

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Marcelo de Mello Kanter

**AS COMUNIDADES DA ÁFRICA ORIENTAL:
DESAFIOS E OPORTUNIDADES**

Porto Alegre

2013

Marcelo de Mello Kanter

**AS COMUNIDADES DA ÁFRICA ORIENTAL:
DESAFIOS E OPORTUNIDADES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Economia e Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini

Porto Alegre

2013

Marcelo de Mello Kanter

**AS COMUNIDADES DA ÁFRICA ORIENTAL:
DESAFIOS E OPORTUNIDADES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Economia e Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais

Aprovado em ____ de _____ de 2013.

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini – Orientador
UFRGS

Prof. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira
UFRGS

Prof. Luiz Dario Ribeiro Teixeira Ribeiro
UFRGS

Porto Alegre

2013

À memória de Ryszard Kapuscinski,
por me dar o primeiro contato com a África.

Agradecimentos

Gostaria de agradecer a meus pais, pelo afeto infalível, pelo exemplo, por me darem a chance de existir, e por me darem ótimas oportunidades para aproveitar minha existência. Agradeço a eles também pelas cerejas, sem as quais a elaboração deste trabalho teria sido insuportavelmente menos doce. Agradeço também a meu irmão, por me ensinar que a vida sempre pode ficar difícil, e por ter me moldado de forma razoavelmente eficaz.

Gostaria de agradecer também aos professores do curso de Graduação em Relações Internacionais da UFRGS, pelo melhor curso que eu poderia ter feito. Em especial, agradeço ao Professor Paulo Visentini, por me dar a chance de pesquisar a mesma região que me atraiu para as Relações Internacionais, e pela tolerância; à Professora Analúcia Pereira, pelas sugestões que influenciaram este trabalho; e ao Professor José Miguel Martins, pela amizade.

Agradeço ainda a meus melhores e mais constantes amigos: Tiago Kern, Felipe Garcete, Jaci Moura, e Bárbara dos Reis, por serem invariavelmente ótimos.

Também agradeço a meus amigos sem cujo apoio esse trabalho provavelmente não teria sido possível, Iara Machado, Gustavo Möller, Cláudia Cruz, Fernando Manica, Guilherme Ziebell e Alexander Geer.

Devo agradecer ainda a todos meus amigos do curso de Relações Internacionais (e arredores), por terem mantido estes quatro anos consistentemente espetaculares. Infelizmente não há espaço para listar todos, mas sabem quem são.

E finalmente, gostaria de agradecer à pátria brasileira, por, entre outras coisas, ter financiado meus estudos. Planejo retribuir assim que possível.

The problem with decolonizing is that it reveals you to be undecolonizable.

Binyavanga Wainaina

*Antes a frase ultrapassava o conteúdo; agora
é o conteúdo que ultrapassa a frase.*

Marx

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo a análise da evolução da integração leste africana, especialmente da instituição que existe na região hoje, a Comunidade da África Oriental. Esta organização tem suas raízes nos processos de integração do período colonial, mas foi fundada em 1967 por Quênia, Uganda e Tanzânia. Entretanto, após uma década, em 1977, a Comunidade da África Oriental entra em colapso. Vinte e três anos depois, em 2000, a organização é refundada pelos mesmos membros, e persiste até hoje, 2013, tendo sido acrescida, em 2009, por Ruanda e Burundi. Este trabalho estabelece um histórico da África Oriental, examinando a formação colonial, as independências, a primeira Comunidade da África Oriental e os motivos de seu colapso, as transformações econômicas e políticas pelas quais a região passa nas décadas de 1980 e 1990, e a refundação da Comunidade da África Oriental. Finalmente, o trabalho busca comparar a Comunidade da África Oriental original com a que existe atualmente, traçando os motivos do colapso da original, avaliando se eles ainda estão presentes na atual, e buscando inferir a viabilidade da instituição a partir destes dados.

Palavras-chave: Comunidade da África Oriental; Quênia; Tanzânia; Uganda.

ABSTRACT

This study has as its objective the analysis of the evolution of East African integration, and to focus especially on the East African Community. This organization has its roots in the colonial period's regional integration schemes, but was founded in 1967 by Kenya, Tanzania and Uganda. However, after a mere decade, in 1977, the East African Community collapsed. Twenty three years later, in 2000, the organization was founded once again by the same members, and it persists until today, having had the addition of two further members, Rwanda and Burundi. This study establishes a history of East Africa, examining the colonial formation, the independences, the first East African Community and the reasons for its collapse, the economic and political transformations which the region undergoes over the course of the 1980's and 1990's, and the refounding of the East African Community. Finally, this works seeks to compare the original East African Community with the current one, researching the reasons for the original's collapse, and examining if they remain, therefore inferring the viability of the current East African Community.

Keywords: East African Community; Kenya; Tanzania; Uganda.

LISTA DE ABREVIATURAS

ALAO – Assembleia Legislativa da África Oriental

CAO – Comunidade da África Oriental

CCM – *Chama cha Mapinduzi*, Partido da Revolução

CIAOB – Companhia Imperial da África Oriental Britânica

CPU – Congresso do Povo de Uganda

CTP – Comissão Tripartite Permanente

FMI – Fundo Monetário Internacional

KANU – *Kenya African National Union*, União Nacional Africana do Quênia

OSCAO – Organização dos Serviços Comuns da África Oriental

RDC – República Democrática do Congo

SCA – Sociedade para a Colonização Alemã

TANU – *Tanganyika African National Union*, União Nacional Africana de Tanganica

TEC – Tarifa Externa Comum

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 O LESTE DA ÁFRICA, DA FORMAÇÃO COLONIAL AO COLAPSO DA COMUNIDADE DA ÁFRICA ORIENTAL	14
2.1 HISTÓRICO DA ÁFRICA ORIENTAL ATÉ 1977	14
2.2 A PRIMEIRA COMUNIDADE DA ÁFRICA ORIENTAL: 1967-1977	25
3 AS TRANSFORMAÇÕES REGIONAIS E A NOVA COMUNIDADE DA ÁFRICA ORIENTAL	31
3.1 HISTÓRICO DA ÁFRICA ORIENTAL DE 1977 ATÉ O PRESENTE	31
3.2 A SEGUNDA COMUNIDADE DA ÁFRICA ORIENTAL: DE 2000 ATÉ O PRESENTE	38
4 UM ESTUDO COMPARADO	45
4.1 AS DUAS CAO: PASSADO E PERSPECTIVAS	45
5 CONCLUSÃO	51
REFERÊNCIAS	54

1 INTRODUÇÃO

A Comunidade da África Oriental é uma organização que visa a integração regional, tendo por meta a integração econômica de seus membros, seguida da constituição de uma federação política. Os membros originais desta instituição são Quênia, Uganda e Tanzânia, acrescidos, desde 2009, por Ruanda e Burundi. O histórico da Comunidade da África Oriental, entretanto, é incomum, dado que a organização foi fundada em 1967, poucos anos após as independências de seus membros. Contudo, em 1977, a CAO entrou em colapso, deixando de existir durante 23 anos, até que em 2000, os mesmos Estados fundadores refundaram a CAO. Esta forma da organização dura até o presente momento, em 2013, e aparenta ser estável.

O objetivo geral deste trabalho é montar um histórico da CAO e da própria África Oriental, com um foco em aumentar a compreensão sobre integração na África Oriental. Para tanto, cada capítulo tem um objetivo distinto. O objetivo específico do primeiro capítulo é analisar o histórico da própria formação das colônias da África Oriental, seus processos de independência, e os motivos que os levaram a constituir uma área de integração econômica. Além disso, visa um estudo detalhado da primeira Comunidade da África Oriental, e, principalmente, dos motivos do seu colapso.

O objetivo específico do segundo capítulo é traçar um histórico da região após o colapso da primeira CAO, buscando entender também quais os motivos que levaram os Estados membros a decidirem retomar a integração, quando ela já fracassara uma vez. Além disso, o segundo capítulo tem por objetivo analisar em detalhe a segunda CAO, sua evolução, seu grau de sucesso ou falta de, e o processo de adesão dos novos membros.

Finalmente, o último capítulo, através do uso das informações coletadas nos capítulos anteriores, se propõe a comparar a primeira CAO com a segunda CAO. O objetivo é identificar os motivos do colapso da primeira Comunidade da África Oriental, e verificar se tais motivos continuam presentes ou não, conseqüentemente, inferindo a viabilidade da CAO, pelo menos pelos próximos anos.

Constatamos que há um processo de integração regional de grande importância ocorrendo na África Oriental atualmente, com potencial para ter grandes efeitos sobre o continente africano e sua correlação interna de forças, e contudo, muito pouco foi produzido sobre esta organização. Esta instituição possui raízes profundas, datando do século XIX, com um histórico de relações com o colonialismo, o neocolonialismo, a dinâmica de poder da Guerra Fria e a própria dinâmica interna dos países membros. Entretanto, em geral, as raízes

desta instituição não são analisadas, e mesmo quando a Comunidade da África Oriental é citada, pouco se fala de suas origens, seu contexto, e sua evolução. Ainda, pouco foi escrito sobre os interesses envolvidos na articulação da integração regional da África Oriental, tanto na Comunidade da África Oriental original, quanto da atual.

Desta forma, o todo deste trabalho tem por objetivo oferecer uma visão institucional da CAO, como ela evoluiu e continua a evoluir na implementação da integração regional, além de uma contextualização mais profunda, permitindo a compreensão das dinâmicas políticas que influenciaram esta instituição historicamente. Neste sentido, os focos são a contextualização da CAO original em todo o processo de integração regional que havia no período colonial, e foi legado pela potência colonizadora aos Estados independentes que se formaram na região; e a contextualização da CAO atual no contexto de relativa proximidade política e convergência de interesses na região. Finalmente, através de uma contextualização mais meticulosa, torna-se possível realizar uma comparação mais precisa de ambas as CAOs, extraindo lições da experiência da CAO original, e compreendendo os desafios e oportunidades da integração na África Oriental atualmente.

2 O LESTE DA ÁFRICA, DA FORMAÇÃO COLONIAL AO COLAPSO DA COMUNIDADE DA ÁFRICA ORIENTAL

Este capítulo se propõe a analisar a formação das colônias que constituiriam a Comunidade da África Oriental, sua descolonização, e os primeiros anos de sua independência, com foco na primeira Comunidade da África Oriental e outros processos de integração desta região, datando ainda do período colonial. Ao final, busca uma análise mais profunda da própria Comunidade da África Oriental, suas estrutura institucional, seus objetivos, seus efeitos, e as causas de seu colapso em 1977.

2.1 HISTÓRICO DA ÁFRICA ORIENTAL ATÉ 1977

A África Oriental, especialmente sua região litorânea, é caracterizada por sua geografia acessível, tanto pela via terrestre quanto pela via marítima. Tal acessibilidade teve dois impactos principais: a acessibilidade terrestre tornou a região uma rota migratória importante nos deslocamentos demográficos do continente, contribuindo para a grande diversidade e complexidade étnica da região; enquanto a acessibilidade marítima tornou a costa africana oriental parte integral das redes comerciais do Oceano Índico, além de facilitar sua posterior incorporação aos impérios coloniais europeus (MOKHTAR, 1990).

No que tange a diversidade étnica regional, os Estados da região tem populações pertencendo a diversos “super-grupos” linguísticos africanos, como populações nilotas, cuchíticas e bantas, além de, atualmente, certa presença árabe resultante dos contatos comerciais do Índico, indianos imigrados durante o período colonial, e colonos brancos que permaneceram após a descolonização. A Tanzânia é composta predominantemente de grupos étnicos bantos, tradicionalmente agricultores, além de uma população nilota Massai pastoril significativa no norte do país, no Vale da Fenda, e de uma presença histórica árabe, apesar de relativamente reduzida, em Zanzibar e no litoral, onde também há uma minoria indiana e europeia. O Quênia tem uma composição étnica mais heterogênea, com etnias bantas no sul e leste do país, como por exemplo, os dois grupos étnicos mais populosos do país, os Kikuios e os Luhya; etnias nilotas no oeste do país, principalmente os Kalenjin, os Luo e os Massai; e etnias cuchíticas no nordeste, na fronteira com a Somália; além de comunidades urbanas indianas e árabes e de uma poderosa elite branca herdada do período colonial. Já Uganda tem,

na sua porção sudoeste, grupos étnicos bantos, merecendo destaque os Baganda, etnia mais populosa do país, que compõe o reino e a região de Buganda, centro político de Uganda; na sua porção nordeste, povos nilotas; no noroeste, uma pequena área de etnias sudânicas centrais; e minorias indiana, árabe e branca que se concentram nos centros urbanos (MOKHTAR, 1990; THOMSON, 2010).

A início, a importância da África Oriental no comércio mundial tinha como principal elemento sua capacidade de fornecimento de marfim, com a região integrando o sistema econômico romano, e, posteriormente, sendo a principal fonte de marfim para a Índia e a China, a partir do século X (MOKHTAR, 1990). Contudo, com a expansão marítima portuguesa e a busca de uma rota para a Índia, a região assume uma nova importância estratégica como entreposto que viabiliza a circunavegação da África. Os portugueses estabelecem uma presença significativa no leste africano, através da força ou da diplomacia, instalando fortes em cidades Suaíles que ocupassem posições estratégicas. Entretanto, devido a União Ibérica, não logram manter sua força no Oceano Índico e suas posições litorâneas que hoje correspondem a Tanzânia e Quênia são tomadas uma por uma (KI-ZERBO, 1972).

Ao longo dos séculos XVIII e XIX, o Sultanato de Zanzibar, comandado por uma elite árabe omani, preenche o vácuo de poder deixado pelos portugueses na região, estabelecendo relações de suserania com diversas cidades e etnias litorâneas, tornando Zanzibar um centro comercial do Índico. Ao mesmo tempo, a nobreza do Sultanato adota um sistema de *plantation* no arquipélago para produzir especiarias, permitindo que Zanzibar se consolide como o principal produtor mundial de cravo-da-Índia, por exemplo. Tais gêneros agrícolas são cultivados por grande quantidade de escravos obtidos no continente através de expedições de apresamento ou de comércio. Contudo, em pouco tempo Zanzibar passa a exportar escravos, também, tornando-se o principal porto de venda de escravos no Índico, ao mesmo tempo em que inseria – tardiamente – a África Oriental no comércio escravagista global (KI-ZERBO, 1972; FREUND, 1984).

Deve ser notado que os mercadores zanzibaritas frequentemente trocavam, no litoral africano, escravos por produtos europeus, principalmente armas. Tal fluxo de armas para a região, somado às oportunidades econômicas decorrentes do comércio de Zanzibar alterou as dinâmicas política tradicional da África Oriental durante a metade do século XIX. Lideranças políticas locais e mercadores assumiam o controle de bandos armados, estabelecendo diversos proto-Estados efêmeros na região dos Grandes Lagos, às margens dos Estados já existentes na região, buscando precisamente controlar as rotas comerciais que ligavam estes Estados à

costa. A correlação de forças entre grupos étnicos também foi modificada. Por exemplo, os Kikuios, ao fornecer alimentos para as expedições escravagistas, enriqueceram consideravelmente, aumentando muito seu poder na região. Mesmo as entidades políticas mais consolidadas, como o reino de Buganda, eram alteradas por estes fluxos comerciais. Neste caso, havia uma aparência de aumento da autoridade do *kabaka*, o rei de Buganda, devido à sua posse de armas europeias relativamente modernas. Contudo, argumenta-se que na verdade o próprio reino corria o risco de ser desestabilizado, dado que a nobreza local também adquiria tais recursos de poder, podendo ameaçar a autoridade real. No mesmo período, aumentavam as expedições de exploradores e aventureiros europeus para a região, entrando em conflito com alguns destes atores regionais, e trazendo atenção dos governos europeus para o potencial econômico do leste africano. No início da segunda metade do século XIX, por exemplo, o embaixador britânico em Zanzibar ainda buscava proteger os interesses comerciais britânicos de forma relativamente sutil, mas a atuação de Estados europeus na região ficava cada vez mais intensa e mais direta, como por exemplo quando da pressão britânica para que Zanzibar abolisse o tráfico de escravos, que de fato foi abolido em 1873 (FREUND, 1984; INGHAM, 1965).

Freund (1984) argumenta que, após a Conferência de Berlim (1884-1885), foi inesperado que a Grã-Bretanha buscasse tão diretamente a ocupação da África Oriental, dada a sua presença relativamente precária na região, e os poucos interesses econômicos na área. Sua análise, calcada em Lênin, conclui que os britânicos, já tendo Zanzibar dentro de sua área de influência, simplesmente se lançam a área próxima, a fim de garantir monopólios regionais, aproveitando-se ainda da aparente receptividade do reino de Buganda aos missionários britânicos, que por sua vez pediam a intervenção de seu governo na região. Ingham (1965), por outro lado, apresenta detalhadamente as disputas entre França e Inglaterra para incluir Zanzibar em sua respectiva esfera de influência. Seus dados sugerem que a Inglaterra coloniza a África Oriental com o fim de limitar a influência francesa no Índico. Contudo, o autor se desvia da própria análise, apresentando histórias de grupos missionários, concluindo que o mais forte impulso para a presença inglesa na região fora a missão evangelizadora. Entretanto, ambos os autores apontam que, quando a Alemanha de Bismarck passa a se apossar de territórios que, nominalmente, eram vassallos do Sultanato de Zanzibar, o Sultão tem seus protestos bloqueados e ignorados pelos britânicos, que veem a utilidade da presença germânica na limitação da presença francesa na região. A Alemanha, em reciprocidade, reconhece a esfera de influência britânica ao norte de sua colônia na África

Oriental. Tais eventos parecem corroborar a ideia de que, localmente, o objetivo britânico era a contenção francesa. Deve-se ainda considerar a análise de Ki-Zerbo (1972), que reforça também que a expansão britânica na região se dá a fim de controlar preventivamente a própria acelerada expansão germânica. Também deve-se ao menos mencionar que a crescente atuação regional da Inglaterra tinha os objetivos declarados de bloquear o tráfico de escravos que ainda havia na África Oriental, e controlar as nascentes do Nilo, de forma a assegurar controle sobre todo o curso do rio.

O processo de tomada efetiva da África Oriental Alemã se deu por iniciativa de Carl Peters, um jovem alemão que resolvera se dedicar à formação de uma colônia alemã na África Oriental, com algum apoio do governo. Peters e alguns correligionários fundam a Sociedade para a Colonização Alemã (SCA), e assinam algumas dezenas de acordos com chefes de comunidades locais nos quais estes se submetiam à proteção germânica. Acredita-se que os líderes locais signatários de tais acordos não tinham o conteúdo dos acordos propriamente traduzido, ou não tratavam seu conteúdo seriamente. Entretanto, a função dos acordos não era a negociação com estas lideranças em si, mas sim a abertura de um precedente jurídico que desse direito para a SCA proceder com a colonização dos territórios, mecanismo estipulado na Conferência de Berlim (na qual se aceitou que a posse de colônias derivava de precedentes, e não da ocupação efetiva do território), ou seja, a negociação com lideranças locais se tratava, na verdade, de instrumento para as interações entre as potências europeias. Peters, fortemente anti-britânico, desejava limitar tanto quanto possível a presença inglesa na região, que além da influência informal sobre Zanzibar, também contava com uma faixa litorânea correspondente ao litoral do Quênia. Peters visava atingir seu objetivo manobrando para, através de acordos assinados, cercar o território litorâneo já controlado pelos ingleses. Representantes do Império Britânico em Zanzibar percebem este risco e rapidamente propõem para o *Kabaka* de Buganda a incorporação de seu reino como Protetorado britânico, proposta que é prontamente aceita, sendo formado o Protetorado de Uganda, composto por Buganda e outros reinos menores da região. Consequentemente, Peters desiste de seu projeto, mas permanecem tensões com os ingleses; estava enterrada a cooperação anglo-germânica contra os franceses na região (INGHAM, 1965).

A fim de consolidar o domínio britânico sobre a região, em 1888 – um ano após a SCA ser incorporada ao governo alemão devido a seus crônicos déficits – é formada a Companhia Imperial da África Oriental Britânica (CIAOB), que administra a África Oriental Britânica, futuro Quênia. Em 1890, a CIAOB assume também a administração de Uganda; e

no mesmo ano, foi assinado o Tratado Anglo-Germânico de 1890, que delimitava mais claramente os limites entre as possessões britânicas e alemãs no continente africano, além de estabelecer que a Grã-Bretanha devolveria a ilha de Helgoland, no litoral alemão, no Mar do Norte, ocupada durante as Guerras Napoleônicas, em troca do reconhecimento alemão formal de Zanzibar como Protetorado inglês. Quando é instalado, em Zanzibar, no mesmo ano, um sultão a cuja coroação os britânicos eram opostos, estes declaram guerra à ilha, derrotando-a em 38 minutos, e incorporando-a como Protetorado – diretamente sob autoridade do governo britânico, marcando o fim da era da preponderância estratégica de Zanzibar na região, e dando início a um período no qual as potências colonizadoras se focavam na ocupação do interior do continente, pela agricultura, pelo controle das nascentes do Nilo, e pela maior facilidade em combater o tráfico escravista a partir de suas fontes. Em 1895, contudo, a CIAOB vai a falência, e o governo britânico assume controle direto sobre o Protetorado de Uganda e o Protetorado da África Oriental Britânica (INGHAM, 1965).

Nos primeiros anos do século XX, alguns processos estavam ocorrendo que teriam uma importância duradoura. Em Uganda, após suprimir uma revolta, a administração colonial se aproxima da estrutura governamental de Buganda, que se torna, essencialmente, um agente subimperialista, fazendo a mediação entre a administração colonial britânica e os outros reinos menores da região, gerando ressentimentos, mas consolidando sua posição de liderança dentro do Protetorado de Uganda. Outro evento importante foi a construção da Ferrovia de Uganda, ligando Uganda aos portos quenianos para facilitar o escoamento de sua produção, constituindo o primeiro ato de integração regional das colônias. Ao mesmo tempo, no Protetorado da África Oriental, havia estímulos crescentes para atrair colonos que auxiliassem no desenvolvimento de uma agricultura de exportação de larga escala. Contudo, a implementação de distribuição de terras se deu de forma segregada, com as terras mais férteis do país sendo reservadas para brancos – ganhando o título de Planaltos Brancos – com os ocupantes originais, principalmente Kikuios e Massai, sendo expulsos. A início houve pouca demanda pelas terras disponíveis por britânicos, levando a oferta a ser estendida também para africanos, que tiveram uma resposta enormemente positiva. Posteriormente, houve também um grande fluxo de britânicos para os Planaltos Brancos. No mesmo período, houve um estímulo crescente a imigração indiana tanto para o Protetorado da África Oriental quanto para Uganda. Contudo, na África Oriental gerava grande insatisfação o fato dos indianos não poderem colonizar os Planaltos Brancos também, levando-os a se concentrar em áreas

urbanas, e causando certa tensão entre os indianos e os europeus e africanos (INGHAM, 1965; FREUND, 1984; KAMANGA, [2001?]).

Pode-se constatar que o primeiro elemento de integração na região, entre as colônias, visava somente facilitar o fornecimento de matérias primas de Uganda, se encaixando claramente no paradigma de exploração colonial. Outras medidas foram tomadas posteriormente, como por exemplo o Comitê Monetário da África Oriental e a União Postal da África Oriental, ambos em 1905, e a Corte de Apelação para a África Oriental em 1909. A criação destas instituições de forma inter-regional, ao invés de separadas para cada Protetorado, parece indicar a busca pela eficiência em termos de custo da administração colonial: devido a circunstâncias históricas, os Protetorados de Uganda e da África Oriental surgiram como entidades separadas, mas do ponto de vista administrativo, era racional criar instituições conjuntas. É revelador que as sedes de maior parte das instituições intercoloniais eram localizadas em Nairóbi. Era crescentemente perceptível que, nas colônias do leste da África, o Protetorado da África Oriental era tratado como centro econômico regional. Em 1917, foi fundada a União Aduaneira da África Oriental, e em 1919, com a incorporação da África Oriental Alemã após a vitória na I Guerra Mundial sob o nome de Tanganica, esta nova colônia foi adicionada à União Aduaneira. No ano seguinte, o Protetorado da África Oriental foi elevado a condição de Colônia da Coroa, sob o nome de Colônia do Quênia (KAMANGA, [2001?]).

Após a II Guerra Mundial, entretanto, há uma nova onda de instituições regionais: a Organização de Pesquisa Industrial da África Oriental, a Corporação de Linhas Aéreas da África Oriental, o Diretório de Aviação Civil, o Departamento Leste Africano de Alfândegas e Impostos, a Companhia Leste Africana de Tabaco, a Universidade da África Oriental e as Ferrovias e Portos da África Oriental. Ademais, em 1948 foi criada a Alta Comissão, um corpo supremo comum para a região. Contudo, deve ser ressaltado que o Quênia, além de ser sede de diversas destas instituições, era frequentemente a colônia mais favorecida por elas, a colônia com a maior e mais poderosa minoria branca fortemente entrincheirada. De fato, a União Aduaneira da região era percebida como desfavorável por Tanganica e por Uganda, que defendiam alguma espécie de reforma na estrutura desta instituição, enquanto as autoridades quenianas defendiam a manutenção do *status quo*. Kamanga ([2001?]) expõe três aspectos que devem ser destacados das instituições de integração durante o período colonial: as medidas da chamada “cooperação regional” eram sempre introduzidas por iniciativa de Londres, nunca por iniciativas locais; a motivação principal de tais medidas sempre era o

apresentado como o interesse nacional britânico; os ganhos das diferentes colônias eram tão assimétricos em favor do Quênia que chegavam a ser insustentáveis. Kamanga afirma ainda que mercado comum regional tinha por resultado ganhos para o Quênia, mas sérias dificuldades para o desenvolvimento da base produtiva de Tanganica e Uganda, que eram vistos quase que como extensões da economia queniana. Entretanto, a lógica de favorecimento assimétrico com uma fachada de integração regional pró-africana seria levada a seu limite durante o processo de descolonização, com a proposta da Federação da África Oriental (NABUDERE, [2006]).

Após a II Guerra Mundial, o Partido Trabalhista foi eleito na Inglaterra, e passou a promover um projeto de descolonização, se apresentando como um defensor de interesses africanos. Na África Oriental, o projeto de descolonização britânico possuía a mesma aparência de promoção da cooperação regional, com a proposta da Federação da África Oriental. Ou seja, se propunha que as colônias se tornariam Estados dentro de uma federação política. Contudo, tal projeto era acompanhado também da proposta de adicionar um caráter “multirracial” à federação. Tal caráter multirracial consistiria em conceder representações eleitorais assimétricas, a fim de garantir igualdade entre as “raças” da federação, de modo que, por exemplo, o voto de um branco corresponderia aproximadamente ao voto de 450 africanos. O projeto da Federação da África Oriental de caráter multirracial como proposto pela Inglaterra era extremamente favorável aos brancos quenianos, mas era rejeitado por todos outros grupos. Dado que a mera união aduaneira já era fortemente criticada por Tanganica e Uganda, a federação política seria então inaceitável. E no Quênia, as crescentes tensões raciais levam os Kikuios a se revoltar, adotando táticas terroristas de ataque a autoridades coloniais, brancos, e africanos percebidos como colaboracionistas, no conflito conhecido como a Revolta Mau Mau. Em retaliação, as autoridades coloniais fizeram uma repressão brutal de alguns anos, prendendo até mesmo lideranças moderadas, internando grandes populações em campos de concentração, realizando amplas “ações policiais”. Contudo, o levante Mau Mau evidenciou que o projeto “multirracial” não seria viável nem mesmo no Quênia, havendo oposição fortíssima a ele em todo o leste africano (RIBEIRO, 1998; FREUND, 1984; NABUDERE, [2006]; MICHEL, 2005).

Assim, na década de 60, as colônias inglesas do leste africano se tornam, uma por uma, Estados independentes. Em 1961, Tanganica atinge o auto governo sob a liderança da União Nacional Africana de Tanganica (TANU, do inglês), partido liderado por Julius Nyerere, que embarca gradualmente em um processo socializante inovador que visava adaptar

princípios socialistas às realidades tradicionais africanas (RIBEIRO, 1998; MICHEL, 2005; KI-ZERBO, 1972). No mesmo ano, dada a independência de Tanganica, se considera inviável a manutenção da Alta Comissão, instituição de influência colonial, fundando-se então outra instituição para conduzir algum grau de articulação regional, a Organização dos Serviços Comuns da África Oriental (OSCAO). Deve ser mencionado que Julius Nyerere era um ardente defensor do pan-africanismo, tendo concebido inclusive atrasar o processo de independência de Tanganica para que toda África Oriental se tornasse independente ao mesmo tempo e constituísse um Estado federal de alguma espécie, mas não teve apoio político interno para isto. Contudo, se manteve um defensor da integração com seus vizinhos (KI-ZERBO, 1972). Ainda, em 1963, a monarquia de Zanzibar atinge sua independência, cedendo sua faixa territorial no continente para o Quênia. Contudo, em 1964 ocorre um golpe militar com grande apoio popular da população africana que vivia sob o jugo da monarquia árabe havia séculos. No mesmo ano, Zanzibar se une a Tanganica, formando a República Unida da Tanzânia (KI-ZERBO, 1972).

O caso de Uganda é peculiar, pois o reino de Buganda exigia ganhar uma independência separada dos outros reinos que compunham Uganda. Após disputas com as autoridades coloniais, o Kabaka conseguiu estabelecer um arranjo institucional semifederal para Buganda, democrático nos outros reinos, mas ainda com grande concentração de poder do Kabaka sobre Buganda. O Kabaka funda seu próprio partido, *Kabaka Yekka* (“Somente o Rei”), um partido monarquista e autonomista com base eleitoral em Buganda. Há um partido de oposição, o Partido Democrático (Uganda), que se apresentava como representante das outras nacionalidades. Então surge Milton Obote, um Ganda que articula alianças com outros partidos representando outras nacionalidades, constituindo o Congresso do Povo de Uganda (CPU). Nas eleições de 1962, apesar do CPU ser dominante no nordeste, e do *Kabaka Yekka* ser dominante em Buganda, o partido mais votado é o Partido Democrático. Conseqüentemente, Obote e o Kabaka formam uma coalizão e logram constituir um governo, com o Kabaka como Presidente e Obote como Primeiro Ministro. Entretanto, ambos passam a disputar o poder. Em 1966, o comandante do exército, um apoiador do Kabaka, desloca tropas leais a Obote para fora da capital, e este percebe a possibilidade de uma manobra contra si. Obote reage tomando a presidência e mandando o coronel Idi Amin prender o Kabaka. Idi Amin, conseqüentemente, é promovido a comandante do exército. E Obote, com a oposição neutralizada, elimina o *status* semi-federal de Buganda, constituindo um Estado republicano e unitário (RIBEIRO, 1998; THOMSON, 2010).

Finalmente, no Quênia, após a repressão do levante Mau Mau, ficou evidente a impossibilidade de implantar o “multirracismo” após a independência. Jomo Kenyatta, um líder moderado Kikuo que fora preso na repressão do levante de Mau Mau, é eleito presidente da União Nacional Africana do Quênia (KANU, do inglês) enquanto preso. Acaba sendo liberto e lidera as negociações com o governo britânico para a obtenção da independência, rejeitando fórmulas gradualistas, mas recebendo o modelo governamental britânico, a início. Em 1963, o KANU vence as eleições da independência, e Kenyatta se torna presidente. O único partido de oposição, a União Democrática Africana do Quênia, se funde ao KANU, minando o funcionamento “parlamentarista” do governo como fora recebido dos britânicos. Em 1964, o posto de Primeiro Ministro é abolido, e os poderes presidenciais, expandidos. Quando, em 1966, a União do Povo do Quênia é formada como uma potencial força de oposição, Kenyatta reage banindo esta organização e prendendo suas lideranças (KIZERBO, 1972). Thomson (2010) argumenta que o governo de Kenyatta ocupara a posição das autoridades coloniais, mantendo uma forma de autoritarismo burocrático similar.

Em 1967, estes três novos Estados com suas contrastantes lideranças políticas assinaram o Tratado da Comunidade da África Oriental de 1967, visando constituir um processo de integração regional. Contudo, na elaboração desta Comunidade da África Oriental (CAO), foram explicitados problemas que estavam presentes nas instituições britânicas, sendo realizados esforços para corrigir tais falhas (KAMANGA, [2001?]).

Ademais, em 1967, Nyerere lança a Declaração de Arusha, sintetizando e apresentando a versão mais aperfeiçoada de suas ideias de estabelecimento de um socialismo africano, que incorporasse os elementos tradicionais da sociedade. Fundamental neste processo é o conceito de *ujamaa*, que originalmente significava algo como valores familiares, mas é apropriado como o conceito de que o indivíduo se constrói através de sua participação na comunidade. Imediatamente, Nyerere procede com um programa de nacionalizações, criando apoio para seu projeto nacionalista, e adquirindo os recursos econômicos para financiar as transições que seriam necessárias para a implementação do projeto. Subsequentemente, tem início os outros aspectos do programa político e econômico: a instalação do monopartidarismo, sob a lógica de que o pluripartidarismo feria a busca pelo interesse coletivo, dividindo a sociedade; o estímulo de uma identidade tanzaniana, superando e transcendendo as identidades tribais, através, por exemplo, do uso de Suaíle em escala nacional; a coletivização da produção agrícola em aldeias *ujamaa*, nas quais, idealmente, a população rural iria unir recursos e adotar técnicas mais modernas de plantio e cultivo afim de

aumentar sua produção agrícola; o estímulo à autonomia nacional, dentro da qual as aldeias *ujamaa* eram peça central; e educação gratuita e obrigatória para toda a população. As aldeias *ujamaa*, além de se encaixar na promoção dos valores tradicionais rurais da sociedade tanzaniana, serviriam como ponto através do qual o governo teria sua conexão com a sociedade, disponibilizando educação, saúde, tecnologia agrícola, fertilizantes e mesmo a capacitação da população em técnicas modernas de agricultura. Ou seja, as aldeias *ujamaa* tinham a função de concentrar uma população rural extremamente dispersa, e reorientar a produção agrícola, de uma produção de subsistência para uma produção comunitária que gerasse amplos excedentes para o resto da nação. Além disso, tinham a função de promover a equidade na sociedade tanzaniana, dado que se percebia que os elementos de industrialização no meio urbano criavam uma diferenciação de classe, Nyerere busca fortalecer a sociedade rural com o propósito de evitar uma agravação das contradições entre campo e cidade. Ao longo da década seguinte, o modelo teve sucessos e limitações, terminando por se desgastar até Nyerere considerá-lo inviável na década de 1980. Entre seus sucessos, esteve a expansão da educação e saúde gratuita para a quase totalidade da população, um modelo de desenvolvimento focado em desenvolvimento humano. Além disso, a sociedade tanzaniana se provou notavelmente estável, sem golpes de Estado ou incidentes de violência em larga escala. Contudo, o modelo de *ujamaa* não logrou atingir suas metas de crescimento econômico, tendo um crescimento do PIB insuficiente para seu crescimento demográfico. Desta forma, mesmo os programas sociais tinham sua durabilidade ameaçada, dado que o Estado não possuía a renda necessária, e se endividava crescentemente. Em 1977, Nyerere fará uma avaliação dos dez anos da Declaração de Arusha, concluindo que, apesar dos ganhos sociais, o desempenho econômico de seu projeto deixara a desejar, e que seria necessário grande esforço para aumentar o rendimento da economia. Contudo, nos anos seguintes, a conjuntura internacional conspira contra seu socialismo africano, até Nyerere decidir se retirar da presidência em 1985 (NUGENT, 2004; THOMSON, 2010).

O Quênia, no mesmo período, experimenta com um projeto que gera um grau comparável de atenção acadêmica, sendo, contudo, essencialmente o oposto do projeto tanzaniano. O projeto queniano é um projeto orientado para o crescimento através do meio de produção capitalista baseado em capital estrangeiro, sob o argumento de que o crescimento econômico beneficiaria a todos, elevando a qualidade de vida geral, e mesmo fomentando a industrialização e o empresariado local, que criaria capacidade para se desvencilhar da dependência de capital estrangeiro ao longo do tempo. Se observa, contudo, que o modelo já

tinha uma deficiência estrutural de curto prazo: o livre comércio inundava o mercado queniano com produtos europeus e americanos, com os quais a incipiente indústria local não tinha condições de competir. Desta forma, tendia a haver um déficit na balança comercial. Este era balanceado pela exportação livre de tarifas para os Estados vizinhos, Tanzânia e Uganda, através da CAO. Ou seja, a integração regional viabilizava o projeto queniano no curto prazo, para experimentar se as suposições de longo prazo de Kenyatta estariam corretas. Contudo, tal resolução da balança comercial queniana tinha por efeito a fuga de capitais de toda a África Oriental para fora da região, esvaziando os projetos de desenvolvimento dos países vizinhos. Ademais, apesar do surgimento e do crescimento de empresas quenianas ao longo do tempo, e de um crescimento da produtividade local, se constata que o empresariado queniano que movia o crescimento era ligado ao capital estrangeiro de forma totalmente dependente, e tal ligação não foi reduzida ao longo do tempo, sendo somente utilizada com maior diversidade de fins, que davam uma aparência de desenvolvimento autônomo. Quanto a ideia de que o crescimento econômico iria se traduzir em aumento da qualidade de vida, tal afirmação não foi exatamente falsificada, mas só se comprovou em regiões geograficamente limitadas, a província Central – lar dos Kikuios – e os arredores de Nairóbi, enquanto o resto do país permaneceu estagnado, ou mesmo teve um declínio. Finalmente, quando as tensões entre os membros da CAO culminaram no colapso desta, e no fechamento das fronteiras, o modelo queniano também passou a se esvaír aceleradamente. Sua principal conquista foi, durante um período de tempo, uma capacidade de absorver choques externos, mantendo o desempenho econômico nacional relativamente estável por um período de tempo razoável. Contudo, o crescimento era acentuadamente desigual, favorecendo mesmo alguns grupos étnicos sobre outros. Este processo contribuiria para motivar a tribalização das relações políticas cada vez mais, já que este fenômeno nunca foi adequadamente combatido no Quênia (THOMSON, 2010; NUGENT, 2004; HYDEN, 2006).

Em Uganda, o governo de Milton Obote utilizava as forças armadas como seu principal sustentáculo, suprimindo a oposição através do emprego de seu exército, que recebia investimentos crescentes. Idi Amin tinha sua posição na estrutura estatal fortalecida. Buscando consolidar sua influencia, Amin passa a eliminar do exército seus rivais do sul do país, promovendo oficiais do norte, onde tinha sua base política. Obote, percebendo que seu comandante das Forças Armadas acumulava muito poder, toma medidas para reduzir sua dependência de Amin, criando unidades de forças especiais sob sua autoridade direta. Pouco tempo depois, Obote ordena uma investigação de Amin pelo assassinato de um brigadeiro que

poderia assumir a posição de comandante das Forças Armadas, e Amin percebe que está a risco de ser politicamente neutralizado. Aproveitando que Obote se ausenta para uma conferência da *Commonwealth* britânica em Singapura, Idi Amin toma o poder. Temendo serem perseguidos, milhares de membros da facção de Obote nas forças armadas cruzam a fronteira para a Tanzânia, onde Obote também será recebido, causando tensões com o governo de Amin. Amin institui uma ditadura militar crescentemente brutal e autocrática, não tendo um real programa de governo, além de se manter no poder. Uma de suas políticas, uma suposta “Africanização” do país, consiste simplesmente em expulsar a quase totalidade de asiáticos (predominantemente indianos) do país, sendo esta uma minoria bastante ativa, economicamente. O acúmulo de poder do exército, o desvio de recursos para esta instituição, e a dissolução de maior parte das instituições não militares – militares eram instalados como governadores provinciais, cortes civis foram substituídas por tribunais militares – acaba minando o próprio poder de Amin. Além disso, a brutal eliminação de possíveis opositores fazia com que, diante da possibilidade de ser percebido como membro da oposição, a opção mais lógica para qualquer comandante militar era o motim. Ao mesmo tempo, os exilados na Tanzânia realizam frequentes ataques transfronteiriços, aumentando a tensão entre Uganda e Tanzânia e contribuindo para, em 1977, o colapso da CAO. Em 1979, Amin seria derrubado justamente por tropas amotinadas que se unem aos rebeldes no exílio, com apoio tanzaniano.

2.2 A PRIMEIRA COMUNIDADE DA ÁFRICA ORIENTAL: 1967-1977

Em 1967, foi assinado pelos governos do Quênia, Tanzânia e Uganda o Tratado estabelecendo a fundação da primeira CAO. Esta instituição tinha o objetivo primário de, através de uma união aduaneira, fomentar o desenvolvimento dos Estados membros, trazendo o estímulo comercial que estava presente na união aduaneira do período colonial, mas adotando mecanismos com o propósito de evitar a assimetria de ganhos. Estes mecanismos possibilitariam o desenvolvimento dos Estados membros de forma paritária, ao invés do que tende a acontecer em uniões aduaneiras com membros com graus de desenvolvimento muito diferentes entre si: a intensificação das disparidades, devido a concentração de ganhos e transferência de capital e indústrias para o centro desenvolvido, que ainda tem seu mercado consumidor expandido.

Os órgãos criados pelo tratado foram os seguintes: a Autoridade Leste Africana, órgão máximo, que definia as diretrizes da integração, composto pelos chefes de Estado; o Comitê de Ministros do Leste Africano, corpo com a função de fiscalizar o funcionamento da CAO de forma mais próxima, e auxiliar a Autoridade nos processos de tomada de decisão; o Secretariado, órgão executivo encarregado da implementação das diretrizes da Autoridade; a Assembleia Legislativa da África Oriental, órgão encarregado de estabelecer legislação supranacional relativa à Comunidade; os Conselhos Ministeriais, com Ministros representantes de cada governo, com a função de conceber projetos de integração em áreas específicas, além de avaliar a implementação de projetos; e o Banco do Desenvolvimento Leste Africano, que tinha por função ser um fundo comum dos Estados membros, possivelmente atraindo capital extrarregional, que seria usado para investir no desenvolvimento industrial dos Estados membros da CAO, principalmente Tanzânia e Uganda, idealmente fomentando a complementaridade econômica dos países participantes (KAMANGA, [2001?]).

Além disso, a CAO incorporou os diversos serviços comuns até então administrados pela OSCAO, divididos em duas categorias: Corporações da CAO, como ferrovias, correios, telecomunicações, transporte aéreo, serviços de transporte de carga, etc; e Serviços do Fundo Geral, que se encaixavam mais especificamente em serviços, como instituições de pesquisa e treinamento e o Departamento do Auditor Geral. A sede de maior parte destas instituições era, ainda, em Nairóbi. Parte do processo de descentralização da CAO, buscando dar importância igual a seus membros, foi o deslocamento das sedes destes serviços para Kampala e Dar es Salaam (KAMANGA, [2001?]).

Deve-se perceber que a CAO aparentemente tinha somente o objetivo de liberalização econômica, sem prever maior integração política, ou a integração monetária. De fato, havia a previsão de que, em algum momento, tais passos fossem tomados. Entretanto, não havia um cronograma estabelecendo um momento para que se tentasse implementar estas etapas. E considerando que a primeira CAO esteve em um quase constante processo de declínio durante sua existência, nunca se buscou implementar o avanço para fases mais avançadas da integração (HAZLEWOOD, 1979).

Hazlewood (1979) argumenta que, se por um lado, a CAO era abrangente e avançada, parecendo um processo bastante progressista de integração regional, com poucos paralelos no mundo a sua época, no contexto histórico mais amplo da África Oriental, por outro lado havia elementos que poderiam caracterizá-la como um retrocesso, do ponto de vista da integração,

quando comparada a União Aduaneira da África Oriental do período colonial. Seu argumento, corroborado por Makanga, é que o processo de descolonização gera uma valorização da soberania que se impunha como obstáculo à integração, gerando mesmo alguns retrocessos, como o abandono da moeda única, o xelim leste africano, em 1966, a desarticulação da Universidade da África Oriental, substituída por universidades nacionais.

Hazlewood propõe uma visão alternativa da CAO, não necessariamente como um processo de integração, mas como uma etapa da desintegração regional, ainda que tentando reverter tal processo. O autor prossegue argumentando que mesmo quando o tratado que funda a CAO é assinado, a interação entre os Estados signatários estava em processo de pleno desgaste, e se tornando cada vez pior. O distanciamento ideológico e de modelos econômicos é o principal fator responsável pelo desgaste das relações dos Estados membros, mas o autor nota também que processos de integração mais profunda, que exige formas de soberania compartilhada, são particularmente difíceis com Estados de independência recente, que valorizam a manutenção de sua soberania.

Durante 4 anos, a CAO funciona com um dinamismo limitado, um período importante para observar a evolução desta instituição, dado que após 1971, a CAO passa por uma relativa paralisação. Quando Idi Amin toma o poder em Uganda, Nyerere recebe o ex-presidente Milton Obote e milhares de seus apoiadores na Tanzânia, dando-lhe apoio, de modo que Amin desenvolve animosidade pelo governante tanzaniano. Da mesma forma, Nyerere se recusa a reconhecer o governo de Amin como legítimo. Assim, o órgão mais elevado da CAO, a Autoridade Leste Africana, fica essencialmente paralisado, e não há novos desenvolvimentos na integração regional. As instituições continuam existindo, e observar as interações dos Estados na CAO nos anos restantes de sua existência também fornece dados importantes acerca das dificuldades estruturais da organização. Mas a partir de 1971, todas as interações se dão em uma instituição praticamente estagnada, com reduzida capacidade de adaptação diante dos problemas que surgem diante de si.

O autor procede examinando diversos motivos de disputa e fatores que contribuíram para o colapso da CAO. O Banco do Desenvolvimento Leste Africano, por exemplo, que deveria promover o desenvolvimento dos Estados membros e a complementaridade econômica, nunca recebeu investimentos suficientes para ser eficaz, e a rápida estagnação da CAO impediu que o Banco fosse capaz de atrair capital extrarregional. Devido a baixa capacidade de planejamento, o autor conclui que o Banco também não logrou ser particularmente relevante no estímulo a complementaridade econômica, apoiando setores

produtivos de forma pouco coerente com seu objetivo. Além disso, o autor comenta as transferências de impostos do Quênia para os outros Estados, com a função de equalizar suas indústrias. Entretanto, os recursos transferidos não deveriam ser utilizados para a duplicação de indústrias, exceto em alguns setores limitados, mas foi exatamente isto que aconteceu, com os Estados membros diminuindo sua dependência uns dos outros, numa lógica inversa a da integração regional. Outro aspecto problemático são os serviços comuns prestados, que, para promover a descentralização da CAO, têm suas sedes transferidas para Kampala ou Dar es Salaam. Contudo, tal medida é relativamente inócua, com o uso dos serviços comuns se dando ainda principalmente no Quênia, devido a seu grau mais alto de atividade econômica.

Outro ponto avaliado é a capacidade de governo da própria Comunidade, com o autor concluindo que a estrutura institucional, com a Autoridade Leste Africana no topo, tornava-se muito dependente das relações harmoniosas entre os chefes de Estado, além da distribuição de atribuições entre o secretariado e os conselhos ministeriais acabar por inviabilizar a iniciativa destes órgãos mais próximos da base. Contudo, devemos ser cautelosos ao fazer avaliações da eficácia institucional que, talvez, em outra conjuntura, tivesse tido resultados mais positivos.

A liberdade de movimento transfronteiriço gerou dificuldades crescentes entre Quênia e Tanzânia por dois motivos: turismo e trânsito de cargas. O turismo tornou-se um problema devido à tendência do Quênia buscar estimular essa fonte de renda, e diversos *tours* da planície do Serengeti, que se localiza na Tanzânia, partiam de hotéis no Quênia, dado que a mais completa infraestrutura para turistas próxima do Serengeti ficava, de fato, próxima da fronteira do Quênia com a Tanzânia. Contudo, o governo de Nyerere era oposto ao estímulo do turismo como fonte de renda nacional, mas criticava o Quênia por acumular maior parte da renda do turismo, extraindo lucro do turismo por território tanzaniano. Este problema poderia ser solucionado com mecanismos de repasse de impostos derivados do turismo, mas tais medidas nunca foram adotadas. É notável que o colapso da CAO e o subsequente fechamento das fronteiras por alguns anos terminou por causar danos significativos à indústria turística na região. Já o problema do trânsito de cargas, era decorrente do desenvolvimento de um transporte de cargas significativo entre Quênia e Zâmbia, atravessando território tanzaniano. Tais travessias tinham custo reduzido, em função da CAO, mas sendo a Tanzânia somente uma via de passagem neste comércio entre Quênia e Zâmbia, estes dois últimos lucravam com este intercâmbio, enquanto a Tanzânia somente arcava com os custos decorrentes dos danos a sua infraestrutura causados pela passagem de veículos de carga por suas estradas. Tais

problemas fazem com que a Tanzânia feche sua fronteira com o Quênia para veículos de carga pesada, ainda antes do colapso da CAO.

Um problema bastante sério da CAO é a questão do balanço de pagamentos. Este assunto foi abordado no tratado fundacional da CAO. Contudo, não recebeu o foco necessário, permitindo que problemas emergissem. Era estabelecido no tratado que a liquidação das dívidas resultantes de transações internas da CAO deveria ser feita em moeda estrangeira. Tal arranjo era particularmente vantajoso para o Quênia, que, como já foi citado, financiava sua balança comercial deficitária com o resto do mundo através do comércio regional superavitário – prática citada como fortemente prejudicial também por Kamanga ([2001?]), Mugomba (1978) e Nabudere ([2006]), afinal, transformava a CAO em um meio para a fuga de capitais de toda a região para os centros capitalistas globais. Esta medida, contudo, teve efeitos graves para a CAO após o primeiro choque do petróleo. A escassez de moeda estrangeira se agrava criticamente, de modo que a CAO legisla a restrição sobre a transferência de fundos das regiões para as sedes das organizações de fornecimento de serviços. Como consequência disso, os serviços comuns, característica importante e altamente visível da estrutura da CAO, praticamente deixam de existir, piorando as relações entre os membros nos últimos anos da instituição.

O autor identifica como outro problema o próprio Idi Amin. Não somente sua chegada ao poder inviabiliza as reuniões da Autoridade Leste Africana, forçando as aprovações a serem buscadas pelos Ministros em cada Estado separadamente, reduzindo muito a eficiência desta instituição. Ainda deve-se notar o comportamento belicoso de Amin, frequentemente hostil a seus vizinhos, de modo que Uganda passa a ser praticamente excluída da CAO, perdendo a capacidade de mediação que poderia ter entre os dois governos mais ideologicamente diferenciados de Quênia e Tanzânia.

Por outro lado, o autor é cauteloso ao examinar a importância da ideologia para a desarticulação da instituição, afirmando que fatores ideológicos não tendem a ser determinantes, sendo, contudo, agravantes. Mas, um dos fatores mais fundamentais para o colapso da CAO, nesta interpretação, foi a mudança de percepções. Hazlewood afirma que na realidade, as transferências de impostos estimulavam o desenvolvimento industrial tanzaniano – Nyerere, em 1977, celebra a expansão do setor industrial do país, sem, contudo, associá-lo a CAO –, e as exportações para a Tanzânia e Zâmbia equilibravam a balança comercial queniana, ou seja, a CAO permanecia vantajosa, em alguns aspectos. Entretanto, as lideranças de ambos os Estados pareciam convencidas de que os ganhos não eram suficientes, e foi

evoluindo a percepção de que estavam sendo explorados pelo “parceiro”. Mesmo as diferenças entre seus sistemas econômicos tornavam difícil a avaliação de benefícios advindos da cooperação, dado que, por exemplo, a industrialização era percebida na Tanzânia como algo extremamente delicado, podendo criar disparidades entre o meio rural e o urbano que seriam indesejáveis – comparando-se os ganhos de se industrializar com o déficit do comércio com o Quênia e a estagnação de partes do seu setor produtivo pela concorrência com produtos quenianos, a cooperação regional não parecia o caminho para o desenvolvimento tanzaniano.

Finalmente, o autor comenta o foco tanzaniano no combate aos regimes racistas da África Austral, concluindo que talvez a Tanzânia não visse mais a África Oriental como decisiva para seu desenvolvimento, de modo que nem sequer despendia muitos recursos na resolução de conflitos com seus vizinhos. Neste aspecto, Hazlewood concorda com Mugomba (1978), que, além de analisar as assimetrias de ganhos da CAO como um motivo para o seu colapso, examina os motivos do distanciamento crescente dos Estados membros. Mugomba adota uma posição mais elaborada do argumento de Hazlewood, afirmando que não somente a Tanzânia se voltava crescentemente para a África Austral, em apoio à descolonização e ao fim dos regimes racistas (tal prática é citada com grande orgulho por Nyerere em sua avaliação dos dez anos da Declaração de Arusha), mas também o Quênia se tornava uma “potência média africana” (MUGOMBA, 1978), criando favorecendo seus vínculos com os Estados Unidos a aprofundar a integração, argumentando mesmo em favor da expansão da área da CAO, ao invés de aprimorar suas deficiências.

Mugomba argumenta que o distanciamento entre Quênia e Tanzânia ocorre em um nível ideológico e político: ambos criticam o projeto econômico do vizinho a fim de angariar apoio interno, por exemplo com Nyerere (1977) afirmando que, devido a transgressões unilaterais quenianas e certos eventos políticos em Uganda, era muito provável que a Comunidade da África Oriental deixasse de existir em breve. Contudo, o distanciamento ainda se dava em um nível de relações de poder, com o crescimento econômico do Quênia o elevando acima da Tanzânia, gerando hostilidade devido às assimetrias que se aprofundavam. A Tanzânia equilibrava esta tendência se posicionando como um protagonista nas dinâmicas continentais, e o governo queniano, se vendo alienado na própria região, em resposta, buscava se inserir na dinâmica global no lado Ocidental. Contudo, esta estratégia atraía atenção de potências externas para a região – além da aliança do Quênia com os EUA, Idi Amin (além de ser apoiado por Kaddafi) recebe financiamento saudita, e a Tanzânia se liga a China (NYERERE, 1977), que financia a ferrovia Tanzânia-Zâmbia. Mugomba argumenta que

apesar dos problemas estruturais da CAO, esforços muito mais amplos poderiam ter sido feitos para aperfeiçoá-la. Deduz, então, que a raiz do colapso da instituição é a presença de potências globais, ou mesmo extrarregionais que fomenta forças centrífugas e uma rigidez ideológica decorrente do objetivo de atrair maior apoio da potência externa. Mugomba conclui que uma das principais ameaças a processos de integração consiste na intervenção de forças exteriores com apoio de participantes.

Assim, com crescente animosidade entre os Estados membros, virtual paralisação, e colapso ou definhamento de serviços comuns e agências regionais, a CAO deixa de existir. Como o processo de colapso foi gradual, convencionou-se o ano de 1977, quando os Estados membros deixam de aprovar um orçamento da instituição para o ano seguinte. No mesmo ano, o Quênia cria uma companhia aérea própria, compensando o fim da companhia aérea regional, e a Tanzânia fecha sua fronteira com o Quênia.

3 AS TRANSFORMAÇÕES REGIONAIS E A NOVA COMUNIDADE DA ÁFRICA ORIENTAL

Este capítulo aborda a história dos Estados membros da CAO de 1977 – ponto de mais baixo nível de cooperação da região – até a contemporaneidade. Analisa, conseqüentemente, o período imediatamente após o colapso, incluindo a Guerra Uganda-Tanzânia, a desaceleração econômica da década de 1980, o “renascimento democrático” e os ajustes estruturais da década de 1990, a participação de Uganda nas guerras do Congo, e a fundação da nova CAO em 2000. Conclui com uma análise da evolução da nova CAO durante a sua existência, seus objetivos alcançados, e algumas perspectivas para o futuro.

3.1 HISTÓRICO DA ÁFRICA ORIENTAL DE 1977 ATÉ O PRESENTE

O final da década de 1970 foi marcante como um ponto baixo da cooperação na África Oriental. O colapso da CAO somente agrava as tensões já existentes entre os Estados membros. Ainda em 1977, os Ministros das Finanças de Uganda, Tanzânia e Quênia assinam um memorando afirmando que buscariam alguma forma de mediação acerca dos conflitos institucionais da CAO. Em 1978, o diplomata suíço Victor Umbricht é aceito como mediador, passando a buscar a retomada de algum mecanismo de cooperação. Contudo, em 1978, as

tensões regionais ainda eram impeditivas de qualquer arranjo de cooperação. De fato, a fronteira entre Quênia e Tanzânia permaneceu fechada por seis anos após o colapso da CAO (CHAZAN *et al*, 1992).

Ademais, a situação interna dos Estados membros não era favorável, marcando um período de estagnação econômica. Na Tanzânia, apesar dos significativos sucessos na expansão do acesso a saúde e educação como resultado dos vilarejos *ujamaa* idealizados na Declaração de Arusha de 1967 por Nyerere, este manifestava certo desapontamento com a falta de crescimento econômico de seu modelo. Em 1977, ao avaliar o resultado de 10 anos da Declaração de Arusha, Nyerere foi claro ao afirmar que o desempenho econômico do país deixava a desejar, e que havia um longo caminho a ser percorrido. Nyerere previa ainda que os anos seguintes exigiriam investimentos pesados na ampliação da capacidade produtiva tanzaniana, com apoio de verba estrangeira para o desenvolvimento (citando especificamente apoio escandinavo, canadense e chinês), dado que o projeto de desenvolvimento tanzaniano atraía grande interesse e apoio. Entretanto, em 1978, a Tanzânia foi invadida por Uganda, necessitando direcionar uma grande quantidade de recursos para o esforço de guerra. Ao mesmo tempo, o envolvimento do país em um conflito militar levou a uma redução do financiamento internacional de apoio para o desenvolvimento. E para agravar a situação, em 1979, houve o segundo choque do petróleo. Desta forma, na década de 1980, a expansão produtiva demandada por Nyerere parecia comprometida (NYERERE, 1977; HYDEN, 2009).

No Quênia, o desenvolvimento de orientação capitalista também não produziu o desenvolvimento esperado por Kenyatta. Como consequência do desempenho econômico nacional não acompanhar o crescimento populacional, Daniel arap Moi, que sucedera Kenyatta após sua morte, dava ao autoritarismo queniano um elemento crescentemente repressor. Sendo arap Moi da etnia Kalenjin, em seu governo os Kikuios não recebiam os benefícios da época de Kenyatta, ao mesmo tempo em que toda a população parecia ver seu nível de vida declinando. Como os Kikuios compunham uma proporção desmedidamente alta de intelectuais, eles compunham também uma margem alta de críticos do governo. Daniel arap Moi, conseqüentemente, era especialmente intolerante com críticos advindos desse grupo étnico, além de não tolerar também críticas de universitários, acreditando que, dado o financiamento governamental das universidades, os estudantes deveriam manifestar gratidão através de apoio ao governo (NUGENT, 2004).

Em 1978, a situação interna de Uganda se agravava significativamente, com a oposição interna ao governo de Idi Amin se tornando cada vez mais forte. Quando seu vice-presidente,

Mustafa Adrisi, é ferido em um acidente de carro, tropas leais a Adrisi suspeitam uma tentativa de assassinato e se revoltam contra Amin. Exilados ugandenses na Tanzânia, na província fronteira com Uganda, Kagera, se unem ao motim e passam a atacar as tropas de Amin. Este, em retaliação, invade Kagera, exigindo que o território seja cedido pela Tanzânia. O governo de Nyerere reage aumentando o efetivo do exército tanzaniano para algo em torno de cem mil homens, desbarata a invasão ugandense e, apoiado pelos rebeldes de Uganda, invade o país vizinho. A principal resistência encontrada, na batalha de Lukaya, é de tropas líbias, enviadas por Kaddafi para apoiar Amin na luta contra a Tanzânia. Contudo, vencida a batalha de Lukaya, as tropas tanzanianas e rebeldes não encontram resistência significativa na marcha para a capital, Kampala. Amin foge do país, se refugiando na Líbia, e posteriormente, na Arábia Saudita. A Tanzânia mantém tropas no país até a realização de novas eleições, as quais dão a presidência a Obote, retornado de seu exílio na Tanzânia. Contudo, a vitória de Obote é contestada, especialmente por Yoweri Museveni, um dos líderes militares ugandenses que lutara contra Amin, e Museveni e seu Exército de Resistência Nacional se lançam numa campanha de guerrilha contra Obote. Enquanto isso, a Tanzânia sofre um custo econômico altíssimo com a guerra e a ocupação, incorrendo uma dívida de guerra paga somente em 2007. O endividamento tanzaniano chega a tal ponto que, em 1986, o país precisa pedir empréstimos ao Fundo Monetário Internacional (FMI), e para obtê-los, acaba fazendo reformas em sua economia, abandonando em parte suas políticas públicas socializantes (NUGENT, 2004; RENO, 2011; THOMSON, 2010; HYDEN, 2009).

A saída de Idi Amin e o retorno de Obote ao governo de Uganda melhora as disposições políticas dos Estados da região no sentido de integração. Em 1984, com a mediação de Victor Umbricht, foi assinado o Tratado de Mediação de 1984. Este tratado, a rigor, não visava a retomada da cooperação, mas sim a administração das consequências do colapso da CAO, a divisão de direitos e deveres relativos às instituições restantes, etc. Contudo, no segundo parágrafo do artigo 14 deste tratado, foi inserida uma cláusula referida em todos os outros avanços da integração regional da África Oriental: “Os Estados concordam em explorar e identificar outras áreas para cooperação futura e em realizar medidas concretas para tal cooperação”¹(MEDIATION TREATY, 1984). Por mais que naquele momento

¹ “The States agree to explore and identify further areas for future cooperation and to work out concrete arrangements for such cooperation”, no original.

houvesse pouca disposição para a retomada da cooperação efetivamente, se mantinha a possibilidade aberta (KAMANGA, [2001?]).

Entretanto, durante a década de 1980, por motivos diferentes, nenhum dos três Estados da região era fortemente atuante. O Quênia de arap Moi matinha um perfil discreto na arena internacional, buscando o apadrinhamento dos Estados Unidos para atrair capital estrangeiro no esforço de propelar sua economia (CHAZAN *et al*, 1992). Além disso, dado que o crescimento econômico queniano estava relativamente estagnado, e o Quênia se tornava crescentemente desigual, arap Moi precisava manobrar politicamente para manter a estabilidade interna, neutralizando sua oposição de forma crescentemente autoritária, desviando seu foco da área internacional (NUGENT, 2004). A Tanzânia lidava com sua crise de endividamento, levando Nyerere a se aposentar da presidência em 1985, passando a presidência para seu sucessor, Ali Hassan Mwinyi. Contudo, Nyerere manteve sua influência política, sendo, até 1990, presidente do partido do governo, o Partido da Revolução (CCM, do suaíle), resultante da fusão do TANU com o Partido Afro-shirazi, o partido dominante em Zanzibar (THOMSON, 2010). E Uganda lidava com uma guerra civil constante que paralisava o governo e impedia a tomada de quase qualquer tipo de política pública, sendo caracterizado como um regime em colapso, no qual as tropas governamentais, incapazes de atingir uma solução militar para o conflito, se relacionavam com a sociedade de forma predatória (CHAZAN *et al*, 1992). Em 1985, Obote vai para o exílio após ser deposto por um golpe militar de Tito Okello, que comandara os rebeldes ugandenses contra Idi Amin ao lado de Museveni. A fim de vencer Museveni, Okello tenta fortalecer suas tropas reconvocando para o país as tropas de Idi Amin exiladas. Tal manobra, entretanto, mina seu apoio, e Museveni acaba sendo vitorioso, tornando-se presidente em 1986, sendo, a início, apoiado por governos ocidentais e pelo Banco Mundial.

Em 1986, ocorreu uma reunião dos chefes de Estado da África Oriental, com vistas a dar continuidade à possibilidade deixada em aberto pela cláusula 14.02 do Tratado de Mediação de 1984. Nesta reunião, se decidiu que se “estabeleceria um mecanismo para revitalizar o espírito de cooperação entre os três países”²(KAMANGA, [2001?], pg. 16). 5 anos depois, em 1991, foi dada continuidade a esta ideia, se instruindo os ministros de Relações Exteriores para que elaborassem um programa para se reforçar a cooperação, criando uma base institucional adequada para este fim. Em 1993, este projeto deu frutos, com

² “establish a mechanism to rekindle the spirit of cooperation among the three countries”, no original.

o estabelecimento do Secretariado da Comissão Tripartite Permanente (CTP), uma instituição com capacidade decisória própria, composta por ministros responsáveis pelas áreas nas quais se acordara que haveria cooperação, e comandada pelos ministros responsáveis pela cooperação regional. A partir da CTP, decidiu-se retomar o processo de integração regional, através de uma nova CAO. O Secretariado da CTP buscou envolver a sociedade civil no processo de formulação da nova entidade, promovendo uma grande circulação e debate público sobre os projetos de tratado de fundação da CAO desde a metade da década de 1990 (KAMANGA, [2001?]).

No âmbito interno, a década de 1990 foi marcada, em todo o continente, por processos de abertura política e uma revitalização do multipartidarismo. No Quênia, após as fraudes eleitorais de 1988 gerarem amplos protestos e manifestações de repúdio, arap Moi dá início a um processo gradual de abertura política, mas o interrompe em 1991. Contudo, tal interrupção é fortemente criticada pelos governos ocidentais dos quais arap Moi era dependente, evidenciando uma tendência da década de 1990: os governos ocidentais e as agências financeiras internacionais por eles sustentadas, com o fim da União Soviética, não oferecem mais o mesmo apoio incondicional a seus aliados em troca de seu apoio na “luta contra o comunismo”. Pelo contrário, passam a impor condicionalidades a seu apoio econômico, exigindo a adoção de sistemas governamentais democráticos, em um programa de liberalização política e econômica (VISENTINI, 2010). Consequentemente, arap Moi retoma suas reformas, realizando eleições consideradas relativamente livres pelos governos ocidentais em 1992, e manipulando habilmente as divisões étnicas de seus oponentes a fim de se reeleger. Daniel arap Moi repete este feito em 1997, tendo permitido um aumento do número de partidos para fragmentar a oposição, e se reelegendo com menos de 40% dos votos. Somente em 2002 a oposição iria se articular de forma a superar vínculos étnicos e eleger Mwai Kibaki, ao invés do filho de Kenyatta, sucessor escolhido de arap Moi (uma vez que este já incorrera no limite de dois mandatos por candidato, instituído após suas reformas), rompendo o monopólio de 40 anos do KANU (THOMSON, 2010).

Já na Tanzânia, desde a década de 1980 Nyerere apoiava o multipartidarismo. Contudo, eleições multipartidárias só foram permitidas a partir de 1995, e mesmo com o surgimento de novos partidos, o CCM se mantém o partido dominante, com os presidentes eleitos após Nyerere tendo governado por dois mandatos de 5 anos cada. Ali Hassan Mwinyi, presidente de 1985-1995 liderou as primeiras reformas de mercado, tomando empréstimos do FMI, e, no processo, desarticulando o socialismo africano preconizado por Nyerere, com os

ganhos de qualidade de vida, por exemplo, em educação e saúde, sendo prejudicados e parcialmente revertidos. O sucessor de Mwinyi, Benjamin William Mkapa, presidente de 1995-2005, radicalizou o modelo de seu predecessor, privatizando empresas públicas e buscando atrair capital estrangeiro, tendo parte das dívidas do país perdoadas pelo FMI e Banco Mundial. Em suma, o multipartidarismo na Tanzânia não foi problemático como no Quênia, onde houve a tribalização da política, e o fracionamento das elites. A única mudança realmente notável decorrente do pluripartidarismo foi o surgimento de uma oposição vigorosa em Zanzibar, que demanda a realização de um plebiscito pela independência, afirmando que as políticas socialistas do CCM foram responsáveis pela fragilização econômica da ilha – cuja economia fora baseada em agroexportação e tráfico escravo – entretanto o CCM permanece o partido dominante, e não parece ter intenções de dar prosseguimento ao processo de secessão (VISENTINI *et al*, 2012). Recentemente, o CCM de Zanzibar aprovou legislação com o propósito de permitir a formação de governos de coalizão, a fim de permitir maior participação da oposição, diminuindo as tensões que fragmentam a ilha.

Em Uganda, Museveni instituiu um governo sem partidos que dura até 2005, quando é abolido por um referendo. Seu governo, no início da década de 1990, é visto favoravelmente no Ocidente, dado que subverte as expectativas de que seria somente um senhor da guerra que tomou o poder, logrando estabilizar o país, impor a autoridade governamental em quase todo o território nacional, e ainda trazer uma medida de desenvolvimento econômico. Seu apoio a Kagame, em Ruanda, também torna a opinião ocidental mais favorável a Museveni, dado que Kagame – que, assim como boa parte do exército tutsi que toma Ruanda, servira no exército de Museveni durante sua guerra contra Obote – é apresentado em alguns meios como o responsável pela interrupção do genocídio Tutsi em Ruanda. Museveni aumenta sua projeção de legitimidade – escapando mesmo, a princípio, das pressões pela multipartidarização – através de sua atuação na Primeira Guerra do Congo, em 1996, quando, junto a Kagame, apoia os rebeldes de Laurent Kabila na derrubada do governo de Mobutu Sese Seko na República Democrática do Congo (RDC). Entretanto, após a vitória de Kabila, ugandenses e ruandeses permanecem na RDC, interferindo no novo governo, e buscando extrair concessões de Kabila em troca de seu apoio. Kabila, então, expulsa os auxiliares ugandenses e ruandeses em 1998, precipitando o apoio de Museveni e de Kagame a outros insurgentes do leste da

RDC, opositores de Kabila. Através de milícias *proxie*³s, os governos ugandense e ruandês tomam o controle de amplas áreas da RDC, promovendo uma intensa extração predatória de recursos naturais. De certa forma, uma vez que tiveram as concessões que desejavam de Kabila negadas, procederam de modo a tomá-las a força. Kabila obtém apoio de Angola, Namíbia e Zimbábue, e o a RDC mergulha na Segunda Guerra do Congo, que dura até 2002. Após 2002, a atuação estrangeira na espoliação dos recursos naturais da RDC é comparativamente reduzida, mas permanece sendo um problema para a consolidação do país (RENO, 2011; THOMSON, 2010; VISENTINI, 2010). Tais processos, somados ao crescente autoritarismo de Museveni, seu uso de forças de segurança para reprimir manifestações de oposição, e seu uso do legislativo para aumentar o número de mandatos presidenciais permitidos pela lei, minaram sua imagem no Ocidente, tornando-o uma figura apreciavelmente mais ambígua, apesar de, por exemplo, em 2011, ainda receber apoio militar estadunidense para combater insurgentes internos.

A Tanzânia, na virada do milênio, segue com um crescimento econômico gradual, inserido num paradigma econômico ortodoxo. Em 2005, com a saída de Mkapa do poder, o candidato do CCM é Jakaya Kikwete, seu ex-ministro das Finanças – função na qual exerceu planos de regulamentação e estabilização da economia dentro do paradigma ortodoxo macroeconômico – e ex-ministro de Relações Exteriores – capacidade com a qual Kikwete atuou decisivamente no fortalecimento da integração regional e da consolidação da nascente CAO. Desta forma, após a reeleição de Kikwete em 2010, pode-se prever que a Tanzânia deve continuar na mesma direção de forma estável até, no mínimo, 2015 (THOMSON, 2010).

O Quênia, por outro lado, torna-se crescentemente instável. Em 2002, arap Moi não tem sucesso em seu esforço de garantir a eleição de seu sucessor, o filho de Kenyatta, Uhuru Kenyatta. Com a crescente tribalização da política queniana, arap Moi atraía o voto Kalenjin, enquanto Kenyatta atraía o voto Kikuiu. Contudo, o candidato da oposição, Mwai Kibaki, também atrai o voto Kikuiu. Ambos os candidatos selecionam candidatos a vice da etnia Luhya, segundo maior grupo étnico depois dos Kikuiu, conhecido por tradicionalmente votar de forma bastante uniforme. O voto Kikuiu se divide, mas os Luhya votam em massa em Mwai Kibaki, que também conseguira, finalmente, articular uma coalizão de vários partidos,

³ *Proxy*: do inglês, procurador, representante. Utilizado no contexto de “guerras por procuração”, na qual uma ou mais partes envolvidas utilizam terceiros, denominados *proxies*, para atingir seus objetivos. *Proxies* podem ser governos ou grupos não-estatais. Por exemplo, o financiamento e treinamento fornecido pelos EUA aos *contras* na Nicarágua.

representantes de vários grupos étnicos. Como resultado deste esforço, Kibaki é eleito com 62% dos votos. Kibaki imediatamente dá início a um processo de revitalização econômica, buscando reverter as perdas decorrentes do governo arap Moi. Uma de suas iniciativas de maior sucesso é o financiamento de escolas primárias para jovens, aumentando significativamente o acesso de jovens à educação. Entretanto, sua coalizão se prova frágil, e quando Kibaki busca aumentar o poder da presidência através de um referendo constitucional em 2005, Raila Odinga, um Luo, lidera uma poderosa campanha pelo não, logrando integrar diversos outros grupos étnicos. Conforme a eleição de 2007 se aproxima, há acusações crescentes de comportamento tribal da parte dos Kikuios, dado que, pela segunda vez, se observam diversas etnias votando juntas contra um candidato percebido como prejudicial à nação, e os Kikuios permanecem votando no candidato de seu grupo étnico. Desta forma, há crescente polarização entre os Kikuios e as outras etnias, principalmente os Luo. Quando, na eleição de 2007, o partido de Odinga conquista a maioria dos assentos no Legislativo, mas é derrotado por Kibaki na eleição presidencial, Odinga acusa Kibaki de fraude, e Kibaki, por sua vez, retribui a acusação. Observadores internacionais caracterizam as eleições como amplamente fraudadas por ambos os lados. O resultado oficial leva milhares de opositores a tomar as ruas em protestos contra Kibaki, e rapidamente a situação nacional se degenera em forte violência inter-tribal, com ataques mútuos de Kikuios e Luo durando até 2008. Com a intensidade da fraude eleitoral que se constata, é impossível realizar uma recontagem dos votos para se determinar o presidente eleito, de modo que os dois partidos negociam uma coalizão, incorporando Odinga e seus seguidores na dinâmica de clientela e patronagem que rege a política queniana. Com este apoio, se logra realizar uma reforma constitucional em 2010, expandindo os poderes da presidência (VISENTINI, 2010; THOMSON, 2010).

3.2 A SEGUNDA COMUNIDADE DA ÁFRICA ORIENTAL: DE 2000 ATÉ O PRESENTE

Em 1999, o resultado do trabalho da CTP é oficializado, após alguns anos de promoção de debates públicos, oficinas e seminários, tanto por entidades governamentais quanto por acadêmicos, organizações empresariais e ONGs. O resultado deste esforço é o Tratado para o estabelecimento da Comunidade da África Oriental. Este instrumento é assinado em 1999, e entra em efetividade no ano 2000, fazendo com que, mais uma vez, a região inicie um processo de integração. O Tratado, na forma como é efetivado, é elogiado por sua ambição, e por seu reconhecimento dos fracassos prévios da integração regional da

África Oriental, buscando mecanismos para solucionar as dificuldades encontradas previamente.

O Tratado estabelece claramente os objetivos da CAO na sua forma refundada, estabelecendo as etapas pelas quais a instituição deve passar: União Aduaneira, Mercado Comum, União Monetária, e finalmente, Federação Política. Ainda, a forma como o Tratado foi elaborado, com o estímulo da participação da sociedade civil, com especial ímpeto de ONGs na contribuição ativa para a formulação do documento fundacional da instituição, faz com que haja grande foco na proteção de direitos humanos, a manutenção de valores democráticos, e do Estado de direito, além de preconizar que a Assembléia Legislativa da África Oriental (ALAO) deve contar com representantes de todos os tipos de “opinião, gênero e forma de grupo de interesse” que possa haver dentro do Estado membro. Contudo, dado que o Tratado estipulava que a ALAO teria 27 membros – supõe-se 9 por país – torna-se complexo representar a diversidade das sociedades leste africanas com somente nove indivíduos, especialmente quando se estipula também que será reproduzida na ALAO a proporção de representação de cada partido no âmbito interno. Ainda há a preocupação de que a instituição, com suas atribuições bastante amplas – discutir e legislar sobre todos os temas relativos à integração da África Oriental – não tenha membros suficientes para estabelecer os comitês necessários para o funcionamento eficiente da instituição. Ademais, o Tratado não aborda de forma clara a relação entre legislação aprovada na ALAO e a legislação interna de cada país membro. Fica evidente que a participação ampla da sociedade civil, apesar de ter contribuições positivas, que visam fortalecer o aspecto democrático e a representatividade da instituição, acaba incorrendo em algumas dificuldades pela falta de pragmatismo que se vê na atuação de ONGs (KAMANGA, [2001?]).

Em termos de estrutura institucional, a CAO é composta pelos seguintes órgãos: a Cúpula de Chefes de Estado e de Governo, o Conselho de Ministros, o Comitê de Coordenação, os Comitês Setoriais, a Corte de Justiça Leste Africana, a ALAO e o Secretariado. A Cúpula de Chefes de Estado e de Governo estabelece diretrizes gerais e se reúne anualmente para avaliar o progresso da instituição, além de quaisquer outras informações ou relatórios que lhes sejam repassados pelo Conselho de Ministros, além de poder se reunir extraordinariamente. O Conselho de Ministros é composto pelos Ministros responsáveis pela cooperação regional dos Estados membros, e outros ministros que o Estado membro julgue que devem fazer parte da instituição. O Conselho é encarregado pela promoção e monitoramento da implementação dos projetos e processos da CAO, tendo duas

sessões regulares por ano, uma precedendo a Cúpula de Chefes de Estado e de Governo, e podendo ter sessões extraordinárias conforme o necessário. Em caso de necessidade, o Conselho pode estabelecer Conselhos Setoriais para lidar com temas específicos. As decisões tomadas pelos Conselhos Setoriais tem o mesmo peso e efeito das decisões do Conselho de Ministros.

O Comitê de Coordenação é composto pelos secretários permanentes responsáveis pela cooperação regional, além de outros secretários julgados necessários pelo seu governo. O Comitê coordena as atividades dos Comitês setoriais, e se reporta diretamente ao Conselho de Ministros. Os Comitês setoriais são estabelecidos também pelo Conselho de Ministros, mas em geral estes baseiam-se nas recomendações do Comitê de Coordenação, que estabelecem a composição e função dos Comitês Setoriais. Estes criam programas de implementação da integração, estabelecendo prioridades entre os vários setores possíveis, e fazendo o monitoramento constante e próximo da implementação de seus programas. A Corte de Justiça tem, a princípio, jurisdição sobre as questões relativas à implementação do Mercado Comum, sendo que jurisdições adicionais serão determinadas pelo Conselho de Ministros em data posterior.

A ALAO é composta por 27 membros, 9 para cada Estado membro, eleitos pelas assembleias legislativas internas, além dos três ministros responsáveis pela cooperação regional, o Secretário-Geral e o Conselheiro da Comunidade. Finalmente, o Secretariado é o órgão executivo da comunidade, comandado pelo Secretário-Geral, que é ajudado em sua função por dois Vice Secretários-Gerais, e inclui os postos de Conselheiro da Comunidade e outros oficiais apontados pelo Conselho. O financiamento basal do Secretariado da CAO é composto por contribuições iguais de todos Estados membros, enquanto projetos e programas regionais são financiados pela mobilização adicional de recursos tanto de dentro da região como recursos extrarregionais (AFRICAN UNION, 2004).

Durante os primeiros anos da atuação da CAO, houve esforços significativos da parte de suas lideranças políticas para conscientizar a população acerca das consequências do processo desta organização. Havia, principalmente, certa resistência da parte de setores empresariais tanzanianos e ugandenses, que temiam que as relações comerciais dentro de uma nova união aduaneira ocorresse de forma igual às que ocorreram na CAO original. Dado que todos os Estados membros tem uma balança comercial absoluta deficitária, tais temores não eram infundados. Desta forma, os primeiros anos de atuação da CAO foram focados em amenizar estas preocupações, buscar adaptar as economias dos Estados membros, e criar

mecanismos dentro da própria CAO que pudessem diminuir os impactos da adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC) e eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias com os vizinhos, como por exemplo, um fundo provisório de compensação. Entre 2000 e 2004, o comércio intrarregional foi sendo gradualmente liberalizado, a fim de testar os possíveis impactos da implementação da união aduaneira. Outras medidas foram a harmonização de políticas fiscais e monetárias. Ao mesmo tempo, a atual CAO demonstra uma capacidade de planejamento estratégico muito superior à sua antecessora, publicando documentos com suas estratégias relativas a desenvolvimento rural, industrial, e do setor privado (BUSSE & SHAMS, 2005). A publicação de tais documentos cumpria também a função de aumentar a confiança do público na instituição.

Alguns acadêmicos (BUSSE & SHAMS, 2005; MKENDA, 2001) argumentavam que os temores eram infundados, e que as economias dos Estados membros são muito menos desiguais contemporaneamente, de modo que a liberalização comercial não só não causaria danos, mas seria vantajosa para os Estados leste africanos. Entretanto, as lideranças políticas do projeto estavam fortemente comprometidas com a integração regional, como pode ser visto pela sua cautela tanto com estabelecer a data para a assinatura do Tratado que daria início à união aduaneira (2004), quanto pela própria assinatura – a data, depois de estabelecida, ainda foi postergada três vezes antes da assinatura ocorrer. Ao contrário do caso do estabelecimento da primeira CAO, quando as assinaturas de tratados eram postergadas por não se encontrar uma forma de proceder aceitável para todos os membros, em 2004 os adiamentos ocorreram por certo receio das lideranças políticas regionais de que, se houvesse prejuízos às suas economias, a opinião pública poderia se voltar contra a integração, inviabilizando seu projeto (KAMANYI, 2006).

Em Março de 2004, a União Aduaneira teve início, mas não de forma integral. De fato, as exportações quenianas para Tanzânia e Uganda continuaram pagando tarifas decrescentes até 2010. É notável que, apesar dos líderes leste africanos terem um foco em integração acelerada, com discursos recorrentes sobre as etapas da integração se darem simultaneamente e queimando etapas (NABUDERE, [2006] – no plano inicial, se planejava atingir a etapa de Federação Política em 2010 – na prática, os Estados membros tem se comportado com grande cautela, buscando atrair a opinião pública para o projeto integracionista, e superar o legado do nome da CAO original. Uma vez que se provou que os temores do setor empresarial se provaram infundados, com benefícios econômicos se tornando aparentes para esta classe, estes passaram, desde 2005, a apoiar solidamente a

integração regional (BOOTH *et al*, 2007). Há indícios de que a abertura econômica tem mesmo motivado o setor empresarial, fortemente ligado às estruturas patrimonialistas conectadas ao Estado, a buscar o lucro através de produção de grande escala, decorrente do acesso aos mercados vizinhos.

A união aduaneira, apesar de vantajosa para a classe empresarial, tem tido poucas consequências na redução da pobreza nos países membros. Contudo, os governos atuais os objetivos econômicos destes governos podem ser apreendidos através de uma análise de seus desempenhos econômicos nos últimos anos – um foco significativo no crescimento dos PIBs de Uganda, Quênia e Tanzânia, enquanto seus índices de Gini caem gradualmente. Os governos da região estão comprometidos com a ortodoxia macroeconômica, seus programas de abertura econômica e atração de capital financeiro internacional, dando sinais de terem a criação de um âmbito favorável aos negócios e ao capital como prioridade. O combate à pobreza é citado como um objetivo, mas ao que tudo indica, este ainda deve esperar.

Deve ser notado que Ruanda buscava se integrar à CAO desde antes desta ser refundada. Alguns anos depois, o Burundi também se candidatava para entrar. Ao longo da década de 2000, estes países foram avaliados, sendo estimulados a harmonizar suas economias com as dos Estados membros da CAO. Em 2009, ambos os Estados tornaram-se membros, expandindo o número de Estados membros para cinco. É digno de nota que tal expansão da CAO, além de ser a primeira expansão desta instituição, também marca a primeira ocasião na qual Estados que não são de tradição colonial inglesa foram incorporados à CAO, conferindo maior diversidade, e possivelmente afetando as possibilidades de integração futura. Contudo, Ruanda e Burundi não são extremamente diferentes dos Estados fundadores da CAO, tendo similaridades étnicas e tendo grande número de falantes de suaíle, também. Booth *et al* (2007) já comentava que Ruanda era, da região, o único Estado com um programa desenvolvimentista ousado, mencionando que sua entrada na CAO poderia ter influências positivas sobre as lideranças políticas leste africanas. Além disso, comentam como a entrada de Ruanda e Burundi ampliaria a fronteira com a R.D. Congo, criando possibilidades de comércio potencialmente vantajosas. De fato, desde a entrada de Ruanda e Burundi, oficiais tanzanianos também afirmaram que seriam favoráveis a entrada da RDC, do Zâmbia e do Malavi, contudo, negociações acerca destas possibilidades ainda não ocorreram.

Em 2010, tendo terminado a transição para uma união aduaneira, presidentes leste africanos deram início ao processo de transição para um mercado comum – com livre movimento de bens, pessoas, trabalho, serviços e capital, e direito de estabelecimento e

residência – que, idealmente, deve ser concluído até 2015, planejada data limite para a adoção da moeda única – o xelim leste africano. Há críticas ao progresso do mercado comum, entretanto, com afirmações de que este processo existe no papel, mas teve pouco efeito prático até o momento. Contudo, a transição para o mercado comum tem alguns pontos particularmente delicados no contexto regional. O ponto mais controverso é relativo ao livre movimento de trabalho, sendo problemático, por motivos diferentes, para Quênia, Uganda e Tanzânia. No Quênia, a maioria dos sindicatos se opõe ao livre movimento de trabalho, afirmando que a abertura das fronteiras geraria uma imigração maciça de trabalhadores subqualificados, que prejudicaria os salários. Já tanzanianos e ugandenses veem a força de trabalho queniana como mais qualificada, e portanto, com potencial para ameaçar seus empregos, sendo que na Tanzânia este sentimento também existe, em menor grau, em relação a Uganda. Além disso, na Tanzânia, há um temor de que a liberdade de movimento de indivíduos poderia aumentar a demanda por terras no país, elevando seus custos (BOOTH *et al.*, 2007). Tais temores tem suas raízes na ausência de propriedade privada da terra na Tanzânia, um legado do projeto econômico de Nyerere, sendo somente possível alugar a terra do governo por, no máximo, 100 anos. Há ainda a percepção de que a distribuição equânime da terra, e a acessibilidade a esta, são bases do desenvolvimento tanzaniano. Desta forma, por exemplo, a especulação é impossível neste país (MINISTRY OF LANDS AND HUMAN SETTLEMENTS, 1997; MWAKIKAGILE, 2006). Há, contudo, o temor de que o princípio de distribuição equânime da terra poderia, discutivelmente, ser aplicado a estrangeiros, atraindo imigrantes, e minando as bases do próprio mecanismo de posse e concessão da terra, possivelmente abrindo as portas para a introdução de mecanismos capitalistas.

Finalmente, no que diz respeito a perspectivas para o futuro, há duas considerações que devem ser feitas. Em primeiro lugar, o debate acerca da expansão da CAO. Como foi mencionado, oficiais tanzanianos já manifestaram apoio à entrada da RDC, do Zâmbia e do Malavi na CAO. Aparentemente, seu objetivo seria auxiliar estes Estados a obterem uma saída para o Índico – Estados que provavelmente também usariam portos tanzanianos naquele oceano. Por outro lado, desde sua independência, o Sudão do Sul buscava entrar na CAO, com apoio queniano e ruandês. Também há investimento em oleodutos que permitiriam que o Sudão do Sul exportasse seu petróleo através de território queniano, e não mais depender da infraestrutura do Sudão. Contudo, em 2012, um conselho de apoio técnico emitiu um parecer para o Conselho de Ministros, afirmando que a economia do Sudão do Sul ainda não teria condições de entrar no Mercado Comum em construção. O mesmo conselho técnico emitiu

um parecer contrário a entrada da Somália, que investigava a possibilidade (EAC, 2012). A partir dos interesses da entrada do Zâmbia, da RDC e do Sudão do Sul, pode-se depreender que Quênia e Tanzânia parecem visualizar para a CAO a capacidade de escoar recursos naturais do interior do continente para o Oceano Índico – usando suas estruturas portuárias.

A segunda consideração a ser feita é relativa ao debate sobre o aprofundamento da CAO. Como foi explicado, a tendência da atual CAO tem sido o aprofundamento gradual – cinco anos de preparação para o estabelecimento da União Aduaneira, cinco anos de adaptação gradual, e a previsão de mais cinco anos para o Mercado Comum se estabelecer completamente. Contudo, as lideranças políticas frequentemente anunciam planos para a aceleração da integração política, o chamado “*fast track*”⁴, e há defensores suficientes desta forma de encaminhar a integração, que ela merece atenção. Aparentemente a maior parte da população tem sido favorável à forma gradual, argumentando que construir estruturas políticas sobre uma estrutura econômica inacabada seria inerentemente instável. Contudo há defensores do processo de *fast track*, especialmente numerosos em Uganda – inclusive seu presidente, Yoweri Museveni (BOOTH *et al*, 2007; KASAIJA, 2006). Em geral, os defensores do *fast track* argumentam que os benefícios da integração econômica tendem a ser graduais, enquanto seus principais prejuízos já são visíveis no início do processo de integração econômica, podendo gerar oposição e disputas entre grupos de interesse, que poderiam paralisar a integração sem uma autoridade central transnacional forte para dar prosseguimento à integração (BOOTH *et al*, 2007; NABUDERE, [2006]).

Contudo, o maior problema do *fast track* da integração política seria a construção de um sistema político adequado, que, argumentam seus defensores, teria de ser construído para este fim específico. Contudo, Booth *et al* (2007) argumentam que as especificidades de cultura política tornam a integração política acelerada pouco provável: quenianos e tanzanianos dão pouco crédito à democracia de Uganda, especialmente após a obtenção do terceiro mandato de Museveni; o sistema efetivamente monopartidário de Uganda e Tanzânia também gera dúvidas entre os quenianos da eficiência da democracia de seus vizinhos; e na Tanzânia, a tribalização da política como ocorre no Quênia seria considerado algo abominável.

⁴ Do inglês, “trilho rápido”, a aceleração de um processo institucional.

4 UM ESTUDO COMPARADO

Neste capítulo, baseado nas análises de ambas as CAOs, será realizada uma comparação entre os dois momentos em que a instituição existiu. O foco principal, contudo, é, com base na análise do colapso da primeira CAO, verificar se os motivos que causaram tal colapso estão presentes na CAO contemporânea, tentando inferir sua viabilidade.

4.1 AS DUAS CAO: PASSADO E PERSPECTIVAS

A literatura que versa sobre as CAOs frequentemente trata como o mais drástico problema da primeira instituição as assimetrias de capacidade econômica entre os Estados membros, argumentando-se que o Quênia extraía grandes vantagens, e prejudicava a economia de seus parceiros. Hazlewood (1979) dá uma certa nuance ao argumento, afirmando que os mecanismos compensatórios possuíam efeitos positivos, como por exemplo, fomentar o desenvolvimento de indústrias na Tanzânia; e que as elites quenianas se ressentiam dos custos dos mecanismos compensatórios, mas, como o autor demonstra, a economia queniana era dependente da CAO e das assimetrias comerciais para financiar seus déficits comerciais extrarregionais – não por acaso que poucos anos depois do fim da CAO o Quênia tem sua crise do balanço de pagamentos.

Contudo, a essência permanece sendo que o Quênia obtinha enormes superávits comerciais de seus parceiros, que por sua vez, eram anulados pelos seus próprios déficits. Desta forma, o livre-mercadismo queniano convertia a CAO em uma ferramenta para a fuga de capital de toda a região, e a concorrência com a indústria queniana ou com as multinacionais lá instaladas prejudicava o desenvolvimento de vários setores na Tanzânia e em Uganda. A assimetria comercial era tão desastrosa que décadas depois, Mazrui (1994) comenta ser impressionante decidirem tentar reviver a instituição, e Sidaway (2002), quando analisa a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, insiste que para se entender o grau de sucesso desta, ela deve ser compreendida dentro do seu contexto, citando especificamente o fracasso da CAO.

Tal legado está particularmente presente quando a CAO é fundada novamente, em 2000, mas a união aduaneira não fora ainda implementada. Mkenda (2001), analisando o quão adequada a África Oriental é para a adoção de uma moeda única, argumenta que as economias do bloco, na realidade, após a estagnação queniana na década de 1980, e as reformas

estruturais adotadas nos outros países, estavam mais similares que em qualquer outro momento. Se por um lado, não havia grande complementaridade econômica, o fato dos bens produzidos serem similares faz com que os Estados sofram os mesmos choques externos. Isso, somado a suas taxas de inflação e de crescimento terem valores similares e convergentes, tornava a África Oriental uma região propícia para a adoção de uma moeda única.

Da mesma forma, Busse e Shams (2005) se inserem no debate acerca da implantação da união aduaneira e das medidas compensatórias que poderiam ser adotadas. Os autores demonstram que, apesar de que o Quênia seria o maior beneficiado, todos os Estados teriam benefícios econômicos e não sofreriam grandes choques pela eliminação das barreiras entre si. Os autores chegam mesmo a argumentar que as similaridades econômicas haviam chegado a tal nível que as medidas compensatórias não eram mais necessárias, sendo até mesmo prejudiciais, dados os custos incorridos pela administração de tais medidas. Em suma, é irônico notar o otimismo com que a primeira CAO foi vista, levando em conta os efeitos que teve na região, e comparar com o pessimismo em relação à segunda CAO, tão acentuado que levou as lideranças políticas da integração regional, entusiasmadas com as possibilidades do *fast tracking*, a adotar uma abordagem gradualista.

Outro aspecto que levou ao colapso da CAO original, também bastante abordado na literatura sobre o assunto, foi o distanciamento ideológico entre Quênia e Tanzânia (MUGOMBA, 1978; HAZLEWOOD, 1979; KAMANGA, [2001]; KASAIJA, 2004; NABUDERE, 2006). Não somente suas ideologias eram radicalmente incompatíveis, suas práticas econômicas eram essencialmente contrárias uma a outra. É crível que um processo de integração econômica cujos membros fossem todos adeptos dos princípios da Declaração de Arusha fosse funcional. Da mesma forma, é crível que um processo de integração formado por Estados subordinados ao capital financeiro estrangeiro crie mecanismos para funcionar, de alguma forma. Contudo, a coexistência de ambos os modelos em um processo de integração que não antevira tal tipo de interação terminava por fazer com que ambos os Estados prejudicassem o modelo de desenvolvimento do Estado vizinho, causando distorções e prejudicando o planejamento – sendo o principal prejudicado a Tanzânia, dado que o Quênia, ao menos, contava com os superávits comerciais.

As divergências ideológicas, contudo, parecem ter sido totalmente resolvidas. Paradoxalmente, na Tanzânia, o mesmo partido de Nyerere, o CCM, permanece no poder, mas alterou ao longo do tempo suas políticas econômicas e posições ideológicas; enquanto no

Quênia o KANU saiu do poder, mas o presidente que assumiu no lugar de Daniel arap Moi, Mwai Kibaki, não tem posições radicalmente diferentes. Ambos os governos fizeram grandes privatizações, e permanecem significativamente dependentes de capital financeiro externo. Já Yoweri Museveni tem um posicionamento ambíguo, sendo crítico de intervenções militares ocidentais em Estados em desenvolvimento, mas recebendo soldados estadunidenses em seu próprio território para auxiliar no combate a grupos guerrilheiros. Entretanto, tal posição ambígua não é o suficiente para gerar disputas como as que surgiam pelas distinções ideológicas entre Quênia e Tanzânia na época de Kenyatta e Nyerere.

Deve-se ressaltar que, por mais que os governos que estão, atualmente, dominantes em Tanzânia e Quênia possam ser criticados, por exemplo, por ter como principal objetivo de um processo de integração regional a criação de um ambiente favorável aos negócios, ao invés do desenvolvimento, do combate à miséria e da consolidação da soberania, o fato de haver governos ideologicamente harmônicos neste momento chave do estabelecimento da CAO permite que a integração se aprofunde, sem repetir os eventos que levaram ao colapso de 1977, até se tornar enraizada o suficiente para suportar disputas ideológicas. De modo que é crível que, em algum momento, a CAO auxilie no desenvolvimento social da região.

Um dos motivos identificados por Mugomba (1978), que não é encontrado normalmente na literatura era decorrente questão das assimetrias econômicas, mas enquanto o ponto abordado anteriormente era simplesmente uma questão de ganhos assimétricos, Mugomba sugere que o próprio fato do Quênia ter uma economia muito mais vigorosa prejudicava as relações. Mugomba argumenta que a economia queniana era tão mais desenvolvida, que a Tanzânia e Uganda eram automaticamente relegados a posições inferiores na cooperação regional. A hipótese de Mugomba é que, além dos problemas econômicos gerados pela assimetria, há um problema de orgulho nacional, e ao mesmo tempo de esforço de manter a soberania. Sendo Uganda e Tanzânia automaticamente subordinados ao Quênia, sua integração era equivalente a uma submissão. Nas palavras de Nyerere em 1977, “a Tanzânia ainda é uma nação dependente, e não interdependente”⁵.

Esta causa, contudo, também não está mais presente atualmente. A estagnação econômica queniana na década de 1980, somada ao crescimento tanzaniano da década de 1990 e ao crescimento ugandense nos anos 2000, fez com que as diferenças entre os Estados

⁵ “Tanzania is still a dependent nation, not an interdependent one”, no original.

fossem significativamente reduzidas. Além do que, no século XXI, alguns dos sucessos tanzanianos ganham destaque quando contrastados com o Quênia na mesma área. Particularmente notável foi a violência étnica após as eleições quenianas de 2007. Esse tipo de disputa seria impensável na Tanzânia contemporânea, um dos maiores sucessos de Nyerere, dado que a superação de identidades tribais em favor de uma identidade nacional era um dos pontos fundamentais da Declaração de Arusha. Da mesma forma, os quenianos podem não considerar o governo de Museveni plenamente democrático, mas é um governo que logrou a estabilização de boa parte do território nacional. De modo que, por mais que a economia queniana ainda seja maior que a tanzaniana e a ugandense, estes Estados não tem o mesmo perfil de interação intensamente assimétrica com o Quênia que tiveram outrora.

O outro elemento que contribuiu para o colapso da CAO original, como identificado por Mugomba (1978) e Hazlewood (1979) foram as reorientações de Quênia e Tanzânia, que concentravam suas políticas externas em outras regiões, e não davam muita atenção a seus vizinhos da África Oriental. Mugomba argumenta que por um lado, Kenyatta se via isolado na África Oriental, sendo o único governante de tendência ocidentalista, além de sofrer constantes acusações de exploração dos vizinhos. Desta forma, toma uma postura defensiva, se distancia dos outros membros da CAO e busca conquistar espaço para o Quênia no sistema global, como uma potência média africana. Já Nyerere, pela assimetria de poder supracitada, limita suas interações dentro da própria região, onde seria subordinado, e envolve a Tanzânia no combate ao colonialismo português e aos regimes racistas da África Austral, ganhando proeminência como uma liderança pan-africanista. Por outro lado, no tempo presente, ocorre o inverso de forma bastante dramática. As lideranças regionais focam-se em assuntos internos ou regionais, com grande promoção da CAO. Kikwete, por exemplo, teve importante atuação na formulação dos tratados que levaram à fundação da atual CAO, antes de exercer a presidência. Museveni, também, promove a CAO como um potencial exemplo de superação da balcanização do continente, e como forma de garantir a soberania. Em suma, no momento presente, as principais lideranças da CAO expressam entusiasmo com a integração, e tem focado sua atenção na própria África Oriental.

Quanto a presença de potências externas, o argumento de Mugomba (1978) é que Estados dependentes, que não são realmente soberanos, em sistemas regionais altamente penetrados por potências estrangeiras, tendem a ter seus processos de integração fracassando. Para os Estados do sistema regional, uma aliança com uma potência global pode render diversas formas de incentivos, econômicos, políticos, militares, etc. Contudo, quando

potências disputam por influência num sistema regional, a tendência é que as forças centrífugas resultantes esfaquem as possibilidades de integração. Na primeira CAO pode ser sublinhado que a crescente ligação dos EUA com o Quênia estimulava este a se reorientar para fora da região, corroborando o argumento de Mugomba. Na CAO atual, a questão é mais complexa que foi nos casos anteriores. Por mais que a África Oriental não tenha grande atuação de potências no momento, há sinais de atuação crescente, como investimentos chineses e indianos, as patrulhas da OTAN na região do Chifre da África, em resposta à pirataria, e o envio de tropas estadunidenses para Uganda para apoiar o governo de Museveni na captura de Joseph Kony, líder guerrilheiro. Por outro lado, é útil lembrar o argumento de Nolte (2010), que organizações de cooperação e integração podem, se suficientemente aprofundadas, ser usadas para excluir uma potência externa da região, ou lidar com potências externas de forma menos submissa. Assim, a atuação das potências globais na região e suas interações com os governos locais são um fator que merece atenção, podendo influenciar a futura viabilidade da CAO.

Outro problema da CAO citado por Hazlewood (1979) era sua estrutura institucional, dependente demais da relação minimamente harmoniosa entre os Chefes de Estado. Depois da deposição de Obote por Idi Amin, e do não reconhecimento deste por Nyerere, além da crescente animosidade entre Nyerere e Kenyatta, as reuniões dos Chefes de Estado deixam de ocorrer, levando à estagnação da CAO. Quanto a esta questão na segunda CAO, é difícil avaliar o grau de independência dos órgãos desta instituição, mas constatando-se, por exemplo, que o Conselho de Ministros foi capaz de recusar a entrada do Sudão do Sul, sem a intervenção dos Chefes de Estado, resta a impressão de que os Ministros, ao menos, tem um grau moderado de autonomia, mas é difícil fazer avaliações mais concretas. Contudo, se o problema da dependência das boas relações entre Chefes de Estado persiste, por alguns anos a tendência é que a CAO continue funcionando de forma eficaz.

Finalmente, o último quesito a ser avaliado, a incorporação de novos membros, que também sugere ser uma boa medida da vitalidade de uma instituição – o quão atraente ela é para potenciais membros. E neste quesito também, a CAO atual tem uma vantagem clara sobre a CAO original. A CAO original teve um único pedido de adesão, feito pelo Zâmbia à Tanzânia em 1977, quando a CAO já definhava, de modo que o pedido não foi considerado. Em comparação, a CAO atual agregou dois membros, Ruanda e Burundi, depois de nove anos em existência – em comparação, depois de nove anos a CAO original praticamente não funcionava mais. E a CAO ainda atrai mais candidatos, com a Somália e o Sudão do Sul

tendo manifestado interesse. Contudo, devido à condição precária destas duas economias, suas candidaturas foram temporariamente rejeitadas. Há ainda o interesse manifesto de oficiais diplomáticos tanzanianos de negociar a possibilidade da adesão do Malavi, do Zâmbia e da R.D. Congo. Dados os Estados que tem sido considerados para se unir à CAO, surge a impressão de que a Comunidade considera ser um acesso para o Índico para Estados sem saída para o Oceano. Por outro lado, para a R.D. Congo, cuja região oriental fica isolada demais de Kinshasa para ser facilmente submetida pela autoridade central, a articulação com a CAO poderia, se bem conduzida, fortalecer a autoridade estatal de Kinshasa.

Em suma, a maior parte dos problemas que assolaram a Comunidade da África Oriental original parecem não ser relevantes no momento, exceto, possivelmente, pela presença de potências externas na região, e pelas fragilidades institucionais dependentes da autoridade dos Chefes de Estado. Contudo, mesmo estes possíveis desafios não parecem ser ameaças na conjuntura atual, de modo que é provável que a CAO tenha liberdade para conduzir sua integração no futuro próximo. Deve-se estudar se será dado prosseguimento, ainda que gradual, aos passos já tomados, e se constituirá a Federação da África Oriental, ou se o processo vai desacelerar diante de alguma etapa delicada, como as dificuldades acerca da liberdade de movimento de trabalhadores.

5 CONCLUSÃO

A colonização da África Oriental teve início em decorrência de sua posição estratégica para o controle do Oceano Índico. A início, os britânicos estenderam sua influência sobre Zanzibar, enquanto os franceses atuavam na região a partir de Madagascar, e buscavam inserir Zanzibar em sua área de influência. Na década de 1880, os ingleses dão apoio moderado – ou sinalizam tolerância – à ocupação de alguns territórios leste-africanos pela parte do Império Alemão, como forma de impedir a presença francesa na região. Contudo, quando os alemães buscam cercar os territórios ingleses no continente, restringindo-os ao litoral, os britânicos incorporam o Reino de Buganda como um protetorado, ameaçando cercar a colônia alemã. Ao longo do tempo, reinos vizinhos de Buganda são acrescentados ao protetorado, o Protetorado de Uganda. Ao mesmo tempo, as tribos entre Uganda e o litoral são incorporadas no Protetorado da África Oriental, e a colônia alemã se torna a África Oriental Alemã, que será conquistada pela Inglaterra durante a I Guerra Mundial. Desta forma, a Inglaterra passa a ter três colônias contíguas na África Oriental, além de Zanzibar. As raízes da integração regional são, em verdade, os esforços britânicos para minimizar os custos administrativos na região, e maximizar a lucratividade das colônias como uma união aduaneira criada em 1917. Deve ser notado que Tanganica e Uganda, enquanto colônias, já protestavam sobre a estrutura da união aduaneira, afirmando que esta beneficiava o Quênia excessivamente.

Após a II Guerra Mundial, o governo Trabalhista inglês apoia a descolonização, e cria uma instituição de governo regional, a Alta Comissão da África Oriental. Quanto a descolonização, no caso da África Oriental, a proposta de independência incluiria uma federação entre Tanganica, Quênia e Uganda, imposta pelos britânicos, na qual haveria representação equivalente por raça, supervalorizando o voto de brancos. Tais medidas despertam ultraje na população africana, com tanzanianos e ugandenses se opondo à federação assimétrica com o Quênia, e a população negra do Quênia se opondo à representação por raça, sendo que entre as tensões, há incidentes de grande violência, como a revolta dos Mau-Mau, e a sua brutal repressão. No início da década de 60, as colônias da região tornam-se independentes, com Tanganica se unindo a Zanzibar e constituindo a Tanzânia. Julius Nyerere, presidente da Tanzânia, passa a explorar formas de socialismo com influência tradicional africana, enquanto Jomo Kenyatta, presidente do Quênia, favorecia um modelo de desenvolvimento capitalista, e Milton Obote, de Uganda, adota uma economia similar a de Nyerere, mas mais moderada. Os três Estados buscam manter a integração que já tinha sido obtida, fundando a Comunidade da África Oriental em 1967. Contudo, os jovens

Estados independentes demonstram relutância em abrir mão de sua soberania, as ideologias divergentes prejudicam a cooperação, e as práticas econômicas incompatíveis prejudicam os modelos de desenvolvimento sendo experimentados. Junto às ideologias divergentes, há alinhamentos internacionais com potências de campos diferentes, no contexto da Guerra Fria. Os Estados membros se distanciam crescentemente, e após o golpe militar de Idi Amin em Uganda, Nyerere considera a participação deste governo na CAO ilegal, inviabilizando as reuniões de cúpula, de modo que a instituição fica estagnada. Em 1977, ela é extinta, com as relações entre os Estados membros bastante prejudicadas. Ironicamente, a integração existiu quando imposta, quando os membros não tinham autonomia política. Quando a autonomia política foi conquistada, a integração econômica se tornou inviável.

Nos anos subsequentes, Yoweri Museveni tomaria o poder em Uganda, estabilizando o país, a economia queniana passaria por uma longa estagnação, e a Tanzânia abandonaria seu projeto socialista, realizando reformas liberalizantes e seguindo o Consenso de Washington. Estas transformações causaram a possibilidade de aproximação dos Estados leste africanos novamente, e ao longo da década de 1990, negociações ocorreram para restabelecer a CAO, o que foi realizado em 2000. Em 2005, foi implementada a união aduaneira da CAO, e em 2010, foi iniciado o processo de estabelecimento do mercado comum da CAO, além da adesão de Ruanda e Burundi à organização em 2009.

Este trabalho buscou analisar as raízes do processo de integração na África Oriental, a formação e colapso da primeira CAO, a formação da segunda CAO, e através de sua comparação com a primeira, tentar estimar a viabilidade da CAO atual. De fato, concluiu-se que muitos dos motivos do colapso da CAO original não estão mais presentes, sendo provável que esta instituição continue estável no futuro próximo. É recomendado, contudo, além de manter a observação sobre a CAO atual, avaliando se ocorrem mudanças significativas, prosseguir com uma pesquisa mais detalhada da dinâmica política interna dos Estados membros, a fim de se poder compreender as diferentes atitudes e diferentes visões acerca do processo de integração dentro de cada Estado membro.

Finalmente, alguns elementos que também são merecedores de estudo mais aprofundado podem ser citados. Por exemplo, a atuação de grandes potências e potências emergentes extrarregionais na África Oriental, tais como EUA, Índia e China, além da influência das antigas potências colonizadoras na região (tornada mais elaborada com a inclusão de Ruanda e Burundi na CAO). Além disso, os fatores políticos e econômicos que envolveram a entrada de Ruanda e Burundi na CAO são pouco estudados e relativamente pouco documentados, merecendo maior atenção. Dada a atuação destes Estados nas Guerras

do Congo, além dos casos de cooperação e disputa que estes tiveram com Uganda durante estes conflitos, é interessante investigar que objetivos podem haver na sua participação neste processo de integração: se Quênia e Tanzânia buscam limitar a atuação destes Estados na RDC, ou se Ruanda e Burundi buscam maior respaldo para suas intervenções no Estado vizinho. Tal dinâmica fica mais complexa, e mais digna de atenção, dada a manifestação de oficiais diplomáticos tanzanianos favorável à entrada da RDC na CAO, ou pelo menos à cooperação entre ambos. Ou seja, um estudo mais atento dos motivos da entrada de Ruanda e Burundi na CAO poderia inclusive aumentar a compreensão existente acerca dos objetivos dos diferentes grupos políticos envolvidos na integração na região. Similarmente, outro aspecto merecedor de estudo envolve a interação dos Estados membros da CAO com os outros Estados da região, identificando seus alinhamentos políticos no contexto global e como estes afetam suas interações no nível local. A intervenção queniana na Somália; o apoio de alguns dos Estados membros ao Sudão do Sul; a entrada de Ruanda e Burundi, dadas suas interações e intervenções na RDC; a proposta de cooperação com a RDC, Zâmbia e Malavi – todos estes são fatores que apontam para um plano de atuação regional, visando o incremento da influência regional dos Estados da CAO. Os objetivos da constituição deste bloco regional e da sua atuação, e a importância desta atuação regional no âmbito global, dadas as relações destes Estados com as potências extrarregionais, é um tópico que merece maior estudo, tendo o potencial de ser revelador de aspectos centrais da existência da CAO contemporânea que não são imediatamente aparentes.

REFERÊNCIAS

- AFRICAN UNION. **Structure of the EAC**. Disponível em: <http://www.african-union.org/root/AU/recs/eac.htm>. Acesso em 10 dez. 2012.
- BOOTH, David *et al.* **East African integration**: How can it contribute to East African development? Briefing. Overseas Development Institute: London, 2007. Disponível em: <http://www.odi.org.uk/publications/100-east-african-integration-can-contribute-east-african-development>. Acesso em 12 dez. 2012.
- BUSSE, Matthias. SHAMS, Rasul; Trade Effects of the East African Community. **The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy**. Saskatoon, v.6, n.1, p.62-83, 2005.
- CHABAL, Patrick; DALOZ, Jean-Pascal. **Africa Works**: Disorder as a political instrument. Suffolk: James Currey, 1999.
- CHAZAN, N. *et al.* **Politics and Society in Contemporary Africa**. 2nd ed. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1992.
- EAC locks out South Sudan and Somalia. **Business Daily**. November 26, 2012.
- EAST AFRICAN COMMUNITY (EAC); **Treaty for the Establishment of the East African Community**. Arusha, 2008.. Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.eac.int%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D158%26Itemid%3D163&ei=XePuUIzDCJTo8gTc4IHIAQ&usg=AFQjCNHdGmOAapAdaCydKuJDW4GDu2loOg&bm=bv.1357700187,d.eWU. Acesso em: 20 nov. 2012
- FRANCIS, David J. **Uniting Africa: Building Regional Peace and Security Systems**. London: Ashgate Publishing Limited, 2006.

FREUND, Bill. **The Making of Contemporary Africa: The Development of African Society since 1800.** Bloomington: Indiana University Press, 1984.

GOLDSTEIN, Andrea; NDUNG’U, Njuguna S. Regional Integration Experience in the Eastern African Region. Paris: OECD Development Centre, 2001, 38p. Disponível em: http://www.oecd-ilibrary.org/development/regional-integration-experience-in-the-eastern-african-region_148254462148. Acesso em: 20 nov. 2012.

GRANT, J. Andrew; SÖDERBAUM, Fredrik (Org.) **The New Regionalism in Africa.** London: Ashgate Publishing Limited, 2003.

HAZLEWOOD, Arthur. The End of the East African Community: What are the Lessons for Regional Integration Schemes? **Journal of Common Market Studies**, Oxford, v. 18, n. 1, p. 40-58, 1979.

HYDEN, Goran. **African Politics in Comparative Perspective.** New York: Cambridge University Press, 2009.

INGHAM, Kenneth. **A History of East Africa.** 3rd ed. London: Longmans, 1965.

KAMANGA, Khoti. **Some Constitutional Dimensions of East African Cooperation.** [S.l.] Eastern Africa Centre for Constitutional Development (KCK), [2001?], 28p. Disponível em: http://www.kituoachakatiba.org/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=11.. Acesso em: 20 nov. 2012.

KAMANYI, Judy. **The East African Political Federation: Progress, Challenges and Prospects for Constitutional Development.** Kampala: 10th Annual Sir Udo Udoma Symposium, 2006.

KASAIJA, Phillip Apuuli. **Regional Integration: A Political Federation of the East African Countries?** African Journal of International Affairs. Dakar, v. 7, n. 1 & 2, p. 21-34, 2004.

- KI-ZERBO, Joseph. **Histoire de l'Afrique noire: D'Hier à Demain**. Paris: Librairie Hatier, 1972.
- KOUASSI, Rene N'Guettia. The Itinerary of the African Integration Process: An Overview of the Historical Landmarks. **African Integration Review**. Adis Abeba. v.1, n.1, p.1-23, 2007. Disponível em: <http://www.africa-union.org/root/ua/Newsletter/EA/Vol.%201,%20No.%202/Kouassi.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2012.
- KYEMBALESA, Henry; HOUNGNIKPO, Mathurin C. **Economic Integration and Development in Africa**. London: Ashgate Publishing Limited, 2006.
- MAZRUI, Ali A. The Bondage of Boundaries. **IBRU Boundary and Security Bulletin**. Durham, p. 60-63, 1994. Disponível em: http://www.dur.ac.uk/resources/ibru/publications/full/bsb2-1_mazrui.pdf. Acesso em: 20 nov. 2012.
- MICHEL, Marc. **Décolonisations et émergence du tiers monde**. 2^e éd. Paris : Hachette Livre, 2005.
- MINISTRY OF LANDS AND HUMAN SETTLEMENTS. **National Land Policy**. Dar es Salaam: Government Printer, 1997.
- MKENDA, Beatrice K. **Is East Africa an Optimum Currency Area?** Department of Economics, Göteborg University Working Papers in Economics no 41, 2001, 52p. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fciteseerx.ist.psu.edu%2Fviewdoc%2Fdownload%3Fdoi%3D10.1.1.199.966%26rep%3Drep1%26type%3Dpdf&ei=3SzvUMq-E4Ow8AThoIGAaw&usg=AFQjCNE1yJDZyBO5ujMkMoiLSa9ngJezFQ&bvm=bv.1357700187,d.eWU>. Acesso em: 12 dez. 2012.
- MOKHTAR, Gamal el Din. **General History of Africa II: Ancient Civilizations of Africa**, Abridged Edition. Oxford: James Currey, 1990.

MUGOMBA, Agrippah. Regional Organisations and African Underdevelopment: the Collapse of the East African Community. **The Journal of Modern African Studies**, Cambridge, v. 16, n. 2, p. 261-272, 1978.

MWAKIKAGILE, Godfrey. **Tanzania under Mwalimu Nyerere**: Reflections on an African statesman. Dar es Salaam: New African Press, 2006.

NABUDERE, Dani. The Fast Tracking of Federation and Constitutionalism in East Africa. [2006]. Disponível em: http://www.eac.int/federation/index.php?option=com_content&view=article&id=52:askhere&catid=34:highlights Acessado em 18/4/2012.

NATIONAL COUNCIL FOR LAW REPORTING; **East African Community Mediation Agreement Act**. Chapter 4. Nairobi: National Council for Law Reporting, 2012, 26p. Disponível em: http://www.kenyalaw.org/klr/fileadmin/pdfdownloads/Acts/EastAfricanCommunityMediationAgreementAct_Cap4_.pdf. Acesso em 20 nov. 2012.

NOLTE, Detlef. How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics. *Review of International Studies*, v.36, p.881–901, 2010.

NUGENT, Paul. **Africa since Independence**. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

NYERERE, Julius. **The Arusha Declaration Ten Years After**. Dar es Salaam: Government Printer, 1977.

RAVENHILL, John. Regional integration and development in Africa: Lessons from the east African community. **The Journal of Commonwealth & Comparative Politics**, London, v. 17, n. 3, p. 227-246, 1979.

RENO, William. **Warfare in Independent Africa**: New Approaches to African History. New York: Cambridge University Press, 2011.

RIBEIRO, Luiz Dario T. **Descolonização Africana**. Revista da Faculdade Porto-Alegrense de Educação, Ciências e Letras, Porto Alegre, Edição Especial, n. 21/22, nov. 1998.

SIDAWAY, James. **Imagined Regional Communities: Integration and sovereignty in the Global South**. London: Routledge, 2002.

THOMSON, Alex. **An Introduction to African Politics**. 3rd ed. New York: Routledge, 2010.

VISENTINI, Paulo G. F.; RIBEIRO, Luiz Dario T.; PEREIRA, Analúcia. **Breve História da África**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2007.

VISENTINI, Paulo G. F. **A África moderna: um continente em mudança (1960-2010)**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2010.

VISENTINI, Paulo G. F. *et al.* **Os Países Africanos: Diversidades de um Continente**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2012.

ANEXOS

ANEXO I:

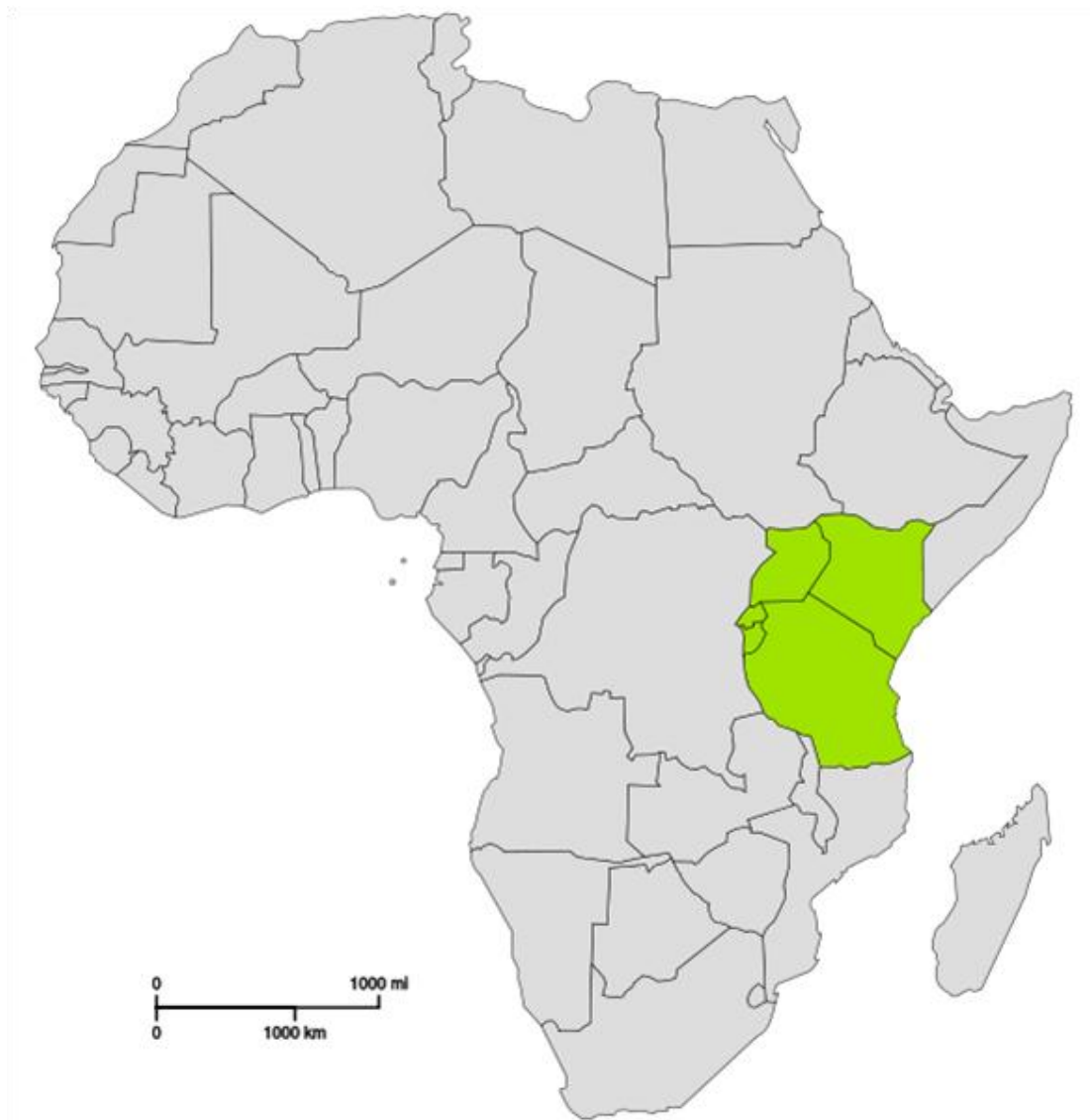
Os membros fundadores da Comunidade da África Oriental na África.



Fonte: Wikipedia

ANEXO II:

A Comunidade da África Oriental na África, com a inclusão dos novos membros:



Fonte: Wikipedia

ANEXO III:

A Comunidade da África Oriental pós-2009: Cidades, Geografia



Fonte: NYSTROM Herff Jones Education Division