

RESUMO

Os acordos firmados no continente africano e sua relação com os processos de integração regional: o caso da União Africana

A transição entre a Organização da Unidade Africana (OUA) e a União Africana (UA) afetou a configuração dos acordos firmados entre os países-membros? A principal hipótese é que houve diferença significativa entre a OUA e a UA quanto aos acordos firmados no âmbito de cada organização. Metodologicamente, o trabalho adota uma orientação quali-quantitativa e se baseia em um estudo de caso comparativo entre os blocos de integração regional cujas diretrizes são formalizadas, respectivamente, por dois acordos multilaterais regionais: a Carta da Organização da Unidade Africana (que entrou em vigor em 1963) e o Ato Constitutivo da União Africana (2001). Os dados foram analisados por meio de estatística descritiva e teste t de Student. Entre os principais resultados, não há diferença estatisticamente significativa ($p\text{-valor} < 0,000$) entre o tempo médio de entrada em vigor dos acordos firmados nas duas organizações. Por outro lado, considerando a disparidade de tempo de vigência entre ambas, foram encontrados percentuais muito próximos em relação à quantidade de acordos abertos a assinaturas e ratificados nas mesmas. Assim, há indícios preliminares de que o Ato Constitutivo da UA esteja trazendo resultados diferentes na configuração dos acordos relacionados.

Palavras-chave: integração regional; regimes internacionais; interação institucional; África.

ABSTRACT

Has the transition between the Organization of African Unity (OAU) and the African Union (AU) affected how agreements among member countries are set? The main hypothesis is that the OAU and the AU differ significantly when considering the agreements signed within each organization. A combination of qualitative and quantitative methods was used to carry out a comparative case study between the regional integration blocs which guidelines are formalized, respectively, by two multilateral regional agreements: the Charter of the Organization of African Unity (which entered into force in 1963) and the Constitutive Act of the African Union (2001). The data was analyzed using descriptive statistics and student's t test. Among the main results, there is no significant statistical difference ($p\text{-value} < 0,000$) between the average time of entry into force of the agreements signed within the two organizations. Conversely, considering the large difference between the time span of both agreements, the percentages found for the number of agreements signed and ratified were very close in both of them. Thus, there is preliminary evidence that the Constitutive Act of the African Union is causing different outcomes in the setting of agreements.

Keywords: regional integration; international regimes; institutional interaction; Africa.

Os acordos firmados no continente africano e sua relação com os processos de integração regional: o caso da União Africana¹

Nadège Dofonnou²

Anderson Henrique³

Andrea Steiner⁴

INTRODUÇÃO

Nos anos 1980 debateu-se, entre os teóricos das relações internacionais a questão de se os regimes importavam ou não (conforme sintetizado pelo artigo seminal de Haas, 1989), tendo boa parte destes chegado a um consenso de que a resposta era sim (ver, por exemplo, Miles et. al., 2002 e Young, 2004). Em face deste consenso se abre uma grande gama de possibilidades de pesquisa, que buscam entender de que forma, até que ponto e sob quais condições os regimes importam, além de tentar elencar as variáveis relevantes a serem estudadas (Young, 2004). De fato, de lá para cá, diversos estudos vêm sendo realizados partindo deste pressuposto, estudos estes que avaliam a negociação, implementação, consequências, eficácia e outros aspectos destes regimes (Zürn, 1998).

Um campo de interesse mais recente são os acordos e organizações internacionais que se sobrepõem, com dois enfoques principais: um no institucional interplay (interação institucional) e outro no regime complexity (complexidade dos regimes). No primeiro caso os pesquisadores têm buscado, por exemplo, investigar se e como os atores internacionais tentam otimizar as sinergias interinstitucionais e/ou evitar o choque entre as instituições

1 Agradecemos a colaboração do prof. Dalson Figueiredo (DCP/UFPE) e ao doutorando Willber Nascimento (DCP/UFPE). Demais erros e inconsistências são de inteira responsabilidade dos autores.

2 Cientista política pelo DCP/UFPE. Email: nadege.biova@gmail.com.

3 Graduando em Ciência Política (UFPE). Bolsista de Iniciação Científica da FACEPE. Email: andersonhenri@gmail.com.

4 Professora adjunta e vice-chefe do Departamento de Ciência Política (UFPE). Email: ecodea@gmail.com.

internacionais, o que, dependendo da definição utilizada, pode incluir os regimes. Esta literatura também vem tentando analisar como se formam os chamados institucional complexos, situações onde duas ou mais instituições interagem na tentativa de abordar temáticas da agenda internacional (Young, 2004; Stokke & Oberthür, 2006). No segundo caso, foca-se na ideia dos chamados regime complexos, termo cunhado por Raustiala & Victor (2004) e definido como uma variedade de “instituições parcialmente sobrepostas e não-hierárquicas que governam determinada área” (p. 279).

Porém, poucos examinam o impacto dos regimes nos processos de integração regional, tampouco como os processos de integração regional afetam, especificamente, a configuração dos regimes de determinada região. Uma exceção é o trabalho recente de Gómez-Mera (2015), que analisa, entre outros pontos, a consequência da proliferação dos regimes internacionais na dinâmica de cooperação dos países latino-americanos. O trabalho desta autora tenta responder vários questionamentos, entre eles se a complexidade de regimes facilita ou dificulta os objetivos da cooperação internacional.

A União Africana é, atualmente, a principal organização regional da África em termos de abrangência, pois reúne a quase totalidade dos países do continente (com exceção do Marrocos). Operacionalizado em 2002 por meio de um Ato Constitutivo, substituiu a Organização da Unidade Africana (OUA) e sua respectiva carta.

Neste contexto, o objetivo geral desse trabalho é analisar a configuração dos acordos internacionais firmados no período de 1963-2014, comparando os períodos antes (1963-2001) e após (2002-2014) a transição para a UA. Assim busca-se responder uma questão mais ampla: a transição entre a OUA e UA afetou a configuração dos acordos entre os países-membros⁵?

Assim, tivemos como objetivos específicos:

Mapear os acordos firmados no âmbito da OAU/UA (1963-2014), considerando variáveis como temática do acordo, tempo médio de entrada em vigor, quantidade de países assinantes, quantidade de países ratificantes e acordos com partes não africanas; e

Com base nestas variáveis, comparar a configuração destes acordos antes e depois da transição (ou seja, os períodos de 1963-2001 e 2002-2014).

A hipótese principal testada foi a de que os acordos de criação da OUA e a UA diferiram significativamente quanto aos resultados⁶ relativos aos acordos firmados no âmbito de cada organização (como tempo de ratificação, por exemplo).

Metodologicamente, o trabalho se baseia em um estudo de caso comparativo entre os blocos de integração regional cujas diretrizes são formalizadas, respectivamente, por dois acordos multilaterais regionais: a Carta da Organização da Unidade Africana (que entrou em vigor em 1963) e o Ato Constitutivo da União Africana (2001)⁷.

5 A despeito de outras definições mais amplas, aqui utilizamos o conceito de regime internacional de Keohane (1989): “instituições com regras explícitas, acordadas entre os governos, que são pertinentes a grupos específicos de temas nas relações internacionais”.

6 Aqui a palavra resultados refere-se ao termo “outcomes”, conforme utilizado por Young (2004) ao estudar a consequência dos regimes: mudanças mensuráveis causadas pelos regimes.

7 Apesar do Ato Constitutivo da UA ter entrado em vigor em meados de 2001, aqui consideraremos o ano de 2002 como o primeiro de nossa análise referente a esta organização, visto que apenas neste ano a OUA foi

Os acordos firmados no continente africano e sua relação com os processos de integração regional: o caso da União Africana

As informações dos acordos utilizados para análise foram coletadas do website oficial da UA⁸ e foram usados para construir uma base com dados sobre 44 tratados firmados no período estudado. Os dados foram analisados por meio de estatística descritiva básica e teste de hipótese utilizando o software Statistical Package for the Social Sciences (SPSS)⁹, versão 22. A metodologia está descrita com maior detalhe adiante.

O texto está dividido da seguinte forma: além desta introdução (1), apresentamos seções que abordam o referencial teórico-metodológico utilizado na pesquisa (2), os processos de integração regional na África sob uma perspectiva histórica (3) e a transição OUA-UA (4). No quinto capítulo apresentamos os resultados propriamente ditos, fazendo um panorama dos acordos internacionais firmados antes e após a transição e utilizando estatística descritiva para efetuar a comparação. Fechamos com algumas considerações finais e uma agenda de pesquisa futura (6).

2. REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

2.1. A complexidade dos regimes e a integração regional

Lee (2002) afirma que a regionalização pode ocorrer de diverentes formas a fim de integrar e otimizar questões econômicas, políticas, sociais e/ou culturais comuns. Porém, segundo Tavares (2004), a extensa literatura sobre integração regional é extremamente desarticulada.

Page (2001) elenca alguns fatores que podem afetar a regionalização, buscando responder à pergunta: “O quão mais diversos são as regiões em relação aos países e o quão menos diversos em relação ao mundo?” (PAGE, 2001: 12). Entre estes fatores estão a contiguidade geográfica, o tamanho da população, a dimensão econômica, o senso de comunidade e a congruência política. Em relação a este último ponto a autora destaca que os países precisam primeiro estar integrados internamente a fim de se integrar regionalmente. O salto para a integração regional incluiria, por sua vez, a necessidade de se ter apoio da elite política, dos tomadores de decisão no âmbito econômico e da opinião popular, bem como a interação transfronteiriça entre grupos de interesse.

O maior aporte de literatura relativa aos processos de integração regional foca nos mais consolidados, em especial a União Europeia (ver, por exemplo: Hurrell, 1996; Powell, 2007; Hettne e Söderbaum, 2000). Muntschick (2012) alerta, ainda, que a maior parte dos trabalhos sobre integração regional que analisam processos fora da Europa são ricos em conteúdo empírico, porém carecem de maior substância teórica.

De fato, em termos comparativos, processos integrativos com menor sucesso, como é o caso da União Africana, têm recebido menos atenção. Ainda assim, é uma área de estudo que vem sendo alvo de interesse crescente e que também já possui uma literatura extensa, conforme poderemos ver nos exemplos abaixo.

A literatura sobre a integração regional no continente africano tem se debruçado sobre

oficialmente desfeita e a UA teve sua primeira cúpula.

8 <http://www.ua.int>. Acessado em 10 de outubro de 2015.

9 Para mais informações sobre o programa ver: <http://www-01.ibm.com/software/analytics/spss/>. Acessado em 12 de março de 2016.

alguns temas principais. Apesar de haver várias sobreposições entre as temáticas investigadas, podemos listar sete temas principais: 1) o papel dos processos históricos na integração (ver, por exemplo, Kah, 2012); 2) a questão da soberania (Farmer, 2012); 3) o funcionamento das organizações relacionadas aos processos de integração (Williams, 2009; Fagbayibo, 2012); 4) a questão de gênero no âmbito integracional (ver revisão de Shaw, 2010); 5) a integração econômica (Omilola, 2011); 6) o porquê dos insucessos nos processos de integração africanos (Dinka & Kennes, 2007; Okhonmina, 2008; Ngongang, 2009; Seka, 2009; Omilola, 2011); e 7) o papel dos processos de integração no sentido de levar adiante temáticas específicas de importância para a agenda do continente. Neste último caso há trabalhos que enfocam a questão da segurança (Bogland et al., 2008; Kuwali, 2008; Murithi, 2008; Williams, 2009; Santos, 2011; Omorogbe, 2012; Vandeginste, 2013; Souaré, 2014), da propriedade intelectual (Mupangavanhu, 2015), da corrupção (Schroth, 2005), entre outras temáticas. Em geral, boa parte destes trabalhos possui forte teor normativo, buscando apresentar soluções para que os processos de integração africanos possam dar certo.

A multiplicidade de acordos existentes no continente africano faz com que a integração na África seja tema interessante para análise sob a ótica da literatura que foca na complexidade dos regimes internacionais. Segundo Raustiala e Victor (2004), os chamados regime complexes, um dos focos desta literatura, são caracterizados pela sobreposição funcional de acordos variados em termos de conteúdo, atores participantes e fóruns de discussão onde estão inseridos. Ademais, tal sobreposição não encontraria uma hierarquia para resolver conflitos entre si. Os autores afirmam, ainda, que “os complexos de regimes evoluem de maneira distinta que os regimes individuais passíveis de decomposição” (RAUSTIALA e VICTOR, 2004: 279).

Mais recentemente, Orsini et al. (2013) buscaram melhorar as definições existentes quanto aos complexos de regimes, os conceituando como “uma rede de três ou mais regimes internacionais que se relacionam a uma temática comum; exibem filiação sobreposta; e geram interações substantivas, normativas ou operacionais reconhecidas como potencialmente problemáticas independentemente do fato de serem gerenciados de maneira eficaz” (Orsini et al., 2013: 29).

A despeito da extensa literatura que trata da complexidade dos regimes internacionais, poucos discutem esta questão no âmbito da integração regional. O trabalho de Gómez-Mera (2015) é uma exceção neste sentido. Este indica, considerando o caso do regionalismo latino-americano, que há uma confusão quanto à quantidade e tipos de regimes naquela região, com diversos acordos bilaterais, regionais e multilaterais. Embora a autora trate principalmente das Américas, notamos o mesmo fenômeno na África, com o surgimento de vários blocos regionais sobrepostos após a independência dos países, quase todos com propósitos semelhantes à união para desenvolvimento, como é o caso da UA.

A autora identifica, ainda, três mecanismos através dos quais a proliferação de acordos prejudica a cooperação regional nas Américas: 1) através da fragmentação jurídica e da ambiguidade das regras; 2) facilitando táticas políticas interinstitucionais que permitem aos países mais poderosos se comportem de forma oportunista; e 3) através de acordos com bases lógicas contraditórias, o que minimiza a coerência das estratégias regionais e aumenta os efeitos da fragmentação e dos interesses divergentes.

Respondendo à questão se a complexidade dos regimes facilita ou impede a eficiência da

cooperação internacional, o trabalho de Gómez-Mera (2015) sugere que há mais efeitos negativos do que positivos dessa proliferação. Por outro lado, a autora ressalta que há também pontos positivos, como a oportunidade dos Estados mais fracos otimizarem seu poder de barganha perante os países mais ricos, já que a variedade de acordos aumenta a possibilidade de parcerias estratégicas, por exemplo.

No caso da África, com vários blocos, apesar de não ter sido identificado nenhum estudo sobre os regimes complexos, alguns teóricos chegaram a sugerir a fusão dos acordos de cooperação, como é o caso de Fernandes (2009) e Seka (2009).

2.2. Metodologia

Nesta seção apresentamos um breve referencial metodológico, bem como os aspectos metodológicos do próprio trabalho com o objetivo de maximizar a transparência da análise dos dados. De acordo com King (1995) e Janz (2015), a disponibilização de todas as informações é um requisito chave para que o público em geral e os membros da comunidade científica possam ampliar os conhecimentos e replicar os resultados da pesquisa. Assim, o banco de dados utilizado está disponível no Dataverse da Universidade de Harvard¹⁰ e no Academia.edu¹¹.

Young (2004), ao discutir os desafios metodológicos de se estudar as consequências dos regimes internacionais, apresenta alguns itens que são úteis para este estudo. Afinal, o estudo das consequências dos regimes traz diversos pontos em comum com o estudo da complexidade dos regimes.

Um dos pontos enfocados nesta discussão é a identificação das variáveis. Segundo o autor, uma das formas de delinear o papel causal dos regimes é se utilizar de uma distinção comum aos estudos das políticas públicas, separando a realização (outputs), resultados (outcomes) e impactos dos regimes. Neste caso, os outputs estariam relacionados à implementação e operacionalização dos acordos (como a regulamentação de leis domésticas relacionadas), os outcomes seriam as mudanças mensuráveis causadas pelos regimes e os impactos seriam as contribuições dos regimes para resolver os problemas para os quais estes foram criados (Young, 2004).

Baseando-se nesta tipologia, consideramos como variável dependente deste trabalho os resultados dos regimes de integração regional enfocados (a OUA e a UA). Efetuamos, assim, um estudo de caso comparativo entre os outcomes resultantes da criação das duas organizações. Consideramos como outcomes os acordos firmados no âmbito das mesmas; assim, as variáveis independentes analisadas incluem: temática do acordo, tempo médio de entrada em vigor, quantidade de países assinantes, quantidade de países ratificantes e acordos com partes não africanas.

Assim, nesse trabalho lidamos com dados descritivos sobre tratados firmados no âmbito da OUA e da UA, em perspectiva comparada; utilizou-se estatística descritiva e teste t para amostras independentes. O período considerado nesse estudo é de 1963-2001 (OUA) e 2002-2014 (UA).

¹⁰ Disponível em: < <https://dataverse.harvard.edu/>>. Acessado em 12 de março de 2016.

¹¹ Disponível em: < <https://www.academia.edu/>>. Acessado em 12 de março de 2016.

Desta forma busca-se responder a seguinte questão: a transição entre a OUA e UA afetou a configuração dos acordos entre os países-membros? A hipótese principal testada é que a OUA e a UA diferiram significativamente quanto aos acordos firmados no âmbito de cada organização (ou seja, os outcomes). As informações utilizadas foram coletadas no site da UA. O quadro 1 resume as informações acerca do desenho de pesquisa.

Quadro 1 – Informativo sobre o desenho de pesquisa

População:	44 tratados firmados e/ou assinados entre 1963-2014.
Fonte:	Site institucional – African Union (www.au.int).
Técnicas:	Estatística descritiva e teste t para amostras independentes.
Variáveis:	Dependente: Os resultados da OUA e a UA (os acordos firmados no âmbito de cada organização). Independentes: temática do acordo; tempo médio de entrada em vigor; quantidade de países assinantes; quantidade de países ratificantes; acordos com partes não africanas.
Hipótese:	Houve diferença significativa entre a OUA e a UA quanto aos acordos firmados no âmbito de cada organização.

Fonte: elaborado pelos autores.

3. INTEGRAÇÃO REGIONAL NA ÁFRICA: BREVE HISTÓRICO

A partir do processo de independência dos países africanos, estes resolveram abraçar a questão da integração, participando cada vez mais de acordos comerciais regionais e outros acordos visando o desenvolvimento e o suprimento das necessidades daquelas nações. Hoje, todos os países africanos fazem parte de uma ou mais iniciativas regionais (Dinka & Kennes, 2007; Omilola, 2011).

No caso dos acordos de cooperação no âmbito econômico, Omilola (2011) conclui que estes, na África, não reúnem as condições para o sucesso. As causas para a ineficiência incluem, segundo o autor: a baixa porcentagem do comércio intra-regional em relação às trocas comerciais totais; a dependência em matérias primas como principais produtos de exportação; a baixa complementaridade estrutural entre as economias africanas; a sobreposição dos acordos; a instabilidade política e conflitos recorrentes; metas por demais ambiciosas, inclusive quanto ao tempo; fraca infraestrutura, inclusive de comunicação.

Seka (2009) identifica duas causas principais por trás dos insucessos da integração africana, focando na OUA-UA: a falta de compromisso prolongado dos Estados-membro e a falta de estruturação destes países para o processo de integração, o que inclui a alta heterogeneidade entre eles.

Porém, Omilola (2011) também identifica soluções para tais problemas, o que incluiria, no caso dos acordos comerciais, a redução dos numerosos objetivos e tratados, um enfoque maior na coordenação das políticas ao invés de no comércio em si, a adaptação às características peculiares de cada país, o desenvolvimento das infraestruturas, entre outros.

Neste capítulo faremos um panorama da questão integracional no continente, desde os

tempos pré-OUA até os dias de hoje com a crescente consolidação da União Africana.

Em termos históricos, um movimento importante foi o do pan-africanismo, movimento sociopolítico e ideológico que busca uma África unida em prol do desenvolvimento. Nasceu com o despertar dos afro-descendentes na diáspora, sobretudo com os descendentes de escravos africanos no Caribe e nos Estados Unidos. Segundo Ribeiro (2008), inicialmente era voltado para a promoção social e política dos negros na racista América; entretanto, com o passar dos tempos, se voltou para a defesa da descolonização e do progresso sócio-político da África.

Badi (1992) divide o pan-africanismo em duas fases: a primeira doutrinária (também chamada de era norte-americana) e comandada pelas ideias de William E. Burghard du Bois e Marcus Garvey, que defendiam o conceito de uma África unida e com estreita cooperação dos descendentes negros de todas partes do mundo; a segunda foi a fase dos ativistas e pragmáticos africanos, que defendiam a prática dessas doutrinas afro-americanas; ou seja, o pan-africanismo passaria a ser para os africanos uma ideologia política, econômica e cultural. O movimento pregava, assim, a unidade africana como condição *sine qua non* para alcançar a independência política e levando à independência econômica.

O trabalho de Asante e Chanaiwa (2010) mostra a importância de tal movimento na transição para a UA. Esta união para sair do jugo colonial passou a dar mais destaque às ideias da negritude, do pan-africanismo e do renascimento africano. O pan-africanismo foi uma das grandes influências da integração regional naquele continente; afinal, a ideia da criação de uma organização que zelasse pelo interesse da África, para construir uma África unida e integrada, alicerçada pela integração política, econômica, social e cultural, corroborava profundamente com os ideais deste movimento.

É importante frisar que a Conferência de Berlim, realizada entre 19 de novembro de 1884 e 26 de fevereiro de 1885, resultou numa divisão política do continente que não respeitou nem a história nem as relações étnicas e mesmo familiares dos povos em causa. De fato, o traçado de fronteiras disposto naquele momento desarticulou a disposição cultural de tribos e etnias (Asante e Chanaiwa, 2010).

Assim, o nascimento dos Estados se deu com forte herança colonial, com uma estrutura econômica de exploração para exportação da qual, por natureza, dificulta o desenvolvimento econômico e social. Como modelo político adotou-se a incorporação do Estado europeu em que, para sua consolidação, se verificou um fenômeno inverso: sua legitimidade foi buscada primeiramente no sistema internacional e não na sociedade, o que aprofundou a distância entre o Estado e a sociedade. Até hoje, essa incompatibilidade e distanciamento constituem um dos principais problemas para o desenvolvimento africano, uma herança colonial persistente. Esse fenômeno pode ser percebido também pelo fato dos Estados africanos serem multiétnicos; assim, as fronteiras artificiais dividem grupos culturais e unem grupos rivais (Asante e Chanaiwa, 2010).

A ideia da criação de uma organização africana formal nasceu em 1957, na comemoração da independência de Ghana. Nesta ocasião, os líderes políticos agendaram um encontro entre os Estados africanos independentes no intuito de analisar a situação política do continente e traçar uma ação comum para lutar contra a colonização (Vásquez, 1974).

As discussões inicialmente focaram nos problemas da colonização, da cooperação eco-

nômica entre os Estados africanos, na unidade africana como forma de se unir contra a colonialização (em uma época em que muitos países ainda estavam sob domínio colonial) e na questão do neocolonialismo. Em seguida iniciou-se o debate sobre o conteúdo político e econômico da unidade africana, culminando com a conferência da Organização da Unidade Africana (OUA) em Adis-Abeba, em 1963 (Asante e Chanaiwa, 2010).

No fim das discussões, venceu a proposta moderada em prol da cooperação sub-regional como meio de alcançar a unidade do continente. Assim, em 25 de maio de 1963, em Adis-Abeba, 30 países africanos firmaram a carta da Organização da Unidade Africana (Asante e Chanaiwa, 2010).

4. A TRANSIÇÃO OAU-UA

A existência da OUA e sua transição para a UA representam respostas do continente africano a contextos internacionais distintos. Segundo Ianni (1996) a transição é importante e simbolizou tanto a adaptação africana a um mundo pós-Guerra Fria, como também a adequação desta organização a novas demandas existentes na África. Para este autor a OUA serviu como um importante instrumento de alcance continental voltado ao combate à dominação do imperialismo europeu, enquanto a UA reflete a adequação africana ao novo mundo.

Segundo Ianni (1996), o término da Guerra Fria simbolizou não apenas o fim do cenário internacional dividido entre Estados Unidos (EUA) e União Soviética (URSS), mas também inaugurou uma fase de intensa difusão dos valores socioculturais estimados pelo Ocidente. De modo geral, se no âmbito político a democracia passava a ser o modelo que os países deveriam adotar, no plano econômico, a vitória do capitalismo sobre o socialismo criava um cenário propício à disseminação do neoliberalismo e seus condicionantes, tais como o fim de possíveis barreiras à globalização financeira, a diminuição da participação do Estado na economia, a intensificação nos processos de privatizações de empresas estatais, e a valorização do livre mercado e do livre-comércio (Maldonado Filho, 1998; Harvey, 2005).

A historiografia africana detecta o século XXI como uma fase em que surgem novas perguntas para o continente. Ao redor do mundo, na década de 1990, as regiões passavam por modificações: a Europa assinava o Tratado de Maastricht para inaugurar um novo momento da história de integração do continente, a Ásia se reorganizava no pós-Guerra Fria com algumas economias ocidentalizadas e a América Latina via a retomada da integração regional com organizações como o Mercosul, transformações estas explicadas pela globalização e em parte pela idéia de superar o Estado-Nação criando espaços diferenciados. Para a África, sobretudo, a ordem que nasceu apresentou um desafio, ou melhor, resgatou uma luta anterior e reafirmou uma vontade comum dos povos africanos (Mbeki, 1999).

Ainda nos anos 1990, Nyang'oro e Shaw (2000) indicam que no decorrer desta década diversos países entraram em uma fase de crescimento econômico e em um processo de “financeirização” da economia, refletidos através da criação de bolsas de valores. Além destes fatores econômicos, o continente também passava a ser palco de transformações políticas, como o fim do apartheid na África do Sul; a diminuição, isolamento ou fim de ditaduras (Gilley, 2010); e o surgimento de eleições democráticas multipartidárias (Nyang'oro e Shaw, 2000). Portanto, diferentemente dos anos iniciais da década de 1990, quando o mundo

Os acordos firmados no continente africano e sua relação com os processos de integração regional: o caso da União Africana

passava por transformações e a África era vista como estática, imbuída nos desafios anteriormente indicados, e distante da globalização econômica, no final deste período o que se via era um continente entrando em uma fase de renascimento, mas comumente conhecido como African Renaissance. De acordo com a análise de Hlophe e Landsberg (1999), é possível destacar duas características desta renascença. A primeira diz respeito à relação entre este renascimento e o termo ganense “Sankofa”, que significa mover o continente africano em direção a um futuro próspero (prosperidade esta que seria alcançada através da valorização e do resgate ao passado africano anterior à invasão europeia). Já a segunda refere-se à importância da interação entre a democracia e o desenvolvimento econômico, o que criaria um cenário estável e favorável ao crescimento econômico, garantindo à África o acesso à economia global. Em síntese, é imersa neste contexto de transformações que o papel da OUA passou a ser rediscutido. Segundo Mbeki (2003), tal situação ocorria uma vez que o termino do apartheid na África do Sul representava o fim do último vestígio de colonização europeia na África; logo, a OUA havia alcançado seu objetivo primordial.

Porém, é importante destacar que os diversos conflitos surgidos no continente e a dificuldade em romper com o subdesenvolvimento e todas as suas mazelas sinalizavam a necessidade da OUA se adaptar e encontrar soluções para estas demandas. De acordo com Döpcke (2002), desde 1986 com a adoção da Carta Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos, passando pelos anos iniciais de 1990 (no caso, em 1991, com a fundação da Comunidade Econômica Africana e, em 1993, com a adoção do Mecanismo para Prevenção, Administração e Solução de Conflitos), a OUA demonstrava certa tendência a uma reformulação.

Entretanto, foi através da Cúpula Extraordinária da OUA, realizada em Sirte, Líbia, em 1999, que esta organização passou por mudanças de fato. Landsberg (2012) apresenta duas vertentes que se tornaram predominantes durante esta cúpula e que diziam respeito ao futuro da OUA. A primeira refere-se ao interesse da Líbia em construir os “Estados Unidos da África”. A outra vertente se enquadrava no que o autor considerou como pan-continentalismo e tinha como principal expoente a África do Sul.

Em linhas gerais, o fim da Cúpula Extraordinária da OUA simbolizou tanto o início do processo de transformação da OUA em União Africana (UA) como também o predomínio do pan-continentalismo nesta transição. Reflexo disso pode ser encontrado no Ato Constitutivo da UA, documento fruto da cimeira de Lomé, Togo, ocorrida em 2000. Neste documento, pontos como a valorização e construção de princípios, de instituições, de estruturas políticas e de mecanismos que pudessem regulamentar o comportamento dos Estados passaram a fazer parte da UA (Landsberg, 2012).

No ano de 2001, em Lusaka, na Zâmbia, foi programado o roteiro de implementação da UA, que prima por alcançar o desenvolvimento via interação entre os interesses africanos e dos países industrializados. Paralelo a isso, ao longo da primeira década do século XXI, outros mecanismos passaram a ser úteis para a UA, tais como o estabelecimento do African Peer Review Mechanism (APRM) em 2003, a criação da African Standby Force (ASF) em 2005 e o reconhecimento das Regional Economic Communities (RECs) como instrumentos que dinamizam a prevenção e a resolução de conflitos surgidos na África. Alguns exemplos são a Community of Sahel-Saharan States (CEN-SAD), a Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA), a East African Community (EAC), a Economic Community of Central African States (ECCAS), a Economic Community of West African

States (ECOWAS), a Intergovernmental Authority on Development (IGAD), a Southern African Development Community (SADC) e a Arab Maghreb Union (AMU) (African Union, 2013).

Segundo a própria organização, o advento da União Africana (UA) pode ser considerado um grande passo na evolução institucional do continente. Seu propósito é acelerar o processo de integração no continente para que a África possa desempenhar um papel considerável na economia global, através de esforços para resolver os problemas sociais, econômicos e políticos múltiplos que o continente enfrenta, problemas esses agravados por certos aspectos negativos da globalização.

De fato, em artigo escrito ainda durante o período de transição, Lee (2002) aponta que as iniciativas de integração regional econômica no continente africano eram direcionadas, primariamente, à integração de mercados, indicando a necessidade de dar um passo além e buscar a inserção na economia global.

Os principais objetivos da OUA foram: eliminar os últimos vestígios do colonialismo e do apartheid; reforçar a unidade e a solidariedade dos Estados da África; coordenar e intensificar a cooperação para o desenvolvimento, defender a soberania e a integridade territorial dos Estados-Membros; e promover a cooperação internacional no âmbito das Nações Unidas.

Como uma organização continental, a OUA permitiu a todos os Estados-Membros adotarem posições coordenadas sobre questões de interesse comum relativas à África nas instâncias internacionais, e efetivamente defender os interesses do continente. Através do Comité de Coordenação da OUA para a Libertação da África, foi possível ao continente falar de uma só voz e trabalhar para a realização de um consenso internacional em apoio à luta de libertação e contra o apartheid.

Por outro lado, apesar de ter assumido importante papel na descolonização africana, ter iniciado a integração econômica do continente e ter inaugurado um debate extenso sobre a estruturação institucional de uma África unida, a efetividade da organização e sua capacidade de integrar o continente, principais motivos de seu nascimento, não foram contemplados. Podemos indicar como causas para o insucesso da OUA o impedimento em intervir em conflitos e crises internas aos seus Estados-membros e a sua incapacidade de adaptação segundo as realidades africanas. Ademais, temos que alguns Estados-membros, devido aos governos autoritários nacionais, não assumiam comprometimento com a instituição, opondo-se à ordem civil e defendendo a ordem via tutela militar. No entanto, as heranças coloniais e a complexidade da diversidade africana também estão entre as causas da estagnação da OUA, apesar de serem mais difíceis de explicar e delimitar. As guerras recentes presentes na África perderam o cunho emancipatório e ameaçam a estrutura social fundada pelo Estado pós-colonial. São essas guerras civis, também entendidas as suas causas pelas heranças coloniais, que levantam problemas de regionalismo e fatores étnicos no continente. Esses conflitos, por sua vez, tornaram evidente as falhas da OUA, mostrando que os assuntos dos Estados africanos dizem respeito a todos os demais Estados do continente.

Segundo Menzan (2001), a Carta da OUA e o Ato Constitutivo da União Africana, em muitos aspectos possuem semelhanças. Porém, apesar de ter sido acusada de ser um “bis da

Os acordos firmados no continente africano e sua relação com os processos de integração regional: o caso da União Africana

OUA”, o Ato Constitutivo da UA tem algumas inovações notáveis em termos de princípios, objetivos e órgãos.

De um lado há a convergência em pontos relacionados ao aumento da integração, da unidade, da solidariedade entre os Estados-membros, bem como ao respeito à soberania, à integridade territorial e à independência dos Estados africanos: tudo isso representa a continuidade entre a UA e a OUA. Em contrapartida, a aceitação da boa governança e, principalmente, do direito de intervenção em situações relacionadas a crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade, são características que demonstram o distanciamento de ambas. Nesse sentido, além de simbolizar a passagem do modo de ver pan-africanista para o African Renaissance, é possível indicar que tais diferenças existentes entre a OUA e a UA representam respostas do continente africano a contextos internacionais distintos. De fato, ao longo da Guerra Fria a reação africana ao mundo bipolar encontrava-se relacionada ao rompimento com quaisquer formas de dominação herdadas do imperialismo europeu, e a intensificação do processo de independência se tornava preponderante se comparada com as questões internas dos novos países.

Após o fim da Guerra Fria, a resposta africana ao contexto internacional que surgia passa a ser representada pela adaptação aos valores estimados pelo Ocidente. Esses se tornaram aceitos como importantes para a pacificação e para a resolução dos flagelos surgidos nos países africanos e, por sua vez, se tornaram prioritários para a UA (Ianni, 1996).

Ressaltamos, mais uma vez, a diferença nos objetivos das duas organizações. De um lado a primeira representava a consubstanciação dos anseios pan-africanistas de promoção da autodeterminação dos povos, do respeito à soberania dos Estados e da aclamação pela liberdade das colônias na África. A segunda é a expressão, no âmbito político, da adequação da África ao mundo pós-Guerra Fria, pois mesmo havendo a manutenção de pontos anteriormente valorizados pela OUA (como a busca pelo aumento da integração, da unidade e da solidariedade entre os Estados-membros e o respeito à soberania, a integridade territorial e a independência dos Estados africanos), é perceptível que outros objetivos ganharam força na UA, tais como a resolução de conflitos por meios pacíficos, a valorização da democracia, a boa governança, o direito de intervenção por parte da organização em situações relacionadas a crimes de guerra, genocídios e crimes contra a humanidade, entre outros (quadros 01). De fato, Maluwa (2003) defende que a União Africana se distancia, significativamente, da estrutura política, legal e institucional da OUA.

Em termos organizacionais, a União Africana inclui uma série de órgãos que têm semelhanças significativas com aqueles contidos na OUA. Estes incluem a Conferência do Conselho Executivo do Sindicato, a Comissão e as comissões técnicas especializadas.

A Conferência de Chefes de Estado e de Governo toma, no ato da União Africana, o nome de Conferência da União. Mantém-se como o mais alto órgão da UA e vê os seus poderes e funções aumentados, mais precisos no ato da união.

O gabinete renomeado de Conselho Executivo pode agora admitir em sua composição todas as “autoridades designadas pelos governos dos Estados-membros”. Além disso, este corpo teve seus poderes aumentados.

Quadro 2 - Objetivos* comparados da Organização da Unidade Africana e a União Africana, segundo sua Carta e Ato Constitutivo, respectivamente

OAU	UA
Promover a unidade e solidariedade dos Estados africanos	Obter maior união e solidariedade entre os países africanos e os povos da África
Coordenar e intensificar a cooperação e esforços [dos Estados] para obter uma vida melhor para os povos da África	Promover a cooperação em todos os campos de atividade humana a fim de elevar os padrões de vida dos povos africanos
Defender a soberania, integridade territorial e independência [dos Estados africanos]	Defender a soberania, integridade territorial e independência dos Estados Membros
Erradicar todas as formas de colonialismo na África	-----
Promover a cooperação internacional, com o devido respeito à Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos	Encorajar a cooperação internacional, com o devido respeito à Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos
-----	Acelerar a integração política e socioeconômica do continente
-----	Promover e defender as posições africanas comuns nas questões de interesse do continente e seus povos
-----	Promover a paz, segurança e estabilidade do continente
-----	Promover princípios e instituições democráticas, participação popular e boa governança
-----	Promover e proteger os direitos humanos e dos povos de acordo com a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos e outros instrumentos de direitos humanos relevantes
-----	Estabelecer as condições necessárias para possibilitar ao continente seu papel de direito na economia global e nas negociações internacionais
-----	Promover o desenvolvimento sustentável nos níveis econômico, social e cultural, bem como a integração das economias africanas
-----	Coordenar e harmonizar as políticas entre as comunidades econômicas regionais existentes e futuras para a obtenção gradual dos objetivos da União
-----	Avançar o desenvolvimento do continente promovendo a pesquisa em todas as áreas, particularmente a ciência e tecnologia
-----	Trabalhar com parceiros internacionais relevantes para a erradicação das doenças passíveis de prevenção e a promoção da boa saúde no continente

*Na Carta da OUA, os objetivos são chamados de “propósitos”.

Fonte: elaboração dos autores.

A Secretaria-Geral da UA é fornecida pela Comissão, que é dirigida por um presidente, vice-presidente e comissários assistidos por uma equipe. Os Comitês Técnicos Especializados são um reflexo das comissões especializadas. O ato da UA criou sete deles, cada um tendo uma competência bem definida. Somente a defesa passou a não ter mais um comitê técnico especializado.

Ademais, o ato da União Africana suprimiu o Comitê de Mediação, Conciliação e Arbitragem e introduziu cinco novas estruturas: o Parlamento Pan-Africano, o Tribunal de Justiça,

Os acordos firmados no continente africano e sua relação com os processos de integração regional: o caso da União Africana

o Comitê de Representantes Permanentes, os Comitês Técnicos Especializados e o Conselho Econômico, Social e Cultural.

Em termos de princípios (Quadro 02), estes parecem semelhantes à medida que ambos incluem a questão da igualdade soberana de os Estados-membros e o respeito à soberania, o respeito das fronteiras existentes no momento da independência, entre outros. Porém, há também inovações, como a questão da política de defesa comum.

Um exemplo da mudança entre as duas organizações pode ser encontrado na African Union Mission in Burundi (AMIB), de 2003. Primeira missão de paz realizada pela União Africana, a AMIB buscou estabilizar o país através da criação de um acordo de cessar-fogo e do apoio ao desarmamento e reintegração dos ex-combatentes, entre outros objetivos (Boshoff & Vrey, 2010) e criar um cenário favorável à instalação de uma missão de paz da ONU voltada ao Burundi (Murithi, 2008). Através da participação de tropas advindas da Etiópia, de Moçambique e, principalmente, da África do Sul – realizou-se importante processo de pacificação de grande parte do território deste país (Murithi, 2008). Tal objetivo foi alcançado por meio da aprovação do Conselho de Segurança em criar a United Nations Operations in Burundi (UNOB), que englobaria a AMIB (UNSC, 2006). Somado a esta possibilidade de alcançar a pacificação via missões de paz, a UA encontra, no modo em que foi estruturada, outros importantes meios para alcançar tal fim. De fato, sua composição organizacional garante mecanismos políticos voltados tanto para a regulamentação do comportamento dos Estados-membros, como para a aceitação dos princípios e objetivos estimados e adotados por esta organização. Além disso, com este modelo de estruturação baseado no pan-continentalismo, a UA vem garantindo a possibilidade de criar ou introduzir outros mecanismos dentro desta organização. Exemplo disso pode ser encontrado na New Partnership for African Development (NEPAD), programa criado em 2001 e posteriormente incorporado à UA, que atrela o desenvolvimento da África à aceitação de certos princípios (NEPAD, 2010-2012).

Em certa medida, a ratificação da NEPAD simboliza, no âmbito econômico, o rompimento da UA com o pensamento pan-africanista encontrado na criação do Lagos Plan of Action¹² (Bujra, 2004). A NEPAD, em contrapartida, aceita a globalização, o neoliberalismo e todos seus condicionantes, e indica a democracia e a prevenção de conflitos como precondições para o desenvolvimento do continente africano (NEPAD, 2001; Chabal, 2002; Funke & Nsouli, 2003).

Talawa (2003) destaca que a inclusão de questões como igualdade de gênero, democratização, intervenção humanitária e crimes de guerra (entre outros) teria sido impensável em um documento como este uma década atrás no mesmo continente. Segundo a autora isso se explica, em parte, pela adoção do já citado documento New Partnership for Africa's Development (NEPAD).

Por outro lado, a autora acredita que a unificação política não foi abordada de forma substantiva ou pragmática, apesar de estar citada entre os objetivos. Na sua opinião, a ênfase maior do texto como um todo é na integração econômica e na coordenação das agendas socioeconômicas (Talawa, 2003). De fato, em termos comerciais, dados do banco de dados

¹² Plano criado em 1980, no âmbito da OUA, para aumentar a auto-suficiência do continente em termos econômicos.

RIKS – Regional Integration Knowledge System¹³, demonstram que o comércio intra-regional tem se intensificado após a transição para a União Africana, conforme mostrado nas figuras 1 e 2.

Em suma, a União Africana e a Organização da Unidade Africana têm em comum objetivos idênticos do ponto de vista de seus pan-africanistas no que se refere à união do continente. Porém, a União Africana representa algumas mudanças relativas aos novos desafios do continente. Assim, a União Africana parece ser uma forma melhorada da OUA, com o diferencial que a UA parece refletir melhor os desejos dos próprios governos africanos.

Quadro 3 - Princípios comparados da Organização da Unidade Africana e a União Africana, segundo sua Carta e Ato Constitutivo, respectivamente

OUA	UA
Igualdade soberana de todos os Estados Membros	Igualdade soberana e interdependência entre os Estados Membros da União
Não interferência das questões internas dos Estados	Não interferência, por qualquer Estado Membro, nas questões internas de outro
Respeito à soberania e integridade territorial de cada Estado e ao seu direito inalienável à existência independente	Respeito às fronteiras obtidas por meio da independência
Resolução pacífica de disputas por meio de negociação, mediação, conciliação ou arbitragem	Resolução pacífica de conflitos entre Estados Membros da União por meio de medidas apropriadas que possam ser decididas pela Assembleia
Condenação sem reservas, em todas as suas formas, de assassinatos políticos, bem como de atividades subversivas por parte de Estados vizinhos ou quaisquer outros Estados	Respeito à santidade da vida humana, condenação e rejeição da impunidade e dos assassinatos políticos, dos atos de terrorismo e das atividades subversivas Proibição do uso da força ou ameaça de uso da força entre Estados Membros da União
Dedicação absoluta à total emancipação dos territórios africanos que ainda estão dependentes	-----
Afirmção de uma política de não-alinhamento com respeito a todos os blocos	-----
-----	Participação dos povos africanos nas atividades da União
-----	Estabelecimento de uma política de defesa comum para o continente africano
-----	Coexistência pacífica dos Estados e seu direito a viver com paz e segurança
-----	Direito da União de intervir em um Estado Membro quanto à uma decisão da Assembleia em relação a circunstâncias graves, a saber: crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade
-----	Direito dos Estados Membros de solicitar intervenção da União a fim de restaurar a paz e a segurança
-----	Promoção da autossuficiência no âmbito da União
-----	Promoção da igualdade de gênero

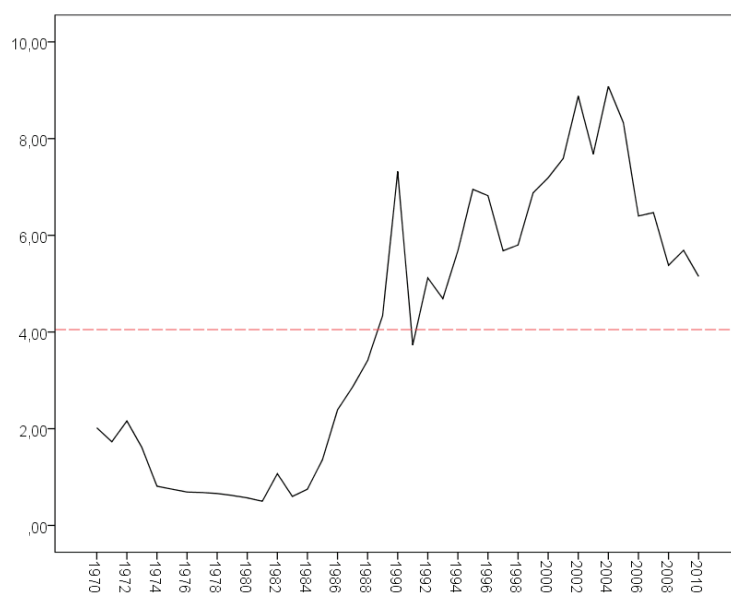
13 RIKS Database (gerenciado pela United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies – UNU-CRIS). Disponível em: <http://www.cris.unu.edu/riks/web/data>. Acessado em 10 de outubro de 2015.

Os acordos firmados no continente africano e sua relação com os processos de integração regional: o caso da União Africana

-----	Respeito aos princípios democráticos, direitos humanos, Estado de Direito e boa governança
-----	Promoção da justiça social a fim de assegurar o desenvolvimento econômico equilibrado
-----	Condenação e rejeição de mudanças inconstitucionais de governo

Fonte: elaboração dos autores.

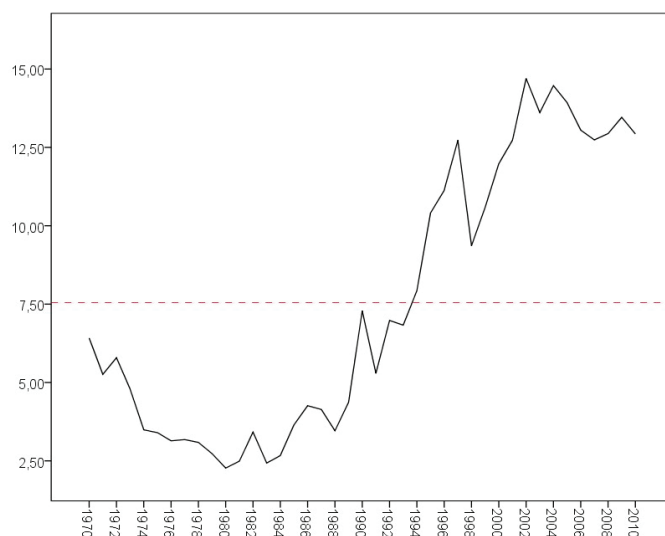
Figura 1 - Evolução do índice de intensidade comercial intra-regional no continente africano entre 1970-2010*



Fonte: elaborado pelos autores, a partir de dados do RIKS/UNU-CRIS.

*A linha tracejada representa a média do índice (média = 4,05 e desvio padrão = 2,82).

Figura 2 - Evolução do comércio intra-regional em relação ao comércio total do continente africano entre 1970-2010*



Fonte: elaborado pelos autores, a partir de dados do RIKS/UNU-CRIS.

*A linha tracejada representa a média do índice (média = 7,54; desvio padrão = 4,35).

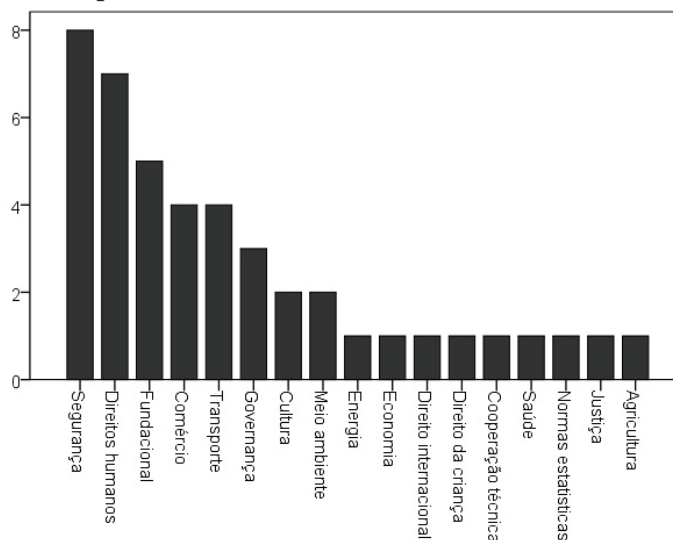
5. OS ACORDOS INTERNACIONAIS FIRMADOS NA OUA-AU

5.1. Panorama geral

Esta seção apresenta o resultado da análise dos dados sobre os tratados da OUA/UA. O banco de dados utilizado possui informações para 44 tratados firmados no período de 1963 a 2014. Todos os dados foram retirados do site da União Africana.

A Figura 3 apresenta os temas abordados nos tratados. Dos 17 temas primários de tratados no período disposto, a segurança aparece como o tema mais recorrente com oito casos, seguido por direitos humanos (7) e tratados fundacionais¹⁴ (5), por exemplo. Por outro lado, temos nove temas com menor frequência (n=1), como energia e saúde. Além disso, o banco apresenta cinco tratados com temáticas secundárias à temática principal: meio ambiente (2), direitos humanos (1), direito internacional (1) e comércio (1).

Figura 3 - Temática primária dos tratados firmados na OUA-UA entre 1963 a 2014



Fonte: elaborado pelos autores.

Os temas como segurança, direitos humanos, comércio, transporte e governança são os que mais são alvo de acordos na União Africana. Podemos explicar isso pela importância desses temas para o continente africano tendo em vista as guerras civis e os golpes de estado frequentes na região. A situação dos direitos humanos também ainda é precária. A questão do transporte é crucial à integração do continente, mas ainda possui condições precárias. É evidente a preocupação da União Africana com a governança: afinal, o continente tem índices baixíssimos neste quesito, o que reflete a falta de democracia e de transparência na região (Novotná et al., 2016).

Entre os 44 tratados analisados, a média de países assinantes por tratado é de 37 (desvio padrão de 14,00); ou seja, a taxa média de assinatura inicial é alta, em torno de 68,5% dos países-membro por acordo. A Tabela 1 sumariza estas informações.

Este número cai, porém, ao se considerar a média dos países que de fato ratificam os trata-

¹⁴ Esta categoria inclui tratados que dispõem da fundação dos blocos e suas diretrizes.

Os acordos firmados no continente africano e sua relação com os processos de integração regional: o caso da União Africana

dos assinados¹⁵: cerca de 25 países por tratado (46,3% do total de Estados-membro).

Tabela 1 – Quantidade países assinantes por tratado

	N	mínimo	máximo	média	desvio padrão
Tratados assinados	44	0,0	54	37,00	14,00

Fonte: elaborado pelos autores.

Tabela 2 – Quantidade de países ratificantes por tratado

	N	mínimo	máximo	média	desvio padrão
Tratados ratificados	44	0	54	25,23	16,855

Fonte: elaborada pelos autores.

Porém, nem todos os tratados são ratificados por número suficiente de países a fim de entrar em vigor. Neste caso, 31 dos 44 acordos firmados (70,45%) entraram, de fato, em vigor. Alguns tratados conseguem entrar em vigor de forma mais rápida, conforme mostra a tabela 3, sendo o tempo médio em torno de cinco anos e meio.

Tabela 3 – Tempo médio em anos para entrada em vigor de um tratado

	N	mínimo	máximo	média	desvio padrão
Tempo de ratificação	31	0	36	5,548	7,464

Fonte: Elaboração dos autores.

Destes, temos quatro casos que entraram em vigor no mesmo ano em que foram abertas as assinaturas, são eles:

- General Convention on the Privileges and Immunities of the Organization of African Unity
- Agreement for the Establishment of the African Risk Capacity (ARC) Agency
- OUA Charter
- Statute of the African Union Commission on International Law

Todos estes estavam ligados ao funcionamento da própria organização, no caso a OUA. Já o acordo que levou o maior tempo para entrar em vigor foi o Constitution of the Association of African Trade Promotion Organizations, com 38 anos.

Na Figura 4, obtemos informações sobre o tempo médio de ratificação, agora por temática do acordo, para os casos presentes no banco. A temática da saúde possui a maior média neste quesito (25 anos), seguido por cultura (16 anos) e comércio.

Aqui é importante destacar que existe apenas um acordo que trata da temática de saúde, o Phyto-Sanitary Convention for Africa. Ademais, as informações disponíveis sobre este acordo são conflitantes, onde a União Africana informa que a mesma entrou em vigor em 1992, mas o próprio texto do acordo não dispõe sobre a quantidade de países-membro ratificantes necessários para tal vigoração.

Caso semelhante ocorre com a questão de cultura, também com um único acordo em vigor: o Cultural Charter for Africa. Neste momento há uma tentativa de substituir este acordo por outro, o Charter for African Cultural Renaissance, aberto a assinaturas em 2006.

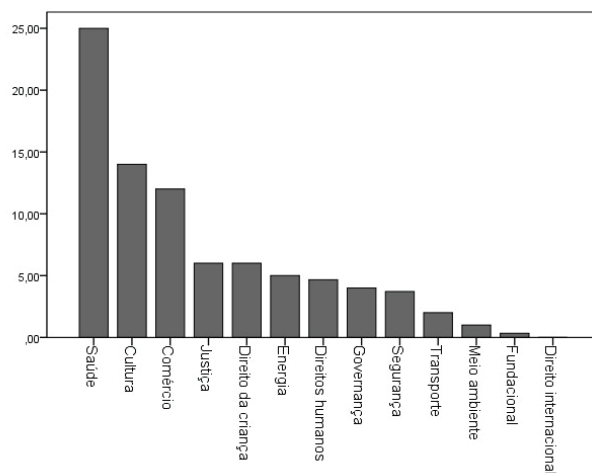
¹⁵ Aqui consideramos a assinatura de um acordo como a intenção, por parte de um país, de ratificá-lo.

Por outro lado, os acordos que entraram em vigor com maior agilidade foram aqueles que tratam do direito internacional (menos de um ano), os fundacionais (0,33 anos), os de meio ambiente e os que versam sobre transporte (2 anos).

No caso dos transportes, estes incluem dois acordos sobre aviação civil: o African Civil Aviation Commission Constitution e o seu sucessor, o Revised Constitution of the African Civil Aviation Commission, que adequa esta comissão ao contexto da UA. Sobre a temática de transportes, há também dois acordos que ainda não entraram em vigor, ambos acerca do transporte marítimo.

Por fim, temos apenas um acordo com partes não-africanas; é ele The African Nuclear-Weapon-Free Zone Treaty (Pelindaba Treaty).

Figura 4 - Tempo médio de entrada em vigor por temática de acordo



Fonte: elaboração dos autores.

5.2. O que mudou após a transição

Aqui dividimos os tratados em dois grandes blocos, aqueles firmados durante a OUA e a UA, onde temos uma frequência de acordos abertos à assinatura de 25 na vigência da OUA (56,8%) e 19 na UA (43,2%).

Com essa divisão dos blocos é possível analisar, através do teste t para amostras independentes, se há diferença entre o tempo de tramitação médio para se ratificar um tratado entre os dois grupos. Na tabela 4 são sumarizados alguns dados descritivos relacionados. Destacamos que foi excluída desta análise acordos que foram firmados na OUA mas que só entraram em vigor após a transição para a UA. Há ainda, 13 casos de acordos que ainda não entraram em vigor.

Podemos perceber que há uma diferença entre as médias, visto que o tempo de entrada em vigor dos acordos firmados na OUA possui uma média de 6,13 anos, enquanto os firmados na UA levaram, em média, 2,54 anos, representando uma diferença média de 3,59 anos. Porém, o teste t para amostras independentes indicou que essa diferença não é estatisticamente significativa (p-valor = 0,70, intervalo de confiança de 95%)¹⁶.

¹⁶ O teste de homogeneidade das variâncias (teste de Levene) também não foi significativo; p-valor = 0,70.

Os acordos firmados no continente africano e sua relação com os processos de integração regional: o caso da União Africana

Tabela 4 – Comparação do tempo de entrada em vigor dos acordos na OUA e UA

Blocos	N	média	desvio padrão
OUA	15	6,13	1,664
UA	11	2,54	1,967

Fonte: elaboração dos autores.

A Tabela 5 mostra a frequência de acordos abertos à assinatura e que entraram em vigor na vigência das duas organizações, ressaltando que aqui não foram desconsiderados os acordos que foram abertos a assinaturas durante a OUA e apenas entraram em vigor na UA (listados abaixo). Neste caso, a percentagem de acordos que entraram em vigor durante a UA supera a da OUA.

Tabela 5 – Frequência de acordos abertos à assinatura e que entraram em vigor na OUA e na UA

Blocos	OUA		UA	
Acordos abertos a assinaturas	24	54,5%	20	45,5%
Acordos que entraram em vigor	15	48,4%	16	51,6%

Fonte: elaboração dos autores.

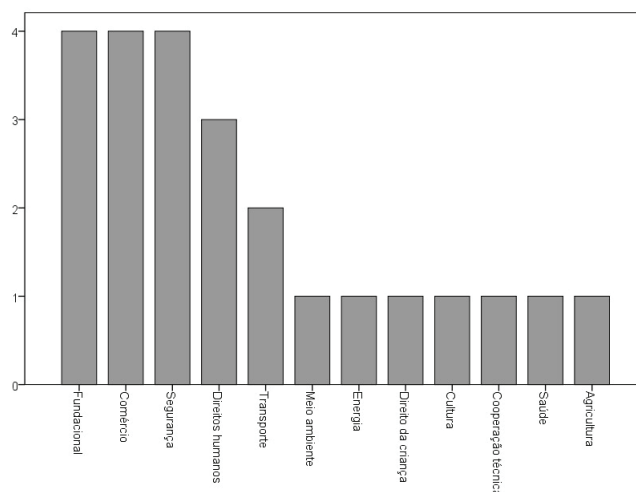
As figuras 5 e 6 mostram os acordos que foram abertos à assinatura e entraram em vigor na vigência, respectivamente, da OUA e da UA, separando-os por temática principal. Neste sentido é possível observar certa diferença nas temáticas que receberam mais atenção nas duas organizações. Enquanto na OUA entrou em vigor uma maior quantidade de acordos fundacionais, bem como aqueles relacionados ao comércio, segurança e transporte, na UA os temas mais proeminentes foram direitos humanos, segurança, governança e transporte.

Quanto aos acordos que foram criados na OUA e entraram em vigor apenas na UA, temos disponíveis apenas cinco casos:

- Constitution of the Association of African Trade Promotion Organizations
- Protocol to the African Charter on Human And Peoples' Rights on the Establishment of an African Court on Human and Peoples' Rights
- Convention of the African Energy Commission
- OAU Convention on the Prevention and Combating of Terrorism
- Protocol to the Treaty Establishing the African Economic Community Relating to the Pan-African Parliament

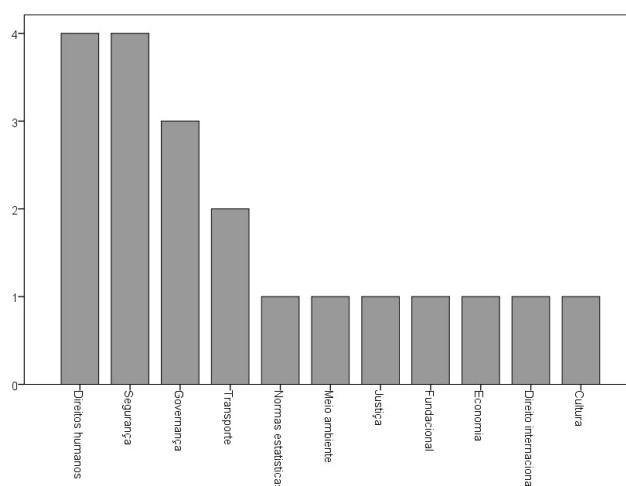
É importante destacar que, ao excluir estes cinco casos, estamos excluindo os cinco acordos com maior demora para entrar em vigor.

Figura 5 - Temática dos acordos que foram abertos a assinaturas e entraram em vigor ainda na OUA.



Fonte: elaborado pelos autores.

Figura 6 - Temática dos acordos que foram abertos a assinaturas e entraram em vigor após a transição para a UA



Fonte: elaborado pelos autores.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ngongang (2008) destaca que, apesar de não poder ser considerado como uma solução milagrosa para a África, a integração regional é um meio em potencial por qual reformas importantes podem ocorrer. A autora ressalta, ainda, que a África precisa buscar um modelo próprio de integração que considere as realidades do continente. Neste caso a autora sugere que seja levado em consideração a importância da harmonização da política externa dos países, o comércio intra-regional e a livre circulação de pessoas. Tais medidas, segundo ela, ajudariam a atender às realidades culturais, históricas, econômicas e agrícolas do continente. Como exemplo cita a questão da agricultura:

“Desta forma, no comércio de produtos agrícolas, em especial alimentos básicos

Os acordos firmados no continente africano e sua relação com os processos de integração regional: o caso da União Africana

altamente consumidos, se dá prioridade à alimentação das populações africanas pobres e famintas ao invés de produtos de exportação como café e cacau, cujos preços são impostos por países desenvolvidos. O resultado é uma integração baseada na confiança e na solidariedade humana, combinada com uma forte mistura do espírito de liberdade, integridade e justiça social” (p. 17).

Neste contexto, esta pesquisa buscou responder à pergunta: a transição entre a OUA e UA afetou a configuração dos acordos entre os países-membros? Considerou-se que tal configuração corresponderia aos outcomes da OUA e UA. Para responder tal pergunta foi testada a hipótese de que a OUA e a UA diferiram significativamente quanto aos acordos firmados no âmbito de cada organização.

Ao buscar responder esta pergunta, os testes estatísticos mostraram não haver diferença significativa entre a configuração dos acordos firmados no âmbito das duas organizações quanto ao tempo médio de entrada em vigor.

Por outro lado, considerando a disparidade de tempo de vigência das duas organizações, temos percentuais muito próximos quanto à quantidade de acordos abertos a assinaturas e ratificados nas mesmas. Afinal, a OUA operou durante quase 40 anos, enquanto que o período considerado para a UA foi de apenas 12 anos.

Similarmente, as análises qualitativas mostraram diferenças nas temáticas priorizadas nas duas organizações, onde entraram para a agenda e foram firmados acordos sobre temas como direitos humanos e segurança. Porém, neste caso, é possível que tais mudanças estejam mais ligadas ao momento histórico vivido por cada organização que pelas organizações em si.

Assim, é possível afirmar que a resposta foi parcialmente respondida (com comprovação também parcial da hipótese), sugerindo que a UA esteja causando outcomes diferentes nos acordos relacionados. Análises mais robustas poderão ser realizadas futuramente, quando disparidade entre o tempo de vigência das duas organizações for menor.

Complementarmente, como agenda de pesquisa futura, seria interessante realizar um comparativo da vigência das duas organizações quanto aos agrupamentos de países por acordos e temáticas. Seria interessante, ainda, tentar correlacionar a configuração dos acordos com indicadores de integração regional.

REFERÊNCIAS

- AFRICAN UNION. (2013), Cinquante ans de succès la voix de l'Afrique de 1963 à 2013.
- ASANTE, S.K.B.; CHANAIWA, D. (2010), O pan-africanismo e a integração regional, História Geral da África, vol 3: África desde 1935, Brasília: Editora da UNESCO.
- BADI, M. K. (1992), Ideologías y experiencias de integración regional em africa: problemas y persepectivas. Madrid: Facultad de Ciencias Políticas, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense. Tesis Doctoral.
- BOGLAND, K.; EGNELL, R.; LAGESTRÖM, M. (2008) The African Union: A Study Focusing on Conflict Management. Stockholm: FOI – Sweedish Defense Agency.
- BOSHOF, G.; VREY, H. W. (2010), The Burundi peace process from civil war to conditional peace. Institute for Security Studies.
- BUJRA, A. (2004), "Pan-african Political and Economic Visions of Development – From the OUA to the AU: from the Lagos Plano of Action (LPA) to the New Partnership for African Development (NEPAD)". DPMF Occasional Paper, 13:1-34.
- CHABAL, P. (2002), "The quest for good government and development in África: is NEPAD the answer?". International Affairs, 78(3):447-462.
- COMISSÃO ECONÔMICA DAS NAÇÕES UNIDAS. (2012), Panorâmica do Desenvolvimento em Relação à Integração Regional em África.
- DINKA, T.; KENNES, W. (2007), "Africa's Regional Integration Arrangements: History and Challenges". ECDPM Discussion Paper, 74:1-30.
- DÖPCKE, W. (2002), "Há salvação para a África? Thabo Mbeki e seu New Partnership for African Development". Revista Brasileira de Política Internacional, 45(1):146-155.
- FAGBAYIBO, B. (2012), "The (Ir)relevance of the Office of the Chair of the African Union Commission: Analysing the Prospects for Change". Journal of African Law, 56(1):15-28.
- FARMER, L. J. (2012), "Sovereignty and the African Union". The Journal of Pan-African Studies, 4(10):93-105.
- FERNANDES, J. A. (2009), Integração para o desenvolvimento da África: a fusão de blocos econômicos – Ijuí: Editora Unijuí.
- FUNKE, N.; Nsouli, S. M. (2003), "The New Partnership for Africa's Development (NEPAD): Opportunities and Challenges". IMF Working Paper, WP/03/69.
- GILLEY, B. (2010), The End of the African Renaissance.
- GÓMEZ-MERA, L. (2015), "International Regime Complexity and Regional Governance: Evidence from the Americas". Global Governance, 21: 19-42.
- HAAS, P. (1989), "Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control". International Organization, 43(3): 377-403.
- HARVEY, D. (2005), A Brief History of Neoliberalism. 1ª Ed. Oxford University Press.

Os acordos firmados no continente africano e sua relação com os processos de integração regional: o caso da União Africana

Great Britain.

HETTNE, B.; SÖDERBAUM, F. (2000), "Theorising the Rise of Regionness". *New Political Economy*, 5(3): 457-74.

HLOPHE, D.; Landsberg, C. (1999), *The African Renaissance as a modern South African Foreign Policy Strategy*.

HURRELL, A. (1996), *Regionalism in Theoretical Perspective*. IN: Fawcett, L.; Hurrell, A. (eds.) *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press.

IANNI, O. (1996), *Teorias da Globalização*. Rio de Janeiro. Ed. Civilização Brasileira.

JANZ, N. (2015), *Bringing the Gold Standard into the Classroom: Replication in University Teaching*. *International Studies Perspectives*, doi: 10.1111/insp.12104, p. 1-16.

KAH, H. K. (2012), "Africa must unite": Vindicating Kwame Nkrumah and Uniting Africa Against Global Destruction. *The Journal of Pan-African Studies*, 4(10): 26-41.

KEOHANE, R. O. (1989), "Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics". IN: Keohane, R.O. (ed), *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder: Westview Press, p. 1-20.

KING, G. (1995), Replication. *PS: Political Science and Politics*, v. 28, p. 443-499. Disponível: <<http://gking.harvard.edu/gking/files/replication.pdf>>. <http://dx.doi.org/10.1017/S1049096500057607>.

KUWALI, D. (2008), "Protect Responsibly: The African Union's Implementation of Article 4(H) Intervention". *Yearbook of International Humanitarian Law*, 11:51-108.

LANDSBERG, C. (2012), "Afro-Continentalism: Pan-Africanism in Post-Settlement South Africa's Foreign Policy". *Journal of Asian and African Studies*, 47(4):436-448.

LEE, M. (2002), "Regionalism In Africa: A Part of Problem or a Part of Solution". *Polis*, 9 (Numéro Spécial): 1-24.

MALDONADO FILHO, E. (1998), *Globalização e neoliberalismo: o surgimento do novo ou a volta ao passado?* In CARRION. Raul K.M. e VISENTINI. Paulo G. Fagundes (orgs). *Globalização, neoliberalismo, privatizações: quem decide este jogo?* 2ªed, Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS.

MALUWA, T. (2003), "The Constitutive Act of the African Union and Institution-Building in Postcolonial Africa". *Leiden Journal of International Law*, 16: 157-170.

MBEKE, T. (1999), *African Renaissance: The New Struggle*. South Africa: Tafelberg Publishers Ltd.

MBEKE, T. (2003), *A New Era for Africa in a Globalizing World*, Unesco, Paris.

MENZAN, A. P. (2001), *Les enjeux de l'Union Africaine (U.A.)*. Ecole Nationale d'Administration de Côte d'Ivoire, Section Diplomatie, Memoire.

MILES, E. L.; Underdal, A.; Andresen, S.; Wettestad, J.; Skjærseth, J. B.; Carlin, E. M. (2002), *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*. Cambridge: The

MIT Press.

MUNTSCHICK, J. (2012), "Theorising Regionalism and External Influence: A Situation-structural Approach". Mainz Papers on International and European Politics, 2: 1-27.

MUPANGAVANHU, Y. (2015), "African Union Rising to the Need for Continental IP Protection? The Establishment of the Pan-African Intellectual Property Organization". Journal of African Law, 59(1):1-24.

MURITHI, T. (2008), "African Union's evolving role in peace operations: the African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia". African Security Review, 17(1):69-82.

NEPAD – The New Partnership for Africa's Development. (2010-2012), Site Institucional. Disponível em < <http://www.nepad.org/>>. Acessado em 10 junho 2015.

NGONGANG, E. (2009), "New regionalism in sub-saharan Africa: A means to attract foreign direct investment (FDI) and to legitimate democratic governments". African Journal of Political Science and International Relations, 3(1): 15-26.

NOVOTNÁ, Z.; Šánová, P.; Laputková, A. (2016) "Evaluation of the Quality of Governance in African Countries using Aggregate Indicators. International Journal of Economics and Financial Issues, 6(2):682-687.

NYANG'ORO, J. E.; SHAW, T. M. (2000), "African Renaissance in the New Millennium? From Anarchy to Emerging Markets?". African Journal of Political Science. Vol. 5. No. 1, pp. 14-28.

OKHONMINA, S. (2009), "The African Union: Pan-Africanist Aspirations and the Challenge of African Unity". The Journal of Pan-African Studies, 3(4):85-100.

OMILOLA, B. (2011), "To what extent are regional trade arrangements in Africa fulfilling the conditions for successful RTAs?" Journal of African Studies and Development, 3(6): 105-113.

OMOROGBE, E. Y. (2012), "The African Union, Responsibility to Protect and the Libyan Crisis". Netherlands International Law Review, 59(2): 141-163.

ORSINI, A.; Morin, J.; Young, O. (2013), "Regime Complexes: A Buzz, a Boom, or a Boost for Global Governance?" Global Governance, 19: 27-39.

PAGE, S. (2001), "Regionalism and/or Globalization". Nordiska Afrikainstitute Discussion Papers, 11: 5-26.

POWELL, D. R. (2007), Critical Regionalism: Connecting Politics and Culture in the American Landscape. UNC Press.

RAUSTIALA, K.; Victor, D. G. (2004), "The Regime Complex for Plant Genetic Resources". International Organization, 58: 277-209.

RIBEIRO, C. O. (2008), "União Africana: possibilidades e desafios". IN: Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – II CNPEPI. O Brasil no mundo que vem aí. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

SANTOS, L. I. V. G. (2011), A arquitetura da paz e segurança africana. Brasília: Fundação

Os acordos firmados no continente africano e sua relação com os processos de integração regional: o caso da União Africana

Alexandre de Gusmão.

SCHROTH, P. W. (2005), "The African Union Convention on Preventing and Combating Corruption". *Journal of African Law*, 49(1):24-38.

SEKA, P. R. (2009), "The road to African integration: A historical perspective". *Journal of Public Administration and Policy Research*, 1(8): 157-166.

SHAW, A. (2010), *Gender and Trade in East Africa: A Review of the Literature*. DFID – UK Department for International Development.

SOUARÉ, I. K. (2014), "The African Union as a norm entrepreneur on military coups d'état in Africa (1952-2002): an empirical assessment". *Journal of Modern African Studies*, 52(1):69-94.

STOKKE, O. S.; OBERTHÜR, S. (2006), "Institutional Interaction in Global Environmental Change". IN: Oberthür, S.; Gehring, T. (eds.) *Institutional Interaction in Global Environmental Governance: Synergy and Conflict among International and EU Policies*. Cambridge: The MIT Press.

TAVARES, R. (2004), "The State of the Art of Regionalism: The Past, Present and Future of a Discipline". *UNU-Cris e-Working Papers*, W-2004/10:1-29.

VANDEGINSTE, S. (2013), "The African Union, Constitutionalism and Power-Sharing". *Journal of African Law*, 57(1):1-28.

VÁSQUEZ, M. S. (1974), *Tratado General de la Organización*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.

UNSC – UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. (2006), Resolution 1719(2006) adopted by the Security Council at its 5554th meeting, on 25 October 2006.

WILLIAMS, P. D. (2009), "The Peace and Security Council of the African Union: evaluating and embryonic international institution". *The Journal of Modern African Studies*, 47(4): 603-626.

YOUNG, O. (2004), "The Consequences of International Regimes: A Framework for Analysis". IN: Underdal, A.; Young, O. (eds.) *The Consequences of International Regimes: Methodological Challenges and Research Strategies*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 3-23.

ZÜRN, M. (1998), "The Rise of International Environmental Politics: A Review of Current Research". *World Politics*, 50(4): 617-649.



UNIVERSIDADE
FEDERAL
DE PERNAMBUCO



CENTRO DE FILOSOFIA E
CIÊNCIAS HUMANAS

Departamento de
Ciência Política

Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política



CAPES