



Instituto de
África Ocidental



Center for European
Integration Studies

**Ablam Benjamin Akoutou,
Rike Sohn, Matthias Vogl,
Daniel Yeboah (eds.)**

**Comprender a
integração regional na
África Ocidental – Uma
análise multitemática e
comparativa**

ESTUDO IAO-ZEI

SPONSORED BY THE



Federal Ministry
of Education
and Research

**No.17
2014**

Ablam Benjamin Akoutou é Coordenador de Projecto de cooperação IAO-ZEI no IAO, na Praia, Cabo Verde.

Tony Chafer é Professor de Contemporary French Area Studies e Diretor do Centre for European and International Studies Research na Universidade de Portsmouth, Reino Unido.

Essien Abel Essien é Diretor de l'Unité de Planification Stratégique de la Commission de la CEDEAO na Abuja, Nigéria.

Mahama Kappiah é Diretor do ECOWAS Centre for Renewable Energy & Energy Efficiency (ECREEE) na Praia, Cabo Verde.

Ludger Kühnhardt é Diretor do Centro de Estudos de Integração Europeia (ZEI) e Professor de Ciência Política na Universidade de Bonn, Alemanha.

Kenneth Omeje é Investigador Sénior Convidado do Centro de Estudos Africanos John e Elnora Ferguson (JEFICAS) do Departamento de Estudos para a Paz na Universidade de Bradford, Reino Unido.

Samuel Priso-Essawe é Professor de Direito na Universidade de Avignon, na França.

Gervasio Semedo é Professor de Economia na Universidade de Oréans, na França.

Rike Sohn é Assistente Científico na ZEI e Coordenadora do Projecto de cooperação IAO-ZEI.

Edward Stoddard é Docente na Universidade de Portsmouth, Reino Unido.

Djeneba Traoré é Diretora Geral do Instituto de Africa Ocidental (IAO), na Praia, Cabo Verde.

Matthias Vogl é Assistente Científico na ZEI e Coordenador do Projecto de cooperação IAO-ZEI.

Daniel Yeboah é Coordenador de Projecto de cooperação IAO-ZEI no IAO, na Praia, Cabo Verde.

Índice

| | |
|---|-----|
| <i>Ludger Kühnhardt/Djénéba Traoré</i> | 3 |
| Prefácio | |
| <i>Ablam Benjamin Akoutou, Rike Sohn, Matthias Vogl, Daniel Yeboah</i> | 5 |
| Introdução | |
| <i>Essien Abel Essien</i> | 11 |
| 20 anos de Tratado Revisto e 40 anos de CEDEAO – Uma análise da integração regional na África Ocidental na perspectiva da prática | |
| <i>Tony Chafer/Edward Stoddard</i> | 43 |
| A UE, a CEDEAO e as múltiplas dimensões das relações entre a União Europeia e a África Ocidental | |
| <i>Samuel Priso-Essawe</i> | 77 |
| O desenvolvimento e a relevância do direito regional na África Ocidental | |
| <i>Gervasio Semedo</i> | 113 |
| Descrição da liberalização do comércio no quadro dos processos de integração regional da África Ocidental | |
| <i>Kenneth Omeje</i> | 169 |
| A CEDEAO e o regionalismo securitário na África Ocidental | |
| <i>Mahama Kappiah</i> | 195 |
| Desenvolvimento da energia sustentável na África Ocidental: potencialidades e desafios | |

Nota: Todos os artigos foram escritos, na versão original, em inglês e traduzidos para o português.

Ludger Kühnhardt/Djénéba Traoré

Prefácio

A proliferação a nível mundial da integração regional é um dos aspetos mais fascinantes da era da globalização. Nas últimas décadas, o fenómeno alastrou-se por todo o mundo. Neste contexto, a União Europeia (UE) e a África Ocidental desempenham um papel especial. As duas regiões deparam-se cada vez mais com o desafio de promover a integração regional sustentável. Apesar dos seus próprios problemas, a UE continua a ser um parceiro fiável e uma fonte de inspiração. Isto assume ainda maior importância porque o processo de integração da África Ocidental continua a caracterizar-se por graves dificuldades na promoção de políticas regionais mais eficazes e cognitivas.

O Centro de Estudos de Integração Europeia (ZEI) na Universidade de Bona e o Instituto da África Ocidental (IAO) na Praia são parceiros desde 2008. A dinâmica subjacente a esta cooperação é promover um intercâmbio birregional de pontos de vista académicos, para ajudar a colmatar o fosso entre a ciência e a prática na África Ocidental a partir de uma perspetiva comparativa e para apoiar o desenvolvimento futuro do IAO. O nosso projeto é patrocinado pelo Ministério Federal da Educação e Investigação (BMBF) da Alemanha. Na sua Conferência a Meio Percurso, foi examinada a bem sucedida primeira fase do projeto de cooperação em investigação IAO-ZEI. Durante dois workshops intensivos, um na Praia, outro em Bona, em 2013, investigadores africanos e europeus analisaram os obstáculos à integração regional sustentável na esfera política e económica. Estas reuniões proporcionaram um espaço de intercâmbio de pontos de vista entre diferentes culturas de investigação com o mesmo tipo de problemas. Fruto desta reflexão, foram publicados como Estudos IAO-ZEI sete artigos de investigação e uma antologia. Além disso, com a chegada da primeira coleção de livros foi estabelecida a biblioteca do IAO nas instalações da Biblioteca Nacional de Cabo Verde (BNCV) na Praia e, por fim, foi realizada uma sondagem entre os decisores políticos em matéria de integração regional na África Ocidental.

Prefácio

A nossa Conferência a Meio Percurso teve lugar no momento oportuno. Os aniversários do Tratado Revisto da CEDEAO em 2013, da UEMOA em 2014 e da fundação da CEDEAO em 2015 permitiram refletir sobre os progressos realizados, sobre os atores e fatores da integração regional na África Ocidental e sobre os desafios do futuro. Para o efeito, reunimos académicos e altos cargos dirigentes das instituições regionais para debater questões pertinentes e elaborar conjuntamente recomendações de ordem prática. Ao agir deste modo, o IAO cumpre a sua missão enquanto parceiro académico da CEDEAO. Os resultados deste louvável esforço são sumariados nesta segunda antologia abrangente que temos em mãos. Na qualidade de parceiros, o IAO e o ZEI creem que temos muito a aprender um com o outro. Agradecemos, por isso, aos autores deste volume, que integram a crescente rede de investigadores do IAO, o seu interesse e empenho na adesão a este esforço através da participação na Conferência a Meio Percurso realizada na Praia e da contribuição para os resultados da investigação. Estamos convictos de que esta publicação vem não só traçar uma panorâmica geral da situação da integração regional na África Ocidental em diferentes áreas políticas mas também fornecer resultados úteis aos profissionais da integração e incentivar a prossecução da investigação de molde a contribuir para tornar o processo de integração mais sustentável a meio e a longo prazo.

Prof. Dr. Ludger Kühnhardt
Diretor do ZEI

Prof. Dr. Djénéba Traoré
Diretora do IAO

Bonn/Praia, julho 2014

Ablam Benjamin Akoutou, Rike Sohn, Matthias Vogl, Daniel Yeboah

Introdução

Os anos de 2013, 2014 e 2015 representam datas de extrema relevância histórica para o processo de integração regional em África, em geral, e na África Ocidental, em particular. Há 50 anos, em maio de 1963, a Organização da Unidade Africana (OUA) foi fundada em Adis Abeba por todos os países africanos para promover o pan-africanismo e institucionalizar a solidariedade defensiva entre os Estados africanos, com vista a proteger a liberdade e a soberania recentemente conquistadas de potenciais tentações neocoloniais dos europeus. Cerca de 10 anos depois, em maio de 1975, a integração sub-regional arrancou na África Ocidental com a criação da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). A CEDEAO foi fundada para estimular o desenvolvimento económico dos países da África Ocidental e reforçar a sua posição negocial face a atores externos como a Comunidade Europeia (CE). Todavia, a CEDEAO também era importante por outro motivo. Os seus fundadores conseguiram pela primeira vez superar a divisão artificial entre países anglófonos, francófonos e lusófonos. No entanto, tal não significa que as lutas entre estes países de cunho diferente tenham desaparecido de uma vez por todas. Muito pelo contrário, prevaleceram fortes laços pós-coloniais que exerceram influência significativa no processo de decisão política a nível nacional e regional. Além disso, ocorreram disputas internas quanto a saber se a abordagem de integração correta seria continental ou sub-regional e o desenvolvimento das duas organizações também foi condicionado pela atmosfera da Guerra Fria.

Perante este cenário, só no final da Guerra Fria é que a integração regional na África Ocidental foi relançada. A CEDEAO interveio militarmente nas devastadoras guerras civis na Libéria e Serra Leoa e reformou há 20 anos a sua base jurídica com o Tratado Revisto da CEDEAO, assinado em Cotonu. Um ano depois, em janeiro de 1994, os países francófonos da África Ocidental formaram

Introdução

a União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA). À semelhança da CEDEAO, a UEMOA pretende criar um mercado comum e uma união aduaneira. Os países membros da UEMOA estão unidos por uma moeda comum, o franco CFA.

Desde essa data, o processo de integração regional na África Ocidental tem sido marcado por alguns percalços. Na sub-região da África Ocidental permanecem os níveis elevados de pobreza, os conflitos armados, um contexto de soberania frágil e uma perigosa vulnerabilidade face a riscos naturais ou a pandemias, para referir apenas alguns. Ao mesmo tempo, revelam-se potencialidades de crescimento particularmente promissoras, representadas por uma base de recursos naturais extremamente rica e por países que estabeleceram democracias resilientes com populações jovens que têm um bom nível de literacia digital. No contexto de um ambiente intrincado de interdependências assimétricas na própria África Ocidental e entre a África Ocidental e o resto do mundo, o escalão regional desempenha um papel cada vez mais importante para as duas dimensões e ao mesmo tempo une-as. Apesar disso, o percurso da CEDEAO rumo ao aprofundamento do processo de integração tem sido longo e acidentado. Por um lado, a implementação dos projetos regionais enfrenta grandes dificuldades. A introdução da muito sonhada moeda comum, o ECO, sofreu vários adiamentos. Só no final de 2013, os líderes da África Ocidental conseguiram chegar a acordo sobre a implementação de uma união aduaneira, o que ainda não foi posto em prática. Por outro lado, os objetivos estratégicos definidos pelos líderes afiguram-se por demais ambiciosos. Por conseguinte, permanece em aberto saber se será possível realizar até 2020 uma "CEDEAO dos Povos" como foi anunciado em 2007. De igual modo, não é claro o que resultará da expansão da Comissão da CEDEAO em 2014 para 15 comissários (um por Estado-membro). Será que virá colmatar o hiato de capacidade e reforçar as forças regionais vencendo as reservas nacionais ou traduzir-se-á por mais complexidade e menos proficuidade? Será que o processo de integração regional ganhará mais legitimidade reforçando os poderes do Parlamento da CEDEAO como se prevê?

A responsabilidade e pressão de vencer fazem-se sentir também no contexto mais vasto das relações externas da África. A CEDEAO é um dos alicerces da integração continental africana, no âmbito da União Africana (UA), que nasceu da OUA em 2000. Também faz parte da Parceria UE-África. Ambas requerem empenho e dedicação.

Todos estes desafios, questões e inseguranças justificam que se discutam as realizações e os obstáculos encontrados até à data pelo processo de integração regional na África Ocidental e se examinem as tarefas futuras. Para o efeito, o IAO e o ZEI reuniram investigadores e especialistas da Europa e da África Ocidental na sua Conferência a Meio Percurso realizada, a 21 e 22 de outubro de 2013, na Praia, Cabo Verde. O evento teve lugar no Ministério das Relações Externas (MIREX). A Conferência a Meio Percurso encerrou igualmente a primeira fase do projeto de cooperação IAO-ZEI “Integração regional sustentável na África Ocidental e na Europa”, que é patrocinado pelo Ministério Federal da Educação e Investigação (BMBF) da Alemanha no período de 2012-2016. Na sua aposta na formulação de políticas cognitivas e numa ligação direta entre as comunidades de investigadores anteriormente apartadas e suas ligações com a prática, a Conferência a Meio Percurso IAO-ZEI assinalou uma nova e importante etapa no desenvolvimento institucional do Instituto da África Ocidental, que iniciou os seus trabalhos em 2011. Por fim, delineou conclusões dos resultados das reuniões dos grupos de estudo em outubro de 2012, na Praia, e em março de 2013, em Bona. As discussões na Praia vieram ressaltar uma vez mais a urgência da questão e o potencial inexplorado da futura investigação conjunta entre a África Ocidental e a Europa na área da integração regional.

Este volume reflete o esquema do programa da Conferência e é publicado nas três línguas oficiais da CEDEAO, nomeadamente inglês, francês e português. Abrange deliberadamente uma vasta gama de categorias e domínios políticos desde questões tradicionais, como a economia, o desenvolvimento do direito regional, o desenvolvimento institucional ou a política de segurança, até tópicos mais recentes, como a política em matéria de energias renováveis. Estes são os principais pilares temáticos do projeto de integração regional na África Ocidental. Para levar em conta a dimensão externa, foi incluída uma análise das relações Europa-África Ocidental. O presente estudo IAO-ZEI tem por objetivo proporcionar uma panorâmica geral e incentivar o debate sobre o papel da integração regional na África Ocidental analisando mais criticamente os factos.

Neste contexto, os vários artigos, que foram redigidos por autores europeus e africanos de reconhecida experiência, procuram dar resposta às questões seguintes correspondentes aos domínios temáticos envolvidos:

Introdução

1. Que papel tem desempenhado o domínio temático no processo de integração regional na África Ocidental até à data? Como evoluiu a dimensão regional ao longo do tempo?
2. Quais foram os principais êxitos alcançados e os principais problemas e obstáculos que o processo de integração teve de enfrentar especialmente no que se refere à relação entre atores, estruturas e políticas?
3. Que instrumentos contribuem para maximizar as oportunidades de aprofundamento da integração regional?

A ideia subjacente a este volume não é celebrar os aniversários da integração regional na África Ocidental mas analisá-los com um olhar crítico e extrair ensinamentos. Articular o passado, o presente e o futuro é a principal missão da cooperação IAO-ZEI e tal reflete-se nos artigos que formalizam os argumentos seguintes:

Essien Abel Essien, Diretor da Unidade de Planificação Estratégica da Comissão da CEDEAO em Abuja, proporciona um conhecimento abrangente do desenvolvimento do processo de integração regional na África Ocidental em todos os domínios temáticos relevantes ao longo das últimas décadas. No seu artigo, explica como o processo de integração se intensificou e como a CEDEAO aprendeu a adaptar-se a um ambiente em constante mudança. O autor apresenta a Visão 2020, o plano que tem como principal objetivo converter a CEDEAO numa “CEDEAO dos Povos”. Constata não só vários avanços mas também desafios mais persistentes, especialmente nas contínuas reservas dos Estados-Membros quanto a renunciar a uma parte da soberania a favor do escalão regional.

Tony Chafer, Professor de Estudos sobre o Espaço Francês Contemporâneo e Diretor do Centro de Investigação sobre Estudos Europeus e Internacionais da Universidade de Portsmouth, e Edward Stoddard, Professor Convidado de Relações Internacionais na mesma universidade, refletem sobre as múltiplas dimensões das relações entre a União Europeia e a África Ocidental. Frisam que, dada a natureza multifacetada das relações bilaterais com um elevado número de atores e fatores a exercerem influência, as questões de legitimidade tornam-se cada vez mais importantes, especialmente na Europa. Além disso, os autores não negam a existência de interesses divergentes no lado da Europa e no da África Ocidental que podem dificultar uma formulação política coerente. Ao mesmo tempo que indicam as oportunidades de aumento das

taxas de crescimento na África Ocidental no último ano, explicam que este crescimento é débil, devido à dependência da África Ocidental das suas matérias-primas, ao fenómeno conhecido por “maldição dos recursos naturais” e à frágil situação securitária que se vive atualmente no Sael e Nigéria.

Gervásio Semedo, Professor de Economia na Universidade de Tours e Investigador na Universidade de Orleães, em França, analisa os esforços de liberalização comercial e de integração económica nos países da CEDEAO entre regimes preferenciais e uma união aduaneira. Argumenta que, para criar vantagens comparativas nas exportações mundiais, os países membros necessitam de um espaço de cooperação ativa que promova a autossuficiência alimentar, medidas de proteção temporária a favor das indústrias emergentes e economias de escala, ao mesmo tempo que estabelecem regras de concorrência claras e se abrem ao comércio internacional.

Samuel Priso-Essawe, Professor e antigo Vice-Presidente da Universidade de Avinhão, em França, apresenta o desenvolvimento e a relevância do direito regional primário e derivado na África Ocidental no contexto da CEDEAO e da UEMOA. Comparando a sua interdependência com experiências de outras organizações de integração, incluindo a União Europeia, traça uma panorâmica dos instrumentos jurídicos utilizados pelas instituições regionais para implementar o direito da integração. Analisa os métodos que permitem que o direito regional atinja os objetivos almejados e os pré-requisitos impostos aos atores privados e às instituições públicas nacionais e regionais.

Kenneth Omeje, Investigador Sénior Convidado do Centro de Estudos Africanos John e Elnora Ferguson (JEFCAS) do Departamento de Estudos para a Paz na Universidade de Bradford, no Reino Unido, analisa a evolução da arquitetura de paz e segurança da CEDEAO. Afirma que as profundas crises económicas que precederam o fim da Guerra Fria, ligadas à má governação e agravadas pela implementação das inadequadas políticas económicas adotadas pelo Banco Mundial/FMI, levaram à proliferação, por um lado, de estruturas e, por outro, de incidentes violentos na África Ocidental. Para resolver estes conflitos armados, a política regional de manutenção da paz e o regionalismo securitário evoluíram. Depois de analisar os fatores causais dos conflitos armados na África Ocidental, o autor fornece uma visão geral destes conflitos, narra a história do Mecanismo da CEDEAO, as suas realizações e limitações, e conclui examinando os desafios que ainda persistem.

Introdução

Traçando uma panorâmica dos esforços de integração da energia na sub-região, Mahama Kappiah, Diretor Executivo do Centro para as Energias Renováveis e Eficiência Energética (ECREEE) da CEDEAO, analisa as potencialidades e os desafios do desenvolvimento da energia sustentável na África Ocidental. Face a mercados nacionais demasiadamente modestos com níveis reduzidos de acesso à eletricidade e tarifas que não refletem amiúde os custos económicos, o autor considera os esforços desenvolvidos para integrar o setor da energia e o estabelecimento de um mercado regional cruciais para explorar as potencialidades e os vastos recursos energéticos existentes na região. Frisa, porém, os enormes investimentos necessários para diversificar as fontes de energia e, dessa sorte, promover a segurança energética na África Ocidental. No entender do autor, embora o gás natural possa desempenhar um papel fundamental num regime eficaz de integração regional de energia, tendo em conta a sua competitividade relativa e disponibilidade na região, as energias renováveis representam uma via mais sustentável de desenvolvimento de energia.

Globalmente, as contribuições revelam a intensificação e o aprofundamento da integração regional na África Ocidental em termos de atores, instituições e políticas ao longo dos últimos 20 anos. No entanto, também assinalam que os objetivos são quase inconcretizáveis a curto e, inclusive, a médio prazo, à luz dos problemas de instabilidade política e desenvolvimento que a sub-região da África Ocidental tem pela frente. Por conseguinte, o que é necessário para tornar o processo de integração regional mais sustentável é não só paciência, mas também empenhamento e esforço contínuos, especialmente por parte dos atores regionais que não se regendo por interesses nacionais diretos podem realçar a mais-valia da integração regional junto dos potenciais agentes da mudança. A segunda fase do projeto de cooperação IAO-ZEI a partir de 2014-16 procurará contribuir para este esforço de forma crítica e construtiva, fazendo uso da investigação.

Essien Abel Essien

20 anos de Tratado Revisto e 40 anos de CEDEAO – Uma análise da integração regional na África Ocidental na perspetiva da prática

A integração económica e monetária representa a via menos onerosa para os países alcançarem um rápido desenvolvimento económico. A experiência da África Ocidental tem sido um percurso repleto de problemas. A consecução do objetivo final tem sido perturbada por incessantes crises políticas e civis, ditando frequentemente o incumprimento do desígnio. O presente documento oferece uma visão panorâmica da história da CEDEAO ao longo de 20 anos de Tratado Revisto e de 40 anos de vida, descrevendo o caminho percorrido e catalogando as experiências. O documento destaca não só o que foi realizado, mas também os importantes desafios que a integração económica da África Ocidental ainda enfrenta. O processo é, porém, irreversível.

Introdução

Antecedentes

O estabelecimento de uma rede de cidades portuárias pelas potências ocidentais durante o século XIX lançou os alicerces da aliança regional. A instituição da Comunidade Económica Europeia (CEE) pelo Tratado de Roma em 1957 foi, no entanto, o fenómeno mais proeminente na nova ordem económica internacional. A integração e a cooperação económica são parte integrante da ordem económica mundial. O fenómeno ganhou dinamismo na medida em que se regista uma proliferação de acordos de integração e cooperação económica em todo o mundo. Nenhum continente é poupado e todos eles trabalham

Uma análise da integração regional na África Ocidental

afincadamente para fortalecer o mecanismo e a arquitetura da integração e da cooperação económica de modo a tornarem-se mais eficazes na concretização dos objetivos almejados.

Os motivos para esta evolução são evidentes. Em primeiro lugar, a integração económica é considerada como um instrumento privilegiado para alcançar um rápido desenvolvimento económico de modo mais célere, abrangente e menos oneroso. Assim é, essencialmente, porque as economias regionais mais sólidas facilitam a repartição de riscos entre economias que são vulneráveis em tudo o resto, reduzem as guerras, promovem o comércio intrarregional e permitem que os países na região explorem complementaridades e reforcem a competitividade, não só atraindo os investimentos necessários ao desenvolvimento de indústrias modernas, mas também assegurando melhor acesso aos mercados e às tecnologias. A vaga da globalização económica e os seus involuntários efeitos externos vieram demonstrar que nenhum país pode sobreviver como navegador solitário.

Criação da CEDEAO e Tratado Revisto

A cooperação e a integração regional têm sido muito relevantes para a África Ocidental e deverão continuar a sê-lo no futuro. A forte procura doméstica e regional em matéria de comércio e financiamento, o desenvolvimento da infraestrutura transfronteiriça e o aumento da mobilidade dos fatores fixam um critério objetivo e imperativo. Na África Ocidental, este fenómeno ocorre antes da época da independência. A evolução da cooperação regional foi motivada pela necessidade sentida pelas potências coloniais de facilitar as trocas comerciais entre si (Grã-Bretanha e França) e com as suas colónias e de explorar os recursos dessas dependências. Foram estabelecidas várias instituições na forma de acordos monetários, desde o Banque du Sénégal (1855-1901) ao Banque de l'Ouest ou Bank of West Africa (1901-1955) até ao West African Currency Board (WACB) a 6 de dezembro de 1912, responsável por emitir a libra da África Ocidental para a Gâmbia, Gana, Nigéria, Serra Leoa sob o domínio colonial britânico e, por fim, ao Institut de l'Afrique Occidentale Française et du Togo ou Institute of French West Africa and Togo (1955-1959).

Estes mecanismos destinavam-se a contribuir para a integração monetária e a criar mercados interdependentes.

Cientes de que a vaga de cooperação económica em todo o mundo, a necessidade premente de fomentar e acelerar o desenvolvimento socioeconómico e a promoção do crescimento harmonioso dos Estados contíguos na África Ocidental exigiam uma eficaz integração e cooperação económica, e convencidos de que a integração dos Estados-Membros representa uma opção viável para a autossuficiência, os chefes de Estado e Governo dos 16 países da África Ocidental assinaram, a 28 de maio de 1975, um tratado para a criação da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO).

Este tratado ficou conhecido como Tratado de Lagos, porque a cimeira para a sua assinatura teve lugar naquela cidade. Considerado um dos pilares da Comunidade Económica Africana, o seu principal objetivo era promover a cooperação e o desenvolvimento em todas as esferas da atividade económica nos Estados-Membros. Por outras palavras, foi fundado para alcançar a “autossuficiência coletiva” dos Estados-Membros mediante a criação de um grande bloco comercial único através de uma união económica e comercial. O tratado foi formulado no contexto de uma progressão gradual de uma área comercial livre por meio de uma união aduaneira para um mercado comum.

Ao longo dos anos, alguns membros ingressaram na organização e outros saíram. Cabo Verde aderiu, em 1976, à CEDEAO e, em dezembro de 2000, a Mauritânia renunciou, depois de ter anunciado a intenção de o fazer em dezembro de 1999. Atualmente, a CEDEAO compreende os seguintes 15 Estados-Membros: Benim, Burquina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo.

Foi criado um Painel de Personalidades Eminentíssimas, incumbido de apresentar uma proposta de revisão do Tratado de 1975. O resultado foi a adoção de um Tratado Revisto em Cotonu, no Benim, a 24 de julho de 1993, conhecido como o Tratado Revisto de 1993. O Tratado Revisto reafirmou o Tratado de 1975, reconhecendo os desafios com que teriam de se confrontar. O novo tratado alargava a cooperação económica e política entre os Estados-Membros, designando a criação de um mercado comum e de uma moeda única como objetivos económicos e, na esfera política, o estabelecimento

Uma análise da integração regional na África Ocidental

de um parlamento da África Ocidental, de um conselho económico e social e de um tribunal de justiça da CEDEAO para substituir o presente Tribunal e executar as decisões da Comunidade. O tratado também atribuía formalmente à Comunidade a responsabilidade de prevenir e resolver os conflitos regionais. Alargou igualmente o programa do mercado comum para incorporar a adoção de políticas comuns económicas, sociopolíticas e culturais.

A revisão do tratado foi determinada por vários fatores, nomeadamente a necessidade de:

- Adaptar-se às mudanças ocorridas no ambiente económico internacional,
- Modificar as suas estratégias de modo a mitigar os efeitos externos da globalização,
- Alargar o programa do mercado comum para incorporar a adoção de políticas comuns económicas, sociopolíticas e culturais,
- Incluir as principais disposições do Tratado da CEA,
- Reconhecer que as suas políticas e programas de integração foram influenciados pelas condições económicas prevalentes nos países membros.

Este novo tratado incluía uma declaração definitiva sobre a criação de uma união monetária. Foi adotado, em junho de 1987, um programa de cooperação monetária, conhecido como Programa de Cooperação Monetária da CEDEAO (PCMC). O PCMC era o elemento lógico do regime de integração económica que criaria um sistema monetário harmonizado através da observância de uma série de critérios de convergência.

Para aplicar os princípios do novo tratado, a CEDEAO lançou vários programas. Estes incluem a harmonização das políticas regionais e setoriais, o desenvolvimento da infraestrutura regional, a eliminação das restrições ao comércio na forma de barreiras pautais e não pautais, a remoção dos entraves à livre circulação de pessoas, bens e serviços, etc. No entanto, o objetivo primordial permaneceu o estabelecimento de um mercado comum e a criação

de uma união monetária que se caracterizaria por uma moeda única e um banco central comum.

Principais programas da CEDEAO

Os princípios subjacentes aos programas primaciais da CEDEAO fundavam-se na realização da convergência política e estrutural.

Destes os principais eram:

- Liberdade de circulação de bens e pessoas,
- Liberalização do comércio e estabelecimento de uma união aduaneira (Sistema de Liberalização do Comércio (SLC) e Pauta Aduaneira Comum (PAC) da CEDEAO),
- Programa de cooperação monetária da CEDEAO (PCMC),
- Desenvolvimento infraestrutural,
- Implementação de políticas comuns na agricultura, ambiente, gestão de recursos hídricos,
- Consolidação da paz e da democracia e promoção da boa governação.

Prevvia-se que esta estrutura estimulasse o comércio intrarregional e a mobilidade dos fatores, reforçasse o investimento/crescimento e criasse as condições propícias ao bom funcionamento de uma união monetária.

Livre circulação de bens e pessoas

Uma das áreas fundamentais a que a região prestou especial atenção foi a agenda de integração. Nesta conformidade, o protocolo da CEDEAO permite a livre circulação dos seus cidadãos e o direito a viver, fixar-se e exercer a sua atividade em qualquer parte do território. Esta posição enquadra-se na teoria de que a migração contribui para o desenvolvimento e que a mobilidade de pessoas, bens e capitais é uma componente essencial na promoção da integração dos mercados comercial, industrial, laboral e financeiro. A CEDEAO

Uma análise da integração regional na África Ocidental

tem-se dedicado à implementação de várias iniciativas nesta área. Entre elas contam-se a abolição de vistos, a introdução do passaporte e da carta castanha da CEDEAO, a criação de um visto único para os países terceiros. Também têm sido promovidos o diálogo permanente com as principais partes interessadas, nomeadamente serviços de segurança, sociedade civil, trabalhadores dos transportes rodoviários, e a realização de investigação e estudo para a consecução deste objetivo.

Vários fatores impediram a consecução do objetivo da livre circulação de bens e pessoas. Estes foram, entre outros:

- Existência de barreiras não pautais,
- Ausência de política comercial comum,
- Pouca sensibilização,
- Falta de vontade política para implementar os protocolos.

Os relatos das dificuldades sentidas pelos cidadãos da CEDEAO nas fronteiras de toda a região exigem um esforço sustentado ao nível da consistência e coerência da política nesta direção.

Liberalização do comércio e estabelecimento de uma união aduaneira

Os dois programas principais neste âmbito eram o Sistema de Liberalização do Comércio (SLC) e a Pauta Aduaneira Comum (PAC) da CEDEAO. Esperava-se que estes programas servissem de base ao estabelecimento de um mercado comum. Registaram-se progressos significativos nestas áreas. Por exemplo, a CEDEAO está empenhada na criação de uma zona comercial comum através da unificação dos direitos aduaneiros e da isenção pautal. Também é digno de nota que a CEDEAO no âmbito deste compromisso finalizou as negociações para a adoção de uma Pauta Aduaneira Comum (PAC) que será brevemente aplicada, se não houver impedimentos.

A CEDEAO também está empenhada no processo de criação de um mercado comum na região e avançou nas negociações sobre o Acordo de Parceria Económica (APE) com a União Europeia (UE) com base no princípio de

impulsionar o comércio para dinamizar o desenvolvimento da região. Está também interessada no comércio internacional e na governação comercial para maximizar a oportunidade de promover o comércio regional e de integrar-se no contexto económico mundial. Nesta conformidade, a CEDEAO dedica-se à promoção de acordos comerciais bilaterais, multilaterais e regionais, à sensibilização para o comércio em toda a região, bem como à defesa dos direitos em matéria de proteção dos consumidores, ao mesmo tempo que atribui primazia às questões de controlo da qualidade, recolha de dados sobre os investimentos transfronteiriços e normas que lhes são aplicáveis.

As feiras comerciais e os fóruns empresariais, periodicamente organizados pela CEDEAO em diferentes partes da região, ganham rapidamente projeção na África Ocidental e não só. A CEDEAO realizou reformas económicas consentâneas com a realidade e a política internacional. Trabalha ainda na criação de condições propícias à promoção do comércio internacional e a melhores possibilidades para as negociações internacionais sobre aspetos comerciais e afins. Persistem vários desafios, incluindo:

- Ausência de um mecanismo eficaz para uma abordagem integrada da promoção do comércio,
- Baixo valor acrescentado e má qualidade dos produtos provenientes da região,
- Mau estado da infraestrutura da região, que permanece deplorável, calamitoso e redutor da produção,
- Grandes mercados informais de bens e capitais paralelamente a mercados formais rudimentares,
- Falta de uma forte vontade política para implementar a PAC da CEDEAO.

Programa de cooperação monetária da CEDEAO (PCMC)

O objetivo era facilitar a consecução dos objetivos de integração e intensificar o comércio intrarregional e as operações de pagamento entre Estados-Membros. O programa envolvia a adoção de medidas coletivas tendo em vista a implantação de um sistema monetário harmonizado e de instituições

Uma análise da integração regional na África Ocidental

comuns para a consecução dos objetivos de cooperação monetária mediante uma abordagem faseada. Neste caso, esperava-se que os Estados-Membros da CEDEAO tomassem, a nível individual e coletivo, todas as medidas necessárias à implementação do programa de cooperação monetária, enquanto o Secretariado Executivo da CEDEAO, como era conhecido à época, em colaboração com o Comité de Governadores dos Bancos Centrais dos Estados-Membros da Comunidade, seria responsável pela coordenação da implementação do programa. Competia ao Comité examinar e resolver os problemas enfrentados, apresentando soluções às autoridades competentes da Comunidade.

Os requisitos fundamentais no âmbito do PCMC eram o cumprimento dos critérios de convergência acordados, a harmonização da regulamentação relativa às taxas de câmbio, a adoção de um regime de taxas de câmbio impulsionado pelo mercado e a conciliação das políticas fiscais, monetárias e financeiras. Em prol da convergência política, um critério macroeconómico comum que os Estados-Membros deverão observar foi estabelecido como condição prévia para a introdução da moeda comum.

A harmonização das políticas económicas dos Estados-Membros será uma tarefa árdua, se não impossível, sem a harmonização em matéria de estatística, unidade de conta e metodologia de avaliação. Por conseguinte, está em curso um processo agressivo de harmonização estatística e contabilística para a região comum da CEDEAO no âmbito do projeto ECOSTAT.

Registam-se progressos significativos nesta área. É digno de nota o estabelecimento de uma segunda zona monetária e do quadro comum de supervisão multilateral. No entanto, a introdução de uma moeda única para a região tem vindo a arrastar-se devido a uma série de motivos, que incluem:

- Existência de uma zona monetária, a UEMOA, com um diferente regime de taxas de câmbio,
- Adiamento da introdução da moeda comum (eco) pela segunda zona monetária,
- Lentidão da convergência macroeconómica devido à crise que tem contribuído para frustrar este esforço,

- Ausência de políticas económicas comuns bem como de quadros jurídicos, contabilísticos e estatísticos comuns,
- Falta de coerência e sinergia nos mecanismos de supervisão multilateral das várias agências da CEDEAO responsáveis pela implementação do Programa de Cooperação Monetária da CEDEAO (PCMC),
- Escassez de investigação em matéria de desenvolvimento socioeconómico para contribuir para a elaboração de tomadas de posição e sínteses programáticas com vista a avaliar o estado e o grau de integração regional,
- Não cumprimento significativo dos critérios de convergência primários e secundários.

Enquanto meio de realizar a convergência económica e a eventual concretização de uma moeda única na região, a promoção da harmonização da política económica e da cooperação monetária torna-se uma estratégia imperiosa.

Implementação de políticas comuns na agricultura, ambiente, gestão de recursos hídricos

A CEDEAO, afetada pela experiência da penúria alimentar e pela crise dos preços dos bens alimentares e sabendo que a economia da região é agrária, não comprometeu a sua intenção de transformar a agricultura no motor principal da economia da região. A CEDEAO lançou-se no desenvolvimento de uma política regional agrícola para maximizar a oportunidade que a agricultura oferece de desenvolvimento económico regional. A segurança alimentar radica no desenvolvimento do setor agrícola não só para satisfazer a procura de bens alimentares na região, mas também para fornecer uma fonte significativa de emprego à sua numerosa população e como base para o impulso agrotecnológico da região.

A política agrícola da CEDEAO (ECOWAP) conjuntamente com o Programa Comum de Desenvolvimento da Agricultura Africana (CAADP) está empenhada numa agricultura moderna e sustentável baseada na eficácia e eficiência das explorações familiares e na promoção das empresas agrícolas. Estes e outros esforços, como as medidas para preservar o ambiente e conservar

Uma análise da integração regional na África Ocidental

os recursos hídricos da região, mereceram a confiança e o apoio dos países parceiros em desenvolvimento. Apesar destes progressos, o desenvolvimento e a implementação das políticas comuns não estão isentas de desafios que é imprescindível vencer. Estes são sintetizados a seguir:

- O desenho de um programa de investimento regional de médio prazo na agricultura,
- A organização e gestão sustentável dos recursos naturais comuns,
- O desenvolvimento de cadeias de produtos agrícolas e a promoção de mercados dinâmicos de produtos agrícolas,
- A prevenção e gestão de crises alimentares e outros desastres naturais no domínio da agricultura,
- O desenvolvimento de uma política hídrica apropriada e de um quadro regional para os recursos hídricos comuns,
- O desenvolvimento da capacidade de gerir os recursos florestais e da fauna e flora selvagens através da elaboração de um plano de convergência para a gestão e utilização sustentável dos ecossistemas florestais,
- A promoção da governação ambiental através do fortalecimento da capacidade adequada na área dos acordos multilaterais e do desenvolvimento da cooperação e coordenação em gestão ambiental,
- A gestão do ambiente e a prevenção de riscos e de várias formas de poluição por produtos químicos tóxicos e perigosos suscetíveis de afetar a saúde humana e animal.

Consolidação da paz e da democracia e promoção da boa governação

A paz, a boa governação e a consolidação dos valores democráticos têm importância decisiva para um desenvolvimento económico significativo e sustentável. A atribulada história política e a instabilidade que de há muito

caracterizam a região estão na origem da erosão dos princípios de boa governação, democracia e Estado de direito.

Nos anos 90 a região foi, mais do que nunca na sua história, um foco de conflitos e crises de várias dimensões, que causaram a destruição de vidas humanas e bens materiais, graves crises humanitárias e a estagnação do desenvolvimento e do crescimento económico. Subsequentemente, a CEDEAO levou a efeito atividades para promover a paz e o desenvolvimento regional e interveio, nomeadamente, em momentos de crise em vários países na África Ocidental. A CEDEAO prosseguiu energeticamente a promoção da boa governação, da paz e da segurança, a realização de eleições livres, justas e credíveis nos Estados-Membros através de uma combinação de envolvimento direto e de diplomacia na região.

No entanto, estas iniciativas requerem uma reformulação em certas áreas como por exemplo:

- A necessidade de integrar a prevenção dos conflitos nas intervenções pós-conflito e de estabilização,
- A necessidade de aperfeiçoar o mecanismo para gerir eficaz e eficientemente múltiplas tarefas,
- A necessidade de melhorar a arquitetura estrutural e operacional, nomeadamente a infraestrutura social, a gestão eleitoral, a diplomacia e as questões humanitárias para a prevenção dos conflitos e a estabilidade pós-conflito.

A estratégia imprescindível a adotar deve conjugar esforços para mobilizar os recursos e reforçar os demais planos necessários para cumprir o mandato de manter a paz, a estabilidade e a segurança na região.

Desenvolvimento infraestrutural

A CEDEAO registou progressos na criação de um ambiente favorável à atração de investimentos privados e ao desenvolvimento do setor privado, trabalhando em parceria com várias organizações e instituições de Estados-Membros. Os Fóruns Empresariais da CEDEAO disponibilizaram uma plataforma para o diálogo entre parceiros públicos e privados, comércio internacional e nacional

Uma análise da integração regional na África Ocidental

e visitas de negócios, acordos de comércio bilateral e multilateral e avaliação comparativa de bases de dados e índices para os Estados-Membros.

Os projetos do Grupo de Energia da África Ocidental (WAPP) e do Gasoduto da África Ocidental, os programas na área das energias renováveis e da eficiência energética e as medidas de facilitação do transporte, entre outros, têm intensificado o desenvolvimento da infraestrutura económica e tecnológica. O investimento e a participação de várias instituições financeiras regionais, nomeadamente o Banco de Investimento e Desenvolvimento da CEDEAO, o Ecobank, etc., em diferentes vertentes têm contribuído para o desenvolvimento de infraestruturas regionais viáveis.

O principal desafio para a região radica no crescimento efetivo dos projetos infraestruturais físicos e na mobilização dos recursos necessários ao seu financiamento a fim de criar as condições propícias à competitividade. Assim, é necessário:

- Fornecer a infraestrutura básica económica e tecnológica,
- Criar um ambiente empresarial e laboral favorável,
- Educar os cidadãos da Comunidade e desenvolver as suas competências,
- Promover o empreendedorismo e o desenvolvimento, a inovação e a criatividade empresarial.

Em geral, registaram-se progressos significativos na região rumo à integração e cooperação económica, em conformidade com os objetivos plasmados no Tratado Revisto. Os desafios que ensombram o processo de integração obrigarão a dar um grande passo em frente rumo à prosperidade económica através de um plano de ação rigorosamente desenhado que derivaria de uma estratégia regional formulada de forma adequada.

Processo de desenvolvimento institucional

Dispositivo institucional

Para assegurar o sucesso dos objetivos da Comunidade, a CEDEAO funciona com uma arquitetura institucional sólida. Esta arquitetura é constituída por órgãos, instituições e agências especializadas e uma coligação de atores não-governamentais. Os órgãos da Comunidade são a Autoridade dos Chefes de Estado e Governo, o Conselho de Ministros, os Comitês Ministeriais Setoriais e os Comitês Técnicos Setoriais. As principais instituições da CEDEAO são a Comissão da CEDEAO, o Parlamento da Comunidade e o Tribunal de Justiça da Comunidade. Existem também instituições e agências técnicas especializadas.

A Autoridade dos Chefes de Estado e Governo é o órgão deliberativo supremo e é composto pelos Chefes de Estado e Governo dos Estados-Membros. O órgão é responsável pela definição das orientações gerais das atividades na região e compete-lhe tomar todas as medidas para assegurar o desenvolvimento gradual e a consecução dos objetivos da região de acordo com o disposto no Tratado Revisto de 1993. A Autoridade dos Chefes de Estado e Governo reúne, pelo menos, uma vez por ano. Está também prevista a convocação de uma reunião extraordinária pelo Presidente, eleito anualmente. Uma sessão extraordinária pode também ser convocada a pedido de vários Estados-Membros ou de um Estado-Membro, desde que esse pedido seja aprovado por maioria simples.

O segundo órgão deliberativo é o Conselho de Ministros. Reúne os Ministros com competência nos assuntos da CEDEAO, os Ministros das Finanças e os Ministros dos Negócios Estrangeiros. O Conselho é o órgão executivo da Comissão, responsável pelo funcionamento e desenvolvimento da Comissão por força do artigo 10º do Tratado Revisto de 1993. Por conseguinte, salvo disposição em contrário no tratado ou protocolos, o Conselho de Ministros formula recomendações à Autoridade dos Chefes de Estado e Governo sobre qualquer ação destinada a realizar os objetivos da região e nomeia os funcionários do quadro de efetivos da Comissão e das outras instituições da CEDEAO. O Conselho também formula recomendações à Autoridade dos Chefes de Estado e Governo sobre a nomeação dos Auditores, prepara e adota as normas que regem o seu funcionamento, aprova o estatuto dos funcionários, os organigramas das instituições da região, bem como os programas de

Uma análise da integração regional na África Ocidental

trabalho e os orçamentos da Comissão e das suas instituições. Também solicita ao Tribunal de Justiça, se necessário, que emita pareceres consultivos sobre todas as questões jurídicas e desempenha as demais funções que lhe sejam confiadas pela Autoridade dos Chefes de Estado e Governo.

O Conselho de Ministros reúne, pelo menos, duas vezes por ano em sessões ordinárias, uma das quais deve preceder a sessão ordinária da Autoridade dos Chefes de Estado e Governo. No entanto, o Presidente do Conselho de Ministros pode convocar sessões extraordinárias. O Conselho atua através de regulamentos, adotados por votação por unanimidade, por consenso ou, na sua falta, por uma maioria de dois terços, o que os torna vinculativos para todas as instituições da região. As deliberações do Conselho de Ministros incidem sobre os relatórios das reuniões ministeriais setoriais e os relatórios das instituições da CEDEAO.

As decisões dos Chefes de Estado e Governo da CEDEAO são implementadas pela Comissão da CEDEAO, dirigida por um Presidente e nomeada pela Conferência dos Chefes de Estado e Governo. Inicialmente conhecido como Secretariado da CEDEAO, foi transformado numa Comissão em 2007. Assim, o Presidente da Comissão é o diretor executivo da Comunidade. É assistido por um Vice-Presidente e sete Comissários, e é responsável pela preparação e implementação das decisões da Conferência dos Chefes de Estado e Governo e dos regulamentos do Conselho de Ministros.

A responsabilidade da liderança da Comissão da CEDEAO quanto à sua missão e às tarefas que lhe são confiadas pelos Estados-Membros consiste em traduzir as decisões em programas práticos e exequíveis que apoiem a transformação da região. Neste contexto, a Comissão deve:

- Desempenhar um papel central para assegurar que as decisões da Comunidade são efetivamente implementadas e propiciam a criação de instituições sólidas,
- Expandir o conhecimento da dinâmica de transformação e satisfazer as aspirações do povo,
- Ser apoiada por um sistema eficaz e eficiente de comunicação entre as instituições da Comunidade e os Estados-Membros,

- Assegurar a participação inclusiva das várias partes interessadas dentro e fora da região.

Cabe também salientar o processo institucional e político que apoia a promoção dos ideais democráticos e da justiça. Por exemplo, o Parlamento da CEDEAO foi estabelecido ao abrigo dos artigos 6º e 13º do Tratado Revisto de 1993 como uma assembleia dos povos da Comunidade para promover os valores democráticos. A sua principal responsabilidade é legislar. No entanto, ao abrigo dos presentes preceitos, o Parlamento não tem competência para adotar leis que sejam vinculativas para todos os cidadãos. Tal deve-se ao facto de não estar ainda assegurada a plena democratização do Parlamento através de eleições, mediante sufrágio universal. É fundamental dispor-se de um calendário para converter o Parlamento num órgão da Comunidade apto a funcionar plenamente. Foi marcado o prazo de 2010 para a conclusão deste processo, o qual obviamente não foi cumprido. Os deputados são destacados para o Parlamento pelos parlamentos nacionais dos Estados-Membros. Entretanto, o papel do Parlamento no processo de integração da CEDEAO permanece consultivo, na pendência da atribuição de um estatuto jurídico, acompanhado dos poderes legais para promulgar leis que sejam vinculativas para todos os cidadãos e instituições da CEDEAO. Não obstante, o Presidente da Comissão trabalha em estreita colaboração com o Parlamento e solicita sempre o parecer dos seus membros sobre o processo de integração da CEDEAO.

Do mesmo modo, para viabilizar uma administração da justiça mais eficaz, foi estabelecido o Tribunal de Justiça da CEDEAO ao abrigo do artigo 15º do Tratado Revisto de 1993. O Tribunal da CEDEAO é o órgão da Comunidade responsável pela aplicação da justiça em todas as questões relacionadas com a integração na Comunidade e as suas decisões são vinculativas para todos os Estados-Membros, instituições da Comunidade e pessoas singulares e coletivas. O estatuto, a composição, a competência, os princípios processuais e outras matérias respeitantes ao Tribunal de Justiça estão definidos no Protocolo que o criou. O Tribunal exerce as suas funções com total independência em relação aos Estados-Membros e às instituições da Comunidade.

Porque o processo político sustenta as atividades económicas e sociais, foi estabelecido um Conselho Económico e Social (ECOSOC) ao abrigo do artigo 14º do Tratado Revisto de 1993. Trata-se de um órgão de carácter essencialmente consultivo, cuja composição, função e organização são definidas no protocolo que o estabeleceu. O ECOSOC ainda não está instalado.

Uma análise da integração regional na África Ocidental

O processo de desenvolvimento institucional sofreu alterações profundas desde a revisão do tratado. Foram estabelecidas novas instituições e agências, incluindo, nomeadamente, o Centro da CEDEAO para as Energias Renováveis e a Eficiência Energética (ECREEE), a Autoridade Reguladora Regional da Eletricidade da CEDEAO (ERERA), o Grupo Intergovernamental de Ação contra o Branqueamento de Capitais (GIABA), o Instituto Monetário da África Ocidental (IMAO), o Instituto da África Ocidental (IAO), para mencionar apenas alguns. A lógica subjacente ao estabelecimento de novas agências é a de reforçar a arquitetura de modo a aprofundar a integração regional económica.

Foram estabelecidos novos órgãos para tratar de questões pertinentes relacionadas com a paz e a segurança na região. O Grupo de Personalidades Eminentes foi criado para defender a paz, enquanto o Conselho de Segurança reúne os ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa da região.

Atualmente, estão em curso discussões para reforçar os poderes do Parlamento da CEDEAO deixando gradualmente o estatuto consultivo para adquirir poder legislativo e direito de codecisão. A Comissão da CEDEAO também realiza atividades preparatórias de uma reforma institucional abrangente. Esta reforma visa os seus processos, procedimentos e sistemas bem como a reciclagem dos recursos humanos. Além disso, a Autoridade dos Chefes de Estado e Governo determinou o alargamento da Comissão da CEDEAO de nove para quinze membros. Estas propostas destinam-se a transformar a Comissão num modelo de gestão da integração económica regional em África.

Capacidade institucional

Desde o seu modesto início em 1975, a CEDEAO expandiu-se ao longo dos anos num complexo conjunto de instituições. A expansão foi ditada, em larga medida, pela evolução do mandato original, pela dinâmica mundial e pela geometria variável da economia da África Ocidental. Consequentemente, a Comunidade tem evoluído para uma organização mais convergente que é eficaz e sustentável. Estabeleceu alianças com parceiros de desenvolvimento externos e criou sinergias com organizações regionais governamentais e não-governamentais (associações empresariais e organismos profissionais).

Este desenvolvimento organizacional foi fomentado por um alto grau de capacidade institucional. Recorde-se que a CEDEAO foi estabelecida para melhorar, mediante cooperação e integração regional, a qualidade de vida na África Ocidental, animando e facilitando o desenvolvimento sustentável das 15 economias nacionais como uma economia regional integrada e competitiva. Foi criada uma arquitetura institucional complementar para providenciar o enquadramento no âmbito do qual seria possível o processo de integração regional. No entanto, a capacidade das instituições estabelecidas para facilitar a integração económica regional tem sido decisiva para o seu sucesso. Pode-se, pois, concluir com segurança que a capacidade institucional é o principal motor de cooperação e integração regional na CEDEAO.

A capacidade institucional inclui os processos relacionados com o sistema de governação, os sistemas e procedimentos organizativos, o quadro de pessoal e o equipamento. Engloba a capacidade de aumentar os conhecimentos, competências e atitudes do pessoal, criando assim uma organização cognitiva em que os conflitos internos e as frustrações são reduzidos ao estrito mínimo e a produtividade, a cultura institucional e a diversidade são intensificadas.

A Comunidade articulou o seu processo de desenvolvimento em torno da construção de novas capacidades, valorizando e/ou adaptando as existentes. Assim, está a ser dada mais atenção aos requisitos de capacidade necessários à gestão de programas prioritários, nomeadamente aduaneiros (área de comércio livre e pauta aduaneira comum), monetários (segunda moeda regional e convergência da política macroeconómica), energéticos (WAPP, ECREEE e Projeto do Gasoduto), consolidação da paz e da segurança regional (ECPF), agricultura (ECOWAP) no contexto da segurança alimentar, do desenvolvimento rural e da redução da pobreza, e um enquadramento estratégico abrangente para apoiar o processo político.

Uma série de estudos realizados para avaliar as necessidades de capacidade institucional e formular estratégias para nortear a reforma institucional e o desenvolvimento de capacidades revelou-se útil. Este desenvolvimento é apoiado muito positivamente por doadores na área da assistência técnica, do recrutamento e formação de pessoal, do exame das normas e regulamentos administrativos e financeiros, da modernização de procedimentos e sistemas, incluindo a informatização e a orçamentação baseada nos resultados, e da melhoria da colaboração e coordenação interinstitucional.

Uma análise da integração regional na África Ocidental

A conversão do Secretariado Executivo numa Comissão e a reestruturação do Parlamento da CEDEAO, do Tribunal de Justiça da Comunidade e do Banco de Investimento e Desenvolvimento (BIDC) da CEDEAO são outras tantas provas da resistência do processo de criação de capacidade institucional.

A despeito destas evoluções, a abrangência da criação de capacidade institucional pelas instituições da Comunidade não foi significativa. Na realidade, muitas iniciativas de criação de capacidade não foram totalmente implementadas. Consequentemente, o impacto desejado ainda não se faz sentir. Na Comissão, os métodos e processos de trabalho tanto nos departamentos técnicos como nos de apoio, incluindo a utilização de aplicações de TIC, não melhoraram significativamente. Ainda não foi criado um sistema de planeamento e programação e o programa orçamental não visa um sistema de gestão baseado nos resultados. A adoção de um pensamento estratégico para resolver estes problemas é uma condição fundamental para avançar no processo de integração económica na Comunidade e para introduzir a própria Comunidade no mercado mundial.

Nos próximos anos, prevê-se um pacote mais coerente e abrangente para apoiar o processo de desenvolvimento da capacidade institucional. Pautar-se-á pelo seguinte:

- O reconhecimento de que o processo é duradouro e contínuo e deve ser concebido no âmbito do plano estratégico global e do plano de ação de médio prazo,
- O reconhecimento de que a governação, a transparência e a responsabilidade na área da criação de capacidade institucional são cruciais para o êxito da implementação de programas regionais,
- O desenvolvimento da capacidade institucional da CEDEAO para adotar um pensamento estratégico e definir uma orientação tática permitirá a implementação efetiva dos programas regionais,
- A instituição de uma cultura de excelência como plataforma essencial para converter estas organizações em instituições cognitivas e o seu pessoal em polos e instrumentos aptos a levar por diante o processo de desenvolvimento regional,

- A introdução de um objetivo e de uma abordagem participativa no processo de desenvolvimento institucional para facilitar a abrangência, a aceitabilidade e a sustentabilidade,
- A definição de prioridades e de fases para o desenvolvimento da capacidade institucional de modo a responder aos desafios da nova transformação,
- O desenvolvimento de trabalho de equipa, relações interdepartamentais, competências de gestão de tempo e de informática em prol de uma maior eficiência operacional,
- A sustentabilidade da capacidade institucional transformando o apoio material e logístico num elemento vital do processo de criação de capacidade,
- A clareza e a consistência nas políticas e procedimentos de gestão, já que são importantes questões estratégicas suscetíveis de promover o desenvolvimento institucional.

Situação atual da integração económica regional

Uma avaliação da situação atual do processo rumo à integração económica regional abraçando a Visão da CEDEAO teria que examinar o programa do mercado comum, a integração monetária, a paz e segurança e o objetivo do desenvolvimento sustentável.

Programa do mercado comum

A decisão em 2006 relativa à adoção de uma pauta aduaneira comum foi um passo decisivo para colocar o programa do mercado comum em marcha. As taxas dos direitos aduaneiros aplicáveis foram divididas em 4 escalões. A Nigéria solicitou um quinto escalão e os debates para o estabelecimento da união aduaneira que precederia o mercado comum estão quase concluídos. Logo que o estejam, haverá livre circulação dos três fatores de produção e políticas comuns em matéria de regulamentação dos produtos.

Uma análise da integração regional na África Ocidental

Porque as fronteiras dos Estados-Membros estabelecem o limite do sistema financeiro nacional na região, os intermediários financeiros em toda a Comunidade enfrentam deseconomias de escala. Se os bancos domésticos dos Estados-Membros permanecem isolados e operam apenas no território nacional, não é expectável que consigam sobreviver ao aumento da concorrência que a chegada de bancos estrangeiros irá introduzir na região. A integração de mercados financeiros regionais, apoiada por instituições e estratégias de implementação apropriadas, intensificaria o intercâmbio de bens e serviços, a mobilização de recursos (tanto nacionais como internacionais), a afetação eficaz de fatores de produção e a diversificação do risco entre os instrumentos financeiros dos Estados-Membros.

A CEDEAO está a desenvolver um mecanismo transfronteiriço de pagamento e liquidação, um sistema de informação de crédito e uma base de dados de notação de risco de crédito. Estão também a ser envidados esforços para integrar o mercado de capitais e o sector dos seguros.

A abolição de vistos e de autorizações de entrada nas viagens intracomunitárias vigora com grande sucesso. Esta medida destina-se a facilitar o comércio e a integração do mercado de trabalho. A introdução do passaporte biométrico é uma nova iniciativa destinada a facilitar a livre circulação.

A organização periódica de feiras comerciais e exposições regionais e eventos similares tem contribuído para aprofundar a integração do comércio. Estão em curso as negociações dos APE entre a África Ocidental e a União Europeia, abrangendo parcerias comerciais para o desenvolvimento sustentável, política comercial e assuntos afins. Regista-se um aumento de desenvolvimento infraestrutural em todas as áreas para apoiar o comércio intracomunitário.

Integração monetária

Uma abordagem dupla da integração monetária foi proposta pelos chefes de Estado e Governo em Lomé, no Togo, em dezembro de 1999. Esta abordagem estabeleceu uma segunda zona monetária, a Zona Monetária da África Ocidental (ZMAO), abrangendo a Gâmbia, Gana, Serra Leoa, Guiné, Nigéria e, recentemente, a Libéria. Uma instituição provisória conhecida como o Instituto Monetário da África Ocidental (IMAO) foi criada para executar as atividades preparatórias cujo resultado seria uma união monetária para os seus membros.

Esta união monetária seria caracterizada por um banco central comum e uma moeda única.

O lançamento da moeda única da ZMAO sofreu três adiamentos, em 2003, 2005 e 2009, respetivamente. As razões destes adiamentos foram sempre as mesmas, nomeadamente:

- Fraco desempenho macroeconómico: persistência da hegemonia fiscal, inflação elevada e insuficiente acumulação de reservas cambiais,
- Incapacidade de cumprimento dos critérios de convergência por parte dos países,
- Ausência da infraestrutura necessária (sistema de pagamento),
- Falta de harmonização política,
- Variação significativa das normas estatísticas estabelecidas,
- Falta de uma agenda de integração comercial,
- Subsistência das diferenças entre as políticas económicas nacionais e os objetivos da ZMAO.

O Conselho de Convergência da CEDEAO, que integra os ministros das Finanças e os governadores dos Bancos Centrais dos Estados-Membros, aprovou, a 25 de maio de 2009, um roteiro revisto para o estabelecimento de uma moeda única até 2020. A aprovação veio na sequência da adoção do relatório do grupo de trabalho interinstitucional sobre a moeda única da CEDEAO que articula uma estratégia clara, concisa e global para o estabelecimento de uma moeda única na região. Descreve igualmente as atividades a realizar antes da nova data, incluindo a revisão e harmonização dos critérios de convergência, a conciliação de estatísticas e políticas domésticas e o enquadramento jurídico, contabilístico e estatístico das finanças públicas.

Entre 2009 e o primeiro trimestre de 2013, o roteiro previa a harmonização dos mecanismos reguladores e supervisores das instituições bancárias e financeiras, o estabelecimento de uma infraestrutura do sistema de pagamentos para as transações transfronteiriças, a conclusão da infraestrutura do sistema de pagamentos na Guiné, Gâmbia e Serra Leoa e o termo da integração em curso dos mercados financeiros da região.

Uma análise da integração regional na África Ocidental

Espera-se que, até 2014, estejam ratificados os instrumentos jurídicos para a criação da Zona Monetária da África Ocidental (ZMAO), seguidos pela criação do Banco Central da ZMAO, do Secretariado da ZMAO e da Agência de Supervisão Financeira da África Ocidental. A união monetária dos países na zona está agendada para 2015, o mais tardar. Isto deve ocorrer antes da introdução do eco, a moeda comum, em janeiro de 2015, a que se seguirá o desaparecimento das moedas nacionais dos Estados-Membros constituintes.

Prevê-se que os processos de fusão das duas moedas comecem subsequentemente, incluindo a introdução de um protocolo adicional ao Tratado Revisto da CEDEAO para conferir base legal à união monetária, três anos antes da introdução da moeda única. Isto culminará na introdução de uma moeda regional até 2020, precedida pelo lançamento da união monetária, o estabelecimento de um banco central regional e, finalmente, o desaparecimento das moedas nacionais.

Para alcançar estes objetivos e cumprir o calendário proposto no âmbito do roteiro, os Estados-Membros foram exortados a implementar políticas económicas e financeiras prudentes destinadas a minorar o impacto das crises económicas e financeiras mundiais nas suas economias, em particular o vulnerável setor financeiro, e a aplicar medidas adequadas de política monetária e orçamental, promovendo ao mesmo tempo políticas estruturais e institucionais rigorosas sob a égide do Mecanismo de Supervisão Multilateral da CEDEAO.

A Comissão da CEDEAO foi instruída no sentido de manter a sua colaboração com as outras instituições regionais e os Estados-Membros envolvidos no PCMC para garantir a aplicação efetiva e em tempo oportuno do roteiro, apropriar-se da iniciativa da moeda única e prescrever normas mínimas enquadradas na estratégia comum que envolverá a harmonização a nível sub-regional das várias componentes. Cabo Verde e a Libéria, os dois Estados-Membros que não pertencem nem à zona CFA nem à ZMAO, foram incitados a aderir a uma das duas zonas monetárias.

As novas datas de 2015 para a moeda única na ZMAO e 2020 para a CEDEAO fundam-se no programa de convergência da política macroeconómica que está a ser implementado no âmbito do mecanismo de supervisão multilateral. Registam-se melhorias reduzidas no cumprimento dos critérios fixados,

apesar de alguns países terem melhorado o seu desempenho na escala da convergência.

Paz e segurança regional e desenvolvimento sustentável

A restauração e a manutenção da paz e da segurança na sub-região através do ECOMOG, o instrumento regional de resolução de conflitos e de intervenção, dos recentes Centros Zonais e de outros mecanismos na área da paz e da resolução de conflitos são as principais concretizações apreciáveis da CEDEAO.

A manutenção dos princípios e dos valores democráticos da governação em todos os Estados-Membros da CEDEAO está a ser rigorosamente aplicada, salvo os casos de crise constitucional.

A promoção do desenvolvimento sustentável, sobretudo nos domínios económicos e sociais, convergiu para reforçar a competitividade, a diversificação e o crescimento. O desenvolvimento/interconexão da infraestrutura para apoiar a integração económica e reforçar a competitividade também tem sido alvo de atenção considerável.

Está a ser articulada uma abordagem regional para mitigar a crise alimentar em torno de três eixos: aumento acelerado e sustentável da produção alimentar, reestruturação e regulação do mercado agrícola e acesso a segurança alimentar e nutricional, especialmente aos segmentos da população mais vulneráveis.

Melhoria do clima empresarial e financeiro necessário à integração

A CEDEAO continua a travar diálogos políticos com as partes interessadas pertinentes como forma de melhorar o clima empresarial e de investimento na região. O Fórum Empresarial da CEDEAO propicia ao setor privado o ensejo de expor os seus produtos e de estabelecer contactos. Foi adotado o Código de Investimento Regional que contém as regras em matéria de investimento regional e define o enquadramento político. Está em curso a harmonização do direito das sociedades tendo em vista a criação de um clima empresarial mais propício. Estão a ser lançados os serviços de recolha, comunicação e

Uma análise da integração regional na África Ocidental

avaliação dos dados sobre o clima de investimento, bem como os instrumentos de garantia de investimentos e de resseguros.

A fim de reduzir o impacto negativo da crise energética, o acesso ao aprovisionamento de energia sustentável a um preço comportável permanece uma prioridade para o Programa de Energia da CEDEAO, bem como a implementação de projetos de interconexão e produção de energia através do Grupo de Energia da África Ocidental (WAPP) e do Centro da CEDEAO para as Energias Renováveis e a Eficiência Energética. Esta abordagem reconhece os consideráveis recursos energéticos da região e as múltiplas oportunidades para melhorar a sua eficiência. Estas instituições conceberão projetos destinados a mitigar os desafios interdependentes de acesso à energia, segurança energética e mudança climática.

Reformulação da agenda de integração e cooperação da CEDEAO

Aprendizagem e adaptação ao longo do processo

A CEDEAO, enquanto agrupamento regional de 15 Estados-Membros, tem enfrentado vários desafios. Beneficia, porém, da experiência de outros agrupamentos regionais graças a um contínuo programa de avaliação e análise comparativa. Esta metodologia facilita o conhecimento das lacunas que urge colmatar e suscita uma reflexão sobre os planos de ação/estratégias necessários para alcançar os seus objetivos.

As áreas de concentração são muitas e variadas e incluem a avaliação da capacidade da CEDEAO para gerir:

- A cooperação e a integração regional,
- A governação da coordenação, colaboração e cooperação, a prevenção, gestão e resolução de conflitos,
- O desempenho económico, a integração económica e monetária e a competitividade do ambiente empresarial,

- O desenvolvimento social e humano,
- A infraestrutura.

Os principais ensinamentos foram o reconhecimento de que as atividades da CEDEAO transcendem várias fronteiras, instituições e grupos de interesses; que o ambiente externo e interno continuará a mudar e que é necessário renovar, aumentar e alargar a gama das suas capacidades e funções.

A paz e a segurança continuarão a ser a base do desenvolvimento sustentável e, por isso, é primordial melhorar de forma considerável a sua arquitetura, a formulação de políticas, práticas e processos, e as estruturas de implementação que permitam que as atividades na região sejam conduzidas num clima geral pacífico e seguro. A promoção do diálogo como meio de resolução de conflitos e o respeito do princípio fundamental da boa governação são alguns dos preceitos a observar.

A integração económica e monetária avança ao ritmo dos passos tradicionais e segue a formulação lógica da teoria. A implementação simultânea de uma união aduaneira, de um mercado único e de uma união monetária é passível de exercer grande pressão sobre os recursos disponíveis. A consecução duradoura da convergência estrutural e política continua a ser uma condição necessária à sustentabilidade de uma união monetária.

A capacidade institucional é o principal motor de integração regional. Todos os processos inerentes ao regime de governação, sistemas e procedimentos organizativos, desenvolvimento de capacidade e habilitação das instituições da CEDEAO, sobretudo a Comissão, aumentarão a eficiência na gestão de programas de integração e cooperação regional. A região deve visitar a sua arquitetura institucional para a tornar mais produtiva e resistente.

A região desenvolve relações bilaterais com outros países e está dependente da boa vontade e da participação de instituições multilaterais, agrupamentos regionais e outros parceiros de desenvolvimento para assegurar que os seus planos e programas tenham espessura em termos de cobertura, conteúdo e financiamento. É, pois, importante que estes programas tenham aceitabilidade internacional e que, em última instância, exerçam efeitos positivos na região.

A Visão da CEDEAO para 2020 e o Plano estratégico regional

Não obstante estes sucessos regionais, o desenvolvimento permanece adiado. A CEDEAO continua a ser uma das mais pobres regiões do globo marcada por profunda miséria humana e pobreza extrema e endémica. Muitos dos programas nacionais e regionais não tiveram um impacto apreciável no desenvolvimento ou na melhoria das condições de vida dos cidadãos da CEDEAO. Este resultado medíocre tem sido agravado pela ausência de esforços visíveis para internalizar e incorporar as dimensões regionais na agenda de desenvolvimento nacional, reduzindo assim os efeitos das iniciativas regionais no crescimento. Por exemplo, não existe à escala nacional um esforço consciente para adaptar e aplicar as políticas e instrumentos regionais como complementos das políticas nacionais. Igualmente preocupante é a ausência de qualquer tentativa sólida a nível regional de um plano de desenvolvimento de longo prazo. Uma dimensão ou estrutura regional está praticamente ausente das agendas de desenvolvimento nacionais.

Convictos da desvantagem no século XXI de economias minúsculas e fragmentadas numa “aldeia global” cada vez mais competitiva, os líderes da CEDEAO continuaram à procura de modalidades mais eficazes de incorporar as abordagens regionais para atingir e manter o desenvolvimento. Argumenta-se que a ausência de um quadro de referência regional comum para nortear e conferir âmbito regional à articulação e preparação dos planos de desenvolvimento nacionais está entre os muitos fatores que impedem os responsáveis políticos de identificarem e privilegiarem a abordagem regional. Esta estrutura vital foi agora formada pelos chefes de Estado da CEDEAO na forma de uma visão partilhada comum do futuro da África Ocidental.

A Autoridade dos Chefes de Estado e Governo da CEDEAO reiterou o seu empenhamento em melhorar o processo de integração regional e reforçar a sua eficácia mediante uma resolução destinada a introduzir, em junho de 2007, uma Visão da CEDEAO para 2020, que prevê até àquela data, “a criação de um espaço sem fronteiras, pacífico, próspero e coeso assente na boa governação onde todos os cidadãos possam aceder e aproveitar os abundantes recursos da região através da criação de igualdade de oportunidades para o desenvolvimento sustentável e a preservação ambiental”.

Na senda da adoção de uma visão regional comum orientada para as pessoas, os líderes da CEDEAO reconhecem que os estéreis esforços de desenvolvimento

foram dominados pelos governos e seus agentes. Acreditando veementemente que o desenvolvimento da África Ocidental pode ser alcançado pela cooperação no quadro da CEDEAO, os chefes de Estado da CEDEAO manifestaram a vontade comum da região adotando uma visão que substitui a atual “CEDEAO de Estados” por uma “CEDEAO de povos”.

A Visão da CEDEAO para 2020 visa definir uma sólida e coerente linha de direção e orientação para aumentar significativamente o nível de vida do povo através de programas racionais e inclusivos que garantam um futuro digno para a África Ocidental e moldem o destino da região por muitos e muitos anos. A Visão reconhece o imperativo de centrar o processo de integração nas pessoas. Neste contexto, o presidente da Comissão da CEDEAO foi incumbido de mobilizar os cidadãos da região para a Visão e de ajudar a sua realização até 2020. É gratificante verificar que o processo registou progressos notáveis, que culminaram na formulação e preparação da Visão que define uma estratégia de longo prazo para a integração regional.

Também foi elaborado o Plano estratégico da CEDEAO (PEC) que define as estratégias para implementar os princípios da Visão. O Plano Estratégico assenta nos pilares estabelecidos no tratado. Estes pilares são que a região deve permanecer pacífica, estável e segura, com condições de concorrência equitativa entre os seus membros. As políticas que criam este sistema estável e competitivo são, por seu turno, fomentadas através de desenvolvimento sustentável, cooperação e um processo de integração inserido numa perspetiva mundial, acrescido de uma forte capacidade institucional e promovido através do reconhecimento e da observância da boa governação para que a região possa equitativa e justamente usufruir dos benefícios da cooperação e integração económica. Estes pilares fundamentais requerem que a região tenha maior intervenção direta, reforce o diálogo e a cooperação, seja independente e preste serviços eficientes. Também exigem que as instituições da CEDEAO facilitem a consolidação dos princípios regionais no espírito dos cidadãos da Comunidade.

Pode afigurar-se prematuro avaliar o desempenho da região no âmbito do novo plano. No entanto, uma análise crítica revela melhorias nas seguintes áreas:

Uma análise da integração regional na África Ocidental

- Formulação e implementação do programa,
- Otimismo renovado quanto à realização do programa de integração,
- Clareza quanto aos objetivos da organização,
- Conhecimento dos recursos da organização e das estratégias para a mobilização dos recursos,
- Incorporação do que precede com vista a refletir a necessidade de responder a um ambiente dinâmico,
- Conhecimento profundo das lacunas no desenvolvimento económico que urge colmatar,
- Incentivo à reflexão sobre os planos de ação/estratégias necessários para alcançar os objetivos da Visão.

Desafios persistentes e conclusões

Desafios persistentes

A via para a integração e a cooperação económica regional pode ser descrita como tortuosa. Apesar de progressos significativos, os desafios multiplicaram-se, alguns dos quais podem ser classificados de persistentes, já que se recusam a desaparecer malgrado os esforços envidados nesse sentido.

A existência e a persistência de barreiras não pautais ao comércio enfraqueceram a intensidade do comércio na região e, assim sendo, o comércio intrarregional na CEDEAO ficou para trás relativamente a outras regiões em África. Aumentar as trocas comerciais entre os membros, criar mercados maiores e mais atraentes e tirar partido das economias de escala são condições para aprofundar a integração do comércio. A promoção da convertibilidade da moeda regional virá imprimir o impulso necessário ao comércio intrarregional.

O défice infraestrutural permanece. Para colmatar esta lacuna são necessárias fontes alternativas de financiamento da infraestrutura e uma estratégia financeira clara e inovadora.

A despeito da existência de um protocolo sobre a livre circulação e o direito de estabelecimento, o facto é que ele é frequentemente violado. São necessários novos instrumentos e institutos que disponham de um mecanismo viável para fazer cumprir o protocolo.

A criação de uma união monetária permanece fugidia, mas o ano de 2015 marcada para o lançamento do Eco, a moeda da segunda zona monetária, conhecida como zona monetária da África Ocidental, aproxima-se rapidamente. No entanto, tem-se revelado difícil para os Estados-Membros da ZMAO cumprir continuamente os critérios de convergência. A despeito dos índices de crescimento elevados registados nos últimos três anos, a hegemonia fiscal e o aumento da inflação conjugados acentuaram o processo de divergência.

A harmonização da política macroeconómica e da estatística está por fazer, enquanto a infraestrutura do sistema de pagamento permanece rudimentar. A convergência estrutural, condição necessária para a introdução de uma moeda única, foi descurada.

A existência de duas zonas monetárias distintas é mais outro obstáculo à realização de uma moeda única. Consequentemente, o novo critério de convergência que estipula uma meta inflacionária de cinco por cento está a ser questionado pelos países fora da zona CFA. Há boas razões para tal porquanto o cenário de uma taxa de inflação de cinco por cento para os países não-CFA parece quimérico. Também suscita a questão de saber qual será a taxa de inflação ótima ou de limiar necessária à sustentabilidade de uma união monetária.

É mais importante para a CEDEAO continuar a trabalhar rumo à convergência política e estrutural do que preocupar-se em cumprir as datas fixadas. Na ausência de convergência estrutural, uma união monetária só pode ser sustentável quando as condições necessárias são satisfeitas ex-ante.

Falta a vontade genuína de renunciar a uma parte da soberania e do protecionismo que consolida o processo de integração de uma região. O zelo pela identidade territorial e colonial não permite vislumbrar um cenário de regionalismo e pan-africanismo. Os Estados-Membros da CEDEAO devem reconhecer que, na qualidade de membros de um agrupamento regional, estão vinculados a acordos, implícitos ou explícitos, que regem o exercício da política e impedem a prodigalidade e dissipação a fim de assegurar que os objetivos regionais substituam os objetivos nacionais.

Conclusões

Floresce na região um vibrante setor informal onde tem lugar a verdadeira integração económica. Um mecanismo destinado a formalizar este setor contribuiria em larga medida para aprofundar a integração do comércio. Um maior envolvimento do setor privado no processo de integração torná-lo-ia mais sólido.

A região precisa de elaborar um modelo de recuperação económica que funcione, ao mesmo tempo que reflete na arquitetura institucional, tendo em conta que as instituições são o meio através do qual as políticas regionais são administradas e transpostas.

A integração económica regional veicula a promessa de criar uma África Ocidental sem pobreza, próspera e pacífica. Muito foi concretizado nos últimos anos, mas perfilam-se importantes desafios na via da realização da integração económica na África Ocidental.

Bibliografia

Essien, A. E. e Egbuna, E. N., 2002. Regional Integration, Spill-Over Effects and Market Size: Implications for Growth in the ECOWAS Sub-Region. *West African Journal of Monetary Integration*, 2(2), pp.29-45.

Nnanna, O. J., Essien, E. A., Onwioduokit, E. A. e Adamgbe, E. T., 2007. Empirical Evidence of the Benefits of Economic and Monetary Integration in the West African Monetary Zone. *West African Journal of Monetary and Economic Integration*, 7(2).

Essien Abel Essien, et al., 2007. Cost and Benefit of Monetary Integration in West Africa. Study by the West African Monetary Institute, Accra: West African Monetary Institute.

ECOWAS Commission, 2010. The Regional Strategic Plan (2011-2015).

ECOWAS Commission: The ECOWAS Vision 2020.

ECOWAS Commission, 2011: The Regional Medium Term Action Area.

E.G. Popkova, J.O. Egbe, S.E. Akopov e S.N. Popovsky (2012): The Integration of Economic Monetary Policy Systems of West African States: Positive or Negative Implications. *Business & Entrepreneurship Journal*, 1(1), pp.1-12.

Tony Chafer/Edward Stoddard

A UE, a CEDEAO e as múltiplas dimensões das relações entre a União Europeia e a África Ocidental

Até 2000, os Acordos de Lomé com os países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP) forneceram o quadro para a cooperação da União Europeia (UE) com África; estes acordos centravam-se no comércio e na cooperação para o desenvolvimento, embora a dimensão política, colocando a tónica nos direitos humanos, na boa governação e nos condicionalismos políticos, tivesse ganho terreno na Convenção de Lomé IV (1990-2000). Até 2000, as relações da UE com a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) assentavam neste quadro, que foi substituído pelos Acordos de Cotonu em 2000. No entanto, na sequência da primeira Cimeira UE-África no Cairo em 2000, os Acordos de Cotonu deixaram de ser o único quadro para a interação da UE com África. A Cimeira do Cairo definiu um quadro abrangente para o diálogo político entre a UE e África e estabeleceu um plano de ação que abrange um vasto leque de questões, nomeadamente a integração regional em África; a integração de África na economia mundial (comércio, desenvolvimento do setor privado, investimento, recursos de desenvolvimento, infraestrutura industrial, investigação e tecnologia, dívida e cooperação nas instâncias internacionais); direitos humanos, princípios e institutos democráticos, boa governação e Estado de direito (incluindo o papel da sociedade civil, migração, refugiados, etc.); consolidação da paz, prevenção, gestão e resolução de conflitos (incluindo desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR), terrorismo, armas de pequeno calibre e armas ligeiras, minas antipessoais, não proliferação e reconstrução na sequência de conflitos) e questões ligadas ao desenvolvimento (incluindo desafios no domínio do desenvolvimento sustentável, erradicação da pobreza, saúde, ambiente, segurança alimentar, consumo e tráfico de droga). A agenda do Cairo definiu as prioridades por que se pautaria a Parceria UE-África. Traduziu-se numa crescente convergência

As múltiplas dimensões das relações entre a União Europeia e a África Ocidental

de interesses, embora se tenham verificado, e continuem a verificar, diferenças entre a UE e os Estados africanos e organizações regionais quanto à primazia dada às prioridades identificadas, com os europeus a atribuírem cada vez mais importância às questões relacionadas com a paz e a segurança enquanto os africanos tendiam a colocar maior ênfase nos aspetos comerciais e económicos da parceria.

Assim, as questões de segurança ocupam, desde o fim dos anos 1990, o centro da política da UE para África. Este ponto de partida recebeu novo impulso graças à criação de uma nova arquitetura europeia de segurança no contexto de uma política europeia de segurança e defesa (PESD), após o histórico Tratado Franco-Britânico de Cooperação no domínio da Defesa, assinado em Saint-Malo em 1998, e a adoção de uma Estratégia Europeia de Segurança, em dezembro de 2003.¹ A Estratégia, na qual o Reino Unido e a França tiveram uma influência determinante (ver adiante), fornece o quadro conceitual para a política externa e de segurança comum (PESC), que se tornaria posteriormente na política comum de segurança e defesa (PCSD). Identificou cinco novos cenários de ameaça – o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça, os conflitos regionais, os Estados em dissolução e a criminalidade organizada – e apontou a África Ocidental como área a suscitar especial preocupação. Seguiu-se-lhe em 2004 a criação do Mecanismo de Apoio à Paz em África (MAPA), que habilita a UE a usar as verbas do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) no reforço das capacidades da União Africana e das organizações sub-regionais do continente, como a CEDEAO, para participarem em operações de apoio e manutenção da paz. O Reino Unido e a França desempenharam um papel fundamental nas negociações que culminaram na sua introdução.²

1 *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança. Uma Europa Segura num Mundo Melhor*. [PDF]. Disponível em: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf> [Acesso em 9 de agosto de 2013].

2 Comunicação pessoal, funcionário britânico, Bruxelas, 2009.

Paralelamente a estes desenvolvimentos, o Acordo de Cotonu revisto³ e o Consenso Europeu para o Desenvolvimento (2005),⁴ na elaboração dos quais o Reino Unido e a França, juntamente com a Alemanha na qualidade de primeiro contribuinte para o FED, desempenharam um papel preponderante, salientam a importância dos laços entre segurança, desenvolvimento e governação. Especificamente sobre a questão da paz e segurança, o Conselho da UE publicou, em 2006, as suas “Conclusões sobre o reforço das capacidades africanas em matéria de prevenção, gestão e resolução de conflitos”, que sublinhava que “É sempre necessário que as atividades financiadas pelo MAPA sejam complementadas pelas atividades empreendidas no âmbito de outros instrumentos pertinentes da UE, entre os quais os instrumentos da PESC/PESD, e sejam *coerentes com estas últimas*” [ênfase adicionada].⁵ A necessidade da UE coordenar os seus esforços nesta área é, pois, explicitamente reconhecida. Estes laços entre segurança, desenvolvimento e governação foram posteriormente reforçados pela subsequente adoção das estratégias regionais da UE, nomeadamente a relativa à África Ocidental que estabelece as áreas de ação prioritária para os desembolsos do FED. No orçamento regional para o período de 2008-13 foi atribuída prioridade fundamental ao “aprofundamento da integração regional”, à consolidação da boa governação e da segurança regional e ao apoio a agentes não estatais.⁶ A UE também adotou, em 2011, a sua “Estratégia para a segurança e o desenvolvimento do Sahel”, que afirma no parágrafo inicial que “em primeiro lugar, a segurança e o desenvolvimento do Sahel são indissociáveis e que ajudar estes países a alcançar a segurança é fundamental para habilitar o crescimento das suas economias e a redução da

3 *ACP/European Union, 2010. The Cotonou Agreement (Revised Version)* [PDF]. Disponível em: http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/documents/devco-cotonou-consol-europe-aid-2012_en.pdf [Acesso em 9 de agosto de 2013].

4 *Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão sobre a política de desenvolvimento da União Europeia: O Consenso Europeu (2006/C 46/01)* [PDF]. Disponível em: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/eu_consensus_en.pdf [Acesso em 9 de agosto de 2013].

5 *Council Conclusions of 13 November 2006 on Strengthening African Capabilities for the Prevention, Management and Resolution of Conflicts* [PDF]. Disponível em: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:42006X0224\(01\)&from=PT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:42006X0224(01)&from=PT) [Acesso em 19 de agosto de 2013].

6 *Communauté Européenne – Afrique de l’Ouest, 2008. Document de stratégie régionale et programme indicatif régional 2008-2013.*

pobreza [e], em segundo, que alcançar a segurança e o desenvolvimento do Sahel só é possível através de uma cooperação regional mais estreita”.⁷

Historicamente, a integração regional tem sido promovida pela UE como vetor de estabelecimento de um sistema de Estados mais seguro, liberal e próspero na esfera internacional e é considerada essencial tanto para a segurança como para o desenvolvimento económico. Neste aspeto, a África Ocidental não constitui exceção, estando a UE ativamente empenhada na promoção de um Acordo de Parceria Económica (APE) com a CEDEAO. A UE vê a cooperação com as organizações regionais em África como meio de estimular o comércio com os Estados africanos e entre eles, reduzir a pobreza, apoiar o desenvolvimento económico e assegurar a paz e a segurança. Acresce que a dimensão regional da cooperação com os países ACP está cada vez mais presente. As revisões do Acordo de Cotonu em 2010 aditaram as “organizações regionais” ao núcleo dos atores relevantes reconhecidos oficialmente como envolvidos nas relações UE-ACP e chamou especificamente a atenção para o papel das “organizações sub-regionais” [ênfase adicionada], como a CEDEAO. Na África Ocidental em particular, a UE vê a cooperação com a CEDEAO como meio de atingir vários objetivos políticos interdependentes, incluindo maior integração económica e política, boa governação e estabilidade regional.

No entanto, numa perspetiva puramente académica, a análise da interação multifacetada e dinâmica dos dois blocos regionais que reúnem 43 Estados e mais de 800 milhões de pessoas representa um desafio intelectual. Tal desafio exige que se dê especial atenção à dinâmica histórica e às tendências emergentes na interação entre estas duas regiões e um conjunto de referências conceituas para ajudar a analisar esta complexa realidade empírica. Neste artigo analisam-se sucintamente várias questões inerentes às relações da UE com a região da CEDEAO e oferece-se uma série de pontos de referência conceituas, centrando-se nos atores relevantes implicados nas diferentes dimensões das relações UE-CEDEAO, na legitimidade e ação da UE, nos objetivos europeus e da África Ocidental e nos principais desafios que a UE enfrenta no seu envolvimento na região.

7 *European Union Strategy for Security and Development in the Sahel, 2011* [PDF]. Disponível em: http://www.eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf [Acesso em 9 de agosto de 2013].

Atores

Uma das primeiras questões suscitadas na análise da interação entre configurações regionais como a CEDEAO e a UE diz respeito aos atores relevantes. Evidentemente, as relações entre a UE e a CEDEAO, *sensu strictu*, referem-se ao compromisso das respetivas instituições de cada órgão regional nas áreas de política em que os Estados-Membros acordaram congregar a soberania. No entanto, na prática, as relações UE-CEDEAO existem no contexto de relações mais vastas entre a Europa e a África Ocidental centradas na interação de vários Estados membro da UE (nomeadamente, mas não exclusivamente, a França e o Reino Unido) com os Estados da região. A própria UE reconhece a complexidade dos diferentes atores envolvidos na interação regional UE-África Ocidental, que inclui Estados, organizações regionais e agentes não estatais como o setor privado e as organizações da sociedade civil (Acordo de Cotonu, art. 16°). Poder-se-ia acrescentar a esta lista os conjuntos de atores não controlados que afetam as relações UE-África Ocidental, incluindo movimentos insurrecionistas, grupos que se dedicam ao contrabando e à pirataria e organizações terroristas. Na verdade, a interação entre as duas regiões refere-se a uma *mêlée* extremamente complexa de diversos atores, com interesses variados e, amiúde, antagónicos.

Um dos principais focos de tensão prende-se com o equilíbrio entre os respetivos atores supranacionais (por exemplo, do lado da UE, entre a Comissão Europeia e o Serviço Europeu para a Ação Externa) e os Estados-Membros. Neste contexto, o conceito de *autonomia relativa* pode revelar-se útil. Na teoria política marxista, a autonomia relativa diz respeito à relação de um dado Estado com o poder executivo nacional para assegurar o interesse geral da classe dominante. No entanto, o cenário da interação inter-regional leva-nos a questionar o grau de autonomia que as instituições supranacionais detêm na relação com os Estados-Membros em determinadas áreas políticas. O grau de autonomia relativa é provável que varie muito significativamente de um setor político para outro. No lado da UE, por exemplo, Parello-Plesner e Ortiz de Solórzano (2013) fazem notar que a Comissão Europeia tem um alto grau de autonomia na alimentação do processo de decisão política em matéria de comércio e desenvolvimento. No tocante à segurança e à defesa, em contrapartida, os interesses (e a cooperação) da França e do Reino Unido assumem importância central (Chafer e Cumming, 2010). Tais questões são

importantes, em primeiro lugar, porque respondem à “pergunta de Kissinger” (“A quem telefone se quiser falar com a Europa?”) e, em segundo, porque as divisões entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e instituições supranacionais podem constituir fragilidades a explorar pelo lado contrário. O papel das instituições da UE representa assim apenas parte da história; o envolvimento da UE na África Ocidental não pode ser considerado isoladamente sem trazer para o centro as ações e interações – especialmente – dos principais Estados-Membros da UE.

França e Reino Unido na África Ocidental: rumo à convergência

Na África Ocidental, o Reino Unido e a França viram-se, a partir dos anos 1970, confrontados com duas organizações regionais rivais, sendo uma francófona enquanto a outra reunia todos os Estados da região, coexistindo e competindo entre si por poder e influência. A Union Economique et Monétaire de l’Afrique de l’Ouest (União Económica e Monetária da África Ocidental) (UEMOA) descende diretamente da federação colonial Afrique Occidentale Française (África Ocidental Francesa) (AOF). Os Estados-Membros, todos francófonos (Costa do Marfim, Alto Volta [hoje Burquina Faso], Mali, Níger, Senegal e Togo, a que se juntou o Benim em 1984), assinaram subsequentemente um tratado em 1973 criando a Union Monétaire Ouest-Africaine (União Monetária da África Ocidental) (UMOA). Estes países eram todos membros da zona do franco, cuja moeda, o franco CFA, estava ligado ao franco francês com base num regime cambial de paridade fixa garantido pelo Banco de França. Depois, em 1975, surgiu uma nova organização regional, instigada pela Nigéria, no rescaldo da guerra civil do Biafra. Com sede na Nigéria, a CEDEAO agrupa todos os Estados – francófonos, anglófonos e lusófonos – da África Ocidental, incluindo o arquipélago de Cabo Verde, e competia por poder e influência com a UMOA (que passou a UEMOA em 1994), com o apoio da outra importante potência económica da região, a Costa do Marfim. Este legado histórico de instituições regionais concorrentes constituiu um importante obstáculo à convergência franco-britânica; a França envidou esforços consideráveis no apoio à francófona UEMOA, enquanto ambos os países tinham uma ligação muito limitada com a CEDEAO. É disso testemunho o facto de o Reino Unido e a França se terem mantido como meros espetadores quando a CEDEAO se envolveu na Libéria nos anos 1990.

Assim, até ao fim do século passado, a intervenção do Reino Unido na África Ocidental centrava-se, em larga medida, na Nigéria,⁸ enquanto o apoio político do Governo francês ia para os países da UEMOA.⁹ A decisão da França de retirar o apoio a Charles Taylor e a situação cada vez mais grave na Costa do Marfim a partir de 2002, onde o Governo francês teve de apoiar a comunidade internacional nos seus esforços para conter e resolver a crise naquele país, abriu a porta à coordenação com o Reino Unido e outros atores externos, como os EUA, na região. Ao mesmo tempo, o Governo britânico levava a efeito um programa de reconstrução e profunda reforma através da sua Força Britânica de Apoio à Paz (British Peace Support Team - BPST) na Serra Leoa. A forma como a crise liberiana extravasou para a Serra Leoa e ameaçou desestabilizar toda a região contribuiu para que se percebesse que uma abordagem regional, em vez de nacional, era necessária para resolver eficazmente os problemas de paz e estabilidade na região.¹⁰ Gerou-se, pois, um entendimento consensual de que se tornava necessária uma abordagem local para conter a ameaça de “contágio regional”.

Pela primeira vez a França procurou ativamente envolver-se na CEDEAO, não só porque reunia todos os Estados-Membros da região, em vez de apenas os países francófonos da UEMOA,¹¹ mas também porque a CEDEAO é dominada pela potência hegemónica regional, a Nigéria, e, de entre as duas organizações regionais, só ela possui a dimensão de segurança, tendo adotado em 1999 um protocolo relativo ao mecanismo para a prevenção de conflitos, gestão, resolução, manutenção da paz e segurança.¹² Porque a

8 A Nigéria é um dos dois países incluídos nos primeiros três níveis de países considerados prioritários pelo Reino Unido, comunicação pessoal, funcionário do Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Commonwealth do Reino Unido (FCO), Londres, 2011. Não surpreende, portanto, que a Nigéria tenha sido e continue a ser o canal principal das relações britânicas com a CEDEAO.

9 No entanto, deve assinalar-se que a França tem tido, desde os anos de 1970, interesses comerciais significativos e crescentes na Nigéria, que agora é o seu maior parceiro comercial na África, a par da África do Sul, ver Bach, D., 1982. *Dynamique et contradictions dans la politique africaine de la France. Les rapports avec le Nigeria (1960-1981)*. *Politique africaine* 2(5), p.53.

10 Comunicação pessoal, funcionário do FCO, Londres 2011.

11 Comunicação pessoal, funcionário francês, Abuja 2009.

12 Um resumo do texto do protocolo está disponível em: M. Toure e C. A. Okae. *ECOWAS Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution, Peace-Keeping and Security*. Abuja: The Observation and Monitoring Centre. ECOWAS Commission. [online] Disponível em: http://aros.trustafrica.org/index.php/ECOWAS_Mechanism_for_Conflict_Prevention,_Management_and_Resolution,_Peace-Keeping_and_Security (Acesso em 2 de agosto de 2013).

França estava interessada em abandonar as intervenções militares unilaterais e compartilhar os custos – e os riscos políticos – das suas intervenções, era essencial a sua participação na CEDEAO. Crucialmente, isto significava ajudar os africanos a desempenhar um papel mais importante na gestão dos conflitos e na manutenção da paz e segurança na região. O Reino Unido e a França convergiram, já que ambos pretendiam estabilizar a região e ao mesmo tempo não estavam dispostos a enviar tropas para desempenhar esse papel. Consistente com este objetivo, ambos procuram agora prestar apoio ao desenvolvimento das capacidades da CEDEAO na área da paz e segurança ajudando a formar as suas forças de manutenção da paz, realizando exercícios conjuntos, destacando oficiais de ligação militares para a organização e – no caso da França com a Costa do Marfim – conduzindo operações conjuntas de consolidação da paz. Voltaremos a este ponto mais adiante.

De acordo com o desejo de ver os africanos assumir maior responsabilidade pela paz e segurança, os governos britânico e francês apoiaram a constituição de uma força de reserva africana para manutenção da paz com um efetivo de 9 000 militares.¹³ O compromisso de reforçar a capacidade africana de manutenção da paz também levou os governos britânico e francês a prever um conjunto de iniciativas de apoio à CEDEAO: por exemplo, apoiaram conjuntamente um exercício de cartografia, Blue Pelican, no Secretariado Executivo da CEDEAO em novembro de 2000; o Reino Unido alargou a competência do “British Military Advisory Training Team” (BMATT) ao Gana;¹⁴ os dois governos cofinanciaram um exercício de treino militar da CEDEAO em 2007, cabendo 25 por cento do financiamento ao Reino Unido e 50 por cento a França;¹⁵ e, em 2008, participaram, conjuntamente com a UE e outros, no primeiro exercício da CEDEAO para avaliar a preparação da força de reserva. Também apoiaram o estabelecimento dos primeiros três centros de excelência da CEDEAO para formação em manutenção da paz, em Acra, Bamako e Abuja, respetivamente. O Reino Unido e a França desempenharam assim um papel fundamental no apoio ao desenvolvimento da capacidade da CEDEAO para a manutenção da paz. Além disso, o Reino Unido tem um conselheiro militar para conflitos regionais baseado em Abuja, que apoia o trabalho do

13 A força de reserva da CEDEAO é uma das cinco forças de reserva regionais planeadas como parte da Arquitectura Africana de Paz e Segurança da União Africana, ver Engel, U e Gomes Porto, J., éds. 2010. *Africa's New Peace and Security Architecture*. Aldershot: Ashgate.

14 Berman, E., 2002. *French, UK, and US Policies to Support Peacekeeping in Africa: Current Status and Future Prospects*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, p.37.

15 Comunicação pessoal, funcionário do Ministério da Defesa do Reino Unido, Abuja 2009.

Alto Comissariado Britânico sobre questões relacionadas com a paz e a segurança da CEDEAO. O programa para a África Ocidental da Iniciativa para a Prevenção de Conflitos em África (Africa Conflict Prevention Pool - ACPP) do Reino Unido também atribui crescente importância ao trabalho na região com a CEDEAO sobre questões temáticas como a segurança marítima e a luta contra a proliferação de armas de pequeno calibre e armas ligeiras. Por exemplo, no princípio de 2013, a ACPP financiou um seminário em Abuja que reuniu os Estados-Membros da CEDEAO e as organizações da sociedade civil para assistir na elaboração da sua Posição Comum relativa ao Tratado sobre Comércio de Armas, com vista à conferência das Nações Unidas agendada para março em Nova Iorque.¹⁶

No entanto, o Reino Unido não tem – com exceção da Serra Leoa – destacado tropas em missão de combate para a região. A França, em contrapartida, com a sua longa tradição de manter bases militares na costa ocidental de África em Dacar, Abidjan e Libreville, estava em posição privilegiada para assumir tal papel. A França teve que ajustar os meios militares às capacidades por força das restrições orçamentais. Esforçou-se por reduzir os riscos políticos das suas operações militares procurando a aprovação da região e da ONU e trabalhando em parceria com outros atores externos como a UE.¹⁷ Também reduziu o seu pessoal no terreno. No entanto, a sua presença militar na região permanece substancial. Os instrumentos e recursos ao dispor da França para a cooperação militar com África são, pois, muito diferentes dos do Reino Unido. Além disso, para as mais de 1 500 tropas estacionadas nas suas três bases militares na costa ocidental de África, a França tem cem *coopérants* militares (conselheiros e oficiais de apoio) colocados nos ministérios da Defesa e nos exército nacionais dos Estados-Membros francófonos da CEDEAO, dos quais 21 no Senegal.¹⁸ A França é o único país a usar este sistema, que difere do sistema mais tradicional de conselheiros militares, porquanto os oficiais franceses são para todos os efeitos membros das forças armadas

16 Comunicação pessoal, funcionário do FCO, Londres, 2013.

17 A intervenção francesa na Costa do Marfim em 2002, quando a França (Operação LICORNE), conjuntamente com a UNO e com a benção da CEDEAO, enviou vários milhares de militares para o país, a fim de separar os beligerantes, foi um „laboratório“ para esta nova abordagem francesa. A CEDEAO, a par da França e da ONU, também desempenhou um papel fundamental na resolução final do conflito e na captura do ex-presidente Laurent Gbagbo em 2011. Ver também Darracq, V., 2011. *Jeux de puissance en Afrique: le Nigeria et l'Afrique du Sud face à la crise ivoirienne*, *Politique Etrangère* 2011(2), pp.361-74.

18 Comunicação pessoal, funcionário francês, Dakar 2010.

do país anfitrião durante todo o período de destacamento. Antes de 1998, a França prosseguia uma política designada por “*coopération de substitution*” (cooperação de substituição), sendo a nova política de *parceria* (“parceria”) apresentada como testemunho da promoção pela França da “apropriação africana”.¹⁹

Excluindo a área da paz e segurança, a convergência em termos de entendimento consensual dos laços entre segurança e desenvolvimento não resultou em cooperação nem em trabalho conjunto sobre questões ligadas ao desenvolvimento. Embora o Governo britânico liderado pelo Partido Trabalhista se mostrasse em princípio mais disposto a alargar a sua abordagem em África, já que a atenção dada pelo Ministério do Desenvolvimento Internacional (DfID) à redução da pobreza e aos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) significava intervir em África muito para além da tradicional esfera de influência do Reino Unido, tanto mais que alguns dos países mais pobres em África estão situados na África francófona. No entanto, a França, ao invés do Reino Unido, não participou em atividades bilaterais com a CEDEAO em questões ligadas ao desenvolvimento *per se*. Não possui um ministério equivalente ao DfID e a Direção de Apoio ao Desenvolvimento tutelada pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros foi incorporada, em 2009, na Direção Geral da Mundialização. Além disso, o antigo Presidente Sarkozy era um adepto entusiasta do conceito de “comércio em vez de auxílio”;²⁰ não admira, pois, que, em 2009, a França tivesse abandonado o fundo comum dos doadores da CEDEAO devido à falta de verbas bilaterais de ajuda. O Reino Unido e a França também não cooperaram nos trabalhos com a CEDEAO para promover a integração regional, embora este seja, como já se viu, não só um objetivo fundamental da estratégia regional da UE, mas também considerado como conducente a cada um dos três termos do trinómio desenvolvimento-boa governação-segurança.²¹ A França, na qualidade de um dos principais contribuintes para o FED, parece exultar por abdicar desta área política a favor da UE. O Reino Unido, pelo contrário, lançou várias iniciativas para desenvolver a capacidade organizativa da CEDEAO, crendo que, ao melhorar a sua capacidade de planear e gerir projetos, a Comissão da CEDEAO estaria em melhores condições para assumir os papéis de coordenação dos doadores e de planeamento estratégico

19 Ibid.

20 *Le Point* 2010, 30 de maio.

21 Nivet, B., 2006. Security by proxy? The EU and (sub-)regional organisations: the case of ECOWAS. *Occasional Paper* No. 63. Paris: European Institute for Security Studies, p.7.

para a integração regional.²² Tendo presente este objetivo, o DfID tem vindo a realizar, desde 2006, várias iniciativas bilaterais de apoio à integração regional e, em 2010, lançou o seu “Programa de Apoio à Integração Regional da África Ocidental” (Support to West African Regional Integration Programme - SWARIP), com vista a alargar a assistência na África Ocidental em colaboração com outros parceiros de desenvolvimento. Esta abordagem do desenvolvimento da capacidade organizativa da Comissão da CEDEAO defrontou-se com dificuldades quando o mandato dos comissários da CEDEAO terminou em 2010 e os novos comissários só tomaram posse em fevereiro de 2012. Enquanto estes problemas políticos não foram resolvidos, o Governo britânico entendeu não estarem reunidas as condições para preparar a transferência das funções de coordenação dos doadores e de planeamento estratégico para a Comissão. No entanto, importa assinalar que a escassez de progressos também reflete a falta de empenho político da CEDEAO no programa de reforma tal como concebido pelo DfID, tendo este sido substancialmente revisto e reduzido na sequência de uma ampla consulta às partes interessadas regionais, em 2012.²³

A França também trabalha bilateralmente com a Comissão da CEDEAO, mas em modalidades diferentes, destacando conselheiros para os gabinetes dos Comissários. Assim, em 2009, por exemplo, a França tinha conselheiros a trabalhar nos gabinetes dos Assuntos Políticos, Paz e Segurança, Economia e Comércio, Agricultura e Energia em Abuja. Isto é significativo porque os países francófonos ocupam frequentemente os principais cargos no organigrama da Comissão: por exemplo, no mesmo ano todos os postos-chave no gabinete do comissário do Comércio eram ocupados por francófonos e funcionários de alguns Estados-Membros queixaram-se de que o gabinete do Comissário dos Assuntos Políticos, Paz e Segurança estava nas mãos da “máfia senegalesa”.²⁴ Quer este último aspeto seja verdade quer não, é voz corrente em Abuja que os francófonos atuam frequentemente como um bloco e que os funcionários

22 Comunicação pessoal, funcionários do FCO e do Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DfID), Londres 2011.

23 Comunicação pessoal, funcionário do FCO, Abuja, 2013. O programa remodelado colaborará: (a) com o Banco Mundial para desenvolver uma melhor recolha de dados sobre o comércio na África Ocidental, por exemplo sobre os alimentos básicos; (b) com a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional para melhorar as informações de que dispõem os comerciantes do sector privado que atravessam as fronteiras na região; e (c) com a Comissão da CEDEAO e com os Estados-Membros no decurso das negociações relativas à “Área Continental de Livre Comércio” da África e d) identificando intervenções para facilitar o comércio a longo prazo. Orçamento: £8.7m.

24 Comunicação pessoal, funcionários franceses e da CEDEAO, Abuja 2009.

franceses mostram-se empenhados em cultivar boas relações com os Comissários através de canais formais e informais.

Legitimidade

A questão de saber quem fala pela UE, e atua em seu nome, suscita o problema da legitimidade. Apesar de os académicos só muito recentemente terem começado a dar atenção à legitimidade como uma variável nuclear nas relações internacionais (e mais concretamente na política externa europeia), as questões de legitimidade dominam na prática as relações externas da UE. A história pós-colonial da interação europeia com os Estados africanos é profundamente afetada pelos legados do colonialismo e a legitimidade das presentes ações das potências europeias é frequentemente avaliada à luz das suas pretensas ambições pós-coloniais. Como sublinhado por Chafer e Cumming (2011), a aspiração francesa de recuperar da chamada “síndrome de Fashoda” e de cooperar com o Reino Unido e outros na política africana foi desde 1997/8 ditada, pelo menos em parte, pela ambição de restaurar a imagem da França em África. Com efeito, a França esforça-se por multilateralizar a sua política africana como meio de superar os vários escândalos associados à “*Francafrique*”. Os estudiosos da política externa da UE, como Wood (2009), recorrem à noção de “camuflagem institucional” para designar como os Estados-Membros da UE podem transferir áreas politicamente sensíveis, como os direitos humanos, para a UE. A vantagem para os Estados-Membros é que a perceção mais neutra e legítima da UE (em comparação com os Estados-Membros) permite que as capitais nacionais contravertam as perceções negativas das suas políticas externas fruto de disputas políticas ou legados coloniais em países terceiros. A política da UE pode assim refletir os interesses dos maiores Estados-Membros, mas desfrutar simultaneamente de mais legitimidade do que teria se fosse proposta e administrada diretamente por estes Estados-Membros.

Centrar-se na legitimidade chama também a atenção para a base da cooperação da UE com a África Ocidental. De facto, convém considerar em que medida a legitimidade das ações da UE na região deriva de uma legitimidade assente numa visão *cosmopolita e universalista*. Melhor dizendo, a legitimidade da UE radica num conjunto de princípios morais abstratos associados aos direitos humanos, à democracia e à ordem política que são “justos” ou “corretos” em termos absolutos? As instituições da UE em Bruxelas *autolegitimam* naturalmente uma UE como sendo um tipo de ator diferente a quem é reconhecida legitimidade substantiva alicerçada nos princípios éticos universais aplicáveis à ação política externa e ao excecionalismo da missão política externa da Europa (Tonra, 2011, p.1197). O que, por seu turno, cabe na aparente capacidade da UE para conseguir ultrapassar as divisões entre Estados europeus, funcionando, assim, simultaneamente como um “modelo” para os restantes Estados e como “lição” para a UE exportar (Tonra, 2011, p.1195). Neste sentido, a UE é por vezes vista como o ápice da cooperação internacional e como um tipo de ator fundamentalmente diferente nas suas relações internacionais, pelo menos quando comparado com outros importantes Estados internacionais como a Rússia, os EUA ou a China. Muitos dos debates em torno da avaliação da UE como “potência ética” ou “uma força positiva no mundo” estão mais interessados em apreciar a UE à luz de certos princípios morais transcendentais e universalistas (Aggestam, 2008). Manners (2002, p.241) descreve, por exemplo, como a UE coloca “normas e princípios universais no centro das suas relações com os Estados-Membros e o mundo”. Do mesmo modo, Bengtsson & Elgstöm (2012, p.105) passam em revista como a “conceção do próprio papel da UE assenta numa série de elementos centrais abstratos [normativos] independentemente do conteúdo empírico”. Os debates em torno de perspetivas normativas e universalistas de legitimidade refletem uma perceção (auto) cosmopolita da ética na UE que considera certos valores morais como *fronteiras culturais transcendentais*, incluindo os que incidem nos Estados da África Ocidental (Aggestam, 2008, p.6). Os académicos interessados nos aspetos normativos ou éticos da política externa da UE reconhecem que as regras das relações externas da UE são conceitualizadas em termos cosmopolitas e universais (Eriksen, 2006; Tonra, 2011). Eriksen (2006), por exemplo, sugere (com algumas reservas) que a UE deve prosseguir uma política externa baseada na promoção “dos direitos humanos, da democracia e do Estado de direito ... frisando, portanto, o direito *cosmopolita* dos cidadãos” [ênfase adicionada] (p.253 e p.260-4).

Igualmente importante, no entanto, é a questão de saber (ou melhor em que medida) a UE é realmente vista externamente como legítima na África Ocidental, enquanto *realidade empírica*. Importa perguntar que significado as normas e práticas políticas que a Europa procura exportar para os Estados africanos têm no contexto regional da África Ocidental e o conseqüente grau de divergência entre as percepções da Europa e da África Ocidental de noções como “democracia” ou “boa governação”, por exemplo. As abordagens pós-coloniais, como a de Inayatullah e Blaney (2004) que se centra no suposto desconforto eurocentrista dos Estados ocidentais com as “diferenças” culturais internacionais, chamariam indubitavelmente a atenção não para a universalidade e a percepção do estatuto “desenvolvido” nas normas europeias, mas, isso sim, para o grau em que a promoção normativa europeia reflete um desejo de limitar e reduzir as diferenças pluralistas entre Estados africanos e europeus que estes últimos entendem como perigosas ou ameaçadoras. Não obstante a benevolência do eurocentrismo da UE já que, em geral, deseja o bem dos outros Estados e é em traços largos “altruísta” (ver adiante), ele nega frequentemente a especificidade cultural e tende a apresentar a normativa e a política europeia como superior, pelo menos em termos temporais e desenvolvimentais, se não intrinsecamente.

Além disso, concentrar a atenção na legitimidade suscita igualmente a questão de saber se a ação da UE na África Ocidental é vista como *legítima na ótica processual (procedurally legitimate)*. As ações e programas de política externa da UE na África Ocidental correm o risco de só serem entendidos como legítimos se resultarem de um processo de negociação em que os Estados da África Ocidental contribuam em termos paritários para o desenvolvimento da política da UE. Isto é válido não só em termos dos quadros estratégicos “macro” que pautam o compromisso da UE para com os Estados africanos (como a Estratégia UE-África) mas também em termos da programação mais regular da política de desenvolvimento.

Tensões Internas-Externas Decorrentes da Legitimidade da UE

Estas questões de legitimidade também são importantes porque a política externa europeia padece ocasionalmente de uma tensão entre as percepções externas dos Estados terceiros do que constitui a prática legítima e as perspectivas dos principais grupos de interesses internos da UE que influenciam

a sua política. No plano interno, pensa-se amiúde que a UE sofre de um déficit de legitimidade (sobretudo no tocante à *legitimidade dos meios*) resultante do facto de “as disposições e as práticas institucionais da UE não obedecerem a nenhuma concepção de democracia” (Greenwood, 2007). Esta percepção de um déficit de legitimidade tem sido exacerbada pela aparente rutura do que se convencionou chamar “consenso permissivo”, referindo-se à carta da *eficácia dos resultados* da política europeia que a UE tem vindo a jogar historicamente como base da sua legitimidade (Føllesdal, 2006, p.442).

Para reduzir (a percepção de) este déficit interno de legitimidade, a Comissão Europeia (e agora o Serviço Europeu para a Ação Externa) passou a centrar-se numa forte participação dos grupos de interesses da sociedade civil, meios académicos e empresariais no processo de formulação da política. Pensa-se que esta representação estimula a legitimidade interna em dois aspetos. Em primeiro lugar, os grupos organizados são vistos como meio de compensar algumas das deficiências estruturais inerentes aos modelos de representação da UE (Greenwood, 2007, p.340). Com efeito, o enfoque na representação em grupos de interesses como forma de *legitimidade dos meios* na UE desenvolveu-se numa altura em que o Parlamento Europeu não dispunha de amplos poderes e os grupos de interesses atuavam como um sistema de pesos e contrapesos tanto nas instituições da UE como entre si, proporcionando assim “outro instrumento de legitimação popular” (Greenwood, 2007, p.340). No entanto, considera-se igualmente que os interesses organizados melhoram a legitimidade interna através da prestação de conhecimento especializado. Como Bouwen faz notar (2002, p.369), as instituições da União Europeia dependem dos atores da sociedade civil e das empresas do setor privado quanto a informações que são cruciais para a formulação da política. A disponibilização desta informação privilegiada exerce vários efeitos em termos de legitimidade. Para começar, permite que as instituições da UE afirmem que a sua decisão política se baseia nos melhores conhecimentos especializados disponíveis. Além disso, crê-se que a disponibilização de informação privilegiada por organizações-chave melhora a *legitimidade dos resultados* na medida em que “providencia às instituições da UE as competências necessárias para tratar eficazmente dos seus problemas” (Bouwen, 2002, p.371).

Em termos de legitimidade, estes grupos de interesses (ou coligações de grupos) também são importantes numa terceira aceção. Embora os dois fatores de participação e competência acima mencionados evidenciem as formas como o envolvimento da sociedade civil pode estimular a legitimidade

interna da UE, o facto é que estes atores também podem *prejudicar* a posição de legitimidade da UE se assim o entenderem. Muitos dos interlocutores dos grupos de interesses e das organizações da sociedade civil da UE (como as ONG de direitos humanos que trabalham na África Ocidental, empresas do setor da energia, associações de comércio, etc.) são atores proeminentes por direito próprio, tendo por vezes um certo grau de direito de veto em algumas matérias e exercendo frequentemente influência considerável no exercício do veto pelos Estados-Membros. As principais multinacionais do setor da energia – algumas das quais operam na África Ocidental – são exemplo disso. Estes grupos de interesses são amiúde atores proeminentes, bem dotados, sonoros e bons manipuladores dos meios de comunicação social capazes de lesar a reputação da UE (junto do público europeu e dos Estados-Membros) se entenderem que os seus interesses não estão refletidos na política da UE. Com efeito, o criticismo destes grupos pode ser dirigido tanto aos processos de iniciativa política da UE se considerarem que não estão a ser representados adequadamente no ciclo de decisão política como aos resultados concretos e à eficácia da política da UE se entenderem que os seus interesses não foram contemplados pelas decisões adotadas ou se cuidarem que outros interesses estão mais bem representados.

No entanto, a dinâmica externa da legitimidade reveste igualmente importância fundamental para a condução eficaz da política externa da UE. Há, pelo menos, dois bons motivos para tanto. Em primeiro lugar, como já se referiu antes, a UE é, em larga medida, um “poder civil” que depende *normalmente* da cooptação e dos incentivos positivos e não da coerção. Isto resulta na confiança atribuída à legitimidade externa deduzida da política da UE para implementar a mudança nos países da África Ocidental. Ao invés de “outros” atores intelectuais e geopolíticos (importantes atores internacionais como os Estados Unidos, a Rússia e a China com quem a UE é comparada a mais das vezes), a União Europeia tem uma capacidade e uma disposição limitada para impor sanções duras. Pese embora a Europa dispor de instrumentos “pesados” não militares, a UE tende a recorrer à condicionalidade positiva, recompensando a convergência política em vez de castigar abertamente Estados terceiros (Youngs, 2009, p.897; Schimmelfennig, 2012, p.8).

Com efeito, como Barbé *et al* afirmam (2009, p.836), “quer direta, quer indiretamente, os países vizinhos desempenham um papel fundamental na determinação de que normas promovidas externamente [pela UE] podem ser adotadas e como”. Se a promoção externa das políticas da UE será

aceite por países terceiros reside, segundo Barbé *et al* (2009, p.837), nas “percepções mútuas de legitimidade”. Barbé *et al* (2009, p.837) enfatizam o “caráter intersubjetivo da legitimidade” e sustentam que “a ressonância entre as normas que podem moldar a convergência política e o contexto normativo no país vizinho assume importância crítica”. Esta relutância/incapacidade de usar sanções duras, a dependência do princípio da condicionalidade positiva e a capacidade dos países terceiros para moldar ou limitar o caráter normativo da cooperação com a UE significam que a eficácia da política externa da UE está mais intrinsecamente interligada com as percepções externas por terceiros da legitimidade da UE do que se passa com outras potências regionais como a China ou os EUA que têm maior capacidade de recurso a instrumentos mais duros (ou que partilham uma intersubjetividade comum com os vizinhos que procuram influenciar).

Em segundo lugar, o desígnio de estabilidade na periferia da UE, um dos principais objetivos da política externa da UE na África Ocidental, funda-se no estabelecimento de uma *ordem legítima*, que, por seu turno, requer a aceitação dos Estados (e povos) na região. Com efeito, assegurar um círculo estável de países na grande vizinhança da UE constitui um dos principais desafios da política externa europeia (EC, 2003; 2012, p.2). Considera-se geralmente que as ordens internacionais que gozam de alto grau de legitimidade pública entre os seus membros apresentam níveis mais elevados de estabilidade em comparação com as outras (Clark, 2005, p.15-17). Com efeito, Nau assevera que “quando os padrões de legitimidade convergem, [nas ordens internacionais] mantendo-se inalterados os restantes fatores, o nível de ameaça entre os Estados é reduzido” (Nau, 2002, p.180). Esta estabilidade é possível porque a convergência dos padrões de legitimidade produz uma forma de “ordem constitucional” entre aderentes que imita até certo ponto o tipo de ordem legítima e de entendimento comum construído em espaços domésticos (Nau, 2002, p.180). Por conseguinte, no contexto da política externa da UE,

uma ordem internacional legítima na África Ocidental, aceite pela UE e pelos Estados da África Ocidental, surtiria uma periferia da UE mais estável.²⁵

Como tal, a UE enfrenta fortes pressões no sentido de fomentar a legitimidade interna e externa nas suas relações com os países situados na sua periferia. Internamente, a UE padece de um défice de legitimidade pública e vira-se para as organizações da sociedade civil e as empresas do setor privado como meio de compensar as deficiências aparentes nos seus modelos de representação e obter o conhecimento especializado necessário à legitimidade das iniciativas e dos resultados. No entanto, muitos destes grupos também apresentam riscos de legitimidade para a UE já que podem prejudicar muito facilmente a imagem da UE se considerarem que ela não corresponde às suas normas, frequentemente exigentes. A legitimidade externa é, porém, também muito importante para a política externa da UE, antes de mais, enquanto base necessária para a sua exportação (dada a limitada capacidade de coerção da UE) e, depois, porque o objetivo nuclear da política externa da UE de assegurar a estabilidade regional na sua periferia (e mais concretamente na África Ocidental) baseia-se no estabelecimento de uma ordem regional considerada amplamente legítima pelos Estados terceiros (e respetivas populações).

Na promoção de certas formas de governação, matéria que é alvo de pressões de todos os quadrantes, a UE vê-se face a uma situação em que oscila entre estes polos divergentes e assim entre legitimidade aos olhos de grupos poderosos dentro da UE e eficácia em termos de apresentação da política externamente a atores sobre os quais a UE tem pouco poder de coerção e para os quais a legitimidade da política da UE é essencial para determinar a cooperação. Esta dinâmica pode deixar a UE dividida entre, por um lado, a legitimidade interna e a eficácia externa e, por outro, a visão de si própria como autoridade legítima e moral e a ambição de estabelecer uma ordem legítima na sua periferia. Em termos de impacto político, quanto maior for a natureza antagónica das relações subjacentes, tanto maior será o grau de influência dos correspondentes lóbis no interior da UE e quanto maior for a dependência

²⁵ No entanto, a instabilidade significativa observada resesentemente no Norte de África e no Médio Oriente, está diretamente relacionada com as estruturas e elites políticas nos países do MENA que eram/são consideradas como ilegítimas pelas suas populações. Por conseguinte, considerando que as ordens internacionais (tais como as que a UE tenta estabelecer) devem ser consideradas como legítimas para serem estáveis, a UE enfrenta o dilema de equilibrar entre formas de legitimidade, tais como percebidas pelas elites estatais com as quais a UE deve cooperar, e aquelas percebidas pelas populações. As perceções de legitimidade da elite e do público são provavelmente divergentes.

da legitimidade externa em vez de outras fontes de poder, tanto maior será a probabilidade de uma divergência entre legitimidade interna e eficácia externa da UE. Além disso, nestas circunstâncias, quanto maior for a importância de apoiar uma determinada área política para assegurar a segurança e a prosperidade da UE, tanto maior será o problema criado por esta tensão para a eficácia geral da política externa da UE e mais grave será o risco para a legitimidade global da UE enquanto ator de política externa.

A UE e os objetivos da África Ocidental

Na sequência deste debate de legitimidade, ao considerar as relações entre a UE e a CEDEAO, importa igualmente ter presentes os objetivos de cada parte envolvida. Duas descrições concorrentes da política externa da UE são dignos de menção especial e chamam a atenção para os potenciais interesses sobrepostos e divergentes da UE na África Ocidental. Com efeito, como sustentado por Smith (2012, p.701-3), a estratégia da política externa europeia articula-se frequentemente em torno de esforços para integrar e assumir uma série de papéis (por vezes antagónicos) da política externa da UE – nomeadamente, os desenvolvidos para ser um poder “normativo”, promotor do comércio, potenciador da segurança e agente diplomático.

Em primeiro lugar, a UE tem uma posição idónea como *poder civil/normativo* que envolve diferentes tipos de condutas em política internacional. Nesta perspetiva, a UE é vista como estando interessada em “normalizar” as relações internacionais com base nos princípios da democracia, dos direitos humanos e da resolução de conflitos entre Estados por meios não militares. Uma noção secundária mas atrelada é a Europa do “poder ético” que se prende com a investigação da natureza ostensivamente moral da política europeia. Tais perspetivas podem contradizer fortemente as visões pós-coloniais do envolvimento da UE e dos Estados europeus em África. Keukeleire (2003) propõe uma conceitualização adicional e talvez mais útil da política externa da UE, fazendo notar como a ela prossegue uma forma de “política externa estrutural” e de “diplomacia estrutural” nas suas relações externas. Isto refere-se a um “processo de diálogo e negociação mediante o qual [a UE] procura influenciar ou moldar de forma sustentável as estruturas externas políticas, jurídicas, económicas, sociais e securitárias em diferentes níveis pertinentes num dado espaço geográfico” [ênfase adicionada]. Com efeito, Keukeleire

argumenta que a UE procura assim promover modelos de governação que estão bem implantados no seu espaço como “democracia e boa governação, direitos humanos, os vários princípios da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) (como resolução pacífica de conflitos), integração e cooperação política e económica regional, princípios do mercado livre, etc.”. Apresentando a UE em termos menos benignos, Hyde-Price (2008) sugere que ela atua ao serviço das suas potências dominantes (nomeadamente, o Reino Unido, a França e a Alemanha) para moldar o meio regional da Europa em sintonia com os seus objetivos (coletivos) securitários externos e económicos/comerciais. No entanto, em vez de considerar qualquer destas conceitualizações como uma descrição definitiva da política externa europeia, é talvez preferível pensar nelas como ênfases das tensões potenciais que existem entre os “interesses altruístas” da UE, como a promoção da democracia, e os “interesses egoístas” da UE, como os que se prendem com objetivos comerciais ou prerrogativas securitárias.

Analogamente, podem questionar-se os interesses dos Estados da CEDEAO no envolvimento com a UE. Estarão os Estados da África Ocidental preocupados predominantemente com a obtenção de acesso à ajuda internacional ao mesmo tempo que defendem as suas estruturas políticas e economias domésticas das inevitáveis depredações europeias (uma perspetiva que, em sintonia com muitas abordagens pós-coloniais, nega a estes Estados uma boa parte de arbítrio)? Ou estarão os Estados da África Ocidental motivados por agendas mais ambiciosas, como a atração de investimento e de indústria de alta tecnologia, ganhando legitimidade internacional e cooperação militar (e quiçá vantagem militar relativamente aos outros)? Ou será que veem a atração de investimento e a interação com potências externas como meio de obter legitimidade e apoiar as estruturas domésticas rentistas? Dada a composição heterogénea da CEDEAO, é admissível que diferentes Estados na região evidenciem tónicas diferentes e que os objetivos normativos possam estar presentes ao lado de outros interesses, ou mesmo competir com eles.

Oportunidade, risco e áreas crescentes de envolvimento na África Ocidental

Uma descrição das relações da UE com a CEDEAO não ficaria completa sem uma discussão dos atuais desafios e oportunidades comuns que enfrentam os líderes da Europa e da África Ocidental. A região da África Ocidental apresenta oportunidades e riscos para os atores europeus. Em termos de oportunidades, a região passa por um período de rápido crescimento económico, com a publicação *Perspetivas Económicas em África* (OCDE, 2013) a sugerir que a África Ocidental continuará a crescer rapidamente nos próximos anos, alcançando o mais rápido crescimento regional em África. Esta é uma previsão expectável num cenário em que se antevê que a África subsariana no seu conjunto seja uma das regiões do mundo com crescimento mais rápido, seguida apenas pela “Ásia em desenvolvimento”. A Serra Leoa, o Níger, a Costa do Marfim e o Burquina Faso contam-se entre as seis economias com crescimento mais rápido a nível mundial em 2012. A região apresenta-se evidentemente como um destino potencial para os investimentos diretos estrangeiros (IDE) europeus e para o aumento das exportações europeias.

No entanto, há que usar de prudência. Em primeiro lugar, muitos países africanos continuaram a crescer a excelentes taxas, em comparação com outras regiões, em parte porque têm estado relativamente protegidos da crise financeira mundial. Em segundo lugar, a maioria dos países subsarianos cresce a partir de uma base relativamente baixa. Como tal, a evolução pode parecer mais impressionante do que é na realidade na medida em que os progressos feitos representam os “primeiros frutos”. Em terceiro lugar, o crescimento económico na região fez-se à custa do aumento dos preços dos produtos de base o que pode refletir tendências de preços globais em vez de criação de valor interno nos países África Ocidental. Quase todos os países na África Ocidental são ricos em alguns (ou mesmo em numerosos) recursos naturais e o crescimento nestes setores tem desempenhado um papel muito importante no desenvolvimento económico da África Ocidental ao longo da última década (em particular, reservas florestais, recursos marinhos, diamantes, ouro, manganésio, fosfato, petróleo, ferro, urânio, bauxita, magnésio, estanho e columbita) (Jalloh, 2013, p.67). No entanto, os aumentos mundiais nos preços dos recursos e dos produtos de base não induzem necessariamente melhorias a longo prazo nos resultados económicos dos Estados ricos em

recursos naturais (Collier, 2010, p.41-44). Com efeito, enquanto os aumentos dos preços internacionais suscitam ganhos financeiros a curto prazo para os Estados, eles podem ao longo do tempo levar a uma redução dos resultados económicos. O crescimento de setores rentistas (como o petróleo e o gás) não desenvolve frequentemente formas de crescimento inclusivo que beneficiem toda a sociedade. Com efeito, o crescimento económico gerado pelos recursos naturais pode por vezes excluir outros setores e resultar na diminuição da produtividade geral. Esta é particularmente problemática dado que os setores dos recursos naturais não empregam, proporcionalmente, grandes volumes de trabalhadores em comparação com outros setores como os serviços e a indústria. Collier (2010, p.41) sugere que uma duplicação do preço do petróleo em 25 anos produziria uma queda dos resultados económicos gerais num país rico em petróleo como a Nigéria de cerca de um terço. Trata-se, nas suas palavras, de uma oportunidade perdida. Embora seja benéfico encorajar o crescimento a partir dos recursos naturais, imagine-se quantos postos de trabalho deixariam de ser criados, quantas escolas e estradas não seriam construídas como resultado de uma queda de um terço nos resultados económicos gerais. Estes efeitos económicos ignoram o efeito devastador que os recursos naturais podem desempenhar na alimentação de conflitos como os ocorridos na Serra Leoa, Nigéria, Guiné-Bissau, Libéria, Mali e Costa do Marfim (Jalloh, 2013, p.67).

É frequente considerar que os países africanos sofrem da chamada “maldição dos recursos naturais” (ou seja, por outras palavras, a incapacidade de transformar a riqueza de recursos naturais em desenvolvimento político e socioeconómico). É certo que vários Estados da CEDEAO produzem recursos naturais em quantidades suficientes (e sem diversificação suficiente) para estarem em risco da maldição dos recursos naturais. O Níger, por exemplo, produz anualmente o equivalente a 91 milhões de dólares dos EUA de urânio – o que constitui 74% da totalidade das suas receitas de exportação (Revenue Watch, n.d.). Do mesmo modo, na Nigéria, em 2011, as exportações de recursos naturais constituíram 88% da totalidade das exportações e 70% da totalidade das receitas públicas (Revenue Watch, 2013). É, pois, crucial que os países da África Ocidental usem as dotações de recursos naturais para desenvolver e diversificar as suas economias em termos mais gerais a fim de evitar os riscos da maldição dos recursos naturais. Com efeito, enquanto o aumento dos preços apresenta riscos de hiperconcentração em certos setores económicos, a queda dos preços da energia é também uma ameaça para os Estados ricos em

recursos energéticos que estão dependentes das suas receitas para alimentar os orçamentos nacionais. Dada a natureza cíclica do mercado dos produtos de base e a imprevisibilidade dos preços, não se pode excluir nem o aumento rápido nem a queda rápida dos preços (especialmente à luz da instabilidade no Médio Oriente, do grau de especulação dos investidores nestes mercados e dos recentes avanços tecnológicos na extração do gás de xisto e do petróleo).

Uma das opções para mitigar o risco da maldição dos recursos naturais na África Ocidental é o aumento da responsabilização e da transparência. A Iniciativa a favor da Transparência das Indústrias Extrativas (ITIE) e os recentes esforços da UE para incrementar a transparência no setor extrativo são evoluções positivas neste contexto. A ITIE (que não é uma instituição da UE mas é fortemente apoiada por esta) promove a transparência no sentido da responsabilização, a boa governação e medidas de combate à corrupção no tocante às receitas públicas e às práticas comerciais. Do mesmo modo, a UE aprovou recentemente alterações à diretiva relativa à transparência e à diretiva contabilística que se aplicam às informações financeiras na UE e que passam a obrigar as empresas cotadas nas bolsas de valores da UE (incluindo, evidentemente, as ativas na África Ocidental) a divulgar os pagamentos aos Estados ricos em recursos naturais, aumentando o escrutínio dos pagamentos efetuados pelas empresas.

A Comissão Europeia tem assento no Conselho de Administração da ITIE e participa no Fundo Fiduciário de Multidoadores da ITIE administrado pelo Banco Mundial (ITIE, 2010). Do mesmo modo, um grande número de países europeus (Reino Unido, França, Alemanha, Países Baixos, Espanha, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Itália e Suécia) são membros ativos e apoiantes da ITIE “prestando apoio político, técnico e financeiro” (ITIE, 2013, p.4). Alguns Estados europeus membros são também *signatários* (incluindo o Reino Unido e a França) o que significa que aderiram às mesmas normas que os demais signatários da ITIE ricos em recursos naturais em outras partes do mundo. A África Ocidental é uma das regiões do mundo mais bem sucedidas em termos de adesão e cumprimento da ITIE. Mali, Níger, Nigéria, Togo, Mauritânia, Gana, Costa do Marfim, Burquina Faso e Libéria são reconhecidos como respeitando integralmente as normas da ITIE, ao passo que a Guiné é um país candidato (a Serra Leoa está atualmente suspensa). Enquanto região, a África Ocidental supera todas as outras regiões como o Golfo, a África austral e a Ásia central neste aspeto.

A forma de transparência requerida pela ITIE era tradicionalmente a elaboração de “relatórios a nível nacional”. Esta forma de transparência exigia que tanto as empresas como os Estados produtores de recursos naturais respondessem pela totalidade dos pagamentos efetuados e recebidos no país num dado ano. Isto permite o conhecimento público e o controlo das receitas públicas decorrentes do setor do petróleo e do gás e presta às organizações da sociedade civil algumas das informações necessárias para exigir aos governos que prestem contas. No entanto, a diretiva relativa à transparência e a diretiva contabilística da UE, à semelhança da lei Dodd-Frank nos Estados Unidos, vão mais longe quando requerem “divulgação de informação por projeto”, abrindo caminho à oportunidade de aumentar o escrutínio dos pagamentos a cargo de empresas obrigando-as a divulgar os pagamentos recebidos em cada projeto (superiores a 100 000 euros) em que estão envolvidas em vez de um montante global por país (Ruby, 2012). Do mesmo modo, na Conferência Mundial da ITIE que teve lugar em maio de 2013 em Sydney, a ITIE decidiu adotar uma norma atualizada em matéria de transparência que inclui a divulgação de informações projeto a projeto, o maior controlo das empresas mineiras nacionais e mais rigor quanto à titularidade efetiva (i.e. quem em última instância beneficia da propriedade dos ativos) (Moberg, 2013). Com isto, deverá aumentar a transparência das receitas nos Estados signatários na medida em que a decomposição dos pagamentos recebidos pelos governos ao nível de cada projeto facilitará o controlo rigoroso do montante dos fundos recebidos, de quem e quando.

Curiosamente, os países europeus mostraram-se interessados em confrontar os grupos de interesses nacionais da indústria energética em questões de transparência. Com efeito, a passagem para a divulgação das informações ao nível de projeto confrontou-se com a resistência do setor comercial devido a discordância quanto à definição de “projeto”, ao receio de sanções em Estados onde há regras que proíbem a informação sobre pagamentos e ao medo da concorrência de empresas que não são obrigadas a cumprir estes requisitos mais rigorosos, como as empresas chinesas (Westenberg, 2012). Além disso, como fazem notar os funcionários da UE e os representantes das empresas, estes requisitos de transparência continuam limitados dado que não esclarecem o que acontece ao dinheiro uma vez entregue aos governos.²⁶ Não obstante, com o apoio da ITIE e das novas diretivas (já mencionadas) a UE deu passos positivos em termos de promoção da transparência nas indústrias extrativas.

²⁶ Entrevista com um funcionário da UE, Bruxelas, verão 2011.

Para além das já mencionadas questões de desenvolvimento dos recursos e de transparência, a energia e os recursos naturais representam uma área óbvia de interesse estratégico europeu na África Ocidental. Em 2010, 67% das importações na UE da África Ocidental (em valor) eram constituídas por combustíveis minerais sobretudo na forma de petróleo da Nigéria (EU, 2013). Apesar de este número corresponder a uma percentagem relativamente modesta do aprovisionamento total da UE em energia (4,2% para o petróleo e 3,6% para o gás natural), estes volumes são marginalmente significativos (em termos de preço) e a Nigéria é o mercado principal para algumas empresas europeias importantes como Shell, Total e Eni que empregam grandes números de cidadãos europeus, pagam elevados volumes de impostos na UE e suportam muitas outras empresas de serviços. Como tal a Europa tem profundo interesse em reduzir os riscos de rutura de abastecimento e em melhorar o clima de investimento geral na região. Por outro lado, o Níger fornece uma grande proporção das importações de urânio na UE (12,7%). A indústria nuclear francesa, em particular, depende das importações de urânio provenientes da Nigéria.

Segurança

O potencial de crescimento económico e a prosperidade futura da região debate-se com uma precária situação de segurança. Os Estados da região apresentam diferentes graus de risco ou ameaça em matéria de segurança, incluindo (*inter alia*) tráfico de seres humanos, contrabando, pirataria, terrorismo, insurreição, instabilidade política e conflito armado, como o ocorrido no Mali no princípio do ano em curso. A região tem sido significativamente afetada pelas consequências dos conflitos e turbulências no Norte de África, nomeadamente na Líbia. Estes problemas suscitam preocupações securitárias tanto na perspetiva europeia como na ótica da segurança humana na própria região. Com a África do Norte e a África Ocidental a serem cada vez mais olhadas pela UE como novos focos de ameaça para a sua própria segurança, é provável que o envolvimento da UE em questões relacionadas com a paz e a segurança na sub-região, em particular por parte das suas principais potências militares como a França, não venha a diminuir na próxima década. Com efeito, as recentes intervenções no Mali e na República Centro-Africana confirmam a total disponibilidade da França para intervir militarmente nos Estados africanos,

se bem que muito amiúde com o apoio e a assistência internacional ou da UE a fim de reduzir a percepção neocolonial (e o custo) destas intervenções.

Uma particular preocupação securitária na África Ocidental prende-se com a crescente presença e atividade de movimentos rebeldes, grupos terroristas islamitas e organizações jihadistas na região. A queda do regime de Kadafi na Líbia deu origem a um fluxo crescente de combatentes jihadistas, rebeldes tuaregues locais e armas para a região do Sahel, já de si volátil (sobretudo no norte do Mali). O Mali tem sido palco do mais extremo nível de atividade islamita, especialmente quando os combatentes jihadistas ajudaram os separatistas tuaregues locais regressados da Líbia no seu conflito com as autoridades malianas centrais. Os grupos mais ativos no Mali incluem a Al-Qaeda no Magrebe Islâmico (AQIM), o Movimento para a Unidade e a Jihad na África Ocidental (MUJAO) e o Grupo Salafita Tuaregue Ansar al'Dine. A AQIM desempenha, porém, um papel duplo como organização na região. Em primeiro lugar, a AQIM caracteriza a mais recente manifestação de um legado de jihadismo na Argélia (que começou com o GIA e o Grupo Salafita para a Pregação e Combate), onde o agrupamento está de longa data em conflito aberto com o poder oficial argelino. Em segundo lugar, a AQIM opera como organização de cúpula no Sahel reunindo espontaneamente e cooperando com uma série de outros grupos, que têm beneficiado da experiência e dos contactos da AQIM. Ao mesmo tempo estes grupos mais recentes que emergem no Sahel têm revigorado a AQIM no seu conflito com o Governo argelino (Brahimi, 2012). No entanto, a separação entre as ramificações da AQIM no norte e no sul podem refletir divisões mais amplas na própria AQIM. O MUJAO tem uma estrutura organizativa opaca e parece ser constituído por tuaregues malianos e por outros combatentes da região (Welsh, 2013). O MUJAO afirma-se como ramificação da AQIM mas o grupo também declara cooperar estreitamente com a AQIM (e vários elementos das famílias dos seus líderes estão casados entre si). O Ansar al-Dine é, ao invés, um movimento jihadista tuaregue local que coopera ocasionalmente com a AQIM e o MUJAO no norte do Mali. A jornalista da Al Jazeera May Ying Welsh (2013) (que visitou o norte do Mali) compara as relações entre o MUJAO, a AQIM e o Ansar al-Dine com a existente entre os talibãs e a Al-Qaeda no Afeganistão. Embora o paralelo seja imperfeito, não deixa de chamar a atenção para a diferente

natureza destas organizações (uma local, as outras regionais, quiçá globais na concepção se não na orientação estratégica).

O Movimento para a Unidade e a Jihad tem igualmente estado ativo no Níger. A presença das tropas nigerinas no norte do Mali conjugada com a natureza relativamente imprecisa dos alvos no Níger precipitou o aumento da violência jihadista no país. Em maio de 2013, o MUJAO conduziu uma série de ataques bombistas suicidas simultâneos contra os interesses mineiros nucleares franceses e as forças militares nigerinas. Os laços estreitos com a França e a utilização do Níger como “estação de mala-posta” para a intervenção maliana transformaram o Níger num alvo simbólico e estratégico dos grupos jihadistas na região.

Na Nigéria, há dois grupos principais, Boko Haram e Ansaru. Uma das questões mais interessantes em torno destes grupos reside na natureza dos seus objetivos. Cabe notar, no entanto, que estes grupos não são uma entidade homogênea e existem diferenças entre eles. Um parece ter objetivos mais locais, enquanto o outro terá interesse em alargar a sua influência a nível global e em cooperar internacionalmente com outros grupos. Não obstante, é provável que os seus objetivos estratégicos permaneçam locais (à região) com ataques terroristas internacionais coordenados por motivos de legitimidade e tática. Não se deve excluir em que medida as ações destes grupos também são orientadas por motivações financeiras, dado os seus papéis na tomada de reféns e no contrabando de produtos ilícitos.

Com efeito, onexo entre atividade criminal e terrorismo é forte na África Ocidental. Na ausência de um controlo estatal centralizado e de fronteiras bem definidas, o tráfico de vários produtos é comum em todo o Sahel, como, aliás, os raptos. A maioria do tráfico no Sahel é relativamente inócuo. No entanto, a presença de redes de tráfico e a reduzida capacidade dos Estados regionais para as impedir apresenta oportunidades significativas para a movimentação de material ilícito, sobretudo drogas, que podem beneficiar as organizações terroristas. Há duas rotas principais de droga que passam através da região: 1) o haxixe de Marrocos para a Mauritânia e daqui para a Europa e o Médio Oriente via Líbia; e 2) a cocaína, transportada por barco da América Latina para a Guiné-Bissau, Guiné, Senegal e Mauritânia e depois enviada através da África Ocidental para a Europa e o Médio Oriente por meios terrestres ou

aéreos (UK FCO, 2013).²⁷ O consumo de droga na região está igualmente a aumentar, agravando ainda mais o influxo de narcóticos.

Esta atividade de tráfico de droga beneficia consideravelmente os terroristas que operam na região. No entanto, como assinalado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros do Reino Unido, os traficantes de droga e os terroristas na África Ocidental não são forçosamente as mesmas pessoas, mas, isso sim, “reciprocamente úteis” (UK FCO, 2013).²⁸ O MUJAO no Mali, por exemplo, tem relações estreitas com traficantes locais de droga e sabe-se que a AQIM na Argélia solicita “vistos de trânsito” a traficantes para uma passagem em segurança.

No entanto, os raptos são uma importante fonte adicional de receitas criminosas para os grupos terroristas. Crê-se que grupos como a AQIM estão fortemente envolvidos no recente surto de raptos em todo o Sahel. Reputa-se que esta atividade de sequestro para obtenção de resgate tenha desde 2003 rendido à organização cerca de 40 milhões de dólares dos EUA (UK FCO, 2013). Com efeito, os raptos podem render aos grupos jihadistas sahelianos uma receita total superior à do tráfico de droga e têm a vantagem adicional de agregar um valor propagandístico explícito (através da execução das vítimas de rapto) se os resgates não forem pagos. No entanto, cabe notar que o dinheiro proveniente de raptos é intermitente e mais arriscado do que depender do produto do tráfico de droga, que constitui uma forma de rendimento relativamente constante e de baixo risco (UK FCO, 2013).²⁹

27 Reino Unido FCO (UK Foreign and Commonwealth Office) Research Analysis Paper, 2013. *Traffickers and Terrorists: drugs and violent jihad in Mali and the Wider Sahel*. [online] Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/trafficking-and-terrorism-in-the-sahel>.

28 Ibid.

29 Ibid.

Bibliografia

ACP/European Union, 2010. *The Cotonou Agreement (Revised Version)* [PDF]. Disponível em: http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/documents/devco-cotonou-consol-europe-aid-2012_en.pdf [Acesso em 9 de agosto 2013].

Aggestam, L., 2008. Introduction: Ethical Power Europe? *International Affairs*, 84(1), pp.1–11.

Bach, D., 1982. Dynamique et contradictions dans la politique africaine de la France. Les rapports avec le Nigeria (1960-1981), *Politique africaine*, 2(5), pp.47-74.

Barbé, E., Costa, O., Herranz-Surralléés, A. e Natorski, M., 2009. Which Rules Shape EU External Governance? Patterns of Rule Selection in Foreign and Security Policies. *Journal of European Public Policy*, 16(6), pp.873-894.

Bengtsson, R. e Elgstöm, O., 2012. Conflicting Role Conceptions? The European Union in Global Politics. *Foreign Policy Analysis*, 8 (1), pp.93-108.

Berman, E., 2002. *French, UK, and US Policies to Support Peacekeeping in Africa: Current Status and Future Prospects*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.

Bouwen, P., 2004. Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions. *European Journal of Political Research*, 43(3), pp.337-369.

Brahimi, A., 2012. *Al Qaeda Resurgent?* [online] Disponível em: <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/11/2012113131929539319.html> [Acesso em 13 de setembro 2013].

Chafer, T. e Cumming G., 2010. Beyond Fashoda: Anglo-French security cooperation in Africa since St-Malo. *International Affairs*, 86(5): pp.1129-1147.

Chafer, T. e Cumming, G., eds. 2011. *From Rivalry to Partnership? New Approaches to the Challenges of Africa*. Farnham: Ashgate.

Clark, I., 2003. Legitimacy in Global Order. *Review of International Studies*, 29(1), pp.75-95.

As múltiplas dimensões das relações entre a União Europeia e a África Ocidental

Clark, I., 2007. *Legitimacy in International Society*. Oxford: Oxford University Press.

Collier, P., 2012. *The Plundered Planet: How to Reconcile Prosperity with Nature*. London: Penguin.

Communauté Européenne – Afrique de l'Ouest, 2008. Document de stratégie régionale et programme indicatif régional 2008-2013.

Council Conclusions of 13 November 2006 on Strengthening African Capabilities for the Prevention, Management and Resolution of Conflicts [PDF]. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Capabilities_Africa_20.11.pdf [Acesso em 19 de agosto 2013].

Darracq V., 2011. Jeux de puissance en Afrique: le Nigeria et l'Afrique du Sud face à la crise ivoirienne, *Politique Etrangère* 2011(2), pp.361-74.

Engel, U. e Gomes Porto, J., eds. 2010. *Africa's New Peace and Security Architecture*. Aldershot: Ashgate.

European Union Strategy of 21 December 2003. A Secure Europe in a Better World [PDF]. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> [Acesso em 9 de agosto 2012].

European Union Strategy for Security and Development in the Sahel, 2011 [PDF]. Disponível em: http://www.eeas.europa.eu/afrika/docs/sahel_strategy_en.pdf [Acesso em 9 de agosto 2013].

European Commission/High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy Joint Communication JOIN(2012) 14 Final of 15 May 2012 to the European Parliament, the European Council and the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Delivering on a new European Neighbourhood Policy [PDF]. Disponível em: http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/delivering_new_enp_en.pdf [Acesso em 2 de agosto 2012].

Eriksen, E., 2006. The EU - a Cosmopolitan Polity? *Journal of European Public Policy*, 13(2), pp.252-269

EITI Secretariat, 2010. *EITI National Coordinators met in Brussels to review progress*. [online] Disponível em: <http://eiti.org/news-events/eiti-national-coordinators-met-brussels-review-progress> [Acesso em 22 de junho 2013].

EITI Secretariat, 2013. *EITI Factsheet* [PDF]. Disponível em: <http://eiti.org/files/EITI-fact-sheet-English.pdf> [Acesso em 22 de junho 2013].

EU, 2013. *Energy production and imports*. [online] Disponível em: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Energy_production_and_imports [Acesso em 13 de setembro 2013].

Føllesdal, A., 2006. Survey Article: The Legitimacy Deficits of the European Union. *The Journal of Political Philosophy*, 14(4), pp.441-468

Greenwood, J., 2007. Review Article: Organized Civil Society and Democratic legitimacy in the European Union. *British Journal of Political Science*, 37(2), pp. 333-357.

Hyde-Price, A., 2008. A 'tragic actor'? A realist perspective on 'ethical power Europe'. *International Affairs*, 84(1), pp.29-44.

Inayatullah, N. e Blaney, D., 2004. *International Relations and the Problem of Difference*. London: Routledge.

Jalloh, M., 2013. Natural Resources Endowment and Economic Growth: The West African Experience. *Journal of Natural Resources and Development*, 2013(6), pp.66-84.

Jervis, R., Nau, H e Schweller, Randall, 2002. Correspondence: Institutionalised Disagreements. *International Security*, 27(1), pp.174-185.

Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: 'The European Consensus'. (2006/C 46/01) [PDF]. Disponível em: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/eu_consensus_en.pdf [Acesso em 9 de agosto 2013].

Keukeleire, S., 2003. The European Union as a Diplomatic Actor: Internal, Traditional, and Structural Diplomacy. *Diplomacy & Statecraft*, 14(3), pp.31-56.

Moberg, J., 2013. *Charting the Next Steps for Transparency in Extractives*. [online] Disponível em: <http://eiti.org/blog/charting-next-steps-transparency-extractives#> [Acesso em 22 de junho 2013].

OECD, 2013. *African Economic Outlook 2013: Structural Transformation and Natural Resources* [online] Disponível em: http://www.oecd-ilibrary.org/development/african-economic-outlook-2013_aeo-2013-en [Acesso em 12 de setembro 2013].

Nivet, B., 2006. Security by proxy? The EU and (sub-)regional organisations: the case of ECOWAS. *Occasional Paper* No. 63. Paris: European Institute for Security Studies.

Revenue Watch. (n.d.). *Niger*. [online] Disponível em: <http://www.revenuewatch.org/countries/africa/niger/overview> [Acesso em 12 de setembro 2013].

Revenue Watch, 2013. *Nigeria*. [online] Disponível em: http://www.revenuewatch.org/sites/default/files/country_pdfs/nigeriaRGI2013.pdf [Acesso em 12 de setembro 2013].

Ruby, R., 2012. *EU Pushes for Transparency for Oil, Mining Payments*. [online] Disponível em: http://www.revenuewatch.org/news/press_releases/eu-parliament-pushes-transparency-oil-mining-payments [Acesso em 18 de março 2013].

Schimmelfennig, F., 2012. *Europeanisation Beyond Europe. Living Reviews in European Governance*, 7(1) [PDF]. Disponível em: <http://europeangovernance.livingreviews.org/Articles/lreg-2012-1/download/lreg-2012-1Color.pdf> [Acesso em 23 de agosto 2012].

Smith, M., 2012. Still Rooted in Maastricht: EU External Relations as a ‘Third Generation Hybrid’. *Journal of European Integration*, 34(7), pp.699-715.

Tonra, B., 2011, Democratic Foundations of EU Foreign Policy: Narratives and the Myth of EU Exceptionalism. *Journal of European Public Policy*, 18(8), pp. 1190–1207

UK FCO (UK Foreign and Commonwealth Office) Research Analysis Paper, 2013. *Traffickers and Terrorists: drugs and violent jihad in Mali and the Wider Sahel*. [online] Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/trafficking-and-terrorism-in-the-sahel>.

Westenberg, E., 2012. *Results Mixed as EITI International Board Discusses Future*. [online] Disponível em: <http://www.revenuewatch.org/news/blog/results-mixed-eiti-international-board-discusses-future> [Acesso em 13 de março 2013].

Wood, S., 2008. Energy Security, Normative Dilemmas, and Institutional Camouflage: Europe's Pragmatism. *Politics and Policy*, 37(3), pp.611-635.

Ying Welsh, M., 2013. *Mali: The Gentle Face of al Qaeda*. [online] Disponível em: <http://www.aljazeera.com/indepth/spotlight/2012review/2012/12/20121228102157169557.html> [Acesso em 13 de setembro 2013].

Youngs, R., 2009. Democracy Promotion as External Governance? *Journal of European Public Policy*, 16(6), pp.895-915.

Samuel Priso-Essawe

O desenvolvimento e a relevância do direito regional na África Ocidental

A integração regional tem-se desenvolvido em África sobretudo com base nos antigos espaços coloniais. Na parte francófona, a África Equatorial Francesa e a África Ocidental Francesa foram transformadas, por um lado, na União Económica e Aduaneira da África Central (UDEAC) e, por outro, na Comunidade Económica da África Ocidental (CEAO).¹ Após a independência, os novos países adotaram a ideia e adequaram-na ao novo contexto político. A integração regional estava então mais relacionada com a construção da unidade africana, como está consagrado em muitas das constituições nacionais (Priso-Essawe). Assim, quando alguns países africanos celebram 50 anos de independência, este aniversário é também o do processo de integração regional. Importa mencionar que o continente apropriou-se *completamente* da integração regional. Em primeiro lugar, as organizações regionais emanciparam-se do quadro colonial; a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), por exemplo, reúne Estados-Membros francófonos, anglófonos e lusófonos. Em segundo lugar, a construção da integração regional foi racionalizada em todo o continente: o Plano de Ação de Lagos adotado pela (então) Organização de Unidade Africana (OUA)² decidiu a criação de apenas cinco comunidades económicas regionais. Algumas décadas depois, a integração regional na África Ocidental já percorreu um longo caminho. E a via está devidamente enquadrada em termos políticos e legais. Esperava-se que os objetivos de integração fossem atingidos através da aplicação do

1 A UDEAC foi transformada em 1994 na Comunidade Económica e Monetária da África Central (CEMAC) e a CEAO na União Económica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA/WAEMU).

2 Organization of African Unity, 1981. *Lagos Plan of Action for the economic development of Africa. 1980-2000*, Organization of African Unity: Addis Ababa. Resolutions of the Twenty-Sixth Ordinary Session of the Council of Ministers, Addis Ababa, Ethiopia, 23 February – 1 March 1976 AHG/Res. 453 – 472 (XXVI), CM/Res.464[XXVI] Resolution on the Division of Africa into Five Regions.

O desenvolvimento e a relevância do direito regional na África Ocidental

direito regional adotado pelas instituições das diferentes organizações. O presente documento pretende avaliar em que medida o direito contribuiu para a prossecução dos objetivos fixados pelos tratados.

A *relevância* e o *desenvolvimento* do direito são duas questões diferentes e importantes. A análise da relevância do direito suscita a questão da *eficiência* da legislação em relação aos objetivos que lhe foram definidos. O desenvolvimento leva à consideração da contínua adaptação da legislação; trata-se de um processo *em curso*. Por isso, a análise da relevância e do desenvolvimento do direito regional no âmbito desta apresentação limitar-se-á forçosamente a uma panorâmica geral. A eficiência pode ser estudada numa perspetiva *mecânica* ou *instrumental*, bem como numa perspetiva *substancial*. Esta última requer o exame de cada ato jurídico e a sua aplicação para determinar até que ponto contribuiu para alcançar os seus objetivos. A primeira é mais adaptada à escala do presente estudo; a questão será determinar em que medida os instrumentos jurídicos utilizados pelas organizações se adaptam à ação planeada. Mais do que a *eficiência*, analisar-se-á a *efetividade* dos instrumentos jurídicos.

Uma consideração final e importante diz respeito ao lugar do direito, em geral, nas relações sociais. A lei não é nem um princípio, nem um fim. É um instrumento, um meio de regulação das relações sociais. Para tanto, e nesse nível (internacional), há sempre mais de um cenário, as alternativas são múltiplas. Mas qualquer delas tem consequências específicas, implicações concretas, que são lógicas. Tal significa que, no processo de integração regional, os Estados-Membros, através das instituições regionais, têm diferentes opções na organização e no planeamento do processo e das suas ações na área jurídica, mas qualquer opção jurídica suscita a obrigação de ter em conta o que foi decidido, salvo indicação em contrário. A utilização do direito no âmbito da integração regional na África Ocidental pode ser examinada a três níveis.

O primeiro é “*arquitetónico*”: duas organizações principais competem na consecução dos objetivos de integração nesta região, nomeadamente a CEDEAO e a UEMOA.³ A legitimidade da primeira radica no Plano de Ação de Lagos; a segunda pode ser considerada histórica e *pragmática*. Como as duas têm membros comuns e objetivos afins, a questão de uma ligação entre

3 Existem também outras, mas elas ainda têm uma importância desprezível, nomeadamente no que respeita a realidade de suas ações, suas dimensões e seu período de existência. Estas são a União do Rio Mano (fundada em 1973) e a Comunidade dos Estados do Sahel e do Saara (fundada em 1998).

as duas organizações é capital. O direito tem sido usado para dar forma a esta ligação entre as organizações regionais (I). O segundo nível preocupa-se com a estrutura formal do direito, particularmente a forma como os atos convencionais ou unilaterais são usados (II). A terceira e última questão refere-se à perspetiva substancial, na análise da forma como o conteúdo das diferentes legislações é articulado (III).

Definição do quadro: a ligação entre a UEMOA e a CEDEAO

Asobreposição de organizações económicas regionais não é uma especificidade africana, nem uma questão neutra. O fenómeno que se designa por efeito “*spaghetti-bowl*” está tão presente em África quanto na América latina⁴. Na Europa, este aspeto é menos problemático, na medida em que a decisão de um Estado integrar a União Europeia (UE), faz-se acompanhar quase sempre do abandono de outras organizações.⁵ No entanto, a própria UE (Tratados de Roma e de Lisboa) reconheceu sempre o acordo pré-existente entre a Bélgica, o Luxemburgo e os Países Baixos: “As disposições dos Tratados não constituem obstáculo à existência e aperfeiçoamento das uniões regionais entre a Bélgica e o Luxemburgo, bem como entre a Bélgica, o Luxemburgo e os Países Baixos, na medida em que os objetivos dessas uniões regionais não sejam atingidos pela aplicação dos Tratados.”⁶ Esta disposição qualifica claramente a relação entre estas diferentes organizações: reconhece o primado do Tratado da UE, na medida em que cobre os objetivos das uniões regionais de menores

4 Ver por exemplo: Commission économique pour l'Afrique, 2004. *État de l'intégration régionale en Afrique*, Commission économique pour l'Afrique: Addis-Abeba, pp.41-45. Plancade, J.-P. e Soulage, D., 2005. *Libéraliser les échanges commerciaux: quels effets sur la croissance et le développement?*, Délégation du Sénat pour la planification. Rapport d'information n° 120, 7 dezembro 2005, p.72. Estevadeordal, A., 2002. Regional Integration e Regional Cooperation in Latin America, *Latin America/Caribbean e Asia/Pacific Economics e Business Association Annual Meeting*, ADB Institute e Inter-American Development Bank, Singapura, fevereiro 2002.

5 Particularmente o Acordo Europeu de Comércio Livre (EFTA) perdeu a maioria de seus Estados-Membros em proveito da UE (Reino Unido, Dinamarca, Portugal, Áustria, Finlândia e Suécia ...). Da mesma maneira, os Estados fundadores do Acordo de Comércio Livre da Europa Central (CEFTA) (Polónia, Hungria, Eslováquia, República Checa) e a Eslovénia se retiraram desse acordo e aderiram à UE em 2004 (quatro outros Estados se retiraram do CEFTA e aderiram à UE em 2007 e em 2013).

6 Versão consolidada do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia art. 350, 2008 O.J. C 115/47, [seguinte TFEU].

dimensões. Os laços não são tão claros nos tratados de integração regional da África Ocidental (A) e são as práticas institucionais qui os definem (B).

Disposições do tratado

Nem o Tratado da CEDEAO nem o da UEMOA mencionam especificamente a outra organização nas suas disposições *fundamentais*.⁷ Pese embora os Estados-Membros da UEMOA reconhecerem o seu compromisso para com os objetivos da *Comunidade Económica Africana* e da CEDEAO,⁸ esta disposição não tem um efeito prático semelhante ao da supramencionada disposição do Tratado da UE. O Tratado da CEDEAO prevê que os Estados-Membros concluam outros acordos económicos: “Os Estados-Membros podem concluir acordos entre si e com Estados terceiros (...) desde que tais acordos económicos não sejam incompatíveis com as disposições deste Tratado.”⁹ Por conseguinte, agindo no respeito da lei, oito Estados-Membros da CEDEAO assinaram o Tratado de Dacar que estabeleceu a UEMOA em 1994. Ao abrigo deste acordo, os Estados-Membros da nova organização clarificaram que “para realizar o [mercado comum], a União tem em conta a experiência das organizações sub-regionais africanas das quais os seus Estados-Membros são parte”¹⁰. No entanto, esta disposição contempla principalmente a antiga Comunidade Económica da África Ocidental. Uma interpretação abrangente pode, não obstante, considerar a natureza mais geral da disposição e estendê-la à CEDEAO.

7 Obviamente, o Tratado da CEDEAO não pôde ser revisto, sendo sido assinado e revisto antes do Tratado da UEMOA.

8 Tratado da União Económica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), assinado em Dakar, Senegal, no dia 10 de janeiro de 1994 [seguinte Tratado da UEMOA], Preâmbulo.

9 Tratado Revisto da Comunidade Económica de Estados de África Ocidental, assinado em Cotonou, no dia 24 de julho de 1993 [seguinte Tratado da CEDEAO]. “Com vista à realização dos objetivos de integração regional, a Comunidade pode concluir acordos de cooperação com outras Comunidades regionais” (Art. 79, §.1), “são previamente submetidos à aprovação do Conselho, sob proposta do Secretário Executivo” (Art. 79, §.2).

10 Tratado da UEMOA, supra note 9, art. 100.

A despeito da importância da questão, os direitos primários das duas organizações não organizam clara e especificamente as relações entre eles, quanto à semelhança de objetivos, à sobreposição das ações, à justaposição da filiação e, assim, às eventuais colisões entre regras.¹¹ Em 1983, na sua decisão sobre o “Regime de Liberalização do Comércio” a Autoridade da CEDEAO exortou “as autoridades da Comunidade Económica da África Ocidental (CEAC) a juntar os objetivos, aspirações e programas da CEAC aos da CEDEAO com vista a evitar a duplicação de esforços e a facilitar a total solidariedade com a criação da união aduaneira e da integração económica nos termos do Tratado da CEDEAO.”¹² Esta foi provavelmente a primeira manifestação da vontade política de racionalizar o processo de integração na África Ocidental, a qual prosseguiu na prática das duas organizações a nível do direito derivado e da diplomacia.

Vontade e prática política

Na sua prática, a CEDEAO e a UEMOA aproximaram-se gradualmente, nas suas relações mútuas¹³, bem como nas suas relações com organizações terceiras.

Relações entre as duas organizações

As instituições das duas organizações criaram várias estruturas conjuntas para debater matérias de interesse comum. Um acordo de cooperação bilateral foi assinado em maio de 2004, que estabeleceu um Secretariado Técnico

11 O fato de que os Estados-Membros da CEDEAO – entre os quais há Estados-Membros da UEMOA – reafirmam que esta organização que “será finalmente a única comunidade económica na região para efeitos da integração económica e da realização dos objetivos da Comunidade Económica Africana” pode constituir a base jurídica para este problema. Essa é uma articulação das regras menos legal do que um objetivo político, o que significa que num momento indeterminado as outras organizações de integração serão substituídas pela CEDEAO.

12 *Decisão da CEDEAO A/DEC. 1/5/83 de 30 de maio de 1983 (artigo 1).*

13 No que se refere a esta questão, veja a síntese interessante escrita por Rolland and Alpha. Rolle, J.P. e Alpha, A., 2011. Analyse de la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l’Ouest. *Agence Française de Développement. Document de Travail junho 2011/114*, pp.129-132.

Conjunto.¹⁴ Composto a alto nível, o STC tem ampla competência, reúne duas vezes por ano e coordena os trabalhos e os debates a nível técnico.

As duas organizações também adotam ações legislativas conjuntas. O exemplo mais importante é a pauta externa comum (PEC). A CEDEAO leva em consideração a experiência da UEMOA, onde a PEC é aplicada desde 2000 e pretende torná-la extensiva a todos os Estados-Membros depois de longas e difíceis negociações¹⁵.

Relações com organizações terceiras

As relações entre a CEDEAO e a UEMOA e outras organizações internacionais são a área em que a coordenação é mais perceptível. A ação mútua face à UE e à Organização Mundial do Comércio (OMC) são bons exemplos.

As negociações (ainda) em curso do acordo de parceria económica (APE) da África Ocidental com a UE são conduzidas pela CEDEAO e pela Mauritânia em conjunto, agindo como parte única no acordo. A presença daquele Estado é um anacronismo, já que a Mauritânia abandonou a CEDEAO em 2000. No entanto, demonstra a influência da UE nas discussões, porquanto depois de ter sido considerado que “os APE tinham sido concebidos como meio de reforçar o processo de integração africano”, eles emergem finalmente “tendo em conta a presente configuração geográfica das negociações, como um fator de fragmentação da iniciativa de integração.” (Ibriga 2010, p.431) Este problema existe também em algumas outras regiões como a África central.¹⁶ No entanto, na África Ocidental, o papel desempenhado pela UEMOA nestas negociações mostra que o APE tem proporcionado às duas organizações da África Ocidental a oportunidade de reforçaram a sua colaboração. Os Estados-Membros da UEMOA, enquanto membros da CEDEAO, têm obrigações nos termos do Tratado de Dacar, que prevê uma política comercial comum e a necessidade de negociar acordos comerciais em conformidade com a decisão do Conselho. É, pois, nos termos do tratado que o APE é negociado pela CEDEAO e pela

14 Conhecido pelo acrónimo francês STC (Secrétariat Technique Conjoint).

15 Ver *World Trade Organization. RESTRICTED WT/TPR/S/266 from 25 May 2012 Trade Policy Review. Report by the Secretariat. Côte d’Ivoire, Guinea-Bissau e Togo*, pt.20.

16 A parte da «África Central» nas negociações com a UE é um grupo composto por todos os Estados-Membros da CEMAC e alguns Estados-Membros da CEEAC, os outros Estados-Membros da CEEAC se retiraram sem apresentar qualquer motivo lógico (por exemplo, Burundi e Angola).

UEMOA em conjunto, o que está longe de ser uma fragmentação do processo de integração.

No âmbito da OMC, a UEMOA e a CEDEAO têm o estatuto de *observadores* no Comité de Comércio e Desenvolvimento, o qual é concedido para cada reunião.¹⁷ No entanto, nenhuma delas é membro permanente da OMC. Contudo, o Tratado da CEDEAO (artigo 85°) prescreve que os “Estados-Membros se comprometem a formular e adotar posições comuns no seio da Comunidade sobre questões relativas a negociações internacionais com partes terceiras a fim de promover e salvaguardar os interesses da região.” A UEMOA, no quadro da política comercial comum, geralmente adota “Diretivas” para coordenar e definir uma posição negocial comum, tendo em consideração a CEDEAO.¹⁸ Nesta fase, a relação entre a CEDEAO e a UEMOA continua tímida, o que é compreensível dada a disparidade no grau de integração entre as organizações.¹⁹

Pese embora os genuínos esforços das duas organizações em prol de uma coordenação útil, há ainda um longo caminho a percorrer, especialmente no que toca a determinar as respetivas áreas de competência. A coordenação deve fazer-se ao mais alto nível e os objetivos devem estar definidos nos tratados. Poderá ser feita uma nova revisão, criando, por exemplo, um preâmbulo comum que identifique os papéis e os lugares respetivos da CEDEAO e da UEMOA. O texto poderá ir mais longe do que o reconhecimento pela UE da união da Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos, definindo o que cada organização faz. Isto permitiria maior coordenação, bem como o reconhecimento do facto de cada organização poder contribuir para o desenvolvimento da outra.

17 A Comunidade Económica e Monetária da África Central, por exemplo, tem o estatuto de observador permanente desse Comité.

18 Ver, por exemplo *Directive N°02/2005/CM/UEMOA Fait à Ouagadougou, le 16 septembre 2005 Relativ aux Positions Communes de Negociation des Etats Membres de l’UEMOA pour la Sixième Conférence Ministerielle de l’OMC à Hong Kong*. A directiva prevê que a UEMOA leve em consideração a necessidade de proteger os interesses da CEDEAO, entre outras organizações (artigo 3).

19 Alguns comentários interessantes sobre este aspecto podem ser encontrados por exemplo nos Relatórios Conjuntos sobre os Estados-Membros da CEDEAO no quadro do Exame das Políticas Comerciais da OMC: Costa do Marfim, Guiné-Bissau e Togo (op. cit.). *World Trade Organization. RESTRICTED WT/TPR/S/266 from 7 October 2009 Trade Policy Review. Reports by Niger e Senegal. World Trade Organization. RESTRICTED WT/TPR/S236R1 from 2010 Trade Policy Review. Report by the Secretariat. Benin, Burkina Faso, Mali.*). De facto, a UEMOA é mais avançada em relação a vários aspectos da integração, como a união aduaneira e a política monetária.

A harmonização entre as duas organizações regionais está igualmente inscrita nos tratados, dado que o Tratado da CEDEAO foi revisto para inserir elementos extraídos do Tratado da UEMOA, especialmente no que toca à tipologia dos atos da Comunidade.

Arquitetura formal do direito regional

A integração no respeito do Estado de direito é o modelo seguido pela CEDEAO e pela UEMOA. Os seus órgãos gozam de poder legislativo e definem as orientações e as regras que serão aplicadas aos objetivos a atingir. Os *instrumentos* utilizados são, pois, elementos relevantes para apreciar o processo em curso.

Na qualidade de organizações internacionais, a CEDEAO e a UEMOA foram habilitadas a tomar decisões em nome dos Estados-Membros, de acordo com modalidades distintas que serão analisadas mais adiante. Mas os Estados-Membros conservaram a possibilidade de expressarem formalmente a sua vontade em acordos que alteram as disposições do tratado. Além disso, tal pode fazer-se quer por meio de revisão do tratado, quer mediante adoção posterior de protocolos específicos para implementar diferentes aspetos do tratado.²⁰ Estas soluções têm sido usadas tanto pela UEMOA como pela CEDEAO, cada qual com consequências diferentes na implementação dos objetivos do tratado. Enquanto a CEDEAO recorre principalmente à modalidade do acordo, utilizando “Protocolos” para implementar o tratado, a UEMOA apoia-se quase inteiramente em atos unilaterais dos órgãos da União.

Utilização de protocolos pela CEDEAO

Em agosto de 2010, a Comissão da CEDEAO realizou uma reunião com os representantes de 10 Estados-Membros; foi a primeira – e a única²¹ – ocasião para os parceiros de examinar em conjunto a situação do direito comunitário, mediante a eventual revisão dos “Protocolos” que não foram ratificados pelos

20 O Tratado da CEDEAO define o protocolo como “instrumento de aplicação do Tratado com a mesma força jurídica que este último”. Tratado da CEDEAO, supra note 10, art. 1.

21 As fontes online da CEDEAO não mencionam qualquer outra reunião deste tipo (ECOWAS. *Schedule of meetings*. [online] Disponível em: <http://events.ecowas.int/>. O calendário não funciona de forma ótima e deve ser consultado tanto em inglês como em francês, para dar uma panorâmica completa. Depois, a informação deverá ser confirmada.

Estados-Membros.²² A oportunidade era importante e realça a ligação entre a perspetiva formal e a substancial.

Desde o início da Comunidade até outubro de 2012, os Estados-Membros da CEDEAO adotaram 54 “Protocolos”. Alguns limitam-se a rever “Protocolos” iniciais; outros têm um objetivo institucional *simples*.²³ Assim sendo, de entre os 54 “Protocolos”, importa centrar a análise nos “Protocolos” que tratam de questões diretamente relacionadas com a atividade ou a legislação em matéria de integração; todos os “Protocolos” que se relacionam com um anterior (revisão ou complemento) serão considerados como um único. Nesta base, 28 “Protocolos” revestem interesse.²⁴ Importa tecer uma observação importante – há que distinguir dois períodos na análise dos “Protocolos” da CEDEAO: antes e depois da revisão do tratado em 1993. O tratado, tal como foi adotado em 1975, conferia à Autoridade de Chefes de Estado e Governo e ao Conselho o poder de tomar “Decisões” e emitir “Diretivas”, atos que eram vinculativos para as instituições da Comunidade.²⁵ No entanto, nada era dito quanto aos efeitos das “Diretivas” e “Decisões” nos Estados-Membros. Considerava-se então que o “Protocolos” era o principal ou o único meio de tomada de decisão na Comunidade. A revisão do tratado em 1993 introduziu novas regras: a Autoridade de Chefes de Estado e Governo atuava através de “Decisões” enquanto o Conselho adotava “Regulamentos” e ambos eram vinculativos para os Estados-Membros, sendo aplicáveis 60 dias após a sua publicação no jornal oficial da Comunidade.²⁶ Assim, a diferença é de monta; se a utilização de “Protocolos” foi mantida em muitas esferas de cooperação, não há, porém, uma cláusula geral que proíba as instituições da Comunidade de tomar decisões em matérias abrangidas pelos “Protocolos”. Nalguns casos, os “Protocolos” são especificamente referidos no tratado. O n.º 2 do artigo

22 Outro relatório sobre o ano 2012 foi elaborado pela Comissão da CEDEAO, porém não houve reunião conjunta desde agosto de 2010.

23 Por exemplo: criação ou organização de um órgão comunitário, disposições relativas ao orçamento da Comunidade, etc.

24 Cf. quadro em “Anexo”. Os protocolos em questão são destacados. A lista dos “Protocolos” selecionados pode ser questionável; porém, achamos que o número não irá mudar significativamente, pois levámos em consideração também alguns “Protocolos” institucionais (por exemplo, os “Protocolos sobre o Tribunal de Justiça” ou o “Protocolo sobre a Agência Monetária da África Ocidental”), cujos efeitos sobre o processo de integração são relevantes, disposições relativas ao orçamento da Comunidade, etc.

25 Tratado da CEDEAO (1975), supra note 10, art. e 5§3 e 6§3.

26 Tratado da CEDEAO, supra note 10, art. 9 §§.1, 4 e 6, art. 12 §§.1, 3 e 4.

38º estipula por exemplo que “as regras que regem os produtos originários da Comunidade são as contidas nos “Protocolos” e “Decisões” adotados pela Comunidade sobre a matéria”; o nº 1 do artigo 59º afirma que “os cidadãos da Comunidade têm direito de entrada, residência e estabelecimento e os Estados-Membros comprometem-se a reconhecer estes direitos aos cidadãos da Comunidade nos respetivos territórios em conformidade com o disposto nos “Protocolos” correspondentes”²⁷. Não é menos certo que o tratado usa geralmente fórmulas impessoais como “os Estados-Membros serão...”²⁸, “os Estados-Membros comprometem-se a...”²⁹, ou “os Estados-Membros acordam em...”³⁰. No entanto, os instrumentos da Comunidade nem sempre são excluídos. No atinente, por exemplo, às regras de origem dos produtos, o já citado nº 2 do artigo 38º menciona as regras “contidas nos “Protocolos” e “Decisões” adotados pela Comunidade sobre a matéria” e, não havendo uma precisão quanto à utilização de “Protocolos” ou “Decisões”³¹, a interpretação é que a questão pode estar subordinada a uma decisão. Por conseguinte, a referência a “Protocolos” no tratado, e a utilização deste método de produção legislativa quando não é vinculativa, revela a reticência dos Estados-Membros em concretizar a ideia de uma organização supranacional.

A questão suscitada pela utilização de “Protocolos” prende-se com o estatuto de acordo internacional: a sua aplicação é submetida a aceitação pelos Estados-Membros.³² Tal gera incerteza ou, no mínimo, importantes dilacões na data de entrada em vigor e na implementação dos “Protocolos”. Como frisa o relatório da Comissão³³, a média é de 2 a 3 anos, e alguns dos “Protocolos” só entraram em vigor mais de 4 anos depois da sua assinatura.³⁴ A maioria dos

27 Entre outras disposições, também o artigo 45 relativo à reexportação de mercadorias dentro da Comunidade, ou o artigo 47 relativo ao „drawback“. Ibid., art. 45 e 47..

28 Ibid., art. 36§1 e 46.

29 Ibid., art. 36§3 e 55§1.

30 Ibid., art. 37§1.

31 Artigo 72, por exemplo, relativo aos impostos comunitários estipula claramente que o regime de tributação é determinado por um protocolo e o nível de taxação é fixado pelo Conselho da Comunidade. Ibid., art. 72.

32 “O presente Tratado e os protocolos que são parte integrante do mesmo, entrarão respectivamente em vigor a partir da sua ratificação por pelo menos nove (9) Estados signatários de acordo com as regras constitucionais de cada Estado signatário.” Ibid., art. 89.

33 Cf. quadro em “Anexo”.

34 O protocolo sobre o Tribunal de Justiça entrou em vigor cinco anos após a sua adoção (julho 1991 – novembro 1996), e o “Protocolo sobre a democracia e a boa governação” seis anos (dezembro de 2001 – fevereiro de 2008).

“Protocolos” recentes entrou provisoriamente em vigor com a sua assinatura. A prática revela, assim, que a utilização de “Protocolos” não é a modalidade mais adequada.

A última revisão importante do tratado em 2006 levou a CEDEAO a reproduzir a tipologia da UEMOA. Este sistema de decisões unilaterais pela Comunidade, que não requerem a ratificação pelos Estados, vem juntar-se ao atual sistema de “Protocolos”. Prossegue a busca de uma solução mais adequada para o direito derivado, já que a escolha entre os diferentes atos unilaterais não está decidida.

Utilização de atos unilaterais

O Tratado da UEMOA definiu, desde o início, a tipologia dos atos legislativos que as instituições da União podem adotar. O sistema dispõe de quatro tipos de atos legislativos, quase todos inspirados nas categorias da UE:

- *Atos Adicionais*: adotados pela Conferência de Chefes de Estado, completam o tratado ao qual são apensos.
- *Regulamentos*: são aplicáveis em todos os seus elementos e vinculativos em todos os Estados-Membros.
- *Diretivas*: são vinculativas quanto ao objetivo geral a atingir.
- *Decisões*: só são vinculativas para os seus destinatários.

A utilização substantiva destes diferentes atos jurídicos é uma questão importante, considerando o seu carácter *vinculativo*. No entanto, a referência nos tratados da África Ocidental a “Regulamentos” ou “Diretivas” em particular, nem sempre é clara. A revisão do Tratado da CEDEAO em 2006 não incluiu qualquer disposição desta natureza. Na UEMOA, o Conselho pode em certas circunstâncias agir por meio de um “Regulamento ou Decisão”: é o que acontece com a implementação da livre circulação de pessoas e de residência,³⁵ do direito de estabelecimento,³⁶ da livre circulação de capitais³⁷

35 Tratado da UEMOA, supra note 8, art. 91.

36 Ibid., art. 92§4.

37 Ibid., art. 98.

e, mais estranho, com a harmonização da legislação.³⁸ Noutros casos, porém, as disposições são claras, o Conselho age por meio de “Regulamentos”, quando se trata de: supressão de direitos aduaneiros e outros encargos com efeito equivalente,³⁹ reconhecimento mútuo de normas técnicas e sanitárias,⁴⁰ política comercial comum,⁴¹ medidas de salvaguarda,⁴² regras de concorrência.⁴³ Em circunstâncias mais imprecisas, tal pode ter consequências em termos de implementação, já que os “Regulamentos” e as “Diretivas” não têm o mesmo efeito direto para os Estados-Membros. Na UE, quando o tipo de ato a adotar por uma instituição não é indicado no Tratado “, as instituições escolhe-lo-ão caso a caso, no respeito dos processos aplicáveis e do princípio da proporcionalidade.”⁴⁴ Tal solução não foi prevista pelos tratados da África Ocidental.

Não obstante, o sistema da UEMOA é mais eficiente em termos políticos e práticos, porque minimiza os obstáculos à implementação pelos Estados-Membros do direito regional ou, pelo menos, confere aos atores locais instrumentos de que se podem valer para o efeito. Os ditos atores locais, pessoas singulares ou coletivas, são obviamente aqueles em cujas atividades do direito comunitário incide. Por conseguinte, a relevância do direito regional também suscita a questão de saber para que se destina aquela lei e como melhora tais objetivos.

Perspetiva substancial

Falar sobre a perspetiva substancial do direito regional não obriga a examinar o conteúdo do direito produzido pela CEDEAO ou pela UEMOA, que seria no mínimo superficial. O autor centra-se na relação entre os diferentes sistemas de direito envolvidos no processo de integração, nomeadamente os direitos nacionais e o direito regional (A). Esta relação baseia-se igualmente no carácter executório das normas adotadas no âmbito do processo de integração (B)

38 Ibid., art. 61.

39 Ibid., art. 78.

40 Ibid., art. 81.

41 Ibid., art. 82.

42 Ibid., art. 86.

43 Ibid., art. 89.

44 TFEU, supra note 6, art. 296.

e, por fim, nas possibilidades de que gozam os agentes para impor a sua aplicação (C).

Ligação entre o direito nacional e o direito regional

O processo de integração regional, quando tem como referência fundamental o primado do direito, necessita frequentemente de harmonizar as disposições jurídicas dos Estados-Membros. Importa que os parceiros económicos na região tenham os mesmos direitos e obrigações independentemente do local em que operam na Comunidade. O processo de integração levará, pois, a organização regional a promover uma *atmosfera* jurídica, criando diretamente normas regionais e aproximando os direitos nacionais (1). As normas regionais, atuando em conjunto com os direitos nacionais, também precisam de ser articuladas com eles (2).

Convergência dos direitos nacionais

Para a consecução dos objetivos da integração regional, os Estados-Membros têm de compatibilizar os respetivos direitos nacionais. Esta articulação, que é imprescindível para a eficácia dos objetivos regionais, pode ser alcançada de várias formas. Os direitos nacionais podem passar da diversidade à unidade, mas também podem conservar a sua diversidade no quadro das normas regionais, deixando a cada Estado a possibilidade de aproximar a sua legislação daquele quadro. Estas modalidades de convergência consubstanciam-se nos conceitos seguintes: uniformização, harmonização, coordenação e aproximação. Estes conceitos têm significados diferentes. Riccardo Monaco (1960, pp.61-74), que há décadas procurou estabelecer uma nomenclatura, fez notar que todos eles se referem a sistemas que, com diferente intensidade, serão aplicados entre legislações que são distintas. Em seu entender, a coordenação é a etapa fundamental, que tende a eliminar os contrastes materiais ou lógicos existentes entre diferentes normas. A fase seguinte é a harmonização, que conduz diferentes normas a produzir efeitos semelhantes na sua aplicação. Uma outra fase é a aproximação, que difere das duas primeiras pela sua maior envergadura: a aproximação aplica-se não só aos atos legislativos e “Regulamentos”, mas também aos atos e práticas administrativas adotados por um Estado-Membro (Monaco 1960, pp.64-65). Mas mesmo entre os académicos, a compreensão destes diferentes conceitos

não é unívoca. Mais recentemente, há quem considere a harmonização como um termo negativo para significar o que não é unificação: “é mais jurídico ver na harmonização uma certa ideia de aproximação do que uma forma determinada de aproximação dos direitos.”⁴⁵ Fazendo-se eco de tais divergências, estes diferentes termos são frequentemente usados como sinónimos nos tratados. O Tratado da UEMOA, que apresenta por vezes a uniformidade como parte da harmonização,⁴⁶ parece por vezes igualar aproximação e harmonização.⁴⁷ Noutros casos, a unificação figura como o método; por exemplo, a legislação em matéria de concorrência não foi harmonizada nem submetida a aproximação, mas foi efetivamente unificada. O Conselho adotou “Regulamentos” sobre o direito de concorrência e o Tribunal de Justiça precisou que a União tem competência exclusiva na matéria, sustentada pelo facto de os “Regulamentos” serem diretamente aplicáveis nos Estados-Membros.⁴⁸ No seio da CEDEAO, o tratado refere-se apenas à harmonização, mas num caso estabelece que a harmonização deve conduzir à unificação.⁴⁹ Por fim, afigura-se que a intenção subjacente a estes termos é assegurar a compatibilidade da legislação nacional, de uma ou de outra forma. Assim, o antigo juiz do Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia, Nicola Catalano, tinha razão quando disse que a interpretação deve ter em consideração o facto de os termos poderem ter sido usados como sinónimos: “parece mais correto, em vez de começar por uma definição abstrata baseada na pura lógica jurídica, examinar, com base nos critérios comuns de interpretação, o significado que os autores do texto pretendiam dar aos termos que usaram. O resultado desta análise pode indicar que a escolha dos termos foi um erro, mas é de qualquer maneira insensato dar mais importância a uma noção abstrata do que à vontade efetiva dos

45 Ver Porta, J., 2007. *La réalisation du droit communautaire. Essai sur le gouvernement juridique de la diversité*, Paris: LGDJ, p.330 : “(...) il est plus juridique de voir dans l'harmonisation une certaine idée du rapprochement que véritablement une forme déterminée de politique de rapprochement des droits”.

46 A União “assure aussi l'harmonisation des comptabilités nationales et des données nécessaires à l'exercice de la surveillance multilatérale, en procédant en particulier à l'uniformisation du champ des opérations du secteur public et des tableaux des opérations financières de l'État.” Tratado da UEMOA, supra note 8, art. 67§1 al.2.

47 Ibid., art. 60.

48 *Tribunal de Justiça da UEMOA, 27 de junho de 2000: Advisory Opinion on the Interpretation of articles 88, 89 e 90 of the treaty* (relativo ao direito da concorrência).

49 Tratado da CEDEAO, supra note 9, art. 3§2-i : “a harmonização dos códigos nacionais de investimentos que desemboque na adopção de um código comunitário único de investimentos.”

autores.” (Catalano 1961, pp.5-6) Assim, tenha-se presente que, para além da nomenclatura, perfilam-se três realidades ou situações concretas:

- Pode ser requerido aos Estados-Membros que abandonem a sua legislação e apliquem a legislação comum; isto implica *substituição* das normas nacionais pelas normas comuns.
- Os Estados-Membros podem ser obrigados a pôr as normas nacionais em *conformidade* com o direito regional; não há lugar a substituição, mas a aplicação dos direitos nacionais de todos os Estados-Membros deve “*produzir efeito semelhante*” definido pelas instituições comuns.
- Pode não ser requerida conformidade aos Estados-Membros; mantendo a competência de emitir normas nacionais, podem ter apenas de garantir a sua *compatibilidade* com as dos demais Estados-Membros, a fim de facilitar a consecução dos objetivos regionais.

Nesta base, é útil clarificar estas situações ou no mínimo a sua utilização no tratado, uma vez que o seu impacto nos respetivos papéis da organização regional e dos Estados-Membros não é o mesmo quando se fala de substituição, conformidade ou compatibilidade. A Comunidade regional tem precedência absoluta em caso de substituição,⁵⁰ enquanto que presta *assistência* unicamente quando é requerida compatibilidade; os Estados-Membros dispõem de uma margem de apreciação da situação quando a conformidade é garantida. Portanto, a imprecisão pode vir a ser uma fonte de incerteza na implementação dos objetivos regionais. Nesta perspetiva, quanto mais precisas as disposições do tratado forem, tanto mais fácil será a identificação dos direitos e obrigações dos diferentes atores. No entanto, isto não se verifica no presente contexto, especialmente no que se refere à CEDEAO. O Tratado da UEMOA, como já se disse, usa diferentes conceitos mas a confusão pode ser clarificada identificando o tipo de ato unilateral que é usado pelo Conselho.⁵¹ Importa, porém, referir que tal nem sempre se verifica. Por exemplo, o “Regulamento” do Conselho da UEMOA que *harmoniza* as normas e os procedimentos aplicáveis ao peso dos

50 Ver o caso do direito da concorrência na UEMOA (op. cit.).

51 Ver acima, Parte II.

camhões na União *unifica* precisamente as normas a nível regional e substitui os regulamentos nacionais por normas regionais.⁵²

O impacto de organizações terceiras também pode ser importante. A UEMOA leva em consideração o papel de outras organizações que procedam à “aproximação de direitos nacionais.” Embora o artigo 60º (2) não mencione uma organização em particular,⁵³ o caso da Organização para a Harmonização do Direito Comercial em África (OHADA) é uma referência evidente.⁵⁴ Todos os Estados-Membros da UEMOA são membros dessa organização que, apesar do nome, assegura a *uniformidade* do direito comercial em vez da harmonização dos direitos nacionais. Trata-se de um complemento importante para o objetivo da integração regional tal como considerada nos Tratados da UEMOA e da CEDEAO, embora alguns Estados-Membros da CEDEAO não sejam partes no Tratado da OHADA. O processo de integração regional, enquanto regime jurídico, também inclui a distinção entre as normas adotadas a nível regional e as normas nacionais.

Articulação entre os direitos nacionais e o direito regional

A homogeneidade do direito regional em todo o espaço económico da Comunidade requer uma relação definida dentre direito regional e direitos nacionais. Esta relação dependerá da classificação supramencionada entre substituição, conformidade e compatibilidade. Parece evidente que substituição e conformidade implicam o primado do direito regional, enquanto compatibilidade pressupõe a complementaridade dos dois níveis.

52 UEMOA. *Conseil de Ministres. Règlement N°14/2005/CM/UEMOA Relatif à l'Harmonisation des Normes et des Procédures du Contrôle du Gabarit, du Poids, et de la Charge à l'Essieu des Véhicules Lourds de Transport de Marchés dans les Etats Membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)*, art. 17 e 18. [seguinte *Règlement N°14/2005/CM/UEMOA*].

53 O artigo 60 al. 2 estipula que, em seu programa de harmonização, a Conferência dos Chefes de Estado “tient compte des progrès réalisés en matière de rapprochement des législations des Etats de la région, dans le cadre d'organismes poursuivant les mêmes objectifs que l'Union.” WAEMU Treaty, supra note 9, art. 60 al. 2.

54 A Organização para a Harmonização do Direito Comercial em África foi criada pelo Tratado de Port-Louis (Maurícia, 17 de outubro de 1993).

Primado

Por regra, os tratados das organizações de integração regional não incluem uma cláusula geral de primado; no entanto, o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa declara no artigo I-6 que “A Constituição e o direito adotado pelas instituições da União, no exercício das competências que lhe são atribuídas, primam sobre o direito dos Estados-Membros.”⁵⁵ Os Tratados da CEDEAO ou da UEMOA não incluem tal cláusula. No entanto, o artigo 6º do Tratado da UEMOA declara que “Os atos adotados pelos órgãos da União para a consecução dos objetivos do presente Tratado, em conformidade com as regras e procedimentos por este instituídos, são aplicados em cada Estado-Membro não obstante legislação nacional contrária, anterior ou posterior.” Esta disposição constitui uma base jurídica suficiente para o primado do direito regional, mas também pode ser interpretada como destinando-se o direito da União a derrogar os direitos nacionais e não implicando forçosamente a anulação da legislação nacional contrária. É, pois, a prática e a jurisprudência que confere precisão no que diz respeito à hierarquia entre normas regionais e nacionais. Inspirados no direito europeu, os tribunais da CEDEAO e da UEMOA considerarão a questão do primado à mesma luz.⁵⁶ O estatuto das disposições do tratado dependerá igualmente das constituições nacionais e da hierarquia dos tratados internacionais no direito nacional.

Complementaridade

Até certo ponto, a complementaridade representará a situação geral. O Tratado da UEMOA inclui uma cláusula geral pela qual a União faculta aos Estados-Membros uma margem de liberdade na implementação dos objetivos de integração: “No exercício das competências normativas que o presente Tratado lhes atribui e em conformidade com os seus objetivos, os órgãos da União favorecem a adoção de prescrições mínimas e de regulamentos-quadro que cabe aos Estados-Membros completar, se necessário.”⁵⁷ Através deste artigo, há uma posição da União a favor da autocontenção⁵⁸ no exercício da

55 O texto nunca entrou em vigor, porque o processo de ratificação falhou em alguns Estados-Membros (França e Países Baixos).

56 Geralmente, os dois tribunais referem-se à jurisprudência e aos métodos do Tribunal de Justiça da União Europeia.

57 Tratado da UEMOA, supra note 8, art. 5.

58 Isto pode também ser considerado como uma versão particular do princípio da subsidiariedade da União Europeia.

competência legislativa. Por conseguinte, no âmbito dos objetivos comuns, os Estados-Membros e as instituições da Comunidade são parceiros na consecução dos objetivos do processo de integração, contribuindo cada um num espírito de complementaridade para a realização da integração.

Por fim, não há um padrão único na articulação entre os direitos nacionais e o direito regional, mas necessidade de eficácia; independentemente da forma como as relações são organizadas entre os dois sistemas, o mais importante parece ser a identificação clara do papel dos diferentes parceiros e a existência de mecanismos que garantam que cada um cumpre as suas obrigações. O Tribunal de Justiça é uma destas instituições, mas algumas das normas previstas pelos tratados também são relevantes, particularmente a questão do caráter executório dos compromissos.

Caráter executório dos compromissos convencionais: técnicas disponíveis e sua utilização

A preocupação com o caráter executório dos compromissos dos Estados-Membros na integração regional está presente tanto no Tratado da CEDEAO como no da UEMOA. Uma maneira para o gerir esta na caracterização jurídica dos diferentes atos adotados pelas instituições regionais: os “Regulamentos” do Conselho da CEDEAO, por exemplo, “são vinculativos (...) para os Estados-Membros após a sua aprovação pela Autoridade”; o Tratado da UEMOA vai mais longe, dizendo que “são diretamente aplicáveis em todos os Estados-Membros.” Os tratados também preveem que os atos jurídicos da Comunidade entram em vigor na data mencionada ou, na falta desta, após a sua publicação no jornal oficial regional. Estas são importantes condições formais para que os atos da Comunidade produzam efeitos. Mas além disso, em função do conteúdo, são usadas duas técnicas específicas no direito comunitário para avaliar o caráter executório das normas adotadas pelas instituições regionais. Ambas são temporais: umas têm efeito mediato (ação posterior) (1), enquanto outras definem um período transitório (2) antes da entrada em vigor.

Efeitos mediatos

Distinguem-se dois casos de ação ou efeito mediato no direito comunitário da África Ocidental. O primeiro é o das “Diretivas”. As “Diretivas” indicam geralmente um período após o qual produz efeitos, sob reserva das medidas que os Estados-Membros têm de tomar para as implementar. Remetendo para

a jurisprudência da UE, o facto de os Estados-Membros não terem tomado medidas de implementação não retira efeito à “Diretiva”.⁵⁹ Por conseguinte, uma vez atingida a data limite prevista na “Diretiva”, o conteúdo do texto produz efeito, desde que diretamente aplicável. Nem o Tribunal da UEMOA, nem o da CEDEAO tiveram ocasião de aplicar este princípio, mas trata-se da conclusão lógica à luz das disposições e do contexto dos tratados.

A situação torna-se mais complexa quando o tratado fixa um objetivo com um prazo para a sua aplicação. Várias disposições do tratado estão assim formuladas. No Tratado da CEDEAO, o artigo 54° prevê que “Os Estados-Membros comprometem-se a realizar uma União económica no prazo máximo de quinze (15) anos a partir da implementação do regime de liberalização do comércio regional, adotado pela Autoridade nos termos da Decisão A/DEC.119/83 de 20 de maio de 1983, a qual teve lugar a 1 de janeiro de 1990.” Por outras palavras, a CEDEAO “é”, desde 1 de janeiro de 2005, uma União económica (...)⁶⁰! Nesta base, o artigo 35° estipula que “a partir de 1 de janeiro de 1990, tal como prevê o artigo 54°, será progressivamente estabelecida no decurso de um prazo de dez (10) anos uma União aduaneira entre os Estados-Membros”. Segue-se mais adiante (artigo 40°): “Os Estados-Membros eliminarão o mais tardar quatro (4) anos após a implementação do regime de liberalização do comércio referida no artigo 54° do presente Tratado”, ou seja até ao final de 1994. Igualmente, o artigo 41° declara que “Salvo nos casos previstos e regulamentados no presente Tratado, cada Estado-Membro compromete-se a flexibilizar gradualmente e a suprimir no prazo máximo de quatro (4) anos após a implementação do regime de liberalização do comércio referido no artigo 54° todas as restrições ou proibições sob a forma de contingentes aplicáveis às importações nesse Estado de bens originários de outros Estados-Membros e a não impor posteriormente outras restrições ou proibições.”

Por outro lado, o artigo 88° do Tratado da UEMOA estipula que “Um (1) ano após a entrada em vigor do presente Tratado” é automaticamente proibido o recurso a todos os sistemas que visem impedir, restringir ou falsear a concorrência (práticas concertadas, auxílios públicos, acordos entre empresas, abuso de

59 Yvonne van Duyn v Home Office, Caso 41/74 [1974] E.C.R. 133; Ursula Becker v. Finanzamt Münster-Innenstadt, Caso 8/81, [1982] E.C.R. 53.

60 Além disso, a Autoridade teve a possibilidade de acelerar o processo. Artigo 55§2 prevê que, “Sob recomendação do Conselho, a Conferência pode a qualquer momento, decidir a implementação mais rapidamente do que previsto no presente Tratado qualquer etapa do processo de integração”. Tratado da CEDEAO, supra note 9, art. 55§2. Ibid., art. 41§2.

posição dominante, decisão por associação de empresas). No que respeita aos recursos próprios da União, provenientes dos impostos indiretos incluindo o imposto sobre o valor acrescentado (IVA), as instituições tinham de adotar uma dilação de dois anos nas modalidades do IVA, não podendo o sistema transitório exceder três anos durante os quais o financiamento da União seria assumido pelo Banco Central e pelo Banco de Desenvolvimento.

A questão, do ponto de vista teórico, é, pois, a de saber o valor de tais dilatações e o impacto do prazo na implementação do objetivo. O princípio pode ser sintetizado como segue: após a data limite, quer as normas se tornam aplicáveis (independentemente da ação das instituições ou dos Estados-Membros), quer a falta de implementação implica a impossibilidade de aplicação; tendo, pois, os beneficiários das normas esperadas fundamento para reclamar.

O caso do financiamento da UEMOA não foi muito difícil; o fim do período transitório durante o qual os recursos da União provieram das instituições bancárias regionais (Banco Central e Banco de Desenvolvimento) *limitou-se* a permitir que estas instituições suspendessem o financiamento do orçamento da UEMOA. Na prática, o Banco Central e o Banco de Desenvolvimentos contribuíram para o orçamento da União até 1997⁶¹ e a “Diretiva” relativa ao IVA foi adotada em 1998, dentro do prazo definido pelo tratado.⁶²

Os *prazos substanciais* suscitam maiores dificuldades. Com efeito, a questão é o que podem os beneficiários de uma norma fazer quando o prazo expira? Os “Regulamentos” relativos ao direito da concorrência da UEMOA foram adotados

61 De acordo com a Comissão da UEMOA. *Les Activités jusqu'en 2000*. [online] Disponível em: <http://uemoa.99k.org/commission/president/Activite2000.htm>.

62 UEMOA. *Conseil de Ministres. Directive N°02/2009/CM/UEMOA Portant Modification de la Directive N°02/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 Portant Harmonisation des Legislations des Etats Membres en Matière de Taxe sur la Valeur Ajoutée*.

em 2002,⁶³ oito anos depois do tratado entrar em vigor.⁶⁴ Na CEDEAO, era suposto a União aduaneira estar em vigor a partir de 1 de janeiro de 2000, todos os obstáculos à livre circulação de bens e pessoas terem sido eliminados até àquela data e uma pauta externa comum estar em aplicação.⁶⁵ O facto é que tal ainda não vigora na Comunidade: o Conselho adotou, a 30 de setembro de 2013, um projeto de regulamento a ser aprovado pela Autoridade em outubro de 2013, “sugerindo” que a pauta externa comum ficasse operacional a 1 de janeiro de 2015.⁶⁶ Isto é quinze anos após o prazo fixado pelo tratado! Portanto, com base neste prazo o que deverá fazer uma empresa estrangeira (por exemplo), cujas exportações para a CEDEAO são tributadas diferentemente nos Estados-Membros?

A resposta depende obviamente das circunstâncias de cada caso. No caso da implementação da pauta externa comum e na ausência de uma decisão comum, nenhuma reclamação pode ser apresentada contra a tributação não uniforme na fronteira de cada Estado-Membro, uma vez que os serviços aduaneiros têm de conhecer as taxas aplicáveis aos produtos. Por outro lado, quanto à proibição de direitos aduaneiros ou encargos de efeito equivalente, uma pessoa singular ou coletiva pode recusar-se a pagar qualquer imposto que lhe seja solicitado como tarifa aduaneira, assim que o prazo se esgotar; o mesmo princípio seria aplicável ao direito de concorrência da UEMOA.

63 UEMOA. *Conseil de Ministres. Règlement N°2/2002/CM/UEMOA Relative à la coopération entre la Commission et les Structures Nationales de Concurrence des États Membres pour l'Application des Articles 88, 89 et 90 du Traité de l'UEMOA.* UEMOA. *Conseil de Ministres. Règlement N°3/2002/CM/UEMOA Relatif aux Procédures Applicables aux Ententes et Abus de Position Dominante à l'Intérieur de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.* UEMOA. *Conseil de Ministres. Règlement N°4/2002/CM/UEMOA Relatif aux aides d'Etat à l'Intérieur de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine et aux Modalités d'Application de l'Article 88 (c) du Traité.* Ver, entre outros, Coulibaly, A. S., 2003. Le droit de la concurrence de l'UEMOA. *Revue Burkinabé de Droit*, N° 43 et 44; Priso-Essawe, S., 2004. L'émergence d'un droit communautaire africain de la concurrence: double variation sur une partition européenne. *Revue Internationale de droit comparé*, Vol. 56(2), pp.329-354.

64 Na África Central, ambos os “Regulamentos” foram adotados pelo Conselho em 1999, respetivamente 16 e 18 meses após a entrada em vigor do Tratado (Apesar do prazo final de um ano fixado pelo artigo 23 do tratado...).

65 O artigo 35 al.2 do Tratado da CEDEAO prevê que: “As restrições quantitativas ou similares e as interdições de natureza contingencial assim como os obstáculos administrativos ao comércio entre os Estados-Membros são igualmente eliminados. Além disso, é instaurada e regularmente atualizada uma tarifa exterior comum referente a todos os produtos importados pelos Estados-Membros provenientes de países terceiros.” Tratado da CEDEAO, supra note 9, art. 35 al. 2.

66 ECOWAS *Press release n° 281/2013 of 30th September 2013 on the Implementation of ECOWAS Common External Tariff to start on 1st January 2015.*

Caso contrário, as disposições do tratado seriam inúteis. É fácil defender esta posição, porquanto não é necessária qualquer intervenção da administração nacional nem tão-pouco das instituições regionais para que a norma tenha a efetividade almejada. No entanto, subsiste a questão de saber quantos cidadãos e empresas da Comunidade conseguirão garantir que os seus direitos são respeitados, o que será examinado mais adiante.

Uma característica principal dos efeitos mediatos é que as prescrições não são aplicáveis até à data limite, a não ser que as autoridades decidam em contrário. A teoria dos períodos transitórios é diferente.

Períodos transitórios

Ao longo de um período transitório, o texto está em vigor, mas é permitido aos Estados-Membros tomarem medidas legislativas ou administrativas adequadas para aplicar o direito comunitário. Si durante o período transitório das diretivas, os estados podem escolher “os meios e os métodos”, as “Diretivas” não são efetivas enquanto os Estados-Membros não tiverem tomado medidas de implementação, e/ou enquanto a dilação não chega ao seu termo. Diferente é a situação em que o texto não é uma “Diretiva”, pondo-se então a questão de saber até que ponto a dilação influencia a aplicação do ato regional.

Veja-se, por exemplo, o “Regulamento” da UEMOA relativo ao peso dos camiões. Estipula que os Estados-Membros dispõem de dois anos, *após a entrada em vigor do “Regulamento”*,⁶⁷ durante os quais deverão preparar os equipamentos e pontos de controlo rodoviário.⁶⁸ Mas esta preparação não é manifestamente uma condição para que o “Regulamento” esteja em vigor ou seja aplicável, posto que o efeito vinculativo do “Regulamento” não depende das futuras medidas nacionais. Assim sendo, não será admissível a reclamação de um transportador cujos veículos não estejam em conformidade com o “Regulamento” da União quanto à aplicação de multas ou coimas, durante o período transitório em curso. Por outro lado, qual seria a resposta a um transportador, cujos veículos estão em conformidade com o “Regulamento”, quando este reclame a aplicação de uma sanção pecuniária ao seu concorrente em situação “ilegal”? A questão é tanto mais complicada quanto o dito “Regulamento” prevê uma moratória

67 *Règlement N°14/2005/CM/UEMOA* foi adotado no dia 16 de dezembro de 2005, e entrou em vigor na data da sua assinatura (artigo 20).

68 *Ibid.*, art 18.

em relação a outras matérias.⁶⁹ Isto constitui uma prova de que o regime de período transitório é diferente do de uma moratória e não suspende a aplicação do “Regulamento”. O problema relativo aos períodos transitórios permanecerá, enquanto não existir um mecanismo para controlar, fazer aplicar e respeitar os princípios consagrados pelo direito comunitário.

Implementação dos direitos

Este aspeto levanta dois obstáculos à implementação e desenvolvimento do direito regional na África Ocidental.

O primeiro é a coerência do direito comunitário face ao direito nacional e aos objetivos da Comunidade. O relatório da Comissão da CEDEAO⁷⁰ menciona, por exemplo, que as normas comunitárias são por vezes menos evoluídas do que as legislações nacionais no que se refere aos objetivos regionais; um exemplo é o “cartão de residente” criado pelo “Protocolo” de 29 de maio de 1979⁷¹ e mantido desde então, enquanto ao mesmo tempo alguns Estados-Membros o aboliram do seu sistema jurídico.

O segundo diz respeito ao envolvimento dos atores nacionais (públicos e privados) na defesa dos seus direitos, bem como aos instrumentos ao seu dispor para o efeito. A CEDEAO e a UEMOA instituíram Tribunais de Justiça para controlar a aplicação do direito comunitário pelas instituições regionais e pelos Estados-Membros. A estrutura destes Tribunais está consolidada e assemelha-se à das demais organizações de integração. Isto pode ser considerado um enorme progresso no processo de integração da África Ocidental. No entanto, a realidade é, como sempre, mais complexa, porquanto a eficiência do controlo jurisdicional depende de muitos fatores relacionados com o funcionamento dos Tribunais e com o contexto nacional em que as pessoas singulares e coletivas atuam.

69 O artigo 19 do regulamento prevê uma moratória de 12 meses relativa às multas que podem ser aplicadas pelos Estados-Membros. *Ibid.*, art. 19.

70 Comissão da CEDEAO, 2010. *Final Report. Annual consultative meeting on sensitisation of Member States on the implementation e application of ECOWAS conventions, protocols e supplementary acts*. Abuja, 25 agosto 2010, Abuja: CEDEAO.

71 O protocolo foi alterado em julho de 1986 e em maio de 1990.

O desenvolvimento e a relevância do direito regional na África Ocidental

Os Tribunais regionais são competentes para garantir a conformidade dos Estados-Membros com as normas adotadas pela organização regional; têm, pois, competência para apreciar qualquer ação contra “um Estado-Membro que não tenha cumprido as suas obrigações decorrentes do tratado, convenções e “Protocolos”, “Regulamentos”, “Diretivas” ou “Decisões” da CEDEAO.”⁷² Compete ainda aos Tribunais controlar a legalidade dos diferentes atos adotados pelas instituições regionais, o que pode violar os direitos individuais ou coletivos, bem como interpretar as disposições do direito comunitário. Numa modalidade *clássica*, também existe um processo de cooperação entre tribunais regionais e jurisdições nacionais, podendo estas últimas remeter para os tribunais regionais questões relativas à interpretação do direito comunitário.⁷³ O acesso aos Tribunais é garantido aos Estados-Membros, aos órgãos comunitários e às pessoas singulares ou coletivas cuja situação é afetada pelo direito regional. Nesta perspetiva, não há observações a fazer, porquanto o sistema foi concebido em termos clássicos.

A única inovação importante é a competência do Tribunal da CEDEAO em matéria de proteção dos direitos fundamentais, mesmo quando não estão relacionados com o processo de integração regional. Na sequência do “Protocolo sobre democracia e boa governação”, os Estados-Membros alargaram a competência do Tribunal a esta área, complementando o papel do Tribunal Africano dos Direitos Humanos, cujas doutrina e jurisprudência gozam de primado. Paradoxalmente, esta inovação acentua as dificuldades a atividade jurisdicional quanto ao processo de integração propriamente dito, porquanto a jurisprudência do Tribunal da CEDEAO é mais importante na área dos direitos humanos do que na implementação substancial da legislação económica regional.

72 *Protocolo Suplementar da CEDEAO A/SP.1/01/05 de 19 de janeiro de 2005*, art. 9 §.1.c. *UEMOA Protocole Additonnel N°1 relatif aux Organes de contrôle de l'UEMOA*, art. 5 e 6.

73 Artigo 10 f do Protocolo Suplementar revisto da CEDEAO, op. cit., artigos 12,13 e 14 do “Protocolo Suplementar”, op. cit. Este tipo de procedimento é inspirado na União Europeia, e encontra-se implementado, por exemplo, na Comunidade Económica e Monetária da África Central ou na Comunidade Andina. Para obter uma panorâmica geral, ver Thornton, J., 2012. Courts e Tribunals established by Regional Economic Integration Agreement. In: Giorgetti, Ch. ed., 2012. *The Rules, Practice e Jurisprudence of International Courts e Tribunals*. Haia: Martinus Nijhoff, pp.487-511. Quanto à atividade intensa do Tribunal da Comunidade Eina neste domínio, ver Helfer, L. e Alter, K. 2009. The Andean Tribunal of Justice e its interlocutors: understeing preliminary reference patterns in the Andean Community. *N.Y.U. Journal of International Law e Politics*, Vol. 41, pp.871-930.

Surtem dificuldades na observação da atividade dos Tribunais. Têm um crescente mas ainda reduzido nível de atividade no que se refere à legislação económica regional. Embora algumas decisões do Tribunal da UEMOA (ou pareceres consultivos) tenham tido um impacto importante na implementação do direito comunitário e na integração,⁷⁴ da lista de processos do Tribunal constam sobretudo casos relativos a assuntos *internos*, entre a União ou a Comunidade e os seus funcionários.⁷⁵

Isto indica que a eficiência do controlo jurisdicional também depende do interesse das pessoas em causa (pessoas singulares ou coletivas) e do grau de confiança que elas depositam no papel da instituição judicial. A justiça regional é frequentemente considerada como direcionada para os Estados, o que está relacionado com a perceção de que as decisões dos Tribunais regionais não seriam aplicadas no ordenamento jurídico nacional. Portanto, o sistema regional não pode ser analisado dissociando-o da forma como as decisões judiciais são geralmente seguidas (ou não) no interior dos Estados-Membros. Assim, a questão prende-se sobretudo com o papel do direito nos Estados-Membros e com o grau de confiança que os diferentes atores têm no sistema judicial quanto ao exercício dos seus direitos. Que rumo teria tomado o processo de integração europeia sem os famosos acórdãos do Tribunal de Justiça, nos processos *Van Gend en Loos* e *Flaminio Costa contra ENEL* no início dos anos 1960? (Lecourt 1991, pp.349-361; European Court of Justice 2013) Verificou-se a *confluência* de três elementos: a determinação de uma corporação em defender os direitos que lhe foram conferidos por acordo internacional, a resolução dos juízes em aplicar o direito na sua pura lógica e justificação, e a intenção de um Estado de respeitar o primado do direito, em geral. O desenvolvimento do direito de integração europeu também

74 Por exemplo, o parecer consultivo supramencionado sobre o direito da concorrência que formulou o princípio da competência exclusiva da União em relação à adoção e ao controlo de regras; ver também a decisão (relativa ao direito da concorrência) sobre o pedido do Conseil d'État senegalês. *Cour de Justice de l'UEMOA. Arrêt n° 01/05 du 12 janvier 2005 : la Compagnie Air France C/ le Syndicat des Agents de Voyage et de Tourisme du Sénégal (recours préjudiciel)*.

75 É importante notar que alguns destes assuntos permitiram ao Tribunal (re)afirmar princípios importantes da ordem jurídica regional (por exemplo, o estatuto dos Actos complementares referentes à legalidade. *Cour de Justice de l'UEMOA. Arrêt n° 01/06 du 05 avril 2006, relatif à l'affaire Eugène YAÏ à la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement et la Commission de l'UEMOA*).

O desenvolvimento e a relevância do direito regional na África Ocidental

beneficiou do ativismo de juristas especializados.⁷⁶ Segundo este modelo, a harmonização do direito comercial em África desde o início dos anos 90 é apoiado por um importante movimento da *sociedade civil* através de uma rede de associações ou clubes OHADA, bem como um sítio web operacional,⁷⁷ que contém informações e dados mais circunstanciados do que o sítio web oficial da OHADA.⁷⁸ Talvez estes sejam, em última instância, os elementos cruciais para que o direito de integração na África Ocidental possa crescer.

76 Foi alegado que o desenvolvimento da atividade do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias beneficiou das ações das associações de direito europeu. Alter, K. J., 2008. Jurist Advocacy Movements in Europe e the Ees: How Lawyers Help Promote International Legal Integration, *Center on Law e Globalization Research Paper N°. 08-05*, esp. pp.4-11, 2, assim como as fontes às quais ela se refere.

77 *Le portail du Droit des Affaires en Afrique*. [online] Disponível em: www.ohada.com.

78 *Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires*. [online] Disponível em: www.ohada.org.

Bibliografia

Alter, K. J., 2008. Jurist Advocacy Movements in Europe and the Andes: How Lawyers Help Promote International Legal Integration, *Center on Law and Globalization Research Paper* N°08-05.

Ursula Becker v. Finanzamt Münster-Innenstadt, Case 8/81, [1982] E.C.R.53.

Catalano, N., 1961. La Communauté économique européenne et l'unification, le rapprochement et l'harmonisation du droit des Etats membres. *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 13(1).

Comissão da UEMOA. *Les Activités jusqu'en 2000*. [online] Disponível em: <http://uemoa.99k.org/commission/president/Activite2000.htm>.

Commission économique pour l'Afrique, 2004. *État de l'intégration régionale en Afrique*, Commission économique pour l'Afrique: Addis-Abeba.

Coulibaly, A. S., 2003. Le droit de la concurrence de l'UEMOA. *Revue Burkinabé de Droit*, N° 43 et 44.

Comissão da CEDEAO, 2010. *Final Report. Annual consultative meeting on sensitisation of Member States on the implementation and application of ECOWAS conventions, protocols and supplementary acts*. Abuja, 25 agosto 2010, Abuja: CEDEAO.

Decisão da CEDEAO A/DEC. 1/5/83 de 30 de maio de 1983 (artigo 1).

ECOWAS Press release n° 281/2013 of 30th September 2013 on the Implementation of ECOWAS Common External Tariff to start on 1st January 2015.

Estevadeordal, A., 2002. Regional Integration and Regional Cooperation in Latin America, *Latin America/Caribbean and Asia/Pacific Economics and Business Association Annual Meeting, ADB Institute and Inter-American Development Bank*, Singapura, fevereiro 2002.

European Court of Justice, *50th anniversary of the judgement in Van Gend en Loos (1963-2013)*. Conference proceedings, Luxemburgo, maio 2013. Luxemburgo: European Court of Justice.

O desenvolvimento e a relevância do direito regional na África Ocidental

Helfer, L. e Alter, K., 2009. The Andean Tribunal of Justice and its interlocutors: understanding preliminary reference patterns in the Andean Community. N.Y.U. *Journal of International Law and Politics*, Vol. 41, pp.871-930.

Ibriga, L. M., 2010. Accord de partenariat économique et dynamique intégrative en Afrique : l'efficiencia du choix des cadres régionaux de négociation. In: Flaesch-Mougin, C. e Lebullenger, J. eds. 2010. *Regards croisés sur les intégrations régionales: Europe, Amérique, Afrique, Bruxelles*: Bruylant.

Lecourt, R., 1991. Quel eut été le droit des Communautés sans les arrêts de 1963 et 1964 ? In: *L'Europe et le droit, Mélanges en hommage à Jean Boulouis*. Paris: Dalloz, pp.349-361.

Le portail du Droit des Affaires en Afrique. [online] Disponível em: www.ohada.com

Monaco, R., 1960. Comparaison et rapprochement des législations dans le marché commun européen. *Revue internationale de droit comparé*, Vol.12(1), pp.61-74.

Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires. [online] Disponível em: www.ohada.org.

Organization of African Unity, 1981. *Lagos Plan of Action for the economic development of Africa. 1980-2000*, Organization of African Unity: Addis-Ababa.

Plancade, J.-P. e Soulage, D., 2005. *Libéraliser les échanges commerciaux: quels effets sur la croissance et le développement?*, Délégation du Sénat pour la planification. Rapport d'information n° 120, 7 dezembro 2005.

Porta, J. 2007. *La réalisation du droit communautaire. Essai sur le gouvernement juridique de la diversité*, Paris: LGDJ.

Priso-Essawe, S., 2004. L'émergence d'un droit communautaire africain de la concurrence: double variation sur une partition européenne. *Revue Internationale de droit comparé*, Vol. 56(2), pp.329-354.

Priso-Essawe, S. Fondements constitutionnels de l'intégration régionale : une perspective africaine. Variations constitutionnelles sur l'opérationnalité du concept d'"Unité africaine", to be published in *UNU-CRIS Working Papers*.

Protocolo Suplementar da CEDEAO A/SP.1/01/05 de 19 de janeiro de 2005.

Rolland J.P. e Alpha, A. 2011. Analyse de la cohérence des politiques commerciales en Afrique de l'Ouest. *Agence Française de Développement. Document de Travail junho 2011/114*, pp.129-132.

Thornton, J., 2012. Courts and Tribunals established by Regional Economic Integration Agreement. In: Giorgetti, Ch. ed., 2012. *The Rules, Practice and Jurisprudence of International Courts and Tribunals*. Haia: Martinus Nijhoff, pp.487-511.

Tratado Revisto de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental, assinado em Cotonou, a 24 de julho de 1993.

Tratado da União Económica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), assinado em Dakar, Senegal, a 10 de janeiro de 1994.

UEMOA. Conseil de Ministres. Directive N°02/2009/CM/UEMOA Portant Modification de la Directive N°02/98/CM/UEMOA du 22 Decembre 1998 Portant Harmonisation des Legislations des Etats Membres en Matière de Taxe sur la Valeur Ajoutée.

UEMOA. Conseil de Ministres. Règlement N°2/2002/CM/UEMOA Relative à la coopération entre la Commission et les Structures Nationales de Concurrence des États Membres pour l'Application des Articles 88, 89 et 90 du Traité de l'UEMOA.

UEMOA. Conseil de Ministres. Règlement N°3/2002/CM/UEMOA Relatif aux Procédures Applicables aux Ententes et Abus de Position Dominante à l'Intérieur de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine.

O desenvolvimento e a relevância do direito regional na África Ocidental

UEMOA. Conseil de Ministres. Règlement N°4/2002/CM/UEMOA Relatif aux aides d'Etat à l'Intérieur de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine et aux Modalités d'Application de l'Article 88 (c) du Traité.

UEMOA. Conseil de Ministres. Règlement N°14/2005/CM/UEMOA Relatif à l'Harmonisation des Normes et des Procédures du Contrôle du Gabarit, du Poids, et de la Charge à l'Essieu des Véhicules Lourds de Transport de Marchandises dans les Etats Membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA).

UEMOA. Directive N°02/2005/CM/UEMOA Fait à Ouagadougou, le 16 septembre 2005 Relativ aux Positions Communes de Negociation des Etats Membres de l'UEMOA pour la Sixième Conférence Ministerielle de l'OMC à Hong Kong.

UEMOA Protocole Additonnal N°1 relatif aux Organes de contrôle de l'UEMOA.

Yvonne van Duyn v Home Office, Caso 41/74 [1974] E.C.R. 133.

Versão consolidada do tratado sobre o funcionamento da união europeia, 2008 O.J. C 115/47.

World Trade Organization. RESTRICTED WT/TPR/S/266 from 7 October 2009 Trade Policy Review. Reports by Niger and Senegal.

World Trade Organization. RESTRICTED WT/TPR/S236R1 from 2010 Trade Policy Review.

World Trade Organization. RESTRICTED WT/TPR/S/266 from 25 May 2012 Trade Policy Review. Report by the Secretariat. Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau and Togo.

Anexo

CEDEAO: Protocolos e Convenções [até 3 de outubro 2012]

| | Protocolos e Convenções | Assinatura | Entrada em vigor |
|-----|--|------------------------|------------------|
| | Convention Générale sur les privilèges et Immunités de la | | 5 junho |
| 1. | CEDEAO | Lagos, 22 abril 1978 | 1980 |
| | | | 4 agosto |
| 2. | Protocole sur la Non-agression | Lagos, 22 Avril 1978 | 1982 |
| 3. | Protocole A/P1/5/79 relatif à la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement | Dakar, 29 maio 1979 | 8 abril 1980 |
| | Protocole Additionnel A/SP1/5/79 portant amendement du texte français du Protocole relatif à la définition de la notion de produits originaires des Etats Membres (Article 1) | Dakar, 29 maio 1979 | 6 abril 1982 |
| 4. | Protocole Additionnel A/SP2/5/79 portant amendement du Protocole relatif à la définition de la notion de Produits originaires des Etats Membres (Article 2) | Dakar, 29 maio 1979 | 30 julho 1984 |
| 5. | Protocole Additionnel A/SP3/5/80 portant modification de l'article 8 du texte français, du protocole relatif à la définition de la notion de produits originaires des Etats Membres (Régime applicable aux mélanges) | Lomé 28 maio 1980 | 29 junho 1985 |
| 6. | Protocole Additionnel A/SP1/5/81 modifiant l'Article 2 du Protocole relatif à la définition de la notion de produits originaires des Etats Membres de la CEDEAO | Freetown, 29 maio 1981 | 18 junho 1986 |
| 7. | Protocole Additionnel A/SP2/5/81 modifiant l'Article 4 du Traité de la CEDEAO relatif aux Institutions de la Communauté | Freetown, 29 maio 1981 | 24 junho 1985 |
| 8. | Protocole A/SP3/5/81 d'Assistance Mutuelle en matière de Défense | Freetown, 29 maio 1981 | 30 sept 1986 |
| 9. | Protocole A/P1/5/82 portant création de la carte brune CE-DEAO relative à l'Assurance Responsabilité Civile Automobile au tiers | Cotonou, 29 maio 1982 | 10 julho 1984 |
| 10. | | | |

O desenvolvimento e a relevância do direito regional na África Ocidental

| | | | |
|-----|---|-------------------------------|--------------------|
| 11. | Convention A/P2/5/82 portant réglementation des transports Routiers Inter Etats entre les Etats Membres de la CEDEAO | Cotonou, 29 maio 1982 | 17 julho 1984 |
| 12. | Protocole A/P3/5/82 portant code de la Citoyenneté de la Communauté | Cotonou, 29 maio 1982 | 10 julho 1984 |
| 14. | Convention A/P5/5/82 d'Assistance mutuelle Administrative en matière de douane | Cotonou, 29 maio 1982 | 2 abril 1985 |
| 15. | Protocole A/P1/11/84 relatif aux Entreprises Communautaires | Lomé, 23 novembro 1984 | 12 maio 1989 |
| | Protocole Additionnel A/SP1/11/84 portant modification du | | 10 julho |
| 16. | paragraphe 1(c) de l'article 9 du Traité de la CEDEAO | Lomé, 23 novembro 1984 | 1989 |
| 17. | Convention A/P1/7/85 relative à l'importation temporaire dans les Etats Membres, des véhicules de transport de personnes | Lomé, 6 julho 1985 | 13 Octobre 1989 |
| 18. | Protocole Additionnel A/SP2/7/85 portant code de conduite pour l'application du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement | Lomé, 6 julho 1985 | 28 junho 1989 |
| 19. | Protocole Additionnel A/SP1/7/86 relatif à l'exécution de la deuxième étape (droit de résidence) du protocole sur la libre circulation des personnes le droit de résidence et d'établissement | Abuja, 1er julho 1986 | 12 maio 1989 |
| | | | 25 abril |
| 20. | Accord A/P1/7/87 Accord Culturel cadre pour la CEDEAO | Abuja, 9 julho 1987 | 1990 |
| | Protocole A/P2/7/87 relatif à la création d'une Organisation | | 16 agosto |
| 21. | Ouest Africaine de la Santé | Abuja, 9 julho 1988 | 1989 |
| | Protocole A/SP1/6/88 portant modification des articles 4 et 9 du Traité de la CEDEAO relatifs respectivement aux Institutions de | | 25 maio |
| 22. | la Communauté et aux Commissions techniques et spécialisées | Lomé, 25 junho 1988 | 1990 |
| | Protocole Additionnel A/SP2/6/88 portant modification de l'article | | 23 abril |
| 23. | 53 du Traité de la CEDEAO relatif au budget de la Communauté | Lomé, 25 junho 1988 | 1990 |
| 24. | Protocole Additionnel A/SP1/6/89 portant modification et complément des dispositions de l'article 7 du Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement | Ouagadougou, 30 junho 1989 | 19 maio 1992 |

| | | | |
|-----|--|------------------------|-----------------|
| 25. | Convention Additionnelle A/SP1/5/90 portant institution au sein de la Communauté d'un mécanisme de garantie des opérations de transit routier Inter-Etats de marchandises | Banjul, 29 maio 1990 | 19 maio 1992 |
| 26. | Protocole Additionnel A/SP2/5/90 relatif à l'exécution de la troisième étape (Droit d'établissement) du Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement | Banjul, 29 maio 1990 | 19 maio 1992 |
| 27. | Protocole A/P1/7/91 sur la Cour de Justice de la Communauté | Abuja, 6 julho 1991 | 5 novembro 1996 |
| 28. | Convention A/P1/7/92 relative à l'Entraide judiciaire en matière Pénale | Dakar, 29 juillet 1992 | 28 octobre 1998 |
| 29. | Protocole A/P1/7/93 relatif à l'Agence Monétaire de l'Afrique de l'Ouest | Cotonou, 24 julho 1993 | 1er agosto 1995 |

Protocole Additionnel A/SP1/7/93 portant amendement de l'article 1er du Protocole relatif aux contributions des Etats membres aux budgets de la CEDEAO

30. Cotonou, 24 juillet 1993 6 août 1997

| | | | |
|-----|--|--------------------|-----------------|
| 31. | Convention A/P1/8/94 sur l'Extradition | Abuja, 6 août 1994 | 8 décembre 2005 |
|-----|--|--------------------|-----------------|

14 mars

32. Protocole A/P2/8/94 relatif au Parlement de la Communauté Abuja, 6 août 1994 2000

Protocole A/P7/96 relatif aux Conditions d'application du 4 janvier

33. Prélèvement Communautaire Abuja, 27 juillet 1996 2000

Protocole A/P1/12/01 portant amendement des articles 1er, 3, 6 10 août

34. et 21 du Traité Révisé de la CEDEAO Dakar, 21 décembre 2001 2004

Protocole A/P2/12/01 relatif à la Banque d'Investissement et de 10 août

35. Développement de la CEDEAO (BIDC) Dakar, 21 décembre 2001 2004

| | | | |
|-----|--|-------------------------|-----------------|
| 36. | Protocole A/SP1/12/01 sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement des Conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité | Dakar, 21 décembre 2001 | 20 février 2008 |
| 37. | Protocole A/P4/01/03 relatif à l'Energie. | | |

O desenvolvimento e a relevância do direito regional na África Ocidental

| | | | |
|-----|---|------------------------|-------------------|
| 38. | Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes | Abuja, 14 junho 2006 | 5 agosto 2009 |
| 39. | Le Protocole A/P1/12/99 relatif au Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement des Conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité | Lomé, 10 dezembro 1999 | 10 dezembro 1999, |

Le Protocole A/P1/12/00 portant amendement des Articles 12 et 13 du Protocole relatif au Mécanisme de Prévention, de

Gestion, de Règlement des Conflits, de Maintien de la Paix et

40. de la Sécurité

Bamako, 16 dezembro 2000

| | | | |
|-----|--|------------------------|------------------------------|
| 41. | Le Protocole A/P1/01/03 relatif à la Définition de la Notion de Produits Originaires des Etats Membres de la Communauté Économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) | Dakar, 31 janeiro 2003 | 31 janeiro 2003 (provisoire) |
| 42. | Le Protocole A/P2/01/03 relatif à l'Application des Procédures de Compensation des Pertes de Recettes Subies par les Etats Membre de la CEDEAO du fait de la Libéralisation des Echanges | Dakar, 31 janeiro 2003 | 31 janeiro 2003 (provisoire) |
| 43. | Le Protocole A/P3/1/03 sur l'éducation et la formation | 31 janeiro 2003 | 31 janeiro 2003 (provisoire) |
| 44. | La Convention Générale A/C.1/1/03 relative à la reconnaissance et à l'équivalence des diplômes, Grades, Certificats et autres titres dans les Etats membres de la CEDEAO | 31 janeiro 2003 | 31 janeiro 2003 (provisoire) |

Le Protocole Additionnel A/SP.1/01/05 portant amendement du préambule, des Articles 1er, 2, 9, 22 et 30 du Protocole A/P1/7/91 relatif à la Cour de Justice de la Communauté, ainsi que de l'article 4 paragraphes 1 de la version anglaise dudit

45. Protocole

janeiro 2005

janeiro 2005

(provisoire)

Protocole Additionnel A/SP.1/01/06 portant amendement des articles VI-C, VI-L, IX-8, X 1-2, et XII du Protocole A/P2/7/87 relatif à la création de l'Organisation Organisation Ouest africaine

46. de la Santé.

| | | | |
|-----|--|---------------|---------------|
| | | | 14 junho |
| | Protocole Additionnel A/SP.1/06/06 portant amendement du | | 2006 |
| 47. | Traité Révisé de la CEDEAO | 14 junho 2006 | (provisoire) |
| | Protocole Additionnel A/SP.2/06/06 portant amendement de | | |
| | l'article 3, paragraphes 1, 2 et 4, de l'article 4, paragraphes 1, 3 | | 14 junho |
| | et 7 et de l'article 7, paragraphe 3 du Protocole relatif à la Cour | | 2006 |
| 48. | de Justice de la Communauté | 14 junho 2006 | (provisoire). |
| | | | 14 junho |
| | Protocole Additionnel A/SP.3/06/06 portant amendement du | | 2006 |
| 49. | Protocole A/P2/8/94 relatif au Parlement de la Communauté | 14 junho 2006 | (provisoire) |

| | | | |
|-----|---|-------------------------|--|
| 50. | Protocole A/P2/7/96 portant Institution de la Taxe sur la Valeur Ajoutée dans les Etats membres de la CEDEAO. | Abuja, 27 julho 1996 | |
| 51. | Protocole A/P3/12/01 sur la lutte contre la Corruption. | Dakar, 21 dezembro 2001 | |

| | | | |
|-----|--|-------------------------|--|
| | Protocole additionnel A/SP2/12/01 portant amendement du | | |
| | Protocole portant création d'une Carte Brune CEDEAO relative | | |
| 52. | à l'Assurance responsabilité civile automobile aux Tiers. | Dakar, 21 dezembro 2001 | |

| | | | |
|-----|---|-------------------------|--|
| 53. | Accord de Coopération en matière pénale entre les Services de Police des Etats Membres de la CEDEAO | | |
| 54. | Protocole A/P.1/01/06 relatif à la création de l'Office de renseignements et d'investigations en matière criminelle de la communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). | Niamey, 12 janeiro 2006 | |

Fonte: ECOWAS Commission, Annual Report - Annex, 2012.

Gervasio Semedo

Descrição da liberalização do comércio no quadro dos processos de integração regional da África Ocidental.

Introdução

A Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), criada oficialmente em 1975 e composta atualmente por quinze países, dedica-se a coordenar e promover o comércio, a cooperação e o desenvolvimento sustentável entre todos os seus membros, a despeito da sua heterogeneidade estrutural.

À semelhança de outros projetos de integração regional, os objetivos em matéria de cooperação da CEDEAO são promover o comércio entre os países membros e converter-se num espaço totalmente integrado no quadro de uma união económica e monetária. Segundo Balassa (1962)¹, este objetivo último deve ser atingido gradualmente, começando pelos acordos comerciais regionais (ACR), mais concretamente acordos comerciais preferenciais (ACP). A segunda fase é a criação de zonas de comércio livre e de uniões aduaneiras que envolvem reduções pautais recíprocas. Estes acordos de liberalização do comércio, limitados apenas a alguns países, situam-se entre o comércio livre internacional e o protecionismo face aos não membros, à medida que os países membros adotam uma pauta externa comum (PEC). Um mercado comum é a terceira fase. Nesta fase, os países membros da união aduaneira liberalizam a circulação dos fatores de produção dentro da zona. Trabalhadores e empresas podem deslocar-se livremente para qualquer país no espaço do mercado comum. A união económica é a quarta fase: os países pertencentes

1 Ver “Quadro 1: Graduação da integração económica regional.”

Descrição da liberalização do comércio

ao mercado comum dão este passo unificando as suas políticas económicas nas áreas da concorrência, moeda, agricultura, fiscalidade, etc. Por exemplo, no setor agrícola, os países membros regulam a produção e o mercado, e harmonizam os preços. A união monetária é a quinta fase. Para fomentar o comércio entre os países membros, alguns agrupamentos regionais adotam uma moeda comum. Esta medida tem a vantagem de reduzir o custo do comércio eliminando as despesas de conversão da moeda. Por fim, a última fase é a integração generalizada. Os países membros da união económica decidem associar-se politicamente e criar um governo central para a união.

A CEDEAO não seguiu esta abordagem linear. Enquanto tomam uma decisão sobre a criação de uma união aduaneira, os membros desta organização de integração económica regional (IER) visam alcançar a convergência nominal e ter uma moeda única até 2020.

Para Viner (1950), um pioneiro na análise da integração económica, a integração económica regional (IER) a nível da união aduaneira tem dois efeitos: um novo efeito de criação de comércio em que são intensificadas as trocas comerciais entre os países membros da união aduaneira e um efeito de desvio de comércio em que as importações na união aumentam relativamente ao resto do mundo.

Este ponto estático não leva em conta as escalas económicas, a inovação e o progresso tecnológico, já que se concentra tão-só nas alterações ao nível do comércio e nos efeitos no bem-estar das populações produzidos pelo comércio. Numa nova ótica (Pelkmans, 1990), o regionalismo deve criar um espaço de cooperação ativa entre países membros e nesta dinâmica a IER tem de cumprir os objetivos de desenvolvimento. Assim, em muitos países em desenvolvimento (PED), a IER converteu-se num pilar da promoção do crescimento económico e da redução da pobreza. A IER pode aumentar a produtividade e a competitividade dos fatores de produção atraindo novos investidores e transferências de tecnologia.

O objetivo do presente documento é demonstrar as falhas de uma real integração regional na África Ocidental. Para tanto, é necessário ter presente que a CEDEAO foi criada inicialmente para estabelecer uma união aduaneira entre os seus membros. Duas questões subsistem: o porquê da prossecução da integração e qual é onexo de causalidade entre pautas aduaneiras e comércio? A primeira resposta lógica à primeira pergunta é que concorre para a liberalização do comércio com vista a melhorar o bem-estar social através

da diminuição dos custos de fatores e produtos. No entanto, tal não é óbvio quando o nível de comércio é inicialmente baixo. Há outros motivos para a liberalização do comércio: promoção do crescimento das economias de escala e das aquisições por grosso; convergência nominal e real através de objetivos precisos (inflação, défice e dívida, etc.) e através da melhoria das vantagens comparativas de modo a fazer face aos desafios da globalização. A segunda dimensão do argumento é que a liberalização tende a reduzir as pautas aduaneiras e pode afetar positiva e conseqüentemente o comércio intrarregional e o índice de crescimento económico de cada membro da união aduaneira. Neste caso, a liberalização do comércio afeta principalmente as atividades económicas numa determinada área.

Na verdade, a CEDEAO só está vinculada à integração em princípio (Acclassato, 2013). Com o tempo, a organização passou a privilegiar os objetivos políticos em detrimento dos económicos. De fato, todos estes países são diferentes, no que diz respeito à história colonial, às dotações de recursos naturais, às vantagens comparativas, bem como aos sistemas institucionais e administrativos e às regras políticas. No entanto, a distorção mais importante é que, hoje em dia, não conseguem respeitar as regras que eles próprios estabeleceram em conformidade com a declaração de liberalizar o comércio interno e de promover empresas regionais.

O presente documento não analisa onexo de causalidade entre a diminuição dos direitos no contexto da PEC e o nível de comércio na CEDEAO, porque este instrumento é muito recente. Além disso, o propósito do presente documento não é uma abordagem econométrica baseada no modelo gravitacional que explica o nível de comércio bilateral e as suas determinantes, prática que é comum entre economistas. Ao invés, o que se propõe é abrir o debate a não economistas e formular recomendações dirigidas a políticos e burocratas. Não obstante, recorre-se a certos resultados úteis de modelos econométricos no sentido de abrir perspetivas.

O segundo ponto deste artigo examina o processo de criação de uma união aduaneira entre os países membros da CEDEAO com a introdução da PEC num quadro de concorrência regional.

O terceiro ponto explica por que motivo o comércio intrarregional na África Ocidental apenas aumentou paulatinamente a despeito de recursos potenciais em algumas áreas como a dos produtos agrícolas. Recorrendo ao exemplo da

Descrição da liberalização do comércio

oferta e da procura de arroz, identificam-se obstáculos ao comércio livre entre países. Considerando o baixo nível de comércio intrarregional e apesar de a liberalização do comércio nos próximos anos não poder afetar imediatamente as atividades económicas, crê-se haver bons motivos para liberalizar: promover o crescimento através de economias de escala e aquisições por grosso; alcançar a convergência, esbater a enorme heterogeneidade entre os países da África Ocidental e fazer face ao impacto da globalização.

Na verdade, se estes países se empenharem nos “trabalhos de casa”, não existirão contradições com acordos de comércio multilateral, pese embora a cláusula da nação mais favorecida e o princípio da igualdade de tratamento no acesso a bens e serviços previstos pela Organização Mundial do Comércio (OMC) variarem de IER para IER. Uma economia regional aberta é certamente a base para o êxito da implementação do comércio livre. No entanto, no presente documento, não se discute a abertura ao resto do mundo.

O quarto ponto contém as conclusões e recomendações. Em primeiro lugar, sintetiza-se a descrição da liberalização do comércio no quadro da Integração Regional da África Ocidental (IRAO). Em segundo lugar, para prosseguir os objetivos do comércio livre na região e criar vantagens comparativas e meios de produção competitivos para as empresas, algumas atividades económicas poderiam ser temporariamente protegidas por subsídios e incentivos fiscais, em concordância com a teoria da “proteção de indústrias emergentes”.

Fase de negociação da CEDEAO para uma PEC e um quadro de concorrência regional

O percurso até à PEC

No fim de 2006, o Secretariado Executivo da CEDEAO chegou a um acordo sobre a implementação de uma PEC. As negociações sobre as taxas dos direitos definitivos para a pauta externa comum da CEDEAO estruturaram-se em 5 áreas: a) alterações relacionadas com a política agrícola (ECOWAP); b) aspetos ambientais; c) polícia sanitária; d) produtos que exigem proteção adicional através de novas medidas de acompanhamento e e) produtos para os quais os Estados-Membros têm de estabelecer um acordo aceitável.

Os negociadores encontraram maneira de sanar as diferenças quanto aos direitos pautais aplicáveis a 400 produtos. A implementação dos acordos começou em 2007, 30 anos volvidos sobre a criação do Tratado da CEDEAO e seis anos depois do início das primeiras negociações.

A pauta externa comum da CEDEAO aplica-se a todos os bens provenientes do exterior da região que entram no território aduaneiro da CEDEAO. Compreende os montantes dos direitos aduaneiros acordados em comum, juntamente com a imposição suplementar da CEDEAO de 0,5%, e o imposto estatístico de cada país (geralmente 1%). A PEC também prevê a aplicação de três novas medidas corretivas do comércio (duas medidas de salvaguarda aplicadas à importação e um direito de compensação). Os quatro montantes dos direitos aduaneiros instituídos na PEC da CEDEAO são 0%, 5%, 10% e 20%, com base no grau de transformação do produto e outras considerações. A PEC da CEDEAO também envolve a harmonização das zonas de comércio livre, acordos comerciais bilaterais com países não CEDEAO e um conjunto de isenções e reduções dos direitos aduaneiros.

O Tratado da CEDEAO suprimiu os direitos aduaneiros sobre os produtos agrícolas, animais, silvícolas e artesanais, enquanto os produtos industriais inscritos no Regime de Liberalização do Comércio da CEDEAO (ETLS) podem ser comerciados na CEDEAO sem direitos aduaneiros.

Para as gamas de produtos em que o comércio entre países membros da CEDEAO ainda não foi liberalizado, prevê-se a aplicação da pauta externa comum da CEDEAO. Estima-se que apenas cerca de um terço a metade do comércio no interior da CEDEAO circule sem direitos, o que indica que a zona de comércio livre interna continua a merecer atenção.

Perto de um décimo das importações totais que entram nos países da CEDEAO provém de outros membros da CEDEAO, o que significa que a PEC se aplica a mais de 90% das aquisições na África Ocidental. A PEC da CEDEAO destina-se a servir de cordão de segurança para proteger os mercados domésticos dos países da CEDEAO, mas devido à aplicação de um direito máximo de 20% deve ser considerado como um regime de pautas reduzidas.

Os oito países da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) aplicam a própria pauta externa comum desde 2000, com montantes

Descrição da liberalização do comércio

similares de direitos aduaneiros (0%, 5%, 10%, 20%).² O êxito da PEC da UEMOA, reforçando a união monetária destes oito países, tem orientado o desenvolvimento da PEC da CEDEAO.

É através da PEC que a CEDEAO está a implementar os aspetos relacionados com as trocas comerciais da política agrícola comum da África Ocidental, ou ECOWAP, que envolvem a redução dos direitos sobre os fatores de produção para a agricultura, a pesca e a silvicultura (como sementes, tratores ou redes). Reduzir direitos sobre os fatores de produção resulta numa proteção mais eficaz e deve melhorar os rendimentos dos 200 milhões de pessoas da África Ocidental que estão envolvidas na agricultura, pesca e silvicultura. Estas alterações foram a resposta ao apelo dos Chefes de Estado da CEDEAO em janeiro de 2005 no sentido de dar um “tratamento especial” à agricultura. A ECOWAP foi desenvolvida através de processos em cada país, incluindo a Mauritânia, sob a égide do CILLS³, a organização regional sediada no Burquina Faso e incumbida das políticas relativas à utilização dos recursos hídricos e questões ambientais, com o apoio da USAID.

As associações de agricultores e os lóbis da indústria apelaram à adoção de direitos pautais mais elevados na PEC a fim de proporcionar uma maior proteção contra as importações. A despeito destes apelos, as propostas para um quinto escalão de direitos aduaneiros mais elevados não ganharam peso entre os negociadores dos países membros da CEDEAO. Com um pico de direitos aduaneiros de 20% já em vigor nos países da UEMOA e a decisão dos Chefes de Estado da CEDEAO em janeiro de 2006 de implementar um sistema similar de 4 escalões pautais, as taxas definitivas para cerca de 400 produtos que estão ainda por negociar ficam limitadas aos atuais 0%, 5%, 10% ou 20%.

O processo terminou em dezembro de 2012 e 130 produtos específicos foram identificados como exigindo a proteção de uma taxa de 35%, porque

2 Os oito membros da CEDEAO pertencentes também à UEMOA são: Benim, Burquina Faso, Costa do Marfim, Guiné-Bissau, Mali, Níger, Senegal e Togo. Os sete membros da CEDEAO não pertencentes à UEMOA são: Cabo Verde, Gâmbia, Gana, Guiné, Libéria, Nigéria e Serra Leoa.

3 Comité Permanente inter-Estados de Luta Contra a Seca no Sahel (“Comité Permanent Inter Etats de lutte contre la Sécheresse dans le Sahel” em francês e “Permanent Interstate Committee for Drought Control in the Sahel” em inglês).

representam produtos sensíveis, essenciais ao desenvolvimento da região. Um fundo regional comum está pronto para receber estas taxas.

2.2 Direito da concorrência na CEDEAO

O direito da concorrência está fundamentalmente associado às condições que regem o comércio livre. Os benefícios sociais decorrentes de uma política de concorrência regional implementada com êxito são uma componente importante do crescimento económico e do desenvolvimento. Não há dúvida de que o direito da concorrência e a política da concorrência desempenharam, e continuam a desempenhar, um papel significativo na prosperidade económica das nações desenvolvidas, o que se reflete sobretudo no forte crescimento económico, na dinâmica do empreendedorismo, no bem-estar dos consumidores e na estabilidade social. Estes resultados da política da concorrência e do direito da concorrência implementados com êxito sugerem claramente que os Estados-Membros da CEDEAO, que se esforçam coletivamente por desenvolver economias robustas e por estabilizar as condições de mercado, têm muito a beneficiar se considerarem seriamente a adoção de um quadro de concorrência para toda a região.

A CEDEAO deve harmonizar as leis em vigor, já que se observam diferenças entre o direito consuetudinário específico dos países anglófonos e o direito civil vigente nos países francófonos e na UEMOA. Estas diferenças também se encontram noutras zonas, como assinala Mundell (1972, pp 42-43) ao analisar os resultados do desenvolvimento financeiro: “que os países anglófonos em África, influenciados pela capacidade de iniciativa e pela abertura de espírito dos britânicos, teriam um nível mais elevado de desenvolvimento financeiro do que os seus vizinhos francófonos, influenciados pela dependência francesa das regras monetárias e da automaticidade. As tradições francesas e britânicas na teoria e história monetária são diferentes (...). A tradição francesa sublinha a natureza passiva da política monetária e a importância da estabilidade cambial com convertibilidade; a estabilidade é conseguida à custa do desenvolvimento institucional e da experiência monetária. Os países britânicos ao optarem pela independência monetária sacrificaram a estabilidade, mas ganharam experiência monetária e instituições monetárias mais estruturadas”. Para traçar o panorama do direito da concorrência consideram-se simultaneamente as experiências no espaço UEMOA e não-UEMOA.

A UEMOA

O direito da concorrência da UEMOA baseia-se em três regulamentos e duas diretivas que foram introduzidos em 2002 e entraram em vigor a 1 de janeiro de 2003. Os três regulamentos abrangem práticas concertadas anticoncorrenciais, abusos de posição dominante no mercado e auxílios estatais, respetivamente. As duas diretivas aplicam-se (1) à transparência nas relações financeiras entre Estados-Membros e empresas públicas e entre Estados-Membros e organizações estrangeiras ou internacionais; e (2) à cooperação entre a Comissão da UEMOA e as autoridades nacionais responsáveis pela concorrência. No sistema de concorrência da UEMOA, o alcance jurisdicional limita-se às práticas anticoncorrenciais que podem distorcer a concorrência em todo o mercado da União ou numa “parte significativa” dele. Em substância, o sistema segue um padrão familiar encontrado em grande parte do direito da concorrência no mundo desenvolvido – i.e., o seu principal foco de atuação está dirigido para: (1) acordos e práticas concertadas nas restrições à concorrência; (2) operações de fusão e aquisição; e (3) monopolização – i.e., abuso de posição dominante no mercado. Seguidamente, o quadro de concorrência da UEMOA regula as distorções de concorrência fomentadas pelo poder público como auxílios estatais e condutas anticoncorrenciais de empresas públicas. Concretamente, as disposições do artigo 88º do Tratado da UEMOA proíbem o seguinte: a) acordos, associações e práticas concertadas entre empresas que tenham como objetivo ou efeito a restrição ou distorção da concorrência no território da União; b) todas as práticas de uma ou mais empresas ou associações que constituam abuso de posição dominante no mercado comum ou numa parte significativa dele; e c) auxílios estatais suscetíveis de distorcer a concorrência favorecendo certas empresas e produtos. Uma quarta categoria de violações conhecida como práticas anticoncorrenciais imputáveis ao poder público foi introduzida com base nas disposições dos artigos 4º, alínea a), 7º e 76º, alínea c), do Tratado da UEMOA.

Outros Estados-Membros

De entre os outros Estados-Membros da CEDEAO que não pertencem à UEMOA, a legislação em matéria de concorrência na Nigéria e no Gana assenta em sistemas jurídicos baseados no direito consuetudinário. A legislação na Nigéria baseia-se em seis tipos de acordos anticoncorrenciais e ações coordenadas específicas e incluem: (1) fixação direta ou indireta de preços e outras condições de venda; (2) limites ou controlos da produção, do mercado, do desenvolvimento técnico ou do investimento; (3) repartição das partes de mercado, dos clientes ou das fontes de abastecimento; (4) boicotes; (5) deterioração dos termos de troca e recusa de acesso a organizações ou associações cruciais para a concorrência; e (6) acordos de subordinação. O regime jurídico da concorrência nigeriana também visa eliminar as práticas unilaterais e multilaterais de “monopolização” do mercado proibindo todos os atos ou condutas que constituam abuso ou aquisição e abuso de uma posição dominante e enumera exemplos, incluindo: (1) a imposição de preços de compra ou venda não equitativos ou outras condições de venda não equitativas com vista a eliminar os concorrentes; (2) a imposição de limites à produção, mercado ou desenvolvimento técnico em detrimento do consumidor; (3) a fixação de preços de revenda; (4) a restrição de importações de produtos de marca estrangeira com o objetivo de aplicar preços artificialmente inflacionados; (5) a aplicação de condições objetivamente injustificáveis a transações equivalentes; (6) a recusa de efetuar transações nos termos comerciais habituais da empresa; e (7) acordos de subordinação. Além disso, a lei nigeriana estipula as normas aplicáveis à regulação das operações de fusão e aquisição (F&A). A legislação prevê o direito de recurso (em tribunal) de todas as decisões finais tomadas pelas instâncias de resolução de litígios da Comissão da Concorrência da Nigéria.

A Lei da Concorrência e das Práticas Equitativas de Comércio do Gana foi elaborada há uma década e está por promulgar. Com base na informação prestada pelo ministro do Comércio do Gana, prevê-se que uma nova lei da concorrência seja elaborada brevemente. Certas disposições constantes neste projeto de lei refletem os padrões mínimos presentes em muitas outras jurisdições. O projeto de lei proíbe uma pessoa de “celebrar ou dar efeito a um acordo que” (a) adote medidas de boicote, ou (b) tenha o intuito de reduzir substancialmente a concorrência; ou (c) tenha como propósito ou efeito a fixação de preços. Estes acordos proibidos são definidos como os que 1)

Descrição da liberalização do comércio

limitam ou controlam a produção, o mercado, o desenvolvimento técnico ou o investimento; (2) repartem mercados ou fontes de abastecimento; (3) aplicam termos diferentes a transações equivalentes; ou (4) consubstanciam um acordo de subordinação. O projeto de lei proíbe acordos de preços impostos, “dado que tendem a limitar a concorrência leal” e contém ainda uma proibição geral de acordos de venda exclusiva. O projeto de lei bane uma pessoa com “um grau substancial de poder de mercado” de “abusar” de tal poder para o efeito de, inter alia, eliminar a concorrência leal, impedir a introdução no mercado e “fixar preços de bens ou serviços a um preço excessivamente alto”; proscree práticas colusivas e licitações fraudulentas em leilões. Por fim, o projeto de lei enquadra a regulação das operações de fusão e aquisição. São proibidas as operações de fusão e aquisição (F&A) que são “suscetíveis” de dar origem a uma “redução substancial da concorrência no mercado de bens ou serviços em causa”.

Em suma, o papel atual do direito da concorrência nos Estados-Membros da CEDEAO afigura-se limitado, mas os esforços em curso na UEMOA, Nigéria e Gana indicam o reconhecimento da sua importância na promoção dos objetivos de desenvolvimento e no estabelecimento de um quadro regulamentar propício ao crescimento económico. Com base nos resultados da investigação prática, outros Estados-Membros da CEDEAO também estão interessados em garantir mercados nacionais fortes e competitivos e reconhecem o importante papel do direito da concorrência nesta diligência. O desenvolvimento do direito da concorrência a nível nacional será ampliado por um quadro de concorrência regional. Apesar das diferenças, é importante encontrar alguns pontos de convergência nas regras materiais e processuais entre o direito da concorrência da UEMOA e os projetos de lei da Nigéria e do Gana. As similaridades entre as três leis deverão servir de base à criação do direito da concorrência regional para toda a CEDEAO.

Tendências comerciais nos países da CEDEAO e obstáculos à aceleração das trocas

Fatos estilizados sobre o comércio intrarregional

O comércio internacional pode servir de motor de crescimento e desenvolvimento se as empresas domésticas forem realmente competitivas e explorarem as vantagens comparativas ao mesmo tempo que o governo as ajuda através de subsídios e incentivos fiscais que estimulem a competição e a inovação. O comércio livre entre membros atuais ou potenciais de uma união monetária deve também contribuir para acelerar o volume de comércio reduzindo os custos de transação, porque os agentes económicos deixarão de estar expostos, por exemplo, à volatilidade cambial. As empresas que operam em mercados abrangidos por acordos de integração regional e protegidos por uma pauta externa comum podem beneficiar de economias de escala mediante o acesso a um mercado mais vasto do que o doméstico. A integração regional associada a uma moeda única tem efeitos dinâmicos e endógenos porque promove o comércio bilateral (Rose, 2000). Uma moeda única pressupõe mais do que a simples eliminação das volatilidades cambiais entre os seus membros. Também reduz os custos de transação, a incerteza e assimetria da informação e aumenta a transparência, que é relevante para o comércio internacional e a política macroeconómica. Por exemplo, podem ser introduzidas metas para a inflação.

A CEDEAO projeta estabelecer a união monetária até 2020. Uma moeda única numa união monetária proporciona ganhos microeconómicos através da redução dos custos de transação. Para atingir este objetivo, estes países implementaram políticas para apoiar a convergência nominal. É agora possível dizer-se que foi alcançada a convergência nominal dos preços e reduzida a volatilidade da taxa de câmbio efetiva real, enquanto a redução do défice e da dívida permanece o ponto de divergência entre os países (Semedo, Bensafta, Gautier, 2012).

Examinando o estudo de Rose, o processo de regionalização do comércio associado às regras monetárias pode ser definido como crescente comércio bilateral ou comércio intrarregional entre países membros em comparação

Descrição da liberalização do comércio

com não membros da associação regional. Pergunta-se se isto se aplicará à CEDEAO? Semedo, Bensafta e Gautier (2012) concluíram que o comércio intrarregional não é tão grande como o quadro 2 (“Estrutura do comércio dos Estados-Membros da CEDEAO em 2010.”) deixa entender. A figura 1 (“Comércio intrarregional na África Ocidental, elaborado por De Lombaerde (2012).”), extraída do trabalho de De Lombaerde, Lapadre e Mastronardi (2012), dá uma resposta clara a esta pergunta: “À semelhança de outras regiões africanas, a percentagem de comércio intrarregional afigura-se relativamente baixa tanto na UEMOA como entre os outros membros da CEDEAO. No entanto, há uma grande diferença entre os dois grupos, com a UEMOA a apresentar níveis superiores ao resto da CEDEAO, apesar da sua menor dimensão.”⁴ Uma avaliação mais precisa da regionalização do comércio foi desenvolvida por estes autores, propondo um índice de introversão do comércio regional, que mede a intensidade das preferências reveladas pelos agentes económicos entre países pertencentes à mesma região. Com esta ferramenta empírica, demonstraram que a UEMOA é mais integrada do que os outros membros da CEDEAO e que o comércio intrarregional no interior desta última passa por considerável tendência descendente, atingindo os níveis mais baixos da África subsariana. “Este resultado decorre principalmente do fato de o peso da UEMOA no comércio mundial ter permanecido muito reduzido nas últimas duas décadas, enquanto o resto da CEDEAO subiu de 0,3 por cento, em 1995, para mais de 0,5 por cento em 2010. Por outras palavras, a última sub-região, embora tenha aumentado a sua participação no comércio mundial, não conseguiu reforçar a sua integração intrarregional.” Em suma, muitas instituições (Comissão da CEDEAO, CNUCED, COMTRADE, CEA)⁵ e autores (como já foi referido) concordam que a integração regional da África Ocidental mantém-se a um nível modesto em termos reais, porque o comércio regional representa entre 10 e 15% das trocas totais desta região. Na verdade, a UE é de longe o primeiro parceiro comercial de cada país na região, com exceção da Nigéria que tem uma relação forte com os Estados Unidos.

O comércio intrarregional não está sob ameaça em todos os países. Alguns países apresentam níveis aceitáveis de comércio intrarregional, mas não pelas mesmas razões. O envolvimento da Nigéria deve-se aos hidrocarbonetos

4 Em 2010, o comércio total na UEMOA (entre os países membros da UEMOA) elevou-se a cerca de 45 bilhões de dólares, em contraste com cerca de 165 bilhões de dólares para o resto da CEDEAO, em grande medida registrados pela Nigéria.

5 Ver Semedo, 2012, p.41.

e bens industriais. Países como o Mali e o Burkina Faso são interiores e, assim, são zonas de trânsito que têm muito em comum com os seus vizinhos. O Togo e a Gâmbia dispõem de armazéns estabelecidos pelo contrabando organizado. Em todos os países que fazem fronteira com a Nigéria, como o Benim, florescem mercados paralelos e ilícitos. Por fim, países como o Senegal e a Costa do Marfim exportam bens industriais, apesar do declínio no setor secundário. O Gana, desde 1985, é uma economia que está em processo de transformação estrutural, de modo que este país é um exportador líquido de bens industriais face ao resto da região. Mas a percentagem da agricultura no valor total acrescentado destes países evidencia que o comércio regional ainda é dominado pelos produtos agrícolas (ver quadro 3 “Distribuição do valor acrescentado (VA) em 2010.”).

Globalmente, as trocas comerciais destes países com as economias austrais e sobretudo com as antigas potências colonizadoras mantêm-se estáveis, apesar dos esforços de diversificação. As novas relações são com a China e os Estados Unidos e com os países emergentes identificados com a globalização: Brasil, Coreia do Sul, Índia e Rússia. Alguns fluxos comerciais prendem-se com o contrabando, o trânsito e o armazenamento temporário de produtos destinados a reexportação.

As estimativas do comércio intrarregional são imprecisas. Isto deve-se principalmente a atividades informais, contrabando, atividades ilícitas e ao fenómeno da reexportação, na medida em que as empresas procuram fugir a controlos fiscais, qualitativos e sanitários. Igualmente, dado que os sistemas monetários não estão unificados, os agentes económicos procuram explorar as diferenças nas moedas de troca nos vários mercados e o comércio ilícito é próspero ou organizado por operadores racionais que estão bem informados sobre as taxas de câmbio das várias moedas. Os fluxos informais de bens explicam-se também pela proximidade geográfica, cultural, linguística e étnica e pela porosidade das fronteiras herdadas da era colonial. As populações criaram redes comerciais adaptadas à sua sobrevivência e bem-estar. Os cabazes de produtos destes fluxos informais e ilícitos compõem-se de bens de consumo que são indispensáveis aos habitantes (fármacos, por vezes de natureza duvidosa, géneros alimentícios, etc.) mas também de produtos suscetíveis de pôr estas populações em perigo (armas, drogas, etc.). Por fim, os países da CEDEAO reivindicam o desejo de concretizar a criação de uma união aduaneira, mas, na verdade, mantêm vários impostos e regimes aduaneiros que estão em conflito com o estabelecimento de uma PEC. Analogamente, as políticas de

Descrição da liberalização do comércio

subsídios dos países membros não são iguais e as taxas efetivas de proteção de cada produto variam, dado que os bens intermédios que são utilizados na composição de um produto não são tributados à mesma taxa em cada país.

Meagher (1996) considera que o comércio paralelo e ilícito representava mais de 30 a 50% da produção agrícola em alguns países da África Ocidental no início dos anos 90, falseando as estatísticas oficiais da produção. No atinente aos países da UEMOA, Adjovi (2010) estimou que, entre 1996 e 2000, este comércio representaria 11,3% do fluxo total e que a importância deste comércio nas exportações varia de um país para outro, ascendendo, por exemplo, a 1,7% no Mali e a 92% no Benim. Na verdade, de acordo com estudos da LARES (1995), o principal fornecedor do Benim é a Nigéria, de onde provém um terço das importações deste país. Existem fortes vínculos verticais entre as empresas nigerianas e beninesas, motivo por que o Benim reexporta para os mercados internacionais muitos produtos importados da Nigéria como arroz, veículos usados e produtos de carne. Soule Bio Goura (2010) debruçou-se sobre o Níger, o segundo país com o qual a Nigéria tem uma relação informal muito intensa, onde constatou um elevado nível de fraude: 15% das exportações e 79% das importações. Apesar de todas estas práticas negativas, a África Ocidental tem algumas vantagens comparativas que requerem ajuda e políticas construtivas para criar cadeias de valor. A IER é indicada quando os governos envidam esforços no sentido de melhorar as condições de abastecimento e preservar o espaço rural, tendo presente que um país nunca é desenvolvido sem autossuficiência em produtos alimentares.

Os obstáculos ao comércio e o potencial da África Ocidental: O exemplo da procura e da oferta de arroz

Cadeias de valor nos produtos agrícolas: o caso do arroz

Tal como no passado, os países da África Ocidental estão envolvidos num comércio internacional em que a especialização, de acordo com o princípio da teoria ricardiana das vantagens comparativas, é completa e são fornecedores de produtos como recursos minerais, matérias-primas e produtos agrícolas. Para os teóricos destes países é forte a tentação de denunciar a desigualdade das trocas e os resquícios do colonialismo. Esta visão estática do comércio internacional ignora o fato de a globalização requerer uma análise estratégica

das vantagens comparativas e o seu estabelecimento através de políticas públicas. Nesta análise estratégica, os governos devem dar prioridade à autossuficiência alimentar. Assim, compete aos países da CEDEAO, no quadro da ECOWAP, reduzir as limitações da produção, da aquisição e do armazenamento em áreas prioritárias de cereais (como arroz e sorgo), açúcar e leite, e preparados alimentares acondicionados. Sylla (2012) identificou limitações específicas da agricultura associadas à oferta (precipitação, capacidade de armazenamento, condicionalismos financeiros, transportes, infraestruturas, inovação, equipamento, energia, etc.) e à procura. Gallezot (2006) analisou as vantagens comparativas potenciais e reveladas da CEDEAO que são determinadas endogenamente e poderiam alimentar as pessoas na sub-região, reduzir o peso das importações e até mesmo os custos salariais. Esta política é possível com novas tecnologias, novas leis fundiárias ou operações de maiores dimensões e mais organizadas. A agricultura é um pré-requisito para a industrialização.

Considerando que o arroz se converteu na primeira fonte de energia alimentar na África Ocidental e que os países da CEDEAO são todos importadores líquidos, como aplicar esta ideia ao setor orizícola na África Ocidental? É óbvio que a importação de arroz é onerosa em termos de divisas. Qual é a imagem do setor orizícola na CEDEAO? Em primeiro lugar, na África Ocidental, o arroz é geralmente importado por cada país a título individual. Não existe atualmente um instrumento regional para regular as importações de arroz. Em segundo lugar, a África Ocidental depende simultaneamente do arroz cultivado localmente e do importado. Embora o potencial de produção orizícola da sub-região da África Ocidental seja significativo, esta permanece dependente das importações de arroz, principalmente da Tailândia, China e Vietname, para quase metade do consumo. Estas importações de valor muito superior a cinco milhões de toneladas representam cerca de 20% do arroz comercializado internacionalmente. Em terceiro lugar, as importações de arroz da Nigéria – o maior produtor da região – que correspondem a 39% a 43% da produção regional de arroz, diminuíram entre 1999 e 2012⁶. Em quarto lugar, as relações transfronteiriças e as expectativas quanto às taxas de câmbio explicam o tráfico ilegal de arroz. Por exemplo, segundo o Ministério da Agricultura dos Estados Unidos da América (USDA), “estima-se que 75% da produção de arroz no norte do Benim sai do país, porque os comerciantes do Níger e da

6 Ver Agritrade, 2012. Rice sector trends and trade policy measures in West Africa. *Agritrade*, 12 Aug.

Descrição da liberalização do comércio

Nigéria oferecem preços mais elevados e transações em numerário”. Este exemplo demonstra claramente que a promoção da autossuficiência projetada no Benim para 2015 está comprometida, não obstante o apoio dos doadores no fornecimento de sementes gratuitas, fertilizantes subsidiados, bombas para poços e outros sistemas técnicos de irrigação. Em quinto lugar, estes mercados caracterizam-se por uma significativa diferenciação de produtos entre importações de trincas de arroz, arroz branqueado, arroz estufado e arroz produzido localmente. Muitos cidadãos da África Ocidental têm decidida preferência pelas características sápidas do arroz produzido localmente. Por fim, analisando este sector, são inevitáveis os pedidos de resolução de litígios entre os países membros. Os países da UEMOA, em particular o Senegal, apesar de produtor de arroz, não têm os mesmos interesses e condicionalismos que a Nigéria. No Senegal, o governo continua a encorajar a produção de arroz local a bem da autossuficiência. Mas continua a solicitar ajuda à UE. Este importante doador apoia uma iniciativa de irrigação no vale do rio Senegal, incluindo o fornecimento de fatores de produção subsidiados. No entanto, as metas fixadas pelo governo falharam e em algumas zonas seleccionadas as condições do solo não são apropriadas para a produção de arroz. Também foram envidados esforços no sentido de melhorar os laços dos produtores com distribuidores e retalhistas, a fim de reforçar o funcionamento das cadeias de abastecimento de arroz doméstico. Em termos de política de comércio, os direitos de importação do arroz no Senegal variam, indo de 10% a 32,7%. No Burkina Faso, de acordo com o USDA (2012), “os esforços do governo desde 2008 no sentido de impulsionar a produção de arroz têm produzido resultados satisfatórios, tendo a terra cultivada mais que triplicado.” A produção de arroz irrigado apresenta maior produtividade do que a que está sujeita às oscilações da pluviosidade através de medidas destinadas a melhorar o acesso aos fatores de produção e ao crédito. A Costa do Marfim tem os direitos aduaneiros mais baixos da UEMOA. O Mali está distante da autossuficiência e também aplica direitos aduaneiros baixos ao mesmo tempo que vende terra a estrangeiros da China e do Médio-Oriente. Como se vê no espaço da CEDEAO não é aplicada uma política comum a este sector.

Na verdade, um nigeriano consome menos quilos de arroz por ano do que os consumidores dos países vizinhos. A taxa média dos direitos aduaneiros sobre o arroz na UEMOA é 10% e os camponeses que fornecem arroz argumentam que esta taxa reduzida prejudica a produção e vêem-na como um incentivo à importação. Esta preocupação foi formulada por Sr. Cissokho, Presidente

da Rede de Organizações de Camponeses e Produtores Agrícolas da África Ocidental (ROPPA), em várias reuniões no âmbito do ECOWAP. Considera que certos produtos agrícolas são estratégicos e necessitam de ser protegidos até o nível de produção cobrir pelo menos o valor das importações. No seu entender, falta ao Comissário dos produtos agrícolas uma visão de longo prazo. Os agricultores africanos têm desvantagens competitivas associadas a problemas físicos e climáticos (falta de chuva, etc.), problemas financeiros e problemas de custos de transporte e armazenamento (sementes e produtos alimentares), e estes devem ser levados em conta pelas políticas de preços. Esta opinião é digna de respeito, porque a questão é quem deve ser defendido: o importador ou o produtor? É verdade que a Nigéria tem um comportamento oportunista e tem os meios para o fazer. Mas há alguma esperança de um aumento no montante dos direitos e taxas, porque o arroz é uma área de produto em que os argumentos a favor de uma taxa mais elevada de direitos aduaneiros ganharam impulso, já que os negociadores dos países membros da CEDEAO consideram passar o arroz para a faixa dos 20%, mais adequada ao seu estatuto de “produto acabado”.

Basta recordar o impacto adverso das crises alimentares de 2007-2008 para reconhecer que este setor requer atenção premente. Uma boa medida considerada pela CEDEAO em 2008, destinada a prevenir os impactos dos preços internacionais nos mercados domésticos, era criar aquisições regionais por grosso de arroz importado. Diagne, Seck, Bamba e Fiamohe (2012) fornecem elementos concretos comprovativos que apoiam a implementação de aquisições regionais por grosso de arroz importado nesta região. Especificamente, calculam o poder do mercado coletivo da CEDEAO no mercado internacional determinando a elasticidade da procura agregada na África Ocidental de importações de arroz e a elasticidade da oferta dos principais exportadores de arroz como a Tailândia. Com base nas curvas da procura e da oferta residual, aplica-se o método de equilíbrio parcial à curva dos dois países do comércio de arroz entre a Tailândia e a CEDEAO e entre a Tailândia e a Nigéria. Os dados utilizados abrangem o período entre 1988 e 2010 e foram colhidos em várias fontes. Os resultados primordialmente empíricos indicam que a região da CEDEAO no conjunto possui um poder de mercado forte e significativo no mercado internacional de exportação de arroz. Estas conclusões implicam que as aquisições por grosso de arroz importado podem conferir aos Estados-Membros da CEDEAO maior capacidade de negociação nos mercados de importação de arroz. Em conclusão, com o aumento dos direitos

Descrição da liberalização do comércio

aplicados ao arroz importado, que pode vir a ser uma realidade na CEDEAO, a implementação das aquisições por grosso de arroz importado facilitaria o comércio das importações de arroz e possibilitaria um maior equilíbrio entre as importações de arroz e a produção de arroz nos países da África Ocidental, facultando aos produtores a oportunidade de ajustar a produção à evolução do mercado regional. No entanto, o tipo de regulação, a disposição institucional e a coordenação necessária para assegurar a eficácia de um regime como as aquisições regionais por grosso de arroz importado devem ser analisadas mais profundamente. Além disso, é imprescindível mais investigação factual para informar que tipo de política e inovações institucionais são necessárias em termos de parceria público-privada.

Atualmente, como se pode ver acima, importa considerar que a Nigéria segue uma agenda política coerente com o seu setor de transformação agrícola. Por exemplo, enquanto parte do pacote político aplicado, em julho de 2012, à farinha de mandioca, o Governo nigeriano aumentou os direitos pautais sobre as importações de trigo de 5 para 20%, ao mesmo tempo que impunha direitos aduaneiros adicionais de 65% às importações de farinha de trigo, com o direito efetivo para 100% (Agritrade, 2012). No decurso de 2012, foi imposto um direito adicional de 40% sobre as importações de arroz, trazendo o direito efetivo para 50%, uma decisão que levou ao aumento do contrabando de arroz do Benim, mas este seria interrompido com a unificação monetária e não deve contrariar a redução de preços numa área de IER. A Nigéria agendou a proibição da importação de arroz para 2015 e no início de janeiro de 2013 o Governo nigeriano anunciou a proibição total de importações de “pacotes de açúcar, açúcar granulado e cubos de açúcar” enquanto parte de uma política pautal que incentiva a produção doméstica de açúcar. Estas taxas devem ser consideradas no contexto dos anteriores esforços nigerianos para estabelecer um “quinto” escalão de direitos aduaneiros de 50% na PEC, a fim de apoiar a sua agenda política de transformação agrícola. As restrições pautais e não pautais são consideradas pelo Governo nigeriano como um elemento central do enquadramento político para estimular o investimento na transformação do setor agrícola doméstico. Embora com base nas disposições do Tratado da CEDEAO, os impostos especiais e as medidas de proteção temporária, por iniciativa do movimento político nigeriano, parecem suscitar problemas de consistência com a PEC da CEDEAO e as ambições de integração do comércio regional. A necessidade de uma abordagem coordenada a nível regional para o desenvolvimento do setor orizícola na África Ocidental foi reconhecida

recentemente pela CEDEAO através do lançamento da sua “Iniciativa relativa ao arroz”. Espera-se que a abordagem regional adotada pela CEDEAO com o Centro do Arroz para a África, um consórcio de organizações de agricultores e órgãos de segurança alimentar, resulte efetivamente na melhor coordenação do desenvolvimento do setor orizícola e do comércio na África Ocidental.

A oposição entre as políticas nigerianas e as de outros países permite discutir os limites ao crescimento do comércio intrarregional na CEDEAO.

Limites ao crescimento do comércio intrarregional na CEDEAO

Obstáculos concretos relacionados com a PEC e com o quadro de concorrência regional

Independentemente dos setores examinados e dos níveis da PEC que lhes foram aplicados pela CEDEAO, constata-se que a harmonização fiscal está longe de ter sido atingida e que tal fato obsta ao crescimento do comércio regional. Tal foi demonstrado pelo setor orizícola. Tome-se ainda o exemplo dos pneus novos: a taxa da PEC da UEMOA é 20%, enquanto o Gana aplica 10% e a Nigéria 50%. A taxa de direitos aduaneiros para os geradores elétricos, como os que são habitualmente usados pelas empresas da África Ocidental como alimentação de reserva ou mesmo como forma principal de eletricidade, é também provável que gere discussões aceras entre os negociadores. Em áreas como a indústria transformadora, e tão importante quanto o setor elétrico, os setores dos materiais de construção, dos plásticos, dos produtos químicos, dos polímeros, da madeira e seus derivados (como o papel) devem ser objeto de longas discussões sobre a pauta externa em cada caso.

O diálogo público sobre a PEC nos países da CEDEAO dará aos negociadores nacionais um mandato mais sólido para alcançarem compromissos adequados nessas áreas cruciais. É óbvio que a conclusão da PEC da CEDEAO é vital para que esta possa cumprir o seu destino. Estabelecer uma PEC transparente para todos os produtos melhorará a união aduaneira e representará um feito importante na integração da CEDEAO. Assim que os negociadores chegarem a acordo sobre as taxas finais para a PEC, podem ser publicadas as informações pautais que estarão disponíveis nas estâncias e postos aduaneiros e o público poderá ser informado das eventuais alterações. A PEC da CEDEAO melhorará a transparência da administração aduaneira em toda a África Ocidental, o que

Descrição da liberalização do comércio

significa maior entrada de verbas nos cofres do Estado, porventura até de produtos em que os direitos aduaneiros nominais poderão provavelmente ser reduzidos.

A situação atual do direito da concorrência parece ser limitada e não reflete o poder decisório da Comissão Executiva da CEDEAO em cada caso de resolução de litígios. Os governos prosseguem interesses próprios e evitam expor-se a desequilíbrios orçamentais. Geralmente, são oportunistas e aplicam taxas para manter o seu poder e o dos grupos de interesses. O Gana e a Nigéria não têm as mesmas regras de funcionamento que os países da UEMOA, apesar das tentativas para harmonizar as práticas do direito consuetudinário com o direito civil. Nesta ótica, os ACR africanos contrastam claramente com os homólogos europeus e norte-americanos onde é muito mais elevado o compromisso de cumprimento das obrigações legais constantes dos tratados que os estabelecem. Em contrapartida, os ACR aparentam ser regimes flexíveis. A flexibilidade a que se faz aqui referência prende-se com os seguintes traços característicos dos ACR africanos (Ghatti-Thuo, 2009). Em primeiro lugar, os ACR são considerados como estabelecendo regimes de cooperação flexíveis em oposição a conterem regras que requerem respeito escrupuloso e rigoroso. Em segundo lugar, os ACR africanos incorporam como elemento central o princípio da geometria variável, segundo o qual os calendários de cumprimento obedecem a velocidades diferentes. Em terceiro lugar, os ACR africanos adotam uma vasta gama de objetivos sociais, económicos e políticos sem dar primazia a nenhum deles. Em quarto lugar, os ACR africanos demonstram particular preferência por objetivos particulares e funcionais, nomeadamente projetos específicos, e atuam na qualidade de fóruns para o desenvolvimento integrado de recursos comuns como bacias hidrográficas (rio Mano, por exemplo) que atravessam as fronteiras nacionais. Em quinto lugar, os ACR africanos revelam, por um lado robustez quanto à distribuição equitativa dos ganhos do comércio e, por outro, fraqueza quanto à adoção de princípios de não discriminação nas relações comerciais e objetivos relacionados com a liberalização do comércio. Em sexto lugar, os ACR africanos caracterizam-se pela proliferação, exemplificando um caso clássico do efeito de sobreposição de regras comerciais (“spaghetti bowl”). A proliferação dos ACR ilustra a flexibilidade ou a adesão com as portas permanentemente abertas que os ACR africanos oferecem. No entanto, esta atitude pragmática associada a

regras políticas e sociais não é adequada à eficiência requerida no contexto da globalização.

Obstáculos políticos e institucionais ao comércio livre

Os governos dos países da CEDEAO não parecem preocupar-se com problemas de eficácia da integração regional. As negociações sobre a PEC demonstram esta afirmação, porque são laboriosas e morosas. A concorrência fiscal entre Estados não é mais do que um “voto com os pés”. Os políticos não são voluntários da ação pública; defendem interesses próprios. Podem, pois, começar por jogar a carta da soberania nacional para efeitos eleitorais e, depois, abandonar a implementação dos projetos de integração regional. No entanto, sabem que uma condição para o crescimento e o desenvolvimento sustentável é a existência de grandes mercados.

O dispositivo institucional da CEDEAO é uma cópia aproximada da UE. Integra a Autoridade dos Chefes de Estado e Governo, a Comissão, o Conselho, o Parlamento e o Tribunal de Justiça. Falta-lhe uma autoridade encarregada de regular e implementar o quadro concorrencial. Na verdade, o Parlamento não tem poder e o Tribunal de Justiça é um mero mediador que vela pela interpretação e pela aplicação do tratado.

Examinando as instituições regionais da CEDEAO e comparando-as com outras IER como a UE e a ASEAN, quanto aos processos de definição e de implementação das políticas, Omisakin (2013) afirma que a CEDEAO se caracteriza pela falta de processos inclusivos, fracos mecanismos de avaliação e controlo político, compromisso político e financeiro e problemas de etnicidade e relações de pertença nacional. Isto implica uma necessidade de clareza e consistência na gestão e na aplicação dos procedimentos a fim de promover maior desenvolvimento institucional. Este trabalho para apresentar dados empíricos relativos a cada país da CEDEAO recorre aos indicadores do relatório

Descrição da liberalização do comércio

de 2013 de “Doing Business” do Banco Mundial, apresentados no quadro 4.⁷ O objetivo é demonstrar que o quadro regulamentar das empresas é muito instável na CEDEAO, pese embora os esforços consideráveis levados a cabo no decurso dos últimos anos. Analisando os desempenhos numa amostra de 185 países, não é surpreendente que o comércio e o investimento direto (ver o investimento direto no quadro 5 “Investimento estrangeiro direto (% do PIB) na região da CEDEAO.”) apresentem níveis baixos, medidos em percentagem do PIB. Para aprofundar o assunto, selecionaram-se critérios e fizeram-se no quadro 6 (“Detalhes específicos relativos ao desempenho económico na CEDEAO.”) comparações úteis com outros países em todo o mundo e entre a CEDEAO em termos de pior ou melhor desempenho. Considerando as estatísticas publicadas pela Freedom House em 2012, obtém-se no quadro 7 (“Qualidade das instituições na CEDEAO em 2005 e em 2012.”) uma ideia da estabilidade na região associada à qualidade das instituições; alguns índices como o de liberdade económica, de integridade física, de conflito e tensão étnica significam que o quadro geral não é positivo. Globalmente, nos últimos anos, a África subsariana (ASS) classifica-se a nível mundial como uma das regiões politicamente mais voláteis, com importantes ruturas democráticas em alguns países, e golpes de Estado, perturbações civis e repressões violentas noutros. Se bem que a ASS tenha assistido a várias evoluções positivas, os conflitos civis e a emergência de grupos islamitas violentos impediram o aumento global da liberdade política, especialmente na África Ocidental. Alguns países passaram de “parcialmente livres” a “livres” (Serra Leoa) enquanto outros, incluindo o Senegal e a Costa do Marfim, passaram de “não livres” a “parcialmente livres”. A Guiné também progrediu e o país mais estável é Cabo Verde. O Mali sofreu com a ocupação por fundamentalistas na sequência da guerra civil líbia, um dos maiores declínios num único ano na história do Freedom in the World, caindo assustadoramente de “livre” para “não livre”, enquanto o estatuto da

7 A fim de medir, por exemplo, a facilidade de obtenção de licenças de construção (linha 3, “Quadro 4: Indicadores de “Doing Business” de países selecionados da CEDEAO em comparação com um conjunto de 185 países em 2013.”), Doing Business registra os procedimentos, o tempo e os custos de que uma empresa de pequeno ou médio porte necessita para obter as necessárias licenças para construir um armazém comercial simples e ligá-lo ao fornecimento de água, ao sistema de esgoto e a uma linha de telefonia fixa. A abordagem inclui todos os tipos de inspeções e certificados necessários antes, durante e depois da construção do armazém. Para possibilitar a comparabilidade dos dados em 185 economias, o estudo de caso assume que o armazém está localizado numa área periurbana da maior cidade comercial, não está numa zona económica ou industrial especial e será utilizado para atividades gerais de armazenamento.

Guiné passava de “parcialmente livre” para “não livre”. Registaram-se ainda declínios na Gâmbia e Nigéria.

Ao analisar os dados do quadro 8 (“Índice de Perceção de Corrupção na CEDEAO: Classificação de 176 países e classificação regional relativa à África subsariana.”), que compila o Índice de Perceção de Corrupção (ICP) publicado pela Transparência Internacional (2012), os países da África Ocidental não estão bem classificados.⁸ A corrupção traduz-se em sofrimento humano e quem mais sofre são as famílias pobres que têm de pagar subornos para consultar um médico ou ter acesso a água potável. Leva a falhas na prestação de serviços básicos, como educação ou cuidados de saúde. Abala os alicerces das infraestruturas essenciais, quando os agentes corruptos desviam dinheiros públicos. A corrupção equivale a um imposto “sujo”, e os pobres e mais vulneráveis são as suas principais vítimas. Some-se a isto a importante evasão de capitais e perceber-se-á por que motivo o investimento direto estrangeiro (IDE) é tão reduzido nesta região onde falta aos próprios cidadãos nacionais a confiança suficiente para nela investir (ver quadro 9 “Fuga de capitais na CEDEAO.”).

Por fim, as instituições e a governação são importantes na África Ocidental, porque os políticos e os burocratas usam o poder para obter vantagens e mordomias ao mesmo tempo que manipulam cidadãos por meios censuráveis como sensibilidades étnicas e religiosas. A inexistência do Estado-nação é, na realidade, prejudicial à eficiência das empresas domésticas, bem como à IER e seus benefícios. Os custos sociais são imensos e as resultantes deficiências de mercado também são elevadas. No seu documento pioneiro sobre os efeitos económicos das uniões aduaneiras, Viner (1950) abstrai estas deficiências de mercado ligadas a bens públicos, efeitos externos e falta de coordenação.

8 O Índice de perceção de corrupção classifica países e territórios segundo a perceção da corrupção nos seus sectores públicos. A pontuação de cada país ou território indica o nível percecionado de corrupção no sector público numa escala de 0 a 100, segundo a qual 0 significa que o país é percebido como extremamente corrupto e 100 significa que é percebido como totalmente íntegro. A classificação de cada país indica sua posição relativamente aos outros países e territórios incluídos no índice. O índice deste ano inclui 176 países e territórios.

Aspectos teóricos económicos no campo dos obstáculos ao comércio livre

A despeito da sua importante contribuição teórica para as uniões aduaneiras, Viner ofereceu uma visão estática. O mundo descrito por este pioneiro enquadra-se numa situação de concorrência perfeita entre empresas, equilíbrio parcial, baixos custos de transporte e transação; em que apenas os bens são móveis entre países e os fatores não circulam entre países mas unicamente entre diferentes setores de um país. Os bens produzidos pelos países são substituídos e trocados livremente na mesma região que decide criar uma união aduaneira e não com outras partes do mundo. Também excluiu economias de escala. Estes pressupostos conduziram à identificação de uma útil distinção em termos de “criação” e “desvio” de fluxos comerciais na ausência de custos de transporte e transação, incluindo flutuações da taxa de câmbio, e falta de capacidade de negociação, instrumento chave para a sustentabilidade competitiva das empresas.

O mundo real não é assim. Por isso, este modelo estático da união aduaneira é tão-só um primeiro passo nas apreciações preambulares rumo a um mais dinâmico.

De acordo com Viner, o propósito de uma união aduaneira é organizar o espaço e a especialização dos países dependerá das suas vantagens comparativas. Concorda-se com ele quanto ao ordenamento do espaço, mas é necessário que existam complementaridades entre os países, mobilidade de fatores e sistemas de compensação financeira para transformar o espaço. As vantagens comparativas não bastam. Uma união aduaneira é uma incubadora de vantagens comparativas naturais em termos de diferenças de produtividade entre setores de cada país, mas a política industrial regional é necessária para criar elos na cadeia de valor através de políticas comerciais estratégicas. A divisão de trabalho regional torna-se necessária para reforçar a divisão de trabalho internacional, dado que o princípio é proteger as indústrias emergentes que beneficiam de uma área de comércio de maiores dimensões. Este espaço oferece às empresas a oportunidade de beneficiarem de economias de escala. Na verdade, a intensificação da divisão de trabalho regional conduz a uma melhor integração na divisão de trabalho internacional. A integração regional não se opõe ao multilateralismo. Com a integração regional, cada país pode melhorar a sua especialização e abrir-se gradualmente ao mundo. Por conseguinte, a ideia aqui defendida em termos de abordagem dinâmica é um

regionalismo aberto. A experiência europeia demonstra que os fluxos comerciais com o resto do mundo aumentaram consistentemente desde o Tratado de Roma, considerando a taxa de importações sobre o consumo total de cada produto ou grau de dependência externa (importações/PIB). As especializações desenvolvidas pelos países membros da União Europeia permitiram-lhes fazer face à concorrência internacional. No entanto, as alterações na especialização e os ganhos líquidos não são iguais em todo o mundo. Suscita-se a questão de saber se a integração envolve países com o mesmo nível de desenvolvimento ou países muito heterogêneos. Quando países vizinhos têm produtos similares e a concorrência baseia-se na inovação, o comércio intraindustrial é dominante; os países heterogêneos caracterizam-se pelo comércio interindustrial. As alterações na especialização neste caso criam custos de ajustamento elevados já que apenas sobrevivem empresas eficientes. Os países mais pobres da Comunidade Europeia, por exemplo, reforçaram as suas vantagens comparativas nas indústrias com grande intensidade de mão-de-obra, o que poderá traduzir-se numa considerável perda de postos de trabalho nos países mais ricos. Uma união aduaneira permite que as empresas realizem economias de escala e diversifiquem a gama de produtos que oferecem. A produção para um mercado de maiores dimensões está na origem do aumento das variedades produzidas (economias de gama) em quantidade e qualidade, o que aumenta a utilidade social ou o bem-estar coletivo. Os economistas que defendem a liberalização do comércio são críticos quando falam de união aduaneira. Mas, como demonstra Mundell (1972), a posição crítica relativamente à união aduaneira nem sempre é justificada: um processo de integração entre países pobres pode ser benéfico em termos de atratividade do território que gera mobilidade de capitais, bens e pessoas. O IDE tenderia a redistribuir o capital dos países ricos de uma região para os mais pobres e a reforçar as dotações de fatores nos últimos. As uniões aduaneiras catalisam uma aglomeração de empresas que satisfazem os requisitos da competitividade internacional. A maior dimensão do mercado aumenta a atratividade para o IDE. O IDE traz novas tecnologias e fontes de ganho à região. Este efeito de atratividade também catalisa a candidatura de novos membros, ocorrendo, pois, um efeito de dominó (de tipo radial). Por fim, é proporcionado um efeito gravitacional para todos os membros geograficamente próximos e é também possível uma extensão a países não membros.

Descrição da liberalização do comércio

Como aplicar estes dois aspetos (estático e dinâmico) ao processo em curso de liberalização do comércio na África Ocidental?

Os custos do comércio podem prejudicar a competitividade das empresas na região. Estes incluem os custos de transporte, que estão entre os mais elevados a nível mundial, devido à deficiência das infraestruturas. Estradas, portos e aeroportos são insuficientes em número, mal mantidos ou obsoletos. Os meios de comunicação para facilitar a infraestrutura de conexão em rede não existem ou estão sujeitos a constantes cortes de energia. Por exemplo, Badiane (1997) realizou dois estudos no Senegal e na Costa do Marfim sobre o funcionamento dos mercados agrícolas locais e transfronteiriços e o custo do comércio, que explicam as falhas na prestação de serviços públicos essenciais. O caso do Senegal baseia-se numa amostragem de 142 pequenas empresas ativas no setor agrícola numa região dinâmica do país, na chamada bacia do amendoim. Estas empresas foram convidadas a indicar os cinco principais obstáculos à expansão das suas atividades. Segundo os seus resultados, o financiamento era mais frequentemente e mais largamente visto como o principal obstáculo: 92% dos inquiridos colocavam-no entre os primeiros três entraves e 77% deles criam ser este o maior impedimento a que tinham de fazer face no seu trabalho. Seguiam-se-lhe os impostos e regulamentos, e o funcionamento dos mercados (a organização dos mercados locais e o acesso aos mercados). Os resultados na Costa do Marfim foram semelhantes, em particular quanto ao financiamento, que vinha no topo da lista das dificuldades citadas, representando quase 26% das respostas (ver comparação no quadro 10 “Componentes principais dos custos comerciais no domínio da agricultura (em percentagem).”). Os problemas infraestruturais não são evidentes neste estudo, mas muitos comerciantes apontavam o estado das estradas e dos acessos ao mercado como limites ao comércio. O acesso à informação, que é frequentemente negligenciado, também foi mencionado. Obstáculos adicionais à expansão do comércio são os controlos em barragens e estradas por vezes não requeridos por lei. Badiane (1997) traça uma perspetiva geral (ver quadro 11 “Controlos rodoviários e de barragens entre a Costa do Marfim e outras regiões do Sahel.”) no que se refere à Costa do Marfim. O Secretariado da CEDEAO (Soule, 2010) também chamou a atenção para o número de postos de controlo existentes nas estradas que ligam os países da região (ver quadro 12 “Postos de controle oficiais em dezembro de 2010.”). Estes mecanismos aumentam o custo da realização de negócios e reduzem o potencial de crescimento do comércio regional.

Ackah, Ebo Turkson e Opoku (2012) sugeriram a inclusão de todos os encargos nos custos das trocas comerciais para além do custo marginal de um produto como custos de transporte e paralisações, custos de tempo e distribuição local, custos transfronteiriços, custos legais e regulamentares, custos de operações cambiais, custos inerentes à execução contratual e custos de comunicação. Portanto, outros obstáculos económicos são impedimentos ao crescimento do comércio. Em primeiro lugar, a composição do valor acrescentado bruto é um limite a novas trocas. Alguns dos países mais ricos da região como o Senegal deixaram a desindustrialização graças a programas de ajustamento estrutural (PAE) e agora são fornecedores de serviços. Para outros, a explicação da falta de transformação estrutural provém da instabilidade política, como na Costa do Marfim na primeira década de 2000 e na Nigéria com tensões étnicas e religiosas. O IDE não é atraído por tais ambientes. Todos estes países dependem financeiramente de ajuda e dívida externa, ao mesmo tempo que a CEDEAO é paradoxalmente um fornecedor líquido de fundos para o resto do mundo. Os bancos nesta região não apoiam as pequenas e médias empresas e consagram-se ao financiamento de atividades clássicas (exportação de minerais, matérias-primas e projetos de empresas públicas) (Semedo, 2012b). Neste contexto, a África Ocidental enfrenta um fraco desempenho industrial, sendo a situação explicada por múltiplos fatores: disfuncionamentos ao nível das políticas nacionais, insuficiência de capital humano, inexistência de medidas concretas para aprofundar a liberalização no contexto de economias de dimensões modestas, limitado acesso a novas tecnologias. Isto resulta no limitado papel desempenhado atualmente pela indústria transformadora na África Ocidental. No entanto, como se pode ver no quadro 13 (“Desempenho da produção na CEDEAO.”), o desempenho da indústria transformadora varia de um país para outro da África Ocidental; os países da África Ocidental ainda apresentam uma percentagem reduzida da indústria transformadora a nível mundial, ao analisar o valor acrescentado da indústria transformadora (VAIT), e perdem terreno na indústria transformadora com grande intensidade de mão-de-obra; além disso, à semelhança de outros países africanos, os países da África Ocidental são dominados por atividades fabris primárias (UNTAD/ UNIDO, Report 2011). No tocante ao IDE, esta região não se conta entre as melhores em África nem entre as menos desenvolvidas. Em termos de valor, os fluxos de IDE para a CEDEAO tendem nos últimos anos a localizar-se nas indústrias mineiras. Novos parceiros como a China, a Arábia Saudita, Qatar e outros países emergentes projetam investir principalmente em explorações mineiras e agrárias; isto pode pôr em risco a soberania e o objetivo de

Descrição da liberalização do comércio

autossuficiência alimentar. A concentração de atividades industriais revela que alguns países são plataformas potenciais para outros, como a Nigéria, Costa do Marfim e Senegal, mas motins e tensões étnicas impedem a plena mobilidade das pessoas. O Gana também pode atrair mais mão-de-obra regional para os serviços industriais e financeiros. A razão da atratividade do Gana é o seu desenvolvimento financeiro, as modernas explorações de petróleo e gás e as novas indústrias instaladas no país desde 2000.

Em segundo lugar, a diversidade dos regimes monetários na CEDEAO e a ausência de uma câmara de compensação e liquidação das operações realizadas neste mercado são responsáveis pela emergência de mercados cambiais paralelos de títulos e valores nas fronteiras e nas principais aglomerações urbanas da África Ocidental. A presença simultânea de áreas com diferentes moedas pode dividir a África Ocidental em subsistemas paralelos centrados na Nigéria, Gana, Costa do Marfim e Senegâmbia (Egg, Igue, 1993). Países como a Nigéria usam a flexibilidade relativa das suas taxas de câmbio para se protegerem de choques externos, incluindo os regionais.

Em terceiro lugar, a sobreposição de vários regimes fiscais e aduaneiros está em contradição com o objetivo declarado de harmonização da política fiscal e o estabelecimento de uma PEC. Estas diferenças nos níveis de proteção são uma fonte efetiva de lucros inesperados ou negócios oportunistas como reexportações. As políticas de subsídios são diferentes, os preços não são iguais de um país para outro e as diferenças estão na origem de comércio paralelo. Esta fonte de lucro e riqueza é defendida por lobistas que não estão interessados na eficácia da IER. No entanto, segundo os observadores e os especialistas bem informados (Igue e Soule, 1992), esta impostura tenderá a desaparecer no longo prazo. Para estes autores, as fronteiras coloniais são coisa do passado, os verdadeiros responsáveis são as divergentes políticas económicas dos governos e as práticas dos lóbis. Não é de excluir que o comércio paralelo seja financiado pelos próprios funcionários, já que eles não respeitam as regras que impõem. Analogamente, as pessoas que gerem e acumulam riqueza neste setor são as que têm acesso aos recursos estatais ou licenças através de contactos pessoais e oficiais. Importa reconhecer que o comércio paralelo põe em causa o desenvolvimento da agricultura e da indústria na região (Egg e Igué, 1993).

Em quarto lugar, os países da CEDEAO afirmam o desejo de criar um espaço regional, mas, na verdade, as políticas de desenvolvimento nacional podem

ser incompatíveis com as políticas regionais. Para além disso, importa ter presente a sua história e o lugar que atribuem ao comércio no seu processo de desenvolvimento. O papel do comércio regional ou internacional (política de promoção de uma gama mais vasta de produtos de exportação) foi limitado na maioria dos países da África Ocidental desde o princípio da independência até o meio dos anos 1990. A explicação pode residir no fato de as políticas coloniais imporem uma especialização da economia nas matérias-primas. Mas importa também ver que estes países escolheram políticas de substituição das importações pouco depois da sua independência. Nos anos 1990, os principais países da CEDEAO ainda eram introvertidos. Tal escolha não induz o crescimento sustentável no comércio através de preferências pautais generalizadas ou outros mecanismos institucionais, mesmo entre países geograficamente próximos. A tensão entre o equilíbrio orçamental interno e as reduções pautais exigidas pela PEC afigura-se eficaz e parece estar ligada ao grau de desenvolvimento de cada país. Além disso, os países preferem adiar as negociações regionais, porque a adoção de uma PEC não resolve a queda das receitas.

Em quinto lugar, com as políticas dos PAE, os países da CEDEAO implementam políticas de liberalização do comércio. Os instrumentos políticos são o declínio geral das pautas, a remoção de contingentes e licenças de importação/exportação, medidas não pautais e simplificação dos dispositivos de controlo. Atualmente, a componente de comércio regional consiste principalmente em dois instrumentos: o modelo de liberalização do comércio e a PEC. Normalmente, consistindo a primeira lógica em reduzir os obstáculos ao comércio, os países mais competitivos e beneficiados devem compensar os países com défice comercial. É o princípio da solidariedade regional. Este princípio está consagrado no Tratado da CEDEAO. Depende do nível de desenvolvimento dos países em causa. Inicialmente, em 2006, o grupo dos países de baixo rendimento (Burquina Faso, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Mali, Níger) tinha 10 anos para implementar uma redução de 10% por ano sobre os produtos aprovados. O segundo grupo (Benim, Guiné, Libéria, Serra Leoa e Togo) tinha oito anos com uma taxa de rotação de 12,5%. Os países mais avançados (Senegal, Costa do Marfim, Gana e Nigéria) tinham seis anos e uma taxa de redução de 16,6%. Cabe reconhecer que o ritmo de implementação de tais políticas tem sido prejudicado pelas dificuldades socioeconómicas internas inerentes a cada país.

Descrição da liberalização do comércio

Em sexto lugar, considerando a PEC, há a possibilidade de a CEDEAO adaptar a PEC da UEMOA para todos os seus membros. Mas os observadores creem que estes dois sistemas são incompatíveis, porque o direito consuetudinário é incompatível com o direito francês. De um lado, o direito consuetudinário tem uma estrutura simples e, do outro, o direito civil francês é intrincado. O direito civil não é o meio apropriado para o mundo dos negócios. Similarmente, a PEC tem sido criticada porque causaria um aumento nas importações de bens intermédios sem reduzir a dependência alimentar dos países da CEDEAO do resto do mundo e porque a aplicação diferenciada não cumpre os objetivos de um sistema fiscal ótimo. Com efeito, se pretende assegurar a equidade entre Estados através de medidas compensatórias ex-post, não maximiza as receitas fiscais em toda a comunidade. Muitos importadores poderiam escolher fazer entrar os seus produtos nos países mais pobres, beneficiando de pautas reduzidas e da falta de pessoal e de equipamento para controlar as fronteiras.

Todos estes fatos poderiam ser integrados num modelo gravitacional que considerasse o comércio bilateral entre os países da África Ocidental (Carrere, 2003; Ackah et al., 2012) ou entre a África Ocidental e os seus principais parceiros de acordo com regimes preferenciais (Nitsch, 2002). Esta segunda abordagem está reservada ao regionalismo aberto ao resto do mundo, motivo por que se apresentam os resultados obtidos por Carrere (2003), Ackah et al (2012). Carrere (2003) concluiu que a IER conseguiu reforçar o comércio intrarregional e que os países que partilham uma moeda comum são os mais eficientes no aumento do comércio regional. Ackah et al. (2012) usaram um estudo econométrico com dados de painel para calcular o impacto dos custos das trocas comerciais sobre os fluxos comerciais no comércio e na integração regional da CEDEAO. As estimativas dos custos de transporte foram colhidas nos dados do Banco Mundial, mais precisamente no Índice de Desempenho Logístico. Os resultados mais importantes desse trabalho são (p.31-32) os seguintes:

A ineficácia das alfândegas confirma a necessidade de melhorar os regimes aduaneiros e de alcançar realmente uma união aduaneira muito eficaz na região para fomentar o comércio entre os países.

A importância da infraestrutura de transporte e da pontualidade é uma determinante essencial no comércio entre países membros. A seguir, a qualidade rodoviária é um fator para melhorar o comércio dos países encravados.

Conclusão e recomendações

Principais conclusões sobre a integração regional da África Ocidental

A CEDEAO tem, e continuará a ter, o projeto ambicioso de criar uma área de progresso e desenvolvimento denominado “Visão 2020, rumo da uma Comunidade democrática e próspera”. Para materializar esta ambição, a CEDEAO concentra a sua atenção na união aduaneira desde 1993 e renovou o funcionamento da sua organização em 2006. O caminho rumo a uma PEC, a uma concorrência entre regimes preferenciais e a uma união aduaneira tem sido longo e ainda não terminou. Os países membros chegaram agora a um compromisso sobre o quadro concorrencial para estabelecer uma PEC que conduza à implementação de uma união aduaneira. Entretanto, não negligenciaram as medidas monetárias como a convergência nominal. Um observador poderá dizer que se aproximam rapidamente da IER, considerando a visão linear sugerida por Balassa (1962). A integração completa até 2020 é um desafio de peso porquanto significa uma União Económica e Monetária sem federalismo orçamental.

O presente artigo tinha por objetivo descrever a liberalização do comércio entre os Estados da África Ocidental. Na verdade, o autor optou por focalizar a descrição e a análise do processo de liberalização do comércio nas medidas internas, ciente, porém, da sua relação com as regras da OMC.

No ponto 2 deste artigo, o propósito era frisar as preocupações no caminho para a PEC e a implementação do quadro concorrencial na CEDEAO. As principais conclusões nesta fase da análise são: a possibilidade de efeitos de sobreposição de regras comerciais (“spaghetti bowl”) caracterizados pelo emaranhado de regras aplicáveis pela UEMOA e por outros Estados-Membros da CEDEAO. Embora reconhecendo que este é um regime flexível, podem produzir-se contradições resultantes da simplicidade do direito consuetudinário e da complexidade do direito civil francês que não é fácil de aplicar às transações comerciais.

No ponto 3, a análise começou por apontar o baixo nível de comércio bilateral entre os países da CEDEAO. Este deve-se a múltiplos fatores como

Descrição da liberalização do comércio

comprovado por economistas utilizando o modelo gravitacional: diferenças de moedas, comércio paralelo transfronteiriço, estrutura e composição da PEC, heterogeneidade entre países, falta de industrialização, baixo nível de infraestruturas e falhas do mercado na oferta de novas tecnologias, capital físico e humano ou informação. Indica ainda que importa considerar os aspetos políticos e institucionais na análise da descrição da liberalização do comércio nestes países. Segundo Omisakin (2013), Doing Business, Freedom House e Transparência Internacional, o ambiente não é favorável à liberalização do comércio. Mas a análise não é pessimista e utiliza um exemplo evidente para explicar por que motivo é possível criar fluxos líquidos na produção e comércio de arroz. Este parecer baseia-se na contribuição dinâmica das uniões aduaneiras. Através desta análise dinâmica, considera-se que as vantagens comparativas não são o único instrumento para participar no comércio regional e internacional. Os países têm de desenvolver novas vantagens comparativas. Para os países da África Ocidental tal significa: em primeiro lugar, autossuficiência; em segundo lugar, medidas para impulsionar a industrialização em certos domínios necessitados de políticas de estratégia comercial e de sérios debates com a OMC. Por fim, estes países têm necessidade de profundas reestruturações e de mais governação responsável e menos promessas políticas, porque os políticos e os burocratas não são benevolentes e prosseguem os seus próprios interesses preocupando-se mais em serem reeleitos a nível nacional do que com o desempenho numa perspetiva de integração regional. Para tanto, defendem a soberania fiscal e não as finanças regionais.

Que medidas poderiam ser adotadas para melhorar o funcionamento da CEDEAO? O ponto seguinte formula algumas recomendações concretas.

Recomendações

O que é possível fazer imediatamente e até 2020 no contexto do projeto da moeda única?

1. A fim de reduzir o poder de políticos e burocratas, a Comissão do Comércio deve ser implementada. Estão em curso discussões permanentes entre os comissários da UEMOA e os funcionários da CEDEAO, mas estas têm sido inoperantes. Assim sendo, na ótica do direito consuetudinário e para reduzir

o efeito de sobreposição de regras comerciais (“spaghetti bowl”), o quadro de concorrência regional deve ser revisitado.

2. A PEC deve ser simplificada para evitar comportamentos oportunistas dos importadores que poderiam escolher o país mais pobre para fazer entrar os seus produtos. Para tanto, a CEDEAO pode manter direitos elevados sobre alimentos e culturas e algumas atividades industriais para promover as “indústrias emergentes” ao mesmo tempo que valoriza as vantagens de cada país. Isto não está em contradição com as regras da OMC e com uma união aduaneira eficaz. O Brasil, no Mercosul, e outros países emergentes mostram que é possível manter temporariamente certos direitos elevados.
3. A política de comércio regional ótima não corresponde a uma simples soma de interesses nacionais, mas deve ser apoiada por regimes de compensação. Estes mecanismos deverão ser adaptados à riqueza relativa de cada país da região. Uma compensação eficaz mantém taxas únicas sem tendência para aumentar. Por fim, a política de comércio deve prosseguir políticas microeconómicas para obter vantagens comparativas em alguns setores com base na lógica das preferências comunitárias. Este é um passo lógico para a abertura estratégica ao comércio internacional. Soule (2010) explica a ineficiência dos mecanismos de compensação previstos atualmente pela CEDEAO resultante das dificuldades de coordenação da informação. Isto pode resultar em regimes de dupla tributação. No seu entender, são os elevados custos administrativos que explicam o comércio nas fronteiras e o comércio não declarado. Na verdade, tais impostos cumulativos em cascata falseiam a concorrência. A falta de um sistema de entrada única para os produtos básicos e de imposto único por produto cria o risco da dupla tributação. Os orçamentos nacionais perdem rendimentos por causa da evasão fiscal dos cidadãos das regiões fronteiriças. Não obstante, os países da CEDEAO concluíram a informatização dos procedimentos de desalfandegamento. As estâncias aduaneiras estão interligadas pela SYDONIA⁹. Assim, os países introduziram um modelo de notificação uniforme (OMC, 2010), embora subsista o risco de entradas múltiplas dos mesmos produtos. No entanto, este progresso no tratamento dos fluxos de bens, na medida em que contribui para mais declarações informáticas, deve facilitar o cálculo dos direitos totais e da redistribuição compensatória. O sistema precisa ainda de apoio para a instalação de novas infraestruturas de

9 Uma plataforma eletrónica.

Descrição da liberalização do comércio

tecnologia da informação (TI). Os seus custos de manutenção e a melhoria dos sistemas operativos requerem investimento.

4. Estando a disponibilidade de fundos a montante do processo decisório, os obstáculos à criação de riqueza na CEDEAO e à circulação de bens estão associados à questão do financiamento, ao custo do acesso ao crédito e, por conseguinte, à intermediação bancária (Semedo, 2012b).
5. Acresce que as áreas do comércio e do transporte são as mais tributadas na África Ocidental. Os governos devem ser encorajados a melhorar as áreas da comunicação, transporte e comércio na África Ocidental, assegurando seguidamente a continuidade de políticas eficazes nestas áreas a nível regional. Estes resultados apontam a necessidade de políticas e ações destinadas a minimizar os custos do comércio e do transporte, que até à data não têm recebido atenção como possível impedimento ao comércio intrarregional, a despeito das muitas reformas introduzidas nos últimos anos.
6. Um obstáculo ao comércio é criado pelos custos de transação associados às múltiplas taxas de câmbio na região da CEDEAO. Logicamente, os países têm de continuar a perseguir os seus objetivos de introdução da moeda única em 2020.
7. Segundo Omisakin (2013), a CEDEAO enfrenta alguns desafios institucionais e políticos como a “falta de processos de elaboração participativos, escassos mecanismos de avaliação política e análise das reações, ausência de compromisso político e financeiro e problemas de etnicidade e fracas relações de pertença nacional. A CEDEAO tem de melhorar a sua elaboração e implementação política em benefício do desenvolvimento regional. A clareza e consistência na gestão e na aplicação dos procedimentos promoveriam um maior desenvolvimento institucional”.

Reformas estruturais para realizar a união aduaneira e desenvolver o mercado comum na África Ocidental

1. A África Ocidental é um foco de crises, o que desencoraja o IDE. As instituições sub-regionais como a CEDEAO esforçam-se por promover a paz em países como a Libéria, Guiné, Guiné-Bissau, Serra Leoa e Costa do Marfim. Mas a CEDEAO padece de falta de coesão e de meios para prevenir e gerir as crises. Podem apresentar-se sugestões nesta esfera

para melhorar a paz e a estabilidade da região. A estabilidade política é uma condição imprescindível para o desenvolvimento industrial e a IER em África. Hoje em dia, esta não é possível sem a comunidade internacional, mas os Estados da África Ocidental têm de reforçar a segurança.

2. A África Ocidental precisa de transformação estrutural e este desafio exige, em primeiro lugar, autossuficiência e, em segundo lugar, a promoção do desenvolvimento industrial através da criação de agregados. A autossuficiência não está distante, devido aos progressos feitos na região. Uma recente reunião na Costa do Marfim organizada pela ROPPA (2013) aponta nesta direção. Neste sentido, a despeito de muitos obstáculos, as propostas da ECOWAP são adequadas para o sector agrícola. Este sector está exposto a incertezas quanto à propriedade, a choques climáticos e a condicionalismos financeiros. Mas por toda a parte na África Ocidental, estão a ser implementadas reformas para ativar este sector e a produtividade dos fatores de produção está a aumentar. É caso para perguntar de onde virão os recursos para o desenvolvimento industrial e agrícola. Já foram sugeridas soluções (Semedo, 2013) para aumentar a poupança interna, atrair IDE, promover a criação de fundos de cobertura de risco, fomentar a cooperação sul-sul, desenvolver o crédito bancário e contrair empréstimos nos mercados financeiros que surgem na região, criar novos impostos e subsídios e utilizar a assistência ao desenvolvimento tradicional e oficial. A industrialização é premente, porque a África Ocidental tem uma população em rápido crescimento (aproximadamente 2,6% ao ano) e uma percentagem elevada de jovens (mais de 50%). Nada disto obsta à expansão da procura e à diminuição da importação de bens salariais, desde que sejam tomadas medidas subsequentes em prol da autossuficiência. Neste caso, o mercado regional pode ser o motor dos desenvolvimentos industriais e das economias de escala, se forem adotadas medidas temporárias para proteger as indústrias emergentes. Os agregados industriais são o local indicado para promover a produção africana. “Há informação que sugere que os agregados industriais têm contribuído para aumentar a competitividade das pequenas e médias empresas em África. Estes agregados franqueiam o acesso ao mercado, facilitam as transferências tecnológicas e reduzem os custos geográficos e logísticos das empresas” (UNIDO, CNUCED, 2011, p.104). Além disso, outras recomendações políticas a nível regional são: divulgar a inovação científica e tecnológica, promover o empreendedorismo e principalmente as pequenas e médias empresas, criar ligações na economia, melhorar as

Descrição da liberalização do comércio

competências do governo, evitar a sobrevalorização da taxa de câmbio e adotar um leque de políticas adequado.

3. A especialização atual dos países da CEDEAO não preconiza uma abertura total ao comércio internacional. Estes países precisam de reforçar os seus sistemas internos enquanto procuram construir uma indústria regional inicialmente protegida por uma PEC e acompanhada de objetivos de autossuficiência, a fim de exportarem bens agrícolas e industriais numa segunda fase. Importa notar a necessidade da elaboração de um estudo sobre as vantagens comparativas da região, como complemento deste artigo.
4. Por fim, seria apropriado examinar mais profundamente a compatibilidade entre a existência da PEC da CEDEAO e as novas regras de comércio internacional impostas pela Organização Mundial do Comércio.

Bibliografia

Ackah, Ch., Turkson Ebo, F. e Opoku, K., 2012. Trade Costs and Intra Regional Trade in ECOWAS, *Journal of West African Integration*, Vol. 1, pp.1-43.

Acclassato, D., 2013. Intra West-African Trade. *WAI-ZEI Paper No. 2*, Praia/Bonn: WAI-ZEI.

Adjovi, E., 2010. Les politiques commerciales, l'Union douanière et le renforcement du marché régional en Afrique de l'Ouest. In: Dieye, Ch.T, 2010. *Le Futur du Commerce Intra-Régional en Afrique de l'Ouest*, Dakar: ENDA Tiers-Monde, pp.25-42.

Agritrade, 2012. Rice sector trends and trade policy measures in West Africa. *Agritrade*, 12 Ag.

Agritade, 2012. Pricing policy of Nigeria on the mixture of cassava and wheat in Nigeria. *Agritrade*, 20 Jul.

Balassa, B., 1962. *The Theory of Economic Integration*. Londres : Allen and Unwin.

De Lombaerde, Ph., Iapadre, L. e Mastronardi G., 2012. Measuring Trade Regionalization in Africa: The Case of Ecowas. In: Sohn, R. e Oppong, A. K. eds., 2013. *Regional Trade and Monetary Integration in West Africa and Europe*, *WAI-ZEI Paper No. 6*, Praia/Bonn: WAI-ZEI.

Diagne, A., Seck, A.P., Bamba, I. e Fiamohe, R., 2012. Regional Bulk Purchase of Imported Rice Initiative by ECOWAS: A Feasibility of Assessment. *OIDA International Journal of Sustainable Development*, Vol. 5(10), pp.79-90.

Egg, J. e Igué, J., 1993. *Market Driven Integration in the Eastern Subregion: Nigeria's Impact on Its Neighbors. Rapport de synthèse*. Paris: Institut national de recherche agronomique/Université nationale du Bénin/Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement.

Gallezot, J., 2006. Les enjeux et les marges de manœuvre de la CEDEAO face aux défis des négociations agricoles. *Document de travail du Réseau des organisations paysannes et des producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA)*, Ouagadougou: ROPPA.

Descrição da liberalização do comércio

Gathii-Thuo, J., 2009. African Regional Trade Agreements as Flexible Legal Regime. *Albany Law School Legal Studies Research Paper Series No. 9*, Albany: Albany Law School.

Igue J. et Soule, B. G., 1992. *Etat entrepôt au Bénin, commerce informel ou solution à la crise*, Paris: Karthala.

Lares, 1995. Le commerce transfrontalier entre le Nigeria et le Bénin. Rapport de synthèse. CFD: Cotonou.

Meagher, K., 1996. Le commerce parallèle en Afrique de l'Ouest, Intégration informelle ou subversion économique. In: Lavergne, R., ed 1996. *Intégration Régionale et Coopération en Afrique de l'Ouest*, Paris: Karthala.

Mundell, R. A., 1972. African Trade, Politics and Money. In : Tremblay, R. (ed). *Afrique et Intégration Monétaire*. Montréal: Les Editions HRW, pp.11-67.

Nitsch, V., 2002. *Comparing Apples and Oranges: The Effect of Multilateral Currency Unions on Trade is Small*. Mimeo. Berlin: Bankgesellschaft Berlin.

Omisakin, O. A., 2013. Regional Institutions and Policy Formulation. A comparative Assessment of ECOWAS, the EU and ASEAN. *WAI-ZEI Paper No. 1*, Praia/Bonn: WAI-ZEI.

Pelkmans, J., 1980, Economies Theory of Economic Integration Revisted. *Journal of Common Markets Studies*, Vol. 23(4), pp.333-356.

Rose, A. K., 2000. One Money, One Market: Estimating the Effect of Common Currencies on Trade. *Economic Policy*, Vol. 30, pp.9-45.

Semedo, G., Bensafta, M. e Gautier, L. 2012. Pôles de convergence, gains dynamiques de l'intégration économique et monétaire en Afrique de l'Ouest: une approche en termes de clusters, L'Actualité Économique. *Revue d'Analyse Économique*, Vol. 88(1), pp 36-85.

Semedo, G., 2013. Moyens de paiement, mouvements de capitaux, financement du développement. Atouts et contraintes pour l'Afrique de l'Ouest. *IAO Analyses Critiques et Stratégies d'Action*, Praia: IAO/WAI.

Soule, B. G., 2010. Le commerce transfrontalier en Afrique de l'Ouest: potentiel, obstacles et lignes d'évolution. In: Dieye, Ch.T. *Le Futur du Commerce Intra-Régional en Afrique de l'Ouest*, Dakar: ENDA, Tiers Monde, pp.43-66.

Sylla K., 2012. Evaluation des gains et pertes dans le secteur agricole des négociations de l'OMC: cas des pays membres de la CEDEAO. In: Bamba, Lambert N., Semedo, G. e Koffi, S. (coord.): *Sortir du sous-développement: quelles nouvelles pistes pour l'Afrique de l'Ouest. Tome 2. Financement du développement et coopération*, Paris: L'Harmattan, pp.121-140.

UNCTAD e UNIDO, 2011. *Economic Development in Africa. Report 2011. Fostering Industrial Development in Africa in the New Global Environment*. New York e Geneva: United Nations.

Viner J., 1950. *The Customs Union issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.

Anexo

Quadro 1: Gradação da integração económica regional.

| | Integração do mercado | | | Integração monetária | | Integração das políticas económicas |
|-----------------------------|--|---|---|------------------------------------|--|-------------------------------------|
| | Supressão dos obstáculos ao comércio: Eliminação dos direitos aduaneiros e das barreiras não pautais | Políticas relativas ao Mercado comum e políticas comerciais | Mobilidade dos fatores relativos aos serviços físicos e financeiros | Taxa de câmbio fixa ou moeda única | | Políticas económicas comuns |
| Zona de comércio livre | | | | | | |
| União aduaneira | | | | | | |
| Mercado comum | | | | | | |
| União monetária | | | | | | |
| União económica e monetária | | | | | | |

Fonte: Balassa, B., 1962. The Theory of Economic Integration, London: Allen and Unwin.

Quadro 2 : Estrutura do comércio dos Estados-Membros da CEDEAO em 2010.

| | Importações em US\$* | | | | Exportações em US\$** | | | |
|-----------------|----------------------|--------|-----------|--------|-----------------------|--------|-----------|--------|
| | CEDEAO | UEMOA | Não UEMOA | UE27 | CE-DEAO | UEMOA | Não UEMOA | UE27 |
| Cabo Verde | 1.06% | 0.79% | 0.26% | 77.60% | 29.21% | 29.21% | 0.00% | 60.73% |
| Benim | 25.39% | 14.38% | 11.02% | 40.02% | 36.10% | 24.70% | 11.40% | 10.01% |
| Gâmbia | 13.04% | 12.62% | 0.42% | 46.90% | 32.13% | 31.06% | 0.96% | 60.80% |
| Gana | 11.67% | 2.09% | 9.58% | 36.29% | 22.39% | 19.46% | 2.90% | 47.82% |
| Guiné | 16.82% | 16.51% | 0.30% | 32.33% | 1.86% | 1.37% | 0.50% | 39.24% |
| Costa do Marfim | 30.11% | 2.01% | 28.09% | 39.98% | 21.69% | 10.90% | 10.42% | 46.93% |
| Mali | 40.62% | 37.92% | 2.70% | 25.42% | 25.07% | 22.38% | 2.69% | 8.68% |
| Níger | 23.59% | 15.50% | 8.09% | 25.44% | 28.18% | 9.72% | 18.45% | 39.49% |
| Nigéria | 1.30% | 1.05% | 0.24% | 37.65% | 6.28% | 3.64% | 2.64% | 21.14% |
| Senegal | 7.62% | 4.02% | 3.61% | 50.96% | 36.19% | 29.40% | 6.63% | 26.00% |
| Guiné-Bissau | 42.61% | 41.01% | 1.57% | 47.32% | 1.38% | 1.33% | 0.03% | 0.44% |
| Togo | 17.18% | 15.00% | 2.18% | 40.54% | 67.62% | 43.22% | 24.39% | 8.73% |
| Burquina Faso | 43.37% | 37.31% | 6.05% | 40.17% | 74.92% | 56.12% | 16.95% | 22.33% |
| UEMOA | 24.27% | 11.34% | 12.93% | 39.87% | 25.95% | 15.50% | 10.13% | 41.46% |
| Não UEMOA | 3.83% | 1.90% | 1.93% | 37.30% | 6.87% | 4.24% | 2.62% | 22.43% |
| CEDEAO | 10.93% | 5.18% | 5.74% | 38.66% | 9.94% | 6.08% | 3.82% | 25.52% |

* Percentagem das importações totais por país. ** Percentagem das exportações totais por país.

Fonte: COMTRADE, 2010, and Semedo, Bensafra and Gautier, 2012.

Descrição da liberalização do comércio

Quadro 3: Distribuição do valor acrescentado (VA) em 2010.

| | Agricultura VA | Indústria VA | Serviços VA |
|-----------------|----------------|--------------|-------------|
| Benim | 33.2 | 14.5 | 52.3 |
| Burquina Faso | 29.1 | 19.9 | 51.0 |
| Cabo Verde | 9.1 | 16.6 | 74.4 |
| Costa do Marfim | 28 | 21.6 | 50.4 |
| Gâmbia | 32.2 | 14.0 | 53.8 |
| Gana | 38 | 25.8 | 36.3 |
| Guiné | 23.2 | 35.8 | 37.3 |
| Guiné-Bissau | 62 | 12 | 26 |
| Libéria | 76.9 | 5.4 | 12.7 |
| Mali | 45 | 17 | 38 |
| Níger | 39 | 17 | 44 |
| Nigéria | 18.1 | 50.8 | 31.1 |
| Senegal | 16.1 | 19.3 | 64.6 |
| Serra Leoa | 49 | 31 | 20 |
| Togo | 40 | 25 | 35 |
| Média CEDEAO | 36.2 | 21.2 | 42.6 |

Fonte: Semedo, Bensafta and Gautier, 2012.

Quadro 4: Indicadores de “Doing Business” de países selecionados da CEDEAO em comparação com um conjunto de 185 países em 2013.

| | Be- nim | Bur- quina Faso | Cos- ta do Mar- fim | Guiné- Bissau | Mali | Ní- ger | Se- negal | Togo | Média CE- DEAO | Cabo Verde | Nigé- ria | Gana |
|---|------------|-----------------------|------------------------------|------------------|------|------------|--------------|------|----------------------|---------------|--------------|------|
| Posição | 170 | 153 | 169 | 176 | 153 | 173 | 152 | 160 | 141 | 132 | 178 | 130 |
| Criação de novas empre- sas | 157 | 153 | 177 | 179 | 151 | 176 | 101 | 169 | 127 | 122 | 131 | 64 |
| Obten- ção de licen- ças de cons- trução | 125 | 77 | 165 | 103 | 87 | 162 | 117 | 152 | 127 | 122 | 152 | 100 |
| Registo de proprie- dade | 129 | 118 | 151 | 175 | 88 | 84 | 167 | 158 | 134 | 122 | 158 | 90 |
| Obten- ção de créditos | 152 | 152 | 152 | 152 | 152 | 152 | 152 | 152 | 152 | 132 | 123 | 90 |
| Prote- ção dos investi- dores | 154 | 147 | 154 | 132 | 147 | 154 | 167 | 147 | 135 | 100 | 178 | 102 |

Descrição da liberalização do comércio

| | | | | | | | | | | | | |
|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Paga- mento de impos- tos | 167 | 148 | 153 | 133 | 159 | 144 | 170 | 157 | 154 | 122 | 174 | 118 |
| Co- mércio trans- frontei- riço | 127 | 175 | 160 | 117 | 154 | 174 | 67 | 93 | 125 | 67 | 176 | 120 |
| Cumprimento de contra- tos | 177 | 108 | 126 | 139 | 133 | 138 | 148 | 151 | 122 | 118 | 178 | 132 |
| Encer- ramen- to de empre- sas | 118 | 100 | 76 | 183 | 106 | 136 | 79 | 84 | 110 | 108 | 75 | 78 |
| Encer- ramen- to de empre- sas | 118 | 100 | 76 | 183 | 106 | 136 | 79 | 84 | 110 | 108 | 75 | 78 |

Fonte: Doing Business, 2013.

Quadro 5: Investimento estrangeiro direto (% do PIB) na região da CEDEAO.

| Pais | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Média |
|-----------------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Benim | 2.49 | 1.75 | 0.43 | 1.25 | 1.61 | 1.25 | 1.19 | 4.60 | 2.54 | 2.04 | 1.69 | 1.89 |
| Burquina Faso | 0.89 | 0.33 | 0.49 | 0.72 | 0.07 | 0.59 | 1.27 | 5.48 | 1.83 | 1.26 | 0.42 | 1.21 |
| Costa do Marfim | 2.25 | 2.59 | 1.85 | 1.20 | 1.83 | 1.91 | 1.84 | 2.16 | 1.91 | 1.65 | 1.82 | 1.91 |
| Cabo Verde | 6.20 | 1.62 | 2.38 | 4.82 | 7.31 | 8.28 | 11.90 | 14.41 | 13.53 | 7.48 | 6.73 | 7.70 |
| Gana | 3.33 | 1.68 | 0.96 | 1.79 | 1.57 | 1.35 | 3.12 | 5.62 | 9.52 | 5.48 | 7.86 | 3.84 |
| Gâmbia | na | na | na | 3.57 | 9.59 | 8.43 | 12.32 | 9.38 | 7.58 | 4.01 | 3.56 | 7.31 |
| Guiné | 0.32 | 0.06 | 0.98 | 2.29 | 2.67 | 3.57 | 4.43 | 9.17 | 10.11 | 1.20 | 2.14 | 3.36 |
| Guiné-Bissau | 0.33 | 0.20 | 1.75 | 0.84 | 0.33 | 1.52 | 3.06 | 2.72 | 0.61 | 2.09 | 1.06 | 1.32 |
| Libéria | 3.93 | 1.61 | 0.52 | 91.01 | 16.14 | 15.28 | 17.86 | 17.81 | 46.38 | 24.77 | 45.79 | 25.55 |
| Mali | 3.40 | 4.63 | 7.29 | 3.03 | 2.07 | 3.55 | 0.81 | 0.75 | 1.51 | 8.01 | 1.57 | 3.33 |
| Níger | 0.47 | 1.18 | 0.11 | 0.55 | 0.86 | 1.29 | 1.39 | 3.01 | 6.34 | 15.52 | 17.50 | 4.38 |
| Nigéria | 2.48 | 2.48 | 3.17 | 2.96 | 2.13 | 4.44 | 3.31 | 3.64 | 3.96 | 5.08 | 3.07 | 3.34 |
| Senegal | 1.34 | 0.65 | 1.46 | 0.77 | 0.96 | 0.51 | 2.35 | 2.63 | 2.97 | 2.59 | 1.85 | 1.64 |
| Serra Leoa | 6.13 | 1.22 | 1.11 | 0.87 | 5.58 | 6.71 | 4.13 | 5.80 | 2.95 | 4.00 | 4.53 | 3.91 |

Descrição da liberalização do comércio

| | | | | | | | | | | | | |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Togo | 3.24 | 4.77 | 3.62 | 2.02 | 3.06 | 3.64 | 3.51 | 1.95 | 0.75 | 1.54 | 1.29 | 2.67 |
| África sub- saria- na | 1.94 | 4.26 | 3.24 | 3.08 | 2.05 | 2.95 | 2.15 | 3.32 | 3.97 | 3.49 | 2.30 | |

Fonte: World Development Indicators, 2012.

Quadro 6: Detalhes específicos relativos ao desempenho económico na CEDEAO.

| Indicador | Pior desempenho regional | Melhor desempenho regional | Média regional | Melhor desempenho regional |
|---|--------------------------|----------------------------|----------------|----------------------------|
| Criação de empresas (Posição) | 176 (Costa do Marfim) | 38 (Libéria) | 127 | 1 Nova Zelândia |
| Procedimentos (número) | 10 (Costa do Marfim) | 3 (Senegal) | 6 | 1 Nova Zelândia |
| Tempo (dias) | 38 (Togo) | 5 (Senegal) | 19 | 1 Nova Zelândia |
| Custos (% do rendimento per capita) | 158,7 (Gâmbia) | 14,9 (Cabo Verde) | 80,7 | 0,0 (Eslovénia) |
| Capital realizado mínimo (% do rendimento per capita) | 572,8 (Níger) | 0,0 (Libéria) | 197,8 | 0,0 (91 Economias) |
| Processos para obtenção de licenças de construção (Posição) | 173 (Serra Leoa) | 64 (Burkina Faso) | 127 | 1 (Hong Kong SAR, China) |
| Procedimentos (número) | 29 (Guiné) | 11 (Mali) | 16 | 1 (Hong Kong SAR, China) |
| Tempo (dias) | 475 (Costa do Marfim) | 75 (Libéria) | 16 | 1 (Singapura) |
| Custos (% do rendimento per capita) | 1.612,8 (Níger) | 94,8 (Guiné) | 458,9 | 1,1 (Qatar) |
| Fornecimento de electricidade (Posição) | 182 (Guiné-Bissau) | 63 (Gana) | 133 | 1 (Islândia) |
| Procedimentos (número) | 5 (Senegal) | 4 (Gana) | 5 | 3 (Alemanha) |

Descrição da liberalização do comércio

| | | | | |
|-------------------------------------|------------------|----------------------|---------|---------------|
| Tempo (dias) | 465 (Libéria) | 55 (Costa do Marfim) | 160 | 17 (Alemanha) |
| Custos (% do rendimento per capita) | 14.343,1 (Benim) | 873,9 (Nigéria) | 4.957,1 | 0,0 (Japão) |

Quadro 7: Qualidade das instituições na CEDEAO em 2005 e em 2012.

| | Índice de Liberdade | | Índice relativo à integridade física | | Índice relativo às tensões étnicas | | Índice relativo aos conflitos | |
|-----------------|---------------------|------|--------------------------------------|------|------------------------------------|------|-------------------------------|------|
| | 2005 | 2012 | 2005 | 2012 | 2005 | 2012 | 2005 | 2012 |
| Benim | 6 | 7 | 6 | 6 | 5 | 5 | 8 | 8 |
| Burquina Faso | 5 | 4 | 7 | 7 | 5 | 5 | 7 | 7 |
| Cabo Verde | 10 | 10 | 8 | 8 | 6 | 6 | 12 | 12 |
| Costa do Marfim | 6 | 8 | 5 | 6 | 1 | 1 | 2 | 4 |
| Gâmbia | 0 | 0 | 3 | 3 | 5 | 5 | 4 | 5 |
| Gana | 8 | 8 | 7 | 7 | 6 | 6 | 11 | 11 |
| Guiné | 1 | 3 | 4 | 4 | 1 | 1 | 2 | 3 |
| Guiné-Bissau | 3 | 1 | 3 | 3 | 4 | 4 | 5 | 3 |
| Libéria | 3 | 7 | 1 | 6 | 0 | 4 | 2 | 8 |
| Mali | 8 | 3 | 7 | 3 | 4 | 2 | 7 | 0 |
| Níger | 5 | 4 | 6 | 5 | 4 | 4 | 6 | 4 |
| Nigéria | 7 | 5 | 5 | 4 | 4 | 2 | 7 | 3 |
| Senegal | 7 | 9 | 8 | 8 | 5 | 5 | 11 | 10 |
| Serra Leoa | 1 | 6 | 0 | 6 | 6 | 5 | 0 | 8 |
| Togo | 3 | 7 | 3 | 6 | 5 | 5 | 5 | 6 |

O índice de liberdade assume valores entre 0 e 10 (0 sendo a ausência total de liberdade). Refere-se à possibilidade de criticar livremente o governo usando os meios de comunicação social. O índice relativo à integridade física assume valores entre 0 e 8 (0 sendo a ausência total de proteção de vida).

O índice relativo às tensões étnicas indica a existência de tensões étnicas e assume valores entre 0 e 6 (6 sendo a melhor pontuação: um país sem tensão).

O índice relativo aos conflitos mede os conflitos internos e/ou externos e assume valores entre 0 e 12 (12 sendo a ausência total de conflitos).

Fonte: Freedom House, 2012.

Descrição da liberalização do comércio

Quadro 8: Índice de Perceção de Corrupção na CEDEAO: Classificação de 176 países e classificação regional relativa à África subsariana.

| Posição do país | Posição regional do país | Países | CPI 2012 Pontuação |
|-----------------|--------------------------|-----------------|--------------------|
| 30 | 1 | Botswana | 65 |
| 39 | 2 | Cabo Verde | 60 |
| 43 | 3 | Maurícia | 57 |
| 50 | 4 | Ruanda | 53 |
| 64 | 7 | Gana | 45 |
| 69 | 9 | África do Sul | 43 |
| 75 | 11 | Libéria | 41 |
| 83 | 12 | Burquina Faso | 38 |
| 88 | 13 | Malawi | 37 |
| 88 | 13 | Suazilândia | 37 |
| 94 | 16 | Benim | 36 |
| 94 | 16 | Senegal | 36 |
| 102 | 19 | Gabão | 35 |
| 102 | 19 | Tanzânia | 35 |
| 105 | 21 | Gâmbia | 34 |
| 105 | 21 | Mali | 34 |
| 113 | 23 | Etiópia | 33 |
| 113 | 23 | Níger | 33 |
| 118 | 25 | Madagáscar | 32 |
| 123 | 26 | Mauritânia | 31 |
| 123 | 26 | Moçambique | 31 |
| 123 | 26 | Serra Leoa | 31 |
| 128 | 29 | Togo | 30 |
| 130 | 30 | Costa do Marfim | 29 |
| 130 | 30 | Uganda | 29 |

| | | | |
|-----|----|--------------------------------|----|
| 133 | 32 | Comores | 28 |
| 139 | 33 | Quênia | 27 |
| 139 | 33 | Nigéria | 27 |
| 144 | 35 | Camarões | 26 |
| 144 | 35 | República Centro-Africana | 26 |
| 144 | 35 | República do Congo | 26 |
| 150 | 38 | Guiné-Bissau | 25 |
| 154 | 40 | Guiné | 24 |
| 157 | 41 | Angola | 22 |
| 160 | 42 | República Democrática do Congo | 21 |
| 163 | 43 | Guiné Equatorial | 20 |
| 163 | 43 | Zimbabwe | 20 |
| 165 | 45 | Burundi | 19 |
| 165 | 45 | Chade | 19 |
| 173 | 47 | Sudão | 13 |
| 174 | 48 | Somália | 8 |

Fonte: Transparency International Report, 2012.

Descrição da liberalização do comércio

Quadro 9: Fuga de capitais na CEDEAO.

| | 1970-2003 | | 1970-2008 | |
|-----------------|-----------------------------------|-------------|-----------------------------------|-------------|
| | Montante total em milhões de US\$ | Média anual | Montante total em milhões de US\$ | Média anual |
| Benim | 2937.8 | 87.4 | 3810.8 | 100.28 |
| Burquina Faso | 13995.5 | 411.6 | 17835 | |
| Cabo Verde | 188.5 | 5.8 | 377.5 | 9.934 |
| Costa do Marfim | 43808.9 | 1288.5 | 59200.9 | 1557.9 |
| Gâmbia | 415.02 | 12.58 | 558 | 14.7 |
| Gana | 3593 | 188.78 | 3939 | 103.657 |
| Guiné-Bissau | na | na | 299 | na |
| Guiné | na | na | 1147 | 30.18 |
| Libéria | na | na | 1744 | 45.89 |
| Mali | 821.6 | 24.89 | 1431.6 | 16.058 |
| Níger | 532.72 | 16.143 | 816 | 21.47 |
| Nigéria | 41464.6 | 1256.5 | 54898 | 1443 |
| Senegal | 17489.2 | 514.4 | 22751 | 598.8 |
| Togo | 4529.7 | 137.3 | 4787 | 127 |
| UEMOA | 8809.9 | 432.5 | 110632.3 | 2911.1 |
| Total CEDEAO | 54471.52 | 1650.65 | 172438 | 4537.8 |

Fonte: Semedo, 2012b, na = não disponível.

Quadro 10: Componentes principais dos custos comerciais no domínio da agricultura (em percentagem).

| | Costa do Marfim | Senegal | Mali |
|---------------------------------|-----------------|---------|------|
| Custos de transporte | 6-30 | 16-37 | 6-21 |
| Encargos financeiros e impostos | 46-72 | 53-77 | 72 |
| Taxas de tratamento e outras | 6-23 | 6-23 | 8 |

Fonte: Badiane, 1997.

Descrição da liberalização do comércio

Quadro 11: Controlos rodoviários e de barragens entre a Costa do Marfim e outras regiões do Sahel.

| Itinerário | distância em km | Controlos rodoviários e de barragens em CFA e em euros | custo médio por km |
|----------------------------------|-----------------|--|--------------------|
| Abidjan Niamey | 1480 | 45000CFA-70 euros | 30.4 |
| Abidjan-Bobo-Dioulasso | 831 | 25000 CFA-35 euros | 30.1 |
| Abijan-Bamako | 1130 | 15000CFA-22 euros | 13.3 |
| Abidjan-Bouna (Ghana) | 537 | 50000CFA-75 euros | 93.1 |
| Abidjan-Bouaké | 372 | 20000 CFA-30 euros | 53.8 |
| Abidjan-Daloa | 357 | 30000-44 euros | 84.0 |
| Daloa-Bamako | 100 | 10000 CFA-15 euros | 100 |
| Abidjan-Ferkessedougou (Burkina) | 534 | 5000- 8 beuros | 9.4 |
| Average | | | 49.3 |

Fonte: Badiane, 1997, op. cit.

Quadro 12 : Postos de controle oficiais em dezembro de 2010.

| Itinerário | Distância em km | Número de postos de controle | Número de postos de controle por cada 100 km |
|--------------------|-----------------|------------------------------|--|
| Lagos-Abijão | 992 | 69 | 7 |
| Lomé-Ouagadougou | 989 | 34 | 4 |
| Niamey-Ouagadougou | 529 | 20 | 4 |
| Abijão-Ouagadougou | 1122 | 37 | 3 |
| Cotonou-Niamey | 1036 | 34 | 3 |
| Accra-Ouagadougou | 972 | 15 | 2 |

Fonte: Soule, 2010, op. cit., p.49.

Quadro 13: Desempenho da produção na CEDEAO.

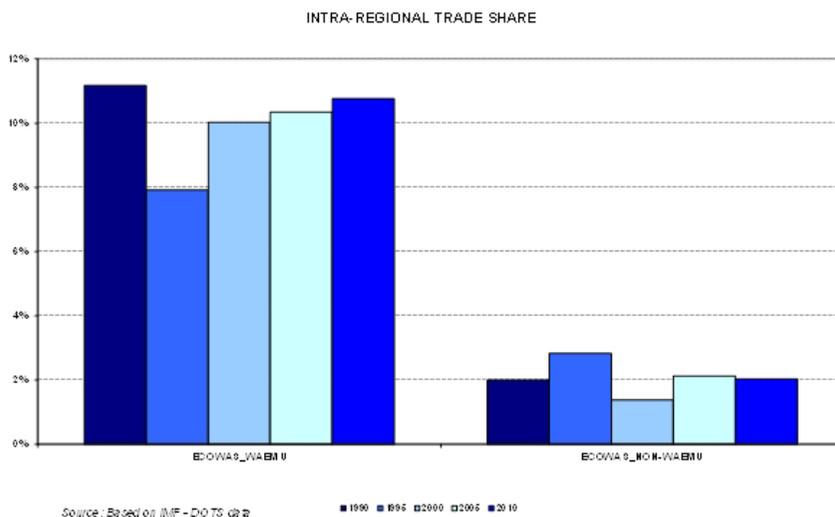
| Contribuição da indústria ao PIB , 1970-2008, % do PIB | | | | | | |
|--|---------------------|---------------------|---|---------------------------------------|---|--|
| África Ocidental | | | | | | |
| | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2005 | 2008 |
| Indústria | 26.7 | 43.3 | 34.5 | 39.8 | 36.7 | 37.4 |
| Fabricação | 13.3 | 16.8 | 13.1 | 7.8 | 6.0 | 5.0 |
| Mineração e instalações de serviços | 7.7 | 21.3 | 18.8 | 29.3 | 27.7 | 29.6 |
| Características do VAM | | | | | | |
| | VAM per capita 1990 | VAM per capita 2010 | VAM per capita (taxa anual de crescimento composta 1990-2010) | Parte do VAM baseada em recursos 2009 | Parte do VAM na produção baseada em baixa tecnologia 2009 | Parte do VAM nos setores de média e alta tecnologia 2009 |
| Benim | 21 | 23 | 0.4 | | | |
| Burquina Faso | 26 | 37 | 1.9 | | | |
| Cabo Verde | 108 | 139 | 1.2 | | | |
| Costa do Marfim | 112 | 99 | -0.6 | 70 | 13 | 17 |
| Gâmbia | 19 | 16 | -0.7 | | | |
| Gana | 20 | 28 | 1.6 | 86 | 7 | 6 |
| Guiné | 12 | 17 | 1.7 | | | |
| Guiné-Bissau | 26 | 16 | -2.2 | | | |
| Libéria | 34 | 17 | -3.6 | | | |
| Mali | 13 | 7 | -3.3 | 28 | 61 | 11 |
| Níger | 13 | 10 | -1.5 | | | |
| Nigéria | 15 | 24 | 2.4 | 26 | 53 | 21 |

Descrição da liberalização do comércio

| | | | | | | |
|---------|----|----|------|----|---|----|
| Senegal | 57 | 54 | -0.3 | 80 | 6 | 14 |
| Togo | 22 | 25 | 0.5 | | | |

Fonte: UNCTAD/UNIDO, 2011.

Figura 1: Comércio intrarregional na África Ocidental, elaborado por De Lombaerde (2012).



Fonte: De Lombaerde, Iapadre and Mastronardi, 2012, based on IMF data.

Kenneth Omeje

A CEDEAO e o regionalismo securitário na África Ocidental

Introdução

A Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) foi criada a 28 de maio de 1975 para promover a integração económica e o desenvolvimento. No plano político e ideológico, a organização regional também foi concebida para diluir a situação complicada herdada do colonialismo e apaziguar a rivalidade entre a África Ocidental anglófona e francófona. Acontece que a região da África Ocidental foi predominantemente colonizada pela França e pela Grã-Bretanha, enquanto os dois Estados da África Ocidental comparativamente mais pequenos – Guiné-Bissau e Cabo Verde – foram colonizados por Portugal. A organização regional reúne quinze países – oito francófonos, cinco anglófonos e dois lusófonos. A Mauritânia, o antigo 16º Estado-Membro, abandonou a CEDEAO em 2000 para aderir exclusivamente à União do Magrebe Árabe, um instrumento pragmático criado em resposta a um desejo de hegemonia regional para estabelecer uma ordem magrebina e resolver a crise de identidade cultural do frágil Estado do Sahel (Diallo, 2002).

Desde a sua criação, a CEDEAO tem impulsionado e implementado diversas políticas e projetos para fomentar a integração regional, incluindo políticas de imigração liberal e de livre trânsito (isenção da obrigação de visto), liberdade de circulação de certos bens de consumo e serviços; construção de autoestradas transregionais, estabelecimento de um banco regional de investimento/comercial (Ecobank); implementação de políticas comuns na agricultura, ambiente e gestão de recursos hídricos; adoção de uma política de segurança regional, construção dos 680 km do gasoduto submarino da África Ocidental a partir do delta do Níger na Nigéria, ligando o Benim, o Togo e o Gana, para

desenvolver a cooperação energética e a produtividade económica, etc. (Boom, 2009, pp.30-40). A despeito destes resultados positivos, uma variedade de conflitos armados com efeitos desestabilizadores compeliu, porém, os líderes da CEDEAO ao longo dos anos a alargar o projeto regional para incluir a cooperação em matéria de segurança e a intervenção em caso de conflito. O presente documento analisa principalmente o envolvimento da CEDEAO na promoção das atividades regionais de paz e segurança na África Ocidental, incluindo os seus resultados, condicionalismos e desafios.

Será oportuno, antes do mais, contextualizar a sucessão de conflitos armados e guerras com efeitos desestabilizadores que explicam a emergência da capacidade regional de manutenção da paz e do que se considera regionalismo securitário. O fim da Guerra Fria e os programas de ajustamento estrutural (PAE) do Banco Mundial/ Fundo Monetário Internacional (FMI) adotados por muitos países africanos agravaram os desafios de desenvolvimento multiplicando, por um lado, as estruturas e, por outro, os incidentes violentos. Com uma história que remonta ao princípio dos anos 1980, os PAE que foram adotados ou impostos a muitos países da África subsariana como antídoto às crises económicas precederam, na realidade, o fim da Guerra Fria. Seguindo os conselhos técnicos dos economistas especializados em desenvolvimento defensores do paradigma neoliberal que dominou o discurso do desenvolvimento económico e da programação política nos primeiros anos e décadas da independência africana, a maioria dos Estados africanos implementou políticas e programas keynesianos de modernização num sistema de economia centralizada. Como tal, o desenvolvimento foi controlado pelo Estado e o objetivo era modernizar as instituições, sociedades e economias africanas pondo em prática e desenvolvendo os modelos, sistemas e características do desenvolvimento da Europa Ocidental. Mediante planos de desenvolvimento nacional a curto e médio prazo, industrialização por substituição de importações e transferência de tecnologia, reformas fundiárias e agrárias, “indigenização” de empresas estrangeiras ou nacionalização parcial, construção de habitações sociais e concessão de subsídios para serviços básicos (por exemplo, educação, agricultura, saúde, etc.), o Estado procurou conduzir e promover o desenvolvimento em vários setores da economia. Esta abordagem sobrecarregou indubitavelmente o Estado com responsabilidades que, nalguns casos, tinha capacidade técnica limitada e recursos modestos para lhes dar resposta. Mesmo os Estados que, em dado momento, seguiram trajetórias de desenvolvimento esquerdistas e [quase] socialistas, como Gana,

Benim e Senegal, também adotaram a teoria da “sobrecarga do Estado”. Isto motivou o comentário irónico de alguns críticos de que “o Estado em África está sobredesenvolvido” (Dibua, 2006). O neopatrimonialismo veio agravar o fenómeno da sobrecarga do Estado com artifícios como emprego desregrado nos estabelecimentos públicos com base em considerações primordiais para benefício próprio e clientelismos. A personalização dos cargos públicos para enriquecimento do titular do cargo e da rede familiar e acólitos, prática que configura nepotismo, foi um importante fator na destruição das economias de muitos países da África Ocidental (nomeadamente, Serra Leoa, Libéria, Guiné, Togo, Somália, Gana, Mali e Níger). Os efeitos destrutivos do nepotismo nas economias de Estados frágeis foram também discerníveis noutros pontos da África subsariana, em países como a República Democrática do Congo, Congo Brazzaville, República Central Africana, Uganda, Quênia, Sudão, Etiópia, Somália, Ruanda, Burundi, Maláui, Lesoto, Suazilândia, etc. (Dibua, 2006; Bach, 2011).

A solução do Banco Mundial/FMI para as crises económicas de África explora no continente os postulados básicos da teoria económica neoclássica – desvalorização monetária, privatização e venda das empresas públicas, supressão dos subsídios públicos aos serviços básicos e sociais, desregulamentação dos setores estratégicos da economia e criação de condições propícias à atração de investimentos estrangeiros, racionalização do serviço público e redução da dimensão da administração pública, e eliminação das restrições quantitativas à importação e dos entraves ao comércio (Adedeji, 2002; Dibua, 2006). Estas medidas tiveram um efeito de tal modo devastador que, no fim da década de 1980 e início da de 1990, o tecido económico e político dos Estados na região ficou consideravelmente debilitado com uma inflação astronómica, elevadas taxas de desemprego, pesado fardo da dívida ao exterior e obrigações de serviço da dívida externa, e reduzidas taxas de utilização da capacidade nos setores industriais. As consequências palpáveis dos programas de intervenção económica (PAE) do Banco Mundial/FMI foram esporádicas manifestações de protesto, a fragmentação das elites, a insurreição política e a implosão de muitos Estados enfraquecidos e divididos estruturalmente. eclodiram várias guerras civis em diferentes Estados africanos (por exemplo, Libéria, Serra Leoa, Chade, Mali, República Democrática do Congo, República Central Africana, Sudão, Senegal, Uganda, Burundi, Ruanda, Angola, Costa do Marfim, etc.), que, nomeadamente, provocaram enormes problemas humanitários. A África Ocidental, a África central e o Corno

de África avultaram como as mais devastadas regiões do continente. Foram estas guerras atroz e os conflitos armados regionalizados que ditaram a política regional de manutenção da paz e o regionalismo securitário.

Organizações regionais e regionalismo securitário: questões conceptuais

O reconhecimento do papel da cooperação regional na promoção da paz e segurança internacional remonta a 1823 à doutrina de Monroe, que afirmava instantaneamente que o governo dos EUA consideraria a interferência das potências coloniais europeias na soberania dos Estados independentes da América do Norte e do Sul como um ato de agressão a exigir a intervenção americana. Até ao início da Guerra Fria no fim dos anos 1940 que veio alterar radicalmente a interpretação do governo dos EUA da doutrina de Monroe, fazendo, dessa sorte, surgir a perceção dos EUA como potência imperial entre os sul-americanos, aquela doutrina serviu de lema popular à ideia coletiva de segurança e cooperação entre os Estados da América do Norte e do Sul e de dissuasão à interferência imperialista da Europa. O artigo 21º do Pacto de 1919 da defunta Sociedade das Nações reconhecia a doutrina de Monroe como um entendimento regional em matéria de segurança, frisando que: “Os compromissos internacionais, tais como tratados de arbitragem, e os acordos regionais como a doutrina de Monroe, que asseguram a manutenção da paz, não são considerados incompatíveis com nenhuma das disposições do presente Pacto.” (ver Dorn, 2008, p.21).

A Carta das Nações Unidas (NU) de 1945 reza no Capítulo VIII que: “Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou entidades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas” (ver Boutrous-Ghali, 1992). Embora pudessem contribuir de forma ativa para a paz e a segurança internacional, o potencial e a eficácia das organizações regionais foram largamente prejudicados durante a ordem da Guerra Fria devido à alteração da filiação ideológica dos Estados-Membros para as superpotências rivais. Mesmo a funcionalidade e a eficácia da ONU na intervenção em caso de conflito e na manutenção da paz foram significativamente prejudicadas pela política bipolar da Guerra Fria. O fim

da Guerra Fria e o crescendo de conflitos armados propiciaram o ensejo de reinventar as organizações regionais e o seu papel na manutenção da paz e da segurança internacional, centrando-se principalmente no nível regional e na cooperação ou coordenação com a ONU.

As abordagens regionais da paz e segurança enfermam de ambiguidades conceptuais e práticas relacionadas em parte com a inexistência de consenso entre especialistas académicos e políticos quanto ao que constitui uma região e como esta pode formar a base de cooperação em matéria de segurança. Por conseguinte, muitas instituições regionais em África e outras regiões em desenvolvimento lançaram um projeto centrado sobretudo na cooperação e integração económica e, assim, a questão da gestão dos conflitos regionais e da segurança emergiu, no essencial, numa segunda fase, enquanto reação pragmática aos obstáculos empíricos ao desenvolvimento económico e à integração. Muitos cientistas académicos e políticos definem uma “região” numa perspetiva minimalista de “espaço com base na interdependência e na proximidade geográfica” (ver Nye, 1971; Buzan, 1991; Omeje & Hepner, 2013). Numa perspetiva maximalista, alguns estudiosos importam para o conceito de “região” estruturas mais subjetivas como a construção de um sentimento comum de história, identidade, luta política, alma, pertença, etc. (ver Adler, 1997; Adebajo, 2004). Algumas das características indicadas de uma definição maximalista de região manifestam-se igualmente entre Estados geograficamente interligados definíveis como uma região numa perspetiva minimalista, pese embora serem características que podem revelar-se indefiníveis na determinação empírica.

Historicamente, os países que têm fronteiras geográficas comuns ou são próximos estão, não raro, ligados, no todo ou em parte, por laços etnoculturais, linguísticos, comerciais, económicos, e outros vínculos. Consequentemente, esses Estados estão também inadvertidamente ligados por efeitos externos negativos como catástrofes naturais, migração forçada e fardo dos refugiados, criminalidade organizada transnacional e vários tipos de transações “invisíveis” ou subterrâneas. É por isso que um sistema de consulta e cooperação mútua entre países no interior de uma determinada região é considerado essencial para maximizar as vantagens associadas a economias de escala e mitigar os efeitos externos do ciclo vicioso de ameaças e vinganças. Buzan (1991, p.190) conceptualiza este tipo de interligação socioeconómica e securitária que radica na proximidade geográfica como “complexo regional de segurança” definido como “um conjunto de Estados cujas preocupações securitárias são tão interligadas

A CEDEAO e o regionalismo securitário na África Ocidental

que os seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos isoladamente.” Estendendo o complexo regional de segurança de Buzan ao contexto dos Estados da África Ocidental, Francis (2006, p.113) argumenta que a noção de segurança regional ou de regionalismo securitário em África flui de uma visão pragmática segundo a qual a interdependência económica, o desenvolvimento sustentável, a consolidação democrática, o progresso social e a paz duradoura são impossíveis num ambiente de guerra regionalizada, conflito armado e instabilidade política. Francis faz notar ainda que o “regionalismo securitário abraça a noção de criar uma ordem regional para a paz e a estabilidade e reforça o bem-estar regional e nacional através da ação coletiva, em particular a que visa resolver problemas com efeitos desestabilizadores regionais” (Ibid.).

Um dos maiores quebra-cabeças associados à política de segurança regional em África prende-se com a questão dos “regionalismos concorrentes”, um problema conceptualizado por Franke (2007) como a prevacente “proliferação de organizações intergovernamentais no continente com a resultante competição por recursos nacionais e internacionais, influência política e relevância institucional, que ameaça a viabilidade de uma abordagem continental da paz e segurança duplicando esforços e fragmentando o apoio.” Não obstante o facto de a CEDEAO ter sido formada em parte para ajudar a reduzir o fosso entre francófonos e anglófonos na região, existe na África Ocidental uma organização regional de cooperação económica francófona paralela: a União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA). A UEMOA foi fundada em janeiro de 1994, com a sua própria zona monetária separada, moeda comum e plano de integração regional. Ao invés da CEDEAO que foi uma iniciativa local implantada por diferentes países da África Ocidental apesar da divisão linguística herdada da época colonial, a UEMOA foi estabelecida por insistência da França devido ao seu interesse económico estratégico na região, levando estudiosos como Adebajo (2004, p.31) a classificar o projeto regional de integração económica e monetária dos francófonos de “cavalo de Troia” da França na CEDEAO. Além disso, há uma multiplicidade de outras organizações intergovernamentais na África Ocidental. Numa escala continental mais vasta, a incidência de regionalismos concorrentes ou do que muitos estudiosos designam por “efeito “spaghetti bowl” (sobreposição de regras comerciais) nos acordos de integração regional africanos” é ainda mais acentuada:

Dos 54 países africanos, 26 são membros de duas organizações regionais e 19 são membros de três. Dois países (RDC e Suazilândia) pertencem a quatro.

Apenas 6 países pertencem a uma única comunidade regional. Pese embora a União Africana (UA) ter limitado a sua colaboração oficial a cinco “comunidades económicas regionais” (CER), há, pelo menos, 14 comunidades económicas no espaço geográfico africano que estabeleceram algum tipo de mecanismo de paz e segurança. Na África Ocidental, a CEDEAO coabita com a UEMOA, a União do Rio Mano (MRU) e a Comunidade dos Estados do Sahel e do Sara (CEN-SAD). Na África central, a Comunidade Económica dos Estados da África Central (ECCAS) sobrepõe-se mais ou menos à francófona Comunidade Económica e Monetária da África Central (CEMAC), à Comunidade Económica dos Países dos Grandes Lagos (ECGLC), e à Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos (ICGLS). Na África austral, a SADC, a União Aduaneira da África Austral (SACU) e a Comissão do Oceano Índico (IOC) partilham o essencial dos espaços de integração entre si e com o Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA) que, por seu turno, se estende por toda a África oriental e alguns Estados da África do norte e da África central. O COMESA situa-se entre a Comunidade da África Oriental (EAC) e a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) no Corno de África, ao passo que a EAC e a IGAD se sobrepõem parcialmente (texto adaptado, revisto e atualizado a partir de Franke, 2007).

Como se pode observar pela citação precedente, a União Africana deu um passo importante para racionalizar as formas de intervenção em caso de conflito e o quadro securitário no continente, limitando a sua colaboração oficial a cinco CER, que a UA considera alicerces ou pilares de uma arquitetura securitária regional baseada nos princípios da subsidiariedade, da divisão do trabalho e da coordenação. As CER que participam com a UA na arquitetura de paz e segurança no continente são a CEDEAO, a SADC, a IGAD, a EAC e a União do Magrebe Árabe (UMA).

Contexto histórico e político das operações de manutenção da paz da CEDEAO

A eclosão da Guerra civil na Libéria, em dezembro de 1989, marcou um ponto de viragem na história da CEDEAO e, na realidade, na política global da integração regional. A decisão da CEDEAO de enveredar pelo terreno da segurança autorizando uma intervenção regional de manutenção da paz na Libéria, em 1990, foi simultaneamente uma iniciativa controversa e pioneira

no regionalismo securitário. A intervenção de uma força de manutenção da paz assentou num pedido de ajuda do Presidente Samuel Doe da Libéria à Nigéria contra a ofensiva inimiga dos rebeldes da Frente Nacional Patriótica da Libéria (NPFL) liderada por Charles Taylor. O Presidente da Nigéria, General Ibrahim Babangida, justificou a necessidade de mediação regional na guerra civil durante a Cimeira da CEDEAO em maio de 1990, que culminou na intervenção da Força Multinacional Oeste-Africana (ECOMOG) da CEDEAO. A relação pessoal de Ibrahim Babangida com Samuel Doe – dois ditadores corruptos com interesses comuns na manutenção do poder contra a vontade popular – foi um fator significativo na pressão do governo nigeriano a favor da intervenção militar da CEDEAO. A primeira fase da guerra na Libéria terminou com a assinatura do acordo de paz de Abuja, em setembro de 1996; a NPFL e outras forças rebeldes foram desarmadas sob a supervisão da ECOMOG e da ONU. Foram realizadas eleições em julho de 1997 e Charles Taylor alcançou uma vitória esmagadora emergindo como presidente. Em agosto de 2003, a Missão da CEDEAO na Libéria (ECOMIL) foi mobilizada na sequência do regresso do país à guerra civil travada por dois grupos rebeldes – Movimento para a Democracia na Libéria (MODEL) e Liberianos Unidos pela Reconciliação e Democracia (LURD) – contra o sitiado governo de Charles Taylor. Os grupos rebeldes teriam sido apoiados, respetivamente, pela Costa do Marfim e pela Guiné. A Missão das Nações Unidas na Libéria (ONUMIL) foi destacada para substituir a ECOMIL alguns meses depois e, de acordo com a tendência emergente de sinergia regional e internacional na manutenção da paz, a ECOMIL “metamorfoseou-se” ou converteu-se em ONUMIL.

Além da Libéria, a CEDEAO procedeu a intervenções similares de manutenção da paz para ajudar a resolver a guerra civil na Serra Leoa (1991 – 2002) e a primeira fase da guerra na Costa do Marfim (2002 – 2004). Nos dois casos, as forças de manutenção da paz da CEDEAO precederam e, posteriormente, formaram o núcleo das missões da ONU de manutenção da paz nos dois países. É digno de nota o facto de as primeiras duas intervenções de manutenção da paz da CEDEAO nos anos 1990 (na Libéria e na Serra Leoa) terem sido preponderantemente influenciadas e dominadas pelo interesse hegemónico regional da Nigéria, que, à data, era governada por um regime militar. A política externa da Nigéria tem, há muito, pretensões de ambição hegemónica a nível regional (e, em certa medida, continental), que se expressaram mais claramente durante as sucessivas ditaduras militares no país. Cerca de 80% das tropas e dos recursos para as operações da ECOMOG na Libéria e na

Serra Leoa foram fornecidos pela Nigéria. Muitos países da África Ocidental, sobretudo os Estados francófonos manifestam frequentemente preocupação com a ambição hegemónica da Nigéria na África Ocidental, incluindo a sua tendência inicial e ocasional para dominar as operações de apoio à paz implementadas pela CEDEAO. Uma parte significativa dos criticismos contra operações iniciais de manutenção da paz da CEDEAO na Libéria e na Serra Leoa, especialmente os relacionados com a excessiva indisciplina e falta de profissionalismo da ECOMOG, foi atribuída ao papel dominante da Nigéria (ver Kabia, 2013). O regresso do regime democrático à Nigéria, instituído em maio de 1999, minimizou consideravelmente o jogo de poder regional da Nigéria nas intervenções de manutenção da paz. Por exemplo, as tropas nigerianas não integraram as missões de manutenção da paz da CEDEAO na Guiné-Bissau (1999) e na Costa do Marfim (2002).

No essencial, as intervenções de manutenção da paz da CEDEAO nos vários países da África Ocidental (Liberia, Serra Leoa, Guiné-Bissau e Costa do Marfim) foram oficialmente justificadas por razões humanitárias. As principais ameaças de segurança regional com que a CEDEAO se confronta presentemente derivam da guerra civil no Mali e da frágil situação de paz que se vive na Nigéria do norte à beira da declaração de guerra após uma série de atentados bombistas perpetrados pela seita islamita Boko Haram. A rebelião tuaregue que eclodiu há anos no Mali do norte reacendeu em janeiro de 2012 quando os separatistas tuaregues, o Movimento Nacional de Libertação de Azawad (MNLA), e alguns desertores das forças armadas malianas formaram uma aliança informal com grupos militantes islamitas – Ansar Dine, Al-Qaeda no Magrebe Islâmico (AQIM) e Movimento para a Unidade e a Jihad na África Ocidental (MUJAO) – para lançar persistentes ataques ofensivos contra o exército maliano no norte do país. Os combatentes rebeldes eram na sua maioria guerrilheiros mercenários e veteranos armados acabados de regressar da guerra civil líbia que derrubara a longa ditadura de Muammar Kadhafi. As relativamente desmotivadas forças malianas sofreram gradualmente repetidas derrotas às mãos dos bem equipados rebeldes do norte, o que, em parte, provocou um motim no exército e, posteriormente, o golpe da junta de março de 2012 liderado pelo Capitão Amadou Sanogo. Incapaz de controlar a rebelião no norte e amplamente condenada pela CEDEAO, pela UA e pela comunidade internacional, a junta militar negociou apressadamente a entrega do poder a um governo provisório no fim de abril de 2012, poucas semanas depois de as forças rebeldes terem declarado a independência do Estado de Azawad no Mali

do norte. O governo provisório presidido por um primeiro-ministro interino civil, Cheick Modibo Diarra, foi substituído em agosto de 2012 por um governo de unidade nacional. A situação securitária no Mali sofreu uma séria deterioração no início de janeiro de 2013, quando elementos do Ansar Dine e do Movimento para a Unidade e a Jihad na África Ocidental, com o apoio da Al-Qaeda no Magrebe Islâmico, avançaram para sul até Konna, uma cidade situada a 680 quilômetros de Bamako, a capital nacional (MINUSMA, 2013).

A demora da CEDEAO no destacamento de uma força de intervenção multinacional para anulação da proclamação unilateral de independência pelos rebeldes no Mali do norte depois da organização regional ter aprovado, em abril de 2012, uma ação de manutenção da paz é, no mínimo, embaraçoso para a sua capacidade de implementar a muito apregoada nova arquitetura securitária, popularmente conhecida como Mecanismo da CEDEAO de Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos para a Manutenção da Paz e Segurança de dezembro de 1999. A guerra no Mali do norte é particularmente complexa devido à acentuada clivagem ideológica entre o relativamente mais moderado MNLA e os grupos radicais islamitas (nomeadamente, o Ansar Dine com infiltrações de grupos narcoterroristas regionais e jihadistas como o Al-Qaeda no Magrebe Islâmico e o Boko Haram) no interior da frágil insurreição rebelde. Só quando a França no início de janeiro de 2013 respondeu a um apelo do Presidente interino maliano Dioncounda Traore no sentido de uma intervenção militar unilateral para salvar o seu regime das forças ofensivas rebeldes do norte, nove Estados da CEDEAO e alguns outros Estados-Membros da União Africana estiveram à altura das suas responsabilidades e destacaram uma força suplementar multinacional ao lado das forças francesas, transformando a Missão Internacional de Apoio ao Mali Liderada pelas Forças Africanas (AFISMA) numa operação conjunta União Africana/CEDEAO. Os cerca de 6 300 homens da AFISMA formaram posteriormente o núcleo central da Missão Integrada de Estabilização das Nações Unidas no Mali (MINUSMA) composta de 12 600 militares cujo destacamento gradual teve efeito a partir de 1 de julho de 2013 com a autorização do Conselho de Segurança da ONU. O governo maliano assinou o acordo de cessar-fogo com os rebeldes tuaregues em junho de 2013 para preparar as eleições presidenciais na conturbada região do norte. Apesar da realização de eleições em todo o país em julho/agosto de 2013 para restaurar o regime democrático, muitos analistas consideram que o Mali, minado pela instabilidade e por uma economia periclitante, será literalmente “mantido vivo de forma artificial” pelo menos a curto prazo, a

despeito dos compromissos de 3,2 mil milhões de euros (4,2 mil milhões de dólares dos EUA) assumidos por parceiros internacionais numa conferência de doadores que teve lugar em Bruxelas em maio de 2013 para ajudar a reconstruir o país destruído pela guerra (ver Barbier, 2013). A contribuição prometida é uma fração dos 43 mil milhões de dólares dos EUA inscritos no plano de recuperação da economia do Mali associado à implementação de um roteiro político que inclui eleições no verão de 2013 (BBC, 2013). Pesam enormes expectativas e responsabilidades sobre o recém-eleito governo maliano presidido por Ibrahim Boubacar Keita para restabelecer a segurança e reconstruir o país devastado pela guerra.

Na Nigéria do norte, o Boko Haram, uma rede terrorista islamita de base local, subrepticamente ajudada por muitos políticos influentes na Nigéria do norte e por grupos terroristas ligados à Al-Qaeda, tem sido responsável desde 2009 por atentados terroristas generalizados que visam estabelecer um Estado islâmico na Nigéria [do norte]. O governo nigeriano tem recorrido a medidas de repressão e de incentivo para combater a insurreição islamita, oferecendo uma amnistia geral em troca da entrega de armas no âmbito de um programa de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) aos membros dos grupos e deitando mão à represália militar para reprimir os elementos recalcitrantes. Em maio de 2013, o Presidente Goodluck Jonathan declarou o estado de emergência nos três Estados do norte – Adamawa, Borno e Yobe – mais afetados pela insurreição e destacou mais de 2 000 soldados para intensificar a repressão dos militantes. Milhares de pessoas morreram no decurso da situação de violência recorrente, incluindo grande número de baixas civis. A insurreição do Boko Haram e a repressão militar precipitou um desastre humanitário de dimensão regional – mais de 6 000 cidadãos vulneráveis fugiram pela fronteira norte da Nigéria para a vizinha República do Níger e mais de 10 000 refugiados atravessaram a fronteira para o norte dos Camarões (ver UN News Service, 2013; BBC, 2013). No início de junho de 2013, a administração do Presidente Obama alargou a sua guerra mundial contra o terrorismo no sentido de aniquilar o movimento Boko Haram na Nigéria prometendo uma recompensa no valor de sete milhões de dólares dos EUA em troca de informações que levassem à captura de Abubakar Shekau, líder daquele movimento. Um jubiloso governo nigeriano respondeu ao “butim” americano banindo o grupo radical islamita. A contínua repressão dos islamitas surtiu dois efeitos relacionados. O primeiro é que dividiu o movimento de insurreição em duas importantes fações de moderados e extremistas. A fação mais moderada do grupo islamita é assaz

favorável a um envolvimento construtivo com o governo federal nigeriano e aceita o programa do governo de amnistia e reabilitação em troca de armas. Esta facção que é liderada por Abu Zamira Mohammed está em negociação ativa com o governo desde a promulgação do programa de amnistia em troca de armas. A facção extremista do Boko Haram que rejeita praticamente toda e qualquer negociação “racional” com o governo dispersou-se por várias partes da Nigéria do norte, países vizinhos e não só. A repressão do governo forçou a facção extremista a esconder-se na sub-região, ingerindo-se através das fronteiras porosas dos vários Estados (incluindo Níger, Chade, Camarões, Burkina Faso, Mali e Sudão) onde se associa a redes criminosas locais e insurgentes para perpetrar atos de banditismo, tráfico de droga, violência criminosa, militância transnacional e terrorismo. Foi noticiado no início de agosto de 2013 que Abubakar Shekau, o líder fugitivo da facção extremista do Boko Haram, tinha sido deposto e abatido a tiro por membros descontentes da seita banida que também anunciaram a nomeação de Abu Zamira Mohammed, líder da facção moderada, como chefe de todo o grupo (Vanguard, 02/08/2013). A verdade é que até agora é desconhecido o paradeiro do alegadamente assassinado Abubakar Shekau, ainda que os militares nigerianos aleguem que ele morreu na sequência de um recontro fatal com as forças de segurança em que foi gravemente ferido. Ainda que o Boko Haram tenha sido banido pelo governo nigeriano, continuam a registar-se repetidos ataques terroristas em diferentes pontos da Nigéria do norte que são atribuídos àquele grupo.

Porque a CEDEAO enveredou pelo regionalismo securitário

É digno de nota que a CEDEAO tenha enveredado pelo agitado terreno do regionalismo securitário e feito progressos significativos apesar de não ter sido originalmente concebida como uma organização de segurança regional. Ostensivamente, o fator contributivo mais importante é que, na perspetiva geoestratégica das áreas interligadas do desenvolvimento e da segurança, os Estados da África Ocidental são os que sofrem mais diretamente o impacto da explosiva situação de violência em qualquer Estado-Membro. O cenário das guerras civis nos Estados sub-regionais do rio Mano – Libéria, Serra Leoa e Costa do Marfim – tem exemplificado algumas das ameaças interligadas à segurança regional – influxo de refugiados e catástrofe humanitária, proliferação

de armamento, incursões transfronteiriças e confusão de combatentes, pressão político-económica e desestabilização, e recrutamento transfronteiriço de mercenários por várias fações beligerantes. Foram as desestabilizadoras ameaças à segurança desta natureza que forçaram a CEDEAO a manifestar interesse na dimensão cooperativa da intervenção militar.

Outros fatores adicionais prendem-se com os problemas burocráticos e as políticas orientadas para interesses especiais associadas ao debate no Conselho de Segurança da ONU sobre a intervenção em caso de conflito e o destacamento de forças de manutenção da paz, bem como com a natureza não convencional e complexa dos conflitos armados pós-Guerra Fria em muitas regiões em desenvolvimento que exigiu uma transição das operações de manutenção da paz de primeira geração (essencialmente controlo do cessar-fogo baseado no consentimento mútuo das partes beligerantes), abordagem até então preferida pela ONU, para as operações de manutenção da paz de segunda geração comparativamente mais arriscada e multidimensional (incluindo robustas medidas de execução coerciva) que a ONU não parece ter adotado completamente. O último aspeto, provavelmente o mais significativo, é a tardia compreensão pela CEDEAO e similares comunidades económicas regionais que sem paz duradoura dificilmente poderá haver qualquer integração económica e desenvolvimento significativo ou sustentável.

Resultados concretos da CEDEAO no domínio do regionalismo securitário

A CEDEAO obteve, sem sombra de dúvida, notáveis resultados concretos no domínio do regionalismo securitário. Em primeiro lugar, a intervenção da CEDEAO ajudou a mitigar a anarquia generalizada e a catástrofe humanitária nos países afetados pela guerra. Os esforços diplomáticos e de imposição da paz foram úteis para a consecução do cessar-fogo e o estabelecimento de campos para refugiados e deslocados internos, bem como para o restabelecimento da normalidade nos conturbados Estados-Membros – Libéria, Serra Leoa e Costa do Marfim (Kabia, 2011). Analogamente, a intervenção da CEDEAO contribuiu para a resolução de conflitos, a reconstrução do Estado e o estabelecimento da paz nos limites dos seus recursos, a mediação de conversações de paz e obtenção de acordos, a implementação de programas de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) (especialmente DD), a realização de

eleições e o apoio ao restabelecimento da autoridade do Estado e da ordem pública e segurança (ver Brown, 1999; Sola-Martin & Kabia, 2007). Para além da intervenção de forças de manutenção da paz, a diplomacia preventiva da CEDEAO contribuiu para reduzir os conflitos, conter as tensões, evitar a eclosão de guerras e, na fase de rescaldo de um conflito, impedir que este reacendesse em Estados-Membros como Togo, Guiné, Costa do Marfim e Guiné-Bissau.

É também notável que as forças de manutenção da paz da CEDEAO tenham lançado em praticamente todos os casos as bases para as operações de paz da ONU e também as tenham facilitado através da cooperação na manutenção da paz também conhecida como co-destacamento e “troca de capacetes” das tropas (isto é, a conversão ou a transferência das forças de manutenção da paz da CEDEAO para o contingente da ONU). O co-destacamento e a “troca de capacetes” das tropas entre a CEDEAO e a ONU têm sido testemunhados na Serra Leoa, Libéria e Costa do Marfim. No Mali do norte, a AFISMA (que não é inteiramente uma missão da CEDEAO) também foi recentemente convertida em MINUSMA. Desta forma, a CEDEAO tem fornecido valiosas lições à ONU para a revisão da sua abordagem da manutenção da paz em emergências políticas complexas e co-intervenção com organizações regionais (Francis et al, 2004). Porque a intervenção da CEDEAO precedeu invariavelmente as operações de apoio à paz da ONU e outros atores estatais internacionais em todas as guerras civis na África Ocidental no pós-Guerra Fria, assistiu-se a uma tendência para desvalorizar os resultados concretos da organização regional e atribuir todos os importantes episódios de resolução de conflitos à instituição mundial e demais atores internacionais. Esta perspetiva analítica obedece a uma tendência comum entre muitos comentadores ocidentais e organizações internacionais. Alguns críticos têm argumentado que as forças de manutenção da paz da ONU e outros atores internacionais uni/bilaterais (por exemplo, os britânicos na Serra Leoa, os franceses na Costa do Marfim e os americanos na Libéria) vieram em certos aspetos colher os louros que cabiam de direito à ECOMOG (ver Obi, 2009, p.131).

Rumo às soluções institucionais: a evolutiva “arquitetura de segurança e paz” da CEDEAO

A CEDEAO utilizou a experiência das suas várias operações de apoio à paz para reformar gradualmente e consolidar as suas estruturas institucionais e

operacionais a fim de cumprir os novos desafios securitários. Uma série de novos estatutos regionais foram adotados desde os anos 1990 e o tratado fundador da CEDEAO foi extensamente reformulado em 1993 para reforçar a integração económica e o regionalismo securitário. O protocolo mais importante adotado pela organização regional sobre regionalismo securitário é o Mecanismo da CEDEAO de Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos para a Manutenção da Paz e Segurança de dezembro de 1999. A evolutiva “arquitetura securitária da CEDEAO” (isto é, o Protocolo de 1999, também conhecido como o Mecanismo) estabelece uma série de instituições e dispositivos para reforçar as operações de apoio à paz, entre outras as capacidades e funções securitárias. O Protocolo de 1999 consolidou os anteriores protocolos em matéria de segurança, incluindo o Protocolo de Não-Agressão (PNA) de 1978 e o Protocolo de Assistência Mútua na Defesa (PAMD) de 1981. Um outro Protocolo sobre Democracia e Boa Governação que prevê regras relativamente à transferência democrática do poder com base em eleições pluralistas, livres e justas, processos e instituições eleitorais credíveis, vigilância das eleições por observadores externos independentes, respeito dos direitos humanos, etc., foi adotado em 2001 (mas só entrou em vigor em 2005) como suplemento ao Protocolo de 1999. Algumas das principais estruturas institucionais estabelecidas pelo famoso Protocolo de 1999 incluem: A Autoridade de Chefes de Estado e Governo, o Conselho de Segurança e Mediação (CSM), o Sistema de Alerta Precoce da CEDEAO (ECOWARN) e a Força Permanente da CEDEAO (ESF). Segue-se uma breve descrição:

A Autoridade de Chefes de Estado e Governo (ou pura e simplesmente, a Autoridade) – É a instituição suprema da CEDEAO, compõe-se dos Chefes de Estado e Governo dos Estados-Membros e é responsável pelas decisões, nomeações e orientações políticas da CEDEAO. No entanto, a Autoridade deixou de ter o monopólio das decisões em matéria de segurança – incluindo “os assuntos referentes à prevenção de conflitos, administração e resolução, manutenção da paz, segurança, ajuda humanitária, consolidação da paz, controlo da criminalidade transfronteira, proliferação de armas ligeiras, assim como todos os outros assuntos cobertos pelas disposições deste Mecanismo” (ver artigo 6º do Protocolo). Em todas estas questões de segurança, os artigos 6º e 7º do Protocolo de 1999 da CEDEAO estipulam que a Autoridade delega no Conselho de Segurança e Mediação o poder de tomar, a seu pedido, as decisões apropriadas para a implementação das disposições do Protocolo.

A CEDEAO e o regionalismo securitário na África Ocidental

O *Conselho de Segurança e Mediação (CSM)* – É um órgão ao nível de Chefes de governo composto por nove Estados-Membros (eleitos por dois anos renováveis), incumbido de tomar decisões de emergência sobre todos assuntos relacionados com a “paz, intervenção em caso de conflito e segurança” a pedido da Autoridade de Chefes de Estado e Governo. O CSM funciona com dois comités consultivos – o Comité de Embaixadores (CE), que tem acreditação dupla junto da CEDEAO e da Nigéria, e a Comissão de Defesa e Segurança (CDS), que integra os ministros nacionais da defesa e da segurança e peritos técnicos.

O *Sistema de Alerta Precoce da CEDEAO (ECOWARN)* – Tem responsabilidade na área da observação, análise e mapeamento das ameaças/riscos de segurança. Implementado desde 2003, o ECOWARN possui um Centro de Observação e Monitorização em Abuja, apoiado por uma rede de quatro centros de alerta, dispondo cada um deles de um quartel-general sub-regional (ver Sagna, 2009; OECD, 2009):

- *Zona 1:* Cabo Verde, Gâmbia, Guiné-Bissau e Senegal com Banjul como quartel-general,
- *Zona 2:* Burquina Faso, Costa do Marfim, Mali e Níger com Uagadugu como quartel-general,
- *Zona 3:* Gana, Guiné, Libéria e Serra Leoa com Monróvia como quartel-general,
- *Zona 4:* Benim, Nigéria e Togo com Cotonu como quartel-general.

Os centros zonais do ECOWARN trabalham em parceria com representantes da sociedade civil e do governo para desenvolver, avaliar e transmitir semanalmente indicadores zonais de risco ao Centro de Observação e Monitorização em Abuja.

O ECOWARN reporta ao Presidente da Comissão da CEDEAO e ao CSM que, em função da natureza e do nível da ameaça, pode acionar várias medidas de intervenção, incluindo:

- Criação de uma missão de inquérito.
- Diplomacia preventiva recorrendo aos bons serviços do Presidente da Comissão.
- Diplomacia preventiva recorrendo aos 15 membros do Conselho Tribal da CEDEAO (antigo Conselho de Anciãos) nomeados pela Autoridade dos Chefes de Estado e Governo – trata-se da reincarnação do mecanismo tradicional africano de resolução de conflitos; e, em última instância,
- Ação militar, isto é, imposição da paz ou intervenção de uma força de manutenção da paz.

Força Permanente da CEDEAO (ESF) – É uma força multinacional de 6 500 homens especialmente treinados criada para substituir a ECOMOG. A ESF é um dos cinco corpos regionais previstos pela arquitetura de segurança e paz da UA, baseados nos princípios da subsidiariedade e complementaridade com as comunidades económicas regionais (CER). A ESF inclui uma força de reação rápida de 1 500 a 3 000 homens mobilizáveis em 14 dias antes da força total entrar em ação no prazo de 90 dias, se necessário. Foram designados três centros de excelência para o treino da ESF:

- Colégio de Guerra Nacional (NWC) em Abuja, na Nigéria.
- Centro Internacional de Manutenção da Paz Kofi Annan (KAIPTC) em Acra, no Gana.
- Escola de Manutenção da Paz em Bamako, no Mali.

Há mais um par de estruturas que apoiam o funcionamento da arquitetura de segurança e paz da CEDEAO, nomeadamente o Tribunal de Justiça da CEDEAO (JTC) e o Parlamento da CEDEAO, ambos previstos por diferentes protocolos que foram adotados nos anos 1990. Localizado em Abuja na Nigéria, o JTC é um tribunal regional que entrou em funcionamento em agosto de 2002 com o mandato inicial de interpretar as leis da CEDEAO e de dirimir ações delas decorrentes instauradas por um Estado-Membro. O Tribunal também emite pareceres consultivos aos vários serviços da organização regional sobre todas as matérias de direito. Em resposta às evoluções, a CEDEAO tem adotado ao longo dos anos protocolos adicionais para alargar o mandato do tribunal a fim de permitir aos cidadãos intentar ações contra os Estados-Membros (sem a exigência relativa à exaustão de todos os recursos nacionais), especialmente

em questões de violação dos direitos humanos, legalidade das leis e políticas da CEDEAO e alegação de não cumprimento por um Estado-Membro do direito comunitário (ver IJRC, 2013). O Tribunal é composto por sete juízes nomeados pela Autoridade de Chefes de Estado e Governo.

O Parlamento da CEDEAO que reúne esporadicamente em Abuja, na Nigéria, desempenha apenas um papel consultivo não tendo funções legislativas. Os Tratados da CEDEAO confiam todos os poderes legislativos à Autoridade de Chefes de Estado e Governo e ao Conselho de Segurança e Mediação – duas instituições dominadas pelos braços executivos do governo. Muitos críticos consideram este dispositivo institucional como um contrassenso por força do evidente risco de um executivo demasiado forte o que está na base da maioria dos casos de violação dos direitos humanos, autoritarismo e democracia falhada no continente africano. Seja como for, o Parlamento da CEDEAO emite pareceres consultivos sobre várias matérias consideradas importantes para a integração regional e a segurança, incluindo direitos humanos e Estado de direito, eleições e democracia, circulação e imigração, ligação à internet e telecomunicações, comércio, saúde, educação e segurança alimentar. O Parlamento tem 115 assentos cabendo a cada um dos 15 Estados-Membros pelo menos cinco lugares; os restantes são atribuídos proporcionalmente à população de cada país (TEP, 2013). Os deputados são destacados ou eleitos a partir dos parlamentos nacionais.

Desafios persistentes

A arquitetura securitária da CEDEAO é um mecanismo judicioso que incorpora prevenção, mediação, intervenção militar e consolidação da paz — e procura responder aos conflitos de forma sistémica (Toure & Okae, 2008). Mas subsistem diversos desafios persistentes. Em primeiro lugar, a CEDEAO é um conjunto de Estados pós-coloniais em grande parte frágeis, pobres e dependentes da ajuda externa; como tal, há quem considere que a organização regional é incapaz de superar as escassas capacidades institucionais, financeiras e humanas que resultam da simples reunião dos Estados-Membros para prosseguir mais eficazmente o seu trabalho rumo aos objetivos da integração económica e do regionalismo securitário. Nesta ótica, financiar a nova arquitetura securitária e mobilizar a necessária vontade política para a sua implementação têm sido particularmente onerosos para os Estados-Membros da organização. As

principais fontes financeiras da CEDEAO incluem: uma contribuição obrigatória dos Estados-Membros, um imposto comunitário – taxa de 0,5% sobre todas as importações para os países da CEDEAO – o Fundo para a Paz, alimentado pelos doadores, e o Fundo Comum da CEDEAO criado em 2003, que ainda é responsável por, pelo menos, 25% do financiamento da organização (Ibid. Kabia, 2013).

Em segundo lugar, alguns analistas observam que a CEDEAO tem défices estratégicos na superação de conflitos tradicionais para resolver a ubiquidade da segurança humana e da preocupação com conflitos não tradicionais na região – nomeadamente, a pobreza predominante e os elevados níveis de desemprego jovem; as devastadoras pandemias de saúde pública como o HIV/SIDA; a proliferação de agentes de segurança alternativos como grupos de milícias; as atividades transfronteiriças incluindo tráfico de drogas duras/armas, a cibercriminalidade; a violência sexista; e o colapso das instituições e estruturas públicas (Boom, 2009). A CEDEAO estabeleceu várias agências especializadas para resolver tais questões mas elas dispõem de recursos humanos e financeiros insuficientes. Dito isto, importa frisar que algumas destas questões fazem parte das funções tradicionais do Estado, que não é suposto a organização regional assumir e resolver. Isto põe o problema prático de assegurar o justo equilíbrio entre as responsabilidades dos Estados e as responsabilidades das instituições regionais.

Em terceiro lugar, apesar do relativamente bem desenvolvido Sistema de Alerta Precoce da CEDEAO, a organização regional não tem sido capaz de explorar efetivamente e utilizar os dados e os sinais de alerta precoce para alavancar a prevenção de conflitos e a reação rápida (ver WANEP, n.d.). O verdadeiro problema de muitos conflitos violentos na África Ocidental nos últimos anos (Mali e Nigéria do norte incluídos) não está essencialmente no fracasso do alerta precoce mas sobretudo na falta de vontade política e de capacidade de reação rápida (ver Francis, 2013). Enquanto o alerta precoce é principalmente uma função burocrática de segurança, a reação rápida para prevenção de conflitos é, em larga medida, uma questão que exige suficiente vontade política e, eventualmente, capacidade operacional e militar. Evidentemente, a capacidade de reação rápida para prevenção de conflitos é escassa entre líderes e funcionários superiores dos Estados-Membros o que tem por efeito que a organização regional é, não raro, incapaz de dar os passos decisivos para resolver os desafios específicos de segurança na região, em conformidade com os presentes protocolos e decisões da CEDEAO. Mesmo com a ONU e

A CEDEAO e o regionalismo securitário na África Ocidental

a comunidade internacional, é sabido que a vontade política necessária para acionar uma reação rápida é geralmente escassa.

Além disso, perfila-se também o desafio da Reforma do Setor da Segurança (RSS) em diferentes Estados-Membros que é necessária para implementar efetivamente alguns dos elementos de segurança do Protocolo de 1999 a fim de, nomeadamente, reforçar a capacidade da organização regional em matéria de reação rápida e intervenção em caso de conflito em geral. Além disso, a lenta reabilitação e reintegração dos ex-combatentes continua a ameaçar a segurança na sub-região do rio Mano. O escoamento e a reciclagem de armas de pequeno calibre é um problema na região em sentido lato, especialmente nos países voláteis e vulneráveis a conflitos. A contínua fragilidade da situação de paz em alguns pontos da região, especialmente no Mali, Guiné-Bissau e Nigéria, continua a ser uma fonte de preocupação em termos de segurança.

Em quarto lugar, o Tribunal da CEDEAO, as suas funções e acessibilidade são ainda relativamente desconhecidas fora da Nigéria onde o Tribunal está situado, o que resulta no facto de a maioria das ações levadas a tribunal por pessoas singulares provir de nigerianos; o Presidente do Tribunal fez notar que a acessibilidade e o custo de recorrer ao Tribunal continua a ser um obstáculo ao seu sucesso, a somar à inadequação dos seus recursos humanos, financeiros e materiais (AICT, 2012). É, pois, necessário que o JTC embarque numa vigorosa campanha de sensibilização para se popularizar em toda a África Ocidental. Poderiam também ser feitos esforços complementares pelos ministérios da educação dos Estados-Membros no sentido de incorporar sistematicamente o conhecimento da CEDEAO e das suas várias instituições e processos nos programas de educação cívica ou de educação geral ministrados nas escolas, institutos de ensino superior e universidades.

Em quinto lugar, nos últimos cinco anos (2008-2012) o Índice de Perceção da Corrupção (IPC) da Transparência Internacional (TI, 2008-2012), que abarca a governação política e securitária, bem como o desempenho económico, é elevado na região da África Ocidental. Alguns dos países da África Ocidental que apresentam o pior IPC incluem a Guiné, Guiné-Bissau, Nigéria, Costa do Marfim, Togo, Serra Leoa e Níger. Cerca de 73% dos Estados da CEDEAO contam-se entre os países menos desenvolvidos (PMD) da ONU. A região representa aproximadamente 38% dos PMD africanos, surgindo como a região menos desenvolvida de toda a África (International Business Times, 2013).

Finalmente, como Obi (2009, p.132) observou judiciosamente, a extensão em que a nova arquitetura securitária e todo o projeto de integração regional é fruto de um consenso democrático popular entre as populações da África Ocidental é muito discutível. A adesão local e a participação popular continuam a ser cruciais para a legitimidade e a apropriação do projeto regionalista pelas populações da África Ocidental. Em última análise, a mudança paradigmática da elite para a adesão e participação do público no regionalismo securitário, recomendada pelo autor, corresponde a um desiderato. Tal poderá exigir a realização de um referendo nos Estados membros para testar a popularidade e a aceitabilidade ou não de algumas das atividades nucleares de todo o projeto de integração regional.

Continuando a avançar, a CEDEAO poderá fazer mais progressos no regionalismo securitário se os Estados-Membros demonstrarem um empenhamento mais forte na implementação efetiva da arquitetura securitária da CEDEAO e outros tratados e protocolos relacionados. Os doadores internacionais e as partes interessadas podem apoiar a organização regional promovendo a cooperação técnica e institucional em áreas cruciais para a capacidade de defesa e segurança, em particular, e o desenvolvimento regional, em geral.

Bibliografia

Adebajo, A., 2004. *West Africa's security challenges: Building Peace in a troubled Region*. Boulder: Lynne Rienner.

Adler, E., 1997. Imagined (Security) Communities: Cognitive Regions in International Relations. *Millennium-Journal of International Studies*, 26(2), pp.249-277.

African International Court and Tribunals (AICT), 2012. *ECOWAS Court of Justice*. [online] http://www.aict-ctia.org/courts_subreg/ecowas/ecowas_home.html.

Bach, D. C., 2011. Patrimonialism and Neopatrimonialism: Comparative Trajectories and Readings. *Commonwealth and Comparative Politics*. 49(3), pp.275-294.

Barbier, S., 2013. *Mali to Remain 'on Life Support' after Election: Analysts*. [online] Disponível em: <http://reliefweb.int/report/mali/mali-remain-life-support-after-election-analysts>.

BBC (2013). Nigeria to Withdraw Some Troops from Mali. *BBC News*, [online] (Último update em 19 julho 2013). Disponível em:: <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-23369865>.

Brown, N. E., 1999. *ECOWAS and the Liberia Experience: Peacekeeping and Self Preservation* [PDF], US Department of State: Washington DC. Disponível em: <http://smallwarsjournal.com/documents/brown.pdf>. [Acesso em 12 de janeiro 2011].

Buzan, B., 1991. *People, states and fear: An agenda for international security studies in the post-cold war era*. Londres: Harvester Wheatsheaf.

Diallo, G., 2002. *Mauritania – Neither Arab nor African*. [online] Disponível em: <http://www.nai.uu.se/publications/news/archives/002diallo/> [Acesso em 25 de abril 2013].

Dorn, W., 2008. *The League Covenant and the UN Charter: A Side-by-Side (Full-Text) Comparison* [PDF]. Royal Military College of Canada. Disponível em: http://www.walterdorn.org/pdf/UNCharter-LeagueCovenant-Comparison_Dorn.pdf.

Dibua, J., 2006. *Modernization and the Crisis of Development in Africa: The Nigerian Experience*. Aldershot: Ashgate.

Ebo, A., 2005. The Challenges and Opportunities of Security Sector Reform in Post-Conflict Liberia. *Occasional Paper No. 9*, Geneva: Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

ECOWAS, 1999. *ECOWAS Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security*. [online] Disponível em: <http://www.comm.ecowas.int/sec/?id=ap101299&lang=en>.

Francis, D., 2001. *The Politics of Economic Regionalism: Sierra Leone in ECOWAS*. Aldershot: Ashgate.

Francis, D. et al., 2004. *Dangers of Co-Deployment: UN Cooperative Peacekeeping in Africa*. Aldershot: Ashgate.

Francis, D., 2006. *Uniting Africa: building regional peace and security systems*. Aldershot: Ashgate.

Francis, D., 2013. The Impact of the Armed Conflict and French Intervention in Mali. *NOREF Report* abril 2013, Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre.

Franke, F. Benedikt, 2007. Competing Regionalisms in Africa and the Continent's Emerging Security Architecture. *African Studies Quarterly*, 9(3). [online] Disponível em: <http://www.africa.ufl.edu/asq/v9/v9i3a2.htm>.

Boutrous-Ghali, B., 1992. *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*. Nova Iorque: Nações Unidas.

International Justice Resource Centre (IJRC), 2013. *Economic Community of West African States Court of Justice*. [online] Disponível em: <http://www.ijrcenter.org/ihr-reading-room/regional-communities/economic-community-of-west-african-states-court-of-justice/#sthash.4tkHpqnE.dpbs>.

A CEDEAO e o regionalismo securitário na África Ocidental

International Business Times, 2013. Poorest of the Poor: UN Releases Report on World's 'Least Developed Countries. *International Business Times*, [online] (Último update em 31 julho 2013). Disponível em: <http://www.ibtimes.com/poorest-poor-un-releases-report-worlds-least-developed-countries-1137623>.

Kabia, J. M., 2013. Postcoloniality, Conflict Intervention and Peacebuilding in West Africa: Contemporary Opportunities and Challenges. In: K. Omeje (ed.). *The Crises of Postcoloniality in Africa*. Dakar: CODESRIA. Forthcoming.

Obi, C., 2009. Economic Community of West African States on the Ground: Comparing Peacekeeping in Liberia, Sierra Leone, Guinea Bissau, and Cote d'Ivoire. *African Security*, 2(2), pp.119-135.

OECD, 2009. *The ECOWAS Early Warning and Response Network*. [online] Disponível em: http://www.oecd.org/document/59/0,3343,en_38233741_38242551_42930299_1_1_1_1,00.html.

Omeje, K. e Hepner, T. R., 2013. Conflict and Peacebuilding in the African Great Lakes Region. In: K. Omeje e T. R. Hepner (eds.), 2013. *Conflict and Peacebuilding in the African Great Lakes Region*. Bloomington: Indiana University Press, pp.1-21.

Toure, M. e Okae, C.A. , 2008. *ECOWAS Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution, Peace-Keeping and Security*, Abuja: ECOWAS Commission. [online] Disponível em: http://aros.trustafrica.org/index.php/ECOWAS_Mechanism_for_Conflict_Prevention,_Management_and_Resolution,_Peace-Keeping_and_Security [Acesso em 13 de janeiro 2011].

Nye, Joseph, 1971. *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*. New York: Little Brown and Company.

MINUSMA, 2013. *United Nations Stabilization Mission in Mali: A Background*. [online] Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusma/background.shtml>.

Sola-Martin, A. e Kabia, J. M., 1997. *UNAMSIL Peacekeeping and Peace Support Operations in Sierra Leone*. Bradford: University of Bradford Press.

The ECOWAS Parliament (TEP), 2013. *ECOWAS Parliament*. [online] Disponível em: <http://www.parl.ecowas.int/>.

Transparency International (TI), 2008-2012. *Corruption Perception Index (CPI)*,” [online] Disponível em:

<http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>.

<http://www.transparency.org/cpi2011>.

<http://www.transparency.org/cpi2010/results>.

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table.

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2008, <http://www>. [Acesso em 31 de julho 2013].

UN News Service, 2013. Nigeria: Refugee Outflows Resulting From Nigeria Crisis Spreading to Cameroon - UN Agency. *UN News Service*, [online] (Último update em 18 junho 2013) Disponível em: <http://allafrica.com/stories/201306190275.html>.

van den Boom, D., 2009. *ECOWAS – How Regional Integration Works in West Africa: A Handbook for Journalists*. Bonn: German Federal Ministry of Economic Cooperation and Development.

Vanguard, 2013. “Shekau Shot and Deposed as Boko Haram Spiritual Leader.” *Vanguard News*, [online] (Último update em 2 agosto 2013). Disponível em: <http://www.vanguardngr.com/2013/08/shekau-shot-deposed-boko-haram-spiritual-leader/>.

WANEP (n.d.). *An Assessment of The ECOWAS Mechanism for Conflict Prevention and Good Governance. West African Network for Peacebuilding (WANEP)* [PDF]. Disponível em: http://api.ning.com/files/jkars4fT*8xGjvd6U--T0bX5OqQB4lhzv*K-979h7d5IzuvqwHIRBK-eIWr-uAuPp0jY2gYHyStaB*XDwkNpDwzqYhEDQb8S/ecowasassessmentandwaneppeacebuilding.pdf.

Mahama Kappiah

Desenvolvimento da energia sustentável na África Ocidental: potencialidades e desafios

Introdução

A região da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)¹ enfrenta desafios significativos em termos de fornecimento de energia. Os vastos recursos energéticos dos seus 15 Estados-Membros estão distribuídos de forma desigual, ao passo que o mercado regional de energia permanece em larga medida subdesenvolvido. Analistas fazem notar que os 23 000 MV da capacidade hidroelétrica da região estão concentrados em cinco países (UNIDO, p.3), com menos de 16% em exploração.² Em termos de petróleo bruto, gás natural e carvão, só a Nigéria é responsável por 98% das reservas totais da região (Ibid.). Não é de admirar, pois, que menos de 10% da população tenha acesso à eletricidade ou aos serviços que presta, com a biomassa tradicional a satisfazer 80% das necessidades domésticas de energia da maioria pobre (Ibid.).

Comparada com a média continental de 563 kWh per capita e a média mundial de 2 596 kWh per capita, a taxa de consumo médio de eletricidade da região de 88 kWh per capita conta-se entre as mais baixas do globo. No interior dos países, há disparidades significativas em termos de acesso à eletricidade. Por exemplo, enquanto o acesso total dos consumidores domésticos da região está estimado em 20%, a taxa de acesso nas zonas urbanas é 40%, mas nas zonas

1 CEDEAO significa Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental. A Comunidade é composta por 15 Estados-Membros: Benim, Burquina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo.

2 Recente descoberta de petróleo e de gás natural no Gana e reservas no Senegal ainda não comprovadas.

Desenvolvimento da energia sustentável na África Ocidental

rurais ronda os 6% a 8%. Estudos realizados revelaram assim a prevalência de “desigualdades significativas no preço da eletricidade e da energia em geral no interior dos países, por exemplo entre zonas urbanas e rurais, e entre países.” (Ibid.)

Este cenário tem implicações óbvias para os esforços envidados no sentido de estimular as atividades socioeconómicas, atrair o tão necessário investimento estrangeiro, erradicar a pobreza, prestar os serviços sociais básicos e realizar os objetivos de desenvolvimento do milénio (ODM). Além disso, os efeitos adversos da desflorestação, causada pela utilização generalizada de lenha, impõem restrições importantes ao ambiente, ao mesmo tempo que o uso corrente de formas tradicionais de energia suscita problemas de saúde decorrentes da exposição à poluição atmosférica em espaços fechados.

O setor energético da região é atualmente insuficiente para satisfazer a crescente procura de eletricidade. Esta incapacidade está na origem das reformas em curso e da implementação de políticas de privatização destinadas a atrair a participação do setor privado. Estes esforços goraram-se devido à não rentabilidade da produção e distribuição de energia na região. Como apontado pelos analistas, “as empresas nacionais de distribuição de energia permanecem descapitalizadas, cobram taxas inferiores ao custo e, conseqüentemente, não têm acesso aos mercados financeiros para projetos de manutenção e expansão.”(Ibid.)

A CEDEAO está persuadida que a solução para o desafio da região no domínio da energia reside na capacidade de colaboração dos países vizinhos no desenvolvimento da infraestrutura energética que permitiria assegurar o aprovisionamento energético a todos os consumidores a um preço acessível (WEC 2005, p.9). A CEDEAO está, pois, ativamente empenhada na integração e cooperação regional na área dos projetos transfronteiriços de infraestruturas energéticas, bem como na valorização das suas potencialidades de energias renováveis e eficiência energética, com vista a alargar o acesso a modernos serviços de energia na região. A gravitação para uma solução regional dos desafios em matéria de segurança energética atualmente enfrentados pela região decorre da natureza intensiva em termos de capital dos projetos no domínio da energia e da consideração das economias de escala, bem como da necessidade de dar resposta aos desafios associados à desigual distribuição de recursos energéticos na região.

Antecedentes

A população total da região da CEDEAO ascendia a 300 milhões em 2010, o que corresponde a 35% da população total da África subsariana (ASS) (World Population Prospects 2012).³ Três países — Nigéria, Gana e Costa do Marfim representam, por si só, dois terços deste total. O quadro 1 traça uma panorâmica dos indicadores económicos e sociais nacionais da região da CEDEAO.

Quadro 1: Panorâmica dos indicadores económicos e sociais nacionais da região da CEDEAO.

| Pais | População em milhões (2010)* | População rural (% da população total)** | População abaixo da linha de Pobreza (%)** | PIB corrente (1 000 000 \$EUA em 2010)**** | Crescimento do PIB (% em 2010)***** | Posição no IDH (classificação de 2010)***** |
|-----------------|------------------------------|--|--|--|-------------------------------------|---|
| Benim | 8.8 | 58 | 37.4 | 6,633 | 3 | 134 |
| Burquina Faso | 16.5 | 80 | 46.4 | 8,820 | 9.2 | 161 |
| CaboVerde | 0.5 | 39 | 30 | 1,648 | 5.4 | 118 |
| Costa do Marfim | 19.7 | 50 | 42 | 22,780 | 3 | 149 |
| Gâmbia | 1.7 | 42 | 39.6 | 807 | 5 | 151 |
| Gana | 24.4 | 49 | 29 | 31,306 | 6.6 | 130 |
| Guiné | 10.0 | 65 | 30.5 | 4,511 | 1.9 | 156 |
| Guiné-Bissau | 1.5 | 70 | 51.6 | 879 | 3.5 | 164 |
| Libéria | 4.0 | 39 | 80 | 986 | 5.5 | 162 |
| Mali | 15.4 | 67 | 25.5 | 9,251 | 4.5 | 160 |
| Níger | 15.5 | 83 | 63 | 5,549 | 8.8 | 167 |
| Nigéria | 158.4 | 50 | 43.1 | 193,669 | 7.9 | 142 |
| Senegal | 12.4 | 57 | 35.1 | 12,954 | 4.2 | 144 |

3 Estimativas baseadas em United Nations. *World Population Prospects: The 2012 Revision*. [online] Disponível em: <http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population>.

Desenvolvimento da energia sustentável na África Ocidental

| | | | | | | |
|------------|-------|---------|------|-------|-----|-----|
| Serra Leoa | 5.9 | 62 | 47 | 1,905 | 4.9 | 158 |
| Togo | 6.0 | 57 | 36.8 | 3,153 | 3.4 | 139 |
| CEDEAO | 300 | 57.87 | 42 | | 5.1 | |
| ASS | 856 | 60***** | | | | |
| Mundo | 6,900 | 44 | | | | |

* United Nations. World Population Prospects: The 2012 Revision. [online] Disponível em: <http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm>

** CIA. CIA World Factbook. [online] Disponível em: : https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/wfbExt/region_afr.html.

*** United Nations: UN Data. A World of Information. [online] Disponível em:: <http://data.un.org/Data.aspx?d=MDG&f=seriesRowID%3A582>.

**** World Bank. Data Catalog. [online] Disponível em:: <http://data.worldbank.org/data-catalog/>.

***** Ibid.

***** UNDP: Human Development Reports. [online] Disponível em:: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_EN_Table1_reprint.pdf.

***** Food and Agriculture Organization of the United Nations. Mapping poverty, water and agriculture in sub-Saharan Africa [PDF]. Disponível em:: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/i0132e/i0132e03a.pdf>.

Em 2010, a percentagem média da população rural na região rondava os 58%, com variações que iam de 39% na Libéria e Cabo Verde a 83% no Níger. As estimativas indicam que 50% da população viverá nas zonas urbanas em 2015, em comparação com os atuais 42%. Este aumento reflete o facto de as cidades da região atraírem cada vez mais pessoas, porque oferecem melhores condições de vida e maior nível de atividade económica. Pese embora tratar-se ainda de uma percentagem inferior à registada em outras regiões em desenvolvimento (a taxa situa-se em 70% na América Latina), a pressão demográfica em termos absolutos é elevada. Calcula-se que, em 2015, a população da região da CEDEAO terá aumentado para 320 milhões, registando assim uma das mais altas taxas de crescimento anual a nível mundial, ou seja, 2,65%, em comparação com uma média de 1,5% na Índia e 0,5% na China (N'Guessan, 2011).

Integração regional da energia

Vários estudos frisam a relação entre o acesso a formas modernas de energia e o desenvolvimento socioeconómico. Com efeito, a energia sustenta a

prestação de serviços essenciais como adução de água potável, cuidados de saúde, educação e comunicação, que são componentes vitais na luta contra a pobreza. O Conselho Americano para uma Economia Energeticamente Eficiente sustenta igualmente que “a eletricidade não é apenas um produto básico: é um bem público fundamental.” (American Council, p.1) Esta propriedade única deriva do papel crucial que desempenha na sociedade moderna, daí a necessidade de garantir que a eletricidade é economicamente comportável e está acessível à maioria dos pobres.

No entanto, como revelam os resultados de um estudo realizado pelo Conselho Mundial da Energia (CME), integrado no seu Programa Regional em África, “a abordagem tradicional de limitar pelas fronteiras nacionais o planeamento e a prestação de serviços de energia afeta negativamente a questão do acesso à energia em África” (WEC, 2005, p.9). Estes entraves prendem-se com o facto de as fontes de energia não reconhecerem fronteiras nacionais ou políticas, de os mercados nacionais serem amiúde demasiadamente modestos para justificar os enormes investimentos necessários e, por fim, de o abastecimento energético transfronteiriço contribuir para diversificar as fontes de energia e, dessa sorte, promover a segurança energética. Além disso, os analistas argumentam que a falta de uma infraestrutura adequada para o fornecimento transfronteiriço de eletricidade e energia é contrária aos principais imperativos de desenvolvimento em África. Há, por conseguinte, um consenso geral de que interligar as redes elétricas nacionais e desenvolver os consórcios de eletricidade e outras infraestruturas regionais irá ao encontro dos objetivos de fornecimento de energia (Millenium Project, p.224).

O desenvolvimento dos mercados de energia numa base regional também traz vantagens significativas. Segundo o CME, a ligação das indústrias nacionais de petróleo e eletricidade pode contribuir para mobilizar os investimentos privados e domésticos aumentando a dimensão do mercado. Enquanto as interligações criam oportunidades de exportação para os países com vantagem comparativa, em termos de fornecimento de recursos ou de energia, registar-se-ão também benefícios secundários, nomeadamente opções acrescidas e mais acessíveis de fornecimento de energia, para os mercados e os países de menores dimensões (WEC 2005, p.9). No entender de Plunkett, através da participação num consórcio regional, os custos do abastecimento de eletricidade poderiam ser substancialmente reduzidos, o que, por seu turno, significaria eletricidade a preço comportável para a região. Analogamente, depender da vantagem comparativa relativa do país vizinho e garantir a

segurança energética, bem como investimentos conjuntos, poderia melhorar a fiabilidade e a competitividade do setor (Plunkett, 2001, p.2).

Integração da energia na CEDEAO

Estabelecida em 1975 em Lagos, na CEDEAO tem sede em Abuja na Nigéria, integra 15 Estados soberanos, é limitada a norte pelo Senegal, Mali e Níger, a leste pelo Níger e Nigéria, a sul e sudoeste pelo oceano Atlântico, e ocupa uma superfície aproximada de 6,1 milhões de km². Os 15 Estados-Membros estão unidos na vontade de alcançar a integração regional e têm envidado esforços no sentido de harmonizar uma vasta gama de políticas nacionais em toda a região. Um Tratado Revisto adotado em 1993 subsequente ao Tratado de 1975 tinha o objetivo declarado de posicionar a CEDEAO como a única comunidade económica na região para efeitos de integração económica e consecução dos objetivos da Comunidade Económica Africana (ECOWAS, p.4).

O artigo 28° do Tratado Revisto contempla o setor energético e pretende estabelecer uma política energética comum a fim de encontrar uma solução coletiva para os problemas de desenvolvimento da energia⁴ nos países membros. Neste contexto, foi lançado o Programa Regional de Energia da CEDEAO com vista a melhorar o acesso a formas modernas de energia desenvolvendo os recursos regionais e empenhando-se ativamente na cooperação e integração regional, sobretudo na área dos projetos transfronteiriços de infraestruturas energéticas.

O principal objetivo do programa de integração da energia da CEDEAO é desenvolver a interligação e o transporte de energia elétrica entre redes dos Estados-Membros ao abrigo do projeto do Grupo de Energia da África Ocidental (WAPP). Através do Projeto do Gasoduto da África Ocidental (WAGP), também procura utilizar o gás queimado na Nigéria para alimentar as centrais elétricas nos países vizinhos. Outros objetivos são promover e proteger os investimentos privados em projetos no domínio da energia, harmonizar as legislações e as

4 Ver também Diaw, I. M., 2004. West Africa's Energy Sector and Developments / Regulatory Issues concerning the West African Power Pool [PDF]. In: Global Regulatory Network (GRN), *2nd Global Regulatory Network Conference*. Bamako, Mali 26-27 julho 2004. Disponível em: <http://www.globalregulatorynetwork.org/Resources/2ndGRN/Images/Session%20I%20-%20Diaw.pdf> [Acesso em 7 de janeiro de 2009].

normas operacionais no setor energético e, por fim, criar um mercado regional de eletricidade aberto e competitivo (Ibid.).

Protocolo sobre a energia da CEDEAO

Inspirado no Tratado da Carta Europeia da Energia, o Protocolo sobre a Energia da CEDEAO é fundamentalmente um instrumento legal que formaliza o quadro jurídico das empresas no setor energético (Energy for Poverty Alleviation, p.3). Promove o investimento e o comércio servindo de rede de segurança aos investimentos diretos estrangeiros no setor energético (Ibid.). Por exemplo, os Estados-Membros interessados nos créditos concedidos pelo Banco Mundial aos projetos WAPP devem adotar e ratificar a convenção para serem elegíveis. O Protocolo, que foi assinado em dezembro de 2003 pelos Chefes de Estado da CEDEAO, pretende:

“(…) a rápida eliminação dos entraves transfronteiriços ao comércio de energia e incentiva o investimento no setor energético prevendo condições favoráveis aos investidores como arbitragem internacional para a resolução de litígios, o repatriamento dos lucros, a proteção contra a expropriação de ativos e outros termos considerados interessantes pelas empresas do setor energético e pelos bancos de investimento. No que diz respeito ao setor da energia elétrica, o Protocolo preconiza o acesso livre e não discriminatório às fontes de produção de energia e instalações de transporte. O Protocolo prevê um mecanismo de aplicação constituído pelos ministros da Energia dos Estados-Membros, que contará com o apoio administrativo do Secretariado da CEDEAO.” (Cosbey, Ellis, Malik and Mann, 2008)

Os Estados-Membros da CEDEAO concluíram o processo de ratificação do Protocolo que se destina a criar um enquadramento jurídico e regulamentar para todas as iniciativas e projetos de integração regional de energia.

Livro branco da CEDEAO/UEMOA sobre o acesso aos serviços energéticos para as populações nas áreas rurais e periurbanas (Livro branco da CEDEAO)

O Livro Branco da CEDEAO foi adotado em 2006 pelos Chefes de Estado e Governo da CEDEAO em reconhecimento do papel crucial que a energia

Desenvolvimento da energia sustentável na África Ocidental

desempenha na realização dos ODM. O Livro Branco visa proporcionar acesso a melhores combustíveis para a confecção de alimentos e à prestação de serviços de eletricidade que sejam sustentáveis à maioria da população até 2015. Além do mais, prevê que, pelo menos, 20% dos novos investimentos em produção de eletricidade provenham de fontes renováveis disponíveis localmente, de modo a atingir o objetivo da autossuficiência, reduzir a vulnerabilidade e garantir o desenvolvimento ambiental sustentável.

Metas específicas da política regional são:

1. Acesso a melhores serviços domésticos para 100% da população total até 2015, o que corresponde a 325 milhões de pessoas ou 54 milhões de agregados familiares no período de 10 anos. Nesta população 30 milhões de pessoas têm acesso a fogões alimentados por botijas de gás (GPL),
2. Pelo menos 60% da população rural viverá em localidades que tenham acesso a força motriz, com o objetivo de aumentar a produtividade das atividades econômicas, e terão acesso a modernos serviços básicos,
3. Acesso a serviços individuais de eletricidade para 66% da população, o que corresponde a 214 milhões de pessoas que vivem em zonas rurais e periurbanas, nos termos seguintes:
 - 100% da população urbana e periurbana, ou seja, aproximadamente o dobro das taxas atuais,
 - 36% da população rural – em comparação com o atual 1% nos países africanos com menor densidade populacional e aproximadamente 10% nos países mais avançados,
 - Além disso, 60% da população rural viverá em localidades equipadas com serviços sociais básicos: saúde, educação, água potável, comunicação e iluminação. Estes equipamentos coletivos serão construídos quer através de instalações elétricas descentralizadas, quer mediante extensões da rede, quase triplicando os níveis atuais.

Grupo de energia da África Ocidental (WAPP)

O WAPP foi estabelecido formalmente em outubro de 2000, na sequência da assinatura de um acordo por 14 Estados-Membros da CEDEAO, como meio de

melhorar o abastecimento de eletricidade da região (NEPAD, p.9). Este objetivo deve ser concretizado através da colaboração em parceria dos Estados-Membros para estabelecer um mecanismo de coordenação regional do setor da eletricidade enquanto meio preferido para a consecução da sua visão a longo prazo – um mercado único regional de eletricidade em que os custos de abastecimento de eletricidade são reduzidos e a segurança energética é melhorada com vista a contribuir para promover a integração regional da energia. Em 2005, os Chefes de Estado e Governo da CEDEAO adotaram o Plano Diretor Revisto da CEDEAO para a produção e transporte de energia elétrica. Foi posteriormente atualizado em 2011.

O projeto WAPP, um projeto polivalente que requer vultuosos investimentos em iniciativas de desenvolvimento de capacidades, abrange 14 dos 15 Estados-Membros da CEDEAO. Tem duas componentes (i) infraestruturas críticas (produção e transporte); e (ii) reforço institucional e criação de capacidades. Foi adotada pelos Estados-Membros da CEDEAO uma estratégia de implementação bifásica para o projeto. A primeira fase, cujo custo está orçado em cerca de 16 mil milhões de dólares dos EUA, visa completar os investimentos prioritários para assegurar a integração física das redes elétricas nacionais, incluindo o estabelecimento e/ou o reforço dos corredores críticos de transporte; instalações de controlo das redes associadas e centrais hidroelétricas estratégicas. A segunda fase, cujo custo está orçado em 7 mil milhões de dólares dos EUA, visa concluir a transição para o pleno funcionamento de um mercado único (de eletricidade) na CEDEAO, com reforço do planeamento a longo prazo da expansão da rede para o Modelo de Cooperação do WAPP, e implantação integral dos instrumentos regulamentares do WAPP de modo a assegurar o “acesso livre” de todos os operadores ao mercado único de eletricidade (Ibid.).

Os vultuosos investimentos necessários ditam uma estratégia deliberada para criar oportunidades de participação do setor privado. A gestão do WAPP pretende, pois, o seguinte:

1. A criação de um ambiente de investimento para o setor energético da região que venha facilitar o financiamento dos projetos prioritários de produção e transporte de energia,

Desenvolvimento da energia sustentável na África Ocidental

2. A redução do montante global de capital necessário para a expansão da rede na região promovendo a implementação de projetos viáveis em termos bancários ao menor custo possível,
3. A criação de um mecanismo transparente e fiável para a pronta liquidação de transações comerciais de eletricidade (Ibid.).

Um fator determinante da participação do setor privado seria a privatização dos serviços públicos de energia. Espera-se que até 2016 esteja operacional um mercado regional de energia totalmente liberalizado e tenham sido estabelecidas as empresas do setor privado na área da produção ou transporte de energia nos Estados da CEDEAO com potencial para transações transfronteiriças de eletricidade (Ibid.). É de esperar que com a plena e oportuna implementação do Plano Diretor de Produção e Transporte de Energia Elétrica da CEDEAO (Plano Diretor WAPP), adotado pelos Chefes de Estado da CEDEAO em 2005, a crise energética da CEDEAO esteja em larga medida resolvida a partir de 2018.

Projeto do Gasoduto da África Ocidental (WAGP)

O Projeto do WAGP, cujo custo está orçado em 610 milhões de dólares dos EUA, incide sobre um gasoduto de 600 km destinado a transportar o gás natural nigeriano para centrais elétricas e indústrias nos países vizinhos do Gana, Togo e Benim (Afolabi, p.6). Integrado nas atuais Iniciativas Regionais de Energia da CEDEAO para satisfazer necessidades do setor da eletricidade e do gás, o WAGP, que também é uma parceria público-privada, garantirá o abastecimento de gás a preço acessível para a produção de eletricidade (ECOWAS).

Este projeto de um gasoduto de 20 polegadas é propriedade de um consórcio de seis companhias a quem também compete a exploração: Société Beninoise des Gaz S.A, Société Togolaise des Gaz S.A, Ghana National Petroleum Company, Chevron Nigeria Limited (ChevronTexaco), Nigeria Gas Company e Shell Petroleum Development Company of Nigeria (Royal Dutch Shell) (EIA,2001). A sua capacidade inicial é de cerca de 200 milhões de pés cúbicos por dia com um aumento incremental da capacidade de até 470 milhões de pés cúbicos por dia. Esta expansão deverá custar aproximadamente 115 milhões de dólares dos EUA. O tamanho do gasoduto baseou-se na necessidade de atender ao “menor custo de transporte possível e outras considerações operacionais.”(World Bank, 2004)

Tratando-se de um projeto que se desenvolve simultaneamente em terra e no mar, o gasoduto destina-se a transportar gás da região do delta do Níger na Nigéria através do atual Sistema de Gasoduto Escravos-Lagos (ELPS) até ao presente terminal próximo de Lagos, na Nigéria. Com efeito, o WAGP começa neste ponto, percorre cerca de 56 km em terra ao longo do litoral nigeriano para depois mergulhar no mar durante 15–20 km a uma profundidade entre 15 e 70 metros (Ibid.).

O Tratado relativo ao Projeto de Gasoduto da África Ocidental (WAGP) foi assinado, a 28 de maio de 2003, pelos Chefes de Governo da Nigéria, Gana, Togo e Benim. Estabelece uma estrutura abrangente, legal, fiscal e regulamentar para o projeto (Nexant). O Tratado, que já foi ratificado pela Assembleia Nacional Nigeriana, prevê as disposições nacionais facilitadoras da implementação das obrigações do Governo Federal ao abrigo do Tratado WAGP e do Acordo Internacional relativo ao Projeto de Gás na África Ocidental (The Guardian).

A produção de eletricidade na região depende fortemente da energia hídrica dos seus principais rios. Esta fonte de energia é, no entanto, inadequada, dadas as flutuações de caudal e os longos períodos de seca. Assim, o WAGP permite diversificar o cabaz energético da região, fornecendo gás às centrais elétricas alimentadas por gás em toda a região.⁵ O Projeto não só alimentará o WAPP que inclui quatro países, mas também beneficiará toda a região do Golfo da Guiné (Belguedj, 2006). Os peritos entendem que o gasoduto virá garantir a estabilidade de preços no setor da eletricidade, porque a longo prazo os contratos de gás também amortecerão as variações nos preços internacionais. É, pois, importante notar o papel que o gás desempenhará no âmbito do WAGP tornando competitiva a indústria da eletricidade da região. O gasoduto também acelerará o estabelecimento de centrais elétricas de ciclo combinado ao longo do seu trajeto, resultando em aumento da capacidade de produção (Plunkett, 2001, p.5).

5 Ver também Chukwu, U.C e Ahiakwo, C.O., 2007. Gas Turbine Technology and the Exploitation of Natural Gas in West Africa Sub- Region European. *Journal of Scientific Research*, 17(2), pp.173-178.

Autoridade regional da CEDEAO para a regulação da eletricidade (ERERA)

A ERERA foi estabelecida em janeiro de 2008. O seu estabelecimento foi ditado pela necessidade de promover o desenvolvimento da infraestrutura, melhorar a governação do setor e atrair avultados capitais privados. A missão concreta da ERERA é regular o transporte transfronteiriço de energia elétrica entre os países da CEDEAO, competindo-lhe especificamente:

- Criar e garantir a manutenção de condições adequadas ao desenvolvimento do mercado regional e as infraestruturas regionais para o transporte de energia,
- Supervisionar o funcionamento do mercado regional, especificamente investigando e punindo as práticas anticoncorrenciais,
- Resolver litígios entre partes interessadas (mediação, conciliação, arbitragem) e
- Apoiar e prestar assistência aos reguladores nacionais.

A ERERA desempenha um papel central na criação das estruturas contratuais institucionais e harmonizadas para promover o transporte transfronteiriço de energia elétrica na região. A nível regional, a ERERA está para o WAPP como os reguladores nacionais estão para os operadores nacionais de eletricidade. Acresce que a ERERA tem autoridade para emitir regulamentos e decisões que são vinculativos na zona da CEDEAO. Desde o seu estabelecimento, a ERERA trabalha para promover a cooperação, o intercâmbio de informações e a assistência entre as entidades reguladoras nos Estados-Membros da CEDEAO, através de seminários e plataformas para reguladores e todas as partes interessadas do setor energético na região.

Centro para as energias renováveis e eficiência energética (ECREEE) da CEDEAO

O ECREEE foi estabelecido em 2008 como agência especializada da CEDEAO com a missão pública de promover as energias renováveis e a eficiência energética nos mercados regionais. Começou a funcionar em 2010 com o apoio dos Governos da Áustria e Espanha e a assistência técnica da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO).

Considerada como a primeira agência de promoção regional das energias renováveis na África subsariana, a criação do Centro foi ditada pelo cenário de grave crise energética que enfrentava a região da CEDEAO. O objetivo geral do Centro é contribuir para o desenvolvimento económico, social e ambiental em termos sustentáveis da África Ocidental através da melhoria do acesso a serviços de energia modernos, fiáveis e comportáveis, bem como para a segurança energética e a redução das emissões de gases com efeito de estufa (GEE) relacionados com a energia e dos impactos das alterações climáticas nos sistemas de energia. A proposta para estabelecer o ECREEE foi, pois, objeto de grande reflexão enquanto crucial resposta regional a declarações internacionais, iniciativas mundiais relacionadas com as alterações climáticas e necessidades específicas dos Estados-Membros da CEDEAO consubstanciadas nas políticas nacionais e regionais.

O Centro executa e apoia atividades, programas e projetos no âmbito de quatro áreas:

1. Quadros políticos, jurídicos e regulamentares adaptados
2. Desenvolvimento das capacidades e formação
3. Gestão do conhecimento, sensibilização, promoção e redes
4. Promoção e investimento empresarial

Adoção de políticas ecológicas regionais

Tendo como pano de fundo o aumento das preocupações com a segurança energética e as alterações climáticas, a promoção dos mercados das energias renováveis e eficiência energética foi reconhecida como área importante de cooperação/integração regional pela CEDEAO. A experiência da União Europeia (UE) indica que a integração regional pode ser um instrumento útil para facilitar a adoção e implementação de políticas claras de apoio às energias renováveis e correspondentes quadros jurídicos e regulamentares a nível nacional. Na África subsariana, a CEDEAO tem assumido um papel pioneiro no desenvolvimento de uma estrutura política regional de apoio à energia sustentável. Os Estados-Membros manifestaram a necessidade de integrar as energias renováveis e eficiência energética (ER&EE) nas suas políticas nacionais.

Desenvolvimento da energia sustentável na África Ocidental

Em 2012, o ECREEE, com o apoio da Comissão Europeia, dos Governos da Áustria e Espanha, bem como da UNIDO, do Fundo Mundial para o Ambiente (GEF), da Agência do Ambiente e do Controlo da Energia (ADEME) francesa e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/UNDP), desenvolveu duas políticas regionais complementares no domínio das energias renováveis e eficiência energética. Ambas contêm metas exequíveis a nível regional harmonizadas com metas nacionais e propõem um catálogo de medidas políticas, leis, regulamentos e incentivos a implementar na CEDEAO a nível nacional e regional a curto e longo prazo. Estas políticas pioneiras e os correspondentes planos de ação foram adotados em julho de 2013 pela Autoridade de Chefes de Estado e Governo da CEDEAO. A adoção traduz a forte vontade política da região de utilizar tecnologias de energias sustentáveis na consecução dos objetivos da região da CEDEAO de acesso à energia, bem como das metas da iniciativa SE4ALL (Energia Sustentável para Todos). Igualmente muito importante é o facto de proporcionarem quadros regulamentares claros que promovem uma maior participação e investimento do setor privado.

A política regional da CEDEAO em matéria de energias renováveis visa garantir a utilização acrescida de fontes de energias renováveis, nomeadamente solar, eólica, hidroelétrica em pequena escala e bioenergia, para o abastecimento da rede de energia elétrica e o fornecimento de acesso a serviços de energia nas zonas rurais. Esta política virá complementar outras importantes fontes convencionais para a produção de eletricidade, nomeadamente grandes centrais hidroelétricas e gás natural.

Os objetivos concretos da política de energias renováveis incluem:

1. A percentagem de energias renováveis (incluindo grandes centrais hidroelétricas) no consumo total de eletricidade aumentará para 35% em 2020 e 48% em 2030,
2. A percentagem de novas energias renováveis, nomeadamente, eólica, solar, hidroelétrica em pequena escala e bioeletricidade (excluindo grandes centrais hidroelétricas) aumentará para cerca de 10% em 2020 e 19% em 2030,
3. Estas metas traduzem-se numa capacidade adicional de eletricidade de fontes renováveis de 2 425 MW em 2020 e 7 606 MW em 2030,

4. Para oferecer acesso universal a serviços de energia prevê-se que cerca de 75% da população rural será servida por extensões da rede e cerca de 25% por mini-redes elétricas alimentadas por energias renováveis e sistemas autônomos isolados ou híbridos em 2030,
5. Em 2020, toda a população da CEDEAO terá acesso a melhores condições de confeitura de alimentos quer através de fogões melhorados, quer mediante substituição do combustível por outras formas modernas de energia, nomeadamente GLP,
6. A percentagem de etanol/biodiesel nos combustíveis para transportes aumentará para 5% em 2020 e 15% em 2030,
7. Em 2030, cerca de 50% de todos os centros de saúde, 25% de todos os hotéis e indústrias agroalimentares com necessidades de água quente estarão equipados com sistemas solares térmicos.

A política de eficiência energética da CEDEAO procura contribuir para criar um ambiente propício a investimentos privados na eficiência energética e estimular o desenvolvimento Industrial e o emprego através da redução dos custos energéticos. A eficiência energética é considerada como parte integrante da modernização e “ecologização” das economias da África Ocidental. A política visa implementar medidas para disponibilizar 2 000 MW de capacidade de produção de energia elétrica e, a longo prazo, mais do que duplicar a melhoria anual em eficiência energética, de modo a atingir níveis comparáveis aos dos líderes mundiais. Na prática, o volume de energia necessária para produzir uma certa quantidade de bens e serviços diminuiria anualmente cerca de 4%.

As metas concretas da política regional de eficiência energética são:

1. Suprimir gradualmente as ineficientes lâmpadas incandescentes até 2020,
2. Reduzir as perdas médias na distribuição de eletricidade dos atuais níveis de 15/40% para o nível mundial inferior a 10%, até 2020,
3. Estabelecer o acesso universal a condições de confeitura de alimentos seguras, limpas, comportáveis, eficientes e sustentáveis para toda a população da CEDEAO, até 2030,

Desenvolvimento da energia sustentável na África Ocidental

4. Adotar normas e rótulos aplicáveis ao conjunto da região para os principais equipamentos que consomem energia até ao fim de 2014,
5. Elaborar e adotar normas de eficiência energética em edifícios aplicáveis ao conjunto da região (por exemplo, códigos de construção),
6. Criar instrumentos para o financiamento da energia sustentável, incluindo financiamento no contexto do sistema para o carbono, até ao fim de 2013 e, a mais longo prazo, estabelecer um fundo regional para o desenvolvimento e implementação de projetos no domínio da energia sustentável.

As políticas regionais de ER&EE representam compromissos voluntários da CEDEAO para com a Iniciativa SE4ALL das Nações Unidas, para a qual o ECREEE foi nomeado pelos ministros da Energia da CEDEAO como ponto focal para a sua implementação na África Ocidental. A iniciativa SE4ALL, lançada pelo Secretário-Geral da ONU, visa realizar os seguintes objetivos até 2030: (i) garantir o acesso universal a modernos serviços de energia; (ii) duplicar a percentagem de melhoria em eficiência energética; e (iii) duplicar a percentagem de energias renováveis no leque energético mundial. O ECREEE, tal como mandatado pela Autoridade de Chefes de Estado e Governo e como instituição focal da iniciativa SE4All na África Ocidental, está atualmente a implementar as políticas regionais a nível nacional.

Energias renováveis e mercado regional de energia⁶

A capacidade de produção de eletricidade da maioria dos Estados-Membros da CEDEAO baseia-se em larga medida em combustíveis fósseis. Por conseguinte, as tarifas de eletricidade são quer elevadas, sobrecarregando os consumidores, quer fortemente subsidiadas, exercendo forte pressão sobre os orçamentos nacionais. A recente escalada sem precedentes do preço do petróleo revelou os perigos potenciais da dependência excessiva dos combustíveis fósseis e das consequências devastadoras nas economias nacionais em toda a região. O desafio da volatilidade do preço do petróleo dá, pois, novo impulso ao investimento em tecnologias de energias renováveis limpas e eficientes e constituirá uma nova força motora para o crescimento e o desenvolvimento económico.

6 Esta secção baseia-se em: ECOWAS, 2012. *Baseline Report for the ECOWAS Renewable Energy Policy (EREP). Final version* [PDF]. Praia, Cape Verde: ECREEE. Disponível em: <http://www.ecowrex.org>.

A região possui significativos recursos de energias renováveis, técnica e economicamente viáveis, concentrados como segue:

- Recursos eólicos nas zonas costeiras: Cabo Verde, Senegal, Gâmbia e, possivelmente, Gana, Mali e Nigéria,
- Potencial de recursos hidroelétricos em pequena escala, em parte, mas não exclusivamente, na parte meridional da região (Costa do Marfim, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Togo e Serra Leoa),
- Recursos solares nas regiões setentrionais (Níger, Burquina Faso, Níger e norte do Gana e da Nigéria), exceto Cabo Verde,
- Recursos de biomassa bem distribuídos pelos países na região.

A expansão da produção de eletricidade a partir de recursos renováveis propicia o ensejo de complementar outras importantes fontes convencionais de produção de energia (por exemplo, grandes centrais hidroelétricas e gás natural) e também de ultimar o cenário regional de comércio de eletricidade do projeto WAPP. Os países da CEDEAO podem aproveitar as fontes locais de energias renováveis dependendo da sua situação individual e da competitividade das tecnologias de energias renováveis disponíveis.

O Plano Diretor divide a região da CEDEAO em três grupos de países e confia-lhes diferentes papéis:

- a. Países com potencial de abastecimento autossustentado: É o caso do Senegal, Costa do Marfim, Gana, Nigéria, Togo/Benim e Níger depois de 2020 (espera-se uma maior produção de energia térmica a partir do carvão nessa data),
- b. Países com continuada dependência de importações de energia: Gâmbia, Guiné-Bissau, Mali e Burquina Faso. O Níger necessitará de importar cerca de um terço das suas necessidades de eletricidade até 2021, e exportará o excedente a partir dessa data,
- c. Países com potencial para se tornarem exportadores de energia após 2018: É o caso da Guiné, Serra Leoa, Libéria e, em menor medida, Costa do Marfim e Níger depois de 2021. A produção de energia hidroelétrica terá um

Desenvolvimento da energia sustentável na África Ocidental

custo marginal inferior que pode ser um entrave a outras opções de energia renovável como biomassa ou mini-hídrica,

d. Países com abastecimento autossustentado: Neste grupo de países (Gana, Nigéria, Togo/Benim, Senegal, Costa do Marfim), prevê-se que a produção de energia adicional de “novas fontes renováveis” exerça um impacto positivo na medida em que vem substituir parte do desenvolvimento da capacidade convencional planeada. No entanto, poderia vir a necessitar de capacidade auxiliar para garantir a estabilidade da rede (por exemplo, integração de energia eólica e solar). Apenas algumas das tecnologias de energias renováveis serão competitivas relativamente às fontes convencionais utilizadas nestes países:

- No Senegal, as ER adicionais poderiam reduzir a produção de energia térmica a partir do carvão durante todo o período e contribuir para melhorar a segurança energética em 2012/13, porque uma parte da energia é importada. Na medida em que a produção de energia térmica é baseada no carvão, a produção adicional de ER terá um efeito positivo nas emissões de CO₂,
- No Gana, a produção adicional de ER poderia substituir uma parte da importação de energia aumentando a segurança do abastecimento a partir de 2018 e uma parte da produção de energia térmica a partir do gás (2014-17) que se prevê seja exportada para o Burquina Faso,
- Na Costa do Marfim, a construção de uma nova barragem em 2018 garantirá o abastecimento doméstico e uma determinada quantidade de energia para exportar. Não haverá produção adicional de ER para além da produção de energia hidroelétrica, programada pelo WAPP, e a Costa do Marfim tem uma enorme relutância em considerar opções de ER no abastecimento de eletricidade,
- Na Nigéria, a produção adicional de ER substituiria a produção de energia térmica a partir do gás ou simplesmente colmataria o hiato de capacidade,
- No Togo/Benim, bem como na Nigéria, a produção adicional de ER substituiria uma percentagem da produção de energia térmica a partir do gás (450 MW da central de gás Maria Gleta a partir de 2014) ou preencheria o hiato em caso de atraso.

Em todos os casos, a magnitude da produção de energia térmica ou de energia hidroelétrica (carga de base) é suficiente para compensar a eventual variação através da produção de ER (por exemplo, energia eólica, solar). Os países podem contar com diferentes recursos de ER:

- Senegal: os recursos eólicos e de biomassa são candidatos óbvios. A opção solar tem de ser confirmada quanto ao acesso adequado à rede (tensão correta e distância),
- Gana: recursos de biomassa e eólicos. A opção solar é provavelmente menos económica do que a biomassa, mas pode ser usada em pequenas aplicações. Os sistemas mini-hídricos poderiam contribuir simultaneamente para a rede elétrica e para sistemas autónomos isolados,
- Nigéria: recursos hidroelétricos em pequena escala, solares e eólicos no norte (por verificar) e potencialmente biomassa e resíduos agroindustriais,
- Togo/Benim: biomassa e recursos hidroelétricos em pequena escala ligados à rede,
- Níger após 2020: recursos solares mas será necessária uma transferência de capacidade suficiente para a rede de AT em função dos locais onde serão instalados os parques solares.

Porque a região tem um enorme potencial de recursos de energias renováveis e porque as tecnologias de energias renováveis se aproximam, em certas circunstâncias, da paridade com a rede, a região da CEDEAO encontra-se hoje em dia no limiar de um novo conceito regional de abastecimento de eletricidade baseado na produção de energia em grandes quantidades fornecidas e distribuídas pelo WAPP e numa substancial contribuição oferecida pelas opções de energias renováveis financiadas pelo setor privado e instituições bancárias particulares (ECOWAS Observatory, 2012).

Entraves ao desenvolvimento regional da energia sustentável

Ainda que se tenham registado progressos no desenvolvimento de uma infraestrutura regional de eletricidade bem como no quadro regulamentar como condição para a oferta de eletricidade em condições fiáveis e a preço

comportável, subsistem ainda vários entraves à realização dos ideais de um mercado regional de eletricidade liberalizado.

Parasitismo

São necessárias significativas injeções de investimento ano a ano para cumprir os objetivos de financiamento do setor regional de eletricidade. O investimento privado no setor energético da região é, pois, imperativo e o acesso poderá ser facilitado graças ao estabelecimento de um mecanismo fiável para a realização de transações de eletricidade (NEPAD, 2004, p.9).

Estes objetivos não foram cumpridos até à data. De acordo com os analistas, a despeito das tentativas para reformar o setor energético da região, o setor privado tem-se mostrado relutante à mobilização do tão necessário investimento devido à não rentabilidade da produção e distribuição de energia.⁷ Receia-se que o retorno do investimento seja desproporcionado já que as estruturas tarifárias em praticamente toda a região não são comercialmente viáveis. Há também o risco de o consumidor roubar eletricidade. Por outras palavras, perfila-se o clássico problema do parasitismo, onde o facto de o mercado não ser retribuído de forma a cobrir os custos básicos de produção cria entraves ao investimento privado.

Com efeito, um estudo realizado pela Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD) sobre as perceções do setor privado acerca do financiamento dos projetos da CEDEAO revelou como um dos principais obstáculos a aparente discrepância entre as tarifas aplicáveis ao cliente e os custos económicos, bem como atitudes ou comportamentos contrários ao pagamento de tarifas ou outros encargos (NEPAD, 2004a, p.36). Aquele estudo argumenta, assim, que tais fatores limitaram o apetite dos promotores de projetos e das instituições financeiras e comerciais pelo financiamento de projetos infraestruturais na África Ocidental. Também identificou uma situação em que os retornos dos investidores não eram proporcionais aos riscos associados aos projetos infraestruturais da CEDEAO, como impedimento adicional ao fluxo de capital privado (Ibid.).

7 Trata-se de trechos da entrevista concedida pelo Vice-Presidente Executivo e Director de gestão da Power Holding Company of Nigeria, na qual ele fez referência ao contexto nigeriano. Contudo, esta situação desenrola-se na maioria dos países da CEDEAO. Confira a entrevista completa em: Ejiorfor A., 2009. *Why Private Sector Can't Drive Power Sector*, [newspaper] THISDAY, 14(5035), 29 de fevereiro de 2009.

Uma outra questão decorrente do problema do parasitismo é o efeito que exerce sobre o desenvolvimento da infraestrutura de energia vital necessária para tornar o consórcio de energia eficiente. Uma infraestrutura de energia desadequada não só impede a utilização do vasto potencial de energia e dos recursos da região, mas também limita o grau de atividade económica num país ou região. Por um lado, a não rentabilidade da produção e distribuição de energia na região torna cada vez mais difícil persuadir o setor privado de fazer o investimento necessário (Niyimbona 2006). Como frisa o Relatório de Diagnóstico do Setor Energético da CEDEAO, a realidade é que as tarifas não refletem amiúde os custos económicos. Esta situação conjugada com o elevado nível de perdas técnicas e comerciais pode comprometer a longo prazo a viabilidade financeira do mercado regional face à incapacidade dos operadores de honrarem os seus compromissos financeiros (ECOWAS, 2008, p.18).

Insuficiente reestruturação dos setores energéticos

Historicamente, as exportações de eletricidade para outros países, sobretudo nos países em desenvolvimento, têm sido dificultadas em larga medida pela insuficiente reestruturação dos setores energéticos nacionais. Em todos os países da CEDEAO, a realidade é que as tentativas de reestruturação dos setores da eletricidade da região não produziram os resultados esperados, já que os setores energéticos da região, até à data, permanecem integrados verticalmente em empresas públicas. Com efeito, uma análise de diagnóstico revelou a existência de disparidades no modo de organização dos setores energéticos individuais resultando em diferenças na estrutura da indústria, nas relações contratuais e na regulação do setor. Os países da CEDEAO encontram-se atualmente em fases diferentes de desenvolvimento de um modelo baseado na erradicação dos tradicionais monopólios públicos de produção e distribuição de eletricidade através da gestão, ou de abertura do segmento de produção de energia ao setor privado e separação gradual dos outros segmentos.

Foram envidados esforços de desagregação vertical e horizontal em alguns países, tendo a Nigéria e o Gana como principais exemplos. Em países como a Gâmbia, Libéria e Serra Leoa, a dimensão dos sistemas de energia significa que uma desagregação funcional não é viável no futuro próximo. Os mercados de eletricidade em diferentes Estados-Membros da CEDEAO revelam, pois, um movimento lento para a desvinculação dos governos nacionais das suas

atividades operacionais. A estrutura dos mercados nacionais de eletricidade, nas atuais condições de funcionamento, cria desincentivos ao investimento privado, na medida em que os papéis dos atores não estão amiúde claramente definidos. Além disso, a ausência de desregulamentação ou a inadequada privatização do setor energético prejudica o investimento privado no desenvolvimento de redes elétricas e demais infraestruturas de transporte. Na prática, limitam o ambiente geral do comércio de eletricidade tanto no plano nacional como regional. (Rufin 2002, p.195).

Quadros regulamentares inadequados

A integração física dos sistemas de energia do WAPP é um requisito prévio para alargar o transporte de energia elétrica entre blocos separados ou sistemas nacionais. Em conformidade com o Plano Diretor, esta integração deverá estar terminada em 2017/18, correspondendo à conclusão dos principais programas regionais infraestruturais (grandes barragens hidroelétricas, interligações e centrais de ciclo combinado a gás). Além disso, os países têm de atingir um determinado mínimo na adoção e implementação das normas regionais como requisito prévio para demonstrar que a rede regional está em condições de funcionamento seguro. O desafio, no entanto, reside no facto de a maioria dos Estados-Membros da CEDEAO ainda não ter estabelecido as instituições reguladoras que definirão as missões, obrigações e deveres do operador do mercado regional

Além disso, os vultuosos investimentos envolvidos na produção e distribuição de energia exigem que os Estados-Membros recorram à participação do investimento privado. No entanto, os interesses públicos e privados estão amiúde em contradição e os objetivos políticos dos Governos a curto prazo podem por vezes comprometer estes objetivos regionais e pôr em risco a sustentabilidade dos projetos e a segurança dos investimentos.

Dada a inadequação do ambiente institucional e regulador em que opera a indústria de eletricidade na África Ocidental, perfilam-se desafios significativos na implementação das políticas de liberalização a nível nacional. Tal pode revelar-se ainda mais difícil quando aplicado à natureza peculiar do transporte transfronteiriço de energia elétrica entre países. O desenvolvimento do transporte regional de eletricidade enfrenta, pois, não só o desafio da insuficiência infraestrutural mas também da inadequação dos quadros institucionais e reguladores.

Conclusão

O presente documento traça uma panorâmica e analisa os esforços regionais de integração da energia na região da CEDEAO. Do exposto, é óbvio que os governos na região empreenderam esforços louváveis para alargar o acesso da população a modernos serviços de energia. No entanto, está ainda muito por fazer visto que aproximadamente 176 milhões de pessoas não têm acesso à eletricidade na região.

A integração regional da energia, como frisa o presente documento, é um instrumento útil para a consecução da segurança energética regional e para aumentar a diversificação das fontes de energia, particularmente porque os recursos energéticos nem sempre reconhecem as fronteiras nacionais. Muito importante é também o facto de os mercados nacionais serem amiúde demasiadamente modestos para justificar os enormes investimentos necessários. Embora os recursos energéticos, nomeadamente o petróleo e o gás, possam ser transacionados nos mercados internacionais, a infraestrutura e o comércio de eletricidade estão ainda muito confinados às fronteiras nacionais. Os mercados regionais de eletricidade podem, pois, gerar as economias de escala necessárias para suprir o problema da dimensão dos mercados.

O gás natural pode desempenhar um papel fundamental num regime eficaz de integração regional de energia, tendo em conta a sua competitividade relativa e disponibilidade na região. Um regime de combustão sem chama visível deve ser imposto na região e as empresas petrolíferas nacionais e internacionais que operam no setor devem ser incentivadas a investir na infraestrutura de recolha de gás que alimenta as centrais elétricas e o gasoduto da África Ocidental e leva energia a mini-redes em áreas petrolíferas.

As energias renováveis, por outro lado, representam uma via mais sustentável de desenvolvimento de energia. Dadas as tendências mutáveis e positivas em termos de tecnologias, mercados e quadros reguladores, a produção de eletricidade a partir de energias renováveis está vocacionada para ser um elemento fundamental da produção de energia nos Estados-Membros da CEDEAO. A produção de eletricidade a partir de energias renováveis já é mais competitiva em comparação com fontes de energia convencionais e pode contribuir para reduzir o consumo de combustíveis fósseis, as emissões de carbono e os custos da eletricidade ao mesmo tempo que alarga o acesso à

Desenvolvimento da energia sustentável na África Ocidental

eletricidade e cria novos postos de trabalho. Aproveitar este potencial requer no entanto um regime regulatório agressivo no setor energético e a consolidação de mercados grossistas de eletricidade mais competitivos, acompanhados de procedimentos eficientes para a resolução de litígios e um conjunto mínimo de regras comerciais de eletricidade. Por fim, os códigos da rede regional deverão incorporar a produção de energia a partir de energias renováveis para facilitar uma melhor integração no mercado da produção a partir de fontes de energias renováveis.

Bibliografia

Afolabi, Sola. Access to Energy in the ECOWAS community. Deputy Executive Secretary Integration Programmes ECOWAS Secretariat Abuja – Nigeria. Disponível em: http://www.gfse.at/fileadmin/dam/gfse/gfse%206/PLENARY_II/1._ECOWAS_GFSE-6_Presentation__Sola_Afolabi.pdf [Acesso em 16 de janeiro 2009]. - não mais disponível

American Council for an Energy-Efficient Economy, Washington, DC. One of a Series of ACEEE White Papers on the Role of Energy Efficiency in Electric Utility Restructuring. Preserving Public Benefits under Electric Restructuring: The Importance of a Federal Role. Disponível em: <http://www.aceee.org/briefs/mkwhite.pdf> [Acesso em 12 de outubro 2008]. - não mais disponível

A Review of the Preparation & Implementation of NEPAD Infrastructure Projects for West Africa. Outubro 2004, p.36. - não disponível em linha

Bach, D., 1999. *The Revival of Regional Integration in Africa* [PDF]. Disponível em: http://centredurkheim.fr/PDF/DocTrab_56%5B1%5D.pdf [Acesso em 4 de outubro 2013].

Belguedj, M., 2006. *The West Africa Gas Pipeline and Power Pool Project Building Blocks for Regional Energy Integration. A report prepared for the International Gas Union VIII.D: Developing Gas Markets Gas as a Driver for Economic Development* [PDF]. Disponível em: <http://www.igu.org/html/wgc2006/pdf/paper/add21194.pdf> [Acesso em 15 de dezembro 2008].

Carleton University. *EU Learning. Extension. What is Regional Integration*. [online] Disponível em: <http://www6.carleton.ca/ces/eulearning/introduction/what-is-the-eu/extension-what-is-regional-integration/>.

Cosbey, A., Ellis J., Malik M. e Mann H., 2008. *Clean Energy Investment Project Synthesis Report* [PDF]. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development. Disponível em http://www.iisd.org/pdf/2008/cei_synthesis.pdf [Acesso em 19 de janeiro 2009].

Desenvolvimento da energia sustentável na África Ocidental

Diaw, I. M., 2004. West Africa's Energy Sector and Developments / Regulatory Issues concerning the West African Power Pool [PDF]. In: Global Regulatory Network (GRN), 2nd Global Regulatory Network Conference. Bamako, Mali 26-27 julho 2004. Disponível em: <http://www.globalregulatorynetwork.org/Resources/2ndGRN/Images/Session%20I%20-%20Diaw.pdf> [Acesso em 7 de janeiro 2009].

Dinka, T. e Kennes, W., 2007. *Africa's Regional Integration Arrangements: History and Challenges*. Maastricht: ECDPM.

ECOWAS/WAEMU, 2005. White Paper for a Regional Policy on Energy.

ECOWAS, 2008. Diagnostic Report on Power Sector Institutional and Regulatory Frameworks in ECOWAS Member States. Part B: Summary of Regulatory Disparities between ECOWAS Member States.

ECOWAS Observatory for Renewable Energy and Energy Efficiency, 2012. *The ECOWAS Regional Energy Efficiency Policy*. [online] Disponível em: <http://www.ecowrex.org>.

ECOWAS Observatory for Renewable Energy and Energy Efficiency, 2012. *The ECOWAS Regional Renewable Energy Policy*. [online] Disponível em: <http://www.ecowrex.org>.

ECOWAS, 2012. *Baseline Report for the ECOWAS Renewable Energy Policy (EREP). Final version* [PDF]. Praia, Cabo Verde: ECREEE. Disponível em <http://www.ecowrex.org>.

ECOWAS Observatory for Renewable Energy and Energy Efficiency. *The ECOWREX Data (country profiles and the documents)*. [online] Disponível em: <http://www.ecowrex.org>.

ECOWAS. *Regional initiatives to scale up energy access for economic and human development, Sharing lessons learned: The case of the ECOWAS* [PDF]. Disponível em: http://www.gfse.at/fileadmin/files/Archive/GFSE_6/CEDEAO_Briefing_paper_for_GFSE_final.pdf [Acesso em 14 de janeiro 2009].

EIA. West African Gas Pipeline (WAGP) Project, (abril 2001). Disponível em: <http://eia.doe.gov/emeu/cabs/wagp.html> [Acesso em 3 janeiro 2009]. - não mais disponível

Elayo, H., 2009. *What are the obstacles to the energy integration of West Africa? A regional public goods approach (Master Thesis)*. Dundee: The Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy.

Energy for Poverty Alleviation in Sahel. Intelligent Energy Project Newsletter, Lisbon junho 2006. Disponível em: http://ie4sahel.energyprojects.net/links/newsletter_10_eng.pdf [Acesso em 15 de janeiro 2009]. - não mais disponível

Gaillard, R. M., 2008. Regional Integration of Power Systems: A tool for reducing energy poverty and accelerating economic growth. Energy Poverty in Africa. In: OFID;OPEC fund for International Development. *Energy Poverty in Africa. Proceedings of a Workshop held by OFID in Abuja*, Abuja 8-10 junho 2008, pp. 49-55.

Hurrell, A., 2012. “Regionalism in Theoretical Perspective” and “The Regional Dimension in IR Theory”. [online] Disponível em: <http://www.wig-wam.tv/archives/13> [Acesso em 3 de outubro 2013].

International Renewable Energy Agency (IRENA), 2013. *West African Power Pool: Planning and Prospects for Renewable Energy*. Abu Dhabi: IRENA.

Kritzinger-van Niekerk L., 2005. *Regional Integration: Concepts, Advantages, Disadvantages and Lessons of Experience*. Washington DC: World Bank.

NEPAD, 2004. Short-Term Action Plan – Infrastructure (STAP). Second Review of Implementation Progress and the Way Forward – ECOWAS Region.

Nexant, Nigeria, Ghana, Togo and Benin Sign Treaty on \$500m West African Gas Project. Disponível em: <http://www.nexant.com/news/West%20Africa.pdf> [Acesso em 19 de dezembro 2008]. - não mais disponível

N’Guessan, M’Gbra, 2011. *General Energy Access in ECOWAS Region. Report prepared for UNDP and ECREEE*. Acra: ECREEE/UNDP.

Niyimbona P., 2006. Regional Energy Cooperation and Integration in Africa: Integration in Africa: Challenges and Opportunities Challenges and Opportunities. UN Economic Commission for Africa (ECA). *IAEA Meeting on Comprehensive Energy Planning*, Viena, Áustria, 30 de outubro–03 de novembro 2006.

Desenvolvimento da energia sustentável na África Ocidental

OECD/ECOWAS/SWAC, 2009. *West African Perspectives: Resources and Development*. Paris: OECD Publishing.

Elayo, H., 2013. Regional Energy Integration in West Africa. *Foreign Voices*, 2013(3).

Oyejide, A., 2000. Policies for Regional Integration in Africa. *Economic Research Papers* No. 62, Abidjan: African Development Bank.

Plunkett, D. J., 2001. Policy Challenges in the West Africa Electricity Project [PDF]. *African Economic Policy Discussion Paper* Number 38. Disponível em: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnacl487.pdf [Acesso em 4 de setembro 2008].

Rufin, C., 2002. Regional Public Goods and Infrastructure. Chapter 9. In Estevadeordal A., Frantz B. e Nguyen T. R. eds., 2002. *Regional Public Goods: From Theory to Practice*. Washington: Inter-American Development Bank, pp.181-202.

Schiff, M. e Winters, L. A., 2003. *Regional Integration and Development*. Washington, DC: World Bank and Oxford University Press.

The Guardian newspaper. Wednesday, junho 29th 2005, Disponível em: http://www.swedishtrade.se/nigeria/DocFile/85899_news.doc [Acesso em 20 de dezembro 2008]. - não mais disponível

Ujupan, A.-S., 2006. Reconciling theories of regional integration: A third way approach. In: European Consortium for Political Research (ECPR). *3rd Pan-European Conference on EU Politics*, Istambul, Turquia, 21-23 setembro, 2006.

UNIDO. *UNIDO Project Document of the Economic Community of West African States (ECOWAS). Preparatory and Operation of the Secretariat of the ECOWAS Regional Center for Renewable Energy and Energy Efficiency*.

United Nations. *World Population Prospects: The 2012 Revision*. [online] Disponível em: <http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm>.

United Nations Millennium Project. *Regional and Global Public Goods* [PDF]. Disponível em: <http://www.unmillenniumproject.org/documents/MainReportChapter15-lowres.pdf> [Acesso em 6 de outubro 2008].

World Bank, 2004. *West African Gas Pipeline: Integrated Safeguards Data Sheet. (Updated) Report No: AC508* [PDF]. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/01/08/000104615_20040108120033/Rendered/PDF/ISDS0P082502.pdf [Acesso em 17 de janeiro 2009].

World Energy Council (WEC), 2005. *Regional Energy Integration In Africa. A Report of the World Energy Council* [PDF]. Disponível em: <http://www.worldenergy.org/documents/integrationii.pdf> [Acesso em 9 de dezembro 2008].

O **Instituto da África Ocidental (IAO)** é um centro de investigação, que promove: investigação, capacidade de desenvolvimento e diálogo social em integração regional na África Ocidental. O IAO é promovido pela Comunidade Económica dos Estados Oeste Africano (CEDEAO), União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA), UNESCO, grupo ECOBANK e o Governo de Cabo Verde. IAO tem a sua sede em Praia, Cabo Verde.

O **Centro de Estudos de Integração Europeia (ZEI)** é um centro interdisciplinar de investigação e instituto superior de educação da Universidade de Bonn.

Estudos IAO-ZEI são publicados no âmbito da cooperação de investigação e ambos os institutos focalizam-se em „integração regional sustentável na África Ocidental e na Europa“, nos anos 2013-2016. Eles são destinados a estimular a discussão sobre os processos de integração regional na África Ocidental e na Europa a partir de uma perspectiva comparativa e sobre o desenvolvimento das relações Europa-África Ocidental no sector político e económico. Os estudos expressam a opinião pessoal dos autores.

IAO-ZEI Estudos

No. 6 2013

Rike Sohn and Ama Konadu Oppong (eds.): Regional Trade and Monetary Integration in West Africa and Europe. Praia/Bonn 2013.

No. 7 2013

Rainer Eising: Theories of Policy Formulation. Praia/Bonn 2013.

No. 8 2013

Dirk Leuffen: European Union as a Blueprint? Nine Hypotheses on Differentiated Integration in a Comparative Perspective, Praia/ Bonn 2013.

No. 9 2013

Diery Seck: Proposed Architecture for an ECOWAS Common Currency Union. Praia/Bonn 2013.

No. 10 2013

Ablam Benjamin Akoutou, Rike Sohn, Matthias Vogl, Daniel Yeboah: The Future of the Africa-EU Partnership: Learning to think about Opportunities. Praia/ Bonn 2013.

IAO-ZEI Estudos

No. 11 2014

Charlotte King and Jon Marks. European-West African Relations in the Field of Energy – Obstacles to a Sustainable Approach. Praia/Bonn 2014.

No. 12 2014

Isabelle Rabaud: Measuring the costs and benefits of liberalization of trade in services: lessons for regional integration and sectoral policies. Praia/Bonn 2014.

No. 13 2014

Jérôme Joubert: Negotiating service liberalization at regional level - The Case of West Africa/Négociation la libéralisation des services à un niveau régional - Application aux pays de l'Afrique de l'Ouest. Praia/Bonn 2014.

No. 14 2014

Volker Nitsch: International Trade in Services - Data, Issues, Findings, and Recommendations. Praia/Bonn 2014.

No. 15 2014

Beejaye Kokil: Cross-country Data Analysis of Services Trade – Data Availability and Harmonization in West Africa. Praia/Bonn 2014.

No. 16 2014

Felix Fofana N'Zué: Formulating a Regional Policy for Energy and Technology /Innovation: What Role for Taxation? Praia/Bonn 2014.



Instituto de
África Ocidental (IAO)

Avenida da Liberdade e Democracia,
Nº 9 – 5º andar
Praia
Achada Santo António

BP 396- A
Cabo Verde

Telefone : +238-(0)262-40-59
www.westafricainstitute.org



Rheinische
Friedrich-Wilhelms-
Universität Bonn

Center for European
Integration Studies

Walter Flex-Straße 3
53113 Bonn
Alemanha

Telefone : +49-(0)228-73-1810
www.zei.uni-bonn.de

ISBN 978-3-941928-49-7