integração Regional em África



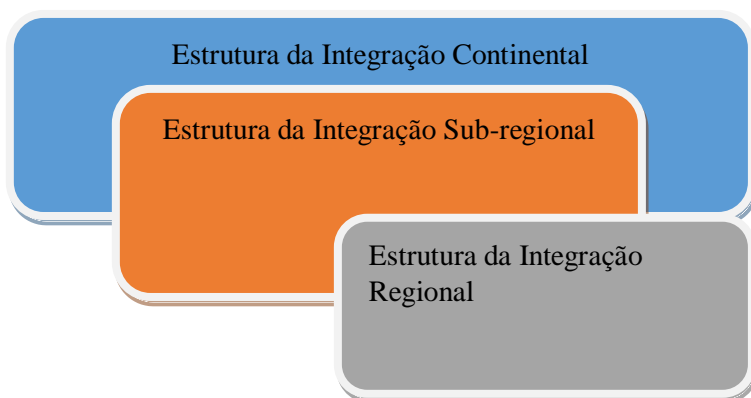
Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme a figura mostra, são três áreas de livre comércio, nomeadamente área de livre comércio continental, subcontinental e regional. A área de livre comércio continental encontra-se numa fase avançada em termos de cometimento dos Estados membros expresso pela ratificação de 25 Estados membros, número suficiente para que a área de livre comércio continental entre em vigor. A área de livre comércio tripartida reúne apenas 1 ratificação dos 26 Estados membros. Para que a área de livre comércio tripartida entre em vigor são necessárias 14 ratificações. Nesta base, a área de livre comércio continental está em melhor posição de ser implementada do que a área de livre comércio tripartida, todavia a sua entrada em vigor estará a regredir o aprofundamento e os avanços já conseguidos pelas CERs no âmbito do Tratado de Abuja. Normativamente questiona-se porque é que os Estados ratificam em massa o projecto continental do que o subcontinental? Que ganhos os Estados visualizam ao nível continental do que ao nível subcontinental? As respostas são também normativas. O projecto continental pode não representar ganhos económicos visíveis mas sim simboliza o pan-africanismo, o instrumento ideológico catalisador do processo de integração em África.

O Tratado de Abuja estabeleceu um calendário de 34 anos, isto é entre 1994 a 2028 para o aprofundamento das CERs. O Tratado estabelece a criação de uma área de livre comércio e união aduaneira em cada CER e a partir do aprofundamento das CERs estabelecer-se-á uma união aduaneira continental (Tratado de Abuja, 1991). No entanto, passados 26 anos muitas CERs continuam no estágio embrionário, incluindo a SADC, quiçá em virtude das inconsistências sistemáticas que as CERs apresentam no quadro do seu

aprofundamento. No lugar de a UA mobilizar recursos com vista a dinamizar a consolidação das CERs tidas como pilares para o projecto da integração continental, ela estabelece a sua própria estrutura de integração semelhante àquela das CERs, nomeadamente área de livre comércio, união aduaneira e mercado comum. Neste contexto, o novo paradigma da integração em África gera três estruturas de integração acontecer simultaneamente, entretanto em ritmos diferentes:

Figura 12 – Novas Estruturas de Integração Regional em África



Fonte: Elaborado pelo autor.

Uma eventual entrada em vigor da integração continental e sub-continental traduzir-se-á na competição pelo acesso aos recursos financeiros junto dos doadores internacionais, ampliando a dependência de África. A competição poderá levar aos conflitos de interesses entre as estruturas sobrepostas. Os conflitos de interesses começam com a construção das lealdades políticas em termos de cometimento de Estados membros em questões sempre prementes na integração africana relacionadas com a liberalização tarifária e harmonização das regras de origem, ou seja em que estrutura um Estado poderá ser mais cometido ou menos cometido? Na estrutura regional? Sub-continental? ou continental? Qualquer decisão que um Estado for a tomar certamente fragilizará a outra estrutura, transformando-se num ciclo vicioso e ambicioso.

A criação da área de livre comércio continental e subcontinental demandam o alargamento da agenda da integração na escala continental em detrimento do aprofundamento da integração ao nível das CERs. O alargamento da integração é uma clara conquista de novos mercados no âmbito da expansão do capitalismo global e não necessariamente uma estratégia da solução dos problemas da integração africana. O caminho realístico para se atingir a integração continental continua perceptível a necessidade do aprofundamento das CERs em

termos da consolidação e alcance dos estágios e metas preconizados por cada CER. Os Estados membros devem ter uma participação activa ao nível dos seus respectivos blocos económicos regionais e gradualmente poderão participar no mercado subcontinental e continental.

Resumidamente, a iniciativa da criação da área de livre comércio tripartida apresenta vários constrangimentos que condicionam a sua implementação. Um dos principais constrangimentos é a dependência da boa vontade dos Estados em ratificar o Acordo como condição para sua implementação. Entretanto, o comportamento dos Estados não abona, apenas Egito ratificou o Acordo. O segundo constrangimento é a concorrência paralela da área de livre comércio continental, que já possui 25 ratificações dos Estados membros contra 01 ratificação da área de livre comércio tripartida. Estes dois factores são determinantes para o futuro da integração tripartida que parece menos provável a sua implementação.

5.3 IMPLICAÇÕES DA INTEGRAÇÃO TRIPARTIDA PARA SADC

Reconhecendo que a SADC é a CER mais atrasada e dividida quando comparada com o COMESA e EAC, a secção pretende explorar as possíveis implicações decorrentes da sua deslocação para a área de livre comércio tripartida. O Tratado de Abuja recomenda a criação de uma comunidade económica continental a partir das uniões aduaneiras das CERs. O COMESA e a EAC atingiram o estágio de uniões aduaneiras, mas a SADC ainda não preenche o requisito. O alargamento poderá complicar ainda mais o seu aprofundamento do ponto de vista da operacionalização do RISDP, que visa atingir a união monetária. O RISDP planificou atingir área de livre comércio em 2008, mercado comum em 2015, união aduaneira em 2016 e união monetária em 2018. Razões estruturais, algumas discutidas nos capítulos anteriores, impediram o cumprimento dessas fases, sendo que a SADC continua ainda estagnada no primeiro estágio. O alargamento da SADC do ponto de vista do âmbito implica dispersão dos seus recursos financeiros e humanos para uma agenda paralela que nada beneficiará o esforço do aprofundamento da integração regional.

O quadro institucional da Integração Tripartida apresenta uma estrutura semelhante das três CERs, cujo funcionamento dos seus órgãos, conforme estabelece o artigo 34º, dependerá de recursos financeiros e humanos resultantes de contribuições dos respectivos Estados membros e parceiros internacionais. Por exemplo, se a RDC ratificar o Acordo tripartido significa que o país passa a ter obrigações em cinco instituições de integração

regional. Todavia, como se notou anteriormente, a RDC tal como outros Estados membros da SADC, queixam-se de falta de fundos, o que condiciona suas contribuições. A emergência da integração tripartida como uma “nova instituição” só irá agravar a situação de Estados que já sofrem de hiper inflação, balança comercial negativa, forte dependência da ajuda externa, mercados desintegrados e deterioração de termos de trocas.

Evidentemente, o funcionamento das CERs, incluindo a SADC e dos seus respectivos Estados membros, dependem de financiamentos dos parceiros internacionais. O que significa que a Integração Tripartida não será apenas uma “factura” a ser paga pelos Estados membros, mas também para os doadores internacionais. Em 2016, o COMESA aprovou USD 64.4 milhões, as contribuições desse valor vieram obviamente dos Estados membros e dos doadores internacionais; no mesmo ano a EAC planificou US\$110.66 milhões, que também contou com a participação dos doadores internacionais, e também em 2016, a SADC aprovou US\$ 88.334 milhões, e 61% desse orçamento veio de parceiros de cooperação internacional (CHIUNDIRA, 2016).

Este panorama mostra a dependência das CERs africanas em termos de recursos financeiros, e esses recursos têm logicamente contrapartidas. Seria ingênuo supor que a ajuda externa é fornecida em uma base puramente altruísta. Nenhum doador está na África, apenas para fazer caridade. A ajuda externa está quase sempre relacionada a outros interesses, sejam eles económicos, políticos, estratégicos, comerciais ou diplomáticos. Viver de doações criou um ciclo vicioso em África. É estranho que a sobrevivência dos Estados membros dependa dos doadores internacionais e também as organizações que os “dependentes” criam devem também depender dos mesmos doadores internacionais. Foi nesta indignação que Dambissa Moyo (2009) fez uma companhia através do seu livro intitulado “Morte da Ajuda” alegando que ajuda torna as coisas piores em África. Segundo autora, os países africanos vêm recebendo ajuda junto dos países ricos desde suas independências, mas não desenvolvem. Ajuda acomoda os líderes africanos.

Para além do custo financeiro, a integração tripartida terá custo em termos de recursos humanos. A composição dos órgãos da SADC demanda uma mobilização de recursos humanos e participação de chefes de Estado e de governos em cimeiras, etc. A SADC é composta pela Cúpula de Chefes de Estados e de Governo, Secretariado, Comitês Nacionais, Órgão de Cooperação em Política de Defesa e Segurança, Conselho de Ministros, Comitês Permanentes de Oficiais e Comité integrado de Ministros. Uma vez que a integração tripartida apresenta uma estrutura similar, os Chefes de Estado e do Governo da SADC terão a missão

de participar nos órgãos da integração tripartida para tratar, às vezes, mesmos assuntos. Segundo o estudo apresentado pela FAO, a participação de membros do governo em vários conselhos tem implicações na qualidade do nível de preparação e nas decisões tomadas por eles. Os governantes estão sempre a tomar decisões sobre os processos de integração, entretanto de tanto tarefa, não há acompanhamento ao nível da implementação. As decisões que carecem da ratificação e domesticação por parte dos Estados membros continuam em *standby* por falta de acompanhamento ou de recursos de natureza financeira.

Perante esta nova instituição de integração, os parlamentos nacionais passam a ter a responsabilidade de ratificar e domesticar todas as decisões que forem aprovadas, tanto ao nível da SADC, como ao nível da integração tripartida. A situação é mais delicada ainda para RDC, porque se o país ratificar o Tratado da Integração Tripartida passa a pertencer em cinco CERs, portanto o seu parlamento passará a ocupar-se em processos de ratificação e domesticação de instrumentos das cinco CERs em que é membro em detrimento da agenda nacional. Assim, a emergência da integração tripartida como mais uma instituição de integração suscita partilha de recursos financeiros e humanos e dos doadores de cooperação internacional.

A entrada em vigor da Integração Tripartida terá também implicações sobre receita governamental. As três CERs alcançaram um acordo sobre as modalidades de eliminação de BTs e BNTs. O artigo 6º do Protocolo Comercial da SADC estipula que os Estados membros devem adoptar políticas e implementar medidas com vista a eliminar todas as formas existentes de BNTs e abster-se de impor quaisquer novas BNTs que inclui procedimentos alfandegários, taxas de importação, restrições e interdições de importação, encargos de inspecção, pré-embarques, entraves técnicos ao comércio e medidas fitossanitárias. Por outro lado, o artigo 49º do Tratado do COMESA estipula, salvo excepções concedidas pelo Tratado, que cada Estado membro comprometa-se a remover de forma imediata, a partir da data da entrada em vigor do Acordo Tripartido, todas as barreiras tarifárias então existentes sobre importações de mercadorias, e abster-se de impor quaisquer restrições ou interdições adicionais. O artigo 75º do Tratado de EAC estipula também, salvo excepções previstas ou consagradas no Tratado, os Estados membros acordam na remoção de todas as BNTs existentes sobre importações de mercadorias provenientes de outros Estados contratantes e se abster de impor quaisquer obstáculos técnicos adicionais ao comércio (SADC-COMESA-EAC, 2009).

Nestes termos, a liberalização do comércio terá implicações sobretudo para os países mais pobres da SADC, em que a maior parte da sua receita provem das tarifas aduaneiras. Os

estudos quantitativos mostram que as tarifas contribuem com 30% da receita do governo na Tanzânia e Zimbábue, 40% nas Comores, Maurícias e Zâmbia, 50% na RDC, Lesoto, Malawi, Moçambique e ESwatini (MUTAMBARA; BHEBHE 2019). Avaliação quantitativa revela ainda que com a liberalização tarifária a SADC poderá perder US\$ 663,5 milhões cerca de 39% da receita aduaneira. Assim, os países que dependem fortemente de receitas tarifárias serão obrigados a encontrar outras fontes para obter mais receitas, de modo a garantir a provisão de serviços básicos, tais como educação, saúde e saneamento para os seus povos.

Ao nível do mercado de emprego, Jayapregashan (2016) prevê dois efeitos na integração tripartida. A entrada em vigor da área de comércio livre tripartida aumentará o fluxo de comércio através do incremento das importações e exportações, o que significa que a taxa de emprego aumentará enquanto os salários reais vão reduzir em virtude da demanda laboral. O segundo efeito é que a deslocação da SADC para área de livre comércio tripartida irá impactar negativamente a mão-de-obra não qualificada nos países que apresenta maior taxa de desemprego. E os países mais desenvolvidos da SADC, nomeadamente a África do Sul, poderão registar uma avalanche da demanda laboral, sobretudo da mão-de-obra não qualificada.

As implicações da Integração Tripartida incidem também sobre agenda da SADC. Dos quinze Estados membros da SADC, oito pertencem o COMESA, cinco a SACU e um a EAC (Tanzânia). Estas organizações de integração encontram-se em estágios diferentes. O COMESA e SACU são uniões aduaneiras, a EAC é um mercado comum e SADC é uma zona de livre comércio. Assim, os oito Estados membros da SADC já se beneficiam da união aduaneira do COMESA; os quatro Estados da SADC que não pertencem o COMESA têm benefícios na SACU (África do Sul, Lesoto, Namíbia e Botswana) e na EAC (Tanzânia), sobrando Moçambique, o único membro da SADC que não pertence aos outros esquemas de integração. Este cenário compromete a agenda da SADC de se tornar uma união aduaneira, um mercado comum e união monetária, porque os seus membros já se tornaram noutras CERs em que são membros. De acordo com constatação de Mengistu (2015), quando a integração é “oca”, abre espaço para que qualquer membro assine acordos bilaterais ou multilaterais com outros organismos extra-regionais, mas quando é profunda como união aduaneira, mercado comum, união monetária, é limitante e os Estados membros são obrigados a escolher um só acordo. Sendo SADC uma área de livre comércio, não tem uma cláusula que impede que seus membros possam participar em outros organismos. Se os Estados da SADC mostravam-se diluídos e divididos entre SACU e COMESA, a emergência da Integração Tripartida

obviamente vai tornar a SADC mais diluída e desencontrada, o que certamente implicará no seu aprofundamento.

A deslocação da SADC para a área de livre comércio tripartida deixa algumas zonas de penumbras; a primeira tem a ver com as contribuições da SADC, que dependem do nível do desenvolvimento de cada Estado membro em função do seu PIB. A África do Sul apresenta o maior PIB da região senão de África e em virtude disso é a maior contribuinte da SADC em cerca de 20% do *budget* anual (SAUROMBE, 2013). A segunda penumbra é que não está claro se na área de livre comércio tripartida as contribuições respeitarão o princípio de maior PIB ou serão por igual, mas mais do que isso, o receio é saber se a África do Sul continuará maior contribuinte da SADC ou vai redimensionar as suas contribuições. Uma possível diminuição da contribuição da África do Sul complicará cada vez mais o funcionamento de certos órgãos da SADC.

Desde 1994, o governo da África do Sul considerou a África Austral como prioridade da sua política externa. Tal como salienta Nganje (2014), a visão da África do Sul em relação à região fundamenta-se na cooperação económica e na consolidação das iniciativas da integração regional. A SADC é um espaço privilegiado para as empresas sul-africanas no âmbito da sua diplomacia económica. Nesta perspectiva, questiona-se, se a deslocação da SADC para área de livre comércio tripartida poderá, ou não, desviar os interesses da potência regional em relação à SADC?. Algumas correntes de opiniões acreditam que o domínio da África do Sul na esfera económica é incontestável, a África do Sul representa 43% do comércio intra-regional e 60% do PIB regional; apresenta igualmente uma economia diversificada, com empresas altamente competitivas. Contudo, sua liderança regional é contestável. O governo da Pretória é sempre relutante em assumir o papel da liderança política mais prominente e visível ao nível da SADC. Dois factores concorrem para explicar a sua incapacidade ou falta de vontade na liderança regional.

Ao nível doméstico, o governo da Pretória enfrenta dificuldades para democratizar a economia nacional concentrada na minoria branca que constitui 20% da população sul-africana. Após *Apartheid*, o povo sul-africano tinha expectativa de que a elite política negra que assumiu o poder conseguiria redistribuir a renda nacional de forma equitativa, no entanto o que se verifica é a reprodução dos padrões de relacionamento entre a população negra e branca. Os privilégios económicos da minoria branca continuam mantidos e protegidos³³.

³³ A independência sul-africana não foi completa. Quando ascendeu ao poder o primeiro governo negro na RAS, dirigido pelo carismático líder Nelson Mandela, os sul-africanos cumpriam o seu muito almejado desejo de independência política. Contudo, muito cedo ficou evidente que o fim do sistema do *apartheid*

Estes privilégios transformaram-se num modelo excludente; as questões ligadas à exclusão social e racial, distribuição da renda e acesso à terra continuam longe de serem vencidos (CONGOLO *et al.*, 2018). O desemprego e a pobreza persistem elevados. O percentual da população vivendo abaixo da linha de pobreza ainda está estagnada em mais de 50% desde 1994. Os desempregados negros estimados em 38% em 1995, aumentaram para 45% em 2005 e 50% em 2015 contra 6% dos brancos desempregados (NUNSA, 2015).

Níveis altos e persistentes da pobreza e da desigualdade prejudicam a qualidade da democracia da potência regional, resultando em conflitos e convulsões sociais incluindo violência xenófoba, um fenómeno recorrente e sistemático na África do Sul. Esta realidade torna difícil para o governo da Pretória mobilizar todas as forças vivas da sociedade, nomeadamente partidos políticos, sector privado e outros segmentos da sociedade, em prol da estratégia do desenvolvimento regional. As forças que dominam a economia sul-africana parecem determinar até que ponto o país pode-se abrir para agenda regional, ou seja o contexto doméstico influencia fortemente a política externa da África do Sul para região da SADC. Este facto é também observado por Nganje (2014), ao assumir que existem duas alas que defendem posicionamentos diferentes, a elite política negra a defender uma agenda de integração regional mais vibrante, activa e presente na região, e a elite da minoria branca detentora de 80% da riqueza sul-africana a defender um posicionamento do afastamento do país dos problemas regionais, no entanto suas empresas usufruam do mercado regional.

Ao nível externo, a África do Sul enfrenta também dificuldades em reunir simpatias da “velha guarda”, fundadores da Linha da Frente que não deixam a África do Sul a decidir os destinos da região. Apesar de ser a maior contribuinte da SADC, a representatividade de África do Sul no secretariado da SADC é diminuta, uma clara estratégia de fragilizar suas capacidades de mobilização e influência na região. Assim, constata-se que a África do Sul goza de uma hegemonia sem liderança. O seu domínio económico é incontestável, todavia sua

estava longe de ser a solução dos seus problemas. Depois da política, a independência económica transformou-se no novo meta-desejo dos negros sul-africanos. O fosso entre a maioria negra e a minoria branca ampliou-se drasticamente. Os 20% mais pobres possuíam apenas 2% da renda em 1994, e em 2007, esta diminuiu para 1,7%; os 10% mais ricos, possuíam 53,9% da renda em 1994 e 55,8% em 2007. Em 2003, a taxa de desemprego para negros alcançava 34,6%, para mestiços 23,8% e para os brancos era de 7,8% (diferença de 4,4 vezes entre negros e brancos). Em 2007, a taxa de desemprego foi de 27,6% para negros, 21,4% para mestiços e apenas 4,4% para brancos (diferença ampliada para 6,3 vezes entre negros e brancos). Em termos de raças, os empregos informais de negros são proporcionalmente muito superiores aos dos brancos. Por exemplo, em 2001, a taxa para negros era de 38,8%, enquanto a dos brancos era de 6,8% (NUMSA – 2012). Um relatório da Comissão Governamental para a Equidade de Emprego concluiu que africanos negros constituem 74% da população economicamente activa, mas ocupam apenas 14% dos cargos administrativos de chefia e apenas 17% das posições de gestão sénior; todavia, 68% dos cargos administrativos superiores nas companhias sul-africanas são ocupados por brancos, 58% homens e 10% mulheres, e outra percentagem por mestiços (COSATU HOUSE, 2012).

liderança é contestável e é dificultada dentro e fora do país. Nestes termos, parece fazer sentido que a deslocação da SADC para a área de livre comércio tripartida não produzirá efeitos negativos na região, uma vez que a África do Sul não assume a liderança regional em aspectos estruturantes. A sua hegemonia não lhe configure e nem lhe proporcione o papel de liderança. Para que a África do Sul assuma a liderança regional deve superar os desafios domésticos e regionais.

Ao nível regional, a superação dos obstáculos exigiria da potência hegemónica a tomada de algumas medidas, que na visão da Martin (1992), a primeira seria a ameaça ao abandono do regime, a outra saída seria o uso da ameaça ou de promessas por parte do hegemónico, que concederia benefícios àqueles que cooperassem. No mesmo diapasão, Nganje (2014) acredita que para que África do Sul assuma liderança precisaria de mobilizar um conjunto de condições e coloca-las à disposição da influência regional, nomeadamente a capacidade de fornecer benefícios e compensações aos Estados membros mais fracos e mais pobres, a fim de lhes permitir lidar com os custos da transação; instituições regionais fortes para impulsionar a cooperação e ajudar os Estados mais fracos; e, acima de tudo, orientar o foco do projeto de integração. Ao nível doméstico, o governo da Pretória precisa de ser mais pragmático ao lidar com o sistema residual do *Apartheid*, com vista a desapropriar e democratizar a economia e reduzir as desigualdades sociais persistentes dentro de suas fronteiras, a fim de fortalecer sua visão e estratégia regionais.

Ao finalizar este capítulo, analisados os desafios da cooperação intra-regional e perspectivas da integração tripartida entre SADC-EAC-COMESA e implicações da Integração Tripartida para SADC, constatou-se o seguinte: as três CERs em processo de criação de área de livre comércio tripartida apresentam diferentes níveis de aprofundamento da agenda da integração regional, diferentes perfis económicos, todavia apresentam mesmos desafios no seu interior. Dentre vários desafios, o capítulo captou a problemática da proliferação, sobreposição e a pertença de Estados membros em mais de um esquema de integração. Há ocorrência sistemática do surgimento de novos esquemas de integração no interior das CERs reconhecidas pela UA como pilares para construção da Comunidade Económica Continental. Constatou-se igualmente que os Estados membros das três CERs têm recorrido às BNTs para dificultar ou mesmo impedir as importações dos outros membros ou dos seus cidadãos nacionais dentro da organização. Notou-se ainda uma forte dependência dos Estados membros em relação às receitas aduaneiras e dificuldades financeiras para garantir o funcionamento dos órgãos das suas CERs.

As perspectivas da integração tripartida foram analisadas em duas visões, nomeadamente a optimista e a pragmática. A visão optimista tem um entendimento de que a criação da área de livre comércio tripartida poderá resolver os problemas e desafios enfrentados pelas CERs, tais como a desintegração dos mercados nacionais, sobreposição de esquemas de integração e pertença de Estados membros em vários esquemas de integração. No entanto, a visão pragmática não comunga mesmo entendimento. A criação da área de livre comércio é uma clara manifestação do capitalismo global à busca de mercados. Esta visão considera que a integração tripartida é uma nova entidade regional a nascer no quadro do regionalismo africano, pois a sua criação não significa necessariamente o desaparecimento da SADC-COMESA-EAC. Contudo, a previsão da sua implementação é condicionada por 14 ratificações das quais 1 já foi efetuada pelo Egipto, mas para além da dependência da vontade dos Estados membros para entrar em vigor, a emergência do plano da criação de uma área de livre comércio continental com acumulação de 25 ratificações constitui o principal obstáculo da implementação da integração tripartida.

O capítulo avaliou as implicações da integração tripartida para SADC e constatou que a SADC é a CER menos evoluída das três em análise. Dentre várias implicações, constatou-se que a integração tripartida significará um custo financeiro e humano para os Estados membros da SADC, membros que não conseguem honrar com seus compromissos financeiros ao nível das suas CERs. A integração tripartida significará igualmente atraso do aprofundamento bem como o desvio da África do Sul no seu esforço da liderança regional. Portanto, a implementação da integração tripartida entre SADC-EAC-COMESA gera um sentimento de dúvida e incertezas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tese tinha como principal objectivo analisar os desafios da cooperação intra-regional e perspectivas da integração tripartida entre SADC-EAC-COMESA. A partir das perspectivas neo-realistas, neo-funcionalistas e neo-liberais procurou-se verificar a influência do pan-africanismo na construção do regionalismo africano; compreender as dinâmicas de integração regional que ocorrem no interior de cada CER em termos do comportamento dos Estados membros, relações comerciais e estágio do desenvolvimento da agenda da integração regional; identificar os desafios da cooperação intra-regional e avaliar as implicações da eventual implementação do Tratado Tripartido para SADC.

Analisados estes objectivos e tendo em conta as hipóteses previamente formuladas constatou-se, que a formação dos processos de integração regional em África teve suas raízes no pan-africanismo. O pan-africanismo foi um movimento carregado de simbolismo cultural e intelectual de africanos localizados dentro e fora de África para libertação “económica, política e de submissão dos africanos”. O pan-africanismo, como movimento de libertação, foi dominado pela figura de Kwame Nkrume. Nkrumah mobilizou, em favor da causa pan-africana, os dirigentes africanos dos movimentos de libertação e dos Estados independentes para lutar pela libertação completa do continente africano.

O papel do pan-africanismo no engajamento de integração do continente africano começou justamente com a vaga das independências africanas nos anos de 1960. Embora a historiografia do pan-africanismo como movimento de integração tivesse seu impulso nos anos de 1920, com a formação de British West African University, da West African Press Union e da British West African Students Union, o verdadeiro engajamento do pan-africanismo nos esforços de integração regional notabilizou-se com a independência de Gana, em 1957, sob comando do Nkwame Krumah. Com base em sua experiência política, o pan-africanista teve um papel incontornável nos esforços da unidade africana. Os primeiros esforços notabilizaram-se com a criação da união Gana-Guiné (1958) e união Gana-Guiné-Mali rumo à união de África.

Todas as conferências desencadeadas tinham como um denominador comum, a integração política de África. Nkrumah acreditava na hipótese segundo a qual a unidade política iria impulsionar o desenvolvimento económico. Entretanto, esta visão não reunia consensos. As divergências não tardaram. A conferência de Addis-Abeba, de 1960, serviu de “termómetro para medir os temperamentos” dos dirigentes africanos em relação à ideia da unidade política. Com o aumento do número das independências dos Estados africanos, o

projecto pan-africanista ficou cada vez mais complicado. A divisão dos africanos foi consumada. Uns pró-ocidentais e outros pró-socialistas, conforme a lógica da Guerra Fria. Mas de verdade a divisão dos africanos não era somente por razões bipolares ou falta de consciência pan-africanista, até porque muitos governos subescreviam a visão de Nkrumah. O facto é que os dirigentes encontravam-se num dilema: entre engajar-se com a política pan-africanista e resolver problemas internos que se despoletaram com ascensão das independências, problemas relacionados com as fronteiras territoriais, necessidade de unificação dos grupos étnicos que tinham sido separados pelos interesses imperialistas, tensões e conflitos internos, ameaças de golpe de Estado entre outros problemas característicos de África.

Em virtude desta realidade, os Estados-recém independentes decidiram priorizar o interesse nacional em detrimento da agenda pan-africanista, aliás muitos governos passaram aplicar soluções pan-africanistas nos problemas internos. O trabalho não aprofundou as clivagens políticas no interior de Estados africanos, o foco foi olhar o papel do pan-africanismo para integração regional. Contudo, as diferenças se aprofundaram entre os Estados-recém independentes africanos, e culminaram com o surgimento de dois eixos opostos: o eixo da Casablanca-grupo imediatista, e o eixo da Monróvia-grupo gradualista. O grupo da Casablanca era a favor da unidade política como pressuposto para a integração regional e o eixo da Monróvia defendia o aprofundamento da cooperação entre novos Estados e amadurecimento dos laços entre os povos africanos. Após múltiplas propostas e contrapostas, reuniões sobre reuniões, negociações bilaterais e multilaterais, Chefes de Estado e de Governo independentes assinaram o Manifesto da Carta da Unidade Africana, criando a Organização da Unidade Africana em 1963. Entretanto, durante esse período nenhuma região de integração foi construída, simplesmente a África tornou-se um campo fértil para as incursões filantrópicas em nome de cooperação técnica e ajuda ao desenvolvimento, um verdadeiro regresso do colono “vestido de roupas brancas” – neo-colonialismo.

A cooperação técnica e ajuda ao desenvolvimento deixaram a África numa extrema dependência em relação ao sistema económico internacional dominado pelos doadores internacionais, causando *deficits* orçamentais e insolvência de alguns Estados africanos. Com vista a reduzir a dependência, sob o quadro da OUA, os Estados africanos adoptaram o Plano de Acção de Lagos, em 1980, e Tratado do Abuja, em 1991, como instrumentos chave para criar novas formas de integração regional ou aprofundar as já existentes. Dentro desta perspectiva em cada região ou sub-região africana pelo menos foi criada uma organização de

integração; SADCC na África Austral criada, em 1980; EAC na África Oriental, criada em 1999; COMESA, criada em 1984, entre outras CERs que foram criadas ou aprofundadas no contexto do Plano de Acção de Lagos e do Tratado de Abuja. Essas novas formas de integração regional partilham mesmo objectivo que é reduzir a dependência dos Estados membros em relação às forças externas que influenciam as políticas e orientações económicas dos países africanos, coordenar programas de desenvolvimento nos diferentes sectores com vista a catapultar o crescimento económico e do mercado regional. No entanto, constata-se que as novas formas de integração continuam a enfrentar os desafios anteriores, dependência das CERs em relação aos doadores internacionais e fragmentação de mercados nacionais e regionais.

Na África Austral, o processo da construção da integração regional foi dado em duas fases: durante o *apartheid* e depois do *apartheid*. Durante o *apartheid*, a construção da região de integração da África Austral seguiu padrões de confrontação e cooperação. A confrontação entre a minoria branca sobrevivente da região e os Estados-recém independentes deu-se ao nível ideológico e militar. A Guerra Fria foi responsável pela divisão ideológica dos países da região da África Austral. Moçambique, Angola e Tanzânia foram considerados bastiões do socialismo com cunho marxismo-leninismo, e África do Sul, o berço da discriminação racial da humanidade com orientação capitalista. As guerras de procuração de que a região foi vítima eram justamente para travar o avanço do comunismo na região. A sabotagem de Moçambique, por exemplo, intensificou quando dois anos depois da independência nacional, a FRELIMO, o partido no poder desde 1975, declarou constitucionalmente que era um país com orientação marxista-leninista (3º CONGRESSO DA FRELIMO, 1977). Esta declaração constitucional foi uma afronta aos regimes minoritários da região cuja reacção foi o desencadeamento de uma estratégia de sabotagem. Assim, a coabitação das duas ideologias antagonicamente bipolarizadas na região traduziu-se em confrontos desde sabotagem aos ataques militares.

Reagindo a esta situação menos favorável, os países da região informalmente criaram um braço militar – a Linha da Frente, com objectivo de responder militarmente os ataques de África do Sul e da Rodésia do Sul do regime de Ian Smith. Entretanto, enquanto os países da região continuassem a depender da África do Sul, uma potência regional repressiva, a resposta da Linha da Frente nunca seria eficaz. Foi justamente por esta razão que os países da região conscientes da sua dependência económica em relação África do Sul decidiram criar a SADCC como fórum formal de cooperação entre os Estados da região, de modo a reduzir sua

dependência económica e mobilizar recursos externos à disposição da agenda regional. Mesmo assim, o objectivo pelo qual a SADCC foi criada não se cumpriu, ao contrário a dependência se ampliou, os Estados da região tornaram-se economicamente cada vez mais dependentes de África do Sul.

Com a mudança do padrão confrontação-cooperação, decorrente da derrocada do monstro do *apartheid*, a região de África Austral conheceu uma nova Era. Uma era de esperança em relação aos eventos da integração regional. A desintegração do *apartheid* deveu-se pelos factores externos internos. Ao nível externo, o isolamento diplomático e político, sanções económicas internacionais e a derrota das tropas sul-africanas na batalha do Cuito Cuanavale desembocaram na decadência do sistema do *apartheid*. O governo da Pretória ficou limitado em financiar as incursões de ataques contra seus vizinhos. Ao nível interno, o ANC controlava o espaço político e aumentava as suas capacidades de mobilização de recursos políticos à disposição de influência e poder; a revolta do Soweto foi um incidente inédito da firmação do ANC.

Esses factores não só ditaram o fim do *apartheid*, mas também a transformação da SADCC em SADC. A nova entidade regional conheceu um tipo de alargamento, admitindo novos Estados, incluindo a própria África do Sul. Se no passado os Estados da região tinham uma imagem ruim em relação a África do Sul, com o seu ingresso na comunidade gerou expectativa e optimismo entre líderes africanos no sentido de que a África do Sul iria galvanizar a economia para o bem-estar dos povos da região. No entanto, as grandes expectativas estão se tornando grandes ilusões, e o optimismo transformando-se em pessimismo, as empresas sul-africanas espalhadas pela região são vistas como ameaças às empresas domésticas. Mas não só, o comportamento sul-africano gera desconfiança entre membros da SADC. O fim do *Apartheid*, formalizou simplesmente o “fim da confrontação ideológica e militar”, mas não reduziu a dependência dos vizinhos em relação à sua economia, pelo contrário, facilitou o acesso de África do Sul no mercado regional.

O fim do *Apartheid* permitiu igualmente a institucionalização da SADC, que começou com adopção do Protocolo Comercial da SADC, em 1996, com o objectivo de liberalizar o comércio intra-regional e, em 2003 a SADC adoptou o RISDP como instrumento para aprofundar a integração regional. No entanto, o RISDP não foi para além da criação da área de livre comércio, em consequência de vários desafios e constrangimentos que a SADC enfrenta, um dos quais a sobreposição de esquemas de integração, participação de Estados membros no mercado regional com produtos similares e fragmentação dos mercados

nacionais; e o Protocolo Comercial da SADC também não conseguiu liberalizar o comércio regional no seu todo, há ainda produtos protegidos e também há prevalência de imposição de barreiras no comércio intra-SADC.

Tal como a construção da SADC, a da EAC também foi influenciada pelo contexto da Guerra Fria. A Tanzânia era vista como o bastião do “socialismo campesinato” e o Quênia estava ao serviço do ocidente, um aliado frustrado dos Estados Unidos. Estes estereótipos ideológicos ganharam expressão quando os dois países começaram a dirigir-se acusações atrás de acusações. O Quênia achava estranho o excesso de zelo do socialismo tanzaniano como também a Tanzânia suspeitava a indiferença do Quênia em relação a causa da libertação de África. As diferenças e desconfianças mútuas desembocaram no encerramento da fronteira entre os dois países em 1977.

Enquanto o padrão da construção da SADC foi conflito-cooperação, o da EAC foi notavelmente caracterizado por momentos de avanços, recuos e de estagnação. Os momentos de estagnação foram marcados pelos sucessivos golpes de Estado no Uganda, desde Idi Amin, Obote e o próprio Yuwari Museveni, no poder há mais de 40 anos. Enquanto Uganda enfrentava internamente golpes de Estado, Tanzânia registava uma recessão económica em virtude do fracasso do socialismo e o Quênia também enfrentava o isolamento regional e internacional com a perda da aliança estratégica com os EUA e o corte de financiamentos pelo FMI. Portanto, os factores internos forçaram os três Estados a focarem-se em assuntos domésticos do que regionais. Entretanto, com a mudança de liderança, a agenda regional conheceu um certo impulso. A subida do Yuwari Museveni à presidência de Uganda, do Benjamim Mkapa da Tanzânia e do Daniel Moi do Quênia desencadeou novos horizontes, que culminaram com a criação da EAC marcando momentos de avanços. A mudança da liderança reconfigurou a estrutura regional e os Estados membros passaram da desconfiança para alinhamento regional.

A EAC estruturou-se dentro dos pressupostos da integração clássica, sendo a única que alcançou o mercado comum. O mercado comum pressupõe a mobilização de factores de produção incluindo a mão-de-obra dentro da região, uma perspectiva neo-funcionalista que defende a participação de grupos sub-nacionais nos arranjos integracionistas. Há, de facto, esforços notáveis de mobilização de massas nos debates e reflexões sobre os processos de integração regional. O Quênia aplicou o referendo para conferir a legitimidade e expectativas do povo queniano em relação à união política – o federalismo – entre outros *fora* criados para estimular debates sobre a integração regional. A EAC possui igualmente uma instituição de

ensino superior que dentre vários cursos, o regionalismo está no centro das atenções, facto que reforça a participação de diferentes estratos sociais, balançando de certo modo, pese embora ainda com desafios, o regionalismo do tipo *intergovernamentalista* que caracteriza o regionalismo africano.

Tal como na SADC, os Estados membros da EAC participam também no mercado intra-regional e extra-regional, com produtos primários cujos principais parceiros extra-regionais são a União Europeia, EUA e China. O Quênia goza de uma franca industrialização ao nível da região, razão pela qual as suas importações intra-regionais são dominadas por produtos semi-elaborados. Não obstante, participarem com mesmos produtos, o engajamento dos Estados membros da EAC na agenda da integração regional é satisfatória segundo avaliação da UNECA. Na dimensão da integração comercial, por exemplo, a participação do Quênia é de (0.655), Uganda (0.577), Ruanda (0.553), Burundi (0.480), Tanzânia (0.433) na escala de (0 a 1). Estes indicadores mostram um certo equilíbrio na participação dos Estados membros nas dinâmicas comerciais da região, factor importante para redução gradual da dependência da região em relação ao comércio extra-regional.

Diferentemente da SADC e da EAC, que foram criadas com base em pressupostos políticos decorrentes de correlação de forças, o COMESA foi criada por “interesses puramente comerciais”. A sua extensão não seguiu critérios geográficos e nem sócio-culturais, mas sim formada por Estados independentes interessados em cooperação para o desenvolvimento dos seus recursos. Por isso, o perfil do COMESA é mais de cooperação e não necessariamente de integração regional, apesar de se estruturar dentro dos padrões de integração regional. O COMESA não possui membros originários, todos são provenientes de outras regiões de integração, facto que propicie o espírito de *free riders*. Desde 2012, decorrem negociações para admissão da Índia no COMESA. Adesão da Índia implicaria acesso ao mercado dos 19 Estados africanos membros do COMESA numa base de tratamento preferencial. Nestes termos, o COMESA passará da “integração subcontinental” para “extracontinental”, o que justifica não se tratar de uma organização de integração mais sim de cooperação.

O trabalho constatou também que as três CERs apresentam diferenciações no seu interior em termos da arquitetura da sua construção, modelo de funcionamento e em relação ao cometimento dos Estados membros. Entretanto, elas enfrentam mesmos desafios. Em todas CERs, verifica-se um fenómeno similar. Todos os Estados membros pertencem a mais de um esquema de integração regional formal ou informal. As organizações de integração formal são

aquelas reconhecidas pela UA como pilares para a construção de uma comunidade económica continental e as informais são aquelas que vão se agrupando em defesa de interesses específicos. A proliferação desses agrupamentos informais concorrem o mesmo espaço e tempo com as organizações formais e até certo ponto interferem no desenvolvimento das CERs formalmente reconhecidas, pois os membros são praticamente os mesmos. Ao nível da SADC existem duas principais organizações que não são reconhecidas pela UA, nomeadamente IOC e SACU. A SACU é a união aduaneira mais antiga do mundo entretanto não tem o reconhecimento da UA em virtude da “génese da sua construção”. A coabitação entre SADC e SACU impede o aprofundamento da SADC, pois muitos Estados da SADC participam na união aduaneira da SACU. As três CERs enfrentam ainda desafios relacionados com recursos financeiros, a realização dos seus projectos dependem dos financiamentos dos doadores internacionais. Entretanto, esta dependência carrega consigo uma forte influência. A presença da União Europeia, da China e dos EUA nas três CERs interfere nas dinâmicas das CERs.

A emergência da área de livre comércio continental em processo avançado de ratificação apresenta-se como desafio para a materialização do projecto da integração tripartido. A área de livre comércio continental já acumulou 25 ratificações dos 44 Estados membros que assinaram o Acordo contra 1 ratificação dos 26 Estados das três CERs. A existência paralela das duas áreas de livre comércio, nomeadamente subcontinental e continental representa o auge do fenómeno da sobreposição de esquemas de integração em África, representa igualmente projectos de integração irrealistas. O Tratado de Abuja recomenda a criação da comunidade económica continental a partir das uniões aduaneiras e não das áreas de livre comércio e a partir das CERs e não dos Estados individualmente, entretanto a realidade da criação da integração continental revela-se contrária. Face a esta concorrência, a possibilidade da implementação da área de livre comércio tripartida torna cada vez mais distante de se concretizar, pois depende de muitos condicionalismos, uns dos quais a vontade dos Estados membros.

Na eventual possibilidade da sua implementação, a integração tripartida significaria mais uma instituição de integração porque a sua criação não significa o desaparecimento da SADC-EAC-COMESA. As primeiras negociações tripartidas indicavam uma possível fusão das três CERs formando uma entidade regional de uma área de livre comércio tripartida. No entanto, com avanço das negociações notou-se que a principal intenção das CERs não é necessariamente fundir a SADC-EAC-COMESA, mas sim a integração das áreas de livre

comércio das três CERs, o que expressa efectivamente a emergência de mais de uma CER na região a coabitar conjuntamente com as três CERs.

A nova entidade de integração regional apresenta uma estrutura funcional semelhante, com as estruturas em vigor nas três CERs, nomeadamente Cúpula de Chefes de Estado e de Governo, Conselho de Ministros, Comitês Tripartidos de Ministros e Secretariado Tripartido. Esta estrutura suscita recursos humanos e materiais para o seu funcionamento, cuja principal fonte são Estados membros que *a priori* queixam-se de insuficiência de recursos para garantir o funcionamento das suas respectivas CERs, sujeitando-as, desse modo, à dependência de financiamentos externos, com todas contrapartidas que esses financiamentos representam em África. Assim, a emergência de uma nova entidade regional com estrutura complexa exige dos Estados membros e dos doadores internacionais mais capacidades de mobilização de recursos para garantir o funcionamento de uma nova instituição de integração sub-continental.

Para além de custos financeiros e humanos, a possível implementação da área de livre comércio tripartida terá implicações para Estados membros que têm como principal fonte as receitas aduaneiras, uma vez que o mercado tripartido requer a liberalização total das tarifas aduaneiras. A integração tripartida significa ampliação do mercado onde operarão economias de escala. Estas economias normalmente exigem que os países apresentem um desenvolvimento industrial com capacidade de produzir bens acabados ou semi-acabados com um valor acrescentado especificado nas regras de origem. Entretanto, sucede que apenas três Estados, nomeadamente África do Sul, Quênia e Egipto apresentam este perfil. Os restantes membros apresentam mercados desintegrados, um nível de industrialização baixo e exportam maioritariamente produtos sem quaisquer modificações agregadas. Este cenário mostra a existência de potenciais ganhadores e perdedores dos dividendos do mercado tripartido.

As implicações de uma possível implementação da integração tripartida também far-se-ão sentir ao nível da SADC. Tal como mencionado anteriormente, a SADC apresenta um nível baixo do aprofundamento da sua agenda de integração regional quando comparado com as duas CERs. Portanto, a sua deslocação para área de livre comércio tripartida não só representará um retrocesso para o aprofundamento da SADC, mas também poderá aumentar o fosso entre o grupo da SACU e da SADC em duas perspectivas: a participação da SACU no mercado tripartido em contra própria e a sua participação dentro da SADC. Seja qual for a perspectiva, o facto é que todos cenários serão péssimos para o aprofundamento da agenda da integração da SADC. Ademais, o mercado tripartido poderá desviar os interesses da África do Sul como actor estruturante da região, aliás a África do Sul contribui em 20% do *budget* da

SADC. Em segundo lugar, a África do Sul apresenta o maior mercado de exportação e importação da região, mas com a emergência do mercado tripartido, a potência regional poderá se interessar na economia mais alargada, dispersando seus recursos ao invés de concentrá-los na região. Entretanto, sem implicações estruturais pelo facto de que a hegemonia sul-africana não exerce liderança regional. Em suma, a prevalência da vontade dos Estados membros sobre processos de integração regional e a falta de articulação de projectos de integração sub-continental e continental em plena concorrência gera dúvidas e incertezas de uma possível implementação da área de livre comércio tripartida.

REFERÊNCIAS

ACORDO de parceria económica entre os Estados do APE SADC, por um lado, e a União Europeia e os seus Estados. [S.l.], 2016. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A0702_21. Acesso em: 10 abr. 2017.

AFESORGBOR, Sylvanus; BERGEIJK, Peter. **Multi-membership and the effectiveness of regional trade agreements in Western and Southern Africa**. A comparative study of ECOWAS and SADC. Netherlands: Institute of Social Studies, 2011. (Working paper).

AGUIAR, Carolina. Regimes internacionais e o regionalismo aberto da Cepal. **Fronteira**, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, 2003.

ALMEIDA, Paulo. **O Mercosul no contexto regional e internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 1993.

AMANN, Jean Carlo. **Efeitos da integração económica para o continente africano**. 2016. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2016. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/5175>. Acesso em: 10 abr. 2017.

AMARAL, António. **Direito do comércio internacional: aspectos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Lex, 2006.

ANICHE, Ernest. **Problematising neofunctionalism in the search for a new theory of african integration: the case of the proposed Tripartite Free Trade Area (T-FTA) in Africa**. Nigéria: Institute of Ecumenical Education, 2014.

APOLLO, Luiz. Estratégia da África do Sul pós-Apartheid como líder regional da SADC pós-Apartheid. **Conjuntura Global**, Curitiba, v. 4, n. 3, p. 478-494, set./dez. 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjgloblal/article/view/45391/27567>. Acesso em: 10 abr. 2017.

ARRIGHI, Giovanni. **O Longo do Século XX: Dinheiro, Poder e as Origens dos nossos Tempos**. Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação Editora da UNESP, 1994.

BALASSA, Bella. **Teoria de integração económica**. Lisboa: Clássica, 1973.

BANCO AFRICANO DE DESENVOLVIMENTO - BAD. **Regional integration brief**. Abidjan, 2014. Disponível em: https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Regional_Integration_Brief_N-3.pdf. Acesso em: 10 abr. 2017.

BANZE, Vasco. **Política externa de Moçambique para África do Sul no sector das infra-estruturas de transporte**. Maputo: PPGEI/UFRGS, 2017.

BANZE, Vasco. **Role of foreign direct investment and its impact on small scale enterprises in Mozambique**. 2015. Dissertation (Master of Arts in Diplomacy, Law & Business [MA DLB]) - Jindal School of International Affairs, O.P.Jindal Global University, New Delhi, 2015.

BAUMANN, Renato. **Integração regional e desenvolvimento econômico**: com referência a Celso Furtado. Brasil: CEPA, 2005.

BARBOSA, Claudia de Angelo. **Os desafios da diplomacia econômica da África do Sul para a África Austral no contexto Norte-Sul**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.

BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia. **Globalization of world politics**: an introduction to international relations. New York: OXFORD, 2011.

BEDIN, António *et al.* **Paradigmas das relações internacionais**. 3. ed. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2011.

BESADA, Hany *et al.* **China's growing economic activity in Africa**. Cambridge: NBER, 2008. (Working paper, 14024).

BIENEN, Derk. **The Tripartite Free Trade Area and its implications for COMESA**. Addis Ababa: Addis Ababa University; BKP, 2010.

BREXIT: a timeline of Britain's EU membership in Guardian reporting. **The Guardian**, London, 25 June 2016. Disponível em: <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/25/a-timeline-of-britains-eu-membership-in-guardian-reporting>. Acesso em: 10 abr. 2017.

BUZAN, Barry. **A framework for regional security Analysis**. South Asian Insecurity and the Great Powers. Basingstoke: Macmillan, 1986.

BREUNING, Marijke. **Foreign policy analysis**: a comparative introduction. Basingstoke: Macmillan Palgrave, 2007.

CANTORI, Louis; SPIEGEL, Steven. International regions: a comparative approach to the subordinate systems. **International Studies Quarterly**, Oxford, . 13, n. 4, p; 361-380, Dec. 1969.

CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

CARNEIRO, Camilo. Transfronteirizações na Bacia do Prata. **Fronteiras Irmãs**, Porto Alegre, 2016.

CEPAL. **Globalização e desenvolvimento**. 29ª Sessões. Brasília, 2002.

CHAUVIN, Sophie; GAULIER, Guillaume. **Prospects for increasing trade among SADC countries**. Muldersdrift: Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales, 2002.

CHICHAVA, Sérgio. **Moçambique na rota da China**: uma oportunidade para o desenvolvimento? Maputo: IESE, 2010. (Desafios para Moçambique).

CHIUNDIRA, Isaac. **The establishment of Tripartite Free Trade area institutions and its repercussions on countries with multiple memberships**. 2016. Mini-thesis (LLM degree) - The University of the Western Cape, South Africa, 2016.

COLONY AND PROTECTORATE OF KENYA. **Annual report for the year 1920-21.** London, 1922. Disponível em: https://libsysdigi.library.illinois.edu/ilharvest/Africana/Books2011-05/5530244/5530244_1920_1921/5530244_1920_1921_opt.pdf. Acesso em: 10 abr. 2017.

COMESA. **COMESA in brief.** [S.l.], 2018.

COMESA. **Enhancing intra-COMESA trade through micro, small and medium enterprise development.** [S.l.], 2013.

COMESA. **Procedures manual on the implementation of the protocol on the rules of origin for products to be traded between the member states of the common market for eastern and Southern Africa.** [S.l.], 2002.

COMISSÃO DA UNIÃO AFRICANA. **Avaliação dos progressos na integração regional em África.** [S.l.], 2008.

COMISSÃO DA UNIÃO AFRICANA. **Departamento dos assuntos económicos.** [S.l.], 2019.

COMISSÃO DA UNIÃO AFRICANA. **Terceira publicação.** [S.l.], 2011.

COMISSÃO DA UNIÃO EUROPEIA. **Economic partnership agreement (EPA) between the European Union and the Southern African Development Community (SADC) EPA group1.** [S.l.], 2016.

COMISSÃO ECONÓMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ÁFRICA. Adis Abeba, Etiópia, 2012.

CONGOLO, Frederico Benedito *et al.* **Contornos da violência xenófoba na África do Sul e suas implicações para os países vizinhos:** estudo sobre os casos de Moçambique, Malawi e Zimbabwe (1994-2015). Maputo: ISRI, 2018.

COSTA, Thelmo Vergara de Almeida Martins. **Integração regional e seus efeitos sobre as exportações brasileira de carne avícola.** 1999. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1999. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/2580/000277593.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

CORAZZA, Gentil; HERRERA, Rémy. **O regionalismo aberto da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização.** Porto Alegre: Departamento de Economia/UFRGS, 2006.

DAMBISSA, Moyo. **Dead Aid:** why Aid is not working and how there is a better way for Africa. New York: Penguin Books, 2014.

DAR, Korwa. **The democratization of international organization.** East African Community: Center for Studies on Federalism, 2011.

DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF JUNIOR, Robert L. **Relações internacionais:** as teorias em confronto. Lisboa: GRADIVA, 2003.

DUMA, Ernest. **Regional integration and the challenges of intra-regional trade: an assessment of the implementation of SADC's free trade agreement**. 2017. Mini-dissertation (Degree Master of Diplomatic Studies) - University of Pretoria, Pretoria, 2017.

DRAPER, Peter; CHIKURA, Cynthia; KROGMAN, Heinrich. **Can rules of origin in sub-Saharan Africa be harmonised?: a political economy exploration**. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2016. (Discussion paper, 1/2016). Disponível em: https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_1.2016.pdf. Acesso em: 10 abr. 2017.

EAST AFRICAN COMMUNITY. **EAC development strategy (2011/12 – 2015/16) deepening and accelerating integration**. Arusha, 2011.

EAST AFRICAN COMMUNITY. **EAC subregional input to the eleventh session of The United Nations Forum on Forests (UNFF)**. Arusha, 2014.

EAST AFRICAN COMMUNITY SECRETARIAT. **The treaty for the establishment of the East African Community**. Arusha, 2002.

FARIA, Luiz Augusto Estrella. Capitalismo, espaço e tempo. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 261-283, 1999.

FARIA, Luiz Augusto Estrella. **A chave do tamanho: desenvolvimento econômico e perspectivas do MERCOSUL**. 2001. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2001.

FARIA, Luiz Augusto Estrella. O valor do conceito de hegemonia para as relações internacionais. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 2, n. 3, p. 209-232, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/austral/article/view/36047/23977>. Acesso em: 10 abr. 2017.

FELD, Werner; BOYD, Gavin. **The comparative study of international regions**. New York: Pergamon Press, 1980.

FERNANDES, António José. **Introdução à ciência política: teorias, métodos e temáticas**. Porto: Porto Editora, 2010.

FERNANDES, António José. **Relações internacionais: factos, teorias, e organizações**. Lisboa: Edições Europa-América, 2005.

FERREIRA, António; MALTA, João. **Estudo de impacto de um acordo de parceria económica**. Lisboa: Sociedade Nacional de Empreendimentos e Desenvolvimento Económico, 2006.

FERREIRA, Guilherme. **O regionalismo pós-liberal e o resgate da agenda do desenvolvimento**. São Paulo: Universidade Federal de São Carlos, 2015.

FERREIRA, Manuel. Integração económica em África: poder e identidade. *In: O racismo: ontem e hoje*. Lisboa: Universidade do Porto, 2005.

FLORES, Consuelo Silva; MARTINS, Carlos Eduardo (coord.). **Nuevos escenarios para la integración em América Latina**. Chile: Arcis, 2013.

FONSECA, Danilo Ferreira da. A África entre a desesperança neoliberal e o renascimento africano: dívida externa, pobreza e desenvolvimento. **Revista Africa e Africanidades**, [s.l.], v. 8, n. 20, jul. 2015. Disponível em: <https://africaeaficanidades.net/documentos/010020072015.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

FRANCO, Estanislau. **Livre circulação de pessoas na SADC: o caso de Angola**. 2014. Dissertação (Mestrado) - Instituto Universitário de Lisboa, 2014.

GEHRING, Thomas. Integrating integration theory: neo-functionalism and international regimes. **Global Society**, Canterbury, v. 10, n. 3, 1996.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2007.

GILPIN, Robert. **Global political economy: understanding the international economic order**. London: Princeton University Press, 2001.

GRAMSCI, Antônio. **A questão meridional**. Rio Janeiro: Paz e Terra, 1987.

HAAS, Ernst Bernard. **The uniting of Europe: political, social and economic forces**. London: Stevens and Sons, 1958.

HÄNGGI, Heiner. **Interregionalism: empirical and theoretical perspectives**. Los Angeles: University of St. Gallen, 2000.

HAILU, Martha. **Regional economic integration in Africa: challenges and prospects**. , Germany: Martin Luther University of Halle Wittenberg, 2014.

HANLON, Joseph. **Mozambique to become one of biggest coal & gas producers**. Maputo: CIP, 2013.

HARTZENBERG, Trudi *et al.* **The Tripartite Free Trade Area: shaping a new paradigm for African integration?** Johannesburg: Swedish International Development Cooperation Agency, 2012.

HEIDRICH1, Álvaro. Região e regionalismo: observações acerca dos vínculos entre a sociedade e o território em escala regional. **Boletim Gaúcho de Geografia**, Porto Alegre, 1999.

HETTNE, Björn. **Globalism and the new regionalism**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1999.

HETTNE, Björn; SÖDERBAUM, Fredrik. **The new regionalism approach**. Goteborg University: Department of Peace and Development Research, 1998.

HILL, Charles. **International business: competing in the global marketplace**. UK: Global Edition Berkshire, 2014.

HURRELL, Andrew. **Regionalism in theoretical perspective: regional organization and international order**. England: Oxford University Press, 1995.

HVEEM, Helge. **Integration by whom, for whom, against whom?** On the relationship between neo-classical integration theory, processes of integration, and social structure. Oslo: International Peace Research Institute, 1974.

HWEE, Yeo; VIDAL, Lluç. **Regionalism and interregionalism in the ASEM context current dynamics and theoretical approaches.** Barcelona: CIDOB, 2008.

JAYAPREGASHAM, Sambath. Significance and impacts of the Tripartite Free Trade Area: a qualitative assessment. **Undergraduate Economic Review**, [s.l.], v. 13, n. 1, 2016. Disponível em: <http://digitalcommons.iwu.edu/uer/vol113/iss1/7>. Acesso em: 10 abr. 2017.

JENSEN, Carsten. **European Union politics: neo-functionalism.** England: Oxford University Press, 2007.

KALENGA, Paul. **Regional integration in SADC: retreating or forging ahead?** Johannesburg: TRALAC, 2012. (Working paper).

KANTER, Marcelo de Mello. **Política externa e integração na África Oriental: um estudo sobre Uganda, Tanzânia e Quênia.** 2015. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Programa de Pós-graduação Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal de Porto Alegre, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/132967>. Acesso em: 10 abr. 2017.

KARAMURIRO, Henry. Regional economic integration and exports performance in the COMESA region (1980-2012). **International Journal of Business and Economics Research**, Kampala, v. 4, n. 1, p. 11-20, Feb. 2015. Disponível em: <http://www.sciencepublishinggroup.com/journal/paperinfo.aspx?journalid=178&doi=10.11648/j.ijber.20150401.12>. Acesso em: 10 abr. 2017.

KEANE, Jodie; KENNAN, Jane. **Impediments to intra-regional trade in Sub-Saharan Africa.** London: Overseas Development Institute, 2010.

KEOHANE, Robert. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy.** New Jersey: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert; MARTIN, Lisa. **Institutionalism theory as a research program.** Harvard: International Security, 2003.

KHANDELWAL, Padamja. **COMESA and SADC: prospects and challenges for regional trade integration.** Washington, 2004. (IMF working paper).

KINDLEBERGER, Charles. **The theory of hegemonic stability.** New York: International Politics, 1979.

KRASNER, Stephen. **International regime.** London: Cornell University Press, 1993.

KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice. **Economía internacional: teoría y política.** Madrid: Pearson, 2006.

LEE, Margaret. Regionalism in Africa: a part of problem or a part of solution? **Polis**, [s.l.], v. 9, 2002.

LOMBAERDE, Philippe de. **Assessment and measurement of regional integration**. London: Routledge, 2006.

LOMBAERDE, Philippe de; SÖDERBAUM, Fredrik. **Regionalism: classical regional integration (1945 – 1970)**. Washington: UNU-CRIS, 2013.

LUIGI, Ricardo; PENNAFORTE, Charles. **A integração global do continente africano**. Pelotas: Universidade Federal de Pelotas; Cenegri, 2010.

LUNDIN, Irae. **Metodologia de pesquisa em ciências sociais**. Maputo: Escolar Editora, 2016.

LUNOGELO, B.; MBILINYI, V. **Convergence of COMESA-SADC-EAC Regional Framework**. Dar- Es-Salaam: a paper presented during the Annual Forum for Private, Public and Academia Partnership on Trade Policy and Negotiations and organized by the Ministry of Industry, Trade and Marketing, 2009.

LUSAFONIA. **Integração regional na SADC e relacionamento com os países da CPLP**. Lisboa: Associação Industrial Portuguesa, 2014.

MACHADO, Victor. **O conflito na África Austral**. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, 1984.

MAKANDI, Gitobu Rachel. **Regional integration and banking industry in East Africa Community**. Nairobi: University of Nairobi, 2013.

MALAN, Mark. **Regional power politics under cover of SADC: running amok with a mythical organ**. Norway: ISS, 1998. (Occasional Paper Institute for Security Studies).

MANUEL, Luri Abilino da Silva Capela. **Iniciativas de cooperação e integração na África na passagem do século XX ao XXI: entre a subordinação e autonomia**. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

Disponível em:

<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/71687/000880108.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 abr. 2017.

MAPUVA, Jephias; LOVENESS, Muyengwa. **The SADC regional bloc: what challenges and prospects for regional integration? South Africa: The University of the Western Cape**, 2012.

MATTE, Rogers. Analysis of the East African Community integration process as an opportunity for Uganda's medium-to-long-term. **Economic, Law and Policy**, Kampala, v. 2, n. 1, p. 12-54, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.22158/elv.v2n1p12>. Acesso em: 21 fev. 2020.

MATUSSE, Renato. **África Austral: das migrações Bantu à integração regional**. Maputo: Imprensa Universitária, 2009.

MARIANO, Karina. **O neoliberal institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional**. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 1995.

MARES, David; KACOWICZ, Arie. **Routledge handbook of Latin American security**. London: Routledge, 2013.

MARTIN, Lisa L. Interests, power and multilateralism. **International Organization**, Cambridge, v.46, n. 4, p. 765 – 792, Autumn, 1992. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0020818300033245>. Acesso em: 10 abr. 2017.

MAZRUI, Ali. **História geral da África VIII: África desde 1935**. São Carlos: Comitê Científico Internacional da UNESCO para Redação da História Geral da África; Universidade Federal de São Carlos, 2010.

MENDES, Flávio; LIMA Shênia. **Realismo e institucionalismo neoliberal: um panorama da evolução do mais representativo debate da teoria das relações internacionais**. Belo Horizonte: Fronteira, 2005.

MEARSHEIMER, John. Offensive realism between geopolitics and power. **Journal of International Relations and Development**, Copenhagen, v. 8, n. 4, p. 381-408, 2005. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1057/palgrave.jird.1800065>. Acesso em: 10 abr. 2017.

MELO, Jaime de; PANAGARIYA, Arvind. **New dimensions in regional integration**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

MENGISTU, Muhabie. Multiplicity of African Regional Economic Communities and overlapping memberships: a challenge for African integration. **International Journal of Economics, Finance and Management Sciences**, Yaoundé, v. 3, n. 5, p. 417-425, Oct. 2015. Disponível em: <http://www.sciencepublishinggroup.com/journal/paperinfo?journalid=173&doi=10.11648/j.ije.fm.20150305.12>. Acesso em: 10 abr. 2017.

MINGST, Karen. **Princípios de relações internacionais**. São Paulo: Elsevier, 2009.

MUTAMBARA, Tsitsi; BHEBHE, Nonceba. **The proposed Tripartite Free Trade Area: challenges and expected benefits**. South Africa: Rhodes University, 2019.

MURAPA, Rukudzo. **Southern Africa Development Community (SADC): towards political and economic integration**. Harare: University Zimbabwe, 2002.

MUSEVENI, Yuwari. **What is Africa's problem?** Kampala: University of Minnesota Press, 2000.

NGANJE, Fritz. **South Africa and SADC: options for constructive regional leadership**. Pretoria: Institute for Global Dialogue, 2014. (Policy brief).

NKRUMAH, Kwame. **Africa must unite**. New York: Frederick Praeger, 1963.

NYE, Joseph; KEOHANE, Robert. Power and interdependence. **Global Politics and Strategy**, Harvard University, 1989.

OLIVEIRA, Francisco. **Elegia para uma re (li) gião: Sudene, Nordeste. Planejamento, conflito de classes**. 3. ed. Rio Janeiro: Paz e Terra, 1981.

ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA – OUA. **Carta**. [S.l.], 1963.

OTOBO, Ejeviome. Regionalism and trade: a glimpse of Africa's experience. **New School Economic Review**, New York, v. 1, n. 1, p. 75-81, 2004.

OXFAM. **Briefing**: parceiros desiguais. Nairóbi, 2006.

PEREIRA, José. **Continente africano**: perfil histórico e abordagem geopolítica das macrorregiões. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Afro-Asiáticos, 2003.

PEREIRA, José. **África**: um novo olhar. Rio de Janeiro: CEAP, 2006.

PEREIRA, Sandra. **Cooperação UE-ACP**: a dimensão política dos acordos. 2005. Dissertação (Mestrado em Economia e Estudos Europeus) - Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, 2005.

PROTOCOLO sobre trocas comerciais na região da Comunidade para Desenvolvimento da Africa Austral (SADC). Maseru, 1996.

QOTO, Lackson. **The COMESA-SADC-EAC Free Trade Area**: rules of origin: an impediment to regional trade and economic integration? 2017. Dissertation (Master of Laws Degree) - University of KwaZulu-Natal, KwaZulu-Natal, 2017.

RELATÓRIO da 2ª reunião dos pontos focais das barreiras não tarifárias da organização tripartida da COMESA, EAC E SADC (11 e 12). Nairóbi, 2010.

RICHARD, Yann. **Integração regional, regionalização, regionalismo**: as palavras e as coisas. Paris: Confins, 2014.

RIZZI, Kamilla; SCHÜTZ, Nathaly. Política externa da Nova África do Sul: reinserção e afirmação regional. **Austral**: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, Porto Alegre, v. 3, n. 5, p. 181-201, jan./jun. 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/austral/article/download/45173/30178> Acesso em: 10 abr. 2017.

ROOT, Franklin R. **Entry strategies for international markets**. New York: Lexington Books, 1994.

RUIZ, José; LOMBARDE, Philippe de. **Regionalismo latino-americano**: produção de saber e criação e importação de teoria. Porto Alegre: Civitas, 2018.

SADC. Economia azul paradigma de desenvolvimento alternativo para a SADC. **SADC Hoje**, Maputo, 2014.

SADC. Integração regional fortalecida através do compromisso de alto nível infraestrutura transfronteiriça e empoderamento da juventude. **SADC Hoje**, Maputo, 2018.

SADC. Passo gigantesco rumo ao mercado único da SADC-COMESA-EAC. **SADC Hoje**, Maputo, 2008.

SADC. **Plano estratégico indicativo de desenvolvimento regional (2015-2020)**. Maputo: Secretariado da SADC, 2015.

SADC. Rumo a uma zona de comércio livre na África Austral. **SADC Hoje**, Maputo, 2005

SADC. SADC redefine prioridades: RISDP em revisão. **SADC Hoje**, Maputo, 2014.

SANAHUJA, José. **La construcción de una región**: Sudamérica y el regionalismo posliberal. Barcelona, 2010.

SANTOS, Ana; CAETANO, José. **Os acordos de cooperação económica entre a União Europeia e os países ACP**. Portugal: Universidade de Évora, 2009.

SANTOS, Celso. **Integração regional e desenvolvimento**: o caso da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2014.

SANTOS, Victor. **Teoria das relações internacionais**: cooperação e conflito na sociedade internacional. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, 2009.

SEQUEIRA, Sandra; HARTMANN, Oliver; KUNAKA, Charles. **Reviving trade routes**: evidence from the Maputo Corridor. Washington: SSATP, Nov. 2014. (Discussion paper, 14). Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21571>. Acesso em: 10 abr. 2017.

SILVA, André. **Geometria variável e parcerias estratégicas**: a diplomacia multidimensional do Governo Lula (2003-2010) no contexto internacional. Rio de Janeiro, 2015.

SILVA, Igor. **O futuro da África Austral**: consequências da expansão das fronteiras regionais e da bipolaridade. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2015.

SILVA, Igor. **Política externa na África Austral**: guerra, construção do estado e ordem regional (África do Sul, Angola, Moçambique, Zimbábue e Namíbia). Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2017.

SÖDERBAUM, Fredrik. **Theories of new regionalism**: New York: Palgrave Macmillan, 2003.

SÖDERBAUM, Fredrik. **Exploring the links between micro-regionalism and macro-regionalism**. London: Pluto Press, 2005.

SÖDERBAUM, Fredrik. **Theories of regionalism**: New York: Routledge Handbook of Asian Regionalism, 2011.

SOUSA, Fernando de. **Dicionário de relações internacionais**. Lisboa: Afrontamento, 2004.

SOUTH AFRICAN INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS – SAIIA. Johannesburg, 2005

SARFATI, Gilberto. **Teorias de relações internacionais**. Belo Horizonte: Saraiva, 2005.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **A África no século XXI**: um ensaio acadêmico. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.

TALASKA, Alcione. Região e regionalização: revisão conceitual e análise do processo de reconfiguração fundiária e de alteração do uso da terra na região do Corede Norte/RS. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 12, n. 37, p. 201-215, mar. 2011. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/16437>. Acesso em: 10 abr. 2017.

TAYE, Sewagegnehu. **Variable geometry of African integration and its implication on AfCFTA**. 2019. Research (Philosophy Degree MPhil) - International Trade and Investment Law for Africa, University of Pretoria, Pretoria, 2019.

TAVARES, Rodrigo. **The state of the art of regionalism**: the past, present and future of a discipline. Gothenburg: Gothenburg University, 2004. (Working paper).

THOMPSON, William. The regional subsystems: a conceptual explication and a propositional inventory. **International Studies Quarterly**, Minnesota, v. 17, n. 1, p. 89-117, Mar. 1973.

TRATADO que institui o Mercado Comum da Africa Oriental e Austral. Kampala, 1993.

TREATY establishing the East African Community. Arusha, 1999.

UNCTAD. **East African community regional integration**: trade and gender implications. Geneva: UNCTAD/DITC, 2017.

UNDP. **Perspetivas económicas em África**: políticas comerciais e integração regional em África. New York, 2017

UNECA. **Economic report on Africa**: istrindualising through trade. Adis Abeba: Comissão Económica das Nações Unidas para África, 2015.

UNECA. **Africa regional integration index**. [S.l.]: Banco Africano de Desenvolvimento, 2016. Disponível em: <https://www.integrate-africa.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/ARII>. Acesso em: 10 abr. 2017.

UNECA. **Key pillars of Africa's regional integration**. Adis Abeba: Comissão Económica das Nações Unidas para África, 2017. Disponível em: www.uneca.org/oria/pages/key-pillars-africa's-regional-integration. Acesso em: 10 abr. 2017.

UNIÃO AFRICANA. **Promoção do comércio intra-africano**: questões que afectam o comércio intra-africano, plano de acção proposto para a promoção do comércio intra-africano e quadro para a aceleração da criação de uma zona de comércio livre continental. Conferência da União, 18., Adis Abeba, jan. 2012.

UNIÃO AFRICANA. **Relatório sobre o ponto de situação da integração regional em África**. [S.l.]: Departamento dos Assuntos Económicos, 2019.

VALLE, Valeria. **Interregionalism**: a case study of the European Union and Mercosur. Mexico: University of Mexico, 2008. (Working paper, 51/08).

VASQUES, Sérgio. **A integração económica africana**: textos fundamentais. Lisboa: Fim do Século, 1997.

VILALA, Mário. **África do Sul: do isolamento à convivência. Reflexões sobre a relação com Brasil.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2015.

VISENTINI, Paulo. **Os países africanos: diversidade de um continente.** Petrópolis: Vozes, 2012.

VINER, Jacob. **The customs union issue.** New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

WALTZ, Kenneth. **Theory of international politics.** New York, 1979.

WIESEBRON, Marianne; GRIFFITHS, Richard (org.). **Processos de integração e cooperação intercontinental desde 1989.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

WOOLFREY, Sean. **The political economy of regional integration in Africa.** The common market for Eastern and Southern Africa. Nairobi: ECDPM, 2016.

WORLD BANK. **Group small and medium enterprise department small and medium enterprise mapping Mozambique.** Washington, 2003.

XAVIER, Nathaly Silva. **Integração na África Austral: a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) e os condicionantes históricos e políticos da integração.** 2014. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/106413>. Acesso em: 10 abr. 2017.

ZERBO, Yacouba. **La problematique de l'unité africaine.** France: Presses Universitaires de France, 2003.