

As Instituições Financeiras

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.135.9>

João Estêvão*

* Professor do Instituto Superior de Economia e Gestão e Investigador do Centro de Estudos sobre África e Desenvolvimento (CESA) da Universidade de Lisboa.

Email institucional: jestevas@iseg.ulisboa.pt.

O presente texto foi escrito na grafia da Língua Portuguesa anterior ao Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1991.

Introdução

O Acto Constitutivo da União Africana, adoptado em Julho de 2000 na Assembleia de Chefes de Estado e de Governo dos países-membros da Organização de Unidade Africana, determinou a criação de três organizações financeiras: o Banco Central Africano, o Fundo Monetário Africano e o Banco Africano de Investimento. Esta decisão culminou um percurso de décadas em que, progressivamente, se foi definindo o modelo de instituições financeiras necessárias para incrementar o desenvolvimento económico à escala do continente: primeiro, com a criação do Banco Africano de Desenvolvimento, em 1963; depois, com o estabelecimento da Associação dos Bancos Centrais Africanos, em 1966, e com a proposta de criação de um fundo monetário e de um banco central, em 1980; por fim, com a decisão de criação das três instituições financeiras do Acto Constitutivo, em 2000. Contudo, nos 21 anos que passaram desde então, o processo de estabelecimento dessas três organizações tem decorrido muito lentamente e ainda nenhuma delas entrou, de facto, em funcionamento.

Este capítulo faz uma apresentação das três organizações financeiras instituídas pelo Acto Constitutivo da União Africana, da situação em que se encontra o processo de criação de cada uma delas e das principais causas que explicam a lentidão do processo. Em termos globais, os atrasos estão relacionados com as dificuldades próprias do estabelecimento de organizações financeiras, sobretudo em contextos africanos, mas também com a lentidão do processo de integração económica do continente. Na medida em que a integração monetária está profundamente relacionada com o nível de integração económica e, por isso mesmo, com as dinâmicas de convergência económica, institucional e política, a explicação do atraso no estabelecimento das organizações financeiras da União Africana deve ter em conta os condicionalismos específicos do percurso de integração económica do continente.

A primeira secção analisa, de forma sintética, o processo formal de discussão e criação da Comunidade Económica Africana. A ideia da integração económica do continente como condição essencial para a realização dos objectivos da Organização de Unidade Africana tem sido sucessivamente reafirmada desde 1963. Durante a primeira década, os diferentes documentos disponíveis mostravam uma orientação prioritária para o desenvolvimento dos grupos regionais de países, para a ampliação e intensificação do comércio intra-africano e para a necessidade de harmonização de diferentes políticas. A assunção efectiva do objectivo da criação de uma comunidade

económica só aconteceu em 1979, com a *Estratégia de Monróvia*, que apresentou a ideia de uma comunidade como parte integrante da estratégia africana de desenvolvimento. Essa ideia ganhou corpo no *Plano de Acção de Lagos*, de 1980, que formulou um projecto com uma programação temporal para o estabelecimento gradual de um mercado comum e sua posterior transformação numa comunidade económica, por volta do ano 2000. Mas, a criação formal aconteceu bem antes do previsto, em 1991, com a aprovação do Tratado de Criação da Comunidade Económica Africana na Assembleia de Abuja. Contudo, pouco se avançou nestes últimos 30 anos após a sua aprovação, a despeito de vários outros planos e tratados, como a Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (2001), a Agenda 2063 (2015) e o Tratado de Criação da Zona de Comércio Livre Continental Africana (2018).

A segunda secção analisa o modo como as questões monetárias e financeiras acompanharam o percurso de criação da Comunidade Económica Africana. Essas matérias começaram a merecer mais atenção com o *Memorando de 1970* e com a *Declaração Africana sobre cooperação, desenvolvimento e independência económica* de 1973, ambos adoptados em Adis Abeba, documentos que reconheciam o papel decisivo que as instituições financeiras poderiam ter no financiamento do desenvolvimento e no reforço do processo de integração económica. O documento de 1973 defendia a necessidade do estabelecimento de mercados de capitais regionais e apelava ao Banco Africano de Desenvolvimento para dar prioridade aos projectos multinacionais capazes de fomentar a integração económica africana. Mas, foi o *Plano de Acção de Lagos*, que introduziu a discussão sobre novas organizações financeiras, propondo a criação de um Fundo Monetário e de um Banco Central, indispensáveis para a criação de uma moeda única para todo o continente. Finalmente, em 2000, o Acto Constitutivo da União Africana integrou formalmente a existência de organizações financeiras nas suas disposições legais, instituindo as duas organizações propostas no *Plano de Lagos* e um Banco de Investimento. Ainda que estas três instituições financeiras tenham sido consideradas como um dos principais *projectos-guia* da Agenda 2063, o seu lançamento efectivo continua sem concretização.

Finalmente, a terceira secção apoia-se nos resultados das duas secções anteriores para procurar as explicações que permitem justificar a lentidão do processo de estabelecimento dessas três organizações financeiras.

1. Da ideia inicial de integração à criação da Comunidade Económica Africana

A ideia da integração económica do continente como condição essencial para a realização dos objectivos da Organização de Unidade Africana (OUA) foi, desde 1963, sucessivamente reafirmada nos diferentes encontros e reuniões do Conselho de Ministros (Conselho) e da Assembleia de Chefes de Estado e de Governo (Assembleia), através de resoluções, declarações e de tratados aprovados. Até 1973, os diferentes documentos trataram, sobretudo, do desenvolvimento dos grupos regionais de países, da ampliação e intensificação do comércio intra-africano e da necessidade de harmonização de diferentes políticas, tudo como forma de criar as condições para uma futura integração económica da região africana. A partir de 1976, os documentos oficiais passaram a considerar a ideia da criação de um mercado comum africano, que deveria ser construído por etapas e num horizonte até cerca do ano 2000. Da formulação inicial da ideia de integração económica até ao estabelecimento da Comunidade Económica Africana, em 1991, foram dados vários passos, num percurso que temos de revisitar para enquadrar o modo como emergiu a consideração das questões monetárias e financeiras e a percepção do papel que as instituições financeiras podem ter na criação e afirmação do mercado comum africano.

Na sua primeira sessão ordinária após a adopção da Carta da OUA, realizada em Dakar em Agosto de 1963, o Conselho reconheceu que não existiam fluxos de comércio organizados à escala do continente, o que, não só impedia a expansão das economias dos novos países africanos, como poderia conduzir à perpetuação da dependência económica em relação aos países desenvolvidos¹. Em Setembro de 1967, na sua nona sessão ordinária realizada em Kinshasa, o Conselho reconheceu que a criação dos grupos regionais de países tinha favorecido a realização da unidade africana, bem como o desenvolvimento da cooperação entre os países-membros, e que a organização e aprofundamento desses agrupamentos constituía um passo em direcção à supressão das múltiplas barreiras ainda existentes e à progressiva emergência de um mercado comum africano². Daí a decisão tomada pelo Conselho de convidar o Secretário-Geral da OUA a providenciar medidas de apoio ao estudo das condições necessárias para o estabelecimento de um mercado intra-africano.

1 Resolução CM/Res.5(1) sobre agrupamentos regionais (CM 1963).

2 Resolução CM/Res.123(IX) sobre cooperação intra-africana (CM 1967).

O Conselho de Setembro de 1968, realizado em Argel, constatou que o volume do comércio intra-africano continuava a não registar qualquer melhoria significativa, mas acreditava que a criação de mercados regionais integrados através de agrupamentos regionais poderia, não só contribuir para o efectivo crescimento do comércio intracontinental, como poderia ajudar a criar as bases para uma futura industrialização do continente. Para isso, era indispensável cuidar de uma melhor difusão da informação comercial no seio do continente. O Conselho recomendou aos países-membros que apoiassem o Secretariado da OUA na compilação da informação essencial para a expansão do comércio e que desenvolvessem esforços promocionais através de reuniões entre empresários, programas de publicitação de matérias-primas e feiras comerciais³. O Conselho também reconheceu que a cooperação monetária era um importante factor de integração económica, mas era uma matéria técnica que exigia um estudo mais completo, pelo que se tornava necessário garantir o apoio e acompanhamento do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do Fundo Monetário Internacional (FMI)⁴, bem como uma colaboração mais intensa com o Secretariado-Geral da OUA, a Comissão Económica para África (CEA) e o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD).

Um passo importante foi dado no Conselho de Agosto de 1970, realizado em Adis Abeba. Numa altura em que as Nações Unidas reconheciam as fraquezas e os falhanços da sua Primeira Década de Desenvolvimento e em que estavam a preparar a Segunda Década, a OUA concluiu que tinha, mais do que nunca, o dever urgente de reafirmar o compromisso e a determinação dos líderes africanos em fazer da sua organização a principal entidade de formulação de políticas e a força condutora da transformação económica e do progresso social em África. A OUA adoptou, então, um memorando sobre as responsabilidades e o papel da organização nos domínios económicos e sociais, de que podemos destacar duas decisões importantes. Por um lado, decidiu pela constituição de “Grupos Africanos” no seio das organizações internacionais de âmbito económico e social, nomeadamente, as principais agências das Nações Unidas, de forma a promover posições

3 Resolução CM/Res.159(XI) sobre agrupamentos regionais e integração de mercados (CM 1968).

4 O BIRD e o FMI foram criados nas conferências de Bretton Woods, em 1944. O BIRD foi concebido com a missão de financiar a reconstrução dos países devastados pela II Guerra Mundial, mas, com o tempo, foi transformado num banco de desenvolvimento mundial, preferencialmente orientado para os países em desenvolvimento. Com a criação da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), em 1960, as duas organizações (BIRD e AID) passaram a constituir o grupo Banco Mundial.

africanas concertadas na preparação dos programas que tinham implicações directas para África.

Por outro lado, o Conselho decidiu criar um grupo de especialistas para o estudo das prioridades económicas e sociais da organização, numa cooperação entre a OUA, CEA e o BAD. Essas prioridades compreendiam:

- i) a intensificação da cooperação regional;
- ii) mobilização de recursos financeiros domésticos para o estabelecimento de fundos de apoio ao desenvolvimento;
- iii) aceleração do processo de desenvolvimento industrial do continente, com ênfase em projectos multinacionais; e
- iv) o crescimento do comércio intra-africano, principalmente, através de melhorias na informação sobre os recursos económicos e a produção de cada país⁵.

Os Estados-membros da OUA reafirmaram a sua determinação em coordenar e harmonizar, no seio da organização, as suas políticas nacionais e regionais, de modo a promover a rápida e progressiva integração das economias e mercados, bem como a partilha de recursos materiais e humanos em todo o continente.

Na sequência do *Memorando* de 1970, a Assembleia de Adis Abeba, reunida em Maio de 1973 por ocasião da comemoração do 10.º aniversário da criação da OUA, adoptou uma *Declaração Africana sobre cooperação, desenvolvimento e independência económica*⁶. A parte central deste documento de 1973 trata da cooperação económica e integração africana e aborda vários tópicos, nomeadamente, mobilização de recursos materiais e humanos, industrialização, questões monetárias e financeiras, bem como o comércio intra-africano e internacional. A ideia base continuava a ser a partilha dos recursos materiais e humanos para a intensificação, planificação e harmonização das relações económicas e financeiras entre países e regiões, como uma via para a progressiva integração económica do continente, num processo comum e autocentrado de crescimento e desenvolvimento. Defendia-se a necessidade de identificar as regiões económicas de África, de forma

5 Memorando CM/Res.219(XV) sobre o papel e as responsabilidades da OUA nos domínios económico e social (CM 1970).

6 Declaração CM/St.12(XXI) sobre cooperação, desenvolvimento e independência económica (CM 1973).

a promover o desenvolvimento sistemático de todo o continente através do planeamento regional, tomando sempre como base os planos nacionais.

Contudo, o documento de 1973 dava uma atenção muito particular à dimensão monetária e financeira da cooperação interafricana. Por um lado, defendia a adopção de medidas para promover uma cooperação monetária efectiva entre os países africanos, nomeadamente:

- i) organizar consultas mútuas sobre matérias monetárias;
- ii) incrementar o papel das moedas africanas nos pagamentos intra-africanos;
- iii) instituir arranjos entre as diferentes moedas nos pagamentos intra-africanos;
- iv) estabelecer a nível regional, ou sub-regional, um ou mais uniões de pagamento com um fundo africano de liquidação externa.

Por outro lado, o documento defendia o fortalecimento da cooperação financeira efectiva em África, com o estabelecimento de mercados de capitais regionais e com o apelo ao BAD para tornar prioritário o financiamento de projectos multinacionais e de projectos capazes de fomentar a integração económica africana.

A discussão sobre o modo de impulsionar a integração económica africana cresceu significativamente a partir da segunda metade da década de 1970. Num Conselho extraordinário sobre desenvolvimento económico e cooperação realizado em Kinshasa, em Dezembro de 1976, foi declarada a intenção de se avançar com a criação de um mercado comum africano, o que implicava a realização dos estudos necessários para o efeito. Uma resolução do Conselho de Libreville, em Julho de 1977, reafirmou esse objectivo e recomendou, como assunto prioritário, que OUA e CEA continuassem os seus estudos com vista ao estabelecimento do mercado comum e que deveriam concluí-los até ao ano de 1980⁷. Mas foi apenas em 1979 que se deram os principais passos no sentido da assunção de uma comunidade económica como objectivo fundamental a atingir. Nessa altura, as Nações Unidas estavam a preparar a Terceira Década de Desenvolvimento e os países africanos, contrariamente ao que acontecera anteriormente, decidiram ter um papel activo nessa preparação, na expectativa de que a integração de uma estratégia africana pudesse facilitar o desenvolvimento acelerado do continente e suas regiões, numa base de auto-sustentação e auto-suficiência. Para o efeito, a OUA estabeleceu uma parceria com a CEA

⁷ Resolução CM/Res.558(XXIX) sobre o simpósio da Segunda Feira Comercial de Argel (CM 1977).

e o Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA), de que resultou a preparação de dois encontros internacionais, em Fevereiro e em Março de 1979⁸, cujos relatórios serviram de base a um documento preparado por uma Comissão Técnica de Especialistas, intitulado *Strategy for the African Region in the International Development Strategy for the Third United Nations Development Decade*⁹.

Esta *Estratégia para a Região Africana* foi adoptada na quinta reunião da Conferência de Ministros da CEA, realizado em Rabat, em Março de 1979, e posteriormente apresentada no Conselho de Ministros da OUA, realizado em Monróvia, em Julho do mesmo ano. Uma resolução deste Conselho propôs o documento à Assembleia Geral das Nações Unidas como contribuição africana e parte integrante da sua Estratégia Internacional para a Terceira Década de Desenvolvimento. Assumido como estratégia africana para o desenvolvimento e crescimento económico, o Conselho apelou aos Estados-membros para que utilizassem as recomendações dessa estratégia como base para a formulação dos seus planos de desenvolvimento, ao mesmo tempo que convocava a OUA, CEA e outras organizações africanas e internacionais para ajudar os diferentes países na formulação e execução dos seus planos, mas também para procurar formas de assegurar a realização efectiva dessas recomendações de estratégia.

A resolução do Conselho de Monróvia, também chamada de *Estratégia de Monróvia para o Desenvolvimento Económico de África*¹⁰, é constituída por duas partes: uma primeira parte, que confirma a *Estratégia para a Região Africana* e uma segunda, em que o objectivo da criação de uma Comunidade Económica Africana é apresentada como parte integrante da estratégia africana de desenvolvimento. A resolução convocava a OUA, em colaboração com a CEA e outras instituições regionais africanas, para desenvolverem um programa para o estabelecimento de uma Comunidade Económica Africana e para prepararem o texto do tratado de constituição. A Assembleia, também realizada em Julho de 1979, aprovou a *Declaração de Compromissos de Monróvia* como documento de comprometimento para assegurar e favorecer a realização dos objectivos de desenvolvimento e de integração económica

8 *Symposium on the Future Development Prospects of Africa towards the year 2000*, organizado pela OUA/CEA e realizado em Monróvia, entre 12 e 16 de Fevereiro de 1979. *Seminar on Alternative Patterns of Development and Life Styles for the African Region*, organizado pela CEA/PNUA e realizado em Adis Abeba entre 5 e 9 de Março de 1979.

9 O documento foi publicado como Anexo A da Resolução 332(XIV) da Conferência de Ministros da OUA, realizada em 27 de Março de 1979. Ver ECA (2014).

10 Resolução CM/Res.722(XXXIII)Rev.1 (CM1979).

do continente. A *Declaração* exprimia a convicção de que os compromissos assumidos poderiam conduzir, a nível nacional, sub-regional e regional, à emergência de uma economia africana dinâmica e interdependente, abrindo caminho para o eventual estabelecimento de um mercado comum africano e, deste modo, conduzir à génese da Comunidade Económica Africana.

A *Estratégia de Monróvia* retomou a preocupação com as questões monetárias e financeiras do processo de desenvolvimento económico. Em primeiro lugar, a questão dos pagamentos intra-africanos, defendendo a necessidade de fortalecer as câmaras de compensação e outros arranjos de pagamentos existentes e de alargar a sua existência a nível sub-regional, com o objectivo de os integrar num futuro Sistema Africano de Pagamentos, que permitiria minimizar a utilização de moedas estrangeiras no financiamento do comércio intra-africano. Em segundo lugar, era necessário maximizar a utilização da enorme quantidade de recursos existentes em África, por um lado, reduzindo a elevada drenagem de divisas para fora do continente, que múltiplos mecanismos permitiam, tais como a actividade das empresas transnacionais. Por outro lado, os recursos deveriam ser redistribuídos, numa base regional, para o fomento do desenvolvimento nacional, regional e multinacional, nomeadamente, no lançamento de indústrias básicas e estratégicas. Mas essa mobilização e redistribuição impunha a necessidade da criação de instituições financeiras especializadas, capazes de utilizar a concentração de competências específicas e de experiências particulares para fomentar a sua utilização óptima.

A *Declaração de Monróvia* definiu as principais orientações e medidas para a realização de um desenvolvimento económico e social auto-suficiente e auto-sustentado e para o estabelecimento de uma nova ordem económica. A assunção da declaração impunha a necessidade de medidas urgentes para assegurar o apoio político indispensável à prossecução dos objectivos estabelecidos. Para a discussão e preparação de medidas necessárias à execução da *Declaração*, a Assembleia realizou uma sessão extraordinária em Lagos, em Abril de 1980, dedicada aos problemas económicos do continente, da qual resultou a adopção do *Plano de Acção de Lagos para o Desenvolvimento Económico de África* (OAU 1980)¹¹. A mesma sessão adoptou

11 O *Plano de Acção de Lagos* deu lugar a uma "resposta" do Banco Mundial, em 1981, através do chamado Relatório Berg (World Bank, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*. Washington DC, The World Bank, 1981). São documentos que apresentam duas perspectivas substancialmente diferentes das causas da crise africana e, conseqüentemente, diferentes perspectivas de evolução. Marcaram de forma significativa todo o debate realizado a partir do começo da década.

uma declaração final, intitulada *Acta Final de Lagos*, em que os Chefes de Estado e de Governo se comprometiam plenamente com o *Plano de Acção* aprovado e, assim, a executar a *Estratégia de Monróvia* e adoptar todas as medidas necessárias para o estabelecimento de um mercado comum africano, como primeiro passo no sentido da criação de uma Comunidade Económica Africana.

A *Acta Final de Lagos* reafirmou o compromisso da OUA em estabelecer a Comunidade Económica Africana até ao ano 2000, com base num tratado que deveria ser preparado por uma Comissão de Redacção, nomeada pelo Secretário-Geral a nível ministerial, e cujo texto deveria ser submetido à Assembleia agendada para 1981. O objectivo principal desta nova estrutura seria a promoção do desenvolvimento colectivo, acelerado, auto-suficiente e auto-sustentado dos Estado-membros e sua futura integração nos diversos campos económico, social e cultural. Para atingir esse objectivo, a execução do *Plano de Acção* deveria acontecer em duas fases sucessivas. Na primeira fase, durante a década de 1980, seriam tomadas medidas para fortalecer as comunidades económicas regionais existentes e para criar outras a nível do continente, desenvolver a integração sectorial efectiva das diferentes economias nacionais e promover a coordenação e harmonização dos diferentes agrupamentos económicos para o estabelecimento gradual de um Mercado Comum Africano. Na segunda fase, durante a década de 1990, deveria ser aprofundada a integração sectorial através da harmonização das estratégias, políticas e planos de desenvolvimento económico, nomeadamente, através da promoção de projectos conjuntos e harmonização das políticas monetárias e financeiras. Seria o tempo para o estabelecimento do Mercado Comum Africano e para conduzi-lo no sentido de se alcançarem os objectivos da Comunidade Económica Africana.

O *Plano de Acção* considerou a necessidade de se estabelecer, ou fortalecer, um conjunto de instituições de dimensão regional que pudessem ajudar os Estados-membros a construir as capacidades e infra-estruturas necessárias para a promoção do seu desenvolvimento. Dadas as dificuldades de cada um dos países, essas instituições deveriam ser preparadas em articulação com a CEA, como já tinha acontecido com a criação do Instituto Africano para o Desenvolvimento Económico e Planeamento (1962), a fundação do BAD e o estabelecimento da Associação dos Bancos Centrais Africanos. Do ponto de vista monetário e financeiro, o *Plano de Acção* considerava a necessidade de acções a três níveis:

- i) a nível nacional, deveriam ser adoptadas novas políticas monetárias, nomeadamente, a reestruturação e reorientação das políticas das instituições bancárias, para integrá-las de forma mais activa nos objectivos de desenvolvimento dos países;
- ii) a nível sub-regional, deveriam ser revistos os arranjos de cooperação financeira existentes, com o objectivo de integrá-los num único sistema de compensação multilateral e arranjos de pagamentos e, assim, caminhar no sentido da criação de uma União Africana de Pagamentos; e
- iii) a nível regional, era necessário fortalecer financeiramente o BAD, de forma a poder oferecer maior apoio aos Estados-membros, em particular os menos desenvolvidos, bem como a necessidade de estabelecer um fundo monetário africano e um fundo mútuo de garantia e solidariedade.

A criação formal da comunidade económica prevista no *Plano de Acção de Lagos* para o início da década de 2000 acabou por acontecer mais cedo, ainda no início da década de 1990. A decisão foi tomada na Assembleia realizada em Abuja, em 1991, que aprovou o *Tratado de Criação da Comunidade Económica Africana*, conhecido por Tratado de Abuja. A Assembleia considerou que os esforços desenvolvidos nos domínios da cooperação sectorial sub-regional e regional eram encorajadores e permitiam avançar num processo de integração mais amplo e mais completo. A Comunidade foi criada como parte integrante da OUA, tendo como objectivo primordial a promoção do desenvolvimento económico, social e cultural, bem como a integração económica do continente, “com vista a ampliar a auto-suficiência económica e favorecer um desenvolvimento endógeno e auto-sustentado”¹². O Tratado estabeleceu que a Comunidade deveria ser estruturada progressivamente e de forma faseada, que cada uma das 6 fases previstas teria duração variável e que o processo global deveria ter uma duração de 34 anos, mas não podendo ultrapassar 40 anos. A última fase seria o culminar do processo, com a consolidação do Mercado Comum Africano através da integração de todos os sectores e a livre circulação de pessoas, bens, capitais e serviços. Nesta fase seria finalizada a estruturação do Fundo Monetário Africano, estabelecido o Banco Central Africano e criada uma moeda única para todo o continente.

12 Tratado de Criação da Comunidade Económica Africana (1991).

2. As instituições financeiras estabelecidas pelo Acto Constitutivo da União Africana

Até cerca de 1970, os países africanos estiveram preocupados, principalmente, com a consolidação das suas economias nacionais e com a criação de uma maior ligação e interdependência entre elas. A principal instituição regional construída, a Organização de Unidade Africana, tinha motivações de natureza política próprias do contexto em que ocorreram as independências nacionais, mas pretendia ser, também, um instrumento para a consolidação das bases da unidade dos países africanos e uma instituição de cooperação vocacionada para ser um verdadeiro motor da integração económica do continente. A emergência de grupos regionais de países constituía um passo importante na dinamização de processos de integração económica regional, assumidos como suportes fundamentais para a progressiva integração de todo o espaço continental. Nesse período, e com o apoio da CEA, foram construídas duas instituições de natureza financeira:

- i) o BAD¹³, criado com a missão de promover o desenvolvimento e o progresso social nos países-membros, principalmente, através da mobilização e afectação de recursos para o investimento e da provisão de aconselhamento e assistência técnica aos diferentes países da região;
- ii) a Associação dos Bancos Centrais Africanos¹⁴, criado com o objectivo de promover a cooperação entre os países-membros nos domínios monetário, bancário e financeiro, visando a criação posterior, através de um processo sequencial de convergência, de uma moeda única e de um banco central comum em África.

13 O Acordo de criação do BAD foi assinado por 23 países africanos em Agosto de 1963, em Cartum. A reunião inaugural do Conselho de Governadores aconteceu em Novembro de 1964, em Lagos, a sede do Banco foi instalada em Abidjan, em Março de 1965, e as suas operações tiveram início em Julho de 1966. Actualmente, constitui um grupo financeiro integrado pelo próprio BAD, pelo Fundo Africano de Desenvolvimento e pelo Fundo Fiduciário da Nigéria, tendo como accionistas 54 países africanos (países-membros regionais) e 27 não-africanos (países-membros não-regionais).

14 A ideia de uma associação de bancos centrais foi colocada logo na primeira Conferência de Chefes de Estado e de Governo, em Maio de 1963. Preparada pela CEA, a primeira reunião de Governadores dos Bancos Centrais Africanos foi realizada em Adis Abeba, em Fevereiro de 1965, altura em que foram aprovados os estatutos iniciais da Associação e definidas as suas formas de organização.

A partir do *Memorando* de Adis Abeba de 1970 e da *Declaração Africana* adoptada em Adis Abeba em 1973, as resoluções, recomendações e outras propostas das cimeiras africanas passaram a dar mais atenção às questões monetárias e financeiras e ao papel decisivo que as instituições financeiras poderiam ter, quer a nível do financiamento do desenvolvimento, quer do reforço do processo de integração económica, em particular, orientando a sua acção para o apoio a programas e projectos de âmbito continental. Como vimos antes, a *Declaração Africana* defendia a necessidade de promover uma efectiva cooperação monetária no continente, nomeadamente, intensificando as consultas entre países, aumentando o recurso às moedas nacionais nos pagamentos intra-africanos e estabelecendo arranjos de pagamentos entre as diferentes moedas. Mas, também defendia a necessidade de criação de mercados de capitais regionais e de alargamento do financiamento de projectos multinacionais por parte do BAD. A *Estratégia de Monróvia*, de 1979, retomou as preocupações relativas às questões monetárias e de pagamentos, reforçando a necessidade de se avançar para um Sistema de Pagamentos Africanos que permitisse minimizar a utilização de outras divisas no financiamento do comércio intra-africano. Essa *Estratégia* também realçava a necessidade de utilizar de forma eficiente a enorme quantidade de recursos de que a África dispõe e de promover a sua redistribuição numa base regional, impulsionando o lançamento de indústrias básicas e estratégicas necessárias para sustentar o desenvolvimento económico do continente. Mas, como o documento referia, essa mobilização e redistribuição impunha a necessidade de instituições financeiras especializadas, indispensáveis para promover a utilização óptima desses recursos.

O *Plano de Acção de Lagos*, de 1980, deu uma atenção particular à criação da Comunidade Económica Africana, defendendo o seu estabelecimento até ao ano 2000. Com uma execução definida em duas fases, o *Plano* via a década de 1990 como a fase de harmonização das estratégias, políticas e planos de desenvolvimento, bem como de harmonização das políticas monetárias e financeiras. Para isso, como vimos antes, era indispensável o desenvolvimento de um conjunto de acções a três níveis: a nível nacional, na reestruturação e reorientação das políticas bancárias para o financiamento do desenvolvimento; a nível regional, na revisão e fortalecimento dos arranjos de cooperação financeira e de pagamentos para impulsionar a criação de uma União Africana de Pagamentos; e a nível continental, para fortalecer financeiramente o BAD e avançar no estabelecimento de um fundo monetário africano e um fundo mútuo de garantia e solidariedade. A Comunidade Económica Africana acabou por ser aprovada muito antes, em 1991 com o Tratado de Abuja, que também definiu as fases para a sua estruturação,

considerando a última fase, a acontecer por volta de 2020, como o culminar de todo o processo. Seria esta a fase de consolidação do Mercado Comum e em que seriam estabelecidas as principais instituições monetárias e financeiras a nível continental, com a instituição do Fundo Monetário Africano, o estabelecimento do Banco Central Africano e a criação de uma moeda única para todo o continente.

Do ponto de vista das principais instituições financeiras, a ideia consolidada até então era de acrescentar ao BAD duas novas organizações: O Fundo Monetário e o Banco Central. Prevalencia a ideia de que o BAD deveria ser fortalecido financeiramente e estruturado de forma a dar resposta às necessidades de financiamento das economias africanas. Em 1999, a Declaração de Sirte¹⁵, que definiu o princípio de transformação da OUA numa nova União Africana, pretendia uma aceleração do processo de execução do Tratado de Abuja e o rápido estabelecimento das instituições que eram propostas, nomeadamente, o Fundo Monetário e o Banco Central. O Acto Constitutivo da União Africana, de 2000, integrou formalmente a existência de organizações financeiras nas suas disposições legais, estabelecendo no seu Artigo 19 que “A União Africana é dotada das seguintes instituições financeiras”: Banco Central Africano, Fundo Monetário Africano e Banco Africano de Investimento¹⁶. A novidade aqui foi a instituição de um novo banco de investimento, numa clara mudança em relação ao que se defendia até então, em que o BAD deveria ser fortalecida como instituição fundamental para o financiamento das economias africanas. O estabelecimento destas organizações foi integrado pela *Agenda 2063* da UA¹⁷ como um dos seus 14 *projectos-guia*, sendo vistas como decisivas para a aceleração da integração africana e do desenvolvimento económico e social do continente, na medida em que deverão ter um papel fundamental na mobilização e redistribuição dos recursos e na gestão do sistema financeiro africano.

15 Declaração aprovada numa sessão extraordinária da Assembleia realizada em 1999, em Sirte, Líbia. Consequência do debate desenvolvido ao longo da década de 1999 sobre a necessidade de adequar as estruturas da OUA a um mundo em mudança, a Declaração apelava ao estabelecimento de uma nova União Africana, capaz de acelerar a integração africana e de apoiar o crescimento do poder da África e dos países africanos na cena mundial (OAU 1999).

16 Acto Constitutivo da União Africana (2000).

17 A *Agenda 2063* é um novo plano de longo prazo pensado para a transformação estrutural de África e um quadro estratégico partilhado para o crescimento inclusivo e desenvolvimento sustentável. A iniciativa da preparação do plano inscreve-se na Declaração Solene do 50.º Aniversário da fundação da OUA apresentada na Assembleia do Jubileu de Ouro realizada em Adis Abeba, em Maio de 2013.

As três instituições do Acto Constitutivo encontram-se, actualmente, em momentos diferentes do seu processo de criação e entrada em funcionamento. Por um lado, a Conferência da União Africana¹⁸ (Conferência) já adoptou os protocolos para o estabelecimento do Fundo Monetário e do Banco de Investimento. Por outro lado, a Comissão da União Africana¹⁹ (CUA) e a Associação dos Bancos Centrais estabeleceram uma Comissão Conjunta para trabalhar na preparação do modelo de criação do Banco Central. No seio dessa comissão, um Grupo de Estudo preparou dois relatórios, um dos quais constitui o documento de estratégia para o estabelecimento do Banco Central²⁰, documento adoptado em Agosto de 2015. Vejamos o percurso já realizado por cada uma das três organizações financeiras.

Fundo Monetário Africano

O Fundo Monetário Africano (FMA) é considerado como uma instituição indispensável para a concretização dos objectivos da União Africana e, em particular, para a criação de uma moeda comum. O Fundo poderá funcionar como um depósito para as reservas dos bancos centrais e para as moedas nacionais dos países-membros, proporcionando uma maior integração monetária e ajudando a eliminar as restrições de comércio. A Conferência de Abuja, em 2005, decidiu sediar o FMA na Região Central de África²¹ e, em 2007, a Conferência de Adis Abeba acolheu e endossou a decisão da Comunidade Económica dos Estados da África Central que designou os Camarões como país anfitrião para a nova organização²². E em 2014, a Conferência de Malabo decidiu adoptar o Protocolo e os Estatutos do FMA²³, que deverão entrar em vigor 30 dias após a submissão do 15º instrumento de ratificação e mediante o pagamento de pelo menos 25% do capital mínimo realizado (Quadro 1).

18 Designação actual da antiga Assembleia de Chefes de Estado e de Governo (Acto Constitutivo da União Africana, Artigo 6, p. 9).

19 Comissão é a designação estabelecida pelo Acto Constitutivo como nova denominação do antigo Secretariado da União.

20 Joint AUC-AACB Committee Study Group (2013).

21 *Decisão sobre a instalação da sede das instituições da UA em várias regiões da União Africana* (2005).

22 *Decisão sobre o estabelecimento das instituições financeiras da União Africana* (2007).

23 *Protocolo sobre a criação do Fundo Monetário Africano / Estatuto do Fundo Monetário Africano* (2014).

Segundo o Artigo 2.º dos Estatutos²⁴, o Fundo Monetário Africano tem como objectivos: (i) corrigir os desequilíbrios das balanças de pagamentos dos países-membros; (ii) assegurar a estabilidade das taxas de câmbio entre as moedas e a sua convertibilidade mútua; (iii) promover a cooperação monetária africana; (iv) reforçar as capacidades de concepção e execução de políticas de gestão da dívida; (v) promover o desenvolvimento de mercados financeiros africanos; e (vi) ajudar na criação de um sistema de regulamentação das transacções correntes intra-africanas. De entre as actividades e funções previstas pelos Estatutos (Artigo 3.º), podemos destacar: (i) promover e facilitar o comércio, a liquidação das contas correntes e encorajar o movimento de capitais entre os países; (ii) conceder facilidades de empréstimos de apoio à balança de pagamentos e prestar assistência técnica e consultoria aos países-membros; (iii) prestar assistência aos países-membros no acesso a outras fontes de financiamento; (iv) cooperar com as instituições financeiras africanas e internacionais; (v) assegurar a recolha, análise e disseminação de dados estatísticos qualitativos e quantitativos; e realizar outras funções que lhe forem confiadas pelo Conselho de Governadores.

De acordo com os Estatutos, o FMA terá um capital social autorizado de 22,64 mil milhões de dólares USD, que deverá ser constituído em acções de valor nominal individual de 100 dólares. O capital subscrito do Fundo será de pelo menos 50% do capital social autorizado, ou seja, de 11,32 mil milhões de dólares. E o capital realizado será de pelo menos 50% do capital subscrito, ou seja, de 5,66 mil milhões de dólares. Em relação às operações definidas estatutariamente (Artigo 9.º), o FMA poderá: (i) conceder empréstimos, prestar assistência técnica e serviços de consultoria aos países-membros que enfrentam problemas de pagamentos, ou outros problemas macroeconómicos; (ii) conceder ajuda financeira aos países-membros, mediante aprovação do Conselho de Governadores; (iii) contrair empréstimos e investir nos mercados financeiros internacionais, ou junto de outras instituições, fundos disponíveis que não são imediatamente necessários às suas operações. Na realização das suas operações, o FMA deverá manter sempre uma notação de risco forte, ser financeiramente autónomo e funcionar, em geral, na base de autofinanciamento. Por outro lado, O FMA deverá zelar pelo “respeito escrupuloso”²⁵ dos princípios de boa governação, nomeadamente, a integridade e transparência nas suas transacções financeiras e dos seus parceiros, os mesmos sendo aplicáveis à origem e ao destino dos capitais para todas as transacções financeiras do Fundo.

²⁴ Protocolo sobre a criação do Fundo Monetário Africano / Estatuto do Fundo Monetário Africano (2014).

²⁵ Protocolo sobre a criação do Fundo Monetário Africano / Estatuto do Fundo Monetário Africano (2014).

Banco Africano de Investimento

A Conferência de Abuja, em 2005, decidiu sediar o Banco Africano de Investimento (BAI) na Região Norte de África²⁶ e acolheu a decisão dessa Região de que a sede do Banco seria na Líbia. Em 2009, a Conferência de Adis Abeba adoptou o Protocolo para o estabelecimento do BAI²⁷ e a Conferência de Sirte adoptou os seus Estatutos²⁸. Ambos os documentos deverão entrar em vigor 30 dias após o depósito do 15.º instrumento de ratificação do Protocolo.

O BAI foi estabelecido nos termos do Artigo 19 do Acto Constitutivo, tendo como objectivo principal, de acordo com o Artigo 3.º dos seus Estatutos, “promover a integração económica e o desenvolvimento através do investimento nos projectos de desenvolvimento, em conformidade com os objectivos da União”²⁹. Segundo o Artigo 4.º (p. 3), o BAI tem as seguintes funções: (i) conceder financiamento de acordo com os princípios bancários; (ii) financiar projectos públicos e privados que visem aprofundar a integração económica regional dos países-membros; (iii) apoiar o reforço das actividades do sector privado e ajudar na modernização do sector rural dos países com rendimentos fracos; e (iv) prover assistência aos países-membros na realização de estudos e na preparação e execução de projectos de investimento. São membros do BAI todos os países-membros da União Africana que são partes do Protocolo. Podem também ser membros: as instituições financeiras ou empresas públicas dos Estados que são parte; os cidadãos dos Estados partes, incluindo a sua diáspora, e as pessoas colectivas registadas nesses Estados; e as instituições financeiras das Comunidades Económicas Regionais (CER).

O capital social inicial autorizado é de 25.000 milhões de dólares EUA, divididos em 2.500.000 acções de valor nominal individual igual a 10.000 dólares. O capital autorizado inclui capital realizado e capital não realizado, sendo o realizado de 4.000 milhões e o capital por realizar de 21.000 milhões de dólares. As acções do BAI são de duas categorias: as acções de categoria “A” podem ser subscritas pelos países-membros e devem representar pelo menos 75% do total, enquanto as acções de categoria “B” podem ser subscritas pelos outros membros do Banco e não devem representar

²⁶ *Decisão sobre a instalação da sede das instituições da UA em várias regiões da União Africana* (2005).

²⁷ *Decisão sobre a instalação da sede das instituições da UA em várias regiões da União Africana* (2005).

²⁸ *Decisão sobre o Banco Africano de Investimento* [Assembly/AU/Dec.251(XIII)] (2009).

²⁹ *Protocolo sobre o Banco Africano de Investimento / Estatuto do Banco Africano de Investimento* (2009).

mais de 25% do total. Em relação às operações definidas estatutariamente (Artigo 11º), o BAI pode: (i) pedir empréstimos, investir ou depositar fundos que não são necessários para as suas operações imediatas nos mercados de capitais regionais ou nacionais; (ii) pedir empréstimos e investir nos mercados de capitais internacionais; (iii) o Banco deve ser financeiramente autónomo e goza de independência na toma de decisões relativamente à sua estrutura de gestão, governação e de controlo. O BAI deverá zelar pelo “respeito escrupuloso dos princípios de integridade e transparência dos seus circuitos financeiros e dos seus parceiros”, princípios também aplicáveis à origem e ao destino dos capitais para todas as transacções financeiras em que o Banco intervém (Artigo 11.ª, n.º 5).

Banco Central Africano

O Banco Central Africano foi criado como um instrumento para a construção de uma política monetária comum e de uma moeda única em África, necessárias para acelerar o processo de integração económica do continente. Para o seu estabelecimento, a CUA e a Associação dos Bancos Centrais nomearam uma Comissão Conjunta para estudar e apresentar propostas de acção. Em 2013, a Comissão apresentou um relatório com uma *Estratégia Conjunta*³⁰ para a criação do BCA, incluindo recomendações de estratégia, arranjos institucionais de transição e um caminho estratégico a seguir. Entretanto, a CUA acordou com o Governo da Nigéria que este será o anfitrião do BCA, de acordo com a directiva anterior de sediar o Banco na Região Ocidental³¹.

A *Estratégia Conjunta* apresenta um conjunto de orientações para a criação do BCA. Recomenda a criação de Ministérios de Integração e de Assuntos Regionais nos diferentes países, de Institutos Monetários regionais onde não existem, bem como a criação de um Instituto Monetário Africano para se ocupar dos trabalhos necessários à implantação da União Monetária Africana. Recomenda que os países-membros da União Africana sejam incentivados a tomar todas as medidas necessárias para a sua participação no processo de criação da união monetária, ainda que nem todos estejam em condições de integrar o grupo inicial, de acordo com o roteiro proposto. A Comissão Conjunta considera que os países devem escolher a CER que

30 Joint AUC-AACB Committee Study Group (2013).

31 *Decisão sobre a instalação da sede das instituições da UA em várias regiões da União Africana* (2005).

pretendem integrar, enquanto veículo para a integração monetária, e que as estratégias de integração dessas comunidades devem ser alinhadas com o roteiro continental, de forma a garantir a harmonia do processo em toda a África. A Comissão defende que o prazo de 2034 é o calendário mais realista para a realização da União Económica, Fiscal e Monetária Africana, assim como para o estabelecimento do Banco Central Africano e da Moeda Única Africana. Além disso, considera necessário o desenvolvimento de mercados financeiros eficazes para apoiar os esforços de integração e realça a necessidade do desenvolvimento e integração dos mercados de capitais regionais, bem como a criação de instituições financeiras não-bancárias, como fundos de pensões e seguros.

Mais de 20 anos após o Acto Constitutivo da União Africana, pouco se avançou no estabelecimento das instituições financeiras então previstas, como se pode ver pelos elementos organizados no Quadro 1. O BAI e o FMA já têm protocolos e estatutos aprovados, o que aconteceu em 2009, no primeiro caso, e em 2014, no segundo caso. O número de assinaturas e, sobretudo, de ratificações ainda se encontra num nível muito baixo: 22 assinaturas e 6 ratificações, no caso do BAI, mas apenas 12 e 1 no caso do FMA, sabendo que são necessárias 15 ratificações para que cada um dos estatutos possa entrar em vigor. O acordo para a sede do FMA já está assinado com os Camarões (2018), país anfitrião, enquanto nos casos do BAI e do BCA está indicado, mas ainda não formalmente assumido, que as respectivas sedes ficarão na Líbia e na Nigéria. Como vimos acima, uma Comissão nomeada apresentou, em 2013, uma Estratégia Conjunta para a criação do BCA. Mas, ao mesmo tempo que considerava que o plano estratégico e o roteiro eram realistas e perfeitamente realizáveis, a Comissão reconhecia que faltava “vontade política para executar com eficácia as medidas e programas políticos necessários para cumprir os objectivos e metas estabelecidos pelo Tratado” (UA 2013: 29).

Quadro 1 Processo de criação das instituições financeiras da U.A.

Protocolos e Estatutos	Estão aprovados os Estatutos do BAI (2009) e do FMA (2014). O BCA continua em preparação, existindo já uma proposta de estratégia e de calendário de execução (2013).
Assinaturas e ratificações	O BAI tem 22 assinaturas e 6 ratificações, enquanto o FMA tem 12 assinaturas e 1 ratificação. Os protocolos de ambos entram em vigor 30 dias após o depósito do 15.º instrumento de ratificação.
Acordo sobre a sede	Acordo para sede do FMA assinado com os Camarões (2018). Ainda que não assumidos formalmente, estão indicados a Líbia para sede do BAI e a Nigéria para sede do BCA.
Patrono das instituições financeiras	Presidente do Gana Nana Akufo-Addo foi designado como o patrono das instituições financeiras na Conferência da União Africana de Fevereiro de 2020
Estudo sobre desafios e implicações das assinaturas e ratificações	Em andamento
Finalização do calendário para o estabelecimento do BCA	Em preparação
Finalização dos critérios de convergência macroeconómica	Em preparação
Aceleração das assinaturas e ratificações do FMA e dos instrumentos legais do BAI	Em preparação

Fontes: Adaptado a partir de AUC (2019) e de AU, List of countries which have signed, ratified/acceded to the protocol of AMF and AIB, in: <https://treaties.au.int/> (acedido em 05-06-2021).

Na secção seguinte, analisamos algumas das principais causas que, segundo vários autores, ajudam a explicar a razão de tão grande atraso no estabelecimento dessas instituições, algo que parece corresponder a uma característica estrutural do funcionamento da União Africana, como também já tinha sido da Organização de Unidade Africana.

3. As dificuldades no estabelecimento das instituições financeiras da União Africana

O processo de estabelecimento das três organizações financeiras instituídas pelo Acto Constitutivo da UA revela um enorme atraso, como vimos acima (Quadro 1). A lentidão do processo não constitui um problema apenas específico dessas instituições, ela reflecte as grandes dificuldades que se têm verificado em todo o processo de criação institucional em África e de procura da integração económica do continente. Isso quer dizer que, para além de aspectos de facto específicos da construção institucional e da integração monetária e financeira, são também fundamentais os estrangulamentos estruturais do funcionamento das economias africanas. Assim, para compreendermos a natureza dos constrangimentos que se têm colocado ao estabelecimento das instituições financeiras, temos de começar por analisar os estrangulamentos que transitaram da OUA para a UA no percurso africano.

Considerando as duas organizações, vários autores afirmam que ambas resultaram da mesma necessidade de afirmação do pan-africanismo: a OUA, directamente da visão de uma África Unida no mundo pós-colonial e a UA, de uma busca de reanimação do mesmo ideal, como forma de responder aos desafios que se colocavam no mundo do após guerra-fria e num contexto de fracasso dos programas de ajustamento estrutural promovidos e aplicados pelas organizações financeiras das Nações Unidas, o Banco Mundial e o FMI. É preciso compreender o modo como esses dois desafios foram enfrentados para se entender muito do que se passou posteriormente.

O fim da guerra-fria apanhou a África e outras regiões completamente desprevenidas, pouco preparadas para as consequências imprevisíveis do fim do conflito este-oeste. A África viu-se, de repente, confrontada com a redução da sua importância estratégica e com a emergência de novas conflitualidades, agora no interior de vários dos seus países, com utilização de grande quantidade de “crianças-soldados”, elevado número de vítimas civis e consequências dramáticas, como deslocações massivas de refugiados internos, colapso de infra-estruturas sociais, fome, doenças transmissíveis e, em muitas situações, colapso mesmo do Estado, situações em que a OUA revelava fraca capacidade de acção. Por outro lado, o novo quadro mundial emergente caracterizava-se pela afirmação de novas ideias e princípios, como o compromisso crescente do respeito pelos direitos humanos, ou a defesa da democracia e boa governação dos Estados, novas ideias e princípios que eram colocadas na agenda da diplomacia internacional pelos

EUA, transformada na principal potência mundial. A integração da economia mundial acelerava, com a generalização da economia de mercado e a crescente importância das inovações nos transportes e nas comunicações, num processo cada vez mais enquadrado pela Organização Mundial do Comércio e num movimento de globalização onde a África ficava cada vez mais para trás.

Foram esses desafios que abriram caminho para a renovação institucional e para a concepção de uma nova estratégia africana: a criação da UA em 2000 e o lançamento do NEPAD³² em 2001, numa tentativa de renovação do pan-africanismo, da concepção da unidade africana e da formulação de uma nova estratégia para o desenvolvimento económico do continente, que se pensava serem mais adequadas para enfrentar os novos desafios que se colocavam à afirmação da África na cena mundial.

Como realçam vários autores, nomeadamente africanos, essa ideia de renascimento africano tem sido dificultada por diversos constrangimentos. Relevante para esta abordagem, é o constrangimento que decorre do modo de construção das novas instituições, em tudo igual à tradição que vinha desde a criação da OUA. Como afirma Tim Murithi, numa avaliação dos dez primeiros anos de funcionamento da UA, “o projecto pan-africanista continua a ser, predominantemente, um arranjo de cima para baixo, com as elites de toda a África criando e moldando as instituições para governar o continente, muitas vezes sem consultar suficientemente os seus povos”³³. Isto quer dizer que continua a existir uma enorme distância entre, por um lado, a acção das elites e das administrações dos Estados e, por outro, os movimentos sociais e económicos dos seus países, nomeadamente, os movimentos fronteiriços que vêm alimentando o que alguns autores chamam de modelo “pan-africanista de base”, contudo, movimentos localizados e de alcance muito limitado.

A NEPAD, por seu lado, é marcada por uma abordagem tecnocrática e uma concepção essencialmente supranacional, como já acontecia, aliás, com os

32 *The New Partnership for Africa's Development* (2001). A NEPAD foi apresentada como uma nova visão para o renascimento africano, concebida e desenvolvida pelos líderes africanos. Contudo, verdadeiramente novo é o objectivo macroeconómico, em particular, a intenção de apropriação dos instrumentos de política económica, que desde a década de 1980 tinham sido capturados pelas organizações financeiras de Bretton Woods e outras organizações internacionais, principalmente, através dos programas de ajustamento estrutural e de redução da pobreza.

33 Tim Murithi, “Briefing: The African Union at Ten: An Appraisal”, *African Affairs*, 111 (445), 2021, p. 663 [tradução nossa].

planos de desenvolvimento desenhados anteriormente para o continente. Ao longo de várias décadas, as elites dirigentes da OUA/UA, com o apoio técnico da CEA, conceberam, discutiram e aprovaram sucessivos planos de longo prazo³⁴, sempre com o objectivo de construir uma estratégia integrada de desenvolvimento capaz de encarar os desafios económicos, sociais e políticos que os países africanos têm enfrentado. Contudo, esses mesmos dirigentes nunca foram capazes de promover a articulação desses planos supranacionais com a concepção e execução de políticas a nível nacional, principalmente, segundo defendem vários autores, por falta de vontade política, capacidades e recursos, mas também pela incapacidade de modificar as dependências externas que vinham do período colonial. Como afirmam Vedaste Ndizera e Hannah Muzee, os diferentes planos de acção caracterizam-se por uma abordagem sobretudo tecnocrática e por serem pouco participativos, razão por que não têm conseguido galvanizar as populações africanas³⁵.

Uma característica particular dos percursos africanos é o hábito adquirido pelas diferentes lideranças de assinar sucessivos acordos continentais, com os quais nunca estão verdadeiramente comprometidos a nível nacional. E o salto de um acordo para outro que se situa no mesmo campo de acção nunca resulta de uma avaliação rigorosa dos resultados alcançados com o acordo anterior, o que significa que se vão somando sucessivos acordos sem que, na verdade, haja verdadeiro empenho na sua concretização. Como escreveu Peter Robson, “se um certo nível de integração não funciona, a reacção típica dos decisores é embarcar em algo mais elaborado, mais avançado e mais exigente em termos de requisitos administrativos e de compromisso político”³⁶. A consequência, hoje, é uma confusa proliferação de instituições e organismos, geralmente subfinanciados e com fraca dotação de quadros técnicos e administrativos, a maior parte dos quais “não parece seguir uma lógica informada pela realidade política e económica do continente e dos países-membros, bem como das experiências passadas”³⁷.

34 Dos planos de acção, podemos destacar: a Estratégia de Monróvia para o Desenvolvimento Económico de África (1979), o Plano de Acção de Lagos (1980), A Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (2001) e, mais recentemente, a Agenda 2063 (AU 2015).

35 Vedaste Ndizera & Hannah Muzee, “A Critical Review of Agenda 2063: Business as Usual?”, *African Journal of Political Science and International Relations*, 12 (8), 2018, p. 143.

36 Peter Robson & Victor Bulmer-Thomas, “Integration in Sub-Saharan Africa”, *In* Ali El-Agraa (ed.), *Economic Integration Worldwide*, New York, St. Martin's Press, 1997, p. 348 [tradução nossa].

37 Amadu Sesay, *The African Union: Forward March or About Face-Turn?*, Claude Ake Memorial Papers, Nordic Africa Institute, 2008, p. 21.

Ao olharmos para o processo de construção institucional, a imagem que sobressai é a de um continente que defronta, ao mesmo tempo, vários desafios de construção das economias nacionais e um enorme desafio de integração económica continental, mas que, em vez de partir de um exame profundo das realidades dos países e do continente, procura avançar através da mimetização de estruturas políticas e institucionais de países e regiões muito mais avançados, num processo que acaba por corresponder a uma tentativa de construção do telhado continental antes da consolidação das fundações nacionais. Como afirma Amadu Sesay, a necessidade de replicar em África instituições que são estabelecidas e parecem funcionar bem na Europa e outras partes do mundo, traduz uma espécie de “primazia do simbolismo e da forma” que ainda funciona em África, “cuja representação mais significativa é a própria União Africana, em conjunto com os seus numerosos organismos e instituições”³⁸. Isto coloca um conjunto de questões importantes, nomeadamente, saber qual a relevância dessas instituições na conjuntura actual do desenvolvimento africano, se existem recursos financeiros suficientes para garantir que elas cumprem as suas funções de forma eficaz e se existe vontade política para os países assumirem integralmente os compromissos acordados.

As questões levantadas acima ajudam-nos a reflectir sobre as dificuldades de estabelecimento das três instituições financeiras previstas no Acto Constitutivo da União Africana. A lentidão do processo reflecte, quer as enormes dificuldades de desenvolvimento e de integração económica do continente, quer a fraqueza do compromisso dos países-membros com o estabelecimento daquelas instituições. Por isso mesmo, a necessidade sentida pela União de designar um patrono para essas organizações, escolha que recaiu no Presidente do Gana Nana Akufo-Addo, em Fevereiro de 2020³⁹. Essa fraqueza do compromisso pode ser explicado por diversas causas, de que podemos destacar: (i) as limitações de recursos, agravadas pelas dificuldades iniciadas com a crise financeira de 2008 e continuadas com a crise dos preços das matérias-primas, a partir de 2014; (ii) a multiplicidade de organizações que oferecem serviços semelhantes aos propostos para o FMA e o BAI, organizações de que muitos países africanos são membros, como o BAD e as organizações seu grupo (Fundo Africano de Desenvolvimento e Fundo Fiduciário da Nigéria), o Banco Árabe para o Desenvolvimento Económico de África (BADEA), Novo Banco de Desenvolvimento (ou Banco dos BRICS), Fundo Monetário Árabe, etc.; (iii) ou, ainda, o poder electivo

38 Amadu Sesay, *The African Union...*, cit., p. 21.

39 Conferência da União Africana, Adis Abeba, 9-10 de Fevereiro de 2020.

definido nos estatutos do BAI e do FMA, que estabelece que o direito de voto é proporcional à subscrição de cada membro⁴⁰, o que parece ter levado os países de pequena dimensão a optar por uma ligação preferencial aos arranjos sub-regionais existentes⁴¹.

Uma leitura do percurso de funcionamento do BAD permite realçar algumas questões pertinentes e que ajudam a explicar as dificuldades sentidas no lançamento das instituições financeiras da UA. Fundado em 1963 por 23 países africanos, o BAD acabou por aceitar a integração de países não-africanos em 1982, maioritariamente da Europa, mas também da América e Ásia, contando actualmente com 54 membros regionais e 27 membros não-africanos. Esta abertura a países não-regionais foi suscitada pelo crescimento da procura de financiamento por parte dos países africanos, a que o Banco não poderia responder se contasse apenas com os seus recursos financeiros limitados. A admissão de membros não-africanos permitiu ao BAD aumentar a sua capacidade de financiamento, melhorar significativamente as suas competências técnicas, beneficiar da credibilidade dos seus parceiros e do acesso a mercados nos países-membros não-regionais. O conhecimento desta experiência leva-nos a duas questões imediatas: estarão os países africanos em condições de dotar financeiramente e fazer funcionar com eficácia duas novas instituições como o BAI e FMA? A existência de ofertas de serviços semelhantes, como vimos acima, não prejudicam o processo de estabelecimento dessas duas instituições financeiras?

A experiência do BAD mostra que a dotação de recursos não pode ser garantida apenas com base em países-membros africanos. Se tal acontece com o BAD, então, é de esperar que as instituições da UA venham a defrontar-se com o mesmo problema. Mas uma solução semelhante à do BAD afigura-se difícil porque, de acordo com o Acto Constitutivo, as instituições financeiras são órgãos da União, o que também está expresso nos estatutos já aprovados do BAI e do FMA. Segundo esses estatutos, as duas organizações têm como objectivo a promoção da integração económica e do desenvolvimento, principalmente, através do investimento em projectos de desenvolvimento conformes com os objectivos da União (BAI), do equilíbrio e estabilidade dos sistemas monetário, financeiro e cambial, promoção da cooperação monetária africana e de uma gestão da dívida capaz de garantir a sustentabilidade do endividamento (FMA). Acresce,

40 Artigo 7.º, secção 3 dos Estatutos do BAI e Artigo 5.º, Secção 3 dos Estatutos do FMA.

41 Raj M. Desai & James Raymond Vreeland, *Global Governance in a Multipolar World: The Case for Regional Monetary Funds*, *International Studies Review*, 13(1), 2011, pp. 109–121.

ainda, que as duas organizações apenas aceitam como membros os países africanos que integram a UA, as instituições financeiras e empresas públicas dos países-membros, os seus cidadãos e as pessoas colectivas em que 51% do capital pertence a cidadãos dos países-membros e da Diáspora e, ainda, as instituições financeiras das CER. Tudo isto configura um quadro que não parece compatível com a aceitação de membros não-africanos, o que torna ainda mais difícil, nomeadamente nas condições económicas actuais, que as duas organizações financeiras da UA sejam capazes de captar os recursos financeiros e humanos necessários para funcionarem com sucesso. De acordo com Amadu Sesay, existe também o perigo de estas instituições, construídas de forma tão mimética, poderem transformar-se em “elefantes brancos”, impondo muita pressão sobre recursos escassos e, mesmo, “levar à frustração e desencanto entre os seus membros e as populações africanas, como resultado de esperanças frustradas e expectativas não realizadas”⁴².

As dificuldades são ainda maiores no caso do Banco Central Africano. Este foi pensado como instrumento para a construção de uma política monetária comum e de uma moeda única em África, necessárias para acelerar o processo de integração económica do continente. Desde a criação da Associação dos Bancos Centrais, em 1966, até ao Plano de Acção de Lagos, em 1980, o debate incidiu apenas sobre a necessidade de promover a cooperação monetária como factor de integração económica. A ideia da moeda única africana foi corporizada no Tratado de Abuja, de 1991, conjuntamente com o estabelecimento de um Fundo Monetário e de um Banco Central, o que deveria acontecer por volta de 2020. Segundo vários autores, este desenvolvimento poderá ter sido fortemente influenciado pela adopção do programa do mercado único da União Europeia e pelo subsequente projecto de criação de uma moeda comum a vários países desse espaço. Este projecto também criou grande entusiasmo nas CER africanas, que acabaram por colocar na agenda o objectivo da criação de moedas únicas regionais, como aconteceu, por exemplo, com a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) logo em 2000, que então propôs a criação de uma moeda para toda região e a realizar até 2004, objectivo sucessivamente adiado e agora reagendado para 2027⁴³.

42 Amadu Sesay, *The African Union:..., cit.*, p. 23.

43 ECOWAS, *Final Communiqué*. Fifty-Ninth Ordinary Session of the Authority of Heads of State and Government. Economic Community of West African States, 19 de Junho de 2021.

O caso da CEDEAO é paradigmático e revela as enormes dificuldades que as comunidades regionais têm encontrado na concretização de processos de unificação monetária. Como afirma Amadu Sesay, “a incapacidade da CEDEAO em adoptar uma moeda comum e estabelecer um banco central não encoraja ninguém a acreditar que o processo será muito mais fácil a nível continental⁴⁴. O processo é, na verdade, muito difícil e a ideia de seguir o exemplo europeu também não ajuda, porque as diferenças são abissais. Da experiência de integração europeia, podemos extrair três aspectos fundamentais que não se encontram presentes no contexto africano: (i) em primeiro lugar, a densidade das relações económicas intracomunitárias prévias, que constitui uma condição necessária fundamental para a integração monetária; (ii) em segundo lugar, as relações intracomunitárias e a convergência económica devem ser suportadas por um processo de convergências institucionais, políticas, sociais e culturais, como aconteceu nos últimos séculos no espaço europeu; e (iii) finalmente, a convergência económica, ainda que decisiva, pode não conduzir a resultados óptimos, pois estes também dependem do modelo institucional da zona monetária e da profundidade das políticas comuns necessárias ao processo de integração⁴⁵.

Estas são razões de fundo que ajudam a explicar as dificuldades que se colocam à realização do objectivo do Banco Central e da união monetária africana. Estes aspectos estão subjacentes, explícita ou implicitamente, na maior parte do que se tem escrito sobre o assunto. O Grupo de Estudo da Comissão Conjunta AUC-AACB reconheceu essas dificuldades e, na sua primeira reunião de 2007, concordou que era necessária a criação de um mercado comum africano antes de se alcançar a integração monetária, que a convergência macroeconómica se mantinha como um pré-requisito para a introdução de uma moeda comum e a criação do BCA e que as CER deveriam ser os pilares da integração económica e monetária em África⁴⁶. Mas, principalmente, tem de existir vontade política para executar as medidas e os programas indispensáveis ao efectivo cumprimento dos objectivos e metas definidos pelo Acto Constitutivo.

44 Amadu Sesay, *The African Union...*, cit., p. 23.

45 João Estêvão, “A entrada de Cabo Verde na segunda zona monetária da CEDEAO é mesmo inevitável? (I)”. *Expresso das Ilhas*, n.º 635, 29 de Janeiro de 2014.

46 Joint AUC-AACB Committee Study Group, 2013, p. 3.

Notas conclusivas

Após uma apresentação do modo como tem decorrido o projecto de integração económica e monetária em África, foi possível reunir um conjunto de pontos de vista que ajudam a propor uma resposta para a questão subjacente ao desenvolvimento do capítulo: por que razão o estabelecimento das instituições financeiras da União Africana tem decorrido de forma tão lenta? Como é natural, as causas da lentidão tanto podem ser específicas do processo de criação e lançamento de organizações financeiras, como podem decorrer de contextos mais amplos, mas que constroem fortemente as acções nos domínios financeiros. Este capítulo privilegiou uma leitura deste último tipo de causas, dando atenção às consequências dos processos, eminentemente formais, de construção da integração económica em África.

Um primeiro tipo de constrangimentos que deriva do processo de integração africana é uma consequência do modo como têm sido construídas as instituições africanas, em tudo igual à tradição que vem desde a criação da OUA. Primeiro, uma prática assente em arranjos de cima para baixo, com as elites africanas criando e moldando instituições para governar, mas num contexto de enorme distância entre as acções dessas elites e os movimentos sociais e económicos dos seus povos. Segundo, uma concepção essencialmente supranacional e tecnocrática das instituições e das agendas de desenvolvimento, mostrando as mesmas elites uma grande incapacidade de promover a sua articulação com a concepção e execução de políticas a nível nacional. E, terceiro, o hábito de as elites assinarem sucessivos acordos continentais, com os quais nunca estão verdadeiramente comprometidos a nível nacional, o que acaba por se traduzir numa adição de sucessivos acordos, sem uma avaliação rigorosa dos resultados alcançados com os anteriores e sem que haja verdadeiro empenho das elites na sua concretização. A consequência disso tudo é uma confusa proliferação de instituições e de planos de acção, geralmente subfinanciados e com fraca dotação de recursos técnicos e administrativos, que acaba por constroer fortemente as possibilidades de lançamento das novas instituições financeiras da UA.

A proliferação confusa de instituições gera um segundo tipo de constrangimentos, na medida em que ela corporiza a imagem de um continente que defronta um enorme desafio de integração económica continental, mas que, em vez de partir de um exame profundo das realidades dos países e do continente, procura avançar através da mimetização de estruturas políticas e institucionais de países e regiões muito mais avançados. E isso coloca um

conjunto de questões importantes, nomeadamente, saber qual a relevância dessas instituições na conjuntura actual do desenvolvimento africano, se existem recursos financeiros suficientes para garantir que elas cumprem as suas funções e se existe vontade política para os países assumirem integralmente os compromissos acordados. A experiência do BAD mostra-nos que a dotação de recursos não pode ser garantida apenas com base em países-membros africanos. E se isso acontece com o BAD, então, é de esperar que as instituições da UA, nomeadamente o BAI e o FMA, se defrontem com o mesmo problema. Mas uma solução semelhante à do BAD afigura-se difícil, porque o Acto Constitutivo define as instituições financeiras como órgãos da União, o que também está expresso nos estatutos já aprovados do BAI e do FMA. Tudo isto configura um quadro que não parece compatível com a aceitação de membros não-africanos, o que torna ainda mais difícil que estas duas organizações financeiras sejam capazes de captar os recursos financeiros e humanos necessários para funcionarem com sucesso. O baixo nível de assinaturas e, sobretudo de ratificações daquelas duas instituições da UA, mostra que ainda não existe vontade política suficiente para os países assumirem integralmente os compromissos acordados.

Um terceiro tipo de constrangimentos resulta das dificuldades que a África defronta no que concerne ao objectivo da criação de uma moeda comum. A ideia da moeda única africana foi corporizada no Tratado de Abuja, de 1991, conjuntamente com o estabelecimento de um Fundo Monetário e de um Banco Central, o que deveria acontecer por volta de 2020. Segundo vários autores, este desenvolvimento poderá ter sido fortemente influenciado pela adopção do programa do mercado único da União Europeia e pelo subsequente projecto de criação de uma moeda comum a vários países desse espaço. Este projecto também criou grande entusiasmo nas CER africanas, que acabaram por colocar na agenda o objectivo da criação de moedas únicas regionais. O caso da CEDEAO é paradigmático e o adiamento sucessivo do projecto de criação de uma moeda comum revela as enormes dificuldades que as comunidades regionais têm encontrado na concretização de processos de unificação monetária. Estas dificuldades acabam por levantar muitas dúvidas sobre as possibilidades reais de adopção de uma moeda comum e de um banco central em África, enquanto não avançar, de forma efectiva, o processo de integração económica continental.