

UNIÃO EUROPEIA E UNIÃO AFRICANA, INSTITUIÇÕES EM EVOLUÇÃO

Jorge Gonçalves

Resumo: O desafio intelectual que aqui é colocado é o de cotejar duas realidades institucionais e políticas – a União Africana e a União Europeia –, explorando afinidades e diferenças que se expressam em distintas dimensões. A saber, os atos instituidores das organizações, que determinam a sua natureza, o ritmo evolutivo e o nível integrador. Os fatores de análise que atravessam o texto permitem questionar a *sustentabilidade estrutural das instituições* em referência, a solidez dos seus percursos, os desafios e riscos que se lhes colocam e que se podem alinhar numa dupla estratégia – a integração das políticas em África (a Zona Livre de Comércio, a livre circulação de pessoas e bens, a criação de uma moeda única, entre outras) e os alargamentos da União Europeia (que colocam desafios aos esforços de coesão, à solidariedade intracomunitária e à própria governabilidade das instituições), alimentando tensões entre europeístas e soberanistas que abalam os alicerces fundacionais do projeto europeu.

Uma dúvida se nos pode colocar: será que a União Africana está lenta nas reformas e a Europa numa encruzilhada a meio da ponte?

Palavras-chave: história; instituições; União Europeia; União Africana.

1. OS CONTEXTOS HISTÓRICOS E AS RESPOSTAS INSTITUCIONAIS

O génio humano e a necessidade da regulação da vida coletiva percorreram, sempre inseparáveis, um caminho de inter-relação e ajustamento permanentes, respondendo aos desafios da história.

Numa precisão conceptual de síntese perfeita, Adriano Moreira, no subtítulo da sua obra *Portugal e a crise global*, editado pela Almedina (2016), consagra

que “só a águia voa sozinha”, significando que as crises e as encruzilhadas são causas e consequências de vivências globais e que só na cooperação de esforços e na vontade coletiva é possível encontrar respostas adequadas.

O termo da II Guerra Mundial colocou aos Estados europeus desafios à garantia de manutenção da paz e à necessidade de reconstrução das economias devastadas pelas guerras, regulando os acessos às matérias-primas essenciais para a re-infraestruturação e re-industrialização indispensáveis ao relançamento económico e social.

Esse contexto não colocou, apenas, desafios internos no Ocidente beligerante, que lhes respondeu com a institucionalização de uma comunidade de livre acesso e livre circulação regulada entre os signatários do Tratado CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço). Ele determinou igualmente o princípio do fim dos sistemas imperiais de dominação em todo o mundo (primeiro nos impérios asiáticos e posteriormente nos impérios em África) e os movimentos independentistas sustentados nas ideias pan-africanistas das lideranças intelectuais negras, nem sempre acolhidas.

A reconstrução económica da Europa do pós-guerra e o pan-africanismo libertário constituíram os fundamentos dos modelos institucionais de agregação de objetivos, distintos, uns mais imbuídos de um certo pragmatismo estrutural das economias, outros mais proclamatórios e programáticos (o Tratado CECA, em 1951 e a instituição da Organização de Unidade Africana, em 1963) e que marcaram toda a evolução das instituições comunitárias europeias e africanas.

O traço distintivo é evidente no cotejo das disposições do Artigo 2.º do Tratado CECA que atribui a esta organização a missão de contribuir, em harmonia com a economia geral dos Estados-Membros e graças à instituição de um mercado comum, à expansão económica, ao desenvolvimento do emprego e à elevação do nível de vida nos Estados-Membros, por um lado, e o Artigo 2.º da Carta da Organização de Unidade Africana (OUA) que assumiu o compromisso de eliminar todas as formas de colonialismo, de coordenar e de intensificar a sua cooperação e os seus esforços para oferecer melhores condições de existência aos povos de África.

Distanciados no tempo (1951/1963) os referenciais de constituição da CECA e da OUA denotam respostas distintas às circunstâncias históricas. De um lado, a regulação dos mercados e da produção como fator de equilíbrio e de interdependências; doutro lado, uma resposta política para desafios políticos – a descolonização e a soberania, a estabilização das fronteiras, o apoio à luta pelas independências e contra o *apartheid*.

As preocupações de reconstrução económica na Europa, sendo dominantes no pós-guerra, não excluem a concertação política como método e como objetivo na concretização das políticas assumidas em comum, nem os objetivos políticos da OUA esgotam a ação dos Estados. O Plano de Ação de Lagos, de maio de 1980, consagra políticas comuns de defesa, de criação do mercado comum africano e níveis de integração económica continental com a Comunidade Económica Africana, em 1991.

Há, no entanto, uma marcada distância entre a formulação dos modelos e a sua operacionalização, por constrangimentos vários.

Enquanto na Europa o entendimento dos Estados signatários da CECA (e os posteriores aderentes) era assumido e partilhado, já no que respeita, nos princípios dos anos 60, o debate sobre a natureza e alcance de uma organização continental revelava divergências entre uma visão vanguardista que apontava para a imediata constituição dos Estados Unidos de África (o Grupo de Casablanca) e uma visão mais conservadora de uma organização de concertação política e reflexão, de representação de Estados soberanos e independentes (Grupo de Monróvia) – orientação que prevaleceu na institucionalização da OUA.

2. SEMELHANÇAS ESTRUTURAIS, DIFERENCIAÇÕES POLÍTICAS

A instituição do Tratado da União Europeia, em Maastricht, que entrou em vigor em janeiro de 1993, e a aprovação do Ato Constitutivo da União Africana, que entrou em vigor em janeiro de 2001, representaram evoluções extraordinárias nos processos de construção de entidades políticas integradoras, de naturezas distintas, dotadas de instituições ajustadas à prossecução de objetivos igualmente distintos.

Quanto à natureza das organizações, a União Africana assumiu uma representação continental, integradora da totalidade dos Países africanos e em que a qualidade de Estado-Membro decorria desse enquadramento geopolítico, manifestamente distinta da natureza da União Europeia que condicionava o processo de integração a condições políticas justificadoras do alargamento da organização.

Isto é, enquanto a União Africana representa o continente, a União Europeia representa apenas uma parte do continente e a qualidade de Estado-Membro decorre, em primeiro lugar, de uma manifestação de vontade e, em segundo lugar, da verificação da compatibilidade com os princípios gerais da organização, em particular de respeito pelos direitos humanos, pelo Estado de Direito Democrático e pela partilha de valores de solidariedade e cooperação.

Politicamente, a União Africana formou-se; a União Europeia foi-se formando com os sucessivos processos de alargamento.

O quadro institucional das duas organizações, no que respeita às estruturas mais relevantes e que representam as várias instâncias do poder, não é muito distinto. O Tratado de Maastricht define, como instituições da União, o Parlamento Europeu, que representa os povos e a cidadania; o Conselho Europeu, que reúne os Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros; o Conselho, que, representando os Estados, exerce com o Parlamento Europeu as funções legislativa e orçamental; a Comissão Europeia, que promove o interesse geral da União e vela pelo cumprimento das normas dos tratados; e o Tribunal de Justiça da União Europeia, o Tribunal de Contas e o Banco Central Europeu, com funções jurisdicionais e de supervisão financeira e bancária.

Estruturalmente, estão aqui reproduzidos os poderes de Estado num nível e dimensão supranacional (Artigo 13.º do Tratado da UE), e, nesse domínio, não se distingue do modelo institucional que o Artigo 5.º do Ato Constitutivo da UA consagra como órgãos da União.

O peso relativo das instituições na arquitetura dos poderes é que sugere uma acentuada diferença, influenciada pela natureza de cada uma delas. Vejamos:

A União Europeia valoriza a centralidade institucional do Parlamento Europeu; a União Africana valoriza a Conferência da União (o equivalente ao Conselho Europeu), traduzindo a sua matriz intergovernamental.

A União Europeia confere atribuições determinantes na definição e condução dos interesses gerais da União e na aferição do cumprimento dos Tratados; a União Africana atribui à Comissão funções de Secretariado da União, para-administrativas, e verdadeiras competências decisórias em políticas de interesse comum ao Conselho Executivo, órgão que é composto pelos ministros ou entidades designadas pelos governos (o que confirma a natureza intergovernamental que o modelo institucional da União Africana representa).

O Tratado da União Europeia e o Ato Constitutivo da União Africana consagram, assim, instituições, configuração de poderes e procedimentos semelhantes e apenas distintos na ponderação da importância relativa na sua orgânica.

As instituições e as políticas exigem também recursos e meios que as concretizem e desenvolvam, que devem provir das contribuições dos Estados-Membros, dirigidas ao funcionamento das organizações e ao financiamento das políticas.

A União Africana confronta-se com dificuldades de lançar reformas que ajustem a sua organização a objetivos políticos definidos e que se concentram

nos domínios da paz e da segurança, da concertação política para que se projetem posições comuns na ordem internacional e na integração económica continental.

Esse impulso reformista, que teve o Presidente do Ruanda, Paul Kagamé, como protagonista durante o período em que presidiu à União Africana – janeiro de 2018 a fevereiro de 2019 –, tem esbarrado na falta de consenso no Conselho Executivo da União e na Conferência de Chefes de Estado e de Governo e em dois eixos estruturantes das reformas:

- o reajustamento das instituições e dos seus poderes, conferindo maior eficácia e menos burocracia à ação da Comissão da União Africana, reforçando as competências do seu Presidente, com poderes de escolha da equipa de comissários e em menor número. Isso significaria, a ser aprovado, uma maior centralidade da Comissão no sistema institucional da União;
- a adoção de medidas que garantam o autofinanciamento da União, e em que se inclui a proposta de aplicação de uma taxa de 0,2% sobre as importações de bens e mercadorias que não estejam abrangidas pelas regras da Organização Mundial do Comércio.

A reforma institucional da organização, que visa reforçar a autonomia funcional das instâncias executivas, esbarra na dominação política da Conferência de Chefes de Estado e de Governo enquanto órgão supremo da união (Artigo 6.º, n.º 2 do Ato Constitutivo) em que assentam os amplos poderes decisórios e deliberativos em relação às políticas comuns, à designação do Presidente da Comissão ou a nomeação e exoneração dos Juizes do Tribunal de Justiça (entre outros).

O poder está na Conferência de Chefes de Estado e a Comissão é remetida a uma mera secretaria com funções administrativas, manifestamente desvalorizada na sua capacidade operativa. Entre a reforma institucional que equilibre e agilize os poderes e a conservação dos que estão reservados às instâncias políticas, tem prevalecido essa lógica conservadora.

O autofinanciamento, diferentemente, tem merecido maior consenso na UA, adotando modelos de afetação de recursos por via da consignação de taxas de importação, sem que, no entanto, se estabeleçam roteiros que operacionalizem e executem o modelo.

Numa apreciação comparativa com a União Europeia, retira-se a ideia de que, com a aprovação do Tratado de Maastricht (Tratado da União) se

reequilibram os poderes de decisão dos vários órgãos e instâncias da União, pelo reforço das competências legislativas do Parlamento Europeu.

Isto é, com a adoção do designado processo de codecisão, que confere ao Parlamento e ao Conselho de Ministros, conjuntamente, poderes normativos acrescidos em domínios progressivamente alargados de matérias, equilibra-se o posicionamento relativo das instituições, confere-se maior expressão democrática às decisões e consagra-se a dupla legitimidade da base decisória – a dos cidadãos representados no Parlamento Europeu e a dos Estados-Membros representados nos Conselhos de Ministros.

3. EVOLUÇÕES E POLÍTICAS

As organizações supranacionais de Estados, como a UE e a UA, pretendem responder às exigências que são colocadas por novas e sucessivas realidades geopolíticas, historicamente contextualizadas. Os processos de globalização das economias, a socialização do conhecimento, a livre circulação das ideias, determinam a necessidade de regulação e de equilíbrio dessas relações globais.

O nível e o alcance das respostas institucionais dependem da capacidade de encontrar bases comuns possíveis de partilhar – soberanias, economias, cidadanias, solidariedade – e das disponibilidades para as desenvolver.

A base comum em África, em 1963 (constituição da OUA) identificava-se com o enquadramento continental dos Estados pós-coloniais, frágeis e desestruturados, e com a solidariedade anticolonial e anti-apartheid para com os territórios ainda sob dominação colonial. Um objetivo limitado que perdurou por quase quatro décadas, longe de uma perspetiva de integração política com que chegaram a sonhar alguns países africanos.

O gradualismo da evolução institucional prevaleceu sobre a lógica imediatista que concretizasse a união política africana, aberta ao alargamento aos que se iam libertando da dominação colonial. O racional do modelo sustentava-se no enquadramento continental e não na identidade de valores sociais, económicos e culturais que aproximasse os Estados em evolução para as identidades nacionais. Um projeto limitado nos seus pressupostos e objetivos, incapaz de responder aos desafios da globalização e da coesão política de África nas relações com terceiros.

A evolução para a União Africana (2001) representa um salto significativo na criação da Comunidade Económica Africana, nas políticas de promoção da paz, da segurança e estabilidade e dos direitos sociais e políticos do Estado de Direito democrático, estruturalmente servidos por instituições comuns

reforçadas. Entre a formulação dessa mudança e a sua concretização é reconhecido um desajustamento.

A base comum na Europa, entre 1951 (instituição da CECA, Comunidade Europeia do Carvão e do Aço) e 1986 (o Ato Único Europeu, com vista à realização do Mercado Interno) era expressão de uma dimensão económica em preparação para a dimensão política que faria vencimento no Tratado da União (Maastricht, 1992) com a União Monetária, a cidadania política e o alargamento das políticas comuns às relações externas, e nos tratados subsequentes, de que se destaca o Tratado de Lisboa (2007) que acrescenta novas dimensões às políticas comuns, nomeadamente as ambientais, em resposta às alterações climáticas e à gestão dos equilíbrios ambientais.

Lisboa consagra e clarifica, no sistema de poderes das instituições, a repartição das competências (exclusivas da UE em matérias como a união aduaneira, a concorrência, a política monetária, preservação dos recursos biológicos do mar e a política comercial comum, e partilhadas entre a União e os Estados-Membros no mercado interno, política social, coesão social, políticas comuns de pescas e agrícola, segurança, investigação, transportes, entre outros domínios) definidas no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia nos seus Artigos 3.º e 4.º, de acordo com o princípio da atribuição e, no seu exercício, pelos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

Esta descrição breve permite concluir – e é essa a intenção – que os processos de construção da União Africana e da União Europeia apresentam uma lógica gradualista na incorporação de políticas comuns e no ajustamento estrutural às necessidades impostas por esse gradualismo material. A esse gradualismo acresce, no caso da União Europeia, o princípio estruturante da subsidiariedade que confere competências às instituições comunitárias apenas na medida em que estas não possam ser cumpridas pelos países membros e de modo mais ajustado aos objetivos consagrados nos tratados.

4. DESAFIOS E ENCRUZILHADAS

Os níveis distintos de integração, a extensão de sectores objeto de políticas comuns e a estruturação orgânica que corresponda à adequada execução dessas políticas, refletem a capacidade de afrontar os desafios complexos que se vão atravessando no caminho e a vontade política que lhe está subjacente.

As encruzilhadas são múltiplas.

O processo integrador em África e a globalização económica e política não excluem, antes exigem, a consolidação dos Estados-Nação a partir dos

contextos territoriais, das soberanias e das identidades, com poderes legítimos e de génese democrática.

Um poder político e administrativo sobre um território, identificados nesse conceito de Estado-nação, é um pressuposto necessário e uma etapa evolutiva da organização política e institucional à definição de instâncias supranacionais de partilha. E bem se pode aplicar o entendimento de Adriano Moreira (conferência na RTP sobre o Armistício, dezembro 2018) de que o Estado é o elemento determinante da nação, da sua configuração política e histórica.

O curso evolutivo da integração africana sugere a necessidade de ultrapassar os constrangimentos relativos à partilha de poderes de soberania e o impacto de um persistente conflito entre um afro-otimismo e um afro-pessimismo não fundado nas realidades e nas potencialidades. O realismo pragmático exige que se pondere o princípio evidente de que a união prevalece sobre o isolamento.

A União Africana enfrenta, igualmente, desafios programáticos assumidos de integração económica, de qualificação dos recursos humanos e de criação de emprego, de valorização do processo económico e de incorporação dos ganhos tecnológicos, mas também se confronta com constrangimentos identificados pelas instâncias comunitárias e que se prendem com as exigências da boa governação, do combate à corrupção e ao seu impacto negativo, da ponderação da sustentabilidade ambiental e climática e das migrações e suas múltiplas causas.

A dinâmica transformadora da União Africana é sensível em dois pilares que congregam a vontade dos Estados-Membros no sentido do desenvolvimento económico e social – a institucionalização da Zona de Livre Comércio, ultrapassando a agregação de interesses em Comunidades Económicas Regionais, dinamizando as trocas comerciais intra-continentais com o ajustamento aduaneiro e potenciando as relações extracontinentais; a livre circulação de pessoas com a adoção de um passaporte africano.

Carlos Lopes, conselheiro e membro da equipa de reforma da UA liderada por Paul Kagamé, sempre admitiu que até março de 2019 poderia haver a ratificação do Acordo de Livre Comércio – o que ocorreu – e que, cito:

Por muitos anos, África foi um mero tomador de preços nas relações comerciais globais, tendo pouca ou nenhuma influência nos mercados. Agora é uma oportunidade de se transformar num definidor de preços. Os caminhos expandidos para a cooperação Sul-Sul, especialmente o comércio intra-africano através da área de livre comércio continental, quebra o monopólio detido por países desenvolvidos, proporcionando um melhor ambiente de decisão e escolha das políticas africanas em termos de parcerias comerciais. (Lopes, 2013, Fórum de Comércio Internacional)

Um otimismo não partilhado por quem, como Sola Afobali, consultor nigeriano citado pela agência Lusa, entende que: “A assinatura da ZLEC [Zona de Livre Comércio Continental Africano] fará bem a África, mas apenas no papel, pois levará ainda muito tempo a entrar em vigor e vai encontrar ainda muitos contratemplos” (União Africana assina lançamento da zona de livre comércio continental, 2018).

A livre circulação de pessoas e bens exponencia, assim, o aprofundamento de uma Comunidade Económica Africana. E sempre restará, como desafio decisivo, o da sustentabilidade do autofinanciamento da União e a correspondente participação financeira dos Estados.

Na Europa, o desafio está em sair de um impasse político que resulta da dificuldade de opção entre o aprofundamento da união política e o atual modelo político, em que os instrumentos da integração económica, financeira, orçamental e monetária (embora limitada) estão muito além da desejada, por alguns, federalização política da União.

Os processos de alargamento progressivo da União Europeia, desde os inícios dos anos 70, a criação da moeda única de que ficaram afastados alguns dos Estados-Membros e a aprovação do Tratado Orçamental impondo regras de disciplina orçamental limitadores da livre definição dos défices e da dívida desafiaram a coesão interna da União e introduziram diferentes estatutos nos Estados-Membros.

A criação da Zona Euro, de que estão autoexcluídos alguns dos Estados-Membros, e o regime das derrogações impuseram regras a uns e permitiram, a outros, a manutenção de níveis de soberania orçamental e monetária que podem introduzir distorções de funcionamento e fazer perigar a coesão.

As consequências políticas desta diferenciação são visíveis na relativa desagregação da União Europeia e na rebeldia orçamental de Estados em que o discurso hostil ao reforço da união política tem dado força às posições da direita antieuropeísta e ao bloqueio da entrada em vigor da Constituição Europeia pela não ratificação, por via referendária, de alguns Estados-Membros – a Irlanda, a França e a Holanda, por exemplo –, obrigando a orientar o processo de reformas institucionais no sentido do que ficou consagrado no Tratado de Lisboa.

A equação da encruzilhada europeia e das possibilidades foram bem ponedas pelos defensores da adequação do sistema de poder político aos novos contextos da integração económica e, de entre eles, sem dúvida, Francisco Lucas Pires.

Os persistentes atrasos na conclusão da marcha para o mercado único e as dúvidas sobre a possibilidade ou os perigos de desequilíbrio e conflito ao instituir uma moeda única por um processo predominantemente inter-estadual traziam para o primeiro plano – se é que não lhe davam a prioridade – a questão da “união política”. Ou será que se conjecturam em alternativa as hipóteses – também em estreia histórica – de um mercado único sem moeda única ou de uma moeda única sem poder político correspondente? (Pires, 1992, p. 726)

Os sinais de retorno a uma conjuntura de guerra fria na Europa e a tensão gerada pelo Brexit nas suas variações *hard* e *soft* colocam a Europa numa grande encruzilhada que desafia a coesão interna da União e a capacidade regeneradora das suas lideranças (Bongardt & Torres, 2017, p. 28). A equação parece ser: ou há mais integração política e adesão às regras comuns ou a desagregação pode fazer o seu percurso e desfazer o sonho fundacional da União Europeia.

António Covas entende que “a União Europeia pode vir a confrontar-se, a curto prazo, com uma fratura interna, qual seja, aquela que separa a Europa Intergovernamental da Europa Federal” (Covas, 2016, p. 49).

E aqui se resume a questão nuclear do futuro da União.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bongardt, A., & Torres, F. (2017). *Brexit – Uma questão de racionalidade política*. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Covas, A. (2016). *A contingência europeia*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Moreira, A. (2016). *Portugal e a crise global*. Coimbra: Almedina.
- Pires, F. L. (1992). A caminho de uma constituição política europeia? *Análise Social*, XXVII(4.º e 5.º), 725-737.
- Lopes, C. (2013). ‘Can trade make a difference in Africa?’, *The International Trade Forum*. Retirado de <https://www.tradeforum.org/article/can-trade-make-a-difference-in-Africa/>.
- União Africada assina lançamento da zona de livre comércio continental (2018, 21 de março). *Observador*. Retirado de <https://observador.pt/2018/03/21/uniao-africana-assina-lancamento-da-zona-de-livre-comercio-continental/>