

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – CPGD**

**A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO  
DO CONTINENTE AFRICANO: PROPOSTA DE FUSÃO ENTRE A COMUNIDADE  
ECONÔMICA DOS ESTADOS DA ÁFRICA OCIDENTAL (CEDEAO) E A UNIÃO  
ECONÔMICA E MONETÁRIA DA ÁFRICA OCIDENTAL (UEMOA)**

FLORIANÓPOLIS / SC

2007

Joel Aló Fernandes

**A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO  
DO CONTINENTE AFRICANO: PROPOSTA DE FUSÃO ENTRE A COMUNIDADE  
ECONÔMICA DOS ESTADOS DA ÁFRICA OCIDENTAL (CEDEAO) E A UNIÃO  
ECONÔMICA E MONETÁRIA DA ÁFRICA OCIDENTAL (UEMOA)**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-  
Graduação em Direito da Universidade Federal  
de Santa Catarina para obtenção do título de  
mestre em Direito.

Orientadora: Professora doutora Odete Maria de Oliveira

FLORIANÓPOLIS, SC

Abril de 2007

**Joel Aló Fernandes**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Direito e aprovada em sua forma final pela Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, na área de Relações Internacionais.

Florianópolis 30 de abril de 2007

**Banca examinadora:**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Odete Maria de Oliveira (Presidente)

---

Prof. Dr. Fernando Kinoshita / UFSC (Membro)

---

Prof. Dr. Darcísio Corrêa / UNIJUÍ – RS (Membro)

---

Prof. Dr. Antônio Carlos Wolkmer (Coordenador do CPGD/CCJ/UFSC)

Quaisquer que sejam as reviravoltas do momento, nada pode nos deter! Quaisquer que sejam as dificuldades, a África estará em paz! Por mais improvável que possa soar aos céticos, a África prosperará! (Thabo Mbeki)

Aos meus pais, José Aló Fernandes e Angelina G. Fernandes, e irmãos Noé, Noemi, Priscila (*in memoriam*), Bokonorco e Oto, que neste mundo, em completa transformação, sempre estiveram ao meu lado, apoiando e aconselhando.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus pelo dom supremo da vida e por ter permitido concretizar esta importante etapa de estudos.

Ao governo e ao povo brasileiro

À Universidade Federal de Santa Catarina, Coordenadoria e professores do Curso de Pós-Graduação em Direito e aos seus funcionários pelo auxílio e amizade no decorrer do curso.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela ajuda financeira disponibilizada ao desenvolvimento de estudos no Curso de Mestrado em Direito da UFSC.

À professora doutora Odete Maria de Oliveira, orientadora, um registro de admiração pela incomensurável capacidade acadêmica e nobreza de espírito, a mais profunda gratidão pela confiança, incentivo e compreensão no decorrer do trabalho.

Aos colegas do CPGD/UFSC, pela oportunidade de amadurecimento acadêmico, em especial a Hermes da Fonseca, amigo e irmão, Jonnefer Francisco Barbosa, Carolina Guimarães Pessegueiro.

Ao doutorando Genésio de Carvalho, colega de primeira hora, por compartilhar conhecimento na concretização deste trabalho.

À Helena Arminda Lopes, pelo companheirismo, amor, incentivo e paciência, vivenciando comigo todos os momentos alegres e difíceis que se apresentaram ao longo do curso.

À Célia Antonacci, pelo apoio material para este estudo.

A minha família, pelo estímulo e apoio incondicionais.

À Comunidade Guineense em Florianópolis.

A todos aqueles que, de uma forma ou de outra, contribuíram para minha formação universitária, que direta ou indiretamente me apoiaram na consolidação desse trabalho dissertativo – muito obrigado.

## RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo abordar a questão do processo de integração econômica dos Estados da África, como estratégia para o desenvolvimento do continente africano.

A integração de Estados em blocos econômicos teve seu marco com a criação das Comunidades Europeias nos anos 50 do século XX. Países europeus decidiram depois da Segunda Guerra Mundial agrupar-se (em processos políticos e econômicos) para evitar possíveis novas guerras e fortalecer suas economias destruídas por tais conflitos.

A integração europeia passou a servir de exemplo e modelo para as experiências de cooperação nos outros continentes. Na África, os Estados começaram a se aproximar depois da sua independência política no final dos anos 50 e início da década de 60, como forma de conjugar esforços para a libertação dos territórios que ainda se encontravam sob o jugo colonial, buscando também a libertação econômica dos territórios independentes.

Nesse sentido, o presente estudo confere ênfase ao tema dos blocos econômicos da África Ocidental, destacando a importância da fusão entre a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA), com a finalidade do estabelecimento da Comunidade Econômica Africana.

**Palavras-chaves:** integração econômica, desenvolvimento, África Ocidental, Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA).

## RÉSUMÉ

Cette recherche a pour objectif d'aborder la question du procédé d'intégration économique des États de l'Afrique comme stratégie pour le développement du continent africain.

L'intégration d'États sous forme de blocs économiques a commencé avec la création des Communautés Européennes dans les années 50 du siècle XX. Les Pays européens ont décidé de se regrouper (par des procédés politiques et économiques) après la Seconde Guerre Mondiale pour éviter des nouvelles possibles guerres et renforcer leurs économies détruites par de tels conflits.

L'intégration européenne a commencé à servir d'exemple et de modèle pour les expériences de coopération dans les autres continents. En Afrique les États ont commencé à se regrouper après leurs indépendances politiques durant la fin des années 50 et le début de la décennie de 60, comme une forme de conjuguer dès efforts pour la libération des territoires qui se trouvaient encore sous le joug colonial, recherchant aussi la libération économique des territoires indépendants.

Dans ce sens, cette étude attribue une emphase au thème des blocs économiques de l'Afrique Occidentale, en mettant en avant l'importance de la fusion entre la Communauté Économique des États de l'Afrique Occidentale et l'Union Économique et Monétaire de l'Afrique Occidentale, dont la finalité est l'établissement de la communauté économique africaine.

**Mot-clefs:** intégration économique, développement, l'Afrique Occidentale, la Communauté Économique des États de l'Afrique Occidentale et l'Union Économique et Monétaire de l'Afrique Occidentale.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AOF	África Ocidental Francesa
AIAD	Associates International Resources and Development
AMIB	Missão da União Africana em Burundi
BAO	Banco da África Ocidental
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BCE	Banco Central Europeu
BCEAO	Banco Central dos Estados da África Ocidental
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (também chamado de Banco Mundial)
BOAD	Banco Oeste Africano de Desenvolvimento
CCAO	Câmara de Compensação da África Ocidental
CEA	Comunidade Económica Africana
CEAO	Comunidade Económica da África do Oeste
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CE	Comunidade Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
CPS	Conselho de Paz e Segurança
DPFDC	Departamento da Política Fiscal, Aduaneira e Comercial
ECA	Comissão das Nações Unidas para África
ECOMOG	West African Monitoring Group
FCD	Fundo Comum de Desenvolvimento

FCFA	Franco da Comunidade Financeira Africana
FIDES	Fundo de Investimento para Desenvolvimento Econômico
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOP	Força Operacional Principal
FOSIDEC	Fundo de Solidariedade e Intervenção para o Desenvolvimento da Comunidade
IBI	International Business Initiatives
MRU	União do Rio Mano
MAP	Millennium Partnership for the African Recovery Programme
MAS	Missão de Aproveitamento do Rio Senegal
MEFS	Missão de Estudo sobre Rio Senegal
NEPAD	Nova Parceria para o Desenvolvimento da África
NIA	Nova Iniciativa Africana
NOEI	Nova Ordem Econômica Internacional
OAMCafé	Organização Africana e Malgache de Café
OAMCE	Organização Africana Malgaxe de Cooperação Econômica
OCAM	Organização Comum Africana e Malgaxe
OCAMM	Organização Comum Africana, Malgaxe e Maurícia
OERS	Organização dos Estados do Rio Senegal
OITA	Oficina Internacional de Turismo Africano
OMVS	Organismo para Aproveitamento do Rio Senegal
OUA	Organização da Unidade Africana
PAL	Plano de Ação de Lagos
PCS	Cobrança Comunitária de Solidariedade
PIB	Produto Interno Bruto

PMAD	Pacto de Assistência Mútua de Defesa
PPREA	Programa Prioritário da Recuperação Econômica da África
SEBC	Sistema Europeu de Bancos Centrais
TCE	Tratado da Comunidade Européia
TCR	Tarifa de Cooperação Comum
TEC	Tarifa Externa Comum
TUEMOA	Tratado da União Econômica e Monetária da África Ocidental
UA	União Africana
UAM	União Africana e Malgaxe
UAMBD	União Africana e Malgaxe de Banco para Desenvolvimento
UAMCT	União Africana e Malgaxe de Correio e Telecomunicação
UAPI	União Africana e Malgaxe de Propriedade Industrial
UDAO	União Aduaneira da África Ocidental
UDEAO	União Aduaneira dos Estados da África de Oeste
UE	União Européia
UEA	União dos Estados Africanos
UEMOA	União Econômica e Monetária da África Ocidental
UMOA	União Monetária da África Ocidental
USAID	United States for International Development
ZMAO	Zona Monetária da África Ocidental

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO 1 PROCESSO DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL .....</b>	<b>19</b>
1.1 ELEMENTOS E EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	19
1.2 CONCEITO DE INTEGRAÇÃO E SUAS DISCUSSÕES .....	22
1.3 CLASSIFICAÇÃO DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA .....	28
a) Diferenças entre Integração e Cooperação.....	28
b) Diferenças entre Integração Internacional e Integração Regional.....	30
1. 4 OBJETIVOS DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA.....	32
1.5 MODELO CLÁSSICO DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA .....	34
a) <i>Zona de Livre Comércio</i> .....	35
b) <i>União Aduaneira</i> .....	38
c) <i>Mercado Comum</i> .....	40
d) <i>União Econômica</i> .....	42
e) <i>Integração Econômica Total</i> .....	43
1.6 MODELO <i>SUI GENERIS</i> DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA EUROPÉIA .....	44
A) O TRATADO DE ROMA DE 1957 E A CRIAÇÃO DE UM MERCADO COMUM.....	44
B) O TRATADO DO ATO ÚNICO EUROPEU DE 1986 E A CONCRETIZAÇÃO DO MERCADO ÚNICO EUROPEU.....	46
c) <i>O Tratado de Maastrich de 1992 e a Introdução da União Econômica e Monetária (Euro)</i> .....	53
1.7 TEORIAS DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL.....	56
a) <i>Teoria Federalista</i> .....	57
b) <i>Teoria Funcionalista</i> .....	59
c) <i>Teoria Neofuncionalista</i> .....	61
d) <i>Teoria Intergovernamentalista</i> .....	63
e) <i>Teoria Neo-institucionalista</i> .....	65

## **CAPÍTULO 2 PROCESSO DE INTEGRAÇÃO DO CONTINENTE AFRICANO 67**

2.1 ANTECEDENTES E A EVOLUÇÃO DE SUAS ETAPAS .....	67
2.2 PRIMEIRA ETAPA: O PAN-AFRICANISMO E A INTEGRAÇÃO (FINAL DO SÉCULO XIX E INÍCIO DO SÉCULO XX) .....	69
2.3 SEGUNDA ETAPA: A GÊNESE DO PROCESSO (DÉCADA DE 60).....	73
a) <i>A Comissão Econômica das Nações Unidas para África (ECA)</i> .....	73
b) <i>Organização da Unidade Africana (OUA)</i> .....	75
2.4 TERCEIRA ETAPA: O IMPORTANTE PERÍODO DE DEZ ANOS (1973-1983) .....	80
2.5 QUARTA ETAPA: PLANOS E PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO NO CONTINENTE AFRICANO (DÉCADAS DE 80 E 90).....	82
a) <i>Plano de Ação de Lagos (PAL)</i> .....	82
b) <i>Programa Prioritário para Recuperação Econômica da África (PPREA)</i> .....	89
c) <i>Comunidade Econômica Africana (CEA)</i> .....	96
2.6 A QUINTA ETAPA: A UNIÃO AFRICANA (UMA PROPOSTA PARA O NOVO MILÊNIO).....	101
a) <i>União Africana (UA)</i> .....	101
b) <i>Nova Parceria para o Desenvolvimento Econômico da África (NEPAD)</i> .....	110

## **CAPÍTULO 3 UM POSSÍVEL MODELO DE INTEGRAÇÃO PARA A ÁFRICA OCIDENTAL: A PROPOSTA DE FUSÃO ENTRE A COMUNIDADE ECONÔMICA DOS ESTADOS DA ÁFRICA OCIDENTAL (CEDEAO) E A UNIÃO ECONÔMICA E MONETÁRIA DA ÁFRICA OCIDENTAL (UEMOA)..... 120**

3.1 ANTECEDENTES E EVOLUÇÃO .....	120
3.2 ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO POLÍTICA .....	121
a) <i>A África Ocidental Francesa (AOF)</i> .....	122
b) <i>União Gana, Guiné e Mali ou União dos Estados Africanos (UEA)</i> .....	123
c) <i>Federação do Mali</i> .....	124
d) <i>Conselho de Entente ou União Sahel-Benin</i> .....	127
e) <i>Organização Comum Africana, Malgaxe e Maurícia (OCAMM)</i> .....	129
3.3 ORGANIZAÇÕES DE COOPERAÇÃO ECONÔMICA.....	134
a) <i>Organização dos Estados do Rio Senegal (OERS)</i> .....	134

<i>b) União do Rio Mano (MRU)</i> .....	137
<i>c) Confederação Senegal-Gâmbia</i> .....	139
<i>d) União Monetária da África Ocidental (UMOA)</i> .....	141
<i>e) Comunidade Econômica da África do Oeste (CEAO)</i> .....	144
<i>f) Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)</i> .....	148
<i>g) União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA)</i> .....	158
3.4 PROPOSTA DE FUSÃO ENTRE A COMUNIDADE ECONÔMICA DOS ESTADOS DA ÁFRICA OCIDENTAL (CEDEAO) E A UNIÃO ECONÔMICA E MONETÁRIA DA ÁFRICA OCIDENTAL (UEMOA) VISANDO AO ESTABELECIMENTO DE UMA COMUNIDADE ECONÔMICA AFRICANA. ....	164
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>169</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>172</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>179</b>
<b>ANEXO I</b> .....	<b>180</b>
<b>ANEXO II</b> .....	<b>181</b>
<b>ANEXO III</b> .....	<b>182</b>
<b>ANEXO IV</b> .....	<b>183</b>

## INTRODUÇÃO

O tema tratado nesta pesquisa – Processo de Integração do Continente Africano – apresenta tamanha amplitude de abordagem que seu recorte se tornou obrigatório, ou seja, foi delimitado em torno do estudo da integração econômica regional como estratégia para o desenvolvimento da África neste mundo contemporâneo e globalizado. Tal estratégia encontra sua motivação na cristalização da seguinte interrogação: a integração regional constitui uma forte e capaz alternativa para promover o desenvolvimento dos países africanos?

O cerne problemático deste estudo encontra-se, então, situado na investigação dos blocos econômicos regionais como possível caminho ao desenvolvimento do continente africano.

O referencial de análise adotado constitui a teoria da integração econômica, tendo como maior expoente Bela Balassa, coadjuvado por Peter Robson, e o pressuposto de que os países em desenvolvimento agrupam-se em blocos econômicos para conjugar esforço político e aumentar o poder de barganha no mercado internacional.

Nos últimos tempos, com o advento de uma nova ordem econômica e da globalização dos mercados, mais precisamente na década de 90, o processo de integração econômica como um todo veio apresentar uma nova característica, denominada de regionalismo aberto. Este regionalismo expressa a idéia de uma integração não excludente, isto é, uma modalidade de integração regional que seria criadora de comércio e não provocadora de desvio do comércio.

O regionalismo aberto procura inserir os países membros no seu mercado regional protegido por meio de acordos comerciais, criação de blocos econômicos, áreas de livre comércio e acordos de preferências tarifárias, como demonstrado por diversos estudos teóricos no campo da integração econômica. O novo regionalismo

caracteriza-se pela interdependência de acordos preferenciais de comércio impulsionado pelos sinais de mercados resultantes da liberalização comercial. Dessa forma, sua fundamentação teórica encontra-se erigida nas políticas explícitas de integração, compatíveis com políticas que proporcionem a elevação da competitividade internacional. Assim, em um segundo momento, o regionalismo aberto procura impulsionar os países periféricos a se posicionarem melhor na economia mundial, fortalecendo seu poder de negociação e ao mesmo tempo protegendo a região das conseqüências nefastas da globalização neoliberal.

O presente trabalho, registrando a importância da emergente teoria do regionalismo aberto, encontra sua fundamentação na teoria clássica de integração econômica de Bela Balassa e nas teorias do federalismo e do funcionalismo, como marcos teóricos e instrumentos de abordagem ao seu objeto de conhecimento.

Ao trabalho são impostas limitações de ordem metodológica, além daquelas de ordem geográfica. Com base na conhecida divisão do continente africano em cinco sub-regiões, elaborada pela Comissão Econômica das Nações Unidas para África (África Austral, África Central, África do Norte, África Ocidental e África Oriental), foi selecionado como objeto de conhecimento desta dissertação o tema relativo aos blocos econômicos da região da África Ocidental, cujo resultado poderá servir de ilustração e incentivo para as outras sub-regiões, nessa busca da criação de uma Comunidade Econômica Africana. É necessário salientar que a escolha da região não ocorreu de modo aleatório, mas pelo fato de esta zona possuir dois importantes blocos econômicos em âmbito continental: Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA), sendo este último considerado o bloco mais desenvolvido da África e, também, pelo fato de este mestrando ser natural da Guiné-Bissau, um dos países mais pobres da região. Ademais, de certa forma, este estudo também poderá ajudar o país a ter um conhecimento sobre a realidade atual do processo de integração desta sub-região.

Um dos objetivos deste trabalho é chamar a atenção dos povos africanos em geral e das lideranças em particular para a necessidade de somar esforços com a

finalidade de estabelecer blocos econômicos fortes e competitivos, ou seja, não a mera criação de mais blocos econômicos, mas trabalhar para a fusão daqueles já existentes rumo ao estabelecimento da Comunidade Econômica Africana, como idealizada pelo Plano de Ação de Lagos de abril de 1980.

Ao longo do trabalho deparou-se com grandes dificuldades devido à falta de obras sobre o assunto em análise na língua portuguesa. Para vencer tais obstáculos buscou-se em bibliografias estrangeiras (espanhol e francês) recursos para a realização deste estudo. Assim sendo, a responsabilidade pelas traduções desses idiomas é assumida por este mestrando.

Fazendo uso do método de abordagem indutivo e da técnica de pesquisa bibliográfica, a dissertação foi desenvolvida em três capítulos: o primeiro apresenta uma exposição sistemática e concisa sobre a teoria de integração econômica, dando particular atenção às suas características, elementos, conceitos, objetivos, bem como à divisão das fases de seu progressivo processo e suas teorias.

O segundo capítulo aborda, de forma geral, o fenômeno da integração no continente africano, destacando o movimento pan-africanista e a contribuição dos descendentes africanos nas suas diásporas para a consolidação deste movimento.

O terceiro e último capítulo focaliza as diferentes tentativas de estabelecer blocos políticos e econômicos na África Ocidental, como forma de libertação da pressão econômica internacional, finalizando com a proposta de fusão entre a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA), os dois principais blocos da região Ocidental do continente africano.

Após a apresentação dos capítulos seguem-se as considerações finais da pesquisa, bem como as referências das obras consultadas ao longo do estudo dissertativo, sendo incluído ainda material ilustrativo, composto de mapas individualizando blocos econômicos.

## CAPÍTULO 1

### Processo de Integração Econômica Regional

#### 1.1 Elementos e Evolução Histórica

Os seres humanos sempre sentiram necessitam de se organizar em grupos para satisfazer as suas necessidades sociais, principalmente no que se refere à manutenção da vida e da sobrevivência. Aristóteles, Durkheim e tantos outros pensadores abordam à luz da Filosofia e da Sociologia a interação social entre os indivíduos e a formação de seus grupos, começando pela família, depois pela tribo, e, por último, o Estado. Desse modo, a partir de inter-relações o ser humano terá condições de satisfazer suas necessidades, tanto materiais quanto espirituais, tendo como finalidade o bem-estar social<sup>1</sup>.

O filósofo e sociólogo alemão Ferdinand Tönnies entende que todas as organizações sociais orientam para duas grandes categorias, a comunidade e a sociedade, e que em ambas existem fatores de união e de separação entre os membros de uma organização social. Para Elizabeth Accioly, na comunidade são mais fortes os fatores de agregação do que os de divergência, ao passo que na sociedade são mais fortes os fatores de desagregação que aqueles de aproximação do grupo social<sup>2</sup>.

Neste estudo torna-se relevante observar os elementos determinantes para a aproximação entre os povos.

---

<sup>1</sup> CARINA, Emilia; BEATRIZ, Mônica; ROSANA, Teresa. Integración y globalización: realidad humana. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (org). **Direito da integração e relações internacionais: ALCA, MERCOSUL e UE**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2001, p.183.

<sup>2</sup> ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. **Mercosul & União Européia: estrutura jurídica-institucional**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 1998, p. 27.

Um dos primeiros passos de aproximação entre os seres humanos e seus Estados foi a troca comercial, podendo ser entendida como uma fusão de Estado no que diz respeito ao comércio de bens e produtos<sup>3</sup>.

Desde as primeiras civilizações o comércio tem servido para aproximar os povos de diferentes impérios e continentes. De acordo com a historiografia, a civilização mesopotâmica chegou a instalar postos comerciais fora do país<sup>4</sup>. Os comerciantes viajavam em grupos para estabelecer contatos comerciais com outros povos, levando e adquirindo os produtos de que necessitavam. A navegação permitiu que os fenícios se tornassem também grandes comerciantes, instalando postos de vendas em diversos pontos da Europa<sup>5</sup>.

O Império Romano desenvolveu de forma intensa o comércio internacional e conseqüentemente a aproximação entre os povos. A criação da *Respublica Christiana*, segundo Arno Dal Ri Junior, pode ser considerada precursora dos fenômenos de integração econômica<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> GOBBO, Edenilza. **Mercosul e a livre circulação de mercadorias**. Florianópolis: Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Dissertação, 2001, p. 7.

<sup>4</sup> MAIA, Jayme de Matriz. **Economia internacional e comércio exterior**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1998, p. 34.

<sup>5</sup> GOBBO, Edenilza. Op. cit., p. 4.

<sup>6</sup> Na Idade Média, a prática comercial não foi próspera, o que levou à constituição da *Respublica Christiana* – “Tal contexto passou por uma mudança significativa a partir do século XIX. Dois fatores influenciaram este fenômeno, que levou a uma forma de unificação política – reflexos econômicos – do particularismo da Alta Idade Média: a necessidade de uma coalizão contra as invasões de grupos muçulmanos nas penínsulas itálica e ibérica, assim como no sul da Gália, e a coroação de Carlo Magno como imperador do Sacro Império Romano – Germano. Em virtude destes fatos, foi possível a formação de construções políticas mais estruturadas, o que devido a um crescimento demográfico mais organizado, proporcionou o início de um importante período de crescimento econômico no velho continente. Com a perigosíssima presença de tropas muçulmanas na Europa Ocidental, assim como o estabelecimento de comunidades islâmicas, passou a existir uma pressão da parte do pontificado no sentido da maior integração possível entre os Estados que compõem a *Respublica*. Nesta perspectiva, a ideologia corrente se referia ao fortalecimento de um verdadeiro Estado, ou seja, a comunidade dos Estados cristãos sob a autoridade do pontífice contra o perigo muçulmano. A circulação de tropas que vão combater os muçulmanos e de suas previsões abre a porta para uma liberação parcial da circulação de mercadorias e de fatores produtivos. Existe, nestes termos, uma autoridade supra-estatal – o papado – que pressiona os soberanos para que aconteça a flexibilização das fronteiras. Poderia-se afirmar, neste sentido, que a *Respublica Christiana* se configurou como precursora dos fenômenos de integração econômica”. DAL RI JUNIOR, Arno. **História do direito internacional; comércio e moeda; cidadania e nacionalidade**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004, p. 38, 40-41 (passim).

Nessa evolução, a industrialização dos Estados Unidos e da Europa<sup>7</sup> proporcionou o crescimento da produção industrial e o desenvolvimento do comércio internacional. Neste ordenamento lógico, os economistas liberais defendiam um comércio internacional livre de quaisquer obstáculos e além-fronteiras<sup>8</sup>.

As duas grandes guerras travadas no século XX deixaram seqüelas profundas no velho continente. De acordo com Paulo de Pitta Cunha, “depois da última guerra, da qual a Europa emergiu abalada nas suas forças vitais, a opinião européia começou a aperceber-se, pela primeira vez, da necessidade de uma séria aproximação entre as diversas nações no terreno político. Afastada a ameaça de unificação sob o império de um sistema autocrático e detestado, despontou a idéia de associar os Estados europeus, em plano de paridade, numa construção política comum, que – qualquer que fosse a intensidade do vínculo a estabelecer – pudesse restituir à Europa o prestígio e a prosperidade perdidos em razão dos antagonismos mesquinhos entre os seus povos”<sup>9</sup>. Segundo este autor, “o movimento de integração política dos Estados da Europa, a partir da última guerra, não se deve (salvo talvez nos primeiros tempos) à influência de um fator endógeno: a consciência da necessidade de eliminar as possibilidades de reaparecimento de conflitos armados intra-europeus; explica-se, sobretudo por um fator mundial, em face da ascensão de duas superpotências de dimensões continentais”<sup>10</sup>.

Assim, os projetos de unificação política do velho continente, “[...] quer suponham a constituição de uma terceira força neutral entre os blocos de Leste e do Ocidente, quer envolvam a formação de um bloco capaz de ombrear com os Estados Unidos da América no seio da Comunidade Atlântica, visam, sobretudo, repor a Europa na sua antiga posição no domínio universal, e só secundariamente se destinam a garantir a paz européia [...]”<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> O continente Europeu e Estados Unidos passaram por duas grandes revoluções industriais nos Séculos XVIII e XIX. Na primeira revolução industrial, também denominada de liberalismo, as indústrias passaram a trabalhar com máquinas que, para a época, eram muito eficientes.

<sup>8</sup> GOBBO, Edenilza. Op. cit., p. 52-53.

<sup>9</sup> CUNHA, Paulo de Pitta E. **Integração Européia**: estudos de economia, direito e política comunitários (1963-1993). 2.ed. Almedina. Coimbra, 2004, p. 51-52.

<sup>10</sup> Idem, p. 53.

<sup>11</sup> Idem, ibidem.

Já no continente africano o processo de integração econômica foi promovido pelas metrópoles durante a administração colonial e desenvolvido depois da independência pelos dirigentes africanos, por meio de acordos e tratados que visavam a estabelecer um regionalismo aberto<sup>12</sup>. Nos anos 60 do século XX os estadistas africanos, comprometidos com os processos de independência do continente, criaram em 25 de maio de 1963, em Addis Abeba, capital da Etiópia, a Organização da Unidade Africana (OUA), cujos objetivos principais eram: a cooperação política para lutar contra a ocupação do continente pelos europeus e a cooperação econômica para promover o desenvolvimento do continente<sup>13</sup>.

Assim, o projeto da unificação do continente africano teve início com a criação da Organização da Unidade Africana (OUA), sucedida hoje pela União Africana (UA), devido ao não cumprimento de suas atribuições<sup>14</sup>.

## 1.2 Conceito de Integração e suas Discussões

O termo integração traduz a idéia de reunião das partes num todo. Logo, tal termo está ligado à idéia de unidade, de junção de elementos dispersos<sup>15</sup>. Na literatura econômica a palavra integração não tem um significado tão claro, tendo sido confundida ora com integração social, ora com a cooperação internacional.

Por outro lado, o vocábulo integração não constitui uma expressão exclusiva da Economia e do Direito. Também é conhecido nos outros ramos do saber. Para a Matemática e a Filosofia, a palavra integração significa “[...] a incorporação de um elemento estranho num conjunto constituído, quer a constituição de um conjunto a

<sup>12</sup> LECHINI, Gladys. El mapa de la integración africana: el caso de la SADC. **Colección**, edición especial sobre a África Subsaariana, Buenos Aires, Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales/UCA, 2001, p. 331.

<sup>13</sup> LECHINI, Gladys. Idem, p. 331; MOREIRA, Eugénio Carlos. Constituições Econômicas e Comunitárias: da União Monetária à União Econômica Oeste Africana. Um salto qualitativo. **Boletim da Faculdade de Direito de Bissau**. Centro de Estudos e Apoio às Reformas Legislativas: Integração Regional e a Uniformização do Direito dos Negócios em África. V Jornadas Jurídicas, jun. 2004, n.6, p.167.

<sup>14</sup> No segundo capítulo deste trabalho será abordada a integração econômica no continente africano.

<sup>15</sup> CUNHA, Paulo de Pitta E. Idem, p.140; MYRDAL, Gunnar. **Perspectiva de uma economia internacional**. Tradução de J. Régis. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1967. p. 26.

partir de elementos diversos, quer a passagem de um estado difuso a um estado consistente”<sup>16</sup>.

A noção da integração pode variar em função de sua dimensão, natureza ou objeto. A integração tanto pode situar-se no âmbito econômico e monetário<sup>17</sup> como também social, político, religioso, etc.

De acordo com o *Oxford English Dictionary*, o termo integração, no sentido de combinação das partes para formar um todo, foi empregado pela primeira vez na forma escrita em 1620<sup>18</sup>. Para a combinação entre economias, o emprego da expressão integração apresenta uma história mais recente. Segundo Peter Robson, “num importante estudo da história do pensamento sobre a integração econômica, Machlup (1977) não conseguiu encontrar um único exemplo do seu uso anterior a 1942”<sup>19</sup>, não existindo, assim, consenso quanto ao primeiro uso da expressão integração econômica.

Cássio F. C. Rolim, por sua vez, afirma que tal expressão apareceu pela primeira vez em documento oficial em 1947<sup>20</sup>, passando a ser freqüentemente usada para designar quase todos os tipos de relações comerciais e monetárias, movimentos de capitais e trabalhos e mesmo a cooperação internacional para outros fins (tais como o controle da poluição, a exploração do leito marinho e a regulamentação do transporte aéreo internacional), diferentes da Economia<sup>21</sup>.

No entendimento de Paulo de Pitta e Cunha, tudo indica que a palavra integração econômica foi adotada pela primeira vez numa reunião em Paris, em outubro de 1949, por Paul Hoffman, responsável por administrar o programa norte-americano de recuperação da Europa devastada pelas duas grandes guerras

<sup>16</sup> CUNHA, Paulo de Pitta E. Op. cit., p.139 - 140.

<sup>17</sup> O processo da União Econômica e Monetária Oeste Africana (UMOA) será abordado adiante.

<sup>18</sup> CARDOSO, Oscar Valente. **O regionalismo e seus efeitos sobre o princípios da não-discriminação e a cláusula da Nação Mais Favorecida**. Florianópolis: Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Dissertação, 2004, p. 18.

<sup>19</sup> ROBSON, Peter. **Teoria econômica da integração internacional**. Tradução de Carlos Laranjeiro. Coimbra: Coimbra Editora, 1985, p. 11.

<sup>20</sup> ROLIM, Cássio Frederico Camargo. Integração X integração: a busca dos conceitos perdidos. In: LAVINAS, Lena; CARLEIAL, Liana Maria da F; NABUCO, Maria Regina (ORG). **Integração, região e regionalismo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994. p. 56.

<sup>21</sup> ROBSON, Peter. Op. cit., p. 11.

mundiais: o denominado Plano Marshall. No seu discurso perante Conselho da Organização Européia (OECE), Hoffman enfatizou a necessidade de “estabelecer um programa de longo alcance destinado a construir na Europa Ocidental uma economia dinâmica e expressiva, susceptível de proporcionar a melhoria constante das condições de vida de todos os seus povos”<sup>22</sup>. Continuando sua explanação, o administrador norte-americano da *Economic Co-Operation Administration* elucidou que “a substância da integração seria a formação de um grande mercado único, dentro do qual se suprimiriam a título permanente as restrições quantitativas aos movimentos de mercadorias, às barreiras monetárias, aos fluxos de pagamentos, eventualmente, todas as tarifas”<sup>23</sup>.

Nesse sentido, também o economista francês François Perroux avança com um conceito econômico de integração. Segundo ele, a integração significa a “substituição dos equilíbrios nacionais estabelecidos em cada nação européia [...] pelo novo equilíbrio de um conjunto formado pelas nações européias, que se julga mais favorável a esse conjunto e se crê estabelecido em seu proveito”<sup>24</sup>.

A grande dificuldade de conceituar a integração econômica não está somente na intensidade e grau entre as diversas economias nacionais; o problema encontra-se na orientação doutrinária e na ideologia seguida. Assim, pode-se observar a divergência entre o conceito de integração econômica nas concepções dos liberais e no pensamento dos dirigistas ou protecionistas<sup>25</sup>. Para os liberais, representados por Wilhelm Röpke, a integração internacional está ligada a mercado único, caracterizado pela liberdade de comércio e pelo regime multilateral de pagamento<sup>26</sup>. Röpke defende que a integração ideal consiste no estabelecimento de um sistema multilateral de pagamento e na eliminação dos controles quantitativos ao comércio<sup>27</sup>. Os protecionistas, cujo expoente máximo é Gunnar Myrdal, entendem

---

<sup>22</sup> CUNHA, Paulo de Pitta E. Op. cit., p. 140.

<sup>23</sup> Idem, ibidem.

<sup>24</sup> Idem, p. 141.

<sup>25</sup> Idem, p. 142.

<sup>26</sup> Idem, ibidem.

<sup>27</sup> “A integração internacional defendida por Wilhelm Röpke não é senão uma intensa cooperação comercial que se distingue dos tipos mais ousados de fusão das economias. Röpke preconiza, é certo, transformações profundas na política interna dos Estados: advoga o regresso à economia de mercado e o abandono das políticas dirigistas. Mas, no plano internacional, limita-se a propor uma série de medidas

que “a integração econômica é a realização do antigo ideal ocidental de igualdade de oportunidade. [...] A economia não estará plenamente integrada enquanto não se abrirem largos caminhos para todos e enquanto a remuneração paga pelos serviços produtivos não seja igual, independentemente de diferenças raciais, sociais e culturais”<sup>28</sup>. Para este autor, a integração consiste na eliminação das tarifas de ordem econômica e social entre as partes no processo, que pode tanto ocorrer no plano nacional, quanto no internacional<sup>29</sup>. No plano nacional, segundo a visão de Gunnar Myrdal, não se poderá falar da integração econômica enquanto subsistir uma acentuada diferença entre as regiões e classes sociais (ricos e pobres)<sup>30</sup>. Na sua concepção, a verdadeira integração caracteriza-se pelo “[...] desenvolvimento da solidariedade, que se exprime pela aceitação de determinados sacrifícios por parte dos mais favorecidos, a fim de beneficiar os menos protegidos, no interesse comum [...]”<sup>31</sup>. No plano internacional, entende-se por integração econômica “[...] a realização do ideal da igualdade de oportunidade nas relações entre povos de nações diferentes”<sup>32</sup>. João Mota de Campos sustenta que “estas novas unidades (integração internacional) deverão ser dotadas de um mínimo de poder autônomo de decisão e de intervenção num ou mais domínios ou mesmo no conjunto dos domínios anteriormente sujeitos à competência das unidades integradas, e aptas não só a suscitar adesão ao nível das consciências individuais como a realizar, ao nível das estruturas, uma participação de todos na conservação e no desenvolvimento da nova unidade resultante da vontade comum”<sup>33</sup>.

Nesse sentido, Gunnar Myrdal observa que a integração nacional e internacional andam juntas. Nessa ordem de idéias, afirma este estudioso que “os movimentos para a integração internacional deverão ser conduzidos em termos positivos, de alargamento da comunidade dos interesses e das aspirações, e não em

---

sensivelmente análogas às que Paul Hoffman referia, ao descrever a missão de constituição do grande mercado, que incumbia à OECE.” Idem, p. 150.

<sup>28</sup> MYRDAL, Gunnar. Op. cit., p. 28.

<sup>29</sup> CUNHA, Paulo de Pitta E. Op. cit., p. 142.

<sup>30</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>31</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>32</sup> MYRDAL, Gunnar. Op. cit., p. 32.

<sup>33</sup> CAMPOS, João Mota. **Manual de Direito Comunitário**. 2.ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004, p. 508.

termos negativos, de rupturas das linhas de defesa da integração nacional<sup>34</sup>. Os dirigistas deixam bem claro que a integração internacional não pode ser obtida a expensas da integração nacional.

Para Paul Streten<sup>35</sup>, o conceito liberal da integração visa ao estabelecimento da livre troca e recuperação da convertibilidade; já a noção protecionista da integração consiste no planejamento e coordenação das diferentes economias por uma autoridade central<sup>36</sup>.

De acordo com Bela Balassa, os dois pontos de vista (dirigista e protecionista), na tentativa de explicar o processo de integração, entraram em confronto. Assim, “os defensores do liberalismo econômico encaram a integração regional como um regresso aos ideais livre-cambistas do perigo anterior à Primeira Guerra Mundial dentro da área considerada e antecipam o abandono da política econômica nacional para as dimensões de antes de 1914. Assim, [...] a integração significará apenas a abolição das restrições aos movimentos de mercadorias. No extremo oposto, a integração poderia também ser alcançada por meio do comércio estadual e da coordenação dos planos econômicos nacionais sem levantamento das barreiras aduaneiras<sup>37</sup>”.

Paulo de Pitta procura trazer uma definição de integração econômica internacional que contemple tanto a ideologia liberal como a dirigista. Segundo este professor da Universidade de Lisboa, poder-se-á entender por integração internacional “a forma de uma economia plurinacional de grande espaço, mediante a supressão dos fatores artificiais de discriminação nas relações entre unidades econômicas localizadas nos diferentes espaços nacionais (integração liberal), acrescida, em certos casos, da introdução de medidas destinadas a assegurar o

---

<sup>34</sup> CUNHA, Paulo de Pitta E. Op. cit., p. 152.

<sup>35</sup> Paul Streten, na sua obra sobre a integração econômica internacional, faz uma distinção entre o conceito de integração “em termos de meios” e das definições “em termos de fins”, considerando que o conceito de Röpke pertence ao primeiro grupo e o conceito de Myrdal ao segundo. Idem, ibidem, p. 152.

<sup>36</sup> Idem, ibidem.

<sup>37</sup> BALASSA, Bela. **Teoria da Integração Econômica**. Tradução de Maria Filipa Gonçalves e Maria Elsa Ferreira. Lisboa: Clássica Editora, 1964. p. 20-21.

desenvolvimento equilibrado e a solidariedade entre os elementos do conjunto (integração dirigida)”<sup>38</sup>.

Ainda na visão de Bela Balassa, a integração econômica pode ser definida como um processo e uma situação. Como processo, a integração “implica medidas destinadas à abolição de discriminações entre unidades econômicas de diferentes Estados; como situação pode corresponder à ausência de várias formas de discriminação entre economias nacionais”<sup>39</sup>. A primeira categoria refere-se à integração dinâmica, que consiste em movimentos levados a cabo durante a marcha da sua criação, e a segunda diz respeito à integração estática, que é a consequência, ou seja, o produto final do processo dinâmico da integração econômica<sup>40</sup>.

Apesar de não existir consenso quanto ao conceito de integração econômica entre os teóricos, Fritz Machup relaciona três pontos principais de integração econômica regional: a divisão do trabalho, a mobilidade de fatores e de bens, ou de ambos, e a discriminação ou a não-discriminação no tratamento de bens e fatores<sup>41</sup>.

Oscar Valente Cardoso, avançando sobre esta questão, observa que a integração econômica em sentido amplo apresenta as seguintes características: “a liberalização comercial, por meio da redução ou supressão de barreiras, a liberação do deslocamento dos fatores produtivos, a harmonização ou a unificação das políticas econômicas dos países integrados”<sup>42</sup>.

Levando em conta todas as particularidades da discussão conceitual de integração econômica, pode-se definir o processo da integração regional, segundo Oscar V. Cardoso, “como um processo por meio do qual os Estados visam à criação de um mercado integrado, alcançado após a eliminação de restrições ao comércio, dando-se livre mobilidade a (um, alguns ou todos) os fatores produtivos”<sup>43</sup>.

---

<sup>38</sup> CUNHA, Paulo de Pitta E. Op. cit., p. 154.

<sup>39</sup> BALASSA, Bela. Op. cit., p. 12.

<sup>40</sup> CARDOSO, Oscar Valente. Op. cit., p. 24.

<sup>41</sup> ROLIM, Cássio Frederico Camargo. Op. cit., p. 56.

<sup>42</sup> CARDOSO, Oscar Valente. Op. cit., p. 26.

<sup>43</sup> Idem. *ibidem*.

Em suma, a integração constitui um processo mediante o qual os diferentes Estados, movidos por interesses comuns, formam um bloco para efetivar em conjunto diferentes tarefas e promover a cooperação econômica e social com vistas à realização do bem-estar dos países integrantes.

### **1.3 Classificação de Integração Econômica**

#### **a) Diferenças entre Integração e Cooperação**

Antes de avançar no tema da classificação de integração econômica propriamente dita, convém abordar a diferença entre o processo de integração econômica e de cooperação, expressões antagônicas, mas que são muitas vezes empregadas como sinônimos por alguns teóricos do assunto<sup>44</sup>.

A cooperação econômica consiste, segundo Edenilza Gobbo, “na adoção de medidas voltadas a reduzir os níveis de discriminação entre os países. Baseia-se em acordos que não contemplam cessão de soberania por parte dos Estados signatários e persegue a adoção de medidas encaminhadas a reduzir os níveis de discriminação entre os países no âmbito comercial, sem pretender, entretanto, a total eliminação do poder soberano”<sup>45</sup>, ao passo que a integração econômica “compreende cessão significativa de (parcelas de) soberania dos Estados nacionais para as instituições comuns, e põe em prática instrumentos que têm por objetivo a eliminação de discriminações comerciais entre os países envolvidos e uma política comum frente a terceiros países”<sup>46</sup>.

João Mota de Campos entende que a diferença entre a integração econômica e a cooperação encontra-se no seguinte: a primeira apresenta no mínimo

---

<sup>44</sup> Idem, p. 27.

<sup>45</sup> GOBBO, Edenilza. Op. cit., p.11-12

<sup>46</sup> Idem, p. 12.

uma entidade com poder autônomo de decisão e de intervenção num ou mais domínios, enquanto que a segunda não detém um poder de decisão autônomo<sup>47</sup>.

Bela Balassa sustenta que a diferença entre a integração e a cooperação não é só qualitativa, mas também quantitativa. Conforme este autor, “a cooperação inclui uma ação tendente a diminuir a discriminação, enquanto que a integração pressupõe medidas que conduzem à supressão de algumas formas de discriminação”<sup>48</sup>.

Segundo Odete Maria de Oliveira, as organizações internacionais apresentam-se sob duas modalidades: de simples cooperação e de integração. Para a autora, a diferença entre elas encontra-se nas suas estruturas. Assim, “a estrutura das organizações internacionais de simples cooperação encontra-se direcionada no marco essencial de favorecer e promover a harmonização e coordenação das políticas dos Estados, função esta geralmente executada através do próprio aparato estatal e sobre base de técnicas de carácter horizontal, pois corresponde à natureza de relações entre os sujeitos internacionais iguais e independentes, resultando respeitadas suas soberanias estatais, deixando de interferir nas competências político-institucionais dos Estados”<sup>49</sup>. Do lado oposto situa-se a estrutura das organizações internacionais de integração regional, preocupada em formar uma economia integrada entre Estados diferentes. Observa Oliveira que “esse modelo exige fundir uma série de fatores de coesão interestatal, característica própria e inerente do modelo de integração, o que motiva evidente transformação e mudança em relação ao tipo de organização internacional de simples cooperação”<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> CAMPOS, João Mota de. Op. cit., p. 508.

<sup>48</sup> Para elucidar a diferença, Bela Balassa apresenta como atos de cooperação os acordos internacionais sobre políticas comerciais, e como atos de integração a supressão de barreiras aduaneiras, (BALASSA, Bela. Op. cit., p.12).

<sup>49</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de. **União Européia**: processo de integração e mutação. Curitiba: Juruá, 1999, p. 60.

<sup>50</sup> Idem, ibidem.

## b) Diferenças entre Integração Internacional e Integração Regional

Dentre as várias classificações do processo de integração econômica elege-se para este trabalho aquelas apresentadas por Odete Maria de Oliveira e por Jan Tinbergen.

De acordo com Oliveira, a economia contemporânea apresenta dois tipos de integração: a internacional e a regional. A primeira, de compreensão mais ampla, “concentra-se fundamentalmente junto à internacionalização da economia, de contornos transnacionalizados, à margem das decisões e regulamentos dos Estados, independentemente da localização de suas sedes e filiais, uma vez que as corporações transnacionais não se identificam por marcas de nacionalidades. Os efeitos da globalização dos mercados mundiais e da transnacionalização do capital têm registro, entre outros fatores, na operacionalidade resultante da nova divisão internacional do trabalho e padrão de produção e distribuição em larga escala, sob a égide do máximo lucro e menor custo, mediante a detenção do conhecimento de sofisticadas tecnologias informatizadas e a utilização da ideologia de consumo das massas”<sup>51</sup>. Do lado oposto encontra-se a integração regional, resultante de um acordo político entre Estados vizinhos ou geograficamente próximos, com vistas a usufruir as vantagens decorrentes desse processo<sup>52</sup>.

Da mesma forma Jan Tinberger, em sua obra *Integração Econômica Internacional*, apresenta uma distinção entre os efeitos de integração negativa e positiva<sup>53</sup>. Na primeira, segundo o citado autor, “há apenas um afastamento das barreiras ao comércio livre e a outros movimentos (exemplo dos fatores) espera-se que com a abertura das economias se beneficie das virtualidades proporcionadas pela dinâmica do mercado”<sup>54</sup>. A segunda, por sua vez, se traduz como um meio empregado pelas instituições comunitárias para criar novas normas jurídicas de

---

<sup>51</sup> Idem, p. 34-35.

<sup>52</sup> Idem, ibidem.

<sup>53</sup> TINBERGEN, Jan. **Integración Económica Internacional**. Tradução Angel Viñas Martín. Barcelona: Sagitário, 1968, p. 127.

<sup>54</sup> PORTO, Manuel Carlos Lopes. **Teoria da integração e políticas comunitárias**. 3.ed. Coimbra: Almedina, 2001, p. 215; CUNHA, Paulo de Pitta E. Op. cit., p. 154.

alcance regionais, com um fim bem definido: a harmonização dos sistemas jurídicos nacionais. Esta forma de integração consubstancia-se na criação de instituições e instrumentos para a facilitação do aprofundamento da integração, a unificação do mercado e o seu efetivo funcionamento<sup>55</sup>. Assim, “a finalidade da integração negativa consiste na realização do mercado comum, pois sua característica principal é a utilização de técnicas objetivando à supressão de obstáculos a sua instituição. A integração positiva, por sua vez, completa este *volet* negativo, o que é uma consequência direta e inevitável das disposições e princípios estabelecidos pelo próprio Tratado”<sup>56</sup>. Na realidade, os dois métodos não são excludentes, mas se complementam na construção de um espaço integrado<sup>57</sup>.

Segundo Ubaldo César Balthazar, o instrumento de integração positiva é um método complexo, na medida em que na harmonização dos sistemas jurídicos nacionais tem que ser levado em conta as particularidades de cada um dos sistemas jurídicos nacionais em diferentes campos<sup>58</sup>. Para Oscar Cardoso Valente, a complexidade da integração positiva resulta da necessidade de criação de novas instituições para a condução das políticas comunitárias<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> BALTHAZAR, Ubaldo César. Análise dos conceitos de base preliminares à idéia de um mercado comum no Cone Sul. **Seqüência**: estudos jurídicos e políticos, ano 15, n.29, 1994, p. 14; CARDOSO, Oscar Valente, Op. cit., p. 31.

<sup>56</sup> BALTHAZAR, Ubaldo César. Op. cit., p. 15.

<sup>57</sup> De acordo como Ubaldo César Balthazar, “os dois métodos devem ser aplicados para a construção do mercado interior único. A idéia, segundo a qual a aproximação de legislações, como meio de integração positiva, é a consequência inevitável do sistema estabelecido pelo Tratado, decorre não apenas do grau de coordenação que esta aproximação impõe, mas também do fato que em certas matérias, o Tratado prevê a substituição do poder normativo dos Estados-membros por um poder análogo dado às instituições comunitárias, o que evidencia a importância dada pelo Tratado às técnicas de integração positiva. Se a realização do mercado comum condiciona sempre uma eventual aproximação de legislações, o inverso também é verdadeiro, isto é, que a aproximação é uma condição para a plena realização do mercado comum”. Idem, p. 15-16.

<sup>58</sup> Idem, p. 14.

<sup>59</sup> CARDOSO, Oscar Valente. Op. cit., p. 31.

#### 1. 4 Objetivos da Integração Econômica

Como evidenciado anteriormente, o ser humano necessita conviver em grupo para alcançar o bem-estar social. A integração econômica, segundo Odete Maria de Oliveira, constitui um dos meios mais adequados para incrementar o nível de bem-estar entre Estados-membros de um bloco econômico<sup>60</sup>.

Para Marcelo Böhlke, “a integração possibilita algo que os Estados isoladamente não conseguiriam, ou, pelo menos, teriam maiores dificuldades em conquistar”<sup>61</sup>. Assim, o primeiro objetivo da integração econômica consiste em criar uma área de livre circulação de bens e fatores de produção, derrubando as barreiras tarifárias, tendo como finalidade proporcionar uma melhoria da qualidade de vida e riqueza para os Estados integrantes e suas populações<sup>62</sup>. Em suma, o Estado procura na integração o desenvolvimento econômico, apesar de a integração, conforme salienta Eduardo C. Schaposnick, não ser um fim em si mesmo, mas um meio ou um instrumento para alcançar o desenvolvimento<sup>63</sup>.

Adriano Moreira apresenta dois principais objetivos da integração econômica: o primeiro, de otimizar a capacidade econômica dos Estados-partes; o segundo, de aumentar o potencial político na balança internacional de poderes<sup>64</sup>.

Bela Balassa, um dos principais estudiosos da integração econômica regional, distingue os objetivos de integração para os países desenvolvidos dos objetivos de integração para países em via de desenvolvimento. Para os primeiros, o autor cita três motivos que levam à formação de blocos econômicos: 1) a integração objetiva, em parte, suprimir a constante intervenção do Estado na atividade econômica; 2) a integração consiste na criação das uniões aduaneiras com vistas a diminuir as flutuações cíclicas transmitidas por meio do comércio internacional; 3) e,

---

<sup>60</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 41.

<sup>61</sup> BÖHLKE, Marcelo. **Integração regional & autonomia do seu ordenamento jurídico**. Curitiba: Juruá, 2003. Op. cit., p. 41.

<sup>62</sup> BALASSA, Bela. Op. cit., p. 24; OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 41; CARDOSO, Oscar Valente. Op. cit., p. 32.

<sup>63</sup> SCHAPOSNIK, Eduardo Carlos. **As teorias da integração e o Mercosul: estratégias**. Tradução de Delvia Valladão Ferreira de Carvalho e Ronaldo Assunção. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1997. p. 161.

<sup>64</sup> MOREIRA, Adriano. **Teoria das relações internacionais**. Coimbra: Almedina, 1999. p. 492 - 493.

por último, a integração leva ao renascimento e ao fortalecimento da economia europeia, tendo em vista os fatores dinâmicos resultantes do fenômeno da integração econômica.

Para países subdesenvolvidos, a integração apresenta duas razões: a primeira encontra-se no crescimento econômico que propicia, e a segunda localiza-se, em parte, no desejo de imitar o exemplo europeu e nos esforços deliberados para compensar os possíveis efeitos de desvio de trocas comerciais resultantes do Mercado Comum Europeu<sup>65</sup>.

Peter Robson entende que os motivos pelos quais os países subdesenvolvidos se agrupam em blocos econômicos “se fundamentam nas vantagens obtidas através das alterações na estrutura do comércio existente, o qual necessariamente se baseia na estrutura produtiva existente”<sup>66</sup>. Este autor salienta que “as razões para a integração entre os países em vias de desenvolvimento assentam fundamentalmente nos efeitos que a criação de mercados regionais tem sobre os problemas fundamentais desses países; nestes problemas inclui-se a necessidade de aumentar as oportunidades de investimento lucrativo tanto interno como estrangeiro e a necessidade de mobilizar recursos disponíveis”<sup>67</sup>. Peter Robson conclui esclarecendo que a integração “pode aumentar o poder de negociação do grupo nas suas relações econômicas externas”<sup>68</sup>.

Diante de todos esses argumentos pode-se apresentar três razões para a existência do fenômeno da integração: duas de ordem econômica e uma de ordem política: 1) a integração permite a economia de escala; 2) a integração possibilita a concertação da política econômica no bloco; 3) a integração promove uma coesão política entre Estados-partes.

---

<sup>65</sup> BALASSA, Bela. Op. cit., p. 17-18.

<sup>66</sup> ROBSON, Peter. Op. cit., p. 229.

<sup>67</sup> Idem, ibidem.

<sup>68</sup> “Na prática, este parece ter sido um importante fator. Nesta perspectiva, o critério estático convencional de desvio de comércio e criação de comércio perde alguma da sua relevância e uma política de integração entre países em via de desenvolvimento pode ser bem-sucedida mesmo que não existam as condições para a criação estática de comércio”. Idem, p. 230.

## 1.5 Modelo Clássico de Integração Econômica

De acordo com Oscar Valente Cardoso, “o processo de integração econômica regional parte do pressuposto de que a abertura das fronteiras entre os países integrados não pode ser feita de forma desorganizada, sem planejamento ou objetivos previamente delimitados, sob o risco de fracassar. Considerando-se ainda que a abertura comercial traz, ao mesmo tempo, perdas e ganhos, é necessário evitar ou reduzir eventuais prejuízos que possam ser causados ao setores públicos e privado dos Estados envolvidos. Em conseqüência, são adotadas medidas políticas e econômicas durante o processo de integração econômica regional, com o intuito de serem alcançados com êxito os objetivos pretendidos”<sup>69</sup>.

Nesse viés, o processo de integração econômica pode apresentar diferentes graus de intensidade, e, consoante a concepção que a ele presidida, envolve a aplicação de diversos instrumentos de políticas econômicas<sup>70</sup>. Bela Balassa apresenta uma classificação de integração por fases, em que cada uma compreende a anterior, em escala de intensidade progressiva. De acordo com este autor, a integração poderá evoluir nas seguintes etapas: zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e integração econômica total<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> CARDOSO, Oscar Valente. Op. cit., p. 7.

<sup>70</sup> CUNHA, Paulo de Pitta E. Op. cit., p. 155; OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 36. CARDOSO, Oscar Valente. Op. cit., p. 38.

<sup>71</sup> BALASSA, Bela. Op. cit., p. 13.

### a) Zona de Livre Comércio

A zona de livre comércio é a forma mais antiga e simples de integração econômica, consistindo na simples supressão das restrições (tarifárias e não-tarifárias) ao comércio de bens entre os Estados-partes no processo, mantendo cada um a sua autonomia pautal em relação aos países não integrados<sup>72</sup>. O aspecto fundamental nesta etapa de integração econômica, tendo em vista que a restrição das tarifas no comércio nos limites do bloco não abarca necessariamente todos os produtos ao mesmo tempo, é a unificação das normas de controle de qualidade e de padronização de produtos, embrião de uma legislação específica a ser instituída gradativamente no bloco regional<sup>73</sup>.

Segundo Bela Balassa, cada Estado-parte nesta fase do processo de integração tem a liberdade de aplicar e manter a sua política tarifária em relação a terceiros Estados, mas tal liberdade poderá criar três problemas: desvio no comércio, na produção e nos investimentos<sup>74</sup>. Ocorre o desvio no comércio, segundo o autor, quando “as barreiras aduaneiras dos países-membros com direitos elevados forem contornadas pela importação de produtos originários de terceiros países através dos territórios participantes com direitos baixos”<sup>75</sup>.

Exemplificando, poder-se-á imaginar que durante a etapa de livre comércio da União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA), o comércio de arroz entre Guiné-Bissau e Senegal não fosse tarifado, portanto cada Estado manteria a sua política tarifária em relação aos países não integrantes. O Senegal cobraria uma taxa de importação de 10% sobre o valor, e Guiné-Bissau o imposto de importação de 35%. A China, grande exportador mundial do arroz, para contornar a alta taxa aplicada pela Guiné-Bissau, exportaria arroz para o Senegal a fim de reexportar para a Guiné-Bissau. Nesse caso a China (terceiro país) consegue, através do Senegal,

---

<sup>72</sup> BALASSA, Bela. Op. cit., p. 13; CUNHA, Paulo de Pitta E. Op. cit., p. 158; OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 38; CAMPOS, João Mota de. Op. cit., p. 499; BÖHLKE, Marcelo. Op. cit., p. 37; CARDOSO, Oscar Valente. Op. cit., p. 45.

<sup>73</sup> SILVA, Roberto Luiz. **Direito comunitário e de integração**. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 30;

CAMPOS, João Mota de. Op. cit., p. 520.

<sup>74</sup> BALASSA, Bela. Op. cit., p. 110.

<sup>75</sup> Idem, p. 111.

que aplica taxa de importação mais barata – ao colocar o seu produto na Guiné-Bissau, que cobra uma tarifa mais cara, aproveitar a liberdade de circulação de mercadorias entre os dois países.

A zona de livre comércio pode causar desvio na produção quando a fabricação de produtos que contêm uma elevada percentagem de matérias-primas e produtos semi-acabados de origem estrangeira se desviar para os países com cargas tributárias baixas, se as diferenças nos direitos ultrapassarem as diferenças nos custos de produção<sup>76</sup>. E, por último, a zona de livre comércio pode ocasionar desvio de investimento quando os investidores estrangeiros transferem os fundos para os países com tarifas baixas, em relação às matérias-primas e produtos semimanufaturados. Neste caso, são instaladas fábricas em terceiros países com mão-de-obra mais barata se as vantagens do ponto de vista de direitos tornaram esta operação rentável<sup>77</sup>.

Bela Balassa apresenta três métodos que podem ajudar a resolver o problema de desvio no comércio, produção e investimento: a) a regra de percentagem, b) a regra dos processos de transformação, c) e a adoção de taxas compensatórias em relação ao comércio no interior da área. O autor evidencia que “quer a regra da percentagem, quer a regra dos processos de transformação destinam-se a determinar se um produto pode ser considerado originário da área ou de fora da área. As mercadorias que são consideradas como produtos da área não estão sujeitas a qualquer direito no comércio no interior da área, ao passo que cada país aplica os seus direitos em vigor aos produtos não originários da área. Por outro lado, as taxas compensatórias são utilizadas para eliminar as diferenças nos direitos aplicadas às mercadorias transacionadas”<sup>78</sup>.

A primeira solução para tentar resolver os problemas decorrentes da zona de livre comércio apresentada por Bela Balassa é a regra da percentagem. Segundo ele, esta regra consiste no cálculo do valor acrescentado de cada produto a fim de determinar a sua origem. Assim, se os produtos estão inseridos na percentagem

---

<sup>76</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>77</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>78</sup> Idem, p. 112.

previamente fixada, são considerados, segundo esta regra, originários, portanto podem ser transacionados livremente; se não estão dentro do parâmetro pré-determinado são considerados produtos extrazona, sujeitos às tarifas tributárias<sup>79</sup>.

De acordo com Bela Balassa, a aplicação desta regra apresenta cinco problemas práticos: “Em primeiro lugar, os processos de contabilização variam nos vários países, embora os cálculos das percentagens do valor acrescentado devessem exigir um procedimento uniforme. Em segundo lugar, as flutuações dos preços das matérias-prima no mercado mundial ocasionarão variações na percentagem correspondente à parte do valor acrescentado do preço de alguns produtos e pode tornar necessária uma reclassificação freqüente destas mercadorias. Em terceiro lugar, a mesma matéria-prima pode representar percentagens diferentes do valor do produto, conforme a qualidade. Em quarto lugar, os produtores terão um incentivo para aumentar os preços de forma a serem abrangidos pela regra da percentagem e podem ao mesmo tempo fazer descontos aos compradores. Finalmente, a generalização deste procedimento exige uma administração considerável e o controle administrativo é difícil de conseguir porque o produtor (assim como o seu país) está materialmente interessado em fugir ao pagamento dos direitos compensadores”<sup>80</sup>.

A segunda solução apresentada é a regra dos processos de transformação, que consiste na reprodução de uma lista de processos de produção para determinar a origem do produto. Este método expõe três problemas: Em primeiro lugar, apresenta dificuldades na elaboração de listas comuns para determinar a procedência dos produtos. Em segundo lugar, o interesse protecionista dos Estados-partes no processo pode influenciar na elaboração das listas dos processos. E por último, também se aplica este método às dificuldades de ordem administrativa da regra da percentagem<sup>81</sup>.

O terceiro remédio consiste na aplicação automática de taxas compensatórias numa zona de livre comércio quando os direitos entre países

---

<sup>79</sup> Idem, p. 112 -113; CARDOSO, Oscar Valente. Op. cit., p. 50.

<sup>80</sup> BALASSA, Bela. Op. cit., p. 114.

<sup>81</sup> Idem, p. 114-115.

exportador e importador forem superiores aos limites previamente fixados. Este método apresenta um grave problema, uma vez que não leva em consideração os desvios de produção<sup>82</sup>.

Nas palavras de Marcelo Böhlke, a regra de origem é uma fórmula criada para evitar que o produto não originário circule dentro da zona de livre comércio. Deste modo, os produtos são submetidos à inspeção para comprovar sua origem, concedido um certificado se é originário, o que vai permitir a sua circulação isenta de qualquer tributação<sup>83</sup>.

## **b) União Aduaneira**

A união aduaneira é o grau imediatamente superior à zona de livre comércio. Nesse estágio de integração os Estados-partes, além da supressão das barreiras tarifárias no interior da zona, adotam uma tarifa externa comum nas suas relações com terceiros países<sup>84</sup>. A aplicação de uma tarifa externa comum tem como consequência a harmonização de certas políticas econômicas (comercial, fiscal, monetária, cambial, etc.) dentro do bloco econômico, levando de certa forma a uma perda de autonomia na aplicação da taxa de importação e exportação perante os países extrabloco, uma vez que as negociações são conduzidas pelo bloco<sup>85</sup>. A tarifa externa comum, segundo Elizabeth Accioly Almeida, serve para estabelecer a diferença entre a zona de livre comércio e a união aduaneira, na medida em que permite aos produtos circularem na zona independentemente de certificado de origem, uma vez que incide uma taxa comum sobre as mercadorias extrazona<sup>86</sup>. De

---

<sup>82</sup> Idem, p. 155.

<sup>83</sup> BÖHLKE, Marcelo. Op. cit., p. 38.

<sup>84</sup> BALASSA, Bela. Op. cit., p.13; OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 37; CUNHA, Paulo de Pitta E. Op. cit., p. 158; BÖHLKE, Marcelo. Op. cit., p. 38; ALMEIDA, Elizabeth Accioly. Op. cit., p. 32; CAMPOS, João Mota de. Op. cit., p. 520; CARDOSO, Oscar Valente. Op. cit., p. 52;

<sup>85</sup> ALMEIDA, Elizabeth Accioly. Op. cit., p. 32.

<sup>86</sup> Idem, ibidem.

acordo com Bela Balassa, a tarifa externa comum propicia uma igualização dos direitos em relação comercial com países não-membros<sup>87</sup>.

Diferentemente da zona de livre comércio, na união aduaneira ocorre a adoção de medidas positivas de integração, que consistem na sujeição das diferentes economias a um poder central, e que se traduzem na introdução de fatores de equilíbrio, coordenação e unificação de algumas políticas econômicas<sup>88</sup>. A autoridade central criada é responsável pela elaboração e condução da política comercial comum e o estabelecimento de uma lista de produtos sobre os quais incidem as tarifas externas comuns.

Observa Oscar Valente Cardoso que a criação de uma união aduaneira está sujeita a duas condições: a complementaridade e a extensão territorial. De acordo com este autor, na primeira “as economias dos países integrados devem ser complementares, para que exista harmonia e não ocorra o acirramento da rivalidade. Para verificar tal condição, faz-se necessário um prévio estudo geográfico e econômico dos Estados-partes e de suas políticas econômicas”<sup>89</sup>. A segunda condição relaciona o sucesso da integração econômica com a extensão territorial. Assim, quanto maior for a economia integrada, maior será a divisão internacional do trabalho e se menor for o espaço aduaneiro pouco acrescentará às economias antes da constituição da união<sup>90</sup>.

---

<sup>87</sup> BALASSA, Bela. Op. cit., p. 13.

<sup>88</sup> Na zona de livre comércio encontram-se presentes elementos negativos de integração econômica regional, uma vez que é caracterizada pela simples derrubada das barreiras comerciais entre os Estados participantes, sem uma preocupação no sentido da unificação das políticas comerciais. CUNHA, Paulo de Pitta E. Op. cit., p. 154.

<sup>89</sup> CARDOSO, Oscar Valente. Op. cit., p. 57.

<sup>90</sup> Idem, p. 58.

### c) Mercado Comum

O mercado comum constitui a etapa mais avançada de um processo de integração. Neste estágio, além da livre circulação das mercadorias e a criação da tarifa externa comum, associa-se a livre mobilidade dos fatores de produção e ainda outras mobilidades<sup>91</sup>.

A principal diferença entre a união aduaneira e o mercado comum está na passagem da livre circulação de mercadorias para a liberalização de fatores de produção dentro dos blocos econômicos. João Mota de Campos esclarece que o mercado comum “implica não apenas a livre circulação dos bens, mas também a livre circulação dos diversos fatores de produção: trabalho, capitais e iniciativas empresariais traduzidas no exercício das liberdades de estabelecimento e de prestação de serviços”<sup>92</sup>.

Para Ubaldo César Balthazar, o conceito de mercado comum comporta vários sentidos em decorrência da falta de rigor científico. Analisando o conceito de mercado comum, Balthazar destaca dois sentidos, que segundo ele são os mais conhecidos. Primeiro, o mercado comum apresenta um conceito *lato sensu* decorrente dos artigos 2º e 3º do Tratado de Roma, como sendo um espaço sem fronteiras interiores, isto é, uma entidade econômica funcionando como um mercado nacional, que se caracteriza pela livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais. Ademais, assegura aos operadores econômicos a possibilidade de agir em um clima de concorrência, que não seja alterado nem pelo comportamento das empresas, nem por efeito de medidas tomadas pelo poder público. Segundo, o conceito *stricto sensu* de mercado comum está ligado ao seu objeto. Assim sendo, é preciso aplicar um método de ação no qual o objetivo seja,

---

<sup>91</sup> BALASSA, Bela. Op. cit., p. 13; CUNHA, Paulo de Pitta E. Op. cit., p. 159; OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 38; BÖHLKE, Marcelo. Op. cit., p. 39; ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. Op. cit., p. 34; CARDOSO, Oscar Valente. Op. cit., p. 58;

<sup>92</sup> CAMPOS, João Mota de. Op. cit., p. 533.

além da concretização da união aduaneira, o estabelecimento de regras harmonizadas no campo fiscal<sup>93</sup>.

Segundo Odete Maria de Oliveira, o mercado comum, “além de avançar em direção à liberalização dos fluxos comerciais, dirige-se à plena liberdade de circulação de bens, pessoais, serviços e capitais, imprimindo dinâmica e singular mobilidade ao processo, o que requer medidas que destaquem a condução política de harmonização às condições desiguais dos Estados-membros”<sup>94</sup>. Assim, a constituição de mercado comum visa, além da simples supressão das taxas tarifárias no comércio intrazona, o estabelecimento de um sistema de administração permanente, tendo em mente que a dinâmica do mercado comum apresenta elementos de grande relevância, como a livre circulação do trabalho, capital, mercadorias e de estabelecimentos.

Desse modo, para a concretização de um mercado comum é exigido muito mais do que a simples eliminação de obstáculos à livre circulação de mercadorias e mais do que a liberalização das trocas comerciais no espaço da zona. É necessário que seja acompanhada, por exemplo, de outras medidas de fundo, com a finalidade de promover em todos os Estados-partes o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das atividades econômicas<sup>95</sup>.

---

<sup>93</sup> BALTHAZAR, Ubaldo César. Op. cit., p. 8-9.

<sup>94</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 38.

<sup>95</sup> CAMPOS, João Mota de. Op. cit., p. 533.

#### **d) União Econômica**

A união econômica constitui a penúltima fase da escala progressiva de um processo de integração. Compreende as características do mercado comum acrescidas da harmonização das legislações nacionais com incidência direta ou indireta no sistema econômico, exigindo que as políticas econômicas, financeiras e monetárias dos Estados-partes sejam coordenadas por uma autoridade comum<sup>96</sup>.

A diferença entre a união econômica e o mercado comum, segundo Bela Balassa, consiste em “associar a supressão de restrições aos movimentos de mercadorias e fatores com um certo grau de harmonização das políticas econômicas nacionais, de forma a abolir as discriminações resultantes das disparidades existentes entre políticas”<sup>97</sup>.

A união econômica demanda normalmente a instituição de uma união monetária entre os Estados-partes no processo de integração, o que de certa forma impossibilita aos países-membros alterar, por si sós, as condições normais de trocas por meio do recurso de manipulação da sua moeda<sup>98</sup>.

A finalidade da união econômica é exaurir com as assimetrias resultantes das políticas econômicas desenvolvidas por cada um dos Estados-partes, mediante a formulação de políticas comuns aplicáveis para toda a comunidade. Assim, a efetivação de uma união econômica pressupõe a transformação de vários mercados nacionais em um mercado único, o que impõe, além da livre circulação das mercadorias e dos fatores de produção, a garantia da liberdade no espaço que tal mercado abrange, a liberdade em condições de perfeita igualdade das operações

---

<sup>96</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 38; BÖHLKE, Marcelo. Op. cit., p. 40; CAMPOS, João Mota de. Op. cit., p. 521.

<sup>97</sup> BALASSA, Bela. Op. cit., p. 13.

<sup>98</sup> Uma união monetária, de acordo com Campos, não significa necessariamente a emissão de moeda única por um Banco Central da União sob a forma de moeda ou notas, mas a noção da união monetária implica tão-somente câmbios fixos e convertibilidade obrigatória das diferentes moedas nacionais. CAMPOS, João Mota de. Op. cit., p. 522.

econômicas de produção, de distribuição e de consumo que concorrem para o seu funcionamento<sup>99</sup>

### **e) Integração Econômica Total**

A integração econômica total é o último estágio do processo clássico de integração, na forma concebida por Bela Balassa. Trata-se de uma fase de integração que “pressupõe a unificação das políticas monetárias, fiscais, sociais e anticíclicas, e exige o estabelecimento de uma autoridade supranacional”<sup>100</sup>.

Segundo Paulo Pitta, nesta etapa de integração espera-se atingir, além do nível de progresso econômico, também o nível de progresso social, considerado por Myrdal, na sua definição teleológica de integração internacional, como: “a realização do ideal da igualdade de oportunidade nas relações entre povos de nações diferentes. A ausência de solidariedade sobre as fronteiras e o vigor do próprio processo de integração nacional explicam a situação presente de desintegração internacional”<sup>101</sup>. O autor insiste na livre circulação de capitais e dos trabalhadores e na coordenação e unificação de políticas econômicas e sociais como fatores fundamentais. Segundo ele, uma união aduaneira ou zona de livre comércio são verdadeiras antíteses da integração internacional. Myrdal conclui sustentando que a integração supõe a constituição de uma união econômica, na qual as funções de coordenação das políticas econômicas se concentram numa autoridade supranacional<sup>102</sup>.

Nesse sentido, para atingir a integração econômica total, além dos elementos característicos da zona de comércio, união aduaneira, mercado comum e

---

<sup>99</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>100</sup> BALASSA, Bela. Op. cit., p. 13.

<sup>101</sup> CUNHA, Paulo de Pitta E. Op. cit., p. 143-144.

<sup>102</sup> Idem, p. 146.

da união econômica, é necessário estabelecer uma autoridade supranacional para elaborar e executar as políticas comuns do bloco<sup>103</sup>.

## **1.6 Modelo *Sui Generis* da Integração Econômica Européia**

### **a) O Tratado de Roma de 1957 e a Criação de um Mercado Comum**

Atualmente a União Européia vem percorrendo um caminho diverso do modelo de integração econômica regional proposto por Bela Balassa.

O mecanismo constitutivo da Comunidade Econômica Européia, denominado Tratado de Roma de 1957, partiu do pressuposto clássico de que a criação de um mercado comum com políticas harmonizadas permitiria, de certo modo, o desenvolvimento ajustado das atividades econômicas e o aumento do bem-estar da Comunidade. Assim, na década de 60, tal processo foi progressivamente desenvolvido e aprofundado por intermédio de compromissos assumidos pelos chefes de Estado de fomentar gradualmente o mercado comum, estabelecendo o final dos anos 70 como o prazo limite para atingir este estágio do seu processo de integração, rumo a uma união econômica<sup>104</sup>.

Segundo João Mota de Campos “este objetivo da criação da união econômica não pôde, no entanto, ser prosseguido com o ímpeto que nos anos 60 permitira a realização da União Aduaneira da Comunidade: é que o processo de aprofundamento do mercado comum viu-se bloqueado por graves dificuldades econômicas e conseqüentes resistências sociais resultantes da crise provocada pelos sucessivos choques petrolíferos que se abateram sobre os Estados-membros ao longo dos anos 70 e que os levou a procurar resolver, cada um por si, desconcertadamente, os seus próprios problemas”<sup>105</sup>.

---

<sup>103</sup> CARDOSO, Oscar Valente. Op. cit., p. 79.

<sup>104</sup> CAMPOS, João Mota de. Op. cit., p. 647.

<sup>105</sup> Idem, p. 647-648.

Ao longo de todos esses anos o Tratado da Comunidade Econômica Européia mostrou carência quanto às medidas positivas da integração, isto é, ações que supunham a coordenação das políticas econômicas dos Estados-partes<sup>106</sup>. Este panorama do processo de integração européia só começou a mudar com a aprovação de um novo tratado: O Tratado do Ato Único Europeu<sup>107</sup>, que provocou profunda alteração no Tratado de Roma<sup>108</sup> e, além de tudo, permitiu avançar do estágio de mercado comum para um mercado único interior, caracterizado este como um novo tipo de mercado que, nos termos do artigo 14 do Tratado da CE, “compreende um espaço sem fronteiras no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços, e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições do Tratado”.

Segundo Odete Maria de Oliveira, a partir do Tratado do Ato Único Europeu (1986) e, posteriormente, pelo Tratado de Maastrich (1992), a integração européia abandonou o modelo tradicional (zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica e integração econômica total), estabelecendo um novo objetivo em direção à união política total, por etapas: mercado único interior, união econômica e monetária (a criação de uma só moeda, o euro) e união política total, consolidando-se a primeira dessas fases, de mercado único, em 1993, mediante a harmonização das políticas econômicas, com previsão de atingir o estágio de união econômica e monetária em 1999 e, posteriormente, concretizar a etapa final de união política total, a união dos Estados Unidos da Europa<sup>109</sup>.

---

<sup>106</sup> CUNHA, Paulo de Pitta E. Op. cit., p. 682.

<sup>107</sup> A expressão Ato Único Europeu não traduz mais do que a reunião formal num só documento das disposições relativas ao regime das instituições, aos novos campos de ação comunitária e das que respeitam, fora do quadro específico das comunidades, à cooperação européia em matéria de política externa. Idem, p. 686.

<sup>108</sup> Sobre o alcance da reforma do Ato Único Europeu, ver CASELLA, Paulo Borba. Op. cit., p.176-185.

<sup>109</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 40.

## **b) O Tratado do Ato Único Europeu de 1986 e a Concretização do Mercado Único Europeu**

O Tratado do Ato Único Europeu constitui um instrumento jurídico firmado pelos 12 Estados da CEE, o qual instituiu profunda modificação nos Tratados constitutivos da Comunidade Européia, dando novo rumo ao processo de integração econômica da Europa<sup>110</sup>.

O mercado comum, preconizado pelo Tratado de Roma de 1957, previa a criação de uma união aduaneira baseada em unidade do território, livre circulação de mercadorias e eliminação de direitos aduaneiros entre os Estados-membros da União e o estabelecimento de uma tarifa exterior comum entre estes e terceiros países<sup>111</sup>. À medida que foi se efetivando, verificou-se um vazio nas suas disposições com vistas a alcançar o objetivo da Comunidade previsto no artigo 2º do Tratado da CE (TCE), segundo o qual “a Comunidade tem como missão, através da criação de um mercado comum e de uma união econômica e monetária e da aplicação das políticas ou ações comuns [...] promover, em toda comunidade, o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das atividades econômicas, um elevado nível de emprego e de proteção social, a igualdade entre homens e mulheres[...]”.

Visando a mudança nesse cenário da integração européia, o Conselho Europeu fez uso da cláusula evolutiva prevista no artigo 235 do TCE, a qual permite tomar medidas adequadas para a realização de tal finalidade, caso o Tratado não comportasse ações para esse fim<sup>112</sup>. Foi firmado então o Tratado do Ato Único Europeu, que retomou os objetivos do mercado comum de forma mais completa e com métodos de realizações mais eficazes, sob a denominação de mercado único

---

<sup>110</sup> O Tratado previa a sua vigência para 1º de janeiro de 1987, mas teve um atraso de seis meses devido à falta de aprovação pela Suprema Corte Irlandesa e das negociações desencadeadas para superar esse impasse, (CASELLA, Paulo Borba. Op. cit., p. 177).

<sup>111</sup> THORSTENSEN, Vera. **Tudo sobre a Comunidade Européia**. São Paulo: Brasiliense, 1992, p. 44.

<sup>112</sup> CUNHA, Paulo de Pitta E. Op. cit., p.682.

interior<sup>113</sup>. O Ato Único Europeu permitiu estender o leque de integração para outros setores: assuntos econômicos e monetários, políticas de energia, regional, ambiental, telecomunicações, investigação científica, etc.

Se o mercado comum suprimiu as barreiras alfandegárias internas e coibiu as medidas de efeitos equivalentes, ao mercado interno único coube a responsabilidade de criar e de organizar o espaço deste novo mercado único e interior, incluindo reformas em matérias tributárias, transformando o espaço econômico em área de liberdade institucionalizada, sempre de modo programático, em vista da harmonização crescente<sup>114</sup>.

Em suma, o mercado interno único consiste na criação “de um espaço sem fronteiras internas, no qual a livre circulação de mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada”<sup>115</sup>. Estas ações foram acompanhadas de uma modificação do dispositivo do Tratado Comunitário destinado a favorecer a adoção das medidas necessárias a sua realização (alargamento das decisões por maioria no seio do Conselho de Ministro)<sup>116</sup>. A concretização do mercado único ficou sujeita a um prazo, fixado para a data de 31 de dezembro de 1992<sup>117</sup>.

O mercado comum foi o principal instrumento da CE para a efetivação de um crescimento econômico equilibrado, sendo considerado menos como fim em si mesmo do que alavanca para os patamares do mercado único, da união econômica

---

<sup>113</sup> O Conselho Europeu aprovou em junho de 1985 o Livro Branco, que previa a criação do mercado único. Um documento importante que marcou uma nova etapa na história de processo de integração europeia. Para conseguir a aplicação das determinações contidas no Livro Branco, faziam-se necessárias algumas reformas no processo de tomada de decisões da Comunidade. Foi nesse contexto que surgiu o Tratado do Ato Único Europeu para superar os obstáculos de realização do mercado e avançar para outra etapa de união econômica e monetária (GOBBO, Edenilza. Op. cit. p. 21).

<sup>114</sup> CASELLA, Paulo Borba. Op. cit., p. 180.

<sup>115</sup> Idem, ibidem.

<sup>116</sup> No plano institucional, as mais relevantes modificações feitas pelo Ato Único respeitam às regras de votação no seio do Conselho, no qual foi aumentado o número de casos em que este órgão pode deliberar por maioria qualificada. Uns desses casos é o estabelecimento do mercado único, e com especial atenção para a aproximação de legislação que seja decidida com vistas a esse objetivo. CUNHA, Paulo de Pitta E. Op. cit., p. 687.

<sup>117</sup> No que diz respeito às políticas comunitárias, o Ato Único confere posição central ao objetivo de realização do mercado único. A esse respeito estabelece-se um período transitório, que terminava em 31 de Dezembro de 1992. Idem, p. 688.

e da união econômica e monetária, originalmente expresso justamente nas quatro liberdades fundamentais de circulação<sup>118</sup>.

Na seqüência, serão analisadas as quatro liberdades referidas no Tratado do Ato Único Europeu para a realização do mercado único interior da Comunidade Européia: liberdade de circulação de mercadoria ou bens, liberdade de circulação das pessoas e trabalhadores, liberdade de circulação de serviços e liberdade de circulação de capitais.

Segundo João Mota de Campos, a livre circulação de mercadorias constitui a base do processo integrativo, na medida em que é condição necessária para o estabelecimento de um mercado interior intracomunitário<sup>119</sup>.

Especificamente para a concretização das liberdades de circulação no espaço comunitário, em especial para a mobilidade das mercadorias, foi necessário estabelecer uma união alfandegária contando com uma pauta aduaneira comum e uma política comercial comum<sup>120</sup>. João Mota de Campos sustenta que “a pauta aduaneira comum é o instrumento basilar da política comercial externa da Comunidade, política que pressupõe a existência de uma pauta aduaneira única, comum a todos os Estados-membros, em que aquela e estes assentem as suas relações comerciais com países terceiros”<sup>121</sup>.

A liberdade de circulação de mercadorias, desse modo, abarca todos os produtos passíveis de comercialização e que possam ser objeto de avaliação pecuniária, sem levar em consideração a sua natureza, qualidade e utilidade<sup>122</sup>.

O Tratado da Comunidade Econômica Européia estabelece nos seus artigos 23 e 24 a diferença entre as mercadorias originárias dos países-membros e aquelas provenientes de terceiros países. As mercadorias originárias, isto é, os produtos da agricultura, das florestas, das pescas ou das minas, bem como os produtos fabricados nas Comunidades a partir de matérias-primas originárias de um Estado-

---

<sup>118</sup> CASELLA, Paulo Borba. Op. cit., p. 358.

<sup>119</sup> CAMPOS, João Mota de. Op. cit., p. 529.

<sup>120</sup> ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. Op. cit., p. 34; CAMPOS, João Mota de. Op. cit., p. 528; CASELLA, Paulo Borba. Op. cit., p. 334.

<sup>121</sup> CAMPOS, João Mota de. Op. cit., p. 529.

<sup>122</sup> Idem, p. 534; CARDOSO, Oscar Valente. Op. cit., p. 60; GOBBO, Edenilza. Op. cit., p. 27.

membro, gozam de plena liberdade de mobilidade no espaço intracomunitário. Já as mercadorias provenientes de terceiros Estados só se beneficiam da liberdade de circulação no espaço comunitário quando foram cobradas as tarifas aduaneiras comuns no ato da sua importação<sup>123</sup>.

A livre circulação de pessoas, por sua vez, implica a faculdade que cada cidadão possui, em qualquer um dos Estados-membros, de se deslocar livremente para o território de outro Estado-membro, bem como do exercício de atividade econômica no espaço intercomunitário sem sofrer qualquer espécie de discriminação<sup>124</sup>.

O princípio da livre circulação de pessoas possibilita o deslocamento, a residência e a permanência no território de qualquer Estado-membro da Comunidade, bem como ter a liberdade de acesso ao emprego em igualdade de condições e tratamentos com os trabalhadores nacionais<sup>125</sup>. A livre mobilidade das pessoas não se restringe apenas aos trabalhadores e aos empresários. É, em princípio, extensiva a qualquer cidadão do Estado-membro, pois a toda pessoa é reconhecido o direito de livre deslocamento, através das fronteiras internas da Comunidade, a título de beneficiário da prestação de qualquer serviço (médico, jurídico, de consultoria técnica, etc.) e, designadamente, na qualidade de simples turista<sup>126</sup>. Em decorrência, nenhum cidadão de um Estado-membro poderá ser impedido de entrar no território de outro Estado-membro, ou ser discriminado no posto de emprego em virtude da falta de visto de saída ou entrada, conforme o caso<sup>127</sup>.

A liberdade de circulação de pessoas no espaço comunitário comporta algumas restrições: existe exceção ao princípio de liberdade de acesso ao emprego, uma vez que os trabalhadores comunitários não podem ocupar alguns postos no

---

<sup>123</sup> CAMPOS, João Mota de. Op. cit., p. 534 e 535; GOBBO, Edenilza. Op. cit., p. 28.

<sup>124</sup> ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. Op. cit., p. 34-35; CAMPOS, João Mota de. Op. cit., p. 558; CARDOSO, Oscar Valente. Op. cit., p. 61; GOBBO, Edenilza. Op. cit., p. 30; CASELLA, Paulo Borba. Op. cit., p. 360.

<sup>125</sup> CAMPOS, João Mota de. Op. cit., p. 559; CARDOSO, Oscar Valente. Op. cit., p. 61; GOBBO, Edenilza. Op. cit., p. 32.

<sup>126</sup> CAMPOS, João Mota de. Op. cit., p. 558.

<sup>127</sup> Idem, p. 560.

Estado do qual não seja nacional<sup>128</sup>. Para a concretização dessa exceção foram reservados certos postos de empregos para nacionais, nomeadamente: a carreira diplomática, serviços de Justiça, forças armadas, polícias, fiscalização, entre outros<sup>129</sup>. Existem também restrições à livre circulação de pessoas por razões de ordem pública, segurança pública e de saúde pública. Os Estados são obrigados a fornecer conteúdos concretos e noções como forma de limitar e condicionar o seu poder discricionário, de os utilizar em relação aos nacionais de outros Estados-membros<sup>130</sup>.

Além da livre circulação de pessoas, há a faculdade de estabelecimento ou de prestar serviços em território de qualquer um dos Estados-membros, sem discriminação em razão da nacionalidade.

A livre circulação de serviços e a liberdade de estabelecimento estarão plenamente asseguradas quando não existir tratamento discriminatório em razão da nacionalidade. Assim, profissionais assalariados e independentes do espaço comunitário podem deslocar-se livremente para trabalhar, oferecer ou prestar serviços em qualquer Estado-membro, cientes de que se beneficiarão do mesmo tratamento dados aos nacionais do Estado de acolhimento<sup>131</sup>.

A liberdade de prestação de serviços se distingue da liberdade de estabelecimento na medida em que este acarreta a criação de alguma estrutura de implantação, ainda que temporária, o que não ocorre no caso da prestação de serviços.

O termo serviço implica a atividade de contratante independente<sup>132</sup>. Segundo João Mota de Campos, “a simples prestação de serviços supõe a prática de uma ou mais prestações ou atos profissionais com caráter esporádico ou temporário, de que são destinatários clientes determinados angariados a partir da instalação estável

---

<sup>128</sup> O próprio artigo 39, n.º 4, dispõe que “os trabalhadores comunitários não têm acesso livre, nos Estados-membros de que não sejam nacionais, aos empregos na administração pública”. *Idem*, p. 562.

<sup>129</sup> *Idem*, p. 562-563.

<sup>130</sup> *Idem*, p. 565-566; CARDOSO, Oscar Valente. *Op. cit.*, p. 63

<sup>131</sup> ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. *Op. cit.*, p. 40; CAMPOS, João Mota de. *Op. cit.*, p. 579; CARDOSO, Oscar Valente. *Op. cit.*, p. 64.

<sup>132</sup> CASELLA, Paulo Borba. *Op. cit.*, p. 368; CAMPOS, João Mota de. *Op. cit.*, p. 580; CARDOSO, Oscar Valente. *Op. cit.*, p. 65.

localizada no Estado de estabelecimento do prestador de serviços. O direito de estabelecimento implica uma instalação duradoura, estável, (ou pelo menos criada com intenção de permanência), que seja o centro da atividade profissional desenvolvida no Estado de estabelecimento em relação a clientes indeterminados”<sup>133</sup>.

Finalmente, a livre circulação do capital entre os Estados-membros implica uma livre mobilidade dos capitais pertencentes a pessoas residentes no espaço comunitário, bem como a não-discriminação resultante da nacionalidade, residência das partes ou local de investimento<sup>134</sup>.

Esta liberdade possibilita que os trabalhadores e os empresários movimentem capitais no espaço comunitário sem que sobre eles incida qualquer taxa. Assim sendo, um trabalhador migrante poderá transferir livremente para o seu país de origem o capital acumulado; da mesma forma o empresário poderá movimentar capital dentro do espaço comunitário para realizar outros investimentos<sup>135</sup>.

Ao analisar a movimentação de capital num mercado comum, Bela Balassa leciona “[...] as empresas de uma área integrada deveriam ter acesso ao crédito em condições idênticas e que quer os préstimos de capital, quer o capital para investimentos diretos, deveriam poder deslocar-se para locais onde se pudessem obter lucros mais elevados. Os movimentos de capital no interior de uma união são também necessários para facilitar as alterações na aplicação dos recursos resultantes da liberalização do comércio. Essas considerações sugerem que a liberalização dos movimentos de capital seria uma condição prévia para o bom funcionamento da união”<sup>136</sup>.

A liberação dos capitais comporta três patamares que traduzem progressivamente obrigações para os Estados-membros: em primeiro lugar são liberadas as operações sobre capitais, tais como créditos comerciais, os

---

<sup>133</sup> CAMPOS, João Mota de. Op. cit., p. 581.

<sup>134</sup> CASELLA, Paulo Borba. Op. cit., p. 371; GOBBO, Edenillza. Op. cit., p. 38; CARDOSO, Oscar Valente. Op. cit., p. 67.

<sup>135</sup> CAMPOS, João Mota de. Op. cit., p. 554-555.

<sup>136</sup> BALASSA, Bela. Op. cit., p. 143-144.

investimentos diretos, bem como determinados movimentos de capital de caráter pessoal, como decorrência inevitável, tanto do ponto de vista lógico quanto jurídico, da instituição das demais liberdades fundamentais do mercado comum. Em segundo lugar sucede a liberalização das operações sobre títulos financeiros (obrigações, ações e outros títulos). Tal liberalização é a condição prévia para o estabelecimento do verdadeiro mercado financeiro unificado. Por último aparece a liberdade de operações de créditos financeiros e das operações relativas aos instrumentos do mercado monetário, permitindo a construção de verdadeiro mercado financeiro integrado, mas com incidência particular sobre a política econômica e financeira dos Estados<sup>137</sup>.

O Tratado do Ato Único Europeu visava à realização perfeita da liberdade de capitais no espaço comunitário, tornando, simultaneamente, imprescindível maior coordenação das políticas econômicas.

Para Paulo Borba Casella, o estabelecimento da liberdade de capitais “abrange tanto a liberação de todas as operações ligadas ao bom funcionamento do mercado comum, indispensáveis à interligação dos diferentes mercados nacionais de títulos financeiros, quanto à administração severa dos regimes derogatórios concedidos aos Estados-membros, com o objetivo de não permitir a renovação das cláusulas de salvaguarda [...]”<sup>138</sup>. Dessa forma, a liberalização dos capitais inscreve-se em um objetivo mais amplo do que pertencer simplesmente a uma das liberdades da fase do mercado comum, mas insere-se na construção da união econômica e monetária<sup>139</sup>.

Tal liberdade visa a alcançar três finalidades: a realização do mercado interno, no qual as três liberdades anteriores (bens, pessoas e serviços) sejam seguidas de uma dimensão financeira; concretização e manutenção da estabilidade financeira; e, por último, instituir um sistema financeiro integrado que apóie o

---

<sup>137</sup> CASELLA, Paulo Borba. Op. cit., p. 376.

<sup>138</sup> Idem, p. 376.

<sup>139</sup> Idem, p. 378.

desenvolvimento dos negócios no espaço comunitário e que promova uma ótima condição de poupança<sup>140</sup>.

### **c) O Tratado de Maastrich de 1992 e a Introdução da União Econômica e Monetária (Euro)**

Esta nova etapa do processo de integração da Comunidade Européia revela-se um estágio mais avançado do que aquela do mercado único e interior, porque além de visar à coordenação das políticas macroeconômicas, também busca a unificação de certos aspectos da política monetária dos Estados-membros<sup>141</sup>. A integração européia avança atualmente na consolidação de sua penúltima fase de integração de União Econômica e Monetária, e a criação e circulação de sua moeda comum: o euro.

O Tratado da CEE de 1957 já previa a efetivação da união econômica entre Estados-membros. Este objetivo foi aprofundado pelo Tratado do Ato Único Europeu de 1986, que introduziu o conceito de mercado interno como “espaço sem fronteiras internas, em cujo âmbito se assegura a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais, em substituição ao conceito de mercado incorporado na versão primitiva do Tratado de Roma”<sup>142</sup>. De acordo com Paulo Pitta, o conceito de mercado interno decorrente do Tratado do Ato Único Europeu tem alcance mais amplo do que a idéia do mercado comum. Segundo este autor, “no mercado comum, o que se tem em vista é a existência de fronteiras abertas, através das quais as específicas categorias de operadores econômicos deslocam-se livremente; é central ao mercado interno a idéia de um espaço geográfico e econômico único, desprovido de fronteira interiores, em cujo âmbito o direito de livre circulação se alarga aos cidadãos como tais”<sup>143</sup>.

---

<sup>140</sup> Idem, *ibidem*; CARDOSO, Oscar valente. Op. cit., p. 67.

<sup>141</sup> CAMPUS, João Mota de. Op. cit., p. 654; GOBBO, Edenilza. Op. cit., p. 23.

<sup>142</sup> CUNHA, Paulo de Pitta de. Op. cit., p. 694.

<sup>143</sup> Idem, *ibidem*.

Nessa perspectiva, as modificações introduzidas nos Tratados da Comunidade Européia, atualmente denominada União Européia, vieram a ser aprofundadas pelo Tratado de Maastricht<sup>144</sup>, que visava, além da consolidação de um mercado interno, à realização da união econômica e também monetária entre seus Estados-membros<sup>145</sup>. Já antes, a Comissão Européia, no *Relatório de Delors*<sup>146</sup>, “dava expressão à concepção da união econômica e monetária como desenvolvimento do processo de realização do mercado interno”<sup>147</sup>. A proposta da união monetária, por sua vez, tinha como requisito a plena interconvertibilidade das moedas, a liberalização completa dos movimentos de capitais e a fixação definitiva das paridades das taxas de câmbio, com eliminação das margens de flutuação entre as moedas, enquanto que a união econômica compreendia o mercado único, políticas comuns nos domínios estrutural e regional e a coordenação da política macroeconômica<sup>148</sup>.

O Tratado de Maastricht fixou os critérios de convergências macroeconômicas que os Estados-membros deveriam satisfazer como requisitos para ingressar na penúltima etapa do processo econômico europeu – união econômica e monetária – entre eles: respeitar a margem de flutuação de cerca de 2,25% do sistema monetário europeu no período de dois anos; a taxa de inflação não poderia exceder 1,5% da média das taxas dos três Estados-membros com menor taxa de inflação; o déficit do setor público não poderia ser superior a 3% do Produto

---

<sup>144</sup> Tratado de Maastricht, também denominado de Tratado da União Européia, foi assinado em 7 de fevereiro de 1992 em Maastricht (Holanda), e entrou em vigor só em 1 de novembro de 1993, depois de uma calorosa negociação.

<sup>145</sup> O artigo 2º do Tratado da União Européia de 1992 prescreve que os mesmos objetivos (abordados na fórmula promoção de um progresso econômico social e sustentável) sejam realizados mediante a criação de um espaço sem fronteiras internas, o reforço da coesão econômica e social e o estabelecimento de uma União Econômica e Monetária que incluirá, a curto prazo, a adoção de uma moeda única. CAMPOS, João Mota de. Op. cit., p. 650.

<sup>146</sup> Em junho de 1988 o Conselho Europeu, reunido em Hanover, decidiu que fosse constituída uma comissão de peritos, incumbida de estudar e propor o meio e as vias mais adequadas para o estabelecimento gradual da união econômica e monetária. A Comissão foi presidida por Jacque Delors, então presidente da Comissão Européia. Em abril de 1989 a Comissão apresentou relatório final, no qual propunha de forma pormenorizada as condições para a criação da união econômica e monetária, prevendo a sua realização em três fases: primeira fase fixada para 1º de julho de 1990, segunda fase para janeiro de 1994 e a terceira fase para o janeiro de 1999. Idem, p. 661-664; OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 117-118.

<sup>147</sup> CUNHA, Paulo Pitta de. Op. cit., p. 695.

<sup>148</sup> Idem, ibidem.

Interno Bruto (PIB); a dívida pública não poderia ultrapassar a 60% do PIB; a taxa de juro não deveria ultrapassar mais de 2% a dos três países-membros com menores taxas de inflação<sup>149</sup>. Com base nesses critérios, o Conselho Europeu, após análise de desempenho económico de cada Estado-membro, divulgou em data de 3 de maio de 1998 a lista dos países que passariam a fazer parte da união monetária europeia, respeitando o seguinte cronograma: os governos dos países integrantes passariam a emitir, a partir de 1999, o título da dívida pública em euro, e até 2002 o euro e as moedas nacionais circulariam paralelamente no espaço comunitário. Já a partir de 1º de janeiro de 2002 o euro substituiria definitivamente as moedas nacionais dos Estados-membros<sup>150</sup>.

Para atingir as metas estabelecidas no Tratado de Maastricht, a União Europeia criou o Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) com o objetivo primordial de manter a estabilidade dos preços, cabendo a essa instituição apoiar as políticas económicas gerais da Comunidade, tendo em vista sua contribuição à realização dos objetivos comunitários<sup>151</sup>.

Odete Maria de Oliveira assim se manifesta sobre este tema: “a União Europeia representa nova etapa do processo da integração, passando as três Comunidades Europeias a serem denominadas oficialmente de União Europeia, uma síntese global da unificação progressiva dos povos dos Estados-membros europeus [...]. Trata-se de uma fase do processo de integração que cria a união das comunidades, estabelecendo um calendário com datas fixas à realização dos contornos de avaliação dos primeiros passos da União Europeia para o ano de 1996 e o ano de 1999 para a moeda única, o euro”<sup>152</sup>.

O modelo *sui generis* de integração económica europeia projetada como última fase de seu processo a etapa de uma união política total, prevendo, além da

---

<sup>149</sup> CAMPUS, João Mota de. Op. cit., p. 672-678; ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. Op. cit., p. 52; GOBBO, Edenilza. Op. cit., p. 23.

<sup>150</sup> ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. Op. cit., p. 52.

<sup>151</sup> CAMPOS, João Mota de. Op. cit., p. 697.

<sup>152</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 118-119.

coordenação e unificação das políticas econômicas, atingir a simetria de aspetos políticos e sociais dos Estados-membros comunitários<sup>153</sup>.

Assim, a concretização de uma união política total implicará a criação de uma política externa comum em matéria de segurança, de defesa e de interior e justiça<sup>154</sup>. Edenilza Gobbo afirma que o ápice deste processo consistirá no estabelecimento de um Parlamento comum e na possível instituição de uma federação ou confederação dos Estados-membros como autoridade única e suprema<sup>155</sup>.

A União Européia, definida como a comunidade económica regional mais evoluída e complexa dos presentes dias, está a caminhar rumo à união política dos Estados europeus. Depois da concretização plena da União Económica e Monetária dos Estados, hoje em número de 27, somente restará atingir o último estágio desta integração arquitetada pelos europeus há 50 anos<sup>156</sup>.

## 1.7 Teorias da Integração Económica Regional

Paralelamente à evolução do processo de integração regional europeu, foram emergindo teorias sobre sua natureza, função, especificidade, avanço, efeitos, dificuldades, etc.

As principais teorias da integração económica regional são fundamentalmente as seguintes: teoria federalista, funcionalista, neofuncionalista, intergovernamentalista e neo-institucionalista, abordadas na seqüência.

---

<sup>153</sup> Idem, p. 39.

<sup>154</sup> Idem, ibidem.

<sup>155</sup> GOBBO, Edenilza. Op. cit., p. 25.

<sup>156</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 39-40.

### a) Teoria Federalista

A teoria federalista de integração econômica tem caráter predominantemente político, objetivando a formação de uma união federal entre os Estados integrantes, com a finalidade de garantir a paz mundial<sup>157</sup>.

A idéia de criação de uma federação mundial para assegurar a paz entre as nações não é recente, ao contrário, tem antecedentes remotos. Já nos séculos XVIII e XIX autores clássicos como Immanuel Kant, Coudenhove-Kalergi, entre outros, defendiam a idéia de aproximação dos Estados europeus, com vistas a alcançar a paz universal<sup>158</sup>. Segundo o professor da Universidade de Lisboa, Paulo de Pitta e Cunha, “o federalismo europeu, que teve larga voga no século XIX, projetou-se com maior intensidade nas organizações internacionais de caráter mundial do que nos esforços recentes para a integração regional do Continente. A Europa, cuja união era preconizada pelos pensadores políticos do século XIX, era a Europa que pelo predomínio da riqueza e da técnica podia considerar-se como centro do mundo. Organizada, a Europa estaria ao mesmo passo estabelecendo a organização pacífica universal”<sup>159</sup>.

O filósofo Immanuel Kant propunha “a criação de um Estado legal e de segurança baseado nos princípios da liberdade, da dependência e da igualdade na elaboração de um Direito das Gentes que assegurasse a exeqüibilidade da paz perpétua, e no tratamento não-hostil que devia ser dispensado pelo Direito a todos, nacionais ou estrangeiros”<sup>160</sup>.

O federalismo explica a integração econômica regional pela criação de instituições políticas supranacionais, para os quais os Estados transferem soberania de forma voluntária, conservando consigo apenas as competências não transferidas,

---

<sup>157</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 46.

<sup>158</sup> Idem, p. 47; CUNHA, Paulo de Pitta E. Op. cit., p. 36-37.

<sup>159</sup> CUNHA, Paulo de Pitta de. Op. cit., p. 36.

<sup>160</sup> CARDOSO, Oscar Valente. Op. cit., p. 83.

explícita ou implicitamente<sup>161</sup>. Essas instituições políticas supranacionais seriam as responsáveis por resolver os problemas políticos e econômicos da Europa.

Para os defensores do federalismo, a criação de um conjunto de instituições supranacionais revela-se fundamental para a boa operação de um agrupamento comercial regional, uma vez que tais instituições foram criadas para administrar as políticas comuns do grupo, como ocorre com o Banco Central Europeu (BCE) e o Banco Central dos Estados da África Ocidental (BCEAO). Oscar Valente Cardoso, evidenciando a importância de instituir os organismos supranacionais num agrupamento regional, afirma que “a supranacionalidade é necessária para impedir que os países exerçam influência ou obtenham interesses particulares nas decisões do órgão central, que deve ser independente e autônomo”<sup>162</sup>.

Observa Odete Maria de Oliveira, que “o federalismo vincula-se de um lado, aos aspectos da práxis política, pouco interessada nas interpretações filosóficas e científicas do fenômeno, e, de outro lado, preocupa-se com a formulação de uma estratégia política que permita chegar ao objetivo final colimado, pouco importando-se com a forma ou os instrumentos de como lá chegar”<sup>163</sup>.

A teoria federalista foi fortemente criticada pela sua incapacidade de explicar as características fundamentais do ordenamento jurídico comunitário, por exemplo, a superioridade das normas jurídicas comunitárias sobre o Direito Nacional; a sua aplicação direta; a eficácia obrigatória e a executoriedade imediata das decisões, etc. Trata-se de uma teoria estática que procura explicar o aspecto dinâmico da integração, sem levar em consideração a resistência da população à integração política em virtude do nacionalismo<sup>164</sup>.

---

<sup>161</sup> FORTE, Umberto. **União Européia: Comunidade Econômica Européia (Direitos das Comunidades Europeias e Harmonização Fiscal)**. Tradução de Ana Tereza Marino Falcão. São Paulo: Melhores Editores LTDA, 1994. p. 36.

<sup>162</sup> CARDOSO, Oscar Valente. Op. cit., p. 84.

<sup>163</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 47.

<sup>164</sup> FORTE, Umberto. Op. cit., p. 37; OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 48; CARDOSO, Oscar Valente. Op. cit., p. 85.

## b) Teoria Funcionalista

A teoria funcionalista surgiu como contestação à teoria federalista. Trata-se de uma corrente de pensamento advogando que o Estado (por si só) não é capaz de atender a todas as suas exigências fundamentais, portanto dever-se-á procurar satisfazer os objetivos nos agrupamentos políticos.

Os defensores dessa doutrina alegam que os conflitos sociais e as guerras resultam da ineficiência das instituições políticas e sociais para administrar a paz e manter o equilíbrio social. Assim, apresentam como alternativa a criação de uma autoridade apta para responder aos problemas não-solucionados pelo Estado isoladamente. Para esses autores, a forma mais segura de efetivar a integração e assegurar a paz universal seria a cooperação em nível de certas tarefas funcionais, tanto de natureza técnica como econômica, ao invés da criação de novas estruturas institucionais no plano político<sup>165</sup>.

Na concepção de Karl Deutsch, a teoria do funcionalismo nas relações internacionais baseia-se “na esperança de que um número cada vez maior de tarefas comuns seja delegado a tais organismos funcionais específicos e de que cada um se torne, com o tempo, supranacional, ou seja, superior a seus governos, em termos de poder e autoridade. Neste sentido, segundo esta teoria, as nações do mundo se tornarão gradualmente integradas em uma única comunidade, na qual a guerra será impossível”<sup>166</sup>.

David Mitrany, um dos principais defensores do funcionalismo, na sua obra *A Working Peace System and Other Writings*, observa<sup>167</sup>: a) o desenvolvimento

<sup>165</sup> Para a teoria funcionalista, a Comunidade não é um ente dotado de competência universal e não pode ser considerada um Estado. Pelo contrário, a Comunidade dispõe apenas de competências especiais definidas nos tratados. De acordo com os objetivos neles traçados, é uma organização com finalidades (sobretudo econômicas) e competências limitadas. A teoria funcionalista fundamenta-se “no princípio geral da especificidade das competências e das habilitações especiais da Comunidade”. FORTE, Umberto. Idem, p. 38; OLIVEIRA, Odete Maria. Op. cit., p. 49.

<sup>166</sup> DEUTSCH, Karl Wolfgang. **Análise das relações internacionais**. Tradução de Maria Rosina da Silva. 2 ed. Brasília: UNB, 1982. p. 233.

<sup>167</sup> **As Teorias da integração econômica regional**. p.21-22. disponível em : [https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/866/2/Cap+I\\_1.1++1.2++1.3\\_.pdf](https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/866/2/Cap+I_1.1++1.2++1.3_.pdf) - Acesso em : 20 jul. de 2006.

econômico e tecnológico faz da integração política uma alternativa possível e necessária; b) o problema de conflito pode ser resolvido por meio de acordos internacionais em áreas funcionais específicas (segurança, saúde, telecomunicações, etc.); c) o mundo integrado econômica e tecnologicamente deu lugar a muitos problemas tecnicamente complexos que os Estados individualmente não podem tratar de forma eficaz, mas que as organizações internacionais resolveriam; e d) os Estados-nação, no seu próprio interesse, deveriam instituir tais organizações internacionais para pôr em prática as atividades requeridas e oportunamente sentiriam as vantagens da cooperação pacífica, diminuindo a importância das fronteiras políticas.

É importante destacar que a teoria funcionalista faz distinção entre as áreas técnica e política, considerando que os serviços internacionais ou supranacionais têm função meramente técnica e distante de quaisquer pressões de grupos de interesse, de nações e da massa da população<sup>168</sup>. Nesse sentido, os funcionalistas defendem que a criação de agências técnicas internacionais constitui o mecanismo mais apropriado para controlar os conflitos internacionais e promover o bem-estar mundial<sup>169</sup>.

A diferença entre a teoria funcionalista e a federalista não está na incompatibilidade entre ambas. Elas distinguem-se tão-somente pela forma de atuação da autoridade criada para desempenhar as funções que os Estados deveriam exercer sozinhos. Segundo David Mitrany, a teoria federalista apresenta autoridade política e a teoria funcionalista apresenta autoridade técnica<sup>170</sup>. Desse modo, pode-se concluir que os funcionalistas defendem acordos institucionais mais amplos do que os propostos pelos federalistas, defendendo a criação de organismos geridos em conjunto pelos Estados integrados.

---

<sup>168</sup> DEUTSCH, Karl Wolfgang. Op. cit., p. 234; OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 50.

<sup>169</sup> CARDOSO, Oscar Valente. Op. cit., p. 87.

<sup>170</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 49; CARDOSO, Oscar Valente. Op. cit., p. 87. DEUTSCH, Karl Wolfgang. Op. cit., p. 234.

### c) Teoria Neofuncionalista

A teoria neofuncionalista de integração econômica surgiu como uma resposta à incapacidade da Liga das Nações de manter e gerir a paz depois da Primeira Guerra Mundial. Trata-se de uma teoria mais avançada que o federalismo e o funcionalismo na busca de resposta para o fenómeno de integração econômica<sup>171</sup>.

O seu formulador, Ernest Haas, entendia por integração internacional “o processo pelo qual os agentes políticos de várias áreas nacionais procuram transferir as suas lealdades, expectativas e atividades políticas para um centro novo e mais abrangente, cujas instituições possuem ou pretendem jurisdições sobre os preexistentes Estados nacionais”<sup>172</sup>. Segundo este autor, não se trata de uma organização internacional intermediária entre os Estados, mas de um novo centro decisório a cargo de uma instituição superior aos Estados<sup>173</sup>. Nesse viés, os defensores desta corrente de pensamento sustentam que a integração significa o processo de transferência das expectativas excludentes de benefícios do Estado-nação para alguma instituição maior. Isso aconteceria quando todos os tipos de atores parassem de se identificar com os seus benefícios futuros e passassem a se dedicar inteiramente aos seus próprios governos nacionais políticos.

Os neofuncionalistas entendem que os processos de integração devem ser estimulados a partir de um núcleo funcional constituído pelos governos e as burocracias especializadas para formular suas estratégias políticas. Assim, advogam que a relevância do processo de integração encontra-se no talento criativo das elites e, em particular, na força transformadora que podem ter as demandas de soluções estabelecidas por grupos de interesse em âmbito superestatal.

A teoria neofuncionalista distingue-se da funcionalista por entender que não se justifica a separação entre o político e o técnico, levando em consideração que os

---

<sup>171</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 51.

<sup>172</sup> MOREIRA, Adriano. **Teoria das Relações Internacionais**. 3. ed. Almedina: Coimbra, 1999. p. 489.

<sup>173</sup> Idem, *ibidem*.

países se integram em virtude de suas características semelhantes e objetivos comuns.

Na tentativa de resolver a carência da teoria anterior, Ernest Haas desenvolveu a noção de *spill over*<sup>174</sup>, segundo a qual ao se aprofundar o processo de integração, vão mobilizar-se grupos de interesse existentes contra ou a favor do fenômeno em curso. O *spill over* supõe a existência de um núcleo funcional com capacidade autônoma de provocar estímulos integracionistas, incorporando, ao longo do tempo, novos atores relevantes. Evidencia Odete Maria de Oliveira que “o efeito *spill over* implica em que os diferentes aspectos da economia e da política dos Estados e regiões estejam vinculados de forma que os problemas de uma área provocam problemas em outra, requerendo desta solução”<sup>175</sup>.

Os defensores de neofuncionalismo chegaram à conclusão de que o *spill over* pressiona pela criação de uma burocracia voltada a administrar as questões referentes à integração, de preferência com caráter supranacional, pois, dessa forma, poderia dirimir diferenças nacionais e entre os diversos grupos setoriais que se sentem ameaçados.

Os neofuncionalistas defendem a democratização do sistema político. Em seu entendimento, o sistema democrático permite a participação dos diferentes grupos sociais no processo, possibilitando aprofundar o processo e facilitar a sua propagação e manutenção. Assim, a democracia facilitaria a realização do *spill over*.

A teoria neofuncionalista sofreu profundas críticas relacionadas principalmente a dois pontos: 1) ao seu determinismo, porque para o neofuncionalista o processo de integração era concebido como movimentos lineares

---

<sup>174</sup> Não existe uma tradução específica para a expressão *spill over*, mas o seu significado está relacionado à idéia de transbordamento, de algo que começa num determinado lugar e transborda para outro automaticamente, como o exemplo das etapas progressivas dos processos de integração econômica regional.

<sup>175</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 51-52.

e progressivos, passando por diferentes setores<sup>176</sup>; 2) grande relevância ao fenômeno do *spill over* no processo de integração.

O próprio Ernest Haas, ao apresentar uma autocrítica a sua teoria, relaciona três principais problemas do neofuncionalismo: a relevância institucional no processo de integração (um modelo institucional definido marcaria os resultados da integração); o processo teria uma única direção, e o incremento seria a principal forma de tomada de decisão<sup>177</sup>.

#### **d) Teoria Intergovernamentalista**

O intergovernamentalismo não constitui propriamente uma teoria específica de integração regional, tal como ocorreu com o neofuncionalismo. Trata-se de um modelo teórico das relações internacionais que pode ser adotado para explicar a integração econômica regional<sup>178</sup>.

É uma corrente de pensamento que surgiu como crítica explícita ao federalismo e implícita ao neofuncionalismo, os quais advogavam o estabelecimento de uma entidade supranacional em substituição ao Estado-nação na condução das políticas comunitárias<sup>179</sup>.

Os seus formuladores defendiam a idéia de que os Estados são atores munidos de certa racionalidade e cujo comportamento reflete as pressões sofridas, tanto no âmbito interno quanto no âmbito internacional. Nessa situação de influência recíproca sobre o Estado (influência de atores internos e externos), haverá dois estágios sucessivos: em primeiro lugar, os Estados definem um conjunto de interesses e, em segundo, o Estado negocia com seu parceiro para alcançar um objetivo definido.

---

<sup>176</sup> “O processo de integração por etapas escalonadas e em distintos saltos qualitativos constitui a lógica expansiva da integração por setores, vinculando-se fundamentalmente às áreas econômicas”.(OLIVEIRA, Odete Maria de. Op. cit., p. 51).

<sup>177</sup> Idem, p. 152.

<sup>178</sup> Idem, p. 54.

<sup>179</sup> Idem, ibidem.

Existem três princípios vinculados à teoria intergovernamentalista: primeiro, os Estados nacionais são os principais atores e a instituição comunitária é considerada um meio para o acompanhamento das políticas comunitárias. Sob este ponto de vista, o Estado é um ator independente buscando alcançar um objetivo, e a integração é uma forma de cooperação ou de coordenação política para facilitar ao Estado alcançar os objetivos que não atingiria isoladamente. Segundo, as negociações para a formulação da política externa comum devem atender às pressões domésticas dos grupos sociais de Estados-partes, especialmente daqueles Estados menores. Terceiro, refere-se à proteção das soberanias nacionais dos Estados-membros, evitando assim a atribuição de prerrogativas sem limites definidos às entidades centrais<sup>180</sup>.

Ao contrário da teoria neofuncionalista, que entende a estrutura supranacional como dinamizadora do processo de integração, os intergovernamentalistas defendem que a existência de uma instituição intergovernamental, mais restrita, facilitará a integração<sup>181</sup>.

A teoria intergovernamentalista demonstra dificuldades na explicação da integração regional, uma vez que ignora a participação e influência de atores não-governamentais (as instituições comunitárias) no processo, ao relegar todos os aspectos da integração a um nível intergovernamental<sup>182</sup>.

O intergovernamentalismo está embasado em dois fatores essenciais: primeiro, as preferências nacionais são determinadas pelos políticos, que fazem parte de uma liderança dentro do Estado nacional, cujas identidades e propostas são reflexos da sociedade civil, ou seja, determinadas dentro dos limites da interdependência econômica; segundo, os resultados das negociações intergovernamentais refletem as pressões internas dos Estados-partes. Nesse caso,

---

<sup>180</sup> Idem, p. 55.

<sup>181</sup> Para justificar a importância da instituição intergovernamental, os defensores da teoria intergovernamentalista apresentam o êxito do Tratado do Ato Único Europeu (1986), que foi conseguido graças às negociações interestatais entre os chefes de governo e de Estado dos três maiores países (Alemanha, França e Reino Unido). Idem, ibidem.

<sup>182</sup> Idem, ibidem.

pode-se constatar que a agenda doméstica é um elemento fundamental na negociação interestatal, porque conduz e determina o processo negocial<sup>183</sup>.

### **e) Teoria Neo-institucionalista**

O neo-institucionalismo constitui um paradigma alternativo diante dos modelos explicativos intergovernamentalista e neofuncionalista. Trata-se de uma teoria intermediária que, ao contrário do intergovernamentalismo, enfatizando o comportamento de atores, e do neofuncionalismo, relevando as instituições, os neo-institucionalistas entendem que “o comportamento dos atores está mediatizado pelas instituições onde se emolduram, tendo em vista que a instituição é algo mais que um simples órgão formal, incluindo também procedimentos operativos, normas, acordos de comportamentos, fatores esses que modelam as decisões. As instituições, porém, não geram comportamentos por iniciativa própria”<sup>184</sup>. Assim, para os neo-institucionalistas, as instituições internacionais promovem a cooperação e criam incentivos para que os Estados solucionem os seus problemas.

A teoria neo-institucionalista tem como pressuposto básico o caráter autônomo e estruturante das instituições, advogando que os fatores institucionais determinam o curso de ação política.

O seu principal teórico, Fritz Scharpf, apresenta seu objeto como: “o paradoxo da integração europeia, isto é, frustração sem integração, mais resistência sem progresso, pode ser explicado como resultado do modelo de seleção de políticas em certas condições institucionais”<sup>185</sup>.

Os formuladores dessa teoria esclarecem que as instituições internacionais influenciam o comportamento dos atores, sendo elemento essencial para compreender a cooperação entre governos, uma vez que os procedimentos institucionais podem condicionar as atividades do governo. Os neo-institucionalistas

---

<sup>183</sup> Idem, ibidem.

<sup>184</sup> Idem, p. 56.

<sup>185</sup> Idem, ibidem.

partem do pressuposto de que os Estados-partes de um processo devem ter pelo menos alguns interesses comuns, e que elegem a cooperação como forma de alcançá-lo.

Na seqüência, no próximo capítulo será focalizado o processo de integração do continente africano e seu papel na criação dos diversos blocos de natureza política e econômica.

## CAPÍTULO 2

### Processo de Integração do Continente Africano

#### 2.1 Antecedentes e a Evolução de suas Etapas

Os antecedentes do regionalismo da África surgiram com a proposta do movimento pan-africanista de unificação do continente no final de século XIX e início do século XX. Este movimento ganhou força depois do 5º Congresso Pan-Africano realizado em Manchester, em 1945, no qual os líderes africanos presentes reivindicaram a independência nacional dos seus territórios sob o jugo colonial. Assim, a partir do Congresso de Manchester o movimento pan-africanista passou a ser uma resposta ao processo de dominação colonial<sup>186</sup>.

Segundo Samuel K. Botwe Asante, a integração regional africana surgiu como instrumento essencial à estratégia da descolonização da África nos anos 50<sup>187</sup>. Mais precisamente no final dos anos 50 e princípio dos anos 60 surgiram várias propostas no continente para a criação de instituições supranacionais e outras formas de cooperação econômica. A idéia da unificação prevaleceu durante a primeira metade dos anos 60, até que, em 1963, os líderes africanos lançaram a proposta de criação da Organização da Unidade Africana (OUA), com o objetivo, entre outros, de superar as profundas divergências ideológicas daquela época, pondo fim às iniciativas exclusivamente políticas, avançando para a criação de uma organização de cooperação regional que privilegiasse os objetivos econômicos<sup>188</sup>.

Assim, pode-se afirmar que a integração regional na África Subsaariana teve início a partir da independência dos seus territórios nos anos 60. Segundo Ainhoa

---

<sup>186</sup> KI-ZERBO, Joseph. **História da África Negra-II**. Paris: Publicação Europa-América, 1972. p. 389.

<sup>187</sup> EGOSCOZÁBAL, Ainhoa Marin. La Integración Regional en África Subsahariana: procesos, problemática y relaciones com la Unión Europea. 2004, p. 5. Disponível em: <http://www.sem-wes.org/VIREM/cm50.doc>. Acesso em: 5 fev. de 2006.

<sup>188</sup> Idem, ibidem.

Marin Egoscozabal, o processo de integração regional africano surgiu de duas formas: em alguns casos como modo de manutenção da relação colonial entre Estados vizinhos que pertencessem à mesma potência colonial; em outros, a relação entre os Estados vizinhos apresentava-se como alternativa para superar obstáculos herdados da colonização<sup>189</sup>.

Numa perspectiva temporal, Adebayo Adedeji distingue cinco etapas do processo de integração na África Subsaariana<sup>190</sup>: a primeira ocorrida entre o final do século XIX e início do século XX, com o movimento do pan-africanismo liderado pelos descendentes africanos na própria diáspora e com os líderes africanos a partir do Congresso de Manchester de 1945; a segunda registrada nos anos 60, com o surgimento da Comissão Econômica das Nações Unidas para África (ECA) e a Organização da Unidade Africana (OUA); a terceira compreendendo o período de 1973 a 1983; a quarta surgida nos anos 80 e 90, quando se destacaram o Plano de Ação de Lagos, o Programa Prioritário para a Recuperação Econômica da África e a Comunidade Econômica Africana; a quinta e última etapa da integração corresponde à Ata Constitutiva da União Africana.

---

<sup>189</sup> Os processos de integração foram estabelecidos com estes dois objetivos: a) manutenção da relação colonial entre Estados vizinhos, como exemplo da União Monetária da África Ocidental (UMOA), que é uma continuidade da África Ocidental Francesa criada em 1895 pela França para assegurar e coordenar as suas colônias na África Ocidental; b) cooperação entre Estados vizinhos com objetivo de superar obstáculos resultantes da colonização, podendo-se destacar a União Gana- Guiné criada em novembro de 1958, após a independência dos dois países. Esta União demonstra uma tentativa dos dois países em superar obstáculos herdados da colonização. Primeiro, superar o obstáculo lingüístico entre os dois países que tinham língua oficial diferente (Gana- inglês e Guiné- francês). Segundo, superar o obstáculo fronteiriço, o que significa que é possível manter relação entre os dois países que não têm fronteiras comuns. Idem, *ibidem*.

<sup>190</sup> Idem, p. 6.

## 2.2 Primeira Etapa: o Pan-Africanismo e a Integração (Final do Século XIX e Início do Século XX)

A longa caminhada para a unificação do continente africano teve início entre o final do século XIX e o começo do século XX<sup>191</sup>, conforme já mencionado neste estudo.

Em 1881, Edward W. Blyden, antilhano descendente de escravos de Togo, no discurso inaugural do Liberian College afirmou que “a promoção dos africanos deve ser realizada por métodos que lhes sejam próprios. Eles devem possuir um potencial distinto do potencial dos europeus. Devemos mostrar que somos capazes de avançar sozinhos, de abrir o nosso próprio caminho”<sup>192</sup>.

Ainda neste período, no ano de 1895, Joseph Booth, pastor britânico que vivia na Niassalândia, lançando seu livro *A África para os Africanos*, declarava que “o africano só é inferior num ponto: não tem o sentido de oportunismo”. Passados dois anos, Joseph Booth defendeu em Blantyre, em janeiro de 1897, a criação de uma União Cristã Africana, adotando a seguinte palavra de ordem: A África para os africanos<sup>193</sup>.

A idéia de Joseph Booth foi abraçada pelos sul-africanos Navuma Tembula e Salomon Kumano, os quais defendiam que os africanos deveriam se unir e trabalhar para o futuro político, econômico e espiritual do continente. Eles argumentavam sobre o sentido de “modelar e guiar o trabalho de milhões de africanos, de maneira a encaminhá-los para a exploração dos recursos dados por Deus à África, para a elevação do nível de vida e do bem-estar do povo, e não para favorecer o enriquecimento de um pequeno número de europeus já ricos”<sup>194</sup>.

O interesse na autodeterminação do povo africano já havia recebido reforço quando, em 1900, Henry Silvester Williams, advogado de Trinidad, tomou a iniciativa de convocar em Londres uma conferência pan-africana que reuniu 30 intelectuais

<sup>191</sup> KI-ZERBO, Joseph. Op. cit., p. 387.

<sup>192</sup> Idem, ibidem.

<sup>193</sup> Idem, p. 388.

<sup>194</sup> Idem, ibidem.

negros vindos da Inglaterra, Antilhas e Estados Unidos, com o objetivo de incentivar o movimento de solidariedade em favor dos negros colonizados. Assim nasceu a idéia pan-africana que consistia, em um primeiro plano, na solidariedade entre os povos de origem africana e, depois, na promoção dos direitos dos povos da raça negra no Ocidente<sup>195</sup>.

O movimento pan-africanismo contou com a liderança de William E. Burgardt du Bois, um de seus principais teóricos, considerado por muitos o pai deste movimento, tendo organizado vários congressos para apoiar o conceito de pan-africanismo até a sua consolidação após a Segunda Guerra Mundial<sup>196</sup>.

Até 1945, a idéia de pan-africanismo era dominada mais pelos norte-americanos do que pelos africanos. Este cenário só se alterou com a realização do 5º Congresso Pan-Africano de 1945, ocorrido na cidade inglesa de Manchester. Os líderes africanos presentes no Congresso (Jomo Kenyatta, do Quênia; Peter Abrahams, da África do Sul; Hailé Sellasié, da Etiópia; Namdi Azikiwe, da Nigéria; Kwame Nkrumah, de Gana; Kenneth Kaunda, de Zâmbia; e Julius Nyerere, da Tanzânia) contrabalançaram a influência dos negros norte-americanos, reivindicando a independência nacional dos territórios africanos sob jugo colonial<sup>197</sup>. O Congresso de Manchester aprovou um manifesto apresentado por George Padmore, natural de Trinidad, que proclamava: “Resolvemos ser livres! Povos colonizados e subjugados do mundo, uni-vos!”. Foi sob sua proteção que a tocha do pan-africanismo passou para os líderes africanos presentes no Congresso como movimento de reivindicação política. Depois do Congresso de Manchester, a idéia de pan-africanismo deixou de ser uma questão racial para se tornar uma reivindicação política<sup>198</sup>.

---

<sup>195</sup> Idem, ibidem; BADI, Mbuyi Kabunda. **Ideogias y Experiencias de Integración Regional en Africa: problemas y perspectivas**. Madrid: Facultad de Ciencias Políticas, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense. Tesis Doctoral, leída el 22-09-1992, depositado el 17 mayo de 2005. p. 498.

<sup>196</sup> Com o intuito de divulgar o conceito e obter apoio para o movimento pan-africanista foram realizados vários congressos: Congresso de Paris em 1919, Londres e Bruxelas em 1921, Londres e Lisboa em 1923, Nova York em 1927, e Manchester em 1945. KI-ZERBO, Op. cit., p. 389; BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 499.

<sup>197</sup> KI-ZERBO, Joseph. Op. cit., p. 389.

<sup>198</sup> Idem, ibidem.

A partir de 1945 os africanos assumiram a frente do movimento, promovendo diferentes conferências para despertar e conscientizar o espírito nacionalista, sobretudo com o 6º Congresso Pan-Africano realizado em Dar Es Salam (Tanzânia), em junho de 1974, o primeiro do gênero no território africano, e que preconizava a luta contra o imperialismo internacional em todas as suas formas e manifestações na África, o apoio ativo às lutas das minorias negras nos Estados Unidos e Europa, e a independência econômica mediante o conceito de autodeterminação.<sup>199</sup>

De acordo com afirmações de Mbuyi Kabunda Badi, o pan-africanismo pode ser dividido em duas distintas fases: a primeira, conhecida como etapa doutrinária ou era norte-americana do pan-africanismo, comandada pelas idéias de William E. Burghard du Bois e Marcus Garvey, que defendiam o conceito de uma África unida e com estreita cooperação dos descendentes negros de todas as parte do mundo; a segunda, ou fase dos ativistas e pragmáticos africanos, que defendem a tese de pôr em prática as doutrinas afro-americanas, ou seja, o pan-africanismo passaria a ser para os africanos uma ideologia política, econômica e cultural<sup>200</sup>.

O movimento pan-africanista pregava a unidade da África como condição *sine qua non* para alcançar a independência política e, conseqüentemente, a independência econômica, mas não havia consenso entre as correntes ideológicas existentes sobre o modo de realização da dita unidade, porque: a) de um lado, encontravam-se os defensores de uma confederação dos Estados africanos e, de outro, os que sustentavam a formação de uma federação entre estes Estados. Os primeiros apregoavam uma integração funcional, estabelecendo uma simples cooperação econômica entre Estados africanos e se fundamentavam nos princípios de Monrovia<sup>201</sup>. O segundo grupo, liderado por Kwame Nkrumah, defendia a

---

<sup>199</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 500.

<sup>200</sup> Idem, p. 501.

<sup>201</sup> Os seis princípios diretores da Conferência de Monrovia, realizada em maio de 1961, foram firmados entre os 20 Estados africanos ali reunidos. São: a) igualdade absoluta dos Estados, qualquer que seja a sua superfície, a sua população e a sua riqueza; b) não-ingerência recíproca nos assuntos internos dos Estados; c) respeito pela soberania de cada Estado e ao seu direito inalienável à existência e ao desenvolvimento da sua própria personalidade; d) condenação dos focos de subversão alimentados em certos países por Estados independentes; e) instauração de uma cooperação baseada na tolerância, na solidariedade e na recusa de toda e qualquer *leadership* por parte de qualquer dos Estados-membros; f) unidade compreendida não como integração política, mas como uma consonância de aspiração e de ação (KI-ZERBO, Joseph. Op. cit., p. 398).

constituição de uma federação de Estados africanos com estabelecimento de um governo supranacional e a supressão das fronteiras herdadas da colonização; b) havia também o movimento conhecido como a “tradicional oposição de Senghor-Nkrumah”, opondo-se os defensores da unidade cultural (liderados por Senghor) e da unidade política (liderados por Nkrumah). Leopold Sedar Senghor defendia em primeiro plano a unidade cultural e, só depois, a política. Segundo ele, a base cultural era a condição indispensável para a unidade africana, daí que o pan-africanismo cultural deveria anteceder o pan-africanismo político, para que a união cultural sustentasse a união política. Em oposição, Nkrumah argumentava que a unidade africana era antes de mais nada um reino político, que só poderia ser conquistado pelo meio político. Para ele, a expansão social e econômica da África se realizaria dentro deste reino político, portando não seria possível percorrer caminho inverso<sup>202</sup>; c) partidários do regionalismo e do continentalismo africano, por sua vez, discordavam entre si quanto à forma de concretizar a unidade. Os primeiros defendiam uma unidade africana por meio de agrupamentos políticos e econômicos regionais, ao passo que a oposição advogava um projeto de unidade em escala continental. Kwame Nkrumah, autor da obra *A África deve unir-se*, preconizava um governo continental supranacional, um mercado comum, uma moeda africana e uma cidadania africana comum<sup>203</sup>.

A fragilidade do pan-africanismo como uma ideologia de integração é explicada por Mbuyi Kabunda Badi pelo fato de ser uma ideologia de minorias negras fora da África, referindo-se aos afro-americanos, antilhanos, africanos que vivem no Ocidente, ou de elites africanas sem influência sobre a massa popular<sup>204</sup>.

---

<sup>202</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 506.

<sup>203</sup> O projeto dos “Estados Unidos”, de Kwame Nkrumah, se concretizaria em três etapas : 1) unidade política mediante a criação de um governo continental; 2) unidade econômica por meio da criação de um mercado comum africano; 3) unidade militar mediante a criação de um exército pan-africano para garantir paz no continente. Idem, p. 507-510, 576-579.

<sup>204</sup> Idem, p. 511.

### 2.3 Segunda Etapa: A Gênese do Processo (Década de 60)

A segunda fase do processo de integração regional no continente africano, conforme estudos de Adebayo Adedeji, ocorreu nos anos 60, caracterizada pela sua gênese. Nesta fase pode-se destacar duas organizações impulsionadoras do processo da integração neste continente: a Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (ECA) e a Organização da Unidade Africana (OUA).

#### a) A Comissão Econômica das Nações Unidas para África (ECA)

A Comissão das Nações Unidas para África (ECA) foi criada em 1957 pelo Conselho Econômico e Social da ONU, como um órgão subsidiário, devido à forte pressão dos representantes africanos naquela instituição<sup>205</sup>. A Comissão foi composta por representantes dos países coloniais e de todos os Estados-membros da Organização da Unidade Africana (OUA), com os objetivos de promover o desenvolvimento auto-sustentável em níveis regionais e sub-regionais, proteger o meio ambiente e estabelecer mútuas relações de cooperação entre o continente e o restante do mundo. Estes objetivos seriam alcançados mediante auto-suficiência alimentar, reforço da base industrial, desenvolvimento dos recursos naturais, das tecnologias e dos serviços, bem como por meio do crescimento econômico coordenado e do avanço da cooperação e integração regional com os grupos sub-regionais<sup>206</sup>. Nesse intuito, como órgão encarregado de promover estudos e elaborar planos de desenvolvimento econômico e regional, a Comissão propôs a divisão do continente em cinco sub-regiões: África Austral, África Central, África Ocidental, África Oriental e África do Norte<sup>207</sup>.

---

<sup>205</sup> KI-ZERBO, Joseph. Op. cit., p. 390.

<sup>206</sup> MARTINS, José Abílio Lomba: África, comércio e desenvolvimento: o comércio e a cooperação inter-africana. In **AFRICANA: revista editada pelo Centro de Estudos Africanos da Universidade Portucalense**, 1994, p. 102.

<sup>207</sup> A Comissão Econômica das Nações Unidas para a África, com sede principal em Addis Abeba, dispõe de quatro oficinas regionais: para África do Norte em Tanger, para África Ocidental em Niamey, para

A proposta da Comissão Econômica das Nações Unidas para África, baseada no modelo funcionalista de integração econômica<sup>208</sup>, durante a década de 60 solicitava aos Estados africanos independentes que adotassem as medidas necessárias para aprofundar as cooperações econômicas sub-regionais existentes e, se necessário, que estabelecessem novos agrupamentos regionais de modo a cobrir todo o continente e promover a coordenação e harmonização das diferentes comunidades regionais, com vistas ao estabelecimento gradual de uma comunidade econômica africana no fim do século XX.

Neste propósito foram criadas várias organizações regionais, respeitando sempre a divisão geográfica do continente na forma elaborada pela ECA.

Na África do Norte foi criado, em 1964, o Comitê Permanente Consultivo de Magreb entre Argélia, Líbia, Marrocos e Tunísia. Na África Ocidental, que compreende 16 países, foram criadas varias organizações, entre as quais se destaca a União Aduaneira da África Ocidental (UDAO), constituída em 9 de julho 1959 pelo Acordo de Paris, entre Costa do Marfim, Dahomey (Benin), Alto Volta (Burkina Fasso), Niger, Mauritânia e dois Estados da Federação do Mali (Senegal e Sudão). Em 14 de março de 1966 os setes Estados reunidos em Abidjã, capital da Costa do Marfim, decidiram dissolver a UDAO e estabelecer a União Aduaneira dos Estados da África Oeste (UDEAO). Em maio de 1962 foi criada em Paris a União Monetária da África Ocidental (UMOA), entre oito Estados: Altos Voltam (atual Burkina Fasso), Costa do Marfim, Dahomey (atual Benin), Mauritânia, Niger, Senegal, Mali (atual Sudão) e Togo. A Organização dos Estados do Rio Senegal foi criada em 24 de março de 1968 entre Guiné, Mali (ex Sudão), Mauritânia e Senegal. Em 17 de abril de 1973 foi criada, em Abidjã, a Comunidade Econômica da África de Oeste (CEAO), entre Alto Volta (Burkina Fasso), Costa do Marfim, Mali, Mauritânia, Niger e Senegal. A Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) foi constituída em 28 de maio de 1975, entre Benin, Burkina Fasso, Costa do Marfim, Gâmbia,

---

África Central em Kinshasa e para África Austral e Oriental em Lisaka. VÁZQUEZ, Modesto Seara: **Tratado General de la Organización Internacional**. México: Fondo de Cultura Económica, 1974. p. 178-179; Ver o Anexo I.

<sup>208</sup> A filosofia da ECA consistia na aceleração e aprofundamento de processos de integração nas cinco sub-regiões, como passo decisivo para alcançar a unidade continental, ou seja, a unidade continental passaria pela unidade gradual das cooperações econômicas nas cinco regiões africanas.

Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Mauritânia, Niger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo. Por sua vez, a União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) foi criada em 10 de janeiro de 1994, em Dakar, entre Benin, Burkina Fasso, Costa do Marfim, Mali, Niger, Senegal e Togo<sup>209</sup>.

Na África Central foram criadas as seguintes organizações: a União Aduaneira Equatorial, em 23 de junho de 1959, entre Congo-Brazzaville, Gabão, República Centro-Africana e Chade. Em 1961, com a adesão de Camarões, transformou-se em União Aduaneira Equatorial e Camarões. Também na década de 60, em 8 de dezembro de 1964, foi criada a União Aduaneira e Econômica da África Central, entre Camarões, Congo-Brazzaville, Gabão, República Centro-Africana e Chade. Ainda a União dos Estados da África Central foi criada em 1º de fevereiro de 1968, entre Chade, República Centro-Africana e Zaire<sup>210</sup>.

Na África Oriental foi criada a Comunidade da África Oriental em 6 de junho de 1967, entre Quênia, Tanzânia e Uganda, enquanto que na África Austral criou-se a Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral em abril de 1980, que se transformou em 1990 na Comunidade do Desenvolvimento da África Austral e a Zona de Acordos Preferenciais, estabelecida em 21 de dezembro de 1981<sup>211</sup>.

## **b) Organização da Unidade Africana (OUA)**

A idéia da criação de uma Organização da Unidade Africana nasceu em 1957, na festa de comemoração da independência do primeiro Estado negro independente, Gana, na qual os líderes políticos africanos presentes lançaram a idéia de agendar um encontro entre os Estados independentes, com a finalidade de analisar a situação política do continente e traçar uma ação comum para lutar contra a colonização. Nesse sentido foram realizados dois encontros dos Estados

---

<sup>209</sup> VÁZQUEZ, Modelo Seara. Op. cit., p. 670-690.

<sup>210</sup> Idem, ibidem.

<sup>211</sup> Idem, ibidem.

independentes<sup>212</sup>: um, em abril de 1958 em Acra, capital de Gana, e outro em junho de 1960 em Addis Abeba, capital da Etiópia. Nessas duas conferências foram discutidos os problemas da colonização, da cooperação econômica entre os Estados africanos e a unidade africana como forma de unir esforços para desencadear uma frente comum contra a colonização e o neocolonialismo que fustigava o continente<sup>213</sup>.

Após essas duas Conferências teve início forte debate sobre o conteúdo político e econômico da unidade africana, culminando com a Conferência da Organização da Unidade Africana (OUA) em Addis Abeba, em 1963.

No discurso de abertura da reunião magna, o imperador da Etiópia, Hailé Selassié, declarou: “Reunimo-nos para reforçar o nosso papel na condução dos assuntos do mundo e para cumprir o nosso dever para com este grande continente no qual temos a responsabilidade por duzentos e cinquenta milhões de habitantes. O conhecimento da nossa história é indispensável para estabelecer a nossa personalidade e a nossa identidade de africanos. Proclamamos hoje aqui que a nossa maior tarefa consiste na libertação definitiva de todos os nossos irmãos africanos que se encontram ainda sob o jugo da exploração e do domínio estrangeiro. [...] Reconhecemos que o futuro deste continente reside, em última instância, numa união política; devemos reconhecer também que são numerosos e difíceis os obstáculos a vencer para lá chegar. Por conseqüência, é inevitável um período de transição... Certas organizações regionais devem assumir funções e satisfazer necessidades que não poderiam ser satisfeitas de outra maneira. Mas o

---

<sup>212</sup> Durante a primeira Conferência realizada em Acra, capital de Gana, discutiu-se a necessidade da cooperação africana. Dentre os pontos de discussão, o oitavo assunto era intitulado “exame dos modos e meios de promover a cooperação econômica entre os Estados africanos, baseado em intercâmbio técnico, científico e educativo, com especial consideração à planificação industrial e desenvolvimento agrícola”. O ponto 11 previa a criação de um órgão consultivo formado por representantes permanentes dos países participantes perante as Nações Unidas, para a coordenação das suas ações naquela organização internacional. Na Segunda Conferência realizada em Addis Abeba, de 15 a 24 de junho de 1960, o assunto da cooperação foi o destaque do encontro. O ponto sete era intitulado “promoção da unidade africana”. A Segunda Conferência terminou com as seguintes recomendações: “a criação de um Banco Africano de Desenvolvimento e de um Banco Comercial Africano, reforma dos sistemas tarifários, cooperação e consulta na matéria de transporte aéreo e marítimo. VÁZQUEZ, Modesto Seara, Op. cit., p. 673.

<sup>213</sup> A maioria dos países africanos nesse período continuava sob o domínio colonial, principalmente as colônias portuguesas de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe, que alcançaram sua independência nos anos 70, depois de uma forte luta contra a dominação portuguesa.

que existe de diferente aqui é que reconhecemos estas situações no seu justo valor, isto é, como sucedâneos e expedientes temporários de que nos servimos até o dia em que tivermos atingido as condições que tornem possível a unidade africana total ao nosso alcance”<sup>214</sup>.

O imperador terminou seu discurso com a seguinte recomendação: “[...] esta conferência não pode terminar sem a adoção de uma carta africana única. Não nos podemos separar sem criar uma organização africana una, que reúna os atributos que descrevemos... A carta africana de que falamos deve ficar de (em) harmonia com a das Nações Unidas”<sup>215</sup>.

É necessário ressaltar a falta de consenso que se registrava no tocante à estratégia de unidade entre os líderes africanos, provocando assim uma divisão em dois grupos: o Grupo de Casablanca ou Progressista<sup>216</sup> e o Grupo de Monróvia ou Revolucionário<sup>217</sup>. O primeiro, também denominado pan-africanismo maximalista, preconizava o estabelecimento de uma federação dos Estados africanos, com um governo supranacional. O segundo grupo, identificado por pan-africanismo minimalista, defendia uma cooperação estreita, alicerçada no princípio da soberania e da não-ingêrência nos assuntos internos de cada Estado.

Durante a realização da Conferência de Addis Abeba, os dois pontos de vista sobre a estratégia da integração econômica na África entraram numa acirrada

---

<sup>214</sup> KI-ZERBO, Joseph. Op. cit., p. 400.

<sup>215</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>216</sup> O Grupo de Casablanca emergiu numa reunião convocada pelo rei Mohamed V, em Casablanca, de 3 a 7 de janeiro de 1961, da qual participaram 8 Estados (Gana, Guiné, Mali, Líbia, Egito, Marrocos, Argélia e Ceilan, representado pelo seu embaixador no Cairo). A Carta de Casablanca foi assinada por 6 dos 8 participantes (Egito, Gana, Guiné, Mali, Marrocos e Argélia), que defendiam que a realização da verdadeira unidade africana passa necessariamente por uma prévia libertação do continente do jugo colonial e de neocolonialismo, ou seja, de uma independência total sem cooperação com antigas potências coloniais. BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 1574-1577.

<sup>217</sup> O Grupo de Monróvia nasceu de uma Conferência, em maio de 1961. Reunidos 20 Estados africanos na cidade de Monróvia, quatro meses depois da realização da Conferência de Casablanca, quando foram definidos seis princípios: a) igualdade absoluta dos Estados, qualquer que seja a superfície, população e riqueza; b) não-ingêrência nos assuntos internos de cada Estado; c) respeito pela soberania de cada Estado e do seu direito inalienável à existência e ao desenvolvimento da sua própria personalidade; d) condenação de focos de subversão alimentados em certos países por Estados independentes; e) instauração de uma cooperação baseada na tolerância, na solidariedade e na recusa de toda e qualquer *leadership* por parte de qualquer dos Estados-membros; f) unidade compreendida não como uma integração política, mas como uma consonância de aspiração e de ação. Idem, *ibidem*; KI-ZERBO, Joseph. Op. cit., p. 398.

disputa: de um lado, a tese do presidente Kwame Nkrumah, apoiado pelo Grupo de Casablanca, defendia a criação de uma união dos Estados africanos que possuísse um governo continental, um comando militar supremo africano, um sistema monetário e um mercado comum. Na análise sobre a situação econômica do continente africano constante no seu livro *A África deve unir-se*, Nkrumah mostrava-se enfático ao asseverar que “os nossos capitais escoam-se em verdadeiras torrentes para irem irrigar todo o sistema da economia do Ocidente. Durante séculos, a África foi a vaca leiteira do mundo ocidental”<sup>218</sup>. Assim, seqüencialmente, propunha uma cooperação horizontal entre os Estados africanos como forma de superar a dependência econômica. De outro lado, encontravam-se Leopold Sedar Senghor, Nasser e Hailé Selessié, apoiados pelo Grupo de Monróvia, os quais advogavam em favor de uma cooperação mais modesta que, com o tempo, levaria à unidade de forma lenta, mas segura. Em defesa dessa tese sustentavam que “a união que nós tratamos somente pode vir de forma gradual [...], é inevitável um período de transição [...], o que necessitamos é uma única organização africana”<sup>219</sup>. Mais precisamente o presidente Leopold Sedar Senghor defendia a “tomada de consciência da africanidade, o apelo a uma energia espiritual”, como condição prévia e como base da unidade africana<sup>220</sup>.

Em apoio à tese moderada, o presidente de Madagascar, Philibert Tsiranana, complementava: “Estamos a edificar a casa. Os alicerces são os nossos povos, que existem. É a própria África. As paredes são os grupos regionais, que devem estar solidamente ligados uns aos outros por vigas de betão, e não apenas por um reboco de argamassa que lhes dissimule as fissuras. E o teto, tão indispensável como os

---

<sup>218</sup> O projeto dos Estados Unidos de África de Nkrumah se concretizaria mediante uma integração dos Estados a ser realizada em três escalas: a unificação política como condição prévia para o desenvolvimento econômico do continente; a unificação econômica por meio da criação de um sistema econômico integrado e a interdependência africana baseada no princípio de ajuda mútua; e a unidade militar através da criação do exercito pan-africano para lutar pela independência total dos países africanos do colonialismo, manutenção de paz e contra qualquer ameaça externa que possa colocar em crise a paz. KI-ZERBO, Joseph. Op. cit., p. 401; BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 577-579.

<sup>219</sup> VALQUEZ, Modesto Seara. Op. cit., p. 678.

<sup>220</sup> KI-ZERBO, Joseph. Op. cit., p. 401.

alicerces e as paredes, é a unidade africana, que assentaremos sobre as paredes mutuamente reforçadas”<sup>221</sup>.

Depois de um caloroso debate entre as duas teses (Nkrumah e Senghor), saiu vencedora a proposta moderada em favor da cooperação sub-regional como meio de alcançar a unidade do continente. Em 25 de maio de 1963, em Addis Abeba, 30 países africanos firmaram a Carta Constituinte da Organização da Unidade Africana (OUA) numa atmosfera quase mística<sup>222</sup>. De acordo com o artigo 2º da Carta, a Organização visava a “reforçar a unidade e a solidariedade, coordenar e intensificar a cooperação, defender a soberania dos Estados, a sua integridade territorial e a sua independência, eliminar da África o colonialismo sob todas as suas formas, favorecer a cooperação internacional tendo em conta a carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos do Homem”.

Para a concretização desses objetivos, a Organização coordenaria as políticas dos países em diferentes setores da vida dos Estados: política e diplomacia, economia, transportes e comunicações, educação e cultura, saúde, ciência e tecnologia, defesa e segurança.

A OUA, como entidade de promoção da unidade africana, tem dedicado atenção às seguintes questões regionais: a) a libertação e afirmação da identidade africana, que culminou com a independência política de todos os Estados colonizados, e a proteção dos direitos dos homens e dos povos africanos, expressa na Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos de 27 de junho de 1981; b) a cooperação econômica regional com expressão máxima no Plano de Ação de Lagos, de 28 e 29 de abril de 1980, que traçou o plano de cooperação e desenvolvimento do continente africano e a criação da Comunidade Econômica Africana em maio de 1991, ocorrida em Abuja, Nigéria; c) a segurança coletiva expressa em várias tentativas de criação de uma força pan-africana para assegurar a paz no continente.

---

<sup>221</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>222</sup> Idem, p. 402

Contrariamente à opinião geral, de que a OUA seria uma organização de fins exclusivamente políticos, ela é também um instrumento de libertação do continente: de sua dependência econômica e do seu subdesenvolvimento<sup>223</sup>.

É importante ressaltar que, durante a primeira década de existência, a OUA não conseguiu levar adiante os objetivos econômicos propostos, priorizando ações políticas concertadas na libertação do continente dos problemas da colonização: *apartheid*, conflito entre Estados-membros e crises políticas internas. Durante o período de 1963 a 1973 os problemas econômicos do continente africano estavam sob responsabilidade da Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (ECA), criada em 1957, com competências para promover as atividades econômicas do continente, como abordado no item anterior<sup>224</sup>.

#### **2.4 Terceira Etapa: O Importante Período de Dez Anos (1973-1983)**

A terceira fase do processo de integração regional africano, conforme a classificação de Adedeji, compreende o período de 1973 a 1983. Durante os primeiros dez anos da sua criação, a OUA abandonou o assunto econômico, muito embora o artigo 20 da Carta da Organização houvesse instituído uma Comissão Econômica e Social responsável pela promoção da cooperação interafricana. A Comissão só se reuniu duas vezes, em dezembro de 1963 e janeiro de 1965, entrando depois em letargia total<sup>225</sup>.

A OUA somente despertou para os problemas econômicos, até então relegados a segundo plano, após a eliminação de muitos problemas políticos,

---

<sup>223</sup> Já nos parágrafos 4º, 5º e 10º do Preâmbulo e no artigo 2º da Carta de Addis Abeba, a OUA elegeu a cooperação econômica como um dos seus principais objetivos, comprometendo-se a “reforçar a unidade e a solidariedade dos Estados africanos, coordenar e intensificar a cooperação e os esforços para oferecer melhores condições de vida aos povos africanos”. Para a concretização desse objetivo, a Carta criou no seu artigo 20 uma comissão econômica para ocupar-se dos assuntos da cooperação econômica africana.

<sup>224</sup> Durante uma década, a ECA foi o principal articulador do programa do desenvolvimento do continente africano. BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 1642.

<sup>225</sup> A maior preocupação da OUA, nesse primeiro momento, era a libertação política do continente do jugo colonial, postergando para um segundo momento a libertação econômica. Idem, ibidem.

principalmente em consequência da própria independência política da maioria dos Estados africanos e, sobretudo, com as crises econômicas que os jovens Estados do continente enfrentavam no começo dos anos 70. Para enfrentar essa situação, a OUA introduziu atividades no campo econômico, entrando numa acirrada confrontação com a ECA, que detinha o monopólio na área econômica. A rivalidade entre as duas Organizações quanto à responsabilidade na elaboração e condução da política econômica e do desenvolvimento do continente africano, só desapareceu quando a ECA reconheceu que a OUA era “uma organização suprema e responsável para orientar e impulsionar o desenvolvimento econômico e social do continente africano”. A ECA passou então a se considerar o “engenheiro” do desenvolvimento da África e o “braço” operativo da OUA<sup>226</sup>.

Segundo Mbuyi Kabunda Badi, a OUA não possuía de uma estratégia de desenvolvimento econômico durante os primeiros dez anos de sua criação. Diante dessa lacuna, os Estados africanos adotaram o modelo de desenvolvimento elaborado pelas Nações Unidas por meio da sua Comissão Econômica para a África, o qual reforçava a dependência econômica dos países africanos, mantendo-os dentro da divisão internacional do trabalho<sup>227</sup>.

A partir dos anos 70 a OUA, influenciada pela filosofia de fóruns do Terceiro Mundo e pela conferência dos países não-alinhados, empenhou-se em traçar a sua própria estratégia de desenvolvimento, alicerçada no fortalecimento da cooperação interafricana e na promoção das trocas comerciais entre os Estados, ou seja, passou a incentivar a integração econômica regional entre os Estados africanos como meio de atingir o desenvolvimento sustentável<sup>228</sup>.

Assim, mais uma vez, foram criadas diferentes organizações regionais. Na África Ocidental foram estabelecidas a Comunidade Econômica da África Ocidental, em 1973, e a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental, em 1975. Por sua vez, na África Central foi constituída a Comunidade Econômica dos Grandes Lagos, em 1979.

---

<sup>226</sup> Idem, p. 1.643.

<sup>227</sup> Idem, ibidem.

<sup>228</sup> Idem, p. 1.644.

## **2.5 Quarta Etapa: Planos e Programas de Desenvolvimento no Continente Africano (Décadas de 80 e 90)**

A quarta fase corresponde ao período que vai dos anos 80 aos 90, classificado como período de ressurgimento do pan-africanismo, marcado pela revitalização de processos de integração no continente. Nesse período pode-se destacar o Plano de Ação de Lagos (PAL), de abril de 1980, o Programa Prioritário de Recuperação Econômica da África (PPREA), de julho de 1985, e a criação da Comunidade Econômica Africana (CEA), em maio de 1991.

### **a) Plano de Ação de Lagos (PAL)**

O Plano de Ação de Lagos (PAL) foi fruto de várias negociações entre a Comissão Econômica das Nações Unidas para África (ECA), a Organização da Unidade Africana e as instituições e agências especializadas das Nações Unidas sobre a estratégia de desenvolvimento para a África<sup>229</sup>.

Os chefes de Estado e de Governo, reunidos na segunda sessão extraordinária em Lagos, de 28 a 29 de abril de 1980, elaboraram importante documento sobre o plano de desenvolvimento africano e social do continente, denominado Plano de Ação de Lagos. Este Plano pretendia realizar um balanço dos 20 anos decorridos entre 1960 e 1980 e, sobretudo, delinear perspectivas para o período 1980 a 2000<sup>230</sup>.

---

<sup>229</sup> A Comissão Econômica das Nações Unidas para África (ECA) apresentou em 1976 um plano revisado dos princípios para a instauração da Nova Ordem Econômica Internacional na África, adotado pela Conferência de Chefes de Estado e de Governo em 1977; em 1979 teve lugar em Monróvia um colóquio sobre a perspectiva do desenvolvimento econômico da África para os anos 2000; em março de 1979 a ECA e a PNUD organizaram um seminário sobre os modelos alternativos de desenvolvimento e estilo de vida para África e a Resolução da 15ª sessão do Conselho de Ministros da OUA sobre a estratégia de desenvolvimento para África, adotado em Rabat em 1979. *Idem*, p. 1.656.

<sup>230</sup> *Idem*, p. 1.655; LECHINI, Gladys, *Op. cit.*, p. 333. TORRES, Adelino: A crise do desenvolvimento africano nos anos 80. In *Revista Estudos de Economia*, v. vi, n. 3, Abr/jun.1986, p.5. Disponível em:

Os principais mentores do PAL, Adebayo Adedej e Edem Kodjo, os quais contaram com a colaboração de Michel B. Kingue e Albert Tévoédjré, iniciaram seu projeto analisando os motivos do fracasso do modelo de desenvolvimento adotado no continente africano nos anos 60 e 70, os obstáculos impostos pelos países desenvolvidos à instauração da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), os efeitos negativos da economia capitalista sobre as economias africanas e o fracasso das negociações Norte-Sul, para a seguir elaborar uma estratégia de desenvolvimento fundamentada na independência econômica mediante a conjugação de esforços dos africanos e do uso eficiente dos recursos locais na promoção do desenvolvimento, ou seja, buscar a independência econômica por meio de agrupamentos econômicos regionais<sup>231</sup>.

A análise econômica do continente africano delineada pelo PAL, entre o período de 1960 a 1980, não foi nada animadora. De acordo com o PAL, o quadro econômico e social nesse período de 20 anos era caracterizado pela “estagnação das produções, agravamento dos déficits das balanças de pagamentos, deterioração dos termos de troca em prejuízo das economias africanas e o desemprego, além de verificar que nenhum dos objetivos havia sido realizado após a independência: a auto-suficiência, eliminação da pobreza, redução do desemprego, repartição eqüitativa dos rendimentos, o crescimento econômico e a maior participação nos processos internacionais de decisão”<sup>232</sup>. Os chefes de Estado e de Governo presentes no encontro concordaram que “a África foi incapaz de atingir qualquer taxa de crescimento significativa ou um nível de bem-estar satisfatório durante esses vinte anos”<sup>233</sup>.

Como um significativo documento estratégico para a cooperação econômica interafricana, o PAL se propôs a reestruturar completamente a economia do continente com base numa autonomia coletiva que implicasse a mobilização comum dos recursos e um desenvolvimento autônomo e autocentrado, induzido por uma

---

<http://www.adelinotorres.com/trabalhos/A.Torres%20A%20crise%20do%20desenvolvimento%20africano1986.doc>. Acesso em: 10 nov. de 2006.

<sup>231</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 1.656.

<sup>232</sup> TORRES, Adelino, Op. cit., p. 5 .

<sup>233</sup> Idem, ibidem.

estratégia de substituição de importações com vistas ao estabelecimento ulterior de um mercado comum africano, o que constituiria o prelúdio de uma comunidade econômica africana a ser criada até o ano 2000<sup>234</sup>.

A comunidade econômica africana idealizada pelo PAL seria concretizada em cinco etapas sucessivas: zona preferencial, zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum e comunidade econômica, começando pelos agrupamentos econômicos sub-regionais até atingir a integração continental<sup>235</sup>. O PAL procurava englobar os principais setores de atividade da população africana, tais como: alimentação e agricultura, indústria e recursos naturais, ciências e tecnologias, transportes e comunicações, questões comerciais e financeiras, energia e planificação, reservando igualmente um capítulo para a participação da mulher no processo de desenvolvimento econômico africano.

Em suma, o principal objetivo do PAL era acabar com a dependência econômica do continente africano e sua situação de fornecedor de matérias-primas para o Ocidente. Parafraseando-se as palavras de Nkurmah, no seu livro *A África deve unir-se*, o objetivo de PAL era extinguir a dependência econômica da África, uma vez que “a África foi durante séculos a vaca leiteira do mundo ocidental”<sup>236</sup>.

Inspirado na teoria neofuncionalista<sup>237</sup> de integração econômica, o PAL partia da integração por setores específicos, passava pelo setor econômico para atingir a integração política, ou seja, começava pelo Estado, depois pela região e, por último, pelo nível continental<sup>238</sup>.

O estabelecimento de uma Comunidade Econômica Africana como meio de promover o desenvolvimento sustentável e a cooperação em diferentes áreas entre os Estados compreenderia dois momentos. O primeiro, durante a década de 80, visando a fortalecer as comunidades econômicas existentes, criar novos

---

<sup>234</sup> Idem, p. 5-6.

<sup>235</sup> A comunidade econômica africana seria estabelecida pela fusão dos agrupamentos econômicos das diferentes regiões: África Ocidental, África Oriental e Austral, África Central e África do Norte. LECHINI, Gladys. Op. cit., p. 333.

<sup>236</sup> KI-ZERBO, Joseph. Op. cit., p. 401.

<sup>237</sup> Ver detalhes desta teoria no capítulo 1.

<sup>238</sup> LECHINI, Gladys. Op. cit., p. 333.

agrupamentos econômicos regionais, aprofundar a integração setorial nas áreas de comércio, agricultura, transportes e telecomunicações, indústria e energia, e ainda promover a coordenação e harmonização dos blocos econômicos existentes e futuros para o estabelecimento gradual de um mercado comum africano. O segundo, durante os anos 90, quando seriam tomadas medidas tendentes a aprofundar a integração setorial por meio da harmonização das estratégias políticas e a criar um plano de desenvolvimento econômico e promover projetos conjuntos, em particular na esfera econômica, das políticas financeiras e monetárias. Também nesse período deveriam ser adotadas ações destinadas à concretização do mercado comum africano e outras providências que ajudariam na concretização da Comunidade Econômica Africana<sup>239</sup>.

Não obstante os objetivos finais do PAL rumo à cooperação interafricana, elegendo a integração econômica regional como um instrumento de desenvolvimento, único e capaz de reduzir a dependência e lutar contra o subdesenvolvimento do continente, tal plano enfrentou vários obstáculos na sua concretização. Depois de a OUA tornar público o PAL, ocorreu de imediato uma onda de reação tanto em âmbito externo como interno, o que dificultou sua efetivação.

No domínio internacional pode-se destacar a atitude do Banco Mundial, que apresentou três documentos diametralmente opostos ao modelo de desenvolvimento econômico idealizado para o continente africano por meio do PAL. Tais documentos, apresentados como contrapropostas ao PAL, faziam uma denúncia contundente à falta dos recursos financeiros para albergar um projeto de tal envergadura, defendendo a integração dos países africanos no mercado mundial<sup>240</sup>. Contrariamente ao PAL, que apresentava um plano de desenvolvimento a longo

---

<sup>239</sup> Idem, p. 334.

<sup>240</sup> A partir de 1981, pela primeira vez nas instâncias internacionais, as políticas econômicas africanas começavam a ser discutidas em profundidade e exaustivamente, iniciando uma série de controvérsias científicas que ainda estão longe de serem resolvidas. Imediatamente após a apresentação do PAL, o Banco Mundial elaborou três importantes documentos contrapostos ao plano de desenvolvimento da África: em 1981 publicou um relatório exclusivo sobre a África Subsaariana, sendo mais conhecido por Relatório Berg; em 1983, o Banco Mundial publicou um informe interino sobre a perspectiva e o programa de desenvolvimento e, no final de 1984, publicou o programa de ação para o desenvolvimento estável da África ao Sul do Saara. TORRES, Adelino, Op. cit., p. 7; BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 1.664-1.665.

prazo para o continente africano, o Relatório Berg<sup>241</sup> elencava medidas a serem tomadas a curto e médio prazos para resolver as dificuldades econômicas que a África enfrentava. O relatório do Banco Mundial defendia a tese do liberalismo total e apresentava as seguintes propostas: o desenvolvimento da agricultura como condição *sine qua non* para resolver os problemas mais prementes e como base de um desenvolvimento integrado a longo prazo entre os países africanos, e o favorecimento da iniciativa privada em detrimento do setor público, cuja ação tem sido considerada globalmente negativa ou inadequada<sup>242</sup>. Para fazer frente a essa situação, o relatório trazia as seguintes recomendações: “a agricultura deverá ser o setor prioritário para o qual é indispensável fazer convergir o essencial dos esforços de financiamento; a industrialização, tendo em vista sucessivos fracassos, deverá passar para segundo plano; o Estado, devido à falta de quadro e estruturas apropriadas para assegurar a coordenação da indústria e agricultura, deve ceder lugar ao setor privado, que está bem mais preparado para dirigir essas atividades; as moedas africanas estão fortemente sobrevalorizadas, uma vez que a inflação nesses países é muito superior à inflação mundial, por isso, impõe-se, desde logo, desvalorizações importantes, que deverão, bem entendido, ser acompanhadas de medidas sobre rendimentos e preços destinados a contrabalançar os efeitos que, a curto prazo, tais desvalorizações não deixarão de ter sobre os mais pobres; reforço das culturas de exportação cujo desenvolvimento favorece, ao contrário do que se pretende por vezes, as culturas alimentares, etc”<sup>243</sup>.

De imediato emergiram reações contra a proposta do Banco Mundial. A Secretaria da OUA, a Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (ECA) e o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) chamaram a atenção do governo africano sobre o perigo do aumento da dependência do continente. Na declaração final da reunião da ECA, realizada em abril de 1982 em Trípoli-Líbia, os dirigentes

---

<sup>241</sup> O Relatório Berg é um documento do Banco Mundial que trata sobre a situação econômica da África, elaborado a pedido dos ministros das Finanças africanos e publicado em 1981. O documento apresenta um plano de desenvolvimento a curto prazo para a África. TORRES, Adelino, op. cit., p. 7.

<sup>242</sup> Idem, ibidem.

<sup>243</sup> Independentemente das análises que possam ser feitas sobre as teses do Relatório Berg, é certo que este, conjuntamente com os dois documentos do Banco Mundial que se lhe seguiram, constituíram até o momento um conjunto de documentos de referência e o diagnóstico mais completo sobre os problemas socioeconômicos do continente africano das duas últimas décadas. Idem, p. 7- 8.

africanos presentes no encontro afirmaram com veemência, que “o Relatório Berg poderia contribuir para tornar a África mais dependente e menos autônoma”<sup>244</sup>. Apesar de alguma limitação metodológica, segundo Samir Amin, o PAL é mais realista, menos ideológico e mais científico que o Relatório Berg, o qual tem por finalidade defender os interesses do capitalismo monopolista internacional em detrimento da economia africana<sup>245</sup>.

Na opinião de Mbuyi Badi Kabunda, a qual também se compartilha, o plano de desenvolvimento econômico do continente africano preconizado pelo Banco Mundial apresenta mais perigo que o PAL, uma vez que a África carece de uma estrutura adequada de produção para competir no mercado mundial. Na visão do autor, a África, que veio de uma herança colonial e de uma estrutura econômica deficitária, deverá, antes de se incorporar ao mercado internacional, realizar a reestruturação em âmbito nacional, regional e continental, para estar à altura de medir forças no mercado mundial. Caso contrário, uma excessiva abertura transformaria a África em um mercado para os demais Estados. O referido autor conclui defendendo uma desconexão seletiva, isto é, a África só deverá fazer concessões em setores que não domina, tais como a ciência e tecnologia, e proteger os setores vitais para a sua auto-suficiência, tais como a agricultura e a indústria<sup>246</sup>.

No plano interno, o PAL deparou-se com dois problemas: o primeiro, relativo à estratégia do Banco Mundial, que tendo provocado a divisão da classe dirigente africana, teve como consequência reservas na sua aplicação<sup>247</sup>. O segundo encontrava-se na falta de vontade política dos dirigentes africanos na concretização do PAL, e no desrespeito ao calendário estabelecido para a criação de um mercado comum africano, demonstrando o não engajamento na mobilização de meios para a realização dos objetivos a curto e longo prazos<sup>248</sup>.

---

<sup>244</sup> Idem, p. 8; BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 1.664.

<sup>245</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 1.666.

<sup>246</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>247</sup> Com a publicação dos documentos do Banco Mundial, as classes dirigentes africanas entraram em contradição quanto à viabilidade do PAL, provocando medo e reserva na sua aplicação pelos Estados. Idem, p. 1.667.

<sup>248</sup> Idem, *ibidem*.

Apesar do pouco êxito na sua efetivação, o PAL apresentou duas alternativas ao desenvolvimento do continente africano que não devem ser ignoradas: por um lado, estimulou a alternativa de lutar contra a marginalização e o empobrecimento da África, como contraposição à estratégia do desenvolvimento extrovertido, que tem agravado o desenvolvimento daquele continente; por outro, com a adoção das propostas do PAL, os problemas econômicos passaram a fazer parte dos principais assuntos da agenda de trabalho da OUA, que até então dava mais importância às questões políticas<sup>249</sup>.

O PAL, como qualquer projeto do desenvolvimento, foi objeto de várias críticas, podendo-se destacar contestações de forma e de fundo. A primeira refere-se à dimensão de seu texto, à dificuldade de sua leitura e à concepção de suas idéias, devido às várias repetições. Deveria apresentar-se como um simples acordo, com objetivos bem delineados<sup>250</sup>. A segunda crítica tem a ver com o seu caráter genérico, sua incoerência, insuficiências e lacunas teóricas, suas contradições e falta de realismo<sup>251</sup>.

No entendimento de Samir Amin, apesar de o PAL fazer uma denúncia à estratégia de desenvolvimento do denominado capitalismo periférico, sua ênfase ao desenvolvimento e à integração é bastante tecnicista, institucionalista e até ingênua, porque baseia a sua estratégia no mercado e recomenda a criação de organizações

---

<sup>249</sup> Antes da adoção do PAL, a OUA estava mais preocupada com os problemas políticos e, em particular, com o regime de *apartheid* que vigorava na África do Sul. Com a sua aprovação em 28 de abril de 1980, os dirigentes africanos passaram a dar mais atenção aos problemas econômicos previstos no artigo 2º da Carta, que é “a promoção da cooperação entre os Estados-membros com vista a promover o bem-estar entre o seu povo”. Idem, p. 1.676.

<sup>250</sup> O PAL apresenta um texto de 143 páginas de difícil leitura e compreensão, devido à confusão teórica e o compromisso entre Estados com diferentes ideologias e sistemas econômicos. Idem, p. 1.667-1.668.

<sup>251</sup> O PAL configura caráter genérico. Traça amplas linhas de ação, mas não faz uma avaliação concreta das situações ou uma reflexão sobre, por exemplo, os meios de financiamento para o projeto do desenvolvimento sustentável. Do mesmo modo, o capítulo v, que trata da ciência e tecnologia, tem idéias interessantes e oportunas, mas outras, porque não explicitas com rigor, podem ser facilmente tomadas como simples oratória. Por exemplo, usa sem explicação termos como “as tecnologias tradicionais, efeitos nefastos da tecnologia estrangeira, razões do êxodo de cérebros africanos para o Ocidente”. Por outro lado, se reconhece que é indispensável canalizar uma soma muito mais importante para a agricultura e que deve ser aplicada uma política de rendimentos e preços com motivações suficientes para que os agricultores, em particular os pequenos, aumentem a sua produção alimentar, pouco diz sobre as responsabilidades do Estado na situação econômica do continente ou sobre o tipo de reformas políticas e estruturais, que deveriam ser adotadas para conseguir os melhoramentos desejados na produção agrícola (TORRES, Adelino, Op. cit., p. 6).

pan-africanas para diferentes problemas, sem atentar para o fato de que os principais problemas da África são a ausência de uma estrutura econômica adequada e a falta de identificação dos atores econômicos<sup>252</sup>.

O autor desta dissertação é de opinião que o PAL, considerado por Edem Kodjo<sup>253</sup> como uma verdadeira “Bíblia”, não deverá ser abandonada pela União Africana, Organização que sucedeu a OUA; pelo contrário, deverá ser revisado, reformulado e enriquecido para acompanhar o desafio deste milênio.

O principal mérito do PAL é a proclamação do princípio de desenvolvimento endógeno, constituindo uma reação africana ao capitalismo monopolista e um reconhecimento tácito à impossibilidade de qualquer forma de desenvolvimento periférico capitalista. Por essa razão o PAL elegeu os blocos econômicos regionais e sub-regionais como fundamento à futura criação da Comunidade Econômica Africana<sup>254</sup>.

#### **b) Programa Prioritário para Recuperação Econômica da África (PPREA)**

Preocupados com a deterioração da situação econômica do continente africano, os chefes de Estado e de Governo reunidos na 20ª sessão da OUA, nos dias 12 a 15 de novembro de 1984, em Addis Abeba – Etiópia, decidiram instituir um Comitê Diretor Permanente, responsável por analisar a profunda crise econômica da África. Depois de um debate sobre a estrutura deste Comitê, os Estados presentes na Conferência concordaram que sete Estados – Argélia, Camarões, Costa do Marfim, Nigéria, Senegal, Tanzânia e Zimbábue – deveriam integrar um comitê de estudo para realizar um exame nos três seguintes pontos<sup>255</sup>: a) analisar os avanços e

---

<sup>252</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 1.669.

<sup>253</sup> Edem Kodjo, destacada personalidade política togolês, que ocupou o cargo de primeiro ministro de Togo de 23 de abril de 1994 a 20 de agosto de 1996 e de 9 de junho de 2005 a 20 de setembro de 2006.

<sup>254</sup> A grande preocupação do PAL era o fortalecimento da cooperação entre os blocos econômicos regionais existentes em diferentes zonas: África Ocidental, África Oriental e Austral, África Central e África de Norte, caminhando assim para um bloco em escala continental (LECHINI, Gladys. Op. cit., p. 334-334).

<sup>255</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 1.678-1.679.

retrocessos na realização do Plano de Ação de Lagos (PAL) e elaborar uma nova estratégia operacional capaz de alcançar os objetivos do PAL; b) apresentar um programa de urgência para o desenvolvimento econômico da África nos seguintes campos: economia, agricultura e alimentação; c) preparar um plano de intervenção comum com agências especiais das Nações Unidas em assuntos da economia internacional, sobretudo aqueles de capital interesse para a África.

O Comitê Diretor Permanente, com o apoio da Comissão Econômica das Nações Unidas para a África, elaborou em março de 1985 o Programa Prioritário para Recuperação Econômica da África, para o período de 1986 a 1990, orçado em US\$ 115.028,9 milhões, destinados a solucionar as dificuldades econômicas do continente. O programa foi deferido quatro meses depois pelos chefes de Estado e de Governo na 21ª Conferência da OUA, realizada entre 18 e 20 de julho de 1985<sup>256</sup>.

Na Declaração de Addis Abeba, os chefes de Estado e de Governo africanos reconhecem implicitamente a justeza de algumas críticas ao próprio processo interno africano e, desde logo, a própria conduta das classes dirigentes. Apesar de fazerem referência aos fatores externos, de que “o continente africano foi afetado pela profunda crise mundial, por um sistema de relações econômicas internacionais injustas e por uma seca persistente”, não deixaram de admitir o peso dos fatores internos, entre os quais “certas insuficiências ao nível das políticas, o que conduziu a maior parte dos países à beira do colapso econômico”. Os chefes de Estado e de Governo africanos reconheceram também a deterioração nos últimos anos do setor agrícola, principal atividade da população africana. Para melhorar esse quadro os líderes africanos comprometeram-se em aumentar progressivamente a parte dos investimentos públicos no setor agrícola, de modo a alcançar o objetivo mínimo de 20% a 25% até 1998<sup>257</sup>.

Os autores do PPREA por um lado tomaram por base o fracasso na instituição do PAL por parte dos Estados africanos e agrupamentos econômicos regionais e, de outro, os escassos recursos, sobretudo financeiros, para fazer frente

---

<sup>256</sup> Idem, p. 1.679.

<sup>257</sup> TORRES, Adelino, Op. cit., p. 15-16.

aos fatores que comprometeram a realização do PAL, e assim recomendar as providências necessárias para tirar a África da profunda crise econômica em que se encontrava<sup>258</sup>. Segundos os preconizadores do PPREA, o PAL apresentava as seguintes dificuldades em sua concretização: estrutura econômica débil em virtude da herança colonial, queda do preço das matérias-primas, redução de ajuda pública ao desenvolvimento, deterioração das trocas comerciais, aumento da taxa de juros da dívida externa, dependência econômica cada vez mais acentuada dos países africanos, falta de mão-de-obra qualificada, estagnação das comunidades econômicas regionais e obstáculos estruturais, economias enfraquecidas, ausência de infra-estruturas básicas e falta de complementaridade – além de questões políticas, como conflitos internos e falta de vontade política<sup>259</sup>.

O PPREA aconselhou os Estados africanos a dedicarem atenção especial aos domínios nacionais, regionais e sub-regionais, com um cuidado diferencial nos setores da agricultura, alimentação e dívida externa como meio para resolver as crises das economias africanas.

No setor agrícola, o PPREA orientou os Estados africanos a tomarem as seguintes medidas: “reestruturação da agricultura mediante a melhoria de produção e aumento de investimento público, estimulando-se um aumento de 20 a 25% em 1989, o fortalecimento das instituições e das infra-estruturas, o acesso dos agricultores aos créditos e a luta contra a seca e a desertificação”<sup>260</sup>. O PPREA reconhecia também que os planos nacionais de desenvolvimento e os orçamentos anuais da maioria dos países africanos tendem a perpetuar e mesmo a acentuar a dependência das suas economias em relação aos recursos estrangeiros, e que deram lugar à má gestão dos recursos nacionais, negligenciando setores prioritários como agricultura, indústria e mão-de-obra, provocando vultosas despesas com a importação de bens de consumo e a realização de projetos de investimentos improdutivos. Nesse rumo, o PPREA considerava que era necessário tomar medidas corretivas para modificar os mecanismos de fixação dos preços agrícolas, de forma a

---

<sup>258</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 1.679.

<sup>259</sup> Idem, ibidem.

<sup>260</sup> Idem, p. 1.680.

facilitar a elaboração de novas políticas de preços, para assim incentivar os produtores locais e desenvolver os circuitos internos de distribuição<sup>261</sup>. A reestruturação do setor agrícola na África implicava, segundo o PPREA, “na elaboração de uma política de preços remuneradores e o fornecimento, em tempo oportuno, de *inputs* agrícolas, de bens de consumo em quantidade suficiente e de um sistema de comercialização eficaz, bem como a necessidade de acordar prioridade à produção das culturas alimentares, em particular aumentando o volume dos investimentos nesse setor”<sup>262</sup>.

Na área da alimentação, o PPREA recomendava aos Estados africanos a necessidade de porem em prática um sistema de alerta rápido à reserva alimentar de urgência, um mecanismo de chamada de atenção para a existência das crises alimentares na África e um sistema de avaliação dessas crises, a necessidade de cooperação entre as diferentes unidades nacionais de vigilância, para assim conjugar esforços a fim de combater este flagelo<sup>263</sup>. A prioridade para a cultura alimentar é em si mesma louvável, mas não resolve todo o problema da África. O problema, segundo Adelino Torres, não está somente nas culturas alimentares, mas no modelo de acumulação e de desenvolvimento, o que envolve toda a agricultura de exportação e alimentar, quer esta última seja de auto-subsistência ou comercial, e sua articulação com uma estratégia de industrialização<sup>264</sup>. Como sustenta Edgar Pisani, “a história no-la ensina: no ocidente foi o desenvolvimento agrícola que fundou o desenvolvimento industrial”<sup>265</sup>, mas muitos Estados africanos não seguiram este exemplo da Europa ocidental, foram buscar inspiração no modelo da antiga URSS dos anos de 1920. O que Edgar Pisani defende não é um abandono dos projetos da industrialização por parte dos Estados africanos. Para ele, o importante é escolher um modelo de industrialização que, pelo menos na primeira etapa, satisfaça às necessidades do mercado interno e da agricultura no primeiro plano<sup>266</sup>.

---

<sup>261</sup> TORRES, Adelino, Op. cit., p. 17.

<sup>262</sup> Idem, ibidem.

<sup>263</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 1680.

<sup>264</sup> TORRES, Adelino, Op. cit., p. 17-18.

<sup>265</sup> Idem, p. 18.

<sup>266</sup> O que Edgar Pisani advoga não é uma tecnologia intermediária, já fortemente criticada por alguns autores, entre os quais Bertrand Nezeys, como uma “categoria vazia de sentido”, uma vez que só existem

Já no setor da dívida externa, estimado em 1985 em US\$ 170 bilhões, o PPREA chamou a atenção para algumas situações, tanto internas quanto externas, que estão na origem das crises da economia africana. Entre elas destacam-se: a desestruturação da economia africana, a economia dependente da exportação de um ou dois produtos, os projetos de desenvolvimento mal elaborados e mal executados, o recurso de financiamento em condições desfavoráveis, as variações de taxas de câmbio das principais divisas, etc<sup>267</sup>.

Para resolver esses problemas, que afundam progressivamente a economia africana, o PPREA propalou, em âmbito nacional, regional, sub-regional e continental, as seguintes medidas: “mobilização dos recursos financeiros locais, o uso racional dos empréstimos externos, a redução da dependência da economia africana, o fortalecimento dos acordos sub-regionais e regionais de pagamento e compensação, o fortalecimento das instituições financeiras africanas com o objetivo de financiar os projetos de desenvolvimento nacional, regional e sub-regional, a organização de uma conferência internacional sobre a dívida externa africana, parcelar a dívida externa, a transformação parcial ou total da dívida externa africana em ajuda pública ao desenvolvimento ou doações”<sup>268</sup>.

---

duas espécies de tecnologia: a moderna e a tradicional. O que Pisani defende é uma tecnologia moderna adaptada às realidades específicas dos Estados africanos e às necessidades dos países menos desenvolvidos. Existem vários exemplos na África, entre os quais se pode referir um caso específico de projeto de industrialização levado a cabo na Guiné-Bissau na segunda metade dos anos 70. Sem uma preparação de base e uma avaliação da necessidade concreta do país (Guiné-Bissau), jazem hoje, após uma soma avultada de recursos, num abandono sem resultados concretos para as necessidades reais da Guiné-Bissau. As técnicas tradicionais devem ser aproveitadas e valorizadas para um projeto de desenvolvimento nos países subdesenvolvidos. Segundo a lição de I. Sacha e Eveertt Hagen, “mais vale numa região recôndita ter uma nora centenária que vai tirando água dos poços, do que um belo motor elétrico que à menor avaria não tem quem saiba reparar, nem encontra num raio de muitos quilômetros, uma peça sobressalente”. Dito isto, é preciso observar que qualquer projeto de desenvolvimento bem-sucedido precisa e necessita das técnicas modernas. De acordo com Bertrand Nezeys, “só as técnicas muito produtivas permitem aumentar progressivamente os salários dos trabalhadores empregados diretamente em determinada produção e obter um excedente de produção com vistas a melhorar a sorte dos sem trabalho e de todos aqueles que, nos países subdesenvolvidos, só dispõem de um pequeno ofício, sem falar dos assalariados das diversas administrações implicadas no processo de desenvolvimento”. O insucesso do projeto de industrialização iniciado na Guiné-Bissau nos anos 70 tem mais a ver com a má concepção do projeto, escolha errada de setor de produção e o tipo de política econômica desenvolvida, do que as técnicas modernas propriamente ditas. Idem, *ibidem*.

<sup>267</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit. p. 1.681.

<sup>268</sup> Idem, *ibidem*.

O PPREA, levando em conta que os problemas econômicos do continente africano devem ser priorizados, passou a pedir compreensão por parte da comunidade internacional quanto à dívida externa, principal entrave da economia africana<sup>269</sup>.

Segundo Mbuyi Kabunda Badi, os Estados africanos devem solicitar à comunidade internacional o estabelecimento de uma cooperação baseada no princípio de uma responsabilidade compartilhada, co-responsabilidade, ou seja, que ambas as partes se comprometam a respeitar certas condições, vale dizer: de um lado, os Estados africanos devem comprometer-se a fazer o uso racional dos seus recursos, acompanhados de reformas políticas adequadas, gestão eficaz e racional das empresas públicas, liberalização da economia, redução de gastos com exércitos, respeito aos direitos humanos, valorização dos quadros africanos e fortalecimento da participação da sociedade civil no processo de desenvolvimento. De outro lado, a comunidade internacional deve colaborar no sentido de transformar a dívida em doação para auxiliar no desenvolvimento, e quanto à dívida não oficial, transformá-la em um tipo de empréstimo compensado em um período de 30 a 40 anos, além de adotar postura maleável na renegociação das dívidas comerciais, na redução das taxas de dívida, no reembolso a longo prazo do serviço da dívida comercial e no aumento da ajuda de países e organismos credores<sup>270</sup>.

Tal como o PAL, o PPREA enfatiza a necessidade de os países africanos fortalecerem a cooperação e solidificação de suas relações comerciais, para fazer valer seus interesses no cenário internacional, caracterizado pela desigualdade das relações de força.

A grande diferença entre o PAL e o PPREA é que este tomou uma posição realista, reconhecendo que não existe condição para um desenvolvimento endógeno sem o abandono de projetos ambiciosos e irrealizáveis em favor de projetos moderados e necessários, que levem em consideração as grandes fragilidades

---

<sup>269</sup> Idem, p. 1.682.

<sup>270</sup> O PPREA, orçado no valor de US\$ 115.028, 9 milhões para um período de 4 anos, de 1986 a 1990, necessita, além dos esforços dos Estados africanos, da colaboração da comunidade internacional, da qual espera obter um apoio de US\$ 34.581,1 milhões para a realização do programa da recuperação econômica da África. Idem, ibidem.

tecnológicas e financeiras africanas e sem ignorar a interdependência internacional. O PPREA renunciou ao plano de desenvolvimento traçado pelo PAL e apostou no setor privado em detrimento do público<sup>271</sup>.

O PPREA foi apresentado à comunidade internacional na 41ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em maio de 1986, pelo então presidente em exercício da OUA, o senegalês Abdou Diouf. Depois de uma análise da situação econômica do continente africano, a Assembleia Geral estabeleceu um Programa de Ação das Nações Unidas para a Recuperação Econômica e o Desenvolvimento da África de 1986 a 1990, pelo qual, de um lado, a África se empenharia em providenciar os meios necessários para o lançamento de programas de desenvolvimento e crescimento socioeconômico autônomo a longo prazo e, por outro, a comunidade internacional apoiaria a África na concretização dos objetivos preconizados pelo PPREA<sup>272</sup>.

De acordo com Laurent Zanga, “nem o PAL, nem PPREA e tampouco o Programa de Ação das Nações Unidas conseguiram melhorar a situação socioeconômica dos povos africanos, cujas ambições são cada vez mais abaladas, transformando-se nos finais dos anos 80 e princípios de 90 em situações de violência<sup>273</sup>”.

Em resumo, os dirigentes africanos, preocupados com as profundas crises sociais e econômicas do continente em virtude das implicações do programa de ajustamento do Fundo Monetário Internacional (FMI) e as crises econômicas internacionais, decidiram avançar em um processo de democratização, de ação concertada sobre a dívida externa, e traçar novas alternativas para o desenvolvimento econômico do continente, entre as quais destaca-se a criação da Comunidade Econômica Africana, prevista no Tratado de Abuja de 1991<sup>274</sup>.

---

<sup>271</sup> A estratégia de desenvolvimento do continente africano preconizada pelo PAL dava grande ênfase à industrialização da agricultura e meios rurais para a dependência da economia africana, ao passo que o PPREA privilegia o setor privado sobre o público. Aliás, o PPREA aposta no princípio de mercado capitalista, na liberalização e no princípio de livre mercado. Idem, p. 1.683.

<sup>272</sup> Idem, ibidem.

<sup>273</sup> Idem, p. 1.684.

<sup>274</sup> Os líderes africanos elaboraram novos planos de desenvolvimento econômico para remediar as dificuldades econômicas da África. Entre eles pode-se mencionar: a) A Declaração de Abuja ou a

### c) Comunidade Econômica Africana (CEA)

Em abril de 1980, chefes de Estado e de Governo africanos comprometeram-se por meio da Ata Final de Lagos, a criar um mercado comum e uma comunidade econômica africana até o ano 2000, com o escopo de pôr em prática a integração econômica, cultural e social da África sob o marco de um desenvolvimento coletivo e endógeno. Os Estados signatários da Ata responsabilizaram-se por concretizar estes objetivos por meio da fusão das organizações econômicas regionais existentes ou a serem criadas no âmbito do continente africano<sup>275</sup>.

Na primeira metade dos anos 80, devido ao fraco resultado do PAL, a OUA convocou os líderes africanos a participarem de um colóquio em Arusha, capital da Tanzânia, para fazer um balanço sobre os quatro anos de adoção do PAL. Os chefes de Estado e de Governo presentes na reunião recomendaram ao Comitê diretivo e permanente da OUA que elaborasse uma proposta de tratado para a criação da Comunidade Econômica Africana (CEA). Depois da realização de um consistente estudo, o Comitê apresentou três propostas para o estabelecimento da Comunidade Econômica Africana: a primeira previa a incorporação da OUA na estrutura da

---

Conferência sobre o Desafio da Recuperação Econômica e de Desenvolvimento Acelerado da África, realizada conjuntamente pela Comissão Econômica das Nações Unidas para a África (ECA), Organização da Unidade Africana (OUA) e o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) em 15 a 19 de junho de 1987, em Abuja, capital política da Nigéria, que tinha por finalidade realizar o balanço de um ano da implementação do Programa de Ação das Nações Unidas para a Recuperação Econômica da África de 1986 a 1990 e analisar os fundamentos dos obstáculos ao desenvolvimento da África; b) A Conferência Extraordinária da OUA sobre a Dívida Externa Africana pede atenção dos credores ocidentais em sete pontos: suspensão por um período de 10 anos dos pagamentos de serviço da dívida; prazo de 50 anos para quitar todas as dívidas; transformar as dívidas bilaterais oficiais em doações; redução das taxas de interesses reais sobre todas as dívidas recentes; pagamento de parte das dívidas em moeda nacional dos Estados africanos; aumento de período do amadurecimento dos empréstimos privados em moeda nacional dos Estados africanos; aumento de período do amadurecimento dos empréstimos privados e a celebração de uma conferência internacional com participação da OUA e dos países ocidentais credores, para discutir o problema da dívida africana. Os credores recusaram a maioria das propostas, admitindo apenas a possibilidade de aumento de prazo para pagamento das dívidas somente para os Estados africanos que se comprometeram a aplicar as medidas de ajustamento do FMI. c) Na Conferência de chefes de Estado e de Governo de Abuja e no Tratado da Comunidade Econômica Africana, realizado de 3 a 5 de junho de 1991 em Abuja-Nigéria, os presentes se comprometeram a estabelecer uma comunidade econômica no período de 34 anos. BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 1.685, 1.688, 1.694.

<sup>275</sup> Idem, p. 1.694.

Comunidade Econômica Africana mediante a revisão da Carta; a segunda indicava a criação de uma organização com estrutura própria e com uma coordenação e harmonização funcional e orgânica para com a OUA; a terceira e última proposta do Comitê visava a estabelecer uma Comunidade Econômica Africana que se responsabilizasse especificamente pelos problemas econômicos do continente, deixando as questões políticas para a alçada da OUA<sup>276</sup>.

Reunidos os chefes de Estado e de Governo na 27ª Seção da Conferência de Cúpula da OUA em Abuja, de 3 a 5 de junho de 1991, decidiram, depois de uma profunda análise sobre as três propostas, estabelecer um acordo sobre a última proposta e firmar o Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Africana (CEA)<sup>277</sup>.

A CEA tem como principal objetivo promover, em âmbito continental, o uso eficiente dos recursos humanos e naturais, com vista à realização do bem-estar dos povos africanos em todas as esferas da vida humana.

De acordo com o artigo 6º do Tratado, a Comunidade seria consolidada num prazo de 34 anos, depois do cumprimento de seis fases sucessivas<sup>278</sup>: a) os primeiros cinco anos seriam ocupados para reforçar e aprofundar os laços de cooperação entre as comunidades econômicas regionais e sub-regionais existentes; b) os seguintes oito anos seriam destinados à estabilização dos regimes fiscais aplicados ao comércio de diferentes sub-regiões; c) os subseqüentes dez anos seriam empregados para a criação de uma zona de livre comércio em cada agrupamento econômico regional; d) na seqüência, dois anos para a coordenação e harmonização dos regimes tarifários e não-tarifários; e) os quatro anos seguintes seriam dedicados para a criação de um mercado comum africano; f) os cinco últimos anos seriam centrados no estabelecimento da Comunidade Econômica Africana.

Em poucas palavras, o Tratado visava à criação de um mercado comum e uma moeda única africana.

---

<sup>276</sup> Idem, p. 1.695-1696; LECHINI, Gladys. Op. cit., p. 335.

<sup>277</sup> Ibidem; LECHINI, Op. cit., p. 335; MAHIOU, Ahmed. La Communauté Économique Africaine. In: **Annuaire Français de Droit International**- XXXIX. Paris: Editions du CNRS, 1993, p. 800.

<sup>278</sup> MAHIOU, Ahmed. Op. cit., p. 808; LECHINI, Gladys. Op. cit., p. 335.

O Tratado da CEA apresentaria a seguinte estrutura: Conferência de Chefes de Estado e de Governo, Conselho de Ministros, Parlamento Pan-Africano, Comissão Econômica e Social, Tribunal de Justiça, Secretaria Geral e Comitês Técnicos Especializados. As grandes novidades em relação à estrutura desta Comunidade foram o Parlamento Pan-Africano, Tribunal de Justiça e o Comitê Técnico Especializado<sup>279</sup>.

A CEA deparou-se com grandes dificuldades na concretização de seus objetivos, devido à separação entre os âmbitos político e econômico, ou seja, desconheceu a interdependência existente entre os dois setores no processo de integração do continente africano, dado que os problemas políticos e econômicos andam juntos<sup>280</sup>. Outro obstáculo enfrentado pela CEA foi decorrente de sua estrutura que, além do favorecimento das classes dirigentes, não permitia de forma democrática a participação das massas e dos agentes econômicos africanos no processo de desenvolvimento regional do continente<sup>281</sup>.

A Conferência dos chefes de Estado e de Governo, órgão supremo, que tem como principal atribuição “determinar as políticas gerais e a orientação da Comunidade e traçar diretrizes para a coordenação e harmonização das políticas dos Estados-membros nos domínios econômicos e sociais, de um lado, e, de outro, fiscalizar ações de outros órgãos, zelar pela realização dos objetivos da Comunidade, emitir orientações para grupos econômicos regionais e acompanhar o Tribunal de Justiça na resolução dos litígios”, continua sendo, em vez de dinamizador do processo de integração, um foro de entrave ao processo, em conseqüência do apego ao poder por parte dos dirigentes africanos<sup>282</sup>.

A estratégia de desenvolvimento do continente africano traçada pela OUA ao PAL e CEA tem como principal alicerce a valorização dos recursos humanos e naturais, a integração regional para libertar o continente da dependência econômica,

---

<sup>279</sup> MAHIOU, Ahmed. Op. cit., p. 800-801; BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 1.697.

<sup>280</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 1.697.

<sup>281</sup> Idem, p. 1.698.

<sup>282</sup> Os dirigentes africanos, receosos com a manutenção e o fortalecimento do poder de Estado nacional, estavam menos preocupados com a concretização da Comunidade Econômica Africana, que de certa forma teriam que transferir poderes do governo nacional para organismo comunitário, devido à demanda do processo de integração econômica.

a elevação dos valores culturais africanos e o domínio da ciência e da tecnologia. Tais características foram inseridas no seio da nova organização: a Comunidade Econômica Africana.

Ao longo de 40 anos da sua existência, a OUA deparou-se com uma série de dificuldades: “a falta de recursos locais, freqüentes crises econômicas mundiais, o fortalecimento da soberania nacional, a ausência de vontade política dos dirigentes africanos nos projetos de empreendimento comum, a proliferação das organizações sub-regionais rivais, a divisão dos Estados em grupos rivais: (Monrovia e Casablanca), a rivalidade ideológica, a divergência dos sistemas políticos, ausência de democracia, a ausência do ideal pan-africanista, a dependência externa cada vez mais acentuada”. Estas e outras situações têm criado grandes obstáculos para a realização dos objetivos preconizados pela OUA à Comunidade Econômica Africana<sup>283</sup>.

A OUA conseguiu algum êxito nos domínios político, econômico e sociocultural. No campo político conseguiu materializar um dos seus principais objetivos: “libertar a África da dominação colonial”. Além da libertação do colonialismo, obteve também importante vitória política ao derrubar o regime de *apartheid* na África do Sul em 1994<sup>284</sup>. Na esfera econômica, apesar de ter colhido poucos resultados, é necessário destacar duas de suas importantes conquistas: a) a criação do Banco Africano do Desenvolvimento (BAD) em 4 de agosto de 1963, em Jartum-Sudão, para promover o desenvolvimento econômico do continente africano. O BAD contou com um capital inicial de US\$ 23,05 milhões e concedia empréstimos, reembolsáveis num prazo de 15 a 25 anos, para financiar os projetos de desenvolvimento econômico e social; b) a criação de dois importantes instrumentos de integração no domínio econômico: o PAL e a CEA. Esses documentos espelham

---

<sup>283</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 1.699.

<sup>284</sup> O principal motivo que levou à criação da OUA foi a tentativa de reunir as forças africanas para lutar contra a dominação colonial, razão pela qual o artigo 2º da Carta expressa que a OUA visa a “reforçar a unidade e a solidariedade, coordenar e intensificar a cooperação, defender a soberania dos Estados, a sua integridade territorial e a sua independência, eliminar da África o colonialismo sob todas as suas formas e manifestações”. A Organização conseguiu realizar esses objetivos com independência política de todos os Estados e a queda do regime do *Apartheid* na África do Sul em 1994. Idem, p. 1.702-1.704.

a situação e os objetivos econômicos e sociais da África e indicam o caminho que deve ser seguido para atingir suas finalidades<sup>285</sup>.

No âmbito sociocultural é necessário salientar que a OUA não se preocupou somente com as questões políticas e econômicas da África, mas também com os problemas sociais e culturais. Em 5 de julho de 1976 foi firmada em Port Louis, capital da Ilha de Maurícia, a Carta Cultural da África, cuja finalidade era a de fazer da cultura uma arma de luta contra a “aculturação” dos povos africanos, promovendo um desenvolvimento cultural e harmonioso nos Estados africanos<sup>286</sup>. Nos anos 80, a OUA conseguiu sua maior realização no campo sociocultural, quando em junho de 1981, em Nairobi, capital do Quênia, elaborou a “Carta Africana dos Direitos dos Homens e dos Povos”. A Carta mostra-se uma contribuição fundamental ao desenvolvimento do Direito Internacional africano, uma vez que acabou com o silêncio de quase 20 anos da OUA em matéria de direitos e da liberdade<sup>287</sup>.

Em resumo, cabe salientar que o grande mérito da OUA foi a promoção da independência política dos Estados africanos, subjugados durante mais de cinco séculos à dominação colonial. Tal liberdade pressupõe uma independência econômica e a autonomia de um povo para definir seu próprio destino.

Assim, a partir 1973, depois da independência política da maior parte dos Estados africanos, a OUA desencadeou várias ações no campo econômico, na tentativa de elaborar um plano para o desenvolvimento do continente, elegendo a

---

<sup>285</sup> Idem, p. 1.705.

<sup>286</sup> Para melhorar as condições socioculturais dos povos africanos, a OUA criou várias agências, tais como: a Agência Pan-Africana de Imprensa (PANA), a Oficina Pan-Africana de Aviação Civil e a União Pan-Africana de Correios, etc. A Agência Pan-Africana de Imprensa era destinada a fortalecer e difundir as idéias da unidade africana, e a corrigir as imagens deturpadas da África difundidas pelos meios de comunicações estrangeiros. Infelizmente, se converteu em instrumento de propaganda dos partidos únicos e de manipulação das massas populares. Idem, p. 1.707.

<sup>287</sup> A proteção dos direitos do homem no continente africano decorre de circunstâncias históricas específicas, relacionadas com a descolonização e o direito à autodeterminação dos povos, desde a criação da OUA em 1963 até o final da década de 70. A questão dos direitos do homem já surge no Preâmbulo da Carta da OUA, quando faz referência à adesão aos princípios da Declaração dos Direitos do Homem e ao direito dos povos de disporem do seu próprio destino, bem como à cooperação em matéria de respeito pelos direitos do homem. Tratava-se, porém, de abordagem tímida. Nos anos 80 houve uma reviravolta em matéria dos direitos do homem, quando os Estados africanos assinaram a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos. A Carta constitui, sem dúvida, um importante documento para o desenvolvimento do Direito Regional e preenche o vazio da OUA na matéria de proteção dos direitos do homem. Idem, p. 1.706.

cooperação interafricana como condição para atingir o desenvolvimento sustentável, mediante a criação de uma Comunidade Econômica Africana em cinco etapas: zona de troca preferencial, zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum e união econômica e monetária<sup>288</sup>.

Devido ao tímido resultado prático no domínio econômico, os chefes de Estado e de Governo decidiram em julho de 2002, em Durban, África do Sul, dissolver a OUA e criar a União Africana para responder aos desafios do milênio.

## **2. 6 A Quinta Etapa: A União Africana (Uma Proposta Para o Novo Milênio)**

A quinta etapa do processo de integração da África – na classificação de Adebayo Adedeji – corresponde a uma tentativa de união a ser desenvolvida no novo milênio, representada pelo Ato Constitutivo da União Africana (UA) e o seu braço operativo, a Nova Parceria para o Desenvolvimento Econômico da África (NEPAD)<sup>289</sup>.

### **a) União Africana (UA)**

O percurso evolutivo da criação da União Africana passou por várias fases, algumas das quais exigiram dos líderes africanos um sentimento patriótico, um ideal pan-africanista e, sobretudo, uma profunda vontade política de preservar as aspirações do continente, as expectativas dos seus povos e as próprias razões que motivaram a criação da antiga Organização da Unidade Africana (OUA), há muito tempo adiadas. Assim, o processo necessitou passar por várias consultas e negociações, nas quais reinou sempre um clima de concórdia e irmandade.

---

<sup>288</sup> CEREXHE, Etienne; BEAULIEU, Louis le Hardÿ de. Op. cit., p. 17.

<sup>289</sup> EGOSCOZÁBAL, Ainhoa Antonio. Op. cit., p. 6.

O primeiro passo para a criação da União Africana (UA) ocorreu durante a 35ª Sessão da Conferência Ordinária dos chefes de Estado e de Governo da OUA, realizada de 12 a 14 de julho de 1999 em Argel, capital da Argélia. Durante a Sessão, os participantes analisaram com atenção a situação global do continente no cenário internacional e optaram por liderar o processo de mudança da real situação africana, mediante a criação de novas estratégias baseadas em autênticas parcerias com outros atores, e do desenvolvimento de uma cooperação para a restauração do prestígio, esperança de um futuro melhor e interdependente para o povo africano. Os chefes de Estado e de Governo presentes no encontro reconheceram a necessidade de aumentar a eficiência e a efetividade da OUA, para que esta estivesse à altura de responder ao desafio do milênio e aceitaram o convite do Coronel Muammar Kadafi de sediar na Líbia a 4ª Conferência Extraordinária da OUA, intitulada “Fortalecendo a Capacidade de OUA para Permitir que Enfrente o Desafio do Milênio”<sup>290</sup>.

Na seqüência, reunidos os 43 dirigentes africanos na cidade de Sirte (Líbia), de 8 a 9 de setembro de 1999, examinaram a situação da OUA e optaram pela sua substituição por uma nova organização que fosse capaz de responder às exigências do capitalismo e de um mundo globalizante. O encontro terminou com a assinatura de um importante documento, no dia 9 de setembro de 1999, caracterizando o marco da história do surgimento da União Africana, denominado Declaração de Sirte, com o intento de “abordar de modo efetivo as novas realidades sociais, políticas e econômicas na África e no mundo, tomar em consideração o desejo de uma unidade efetiva do povo africano em conformidade com o objetivo da Carta da OUA e do Tratado que estabelece a Comunidade Econômica Africana, revitalizar a OUA para estar à altura de responder às necessidades dos povos africanos, acabar com os conflitos internos que assolam alguns Estados africanos e fazer o melhor proveito dos recursos humanos e naturais na promoção de bem-estar do povo africano”<sup>291</sup>.

---

<sup>290</sup> Ver sobre a transição da OUA para a União Africana no site disponível em <http://www.africadosul.org.br/uniaoafricana.htm>. Acesso em: 9 dez. de 2006.

<sup>291</sup> A Declaração de Sirte retoma à luz da realidade atual os idéias do pan-africanismo que remontam aos primórdios do século XIX, com os estadistas africanos ( Kwame Nkrumah, Ben Bella, Julius Nyerere,

Os chefes de Estado e de Governo, com vistas à concretização desses objetivos, decidiram, entre outras medidas, criar uma União Africana dentro dos objetivos da OUA e do Tratado da CEA e dinamizar o processo da realização da Comunidade Econômica Africana (CEA), nomeadamente diminuir o prazo de 34 anos previsto no Tratado de Abuja de 1991; assegurar a efetivação das instituições constantes no Tratado que estabelece a CEA (Banco Central Africano, a União Monetária Africana, o Tribunal de Justiça Africano e o Parlamento Pan-Africano); revitalizar e reforçar as comunidades econômicas regionais como base para alcançar os objetivos da CEA e da realização da União Africana e convocar, se possível, uma conferência ministerial para discutir a estabilidade, segurança, desenvolvimento e cooperação no continente africano<sup>292</sup>.

Na continuidade foram realizados três importantes encontros, com a finalidade de pôr em prática a Declaração de Sirte:

a) A 1ª Conferência Ministerial da OUA sobre a criação da União Africana (UA) e do Parlamento Pan-Africano foi realizada em Trípoli, capital da Líbia, no período de 31 de maio a 3 de junho de 2000. Durante a sessão emergiram dúvidas sobre os dois tipos de processos de integração a serem criados. De um lado, figuravam os países que defendiam que o continente africano deveria estabelecer uma união o mais rapidamente possível, como forma de manter o equilíbrio nas suas relações com os Estados Unidos da América (EUA) e com a União Européia (UE) e, eventualmente, com outros países. De outro, um grupo de países defendia a união gradual mediante a consolidação dos agrupamentos econômicos regionais. Depois de intensos debates, a maioria passou a defender a tese gradualista, de que se deveria evoluir a partir da OUA e CEA para uma forte instituição com um período de transição bem definido, como forma de assegurar uma transição

---

Gamal Nasser, Leopold Senghor, Amílcar Cabral, etc), os quais defendiam que a libertação dos seus países só estaria completa depois da libertação total da África da dominação colonial. Idem, *ibidem*.

<sup>292</sup> Idem, *ibidem*.

normal e paulatina. A Conferência Ministerial terminou com a adoção do Anteprojeto do Ato Constitutivo da União Africana<sup>293</sup>.

b) Na 36ª Sessão Ordinária da Conferência dos Chefes do Estado e de Governo, realizada de 10 a 12 de julho de 2000 em Lomé, capital do Togo, os participantes adotaram formalmente o Ato Constitutivo da União Africana<sup>294</sup>. Já em março de 2000 os dirigentes africanos presentes na 5ª Conferência Extraordinária da OUA, celebrada em Sirte, na Líbia, haviam decidido que o requisito legal para a instituição da União Africana seria o depósito do 36º Instrumento de Ratificação do Ato constitutivo da UA na Secretaria da OUA<sup>295</sup>.

c) A 37ª Sessão Ordinária da Conferência dos Chefes do Estado e de Governo, que ocorreu de 9 a 11 de julho de 2001 em Lusaka, capital de Zâmbia, sob o lema a Transição da OUA para UA, determinou que o Secretariado Geral de OUA apresentasse uma proposta sobre a estrutura, a função e os poderes da nova organização continental, mediante a realização de um estudo prévio sobre a situação econômica e social da África e das consultas aos Estados-membros e agrupamentos econômicos regionais<sup>296</sup>.

Depois de um trabalho profundo e intenso, a Secretaria encaminhou a proposta de Tratado da União Africana para ser analisada na 38ª Sessão Ordinária da Conferência de Chefes de Estado e de Governo, que se realizou em 2002 na África do Sul.

No Encontro de Cúpula da OUA de 8 a 10 junho de 2002, os dirigentes dos 53 Estados presentes em Durban, na África do Sul, concluíram que existia a necessidade de criar a União Africana, uma organização que não deveria, com o decorrer do tempo, tornar-se uma entidade inoperante como sua antecessora: Em

---

<sup>293</sup> PICASSO, Tomé Joaquim Lourenço. O processo de transformação da Organização de Unidade Africana (OUA) para a União Africana (UA), p. 2. Artigo para o Segundo Boletim da Cuiá. Disponível em: <http://www.ccm.org.mz/download/BoletimII-PT.pdf>. Acesso em: 2 de jan. de 2007

<sup>294</sup> Idem, p. 3.

<sup>295</sup> Em 26 de abril de 2001 a Nigéria depositou seu instrumento de ratificação na Secretaria da OUA, tornando-se o 36º Estado-membro da Organização. Com o depósito da ratificação da Nigéria se completou o requisito de dois terços acordado no Encontro da Cúpula da OUA na Líbia. Idem, ibidem.

<sup>296</sup> Ver sobre a transição da OUA para a União Africana no site disponível em: <http://www.africadosul.org.br/uniaoafricana.htm>. Acesso em: 9 dez. de 2006.

seu discurso o presidente da África do Sul, Thabo Mbeki, chamou a atenção para a necessidade de os povos africanos se aprofundarem na cultura de cooperação e porem em prática os objetivos presentes no novo Tratado<sup>297</sup>.

Após muitos debates, os Estados presentes concordaram, em 9 de julho de 2002, em dissolver a Organização da Unidade Africana (OUA) e estabelecer a União Africana (UA)<sup>298</sup>. A criação da UA deve ser entendida como a continuação dos esforços dos Estados e dos povos africanos na busca constante de instrumentos capazes de assegurar a realização da unidade, paz, segurança, estabilidade e o desenvolvimento sustentável do continente africano. Este percurso iniciou-se com a criação da OUA em 1963, continuando com o estabelecimento da Comunidade Econômica Africana (CEA) em 1991, considerada o processo impulsionador gradual da integração econômica e da cooperação política no continente<sup>299</sup>.

De acordo com o artigo 3º do Ato Constitutivo da UA, a organização tem as seguintes finalidades: promover uma maior unidade e solidariedade entre os países e povos da África; respeitar a soberania, integridade territorial e independência dos seus Estados-membros; acelerar a integração política e socioeconômica do continente; promover e defender posições africanas comuns sobre as questões de interesse para o continente e seus povos; encorajar a cooperação internacional, levando devidamente em conta a Carta das Nações Unidas e a Declaração dos Direitos do Homem; promover a paz, a segurança e a estabilidade no continente; promover os princípios e as instituições democráticas, a participação popular e a boa governação; promover e proteger os direitos do homem e dos povos em conformidade com a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos e outros instrumentos pertinentes e relativos aos direitos do homem; criar as necessárias condições que permitam ao continente desempenhar o papel que lhe compete na economia mundial e nas negociações internacionais; estimular o desenvolvimento duradouro no plano econômico, social e cultural, assim como a integração das

---

<sup>297</sup> CARVALHO, Genésio. Op. cit., p. 196.

<sup>298</sup> Idem, p. 195.

<sup>299</sup> A Comunidade Econômica Africana baseada no enfoque funcionalista visava ao estabelecimento gradual de uma comunidade africana, num período de 34 anos, mediante o fortalecimento da cooperação dos diferentes agrupamentos econômicos regionais.

economias africanas; promover a cooperação em todos os domínios da atividade humana, com vistas a elevar o nível de vida dos povos africanos; coordenar e harmonizar as políticas entre as comunidades econômicas regionais existentes e futuras, para a gradual realização dos objetivos da União; fazer avançar o desenvolvimento do continente por meio da promoção da pesquisa em todos os domínios, em particular em ciências e tecnologia; trabalhar em colaboração com os parceiros internacionais relevantes na erradicação das doenças suscetíveis de prevenção e na promoção da boa saúde dos povos africanos.

Nesse sentido, o artigo 4º estabelece princípios que permitirão à União Africana não repetir a mesma inércia da OUA. Nomeadamente a letra “h” concede à União o direito de intervir nos Estados-membros em casos de crimes de guerra, genocídio e crimes contra humanidade mediante uma decisão anterior da Conferência, e a letra “p” condena e rejeita as mudanças inconstitucionais nos governos<sup>300</sup>. O estabelecimento da UA representa uma oportunidade única para todos os países, especialmente para a população africana, no sentido de munir o continente de instrumento legal e institucional efetivo e eficiente para responder às pretensões do seu povo. Nesse propósito, os objetivos e princípios da UA, previstos nos artigos 3º e 4º do Ato Constitutivo, apregoam um nível avançado de cooperação política, envolvendo, entre outras, as seguintes áreas: prevenção, gestão e resolução de conflitos, proteção e promoção dos direitos humanos, promoção dos princípios democráticos do Estado de Direito e de boa governação, participação dos povos africanos nas atividades da União, promoção da investigação em todos os domínios, em particular os de ciência e tecnologia.

Contrariamente à Carta da OUA, de teor predominantemente político, o Ato Constitutivo da UA enfatiza assuntos econômicos, sociais e culturais, ou seja, o desenvolvimento global do continente. A nova Organização adotou estrutura bastante inovadora, estimulando a participação da sociedade civil, das organizações não-governamentais (ONGs), dos sindicatos, das organizações empresariais

---

<sup>300</sup> Estes dispositivos são muito importantes, pois podem contribuir para minimizar o sofrimento dos povos africanos, contrariamente à OUA, que não tinha esse poder. Com esse dispositivo a União pode zelar pela paz e a efetivação da democracia no continente africano.

africanas, todas qualificados como parceiros indispensáveis para a instituição da Comunidade Econômica Africana pela Declaração de Sirte e reforçada pela Declaração de Uagadugu (Burkina Fasso)<sup>301</sup>. De acordo artigo 5º do Ato constitutivo, a União tem os seguintes órgãos: Conferência da União, Conselho Executivo, Parlamento Pan-Africano, Tribunal de Justiça, Comitê de Representantes Permanentes, Comitês Técnicos Especializados, Conselho Econômico, Social e Cultural, além das instituições financeiras<sup>302</sup>.

Por determinação do número 2 do artigo 5º, foi criado o Conselho de Paz e Segurança (CPS), na Cimeira de Lusaka de 2001, em substituição ao Órgão Central do Mecanismo para a Prevenção de Conflitos, Gestão e Resolução de Conflitos da OUA, criado em julho de 1993, durante 29ª Sessão Ordinária da Conferência dos Chefes de Estado e Governo da OUA. O Conselho de Paz e Segurança entrou formalmente em vigor em 25 de maio de 2004, sendo de sua responsabilidade as seguintes funções: promoção da paz, segurança e estabilidade, alerta precoce e diplomacia preventiva, *peace-making* (exemplo: mediação, conciliação), operação de paz, consolidação da paz e reconstrução pós-conflito, ações humanitárias e gestão de conflitos, além de outras que poderão ser decididas pela Assembléia<sup>303</sup>. Já o artigo 19 do Ato Constitutivo refere que “a União Africana é dotada das seguintes instituições financeiras, cujos estatutos e regulamentos serão definidos em

---

<sup>301</sup> A Declaração de Sirte (de 9 de setembro de 1999) e a Declaração de Uagadugu (de 28 de novembro de 2002), fizeram a menção da necessidade de uma participação ativa das sociedades civis no processo de integração econômica africana, uma vez que pode cooperar para alcançar os objetivos estipulado no Tratado de Abuja. Transição da OUA para União Africana. Disponível em <http://www.africadosul.org.br/uniaoafricana.htm>.. Acesso em: 9 dez. de 2006.

<sup>302</sup> Conforme pode-se observar, a estrutura institucional da União Africana está inspirada no modelo da União Européia, respeitando, contudo, a particularidade africana.

<sup>303</sup> O Conselho de Paz e Segurança teve lançamento oficial em Addis Abeba, capital da Etiópia, no dia 25 de maio de 2004 (Dia da África). Um dos principais componentes do Conselho de Paz e Segurança é a criação de um Sistema de Alerta Antecipado (CEWS), o qual estará estreitamente ligado às unidades de observação e acompanhamento dos agrupamentos regionais, como ocorreu na África Oriental no seio da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD), Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e na Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). Estas unidades deverão coligir e processar os dados em nível sub-regional e transmiti-los para a sala de situação do CEWS. Em nível regional existem vários esforços levados a efeito para mediação do conflito, como a mediação de conflito de Burundi e da República Democrática de Congo pela África, mediação de conflito da Somália e Sudão pela IGAD e o conflito na Libéria e Serra Leoa pela CEDEAO (FERREIRA, Patrícia Magalhães: Paz e Segurança na África Subsaariana: o papel da União Européia. In: Instituto da Defesa Nacional. Portugal Parceria Global – Conjuntura & Prospectiva, IDN, outubro, 2004, p. 1 e 2. Disponível em: [http://www.idn.gov.pt/proj\\_prospectiva/fich\\_proj/126\\_Paz\\_Seg\\_Africa\\_Subsaariana.pdf](http://www.idn.gov.pt/proj_prospectiva/fich_proj/126_Paz_Seg_Africa_Subsaariana.pdf). Acesso em: 8 jan. de 2007).

Protocolos a elas referidos: o Banco Central Africano, o Fundo Monetário Africano e o Banco Africano de Investimento”.

Apesar de a estrutura da União Africana ser bastante semelhante às das organizações ocidentais, apresenta duas particularidades muito interessantes no sentido de uma maior democratização: por um lado, o Parlamento Pan-Africano e os mecanismos de “revisão pelos pares” (*Peer Review*) relativamente às questões como respeito pelos direitos humanos e a transparência no que respeita às políticas públicas, à legitimidade interna e à credibilidade externa dos regimes políticos africanos. Por outro, o Conselho de Paz e Segurança (CPS) da UA, no qual nenhum dos 15 membros tem direito de veto, como órgão aglutinador e definidor da atuação em termos da gestão e resolução de conflitos, encontra-se em estreita parceria com as Nações Unidas<sup>304</sup>.

Para assegurar a paz em âmbito continental foi criado o Fundo Regional para a Paz, com o objetivo de reduzir a dependência de contribuições de contingência feitas pelos países ocidentais, bem como a criação do Centro Regional de Treinamento Kofi Annan, em Gana (*Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre*) que, em parceria com as academias militares da Nigéria e Mali, assegurarão o treinamento dos efetivos da futura força permanente da UA<sup>305</sup>.

Nesse sentido, a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) autorizou em junho de 2004 a criação de uma Força Operacional Principal (FOP), composta de 6.500 homens que deverá, até 2010, fazer parte da força permanente da UA. A partir daquela data, a UA contará com uma força permanente regional integrada por uma Força Operacional Principal, uma força especial e uma brigada principal, que dará condições à Organização de se envolver em operações de manutenção da paz, incluindo os casos de crises humanitárias<sup>306</sup> A constituição da brigada principal em cada uma das cinco sub-regiões africanas

---

<sup>304</sup> GIL, Paulo; SANTIAGO, Pedro: Cooperação Sul-Sul. XXIII Conferência Internacional de Lisboa. Sessão Temática Prioridades para a Ação Externa de Portugal, África e Cooperação. Disponível em: <http://www.ieei.pt/post.php?post=100>. Acesso em: 2 jan. de 2007.

<sup>305</sup> FERREIRA, Patrícia Magalhães, Op. cit., p. 2.

<sup>306</sup> Disponível em : <http://www.panapress.com/freenewspor.asp/code=por029878&dte=09/03/2006>. Acesso em: 9 dez. de 2006.

representa um novo paradigma para a manutenção da paz no âmbito da UA<sup>307</sup>. A primeira missão da manutenção da paz desencadeada pela UA foi realizada de Burundi, de abril de 2003 a junho de 2004. A Missão da União Africana em Burundi (AMIB) desempenhou papel muito positivo na execução das tarefas para as quais fora designada, com o objetivo de supervisionar o cessar-fogo, apoiar as iniciativas de desmilitarização e contribuir para a estabilidade política do país<sup>308</sup>. A segunda intervenção humanitária da União Africana foi um compromisso conjunto. A União Africana encontra-se realizando tal missão com a força das Nações Unidas no Sudão. A Missão, batizada com o nome de AMIS, está trabalhando, com seriedade, para pôr fim ao conflito desencadeado em fevereiro de 2003, tendo provocado cerca de 200 mil mortos e desalojado mais de dois milhões de pessoas<sup>309</sup>.

A criação do Conselho de Segurança da UA constitui um reforço do poder institucional da UA em relação a sua antecessora. Trata-se de importante instrumento que possibilita zelar pela manutenção da paz no continente, combater a ditadura, a violação dos direitos humanos, a corrupção, etc., em uma das regiões mais atrasadas do mundo e cujas populações sofrem devido ao descaso de seus dirigentes<sup>310</sup>.

A UA conta com o especial apoio da Nova Parceria para o Desenvolvimento Econômico da África (NEPAD<sup>311</sup>), na busca pela promoção de um verdadeiro

---

<sup>307</sup> A força permanente regional da UA terá cerca de 15.000 contingentes distribuídos em cinco brigadas principais, para assegurar a paz em cada sub-região. FERREIRA, Patrícia Magalhães, Op. cit. p. 2.

<sup>308</sup> A Missão da União Africana em Burundi estava constituída por 6.500 efetivos militares provenientes da África do Sul, Etiópia e Moçambique. Apesar do desempenho satisfatório nas tarefas delegadas à missão, as limitações financeiras acabaram por ameaçar a continuidade da missão. Idem, ibidem.

<sup>309</sup> Disponível em: <http://www.panapress.com/freenewspor.asp?code=por003961&dte=10/01/2007>. Acesso em: 11 jan. de 2007.

<sup>310</sup> Se a OUA foi estabelecida no princípio de Direito pela soberania e não-ingerência nos assuntos internos dos outros Estados, a UA (Organização sucessora) preocupa-se não só com a soberania estatal, mas também pelo respeito ao princípio de Estado democrático. Deste modo, o artigo 4º do Ato Constitutivo da UA atribui à Organização um importante instrumento, nomeadamente: o poder de intervenção em qualquer Estado-membro em caso de conflito armado (art. 4º. h); respeito pelos princípios democráticos, pelos direitos humanos, pelo Estado de Direito e pela boa governação (art. 4º. m); condenação e rejeição às mudanças inconstitucionais de governos (art. 4º. p). Este reforço de poder institucional à nova Organização continental permitirá à UA arbitrar o desempenho do princípio democrático e boa governação de toda a África.

<sup>311</sup> A NEPAD é um programa da União Africana que materializa a visão holística desenvolvida pelos dirigentes africanos, numa moldura de parceria entre os países africanos com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável da África.

desenvolvimento econômico, social e cultural da África, além da integração das suas economias.

### **b) Nova Parceria para o Desenvolvimento Econômico da África (NEPAD)**

O continente africano serviu durante séculos de provedor de mão-de-obra barata e de matérias-primas para desenvolver indústrias manufatureiras dos atuais países desenvolvidos que colonizaram a África. Nesse sentido, apesar de a África ser uma das regiões com maior volume de recursos naturais do mundo, continua a ser o continente mais pobre e atrasado da terra<sup>312</sup>.

No documento que deu origem à criação da NEPAD, os seus autores reconhecem que: “Em África, 340 milhões de pessoas, ou metade da população, vivem com menos de um dólar americano por dia. A taxa de mortalidade infantil, menores de 5 anos de idade, é de 140 por 1000, e a esperança de vida é de apenas 54 anos. Apenas 58% da população têm acesso à água potável. A taxa de analfabetismo para pessoas maiores de 15 anos é de 41%. Existem somente 18 linhas telefônicas para 1000 pessoas na África, comparados com 146 em todo o mundo e 567 nos países de alto rendimento”<sup>313</sup>.

Os líderes africanos, conscientes da situação miserável de suas populações e do grande número de planos de desenvolvimento continental não realizados, decidiram mais uma vez traçar nova alternativa para impulsionar o desenvolvimento da África<sup>314</sup>.

---

<sup>312</sup> O processo de colonização que a África sofreu durante quatro séculos alterou as estruturas, instituições e valores tradicionais existentes no continente, modificando-as de forma a servirem aos interesses econômicos e políticos das potências coloniais. MUCAVELE, Firmino Gabriel: A Nepad e as oportunidades para os investimentos brasileiros. In: **Fórum Brasil-África: Política, Cooperação e Comércio**. COELHO, Pedro Motta Pinto; SARAIVA, José Flávio Sombra (Org) Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2004, p. 152.

<sup>313</sup> KARUUOMBE, Barney. NEPAD: uma nova Parceria entre o Cavaleiro e o Cavalo? Labour Resource and Reserch Institute- LaRRi. Tradução de Felisberto Elija Nhanenge, mar. de 2003, p.9. Disponível em: [http://homepage.mac.com/cfpla/PUBLICACOES\\_files/NEPAD-Pt.doc](http://homepage.mac.com/cfpla/PUBLICACOES_files/NEPAD-Pt.doc) . Acesso em: 8 jan. de 2007.

<sup>314</sup> MUCAVELE, Firmino Gabriel, Op. cit., p. 152; QUETA, Adelino Mano: O NEPAD e o futuro econômico de África. In: **Boletim da Faculdade de Direito de Bissau**. V Jornadas jurídicas. Integração Regional e a uniformização do Direito dos Negócios em África. N.6, jun. 2004, p. 89.

Neste sentido foram lançadas duas propostas para dar fôlego à economia africana no despontar do século 21. A primeira foi a idéia de “Renascença Africana” apresentada em 1996 pelo então vice-presidente da África do Sul, Thabo Mbeki, com a finalidade de dar novo alento à África. Segundo Mbeki: “Quando falamos de uma Renascença Africana, falamos do renascimento e da renovação do nosso continente. A idéia não é nova, [...] o que é novo é que hoje as condições para esse processo ser fortalecido existem em todo continente, conduzindo à transformação da idéia de visionários para um programa prático de ação para revolucionários [...] chegou a época da África”<sup>315</sup>.

O vice-presidente Thabo Mbeki defendia, com sua nova filosofia, um programa de recuperação da África, segundo o qual o novo desafio é atingir a emancipação econômica do continente e de sua população<sup>316</sup>. No final dos anos 90, Mbeki conseguiu, com a sua idéia de Renascença Africana, elaborar um plano de desenvolvimento continental denominado *Millennium Partnership for the African Recovery Programme* (MAP). De imediato, o MAP de Mbeki obteve apoio dos principais líderes africanos: Olusegun Obasanjo, da Nigéria, e Abdel Aziz Bouteflika, da Argélia, transformando-o em uma iniciativa multilateral<sup>317</sup>.

A segunda tese defendida para a recuperação econômica da África constitui o plano do desenvolvimento continental do presidente senegalês Abdoulaye Wade, intitulado Plano Omega, que advoga em favor da melhoria da infra-estrutura da

---

<sup>315</sup> O conceito de Renascença Africana ganhou notoriedade após o discurso “Eu sou africano”, feito em 1996 pelo então vice-presidente da África do Sul, Thabo Mbeki, que exerce hoje a função do presidente. A idéia rapidamente capturou a imaginação do público e, hoje, especialmente na África do Sul, mas também em toda África e na diáspora, continua a ser vigorosamente debatida, celebrada e analisada tanto pelo povo quanto nos meios acadêmico, em conferências e em câmaras governamentais. Disponível em : [http://www.bsgi.org.br/publicações\\_quarterlyjan05destaque05.htm](http://www.bsgi.org.br/publicações_quarterlyjan05destaque05.htm). Acesso em: 10 jan. de 2007.

<sup>316</sup> KARUUOMBE, Barney.Op. cit., p. 11.

<sup>317</sup> Os três líderes africanos, Mbeki, da África do Sul; Obasanjo, da Nigéria; e Bouteflika da Argélia, desempenharam papel importante na elaboração da proposta da NEPAD. Durante a preparação da Nepad e suas antecessoras, os três ocupavam posições estratégicas, o que lhes colocou numa posição de apresentar e liderar um plano diferente para o desenvolvimento da África. Nesse período, Thabo Mbeki ocupava ao mesmo tempo a presidência do Movimento dos Não-Alinhados (MNA) e da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC). A Nigéria do Obasanjo sediava nesse momento a Cimeira do G77, ao passo que Abdel Aziz Bouteflika (da Argélia) exercia a função de presidente da Organização da Unidade Africana. Idem, ibidem.

África, criando assim condições propícias para o investimento estrangeiro<sup>318</sup>. O Plano Omega se diferencia do MAP por seu caráter extremamente técnico-econômico, ligado ao desenvolvimento das infra-estruturas, ao passo que o MAP parte de uma base filosófica que propõe uma visão de desenvolvimento bastante ampla, incluindo política, democracia, direitos humanos e governabilidade<sup>319</sup>.

Estas duas novas propostas de desenvolvimento continental entraram em disputa por algum tempo<sup>320</sup>, embora com ampla vantagem do MAP devido a sua aceitação internacional<sup>321</sup>. Thabo Mbeki, baseado em sua política de cooptação, que refletia muito bem a ortodoxia sul-africana em resolver o conflito na África, o *power sharing*, conseguiu superar a oposição e fundir os dois planos de desenvolvimento africano em outro, batizando-o com o nome de Nova Iniciativa Africana (NIA)<sup>322</sup>. A Nova Iniciativa Africana foi apresentada na 37ª Cimeira da Cúpula da OUA, realizada nos dias 6 e 7 de julho de 2001, em Luzaka, capital da Zâmbia, adotando a principal estratégia da OUA, os termos da globalização, para recuperar a economia do

---

<sup>318</sup> DÖPCKE, Wolfgang: Há salvação para a África? Thabo Mbeki e seu *New Partnership for African Development*. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Jan/jun, v.45, n. 001. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, Brasil, 2002, p.147. Disponível em: <http://www.redalyc.vaemex.mx/redalyc/pdf/358/35845106.pdf>. Acesso em: 10 jan. de 2007.

<sup>319</sup> Idem, ibidem.

<sup>320</sup> Encontraram-se mais uma vez perante a velha rivalidade entre os Estados francófonos e anglófonos. De um lado e de outro o choque com o projeto da União Africana do líder líbio Mohaamar Kadhafi. A França teria condicionado a sua aprovação ao plano a uma conciliação entre o MAP de Mbeki e o Plano Omega do francófono presidente senegalês Wade. De acordo com a opinião de alguns analistas, teria se formado uma aliança de interesses entre a França, a Líbia e o Senegal, de um lado, fundamentada na sua competição com os interesses dos Estados Unidos e, de outro, a África do Sul, como aliado dos Estados Unidos na África e a Nigéria de outro. Idem, p.152.

<sup>321</sup> Os três líderes africanos, Mbeki, Obasanjo, Bouteflika, que ancoram o MAP, foram incumbidos na Cimeira Extraordinária da OUA, realizada em Sirte-Líbia, em 1999, da missão de solicitar aos africanos o cancelamento total da dívida externa africana. Os mesmos três presidentes receberam da Cimeira do Sul, realizada em abril de 2000, em Havana-Cuba, a missão de transmitir as preocupações do Sul à Cimeira do G8 de julho de 2000, em Okinawa-Japão. Aos três presidentes foi ainda confiada pela Cimeira da OUA de Togo, em julho de 2000, a missão de elaborar proposta do Programa de Recuperação de África, que serviu de documento de trabalho no encontro da cúpula de OUA ocorrida em julho de 2001, em Luzaka/Zâmbia. Dos esforços destes três dirigentes africanos resultou o Programa de Recuperação Africana do Milênio (PRAM), que foi apresentado por Mbeki no encontro do Fórum da Economia Mundial em Davos-Suíça, como uma declaração de compromisso firmado pelos líderes africanos para assumir a posse e a responsabilidade do desenvolvimento econômico sustentável do continente (KARUUOMBE, Barney, Op. cit., p. 11).

<sup>322</sup> Na tentativa de resolver o confronto entre os dois projetos de desenvolvimento, Mbeki ampliou os grupos de presidentes fundadores a Senegal e Egito. Também na atribuição das competências setoriais, Mbeki cedeu o setor de desenvolvimento da infra-estrutura, considerado muito importante ao Senegal, mantendo com a África do Sul e a Nigéria a responsabilidade da divulgação internacional do projeto. DÖPPKE, Wolfgang, Op. cit., p. 152.

continente e redefinir sua inserção internacional, especificamente as relações de assistência financeira com o Ocidente<sup>323</sup>. No mesmo encontro foi criado um Comitê de Implementação constituído por 15 chefes de Estado e de Governo – 3 Estados de cada uma das 5 sub-regiões da África – com a função de elaborar uma estratégia de instituição da Nova Iniciativa Africana, bem como um programa de ação nas cinco áreas de enfoque do plano: segurança e paz, governabilidade econômica, infraestrutura, padrões financeiros e bancários, agricultura e acesso aos mercados internacionais<sup>324</sup>. A referida Comissão deveria ser presidida pelo presidente da Nigéria, Olusegun Obasanjo, contando com o auxílio dos presidentes da Argélia e África do Sul<sup>325</sup>.

No primeiro encontro do Comitê de Implementação realizado em Abuja, na Nigéria, em 21 de outubro de 2001, foi alterada a denominação da Nova Iniciativa Africana para a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD)<sup>326</sup>. De acordo com Karuuombe Barney, a mudança de NIA para NEPAD não constitui apenas a atribuição de um novo título ao documento, mas também “implica um compromisso substancial em algumas das propostas mais radicais que possivelmente não seriam bem recebidas pelos potenciais patrocinadores ocidentais do NEPAD”<sup>327</sup>.

Os protagonistas da nova estratégia de desenvolvimento da África comprometeram-se da seguinte forma, conforme consignado no parágrafo 1º do documento: “Esta Nova Parceria para o Desenvolvimento da África é uma promessa dos líderes africanos, baseada numa visão comum e convicção firme e compartilhada, que têm um dever urgente de erradicar a pobreza e colocar os seus países, não só individualmente, mas também coletivamente, no caminho de

---

<sup>323</sup> Idem, p. 147; QUETA, Adelino Mano, Op. cit., p. 90; KARUUOMBE, Barney, Op. cit., p. 12; MUCAVELE, Firmino Gabriel, Op. cit., p. Idem, p. 147; QUETA, Adelino Mano, Op. cit., p. 90; KARUUOMBE, Barney, Op. cit., p. 12; MUCAVELE, Firmino Gabriel, Op. cit., p. 153-154.

<sup>324</sup> Os 15 Estados-membros do Comitê de Implementação são: Argélia, Egito e Tunísia (África do Norte); Nigéria, Senegal e Mali (África Ocidental); Camarões, Gabão e São Tomé e Príncipe (África Central); Etiópia, Ilhas Maurícias e Ruanda (África Oriental) e África do Sul, Botswana e Moçambique (África Austral)

<sup>325</sup> MUCAVELE, Firmino Gabriel, Op. cit., p. 154; QUETA, Adelino Mano, Op. cit., p. 90.

<sup>326</sup> MUCAVELE, Firmino Gabriel, Op. Cit., p. 154.

<sup>327</sup> KARUUOMBE, Barney, Op. cit., p. 12.

crescimento e desenvolvimento sustentável e ao mesmo tempo, participar ativamente na economia e na conjuntura da política mundial. Este programa está firmado na determinação dos africanos de se libertarem eles mesmos e ao continente do mal-estar do subdesenvolvimento e da exclusão num mundo globalizado”<sup>328</sup>.

A NEPAD visa a conferir uma nova dinâmica ao desenvolvimento da África, por meio da redução do fosso existente no âmbito de crescimento dos setores prioritários entre os países desenvolvidos e os países africanos e, em especial, permitir que o continente alcance níveis de desenvolvimento semelhantes àsquelas dos países desenvolvidos. A longo prazo, a NEPAD pretende acabar com a pobreza na região mediante a promoção de um desenvolvimento sustentável e uma taxa média de crescimento anual do Produto Interno Bruto de 7% nos próximos 15 anos<sup>329</sup>.

A grande inovação da NEPAD, em relação aos outros projetos de desenvolvimento delineados na África, são os compromissos assumidos pelos seus protagonistas, entre os quais se destacam: de um lado, o vínculo inseparável entre democracia, direitos humanos, paz e governabilidade; de outro, o desenvolvimento econômico, além das responsabilidades a serem assumidas pelos participantes do plano. Para participar da NEPAD os Estados africanos precisam se comprometer com estes e outros valores, cuja realização é vista como pré-condição para promover qualquer tipo de desenvolvimento<sup>330</sup>.

Com essa nova estratégia, os líderes africanos procuram recuperar o prestígio perdido no âmbito internacional. De acordo com Wolfgang Döpcke, a

---

<sup>328</sup> Idem, p. 13.

<sup>329</sup> A NEPAD tem se destacado por seus principais objetivos: assegurar uma boa governação continental; criar condição propícia para atrair investimentos locais e estrangeiros; realizar e sustentar uma taxa de crescimento anual do Produto Interno Bruto de 7% nos próximos 15 anos; promover a integração sub-regional e continental; promover a participação das mulheres em todas as atividades; desenvolver uma nova parceria com os países desenvolvidos e organizações multilaterais na base de benefícios, compromissos e dos projetos aprovados ou em elaboração; fortalecer a capacidade africana de mobilizar recursos externos adicionais para o seu desenvolvimento, etc... (MUCAVELE, Firmino Gabriel, Op. cit., p. 148).

<sup>330</sup> DÖPCKE, Wolfgang, Op. cit., p. 148.

NEPAD “propôs uma nova base ideária da inserção internacional do continente”<sup>331</sup>. Analisando a situação africana no contexto internacional nos últimos 40 anos, o autor sustenta que a interação econômica e política dos Estados africanos com a comunidade internacional foi sempre marcada por discursos específicos de acordo com a época. Durante os anos 60, o ponto alto do discurso foi a libertação política do continente, a descolonização, o reconhecimento da soberania absoluta dos Estados africanos e de sua igualdade formal no cenário internacional. Na década de 70, o enfoque do discurso dos Estados africanos em parceria como os movimentos do Terceiro Mundo, Movimentos dos Não-Alinhados, Grupo de 77, recaía sobre o sistema econômico liberal. Os Estados africanos lutavam pela nova ordem econômica internacional: o não-alinhamento, o papel central do Estado no desenvolvimento, o socialismo africano e a industrialização eram conceitos-chave que dominaram o discurso da inserção internacional do continente e que chegaram a exercer certa hegemonia ideológica nessa época. De lá para a frente, a África adotou uma posição defensiva, perdendo desta forma a iniciativa e a hegemonia discursiva e conceitual. O continente levou mais de uma década a lutando sem chances de vitória contra as políticas econômicas impostas pelas instituições de Breton Woods<sup>332</sup>. Wolfgang Döpcke conclui a sua análise afirmando: “a África [...] se entregou ao poder das instituições financeiras internacionais e não perdeu somente qualquer capacidade de influenciar a discussão sobre a sua própria inserção econômica, mas também desistiu seriamente de desenvolver alternativas positivas à ortodoxia neoliberal”<sup>333</sup>.

É possível concluir então que, a Nova Parceria para o Desenvolvimento Econômico da África, traçada pelos dirigentes africanos nos finais dos anos 90 e início de ano 2000, pretende acima de tudo recuperar a iniciativa do discurso para a inserção internacional do continente e a credibilidade junto as instituições financeiras internacionais, governos ocidentais e, também, perante os atores não-estatais, como as Organizações Não-Governamentais<sup>334</sup>. Em suma, a NEPAD se apresenta como

---

<sup>331</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>332</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>333</sup> Idem, p. 149.

<sup>334</sup> Idem, *ibidem*.

uma iniciativa dos líderes africanos na tentativa de inverter o curso da história na relação entre a Europa Ocidental e a África, que foi sempre caracterizada como “relação entre o colonizador e o colonizado ou entre o explorador e o explorado”<sup>335</sup>, para uma parceria, tanto de um lado, como de outro, que possa ganhar poder de negociação junto as agências e instituições financeiras internacionais.

O novo plano de desenvolvimento continental foi articulado na base de uma dupla estratégia. De um lado, a opção regional segundo a qual só é possível alcançar o desenvolvimento continental mediante a promoção do espaço regional, oferecendo as condições propícias para o maior investimento estrangeiro, e, de outro, o recurso aos investimentos privados maciços como meio de financiar os projetos de desenvolvimentos<sup>336</sup>.

O documento da NEPAD pressupõe a existência de duas condições básicas para o desenvolvimento sustentável: a) a paz, a segurança, a democracia e a boa governação política<sup>337</sup>; b) a boa governação econômica e corporativa<sup>338</sup>.

Apesar de a NEPAD reconhecer o atraso em quase todos os âmbitos (econômico, social, científico, etc) do continente africano, seus idealizadores elegeram seis áreas prioritárias de ação, propondo uma real parceria com os países desenvolvidos na execução e concretização do projeto. As áreas eleitas são: desenvolvimento das infra-estruturas; desenvolvimento dos recursos humanos;

---

<sup>335</sup> KARUUOMBE, Barney. Op. cit., p. 25.

<sup>336</sup> QUETA, Adelino Mano, Op. cit., p. 92.

<sup>337</sup> O documento exige adoção de medidas políticas que possam eliminar as vulnerabilidades tanto políticas como sociais sobre as quais se assentam os conflitos. Os Estados devem somar esforços para criar as condições básicas para fortalecer as instituições regionais e sub-regionais existentes, principalmente nas seguintes áreas: prevenção, gestão e resolução de conflitos; instauração e manutenção da paz; reconciliação, reabilitação e reconstrução pós-conflito; combate à proliferação das armas ilícitas e de minas terrestres. Também existe um forte compromisso por parte do Estado africano com respeito à democracia e uma boa governação política, com a finalidade de contribuir para o reforço de quadro político e administrativo dos países participantes em relação aos princípios da democracia, transparência, responsabilidade, integridade e respeito pelos direitos humanos (MUCAVELE, Firmino Gabriel, Op. cit., p. 158-159).

<sup>338</sup> Os principais protagonistas da NEPAD estão conscientes de que a capacidade governativa do Estado, uma boa governabilidade econômica, criam as condições para alcançar o desenvolvimento sustentável. Desse modo, entendem que o Estado desempenha um papel preponderante no crescimento e desenvolvimento econômico e na implementação dos programas de redução da pobreza. Assim sendo, o escopo da NEPAD nesse campo de governação econômica e corporativa é “promover em todos os países participantes programas concretos e calendarizados, com vista a melhorar a qualidade da gestão econômica e financeira pública, bem como a governação corporativa”. Idem, p. 159-160.

agricultura e acesso aos mercados dos países desenvolvidos; ambiente; cultura e turismo e ciência e tecnologia<sup>339</sup>.

Os líderes africanos esperam atingir em 2015 os seguintes resultados: crescimento anual na ordem de 7%; infra-estrutura capaz de agilizar o processo de desenvolvimento; redução da taxa de desemprego; redução da miséria e injustiça social; diversificação de atividades produtivas para poder competir no mercado internacional; aumento da exportação; ampliação de investimentos de 35% para 55% e um aprofundamento da cooperação entre os Estados africanos<sup>340</sup>.

O novo projeto de desenvolvimento continental, considerado por Wolfgang Döpcke como o “Plano Marshall para África”<sup>341</sup>, apresenta as seguintes estruturas: a) Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo da União Africana – principal órgão que coordena e dirige as iniciativas programáticas da NEPAD; b) Comitê de Implementação dos Chefes de Estado e de Governo – órgão responsável pela elaboração das estratégias e o programa de instituição da NEPAD; c) Comitê Diretivo – tem a função de fiscalizar os trabalhos do Comitê, preparar as agendas de reuniões e dirigir as ações do Comitê; d) Secretariado – exerce funções meramente administrativas, vela pelo bom desempenho do Comitê Diretivo e estabelece a ligação entre as cinco sub-regiões que compõem a União Africana.

A NEPAD, como qualquer outro projeto de desenvolvimento, foi duramente criticada pela forma como tem traçado as estratégias econômicas para tirar o continente africano da profunda miséria em que se encontra. Samir Amin, no seu artigo *Os Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio: uma crítica do sul*, lançou severas críticas à nova iniciativa para o desenvolvimento continental. De acordo com este autor, a NEPAD apresenta três problemas<sup>342</sup>: a) o conteúdo do documento fundador da NEPAD revela uma forte incoerência. De um lado, considera os obstáculos que dificultam todo o processo de desenvolvimento do continente

---

<sup>339</sup> Idem, p. 161; QUETA, Adelino Mano, Op. cit., p. 93-96.

<sup>340</sup> MUCAVELE, Firmino Gabriel, Op. cit., p. 161-189.

<sup>341</sup> DÖPCKE, Wolfgang, Op.cit., p. 147.

<sup>342</sup> AMIN, Samir: Os objetivos para o desenvolvimento do milênio: Uma crítica do Sul. p. 7. Disponível: <http://resistir.info/>. Acesso em: 10 jan. de 2007.

africano, que estão presentes em todos os aspectos da realidade – infra-estrutura e energia, educação e saúde, telecomunicação, tecnologia, agricultura, meio ambiente, etc., – deixando a entender que tinha levado em consideração as práticas agressivas do comércio mundial. De outro, o mesmo documento adere à ideologia liberal dominante. De acordo com Samir Amin, o documento abandona a política de industrialização que o Plano Lago tinha estabelecido como o eixo central de desenvolvimento, adotando um modelo agromineral de crescimento, e abraça o discurso da redução da pobreza; b) a segunda crítica feita ao documento refere-se à adoção do discurso da “boa governação”. Segundo Amin, esse discurso é uma tentativa de dissociar o progresso democrático do progresso social, para negar a sua igual importância e conexão inextricável um com outro, e para reduzir a democracia à boa gestão, sujeita às exigências do capital privado, uma gestão apolítica por uma sociedade anódina, inspirada no pensamento dos Estados Unidos. No entendimento de Bernard Founou-Tchuigoua, o documento não apresenta uma parceria Norte-Sul, mas contempla uma nova fase de ajuste estrutural assimétrico; c) a última crítica feita é a de que o documento elege o pan-africanismo, dando ênfase aos agrupamentos regionais africanos como meio de alcançar desenvolvimento integrado, mas suas propostas sobre o comércio, transferências de capitais, de tecnologias e patentes estão relacionadas com os dogmas liberais.

De acordo com o ensinamento de Barney Karuuombe, a NEPAD deixou de lado aquilo que se pode atribuir como a principal causa de subdesenvolvimento da África, que é a questão da “relação de autoridade entre a África e os países desenvolvidos”, em que estes últimos ditam as políticas internas para a África, ou seja, controlam e dirigem todas as políticas econômicas dos governos do continente. Segundo este autor, a avultada dívida externa dos países africanos permitiu às instituições financeiras internacionais ditarem suas políticas tal como o programa de ajustamento estrutural em troca de empréstimos. Esses programas simplesmente provocaram a destruição da economia dos países africanos, tornando-os mais e mais dependentes da ajuda internacional<sup>343</sup>.

---

<sup>343</sup> As instituições financeiras internacionais, principalmente as de Bretton Woods, são as principais responsáveis pelo desastre econômico do continente africano, porque ditam regras tais como: cortes nos

O novo projeto de desenvolvimento continental, “Plano Marshall para África”, no lugar de criticar e questionar as políticas avassaladoras e fracassadas das economias africanas impostas pelas instituições financeiras internacionais, adere às políticas neoliberais, exigindo a continuação de algumas políticas de reajustamento, principais responsáveis pelo subdesenvolvimento da África. A NEPAD fomenta a parceria entre a África e os países desenvolvidos, esquecendo que isso só é viável numa relação baseada na igualdade entre os atores. Ademais, enquanto não mudarem as atuais relações de poder econômico e político no cenário internacional, a África não poderá esperar por uma parceria verdadeira com os países industrializados e instituições financeiras internacionais.

A verdadeira unidade africana é a condição *sine qua non* para qualquer parceria e conseqüente projeto de desenvolvimento continental. Deste modo, os mesmos ideais que uniram os estadistas africanos no século passado na luta contra o colonialismo, devem inspirar os africanos a conjugarem seus esforço em uma batalha contra o inimigo comum deste século, ou seja, neocolonialismo, a globalização e a posição de supremacia e de ingerência na relação internacional de algumas potências industrializadas. Enquanto os Estados africanos permanecerem divididos pelas fronteiras coloniais e presos à soberania nacional, qualquer parceria entre os africanos, ou entre a África e os países industrializados, estará condenada ao fracasso.

Na seqüência deste estudo serão abordadas as diferentes tentativas de estabelecer uma organização de cooperação da África Ocidental, destacando-se a importância de uma fusão entre as duas principais organizações da região: Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA), como um possível modelo de unificação política e econômica para o continente africano.

---

orçamentos; aumento de preços para o serviço do Estado; privatização das empresas estatais; acabar com políticas estatais de controle de preços; desvalorização da moeda; imposição de juros bastante altos; baixa de salários sociais e corte nas despesas da educação e dos programas de educação vocacional e promoção da exportação de matérias-primas para os mercados mundiais que, de certa forma, estão a impedir o processo de desenvolvimento continental (KARUUOMBE, Barney, Op. cit., p. 25-26).

## **CAPÍTULO 3**

### **3 Um Possível Modelo de Integração para a África Ocidental: a Proposta de Fusão entre a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA)**

#### **3.1 Antecedentes e Evolução**

Como já salientado neste estudo, as pretensões de instituir processos de integração na África Ocidental remontam ao final dos anos 50 e início dos anos 60, com a independência política de alguns países, entre os quais figuram Gana, Senegal e Sudão (Mali). Desde o início os estadistas dessa região ocidental, com destaque para Kwame Nkrumah e Leopold Sedar Senghor, defenderam a necessidade de união entre os povos africanos para combater o colonialismo e superar as crises que ameaçavam a existência dos Estados recém-formados, provenientes da fronteira artificial herdada da colonização e das dificuldades de construção nacional, criação de suas instituições políticas, exercício de poder e exigência do desenvolvimento econômico e social, etc.

Desse modo, a influência da filosofia da Comunidade Econômica das Nações Unidas para África (ECA), que incentivava o estabelecimento de agrupamentos regionais nas cinco sub-regiões como forma de conjugar esforços em busca da criação da comunidade econômica africana até final do século passado, levou à proliferação das organizações regionais naquela zona do continente africano.

De acordo com Mbuyi Kabunda Badi, a busca pela independência política, econômica e cultural efetiva e total, a luta contra a “balcanização” e a dependência externa, a preservação da solidariedade africana e a afirmação da identidade, o

fortalecimento do poder de negociação com os países do Norte por meio da criação de uma frente comum e a luta contra o subdesenvolvimento, entre outras, são as razões que levaram os países africanos a adotar um conjunto de projetos de cooperação regional mediante a criação de organizações regionais de toda espécie<sup>344</sup>.

Nessa busca constante de estabelecer um bloco regional capaz de contornar as crises políticas e econômicas na África Ocidental, foram criados diferentes projetos de cooperação regional com a finalidade de superar as convulsões socioeconômicas, em primeiro lugar, e em um segundo momento estabelecer bases para a criação da tão almejada Comunidade Econômica Africana, preconizada pela Comissão Econômica das Nações Unidas para África (ECA) e reforçada pelo Tratado de Abuja de 1991.

Tendo em vista tais objetivos a perseguir, pode-se distinguir dois tipos de organizações regionais na África Ocidental: as organizações de cooperação política e as organizações de cooperação econômica.

### **3.2 Organização de Cooperação Política**

As organizações de cooperação política visam a fortalecer e aprofundar os laços políticos entre os Estados-membros para solucionar os problemas dos Estados-partes e prevenir eventuais agressões externas. A África Ocidental dispõe de cinco organizações políticas: a África Ocidental Francesa, a União Gana, Guiné e Mali, a Federação do Mali, o Conselho de Entente e a Organização Comum Africana, Malgache e Maurícia. Todas estas organizações, com exceção da África Ocidental Francesa, de origem colonial, foram estabelecidas no âmbito da solidariedade africana e espírito pan-africanista presente no final dos anos 50 e início dos anos 60, sempre em busca de criar um ambiente estável e propício para o restabelecimento

---

<sup>344</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 652.

dos grandes impérios da África Ocidental<sup>345</sup>, destruídos pela colonização mediante a divisão artificial da África na Conferência de Berlim e pela escravatura, e proporcionar também um clima favorável para o desenvolvimento econômico dos Estados da região.

### **a) A África Ocidental Francesa (AOF)**

A África Ocidental Francesa é uma organização de cooperação política instituída por decreto do governo francês em 16 de junho de 1895, com as funções de assegurar a coordenação administrativa e econômica dos territórios da África Ocidental, arbitrar os interesses divergentes das diferentes colônias e instaurar uma solidariedade financeira a fim de apresentar uma garantia sólida para investimentos na região. Agrupando oito colônias francesas – Alto Volta, Costa do Marfim, Dahomey, Guiné, Mauritânia, Niger, Senegal e Sudão, com sede em Dakar, capital do Senegal, a África Ocidental Francesa objetivava manter o controle efetivo sobre os territórios desta região ocidental, por meio da adoção de políticas comuns em matéria monetária, comercial e legislativa<sup>346</sup>.

A cooperação se expressava na área econômica mediante uma moeda comum emitida pelo Banco da África Ocidental (BAO) e uma união aduaneira, com a finalidade de redistribuir os recursos dos Estados costeiros para aqueles mediterrâneos ou insulares<sup>347</sup>.

No final dos anos 50, a África Ocidental Francesa passou a adotar órgãos competentes em matéria de orçamento, gestão de bens, consulta sobre organização

---

<sup>345</sup> Antes da grande descoberta européia do continente africano no século XV e a conseqüente colonização que destruiu com toda estrutura política dos povos africanos, a África Ocidental contava com os impérios de Ghana, Mali e Songhai, que asseguravam uma certa forma de integração regional, construída em torno do Rio Niger. O interessante nessas organizações políticas não são idéias de fronteiras, cujos limites permanecem fracos, mas a capacidade desses impérios em estabelecer a complementaridade das zonas ecológicas do Sahel, de Savana e da Floresta. Ver: BARRY, Boubacar. Senegâmbia: o Desafio da História Regional. In: SEPHIS – Centro de Estudos Afro-Asiáticos. Disponível: <http://www.sephis.org/pdf/barryportuguese.pdf>. Acesso em: 10 abr. de 2006, p. 66.

<sup>346</sup> CEREXHE, Etienne; BEAULIEU, Louis le Hardÿ de. Op. cit., p. 15; LECHINI, Gladis. Op. cit., p. 338.

<sup>347</sup> CEREXHE, Etienne; BEAULIEU, Louis le Hardÿ de. Op. cit., p. 15.

administrativa, ensino, economia e assuntos sociais. Foram criados dois fundos: o Fundo de Investimento para Desenvolvimento Econômico e Social (FIDES), para financiar o plano de desenvolvimento, e o Fundo de Equipamento Rural para Desenvolvimento Econômico e Social, em parte destinado a financiar o grande programa de pequenas realizações<sup>348</sup>.

A África Ocidental Francesa passou por uma série de turbulências no final dos anos 50, tendo como consequência as independências sucessivas dos seus territórios.

### **b) União Gana, Guiné e Mali ou União dos Estados Africanos (UEA)**

O primeiro bloco político na África Ocidental de iniciativa exclusivamente africana foi a União Gana, Guiné e Mali, ou a União dos Estados Africanos (UEA), criado em 23 de novembro de 1958 pelos presidentes Kwame Nkrumah, de Gana, e Sekou Touré, da Guiné. Os dois líderes decidiram por meio de um comunicado conjunto criar a União Gana-Guiné, com o escopo de coordenar as políticas de ambos os Estados nos planos da defesa, política exterior e assuntos econômicos<sup>349</sup>.

O artigo 1º do Tratado da União permitia aos outros Estados ou federação africana agruparem-se à Organização desde que concordassem com os seus princípios. Em 24 de dezembro de 1960 Mali aderiu à União por meio da Declaração do Conakry<sup>350</sup>.

Num encontro entre os três chefes de Estado, Kwame Nkrumah (Gana), Sekou Touré (Guiné) e Modibo Keita (Mali), em 27 e 28 de abril de 1961, na cidade Ganes, em Acra, foi elaborada uma Carta cujo artigo 3º definia a finalidade da União da seguinte forma: acabar com o imperialismo, a colonização e neocolonialismo na África e fortalecer a unidade africana. Já o artigo 4º elegia a cooperação estreita

---

<sup>348</sup> Idem, p. 16.

<sup>349</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 661; KI-ZERBO, Joseph. Op. cit., p. 391.

<sup>350</sup> VÁZQUEZ, Modesto Seara. Op. cit., p. 673.

entre os Estados-membros no domínio da política interna, exterior, defesa, economia e da cultura, como forma de alcançar os objetivos propostos<sup>351</sup>.

A União dos Estados Africanos era composta por um único órgão, a Conferência de Chefes de Estado, que decidia pela unanimidade. A própria estrutura da União contribuiu para o seu fracasso, na medida em que a Conferência de Chefes de Estado, baseada nos princípios da unanimidade para adotar qualquer decisão, não conseguia dar resposta à dinâmica da União. Três razões explicam seu fracasso: primeira, a falta de um estudo prévio sobre o conteúdo político da unidade; segunda, a ausência de fronteira comum entre Gana e Guiné e a falta de comunicação entre os dois países em âmbito aéreo, marítimo, telefônico; a terceira e última razão do fracasso consistia na divergência quanto à forma de efetivar a unidade entre os Estados. Enquanto Sekou Touré e Modibo Keita defendiam uma união flexível, respeitadora da soberania nacional de cada Estado, Kwame Nkrumah via na União dos Estados Africanos o núcleo do seu projeto de Estado continental, defendendo uma união supranacional que suprimiria as soberanias nacionais de cada Estado<sup>352</sup>.

A União dos Estados Africanos sucumbiu com a queda de Kwame Nkrumah em 1966 e de Modibo Keita em 1968<sup>353</sup>.

### **c) Federação do Mali**

Devido à forte crise vivenciada na Federação da África Ocidental Francesa, os quatro membros da Organização, Senegal, Dahomey (Benin), Alto Volta (Burkina Fasso) e Sudão (Mali), decidiram criar em 17 de janeiro de 1959 a Federação do Mali, que com a independência de Alto Volta e Dahomey, em junho de 1961, se reduziu a Senegal e Sudão<sup>354</sup>.

---

<sup>351</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 662.

<sup>352</sup> Idem, p. 663.

<sup>353</sup> Idem, ibidem.

<sup>354</sup> Idem, p. 664; KI-ZERBO, Joseph. Op. cit., p. 392. CEREXHE, Etienne; BEAULIEU, Louis le Hardÿ de. Op. cit., p. 16.

A Federação do Mali foi constituída por órgãos políticos e econômicos comuns: um poder Executivo com um presidente e dois ministros delegados por ambos os Estados, um poder Legislativo formado por 12 deputados, designados pelos Parlamentos dos dois Estados, e uma autoridade jurídica com um Tribunal Federal para controlar a constitucionalidade das leis federais<sup>355</sup>. A Federação visava, no âmbito da unidade africana, estabelecer um bloco forte na região, para que os Estados-membros conjugassem esforços na tentativa de resolver os problemas econômicos e políticos que afetavam a zona ocidental, razão pela qual a Organização estava aberta à adesão de qualquer Estado da África Ocidental<sup>356</sup>.

A falta de uma definição prévia sobre a política da Federação suscitou rapidamente conflitos entre os dois Estados quanto ao modelo político que a mesma deveria adotar. De um lado, o presidente senegalês Leopold Sedar Senghor, também presidente da Assembléia Federal, defendia uma federação flexível. De outro, o chefe de governo federal, presidente Modibo Keita, influenciado pelo comunismo, advogava a tese em favor de um Estado federal unitário<sup>357</sup>.

Além da divergência política entre os dois Estados, havia também a contradição de ordem ideológica entre os dois países quanto à posição a ser adotada em relação à França. Modibo Keita, que prestava solidariedade à Guiné, era contra qualquer relação com a França, assumindo uma posição dura contra interesses franceses na região, ao passo que Leopold Sedar Senghor mostrava-se favorável à manutenção de acordos com a França e apoiava o interesse francês na zona<sup>358</sup>.

Estes e outros acontecimentos provocaram, sem demora, a ruptura da Federação com a proclamação da independência de Senegal em 20 de agosto de 1960, que a França já havia outorgado desde 18 de junho de 1960. O Sudão seguiu o mesmo caminho do Senegal, proclamando em 22 de setembro do mesmo ano a República do Mali, rompendo seu vínculo com a França<sup>359</sup>.

---

<sup>355</sup> KI-ZERBO, Joseph. Op. cit., p. 392.

<sup>356</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 665.

<sup>357</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>358</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>359</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 666. CEREXHE, Etienne ; BEAULIEU, Louis le Hardÿ de. Op. cit., p. 16.

Existem opiniões divergentes sobre as verdadeiras causas da desintegração da Federação do Mali. Para Jacques Mariel Nzouankeu, a verdadeira razão da ruptura se explica por motivos políticos complexos, em especial pela desconfiança entre os estadistas senegaleses e sudaneses. Os primeiros acusavam os segundos de hegemonismo<sup>360</sup>.

Já Teodoro Ruiz de Cuevas procura encontrar as razões dos conflitos nas diferenças de ordem demográfica, política e econômica entre ambos os países. Segundo ele, o Sudão, mais populoso e enquadrado num sistema de partido único, tinha mais possibilidades de dominar o novo Estado, enquanto que Senegal, com regime pluripartidário, arraigado numa antiga e ampla tradição democrática, queria proteger-se contra tal eventualidade, fazendo valer o peso específico dos seus recursos econômicos e, sobretudo, o seu importante porto de Dakar<sup>361</sup>.

Para François Zuccarelli, as razões da desintegração da Federação são mais profundas e conjunturais, como as divergências nas concepções políticas entre ambos os povos: de um lado o radicalismo sudanês e, de outro, o liberalismo senegalês; as discrepâncias sobre os problemas institucionais, com uma clara tendência de intromissão dos sudaneses nos assuntos senegaleses, e a luta pelo poder entre seus dois líderes<sup>362</sup>.

Os autores Alain Bockel e P. I Gonidec indicam os fatores externos e internos como base para o fracasso da Federação: a hostilidade do governo francês considerando a Federação uma ameaça à experiência da Comunidade e o não reconhecimento da Federação pela França. A desintegração da Federação, ocorrida pouco tempo depois da visita de Leopold Sedar Senghor a Paris, bem como o rápido reconhecimento do Estado senegalês pela França, mostraram claramente a responsabilidade francesa, mais ou menos combinada com a hostilidade do presidente Houphouët Boigny, como as verdadeiras causas, ao passo que os fatores internos se reduziram à divergência entre Senghor e Modibo Keita quanto à concepção de independência. Modibo Keita, então influenciado pelo comunismo,

---

<sup>360</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 666.

<sup>361</sup> Idem, p. 666-667.

<sup>362</sup> Idem, p. 668.

defendia o socialismo, com a criação de uma moeda maliana, a revisão dos acordos militares com França e a africanização dos quadros. Já os senegaleses advogavam uma política favorável à manutenção dos vínculos com a França e das posições adquiridas pela burguesia senegalesa. Existia uma verdadeira luta entre as forças progressistas e conservadoras: os progressistas desejavam a todo custo libertar Mali da influência do colonialismo, ao passo que os conservadores e reacionários estavam dispostos a continuar sob a dependência neocolonialista<sup>363</sup>.

Tendo em conta as considerações feitas sobre o fracasso da Federação, entende-se que existiam duas razões fortes para explicar a causa da sua ruptura: de um lado, a idéia concebida pela liderança política sem repercussão sobre a massa; de outro, o conflito de interesses entre as duas lideranças no novo Estado federal.

#### **d) Conselho de Entente ou União Sahel-Benin**

Em maio de 1959, reunidos em Abidjã, os Estados de Niger, Alto Volta (Burkina Fasso), Costa do Marfim e Dahomey (Benin) decidiram assinar o Tratado Constituinte do Conselho de Entente, com o objetivo principal de promover o desenvolvimento econômico e a integração dos Estados-membros mediante a criação de uma união aduaneira, coordenação de políticas em matéria de comunicação, administração e fiscalização, assistência na elaboração de projetos econômicos e industriais e busca de financiamentos estrangeiros para seus empreendimentos comuns<sup>364</sup>.

Os Estados-membros comprometeram-se na Declaração Comum de 30 de maio de 1959 tanto a aprofundar cooperação como a manter uma solidariedade mútua e criar eventualmente um fundo de solidariedade composto pela contribuição dos Estados-membros para apoiar o Estado menos desenvolvido<sup>365</sup>.

---

<sup>363</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>364</sup> Idem, p. 671; KI-ZERBO, Joseph. Op. cit., p.392 e 392. CEREXHE, Etienne; BEAULIEU, Louis Hardÿ de. Op. cit., p. 16.

<sup>365</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 671.

Em 1966 o Conselho passou a contar com cinco membros, com a adesão de Togo em 9 de junho do mesmo ano, e criou um Fundo de Ajuda Mútua e de Garantia de Empréstimos (*Fond d'Entraide et de Garantie des Emprunts*), com a finalidade de angariar fundos para financiar o projeto de desenvolvimento dos Estados-membros. O Fundo entrou em vigor no início de 1967 com as seguintes participações: 500 milhões de francos da Comunidade Financeira Africana (franco CFA) para Costa do Marfim, 24 milhões para Togo e 42 milhões para Benin, Burkina Fasso e Niger<sup>366</sup>.

O Conselho enfrentou vários problemas políticos, entre os quais pode-se nomear: a questão fronteiriça entre Niger e Dahomey, dificuldades políticas entre Dahomey e Costa do Marfim, e entre Alto Volta e Costa do Marfim, divergências nos diálogos com a África do Sul, iniciada por Houphouet Boigny e sobre o conflito do Médio Oriente, etc<sup>367</sup>.

Tentando solucionar os problemas políticos que assolavam a Organização e a fim de avançar na materialização da unidade africana, Houphouet Boigny propôs em 1966 aos Estados-membros um projeto para criar uma nacionalidade comum aos nacionais dos países-membros do Conselho. O projeto não avançou devido a uma forte oposição à instauração do regime de livre circulação de pessoas por cada Estado-membro, particularmente da população marfinense<sup>368</sup>.

A partir de 1969 o Conselho criou alguns organismos especializados, responsáveis por resolver problemas específicos da área, tais como o Conselho Técnico Interestatal para o Turismo, criado em 19 de janeiro de 1969, um Comitê Superior de Transporte Terrestre, constituído em 31 de julho de 1970, e uma Comunidade Econômica de Gado e da Carne, criada em 18 de maio de 1970<sup>369</sup>.

Apesar das inúmeras crises políticas entre os Estados-membros, o Conselho de Entente progrediu no campo econômico e técnico com realizações nos âmbitos

---

<sup>366</sup> Idem, p. 672; CEREXHE, Etienne; BEAULIEU, Louis Hardy de. Op. cit., p. 17.

<sup>367</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 674.

<sup>368</sup> Idem, ibidem.

<sup>369</sup> Idem, p. 673.

agrícolas, industrial, transporte, formação profissional, justiça, finanças, função pública, obras públicas, etc<sup>370</sup>.

A sobrevivência do Conselho começou a ser ameaçada com a criação de organizações econômicas mais ambiciosas na região, como a CEAO e CEDEAO, a partir dos quais os Estados-membros passaram a se interessar mais pelas vantagens que poderiam obter dessas novas organizações do que pela própria integração, o que levou à desintegração do Conselho de Entende.

### **e) Organização Comum Africana, Malgaxe e Maurícia (OCAMM)**

Esta organização regional representa o resultado de uma evolução que se iniciou com a criação da Organização Africana e Malgaxe de Cooperação Econômica (OAMCE), transformando-se depois em União Africana e Malgaxe (UAM), e a seguir em Organização Comum Africana e Malgaxe (OCAM) e, finalmente, em Organização Comum Africana, Malgaxe e Maurícia (OCAMM).

Após a independência, a maioria dos países africanos da antiga colônia francesa, com exceção da Guiné e Mali, decidiram constituir um bloco político e econômico para substituir a antiga Comunidade Franco-Africana<sup>371</sup>.

Em março de 1961, em Yaundé, 12 Estados africanos que já haviam se encontrado anteriormente em Abidjã, em outubro de 1960, e após em Brazaville, em dezembro do mesmo ano, decidiram criar a Organização Africana e Malgaxe de Cooperação Econômica (OAMCE), no sentido de reforçar uma solidariedade profunda e uma vontade de estreitar a cooperação dos Estados africanos e Malgaxe, com a finalidade de acelerar a elevação do nível de vida de suas populações<sup>372</sup>.

---

<sup>370</sup> Idem, p. 674.

<sup>371</sup> Idem, p. 677.

<sup>372</sup> Os 12 países que constituíam o Grupo de Brazzaville são: Alto Volta, Camerão, Chade, Congo, Costa do Marfim, Dahomey, Gabão, Madagascar, Ilha Maurícia, Níger, República Centro Africana e Senegal. KIZERBO, Joseph. Idem, p. 395; VÁZQUEZ, Modesto Seara. Op. cit., p. 688-689. CEREXHE, Etienne; BEAULIEU, Louis Hardy de. Op. cit., p.17.

Em 12 de setembro de 1961, reunidos os 12 países do Grupo de Brazzaville, Togo e Ruanda, na Conferência de Tannarive, acordaram em constituir a União Africana e Malgaxe (UAM), caracterizada como uma organização política com o objetivo de fortalecer os laços que uniam os países da antiga colônia francesa<sup>373</sup>. A Carta constitutiva da UAM a definia como uma “união dos Estados independentes e soberanos, abertos a todos os Estados africanos”, estabelecendo a coordenação em matéria política, diplomática e de segurança coletiva. Para a concretização dos objetivos propostos, a Organização apoiou-se na seguinte estrutura: a Conferência de Chefes de Estado e de Governo, um Presidente em Exercício, uma Secretaria Geral e três Organismos Especializados: a Organização Africana e Malgaxe de Cooperação Econômica (OAMCE), com sede em Yaundé, a União Africana e Malgaxe de Defesa (UAMD), com sede em Uagadugu, e um Secretariado para a coordenação das telecomunicações, com sede em Brazzaville<sup>374</sup>.

Dez meses depois da criação da Organização da Unidade Africana (OUA), cuja Carta era incompatível com a União Africana e Malgaxe (UAM), a maioria dos países da UAM e OCAMCE, num encontro realizado em março de 1964 em Dakar, capital senegalesa, decidiu fundir as duas organizações, formando a União Africana e Malgaxe de Cooperação Econômica, que passaria a se ocupar dos problemas econômicos, socioculturais e técnicos, deixando as questões políticas para a alçada da OUA<sup>375</sup>.

Em 28 e 29 de abril do mesmo ano, dez ministros dos Assuntos Exteriores dos Estados-membros da UAM reunidos em Nouakchott (Mauritânia), firmaram a Carta Constituinte da União Africana e Malgaxe de Cooperação Econômica (UAMCE). A nova Carta assinalava o propósito de adotar para a UAM os objetivos eleitos pela OUA, insistindo nas finalidades de caráter econômico e o abandono dos propósitos políticos. Cinco Estados – Costa do Marfim, Níger, República Centro Africana, Alto Volta e Gabão – boicotaram a Conferência em protesto à dissolução da UAM e o abandono do seu caráter político, segundo eles, a Organização havia

---

<sup>373</sup> Idem, *ibidem*;

<sup>374</sup> KI-ZERBO, Joseph. Op. cit., p. 395; BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 678.

<sup>375</sup> KI-ZERBO, Joseph. Op. cit., p.404. CEREXHE, Etienne; BEAULIEU, Louis Hardÿ de. Op. cit., p. 17.

alcançado êxitos em matéria de solução de controvérsias entre os Estados-membros<sup>376</sup>.

Sob a iniciativa do Houphouët Boigny e com o apoio dos países contrários à dissolução da UAM, foi promovida a Conferência em Nouakchott, na qual os 15 Estados francófonos presentes, 13 membros da UAM mais Mali e Ruanda, acordaram em 12 de fevereiro de 1965 na constituição da Organização Comum Africana e Malgaxe (OCAM), com a função de promover a cooperação econômica, cultural e técnica entre estes Estados-membros. Os artigos 3º e 4º da Carta da OCAM distinguem as questões econômicas, pelas quais a Organização tem a competência de coordenar e harmonizar os assuntos da política externa, em que se limitam ao estabelecimento de consultas entre os Estados-membros, respeitando a soberania e a liberdade de ação de cada Estado. O Zaire, aderindo à Organização em maio de 1965, aumentou de 15 para 16 os Estados-membros da OCAM<sup>378</sup>.

Além dos objetivos econômicos, a OCAM tinha também a função de impedir a penetração comunista, em particular da China, e servia de vínculo aos Estados francófonos da região<sup>379</sup>. De acordo com Mbuyi Badi Kabunda, a Organização, ao lado do Conselho de Entente, era uma associação econômica de fundo político<sup>380</sup>.

A OCAM foi acusada formalmente de ser um instrumento do neocolonialismo francês e de bloco descendente da OUA. O presidente Sékou Touré foi mais longe, chegando a considerá-la uma Organização contra o progresso da África<sup>381</sup>.

A Organização apresentava uma estrutura bastante simples: Conferência de Chefes de Estado e de Governo – principal órgão, que se reunia uma vez a cada dois anos; Conselho de Ministros – composto pelos ministros dos Assuntos Exteriores dos Estados-membros, reunindo-se uma vez por ano em sessão ordinária, responsável pela execução das decisões da Conferência de Chefes de Estado e de Governo e pela tomada de medidas tendentes a incrementar a cooperação entre os

---

<sup>376</sup> VÁZQUEZ, Modesto Seara. Op. cit., p. 690; BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 679.

<sup>378</sup> VÁZQUEZ, Modesto Seara. Op. cit., p. 691-692; BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 680; KI-ZERBO, Joseph. Op. cit., p. 406.

<sup>379</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 680.

<sup>380</sup> Essa opinião se justifica na medida em que continua presente a contradição entre os grupos rivais quanto à forma da realização da unidade da África. Idem, *ibidem*.

<sup>381</sup> Idem, p. 681; KI-ZERBO, Joseph. Op. cit., p. 403.

Estados-membros; Secretaria Geral, cujo secretário era nomeado pela Conferência, por um período de dois anos, passível de renovação, estando sob a supervisão do Conselho<sup>382</sup>.

Com o objetivo de promover a cooperação entre os membros da OCAM, foram criados dois departamentos: Departamento dos Assuntos Econômicos, Financeiros e de Transportes e Departamento dos Assuntos Culturais e Sociais. Foram estabelecidas várias agências especializadas: como a União Africana e Malgaxe de Propriedade Industrial (UAMPI), a União Africana e Malgaxe de Banco para Desenvolvimento (UAMBD), a União Africana e Malgaxe de Correio e Telecomunicações (UAMCT), a Oficina Interestatal de Turismo Africano (OIETA), a Organização Africana e Malgaxe de Café (OAMCafé), Conselho de Açúcar, etc<sup>383</sup>.

Em janeiro de 1970 a Ilha Maurício aderiu à Organização, que passou a contar com 17 membros. A seu pedido, a Organização Africana e Malgaxe (OCAM) mudou de denominação, passando a ser conhecida como Organização Africana, Malgaxe e Maurício (OCAMM)<sup>384</sup>.

Na década de 70 a Organização conheceu profunda crise, tendo como consequência o afastamento de sete dos seus membros<sup>385</sup>.

Apesar das turbulências de vários tipos, deve-se ressaltar que devido ao seu enfoque na teoria funcionalista da integração, e por meio de suas instituições especializadas, a OCAM obteve progresso em vários campos, tais como no programa industrial comum, na companhia aérea comum (Air Afrique<sup>386</sup>), no sistema

---

<sup>382</sup> VÁZQUEZ, Modesto Seara. Op. cit., p. 693.

<sup>383</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 681

<sup>384</sup> Idem, ibidem.

<sup>385</sup> A Organização recebeu fortes críticas, como a do Clube Francófono, alegando ser ela instrumento do neocolonialismo francês e bloco descendente da OUA. Estas acusações levaram ao abandono de sete Estados-membros da Organização. A Mauritânia saiu em 9 de julho de 1965; Zaire, em 19 de abril de 1972; Congo, em 22 de setembro de 1973; Camerão, em 1 de julho de 1973; Chade, em 3 de julho de 1973; Madagascar, em 4 de agosto de 1973, perdendo assim o primeiro “M” de Madagascar, para ficar somente com o “M” de Maurício (Organização Africana e Maurício – OCAM), e enquanto que o Gabão saiu da Organização em setembro de 1977. Idem, ibidem.

<sup>386</sup> A Companhia Aérea Africana, criada em 28 de março de 1961, entre 11 Estados africanos: Benin, Burkina Fasso, República Centro-Africana, Chade, Congo, Costa do Marfim, Mali, Mauritânia, Niger, Senegal e Togo, conheceu progresso durante muitos anos, entrou em crise na segunda década de 90, sendo declarada sua falência em 7 de fevereiro de 2002. Disponível em: [http://www.wikipedia.org/wiki/Air\\_Afrique](http://www.wikipedia.org/wiki/Air_Afrique). Acesso em: 13 nov. de 2006.

comum de comunicação e na criação das empresas comuns no âmbito da educação<sup>387</sup>.

Em 1985, depois de crises sucessivas, os nove Estados-membros da Organização – Benin, Burkina Fasso, Costa do Marfim, República Centro Africana, Mauricio, Niger, Ruanda, Senegal e Togo – decidiram pôr fim a sua constituição<sup>388</sup>. De acordo com Mbuyi Kabunda Badi, três razões podem explicar o fracasso da OCAM: primeira, tratava-se de uma organização concebida com base no passado colonial, sem levar em consideração afinidades e convergências políticas, tanto internas como externas entre os seus membros; segunda, foi criada como instrumento de manutenção do vínculo com a França, levando à dependência de todos os Estados-membros aos interesses franceses; a terceira e última razão do fracasso da OCAM está ligada à situação geográfica de Madagascar e Ilha Mauricio, conjugada com as divergências ideológicas dos Estados-membros e o nível desigual do seu desenvolvimento<sup>389</sup>.

A OCAM, juntamente com outras integrações políticas da África Ocidental aqui abordadas, revela que não é possível realizar uma integração política entre Estados simplesmente com base em um passado colonial comum, porque a união política só pode ser concretizada entre Estados com afinidades políticas e observância das soberanias nacionais<sup>390</sup>.

Desde os tempos da independência política, os Estados da África Ocidental buscam, por meio da criação de blocos políticos, como já referido neste estudo, reunir esforços para lutar contra os problemas que afetavam a afirmação dos novos

---

<sup>387</sup> Tendo em vista a ênfase na teoria funcionalista, a OCAM criou várias empresas na área da educação para alcançar o objetivo da Organização, que é o de promover a cooperação e o aumento do nível de vida dos Estados-membros. Deste modo, foram criadas as seguintes instituições: o Instituto Africano e Mauricio de Bilingüismo, com sede na Ilha Mauricio; a Escola Interestatal de Arquitetura e Planificação Urbana, em Lomé; o Instituto Africano e Mauriciano de Estatística e de Economia Aplicada, em Kigali; a Escola Interestatal de Ciência e Medicina Veterinária, em Dakar; a Escola Interestatal de Engenheiros e Equipe Rural, em Uagadugú, o Instituto Africano de Informática, em Libreville; o Centro Africano e Mauriciano para Formação dos Quadros, em Abidjã, etc. Também desenvolveram projetos de cinema africano e a criação de uma empresa interafricana de distribuição cinematográfica. BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 684- 685.

<sup>388</sup> Idem, p. 683; CEREXHE, Etienne; BEAULIEU, Louis le Hardÿ de. Op. cit., p. 17.

<sup>389</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 685.

<sup>390</sup> Idem, ibidem.

Estados, nomeadamente: ausência de identidade nacional em virtude da brutal divisão da África na Conferência de Berlim sem respeitar a identidade das suas populações, e situado o mesmo povo em territórios diferentes; a falta de recursos humanos qualificados nos primeiros anos da independência, devido à escravatura que destruiu a força produtiva africana; a precária infra-estrutura, entre outros.

### **3.3 Organizações de Cooperação Econômica**

Tal como as organizações de cooperação política, as organizações de cooperação econômica na África Ocidental têm por finalidade a criação de blocos regionais para fortalecerem as economias dos Estados-membros, a fim de poder competir no mercado mundial, no qual os países africanos estão completamente marginalizados. Ao longo da história da África Ocidental pode-se destacar sete organizações com finalidade econômica, a saber: a Organização dos Estados do Rio Senegal (OERS), a União do Rio Mano (MRU), a Confederação Senegal-Gâmbia ou Senegâmbia, a União Monetária da África Ocidental (UMOA), a Comunidade dos Estados da África Ocidental (CEAO), a Comunidade dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), e a União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA).

#### **a) Organização dos Estados do Rio Senegal (OERS)**

A Organização dos Estados do Rio Senegal foi fruto de vários estudos e acordos sobre o rio de mesmo nome.

Já em 1935, sob administração colonial francesa, foi criada uma Missão de Estudos sobre o Rio Senegal (MEFS - sigla francesa), com a função de realizar estudos tipográficos, hidrológicos e geológicos da bacia do Rio Senegal. Três anos depois de sua criação (1938), a Missão de Estudos foi substituída por outra organização denominada Missão de Aproveitamento do Rio Senegal (MAS), que com

a autonomia dos três Estados, Mauritânia, Senegal e Sudão, em 1959, passou a funcionar como único órgão comum<sup>391</sup>.

No princípio de 1963 a Missão de Aproveitamento do Senegal (MAS) deu lugar a um Comitê Interestatal, cuja finalidade era estabelecer um programa comum de aproveitamento dos recursos da bacia do Rio Senegal<sup>392</sup>.

Em 7 de fevereiro de 1964, os quatro Estados banhados pelo Rio Senegal firmaram um acordo em Dakar manifestando a vontade de desenvolver uma cooperação estreita com a finalidade de manter a exploração racional da bacia do rio e garantir o seu uso de forma igualitária<sup>393</sup>.

Na seqüência, em 24 de março de 1968, sob a iniciativa do presidente senegalês Leopold Sedar Senghor, os chefes de Estado da Guiné, Mali (ex-Sudão), Mauritânia e Senegal, reunidos em Labé (Guiné) assinaram a Carta Constitutiva da Organização dos Estados do Rio Senegal (OERS), com as seguintes recomendações<sup>394</sup>: favorecer a compreensão e a solidariedade mutua entre os Estados-membros, de modo a criar clima apropriado para a cooperação e a manutenção das relações pacíficas e amistosas entre os membros; promover o desenvolvimento, a independência econômica e o progresso social dos países associados por meio de uma cooperação mais profunda, em particular mediante a harmonização dos seus planos de desenvolvimento; estimular e intensificar as trocas comerciais e a circulação de pessoas e dos bens entre os Estados-membros; favorecer, de acordo com o espírito da Carta de OUA, a criação de um grupo regional da África Ocidental, cuja finalidade seria a concretização da unidade africana.

Para a concretização dos objetivos anteriormente elencados, a OERS adotou a seguinte estrutura: uma Conferência de Chefes de Estado e de Governo, seu principal órgão, com o papel de definir as políticas de cooperação e de

---

<sup>391</sup> Idem, p. 726.

<sup>392</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>393</sup> Idem, p. 727.

<sup>394</sup> O acordo Constituinte da Organização dos Estados do Rio Senegal foi estabelecido dentro do espírito da Organização da Unidade Africana, que privilegiava a tese de organização regional como passo para a realização da unidade do continente. Idem, *ibidem*.

desenvolvimento da organização; o Conselho de Ministros, órgão de concepção e controle, responsável pela promoção das ações com vistas à realização dos objetivos da OERS; a Comissão Interparlamentária, composta por 20 deputados, cinco por cada Estado-membro, com a tarefa de acompanhar as atividades da Organização e prestar as devidas informações à Assembléia Nacional dos seus países; a Secretaria Executiva, com a responsabilidade de assegurar o funcionamento administrativo da Organização.

A OERS não conseguiu sobreviver por muito tempo, devido a vários tipos de problemas confrontados ao longo da suas atividades. Mbuyi Badi Kabunda apresenta as divergências de ordem econômica, política e ideológica entre os Estados-membros como razões do fracasso da Organização. No plano econômico pode-se destacar a falta de complementaridade entre as economias dos Estados-membros, diferentes orientações econômicas, as relações comerciais com a ex-metrópole e os Estados-membros com moedas diferentes: Senegal e Mali dispõem do franco CFA, enquanto que Guiné e Mauritânia têm suas próprias moedas nacionais. Estas situações foram provocando dificuldades nas trocas comerciais entre os países-partes da Organização<sup>395</sup>.

Já no âmbito político pode ser mencionada a instabilidade resultante do golpe de Estado que derrubou o regime de Modibo Keita e o acesso ao poder de Mussa Traoré, em novembro de 1968, e ainda a tentativa de invasão da Guiné em 1970. O governo da Guiné não reconheceu a legitimidade do novo governo do Mali, agravando a relação com Senegal, acusando-o de ter participado da tentativa de invasão<sup>396</sup>. Também na esfera ideológica continuava bem presente a rivalidade entre o presidente Sekou Touré e Leopold Sedar Senghor, o que provocou a saída da Guiné da Organização.

Com a saída da Guiné, os três Estados, Mali, Mauritânia e Senegal, decidiram pôr fim à Organização em 29 de novembro de 1971 e avançar na criação

---

<sup>395</sup> Idem, p. 730.

<sup>396</sup> O golpe de Estado liderado por Mussa Traoré em 1968, que pôs fim ao regime de Modibo Keita, provocou uma crise na Organização, uma vez que o governo da Guiné não aceitava sentar à mesma mesa com o novo governo do Mali. Idem, ibidem.

de outra entidade com objetivo menos ambicioso. Assim, em 11 de março de 1972 os três chefes de Estados reunidos em Nouakchott criaram a Organização para o Aproveitamento do Rio Senegal (OMVS-sigla francesa), que pode ser considerada um regresso ao Comitê Interestatal<sup>397</sup>.

#### **b) União do Rio Mano (MRU)**

A União do Rio Mano foi criada em 3 de outubro de 1973, com a assinatura do Tratado Constitutivo em Malema, cidade da Serra Leoa, entre a Libéria e Serra Leoa, incorporando a Guiné sete anos depois. De acordo o artigo 2º do Tratado, a MRU visa à criação de uma união aduaneira e econômica entre os Estados-membros, assegurando a distribuição eqüitativa dos benefícios inerentes da cooperação econômica entre os seus membros<sup>398</sup>.

O Tratado previa a realização desses objetivos em duas etapas. A primeira se estenderia até janeiro de 1977, quando os Estados-membros deveriam criar uma união aduaneira por meio da liberalização de comércio dos produtos agrícolas e manufaturados, supressão das barreiras tarifárias e não-tarifárias e a harmonização fiscal. A segunda etapa, que teria início em 1977, apontava para a realização de uma união econômica, mediante aceleração do crescimento econômico, progresso social e o estabelecimento de união entre as indústrias com a conseqüente distribuição dos lucros para os Estados-membros<sup>399</sup>.

A MRU era uma Organização com estrutura bastante simples. Conforme o artigo 2º do Protocolo 2 encontra-se assim constituída: o Conselho Ministerial da União, principal órgão, composto por todos os ministros dos Estados-membros, cujos ministérios estejam estreitamente relacionados com atividades da União, decidindo por consenso e emitindo recomendações aos chefes de Estado a partir das propostas do Comitê Permanente. O Conselho adota também resoluções dirigidas à

---

<sup>397</sup> Idem, p. 731.

<sup>398</sup> Idem, p 732; AURRE, Eduardo Bidaurrezaga, 1998, p. 28.

<sup>399</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 733.

Secretaria da União e aos governos; o Comitê Permanente da União, constituído por delegados designados pelos três governos, tinha a função de organizar a pauta das reuniões do Conselho. O Comitê recebia também as propostas dos Subcomitês para definir a agenda dos trabalhos; os Subcomitês da União, em número de cinco, apresentavam competências específicas: comércio e indústria; agricultura, recurso florestal e pesca; transporte, comunicação e energia; educação, formação e investigação; finanças e administração; a Secretaria da União, sob a coordenação direta do Conselho, desempenhava atividades administrativas, preparando os projetos e programas nas diferentes áreas de cooperação entre os Estados-membros. O artigo 19 do Tratado atribui aos funcionários da Secretaria da União o estatuto de funcionários internacionais com caráter independente.

A União obteve significativo progresso mediante a adoção de diferentes projetos, tais como a linha de transporte que liga Freetown e Monrovia, a supressão das tarifas intrazonas, o estabelecimento de uma tarifa externa comum (TEC), os estudos para aproveitamento do Rio Mano e estudos nos domínios das telecomunicações entre os Estados-membros<sup>400</sup>.

Apesar desses avanços, o comércio intracomunitário continuava restrito devido à permanência das barreiras não-tarifárias de todo tipo no comércio entre os Estados e certos obstáculos tais como trâmites de controle fronteiriço, direitos de exportação impostos por Serra Leoa, dificuldades de pagamentos, etc.

Com a adesão da Guiné (sobretudo sob o regime do presidente Sékou Touré), a MRU deparou-se por muito tempo com o problema de dualidade entre uma economia de tipo socialista e as economias de tipo liberal da Libéria e Serra Leoa, e a incompatibilidade entre os sistemas administrativo e fiscal da África francófona (Guiné, ex-colônia francesa) e da África anglófono (Libéria e Serra Leoa, ex-colônia inglesa)<sup>401</sup>.

Outras dificuldades que a Organização tem enfrentado referem-se à falta de complementaridade dos seus sistemas produtivos, além dos problemas provocados

---

<sup>400</sup> Idem, p. 734.

<sup>401</sup> Idem, p. 735.

pela instabilidade política, e as recorrentes situações de conflitos internos registradas entre os Estados-membros<sup>402</sup>.

A MRU é um agrupamento econômico pouco viável, com uma superfície de 429.000 km<sup>2</sup> e um mercado de 17.156.226 consumidores no ano de 2007<sup>403</sup>. Como todos os Estados-membros da MRU fazem parte da CEDEAO, que agrupa 15 países da África Ocidental, o ideal seria extinguir a MRU e conjugar esforços para a realização dos objetivos da CEDEAO, organização mais ambiciosa e realista. Além do mais, a nova versão do Tratado da CEDEAO, revisto em março de 1993, prevê a incorporação de todos os agrupamentos econômicos da África Ocidental.

### **c) Confederação Senegal-Gâmbia**

A Confederação Senegal-Gâmbia, ou Senegâmbia, foi o resultado de vários acordos levados a efeito entre os dois países, culminando com a assinatura do Tratado Constituinte da Confederação em 17 de dezembro de 1981, com a finalidade de estabelecer uma união econômica e monetária entre ambos os Estados.

Ainda sob a administração colonial, a França e a Grã-Bretanha desencadearam negociações no século XX para incorporar Gâmbia a Senegal, mediante o intercâmbio comercial com as colônias da África Ocidental Francesa (AOF). Embora existissem razões econômicas e de administração colonial para o estabelecimento do acordo, a negociação fracassou<sup>404</sup>.

Já a partir de 1958 foi ocorrendo uma série de acontecimentos que culminaram na realização de um acordo entre os dois Estados. Em dezembro do mesmo ano o chefe do Governo senegalês, Mamadu Dia, propôs a criação de uma união aduaneira, a cooperação técnica e financeira e o estabelecimento de um preço

---

<sup>402</sup> A Serra Leoa e a Libéria estão a enfrentar uma grave situação da guerra civil, que não contribui para o progresso da Organização. AURRE, Eduardo Bidaurrazaga. Op. cit., p. 29.

<sup>403</sup> Segundo o censo de julho de 2006, a Guiné tem uma população de 9.690.222 habitantes, a Serra Leoa 4.424.000 habitantes e a Libéria 3.042.004. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Lib%C%A9ria>; [http://pt.wikipedia.org/wiki/Serra\\_Leoa](http://pt.wikipedia.org/wiki/Serra_Leoa); <http://pt.wikipedia.org/wiki/Guine>; ambos Acesso em: 29 mar. de 2007.

<sup>404</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. Op cit., p. 784

comum para o amendoim, principal produto agrícola dos dois Estados. A iniciativa do governo do Senegal, contudo, não saiu do papel<sup>405</sup>.

Os dois Estados só chegaram a um acordo com a independência de Gâmbia, em 15 de fevereiro de 1965. No mesmo dia, em um ambiente de festa, Gâmbia e Senegal firmaram dois acordos: um envolvendo matéria de política externa, segurança e defesa e outro sobre o desenvolvimento integrado da bacia do Rio Gâmbia. Ainda em 1965 os dois Estados concluíram outros acordos: em matéria de transporte terrestre, em 9 de abril, e de saúde, em 16 de dezembro. Finalmente, em 15 de fevereiro de 1966, assinaram o acordo sobre a livre circulação de pessoas<sup>406</sup>.

Em 19 de abril de 1967 os dois Estados criaram um comitê interestatal com a finalidade de reforçar a cooperação e a solidariedade existentes entre estes dois países. O comitê, que funcionou até 1980, era presidido pelos dois ministros de Assuntos Exteriores e se reunia uma vez por ano em locais alternados: em Banjul (Gâmbia) e em Dakar (Senegal)<sup>407</sup>.

Em julho de 1981 o governo senegalês, em cumprimento do pacto de defesa assinado entre os dois Estados em 1965, interveio militarmente em Gâmbia para repor a legalidade numa tentativa de golpe de Estado. Cinco meses depois, em 17 de dezembro, os presidentes de dois Estados reunidos em Dakar firmaram o Pacto Constituinte da Confederação, que entrou em vigor em fevereiro de 1982<sup>408</sup>.

De acordo com Mbuyi Kabunda Badi, quatro fatores estiveram na base da cooperação entre os dois Estados<sup>409</sup>: a) de ordem natural ou geográfica, uma vez que os dois Estados pertencem à mesma área geográfica dividida pela rivalidade entre a França e a Inglaterra no século XVII. Gâmbia é um país criado artificialmente dentro do território do Senegal. Metaforicamente, Mbuyi Kabunda Badi o denomina de “uma língua dentro da boca” do Senegal; b) a mesma identidade sociocultural, pois nos dois territórios habitam povos da mesma raça e que falam a mesma língua nativa: Wolof, Mandinga e Malinké. Esta situação favorece o estabelecimento de uma

---

<sup>405</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>406</sup> Idem, p. 785.

<sup>407</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>408</sup> Idem, p. 786.

<sup>409</sup> Idem, p. 783.

cooperação entre os dois países; c) laços históricos entre os dois Estados. Entre 1765 e 1783, Gâmbia e Senegal faziam parte da colônia britânica de Senegâmbia. Esta relação foi prejudicada devido aos interesses das duas potências coloniais na região, tendo como consequência a divisão em dois territórios diferentes, com herança colonial diferente; d) imperativos de ordem econômica. Os dois Estados, com vocação agrícola, são economicamente inviáveis e, além de mais, o Rio Gâmbia separa a Senegal da Casamança, seu território mais rico. Tudo isso aponta para uma cooperação econômica entre os dois Estados.

A Confederação tinha por finalidade favorecer a união econômica e monetária, coordenar as políticas exteriores nos domínios comerciais e dos transportes dos Estados-membros e criar uma instituição comum, apresentando a seguinte estrutura: uma Presidência e Vice-Presidência, o Conselho de Ministros, a Assembléia da Confederação, Secretaria Geral e um Tribunal Arbitral.

Apesar de não ter conseguido realizar o principal objetivo de sua criação, ou seja, o estabelecimento de uma união aduaneira e monetária, a Confederação obteve sucessos nos seguintes aspectos: a criação de uma televisão da Confederação, representação diplomática e consular comum em matéria da política exterior, um exército comum e a instituição da zona de livre comércio como etapa para a efetivação da união econômica a partir de janeiro de 1988<sup>410</sup>.

Dificuldades de várias ordens levaram os presidentes dos dois Estados a encerrar as atividades da Organização em 30 de setembro de 1989<sup>411</sup>.

#### **d) União Monetária da África Ocidental (UMOA)**

Depois da independência, a maioria dos países da antiga África Ocidental Francesa (AOF), que possuíam uma moeda comum emitida pelo Banco da África Ocidental, por meio de um pacto firmado em abril de 1961 na cidade de Niamey,

---

<sup>410</sup> Idem, p. 789.

<sup>411</sup> Idem, p. 794.

manifestou a necessidade de manter a moeda do período colonial e continuar com o mesmo sistema monetário. No ano seguinte, em maio, oito países: Alto Volta (atual Burkina Fasso), Benin (ex-Dahomey), Costa do Marfim, Mali, Mauritânia, Niger, Senegal e Togo, reunidos em Paris, assinaram o primeiro tratado estabelecendo uma união monetária. Esse documento criou o Banco dos Estados da África Ocidental (BCEAO), como instituição responsável para emissão da moeda comum, substituindo o Banco da África Ocidental, que até então desempenhava a mesma função<sup>412</sup>.

Pouco depois, em 1962, tendo Mali se desvinculado da Organização, criou a sua própria moeda nacional. Em 1973, 11 anos depois da assinatura do primeiro Tratado da União Monetária, seguindo o mesmo caminho do Mali, a Mauritânia abandonou a União, instituindo a sua moeda nacional. Com a saída da Mauritânia, os restantes seis Estados, Burkina Fasso (ex-Alto Volta), Costa do Marfim, Dahomey (atual Benin), Niger, Senegal e Togo convocaram uma reunião de emergência em Paris, que culminou na assinatura de um acordo, em 14 de novembro de 1973, estabelecendo a União Monetária da África Ocidental (UMOA)<sup>413</sup>. O Tratado previa a criação de um Banco de Desenvolvimento da África Ocidental (BOAD), cujos acionistas seriam o Banco dos Estados da África Ocidental (BCEAO), a França e a República Federal da Alemanha. Previa também um acordo de garantia de convertibilidade da nova unidade monetária, o franco da Comunidade Financeira Africana (Franco CFA), entre os Estados-membros e a França. Em 1984, depois de 22 anos, o governo maliano decidiu voltar a se associar aos outros seis Estados, passando a Organização a contar com sete Estados-membros<sup>414</sup>.

Como uma união monetária estabelecida entre sete Estados-membros, a UMOA passou a apresentar as seguintes vantagens: a existência de uma moeda comum facilitava as trocas comerciais entre os Estados-membros e transmitia segurança na assinatura de contratos; havia a garantia de convertibilidade da moeda

---

<sup>412</sup> CEREXHE, Etienne; BEAULIEU, Louis le Hardÿ de. Op. cit., p. 23.

<sup>413</sup> Idem, ibidem.

<sup>414</sup> Idem, ibidem.

pelo Tesouro francês; existia uma instituição comum responsável pela política monetária e a emissão da moeda.

A UMOA encontrava-se estruturada em quatro princípios básicos: primeiro, assegurar a convertibilidade e a paridade fixa da moeda da União; segundo, garantir a livre circulação da moeda e a liberdade de transferência entre os Estados; terceiro, estabelecer uma taxa de câmbio comum; quarto, prever a existência de reserva comum de câmbio entre os Estados-membros e o certificado de garantia do valor da reserva do câmbio sobre os direitos de saque especial emitido pelo Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>415</sup>.

Até 1985 a Organização havia obtido um resultado muito positivo em relação às demais regiões da África: as taxas de crescimento econômico e de investimento, tanto públicas como privadas, aumentaram, devido a uma verdadeira disciplina monetária com a taxa de inflação baixa, a estabilidade monetária e a credibilidade dos Estados-membros perante os credores e investidores internacionais<sup>416</sup>.

A par desses sucessos, no entanto, a Organização contabilizou dificuldades de várias ordens que obstaculizaram o seu desenvolvimento, entre os quais destacam-se<sup>417</sup>: a baixa de competitividade dos Estados-membros no comércio mundial e a sua crescente marginalização na economia internacional; o reduzido preço dos produtos primários no comércio mundial a partir dos anos 80; a falta de infra-estrutura; a ausência de uma dinâmica no comércio horizontal na África Ocidental, e o desequilíbrio macroeconômico nos Estados-membros devido à insuficiente receita dos produtos primários.

Já a partir de 1980 foi possível observar uma reviravolta na troca comercial mundial, o que iria prejudicar profundamente os países africanos exportadores, a sua maioria comercializando produtos primários, causando, por isso, déficits nas finanças públicas e aumento das despesas públicas em toda África e, em particular, nos Estados-membros da Organização. Nos meados dos anos 85 ocorreram dois fatos marcantes nas trocas comerciais internacionais: de um lado, a queda brusca do dólar

---

<sup>415</sup> Idem, p. 24.

<sup>416</sup> Idem, ibidem.

<sup>417</sup> Idem, p. 25.

e, de outro, a queda de preço no mercado mundial dos principais produtos exportados pelos países africanos. Estas situações provocaram a redução das receitas fiscais e, conseqüentemente, impacto negativo nas finanças públicas, causando, deste modo, agravamento dos déficits externos e uma dificuldade maior para o seu financiamento<sup>418</sup>. A situação dos Estados-membros da Organização viria a se agravar ainda mais quando as instituições de Bretton Woods introduziram o programa de ajustamento estrutural aos Estados africanos com a finalidade de corrigir os déficits orçamentários<sup>419</sup>.

Entre os anos de 1985 e 1993 houve uma drástica redução nos volumes de produção em cinco dos setes Estados-membros da UMOA, conjugada com a desvalorização de 50% do fraco CFA, a moeda da Comunidade, o que levou os Estados-membros a avançarem para a etapa de integração da união econômica como meio de superar e/ou sair da crise. Assim, foi firmado em 10 de janeiro de 1994, em Dakar, o Tratado Constituinte da União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA)<sup>420</sup>.

### **e) Comunidade Econômica da África do Oeste (CEAO)**

A Comunidade Econômica da África do Oeste não foi o primeiro bloco com caráter predominantemente econômico da África Ocidental. A sua origem remonta às duas Organizações anteriores da região, de cunho econômico.

Três meses depois da dissolução da África Ocidental Francesa (AOF), em maio de 1959, sete Estados africanos: Costa do Marfim, Dahomey (Benin), Alto Volta (Burkina Faso), Niger, Mauritânia, mais dois Estados da Federação do Mali (Senegal e Sudão), reunidos em Paris, assinaram o Tratado Constituinte da União Aduaneira da África do Oeste (UDAO) em 9 de junho de 1959, com o objetivo de eliminar as

---

<sup>418</sup> A crise na economia mundial nos anos 80 teve uma conseqüência desastrosa para a economia africana, porque os principais produtos de exportação africana sofreram uma queda brusca no mercado mundial, provocando, deste modo, a falta de investimento privado e a queda das receitas fiscais. Idem, p. 27.

<sup>419</sup> Idem, ibidem.

<sup>420</sup> Idem, p. 32.

barreiras alfandigárias entre os Estados-membros e distribuir de forma eqüitativa as vantagens aduaneiras entre os Estados costeiros e do interior. A União preconizava também realizar a livre circulação de mercadorias com a eliminação total dos impostos aduaneiros<sup>421</sup>.

As repetidas violações dos acordos aduaneiros, em particular a não-distribuição equilibrada das vantagens entre os Estados-membros, levaram os setes Estados da África Ocidental a concluir um novo acordo em 14 de março de 1966 em Abidjã, estabelecendo a União Aduaneira dos Estados da África Oeste (UDEAO), constituída por um Conselho de Ministros e uma Secretaria Geral<sup>422</sup>. A UDEAO tinha como principal tarefa superar as dificuldades enfrentadas pela UDAO e melhorar a cooperação aduaneira entre os Estados-membros. Apesar de varias tentativas de introdução da tarifa externa comum entre as partes, a UDEAO não progrediu como uma União digna do próprio nome, devido à adoção de barreiras protecionistas por parte dos Estados-membros, violando assim o Tratado da União<sup>423</sup>.

A necessidade de corrigir as duas experiências de integração econômica malsucedidas e de contrabalançar o crescimento da Nigéria na região, que a França qualificava de ameaçador aos seus interesses, levou o presidente francês Georges Pompidou a sugerir, em fevereiro de 1971, que os países da UDEAO conjugassem esforços para poder competir com a Nigéria na África Ocidental<sup>424</sup>. Assim, reunidos na Costa do Marfim, os sete Estados-membros decidiram, em 17 de abril de 1973, propor a constituição da Comunidade Econômica da África do Oeste (CEAO), com os seguintes objetivos<sup>425</sup>: instaurar uma política de cooperação e de integração econômica regional; aprofundar a cooperação entre os Estados-membros e criar as condições favoráveis para estabelecer uma zona de intercâmbio comercial e uma tarifa externa comum entre os Estados-membros.

---

<sup>421</sup> GAUTRON, Jean-Claude. La Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest: antécédents et perspectives. In: **Annuaire Français de Droit Internacional**. XXI, Paris, 1995, Centre National de La Recherche Scientifique, p.199; BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 739; VÁZQUEZ, Modesto Seara. Op. cit., p. 669; CEREXHE, Etienne; BEAULIEU, Lous Hardy de. Op. cit., p. 18.

<sup>422</sup> GAUTRON, Jean-Claude. Op. cit., p. 199; BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 739.

<sup>423</sup> GAUTRON, Jean-Claude. Op. cit., p. 200; BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 739.

<sup>424</sup> Idem, p. 201; BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 740.

<sup>425</sup> Idem, p.197; BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 742; CEREXHE, Etienne; BEAULIEU, Louis le Hardy de. Op. cit., p. 18; AURRE, Eduardo Bidaurrazaga. Op. cit., p. 29; Ver Anexo E.

A CEAO adotou a seguinte estrutura: Conferência de Chefes de Estado e de Governo, órgão supremo, responsável pela política da Comunidade; Conselho de Ministros, órgão de execução; Secretaria Geral, órgão administrativo encarregado da preparação da Conferência de Chefes de Estado e de Governo; Tribunal Arbitral, responsável pela fiscalização da legalidade e por dirimir os conflitos entre Estados sobre os dispositivos da organização, além de uma Comissão Especializada<sup>426</sup>.

A fim de concretizar os objetivos propostos pelo artigo 4º do Tratado da Comunidade, a CEAO estabeleceu três instrumentos principais para gerir as relações intercomunitárias<sup>427</sup>: a) a adoção de Tarifa de Cooperação Regional (TCR), um imposto único introduzido pela Comunidade para substituir os direitos aduaneiros e impostos similares sobre a importação entre os Estados-membros. Tal tarifa tinha por finalidade a proteção do comércio, da indústria e da agricultura dos Estados-membros, em particular o mais subdesenvolvido. Este instrumento foi introduzido em 1976 como taxa diferenciada para importação e exportação dentro da Comunidade, incidindo sobre os produtos industriais dos Estados-membros; b) o Fundo Comum de Desenvolvimento (FCD), previsto pelo artigo 30 do Tratado da Comunidade, estabelecida em janeiro de 1974, tinha a finalidade de apoiar os projetos de desenvolvimento dos Estados-membros. O capital do Fundo era constituído pela contribuição de cada país-membro, calculado de acordo com a sua participação nos intercâmbios comerciais dos produtos manufaturados da comunidade; c) o Fundo de Solidariedade e Intervenção para Desenvolvimento da Comunidade (FOSIDEC), criado em outubro de 1978, começou a vigorar em 1979 como instrumento suplementar de cooperação econômica. O FOSIDEC tinha a função de promover o equilíbrio regional e financiar estudos e projetos de desenvolvimento dos Estados-membros. O Fundo priorizava nas suas operações os Estados menos desenvolvidos e os projetos de interesse comunitário.

Diferentemente dos seus predecessores, a UDAO e a UDEAO, que se baseavam na integração negativa, a nova Comunidade passou a firmar vários

---

<sup>426</sup> Idem, p. 202; BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 744-745

<sup>427</sup> Idem, p. 208-211; BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 742; CEREXHE, Etienne; BEAULIEU, Louis le Hardý de. Op. cit., p. 18-19.

acordos com vistas a alcançar uma verdadeira integração econômica na África Ocidental. Entre os documentos firmados pode-se destacar o Acordo de Não-Agressão de 1977, estabelecido entre os membros da CEAO e Togo; o Acordo sobre a Livre Circulação e Direito de Residência, firmado em outubro de 1978, e os Acordos de Troca de Informação sobre o Desenvolvimento Econômico, a Coordenação Geral de Estudos e dos Projetos de Financiamento Comum, firmados com organizações regionais em fins de 1984<sup>428</sup>.

A CEAO vivenciou grandes progressos nos primeiros 12 anos de sua criação<sup>429</sup>. Dois motivos podem ser ressaltados para explicar esses sucessos: forte interação entre os sistemas econômicos dos Estados-membros, resultante do passado colonial comum e uma moeda comum (Franco CFA<sup>430</sup>), convertível entre os Estados-membros, com exceção da Mauritânia.

A partir da primeira metade dos anos 80 ocorreu uma diminuição considerável no comércio intracomunitário. A exportação senegalesa, que era de 46% em 1976, não ultrapassou os 13,5% em 1986. Os mecanismos de compensação conheceram sérios problemas: erros de gestão, pagamentos indevidos e desvio de fundos, provocando a crise financeira da FOSIDEC. As crescentes dificuldades orçamentais dos Estados-membros causaram déficit na Comunidade. Também as cotas atrasadas devidas pelos Estados-membros à Secretaria Geral e à FCD atingiram, em 1991, mais de quatro vezes o orçamento do Secretariado e os Fundos de Compensação. Como tentativa de resolver essa situação, a CEAO criou um imposto sobre as importações provenientes dos terceiros países, chamado Cobrança Comunitária de Solidariedade (*Prélèvements Communautaires de*

---

<sup>428</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 746.

<sup>429</sup> Nos primeiros anos a CEAO revelou-se extremamente positiva, conseguindo reduzir os obstáculos tarifários e uma baixa significativa na proteção entre os seus membros, provocando um desenvolvimento considerável nas trocas comerciais intercomunitárias. Entre 1976 e 1982 o comércio intercomunitário ultrapassou a 10% do total das exportações dos Estados-membros. CEREXHE, Etienne; BEAULIEU, Louis le Hardy de. Op. cit., p. 19.

<sup>430</sup> Os Estados-membros da CEAO já vinham de dois acordos em matéria monetária. O primeiro Tratado da União Monetária foi assinado em maio de 1962, em Paris, entre Dahomey, Mali, Senegal, Alto Volta, Costa do Marfim, Niger, Togo e Mauritânia. Esta última, que abandonou a União em 1973, criou sua própria moeda. O segundo Tratado foi assinado em 14 de novembro de 1973 entre Benin, Burkina Fasso, Costa do Marfim, Niger, Senegal e Togo, instituindo a União Monetária Oeste Africano (UMOA), com uma moeda comum (Franco CFA), emitido pelo Banco Central dos Estados da África Ocidental (BCEAO). Idem, p. 23.

*Solidarité-PCS*). Esta tentativa não progrediu devido à recusa por parte dos Estados-membros em transferir os recursos à Comunidade<sup>431</sup>.

Um outro fator que poderá ser acrescido a essas dificuldades enfrentadas pela CEAO, encontra-se no programa de ajustamento estrutural imposto aos Estados africanos pelas instituições de Bretton Woods, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, nos anos 80, sem respeitar a especificidade econômica de cada país. Além do que, as políticas macroeconômicas ditadas pelo programa de ajustamento estrutural aos Estados africanos mostravam-se incompatíveis com as exigências dos processos de integração regional<sup>432</sup>.

Com a criação da CEDEAO que agrupava 16 países da África Ocidental<sup>433</sup>, a utilidade da CEAO começou a ser contestada pelos seus membros, o que levou a sua dissolução em 15 de março de 1994, um ano depois da revisão do Tratado da CEDEAO que previa a incorporação das outras organizações regionais da África Ocidental<sup>434</sup>.

#### **f) Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)**

Criada em 28 de maio de 1975, quando os representantes de 15 Estados da África Ocidental – Benin, Burkina Fasso, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Mauritânia, Niger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo – decidiram firmar em Lagos, capital da Nigéria, o Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). O Tratado entrou em vigor em julho do mesmo ano, após sua ratificação por sete Estados. Cabo Verde foi integrado em novembro de 1976, totalizando então 16 Estados-membros. O encontro

---

<sup>431</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>432</sup> Idem, p. 20.

<sup>433</sup> Hoje são 15 Estados com a retirada da Mauritânia em 1998.

<sup>434</sup> CEREXHE, Etienne; BEAULIEU, Louis le Hardy de. Op. cit., p. 20.

entre os chefes de Estado e ministros do Exterior da região, em 1976, marca o início das negociações deste bloco<sup>435</sup>.

A constituição da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental foi consequência dos significativos esforços de integração regional, com antecedentes na década de 60. Na gênese da Comunidade estariam, basicamente, quatro projetos diferentes de integração para aquela região<sup>436</sup>:

- a) a primeira iniciativa de sua criação foi proposta pelo presidente liberiano William Tubman, buscando criar uma zona de livre comércio para a África Ocidental, oficializada em janeiro de 1964. O projeto da Libéria está inserido na mesma linha de estratégia de desenvolvimento do continente traçada pela Comissão Econômica das Nações Unidas para África (ECA), consistindo na divisão da África em diferentes regiões como forma de unir esforços para promover o desenvolvimento econômico regional e posteriormente a unidade continental;
- b) a segunda iniciativa foi apresentada na Conferência para Coordenação Industrial, realizada em Bamako, capital do Mali, com o objetivo de criar a indústria siderúrgica na região;
- c) a terceira registrou-se durante a Conferência de Niamey, capital do Níger, visando ampliar a Comunidade Econômica da África Ocidental (CEAO) para os outros Estados da região;
- d) a quarta iniciativa, que pode ser considerada a causa imediata da constituição da CEDEAO, foi de autoria da Nigéria, pretendendo criar uma comunidade para reduzir a dependência da região. Este país, que havia acabado de sair de uma guerra civil (Guerra de Biafra), via na cooperação econômica regional com Estados vizinhos a forma de superar conflitos internos, uma vez que, supostamente, os separatistas recebiam apoio dos Estados da região.

---

<sup>435</sup> GAUTRON, Jean-Claude. Op. cit., p. 201; BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 753; CEREXHE, Etienne; BEAULIEU, Louis le Hardý. Op. cit., p. 20; AURRE, Eduardo Bidurrazaga. Op. cit., p. 30; FILHO, Pio Penna. Integração Econômica no Continente Africano: ECOWAS e SADC. In: **Cena Internacional**. Revista de Análise em Política Internacional. ISSN: 1518-1200. Ano 2, n. 2 – dez/2000. Disponível: <http://www.unb.br/pub/unb/ipr/cena/2000/1851.pdf>. Acesso em: 13 nov. de 2006; Ver ANEXO II.

<sup>436</sup> FILHO, Pio Penna. Op. cit., p. 8 - 9.

Kabunda Mbuyi Badi, por sua vez, apresenta três razões motivadoras da constituição da CEDEAO: criação de uma frente comum para lutar contra a dominação e a opressão das forças externas, por meio da cooperação entre os pequenos Estados da sub-região; o estabelecimento de uma economia forte e viável para acabar com a pobreza na zona, e a impossibilidade de desenvolvimento econômico isolado, devido ao pequeno mercado nacional e ao fracasso da estratégia de desenvolvimento da Comissão Econômica das Nações Unidas para África durante as décadas de 60 e 70<sup>437</sup>.

Para justificar os motivos que levaram à criação da CEDEAO, os autores E. C. Edozien e E. Osagie destacam a busca da unidade africana dentro do contexto da Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), como instrumento econômico e político para atingir os ditos objetivos e coordenar os esforços dos Estados-membros para alcançar o desenvolvimento econômico<sup>438</sup>.

Com o apoio de Togo, o governo nigeriano desencadeou uma ação diplomática com vistas a convencer os países francófonos, membros da CEAO, sobre a necessidade de criar uma comunidade que abarcasse todos os Estados da região. Em 1973, os governos da Nigéria e de Togo promoveram a Conferência dos Ministros das Relações Exteriores da Região em Lomé, capital de Togo, para discutir o esboço de um possível Tratado Constituinte da CEDEAO. O encontro contou com a presença de 13 representantes dos Estados da África Ocidental, com a exceção de Gâmbia e da Guiné. Antes da assinatura do Tratado Constituinte da Comunidade Econômica da África Ocidental, a proposta nigeriana foi amadurecida nas duas rodadas de negociações e discussões durante o ano de 1974, em Acra e Niamey<sup>439</sup>. Em 28 de maio de 1975 os representantes de 15 Estados reunidos na Conferência em Lagos, capital da Nigéria, finalmente firmaram o Tratado Constituinte da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental<sup>440</sup>.

---

<sup>437</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 755.

<sup>438</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>439</sup> A Nigéria, a grande arquiteta da CEDEAO, via na criação deste grupo econômico a possibilidade de aumentar a sua influência política, tentando se apresentar como uma alternativa à África do Sul para a liderança continental. FILHO, Pio Penna. Op. cit., p. 9-10.

<sup>440</sup> Idem, p. 8. BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 756.

De acordo com o artigo 2º do Tratado, a Comunidade tem como objetivos “promover a cooperação e o desenvolvimento em todos os campos das atividades econômicas, para elevação do nível de vida da sua população, melhorar e manter a estabilidade econômica, fortalecer as relações entre seus membros e contribuir para o progresso e desenvolvimento do continente africano”.

A Comunidade tem ainda como meta promover a integração econômica em diversos campos, tais como: indústria, transporte, telecomunicação, energia, agricultura, recursos naturais, comércio, assuntos financeiros e monetários e em assuntos sociais e culturais.

Analisando o Preâmbulo e o artigo 2º do Tratado, pode-se afirmar que a CEDEAO persegue duas finalidades: de um lado, o objetivo político, que consiste na promoção de uma cooperação mais ampla no âmbito da África Ocidental; de outro, o objetivo econômico, que visa à realização do desenvolvimento e o progresso dos Estados-membros em particular e do continente em geral.

O Tratado da CEDEAO previa a concretização da Comunidade num espaço de 15 anos, progressivamente em três etapas: na primeira, com a duração de dois anos, os Estados-membros realizariam estudos e organizariam as instituições comunitárias. Nesse período seria proibido instituir novos direitos de importação e incrementar os existentes; na segunda etapa, com um período de duração de oito anos, o bloco ocupar-se-ia com a eliminação gradual dos direitos aduaneiros e outros impostos entre os Estados-membros, a livre circulação das pessoas, serviços e capitais; na terceira e última fase, compreendendo os restantes cinco anos, seria instituída a tarifa externa comum ao comércio intracomunitario, mediante abolição das diferenças existentes entre as tarifas externas dos Estados-membros<sup>441</sup>.

Para dar cumprimento a tais objetivos, foi estabelecido pela Comunidade um Fundo de Cooperação, Compensação e Desenvolvimento, para atenuar os efeitos negativos da integração sobre as economias dos Estados-membros, particularmente naqueles menos desenvolvidos. Segundo o artigo 52 do Tratado da CEDEAO, os

---

<sup>441</sup> CEREXHE, Etienne; BEAULIEU, Louis le Hardÿ de. Op. cit., p. 21; BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 757.

recursos do Fundo destinar-se-iam para “financiar projetos nos Estados-membros; indenizar os Estados que tenham sofrido com instalação das empresas comuns; subvencionar ou conceder outros tipos de assistência aos Estados-membros que sofreram conseqüência em decorrência da liberalização comercial na comunidade; garantir os investimentos estrangeiros na comunidade e por último prestar apoio aos Estados menos desenvolvidos da comunidade através do financiamento dos projetos de desenvolvimento nacional e comunitário”.

A fim de concretizar os objetivos da Organização, o artigo 4º do Tratado da Comunidade determinava a seguinte estrutura: Conselho de Chefes de Estados e de Governo, Conselho de Ministros, Parlamento Comunitário, Conselho Econômico e Social, Corte de Justiça da Comunidade, Secretaria Executiva, Fundo para Cooperação, Compensação e Desenvolvimento, Agência Monetária da África Ocidental e Comissões Técnicas Especializadas<sup>442</sup>.

Decorridos 18 anos da assinatura do Tratado de Lagos, a CEDEAO não conseguiu materializar os principais objetivos, devido a dificuldades de várias ordens, entre as quais destacam-se: a continuação das barreiras tarifárias e não-tarifárias, com o comércio intercomunitário permanecendo no mesmo nível de antes da conclusão do Tratado; a falta de complementaridade dos sistemas econômicos dos Estados-membros; a ausência de infra-estruturas adequadas; conflito entre a Nigéria e a Costa do Marfim sobre o enfoque da Organização; a instabilidade política que se consubstancia nas mudanças sucessivas de governos; a falta de vontade política dos governos africanos centralizados na soberania nacional e a existência de um número excessivo de organizações regionais na África Ocidental, que freqüentemente acabam por solapar seus objetivos e atividades<sup>443</sup>.

Para contornar tal situação, os representantes dos Estados-membros da CEDEAO, reunidos em janeiro de 1993 em Cotonou, capital de Benin, assinaram outro Tratado, designado Revisão do Tratado da Comunidade Econômica dos

---

<sup>442</sup> A nova versão do Tratado da CEDEAO, revista em julho de 1993, introduziu o Parlamento Comunitário e a Comissão Econômica e Social, para dinamizar o processo de integração que estava praticamente estagnado desde a assinatura do Tratado de Lagos.

<sup>443</sup> CEREXHE, Etienne; BEAULIEU, Louis le Hardÿ de. Op. cit., p. 21; AURRE, Eduardo Bidaurrezaga. Op. cit., p. 31-32.

Estados da África Ocidental. No novo documento os Estados-membros reiteraram o desejo de integração e a necessidade de reforçar a cooperação entre os Estados-membros para promover o desenvolvimento regional, reafirmando, destarte, a intenção dos países da região de alcançar a zona de livre comércio, promover a união aduaneira e atingir a união econômica e monetária, nos prazos estabelecidos<sup>444</sup>.

A nova versão do Tratado da CEDEAO reforçou o poder institucional, introduzindo o instituto da supranacionalidade, pelo qual as decisões da Conferência dos Chefes de Estado terão força obrigatória num prazo de 90 dias. Criou também o Parlamento Comunitário e o Comitê Econômico e Social com papel consultivo. Por último, o Tratado revisto previa a incorporação das outras organizações regionais da África Ocidental à CEDEAO, visando a conjugar esforços em prol do desenvolvimento da região<sup>445</sup>. Em 1998 a Mauritânia abandonou a Organização, reduzindo-se de 16 para 15 aos Estados-membros desta Comunidade.

No âmbito militar, a CEDEAO, por meio do Protocolo de Não-Agressão firmado em 1978 e complementado pelo Pacto de Assistência Mútua de Defesa (PMAD), firmado em 21 de maio de 1981, criou em 7 de agosto de 1990 a Força de Interposição ou Monitoramento de Paz da África Ocidental (ECOMOG – *West African Monitoring Group*), com o objetivo de assegurar a paz e a estabilidade política entre os Estados, uma vez que a região é caracterizada pela instabilidade interna e pelos conflitos fronteiriços, apoio exterior às insurreições e subversões internas<sup>446</sup>. A ECOMOG já manteve intervenção militar na Libéria, Serra Leoa e Guiné-Bissau, para

---

<sup>444</sup> A nova versão do Tratado da CEDEAO previa uma zona de livre comércio entre os Estados-membros, mediante a eliminação de tarifas internas e de barreiras não-tarifárias para o ano de 1999, não chegando a se concretizar. Preconizava também a criação de uma Tarifa Externa Comum, com vistas à criação da união aduaneira e uma zona monetária comum para ano 2000, que também não se concretizou. CEREXHE, Etienne; BEAULIEU, Louis le hardy de. Op. cit., p. 21.

<sup>445</sup> Idem, p. 22.

<sup>446</sup> O Pacto de Defesa corrigiu um descuido do Protocolo de Não-Agressão, que não previa as ameaças ou agressões armadas exercidas por integrantes da Comunidade contra os demais Estados-membros. O artigo 2º do Pacto de Assistência Mútua de Defesa (PMAD) estabelece que todas e quaisquer ameaças, sejam endógenas ou exógenas, dirigidas a qualquer Estado-membro, constitui uma ameaça ou agressão contra a Comunidade, justificando, no artigo 3º, uma defesa comum ou assistência mútua. BADI, Mbuyi Kabunda. op. cit., p. 760-761; SILVA, Alexandre dos Santos. **A intervenção humanitária em quase três Estados Africanos**: Somália, Ruanda e Libéria. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica (PUC). Dissertação, 2003, p. 95.

restabelecer a legitimidade democrática perturbada pela força militar ou revoltas civis, com a finalidade de conquistar o poder. Embora existam fortes críticas quanto à necessidade da existência da ECOMOG, marcada, às vezes, pela brutalidade de sua atuação, sobretudo em sua intervenção na Libéria em 1996, opina-se em sentido contrário, devido às crescentes ondas de instabilidade na região, mas admitindo que é necessária uma reforma profunda na estrutura da ECOMOG e na fiscalização das suas atividades<sup>447</sup>.

Quanto à entrada em vigor do mercado comum, previsto para um período 15 anos no Tratado original, posteriormente foi fixado para o ano 2000 na revisão do Tratado de 1993. Os chefes de Estado e de Governo acordaram, em dezembro de 2000, que a Tarifa Externa Comum da União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) constituiria a base da Tarifa Externa Comum da CEDEAO e que passaria a vigorar a partir de dezembro de 2004, por um período de transição de três anos, significando que seria aplicada a Tarifa Externa Comum (TEC<sup>448</sup>) em todos os Estados-membros da CEDEAO no final de 2007<sup>449</sup>. Os Estados não-membros da

---

<sup>447</sup> A região da África Ocidental constitui uma das regiões mais instáveis do mundo, sendo seara de 37 dos 72 golpes militares africanos (quase 50%) ocorridos entre os anos de 1960 e 1990. Entre os anos de 1960 e 1980 ocorreram em 9 dos 16 Estados-membros da CEDEAO cerca de 21 golpes militares bem-sucedidos. Esta situação de constante instabilidade levou à criação da ECOMOG em 7 de agosto de 1990 para garantir a paz na sub-região. A ECOMOG já entrou em ação em três países integrantes da CEDEAO: Libéria (1990-1997), Serra Leoa (1997) e Guiné-Bissau (1998), como uma força de intervenção humanitária para conter golpes militares, revoltas civis e restabelecer a paz. Para mais informação sobre ECOMOG poderá ser consultado o segundo capítulo da dissertação de Alexandro dos Santos Silva. **A intervenção humanitária em quase três Estados Africanos:** Somália, Ruanda e Libéria. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica (PUC). Dissertação, 2003.

<sup>448</sup> Aplicação da Tarifa Externa Comum (TEC) significa que serão cobradas as mesmas taxas ou tarifas aduaneiras para todas as mercadorias que entrarem no espaço aduaneiro de qualquer Estado-membro da CEDEAO. A introdução da TEC oferecerá vantagens consideráveis para os importadores e exportadores da CEDEAO: um grande mercado composto por 15 países com mais de 227 milhões de habitantes; exatidão de custos para os comerciantes; tarifas razoáveis; modernização do sistema de arrecadação de impostos, tornando-o cada vez mais transparente; redução da informalidade e uma evidência concreta da integração econômica. PLUNKET, Daniel: A CEDEAO e a sua Tarifa Externa Comum. Disponível em: [http://www.aird.com/www/files/temp/AIRD%20article%20on%20ECOWAS%20CET%20\(em%20portugues\).doc](http://www.aird.com/www/files/temp/AIRD%20article%20on%20ECOWAS%20CET%20(em%20portugues).doc) Acesso em: 10 dez. de 2006.

<sup>449</sup> O prazo estabelecido para a entrada em vigor da TEC em um dos países da CEDEAO coincidirá com o prazo-limite fixado pela União Européia (UE) para a negociação dos Acordos de Parceria Econômica (APE) com os 77 membros do Grupo Africano, Caraíbas e Pacífico (ACP), parceiros de longa data com a UE ao abrigo das convenções de Lomé e de Cotonou. O atual acordo da UE/ACP é incompatível com as regras da OMC, e a UE conseguiu uma isenção por parte da OMC até final de 2007, quando irá iniciar novas rodadas de negociações com grupos sub-regionais dos países da ACP (tais como CEDEAO,

UEMOA trabalharam arduamente para concretizar a harmonização, realizando estudos do impacto da adoção da Tarifa Externa Comum (TEC) e preparando suas propostas nacionais para as negociações. Na concretização da TEC, o Secretariado Executivo da CEDEAO conta com a ajuda financeira da *Unite State for International Development* (USAID) e apoio técnico da *International Business Initiatives* (IBI) e das *Associates International Resources and Development* (AIAD) num projeto denominado ECOTRADE<sup>450</sup>.

Assim, foram criados no âmbito dos setes Estados não-membros da UEMOA<sup>451</sup> comitês nacionais de coordenação que congregam os representantes dos diferentes Ministérios envolvidos em políticas aduaneiras e relações comerciais, bem como os representantes das associações do setor privado para examinar os impactos da adoção da TEC na CEDEAO<sup>452</sup>.

No âmbito da Comunidade foram promovidas reuniões envolvendo os comitês nacionais dos setes Estados não-membros, com a finalidade de avançar no processo de harmonização dos diferentes planos nacionais. Nessas reuniões regionais, os Estados apresentaram informações sobre seis ponto-chave: lista de exceção, lista de isenção, período de aplicação, zonas especiais de processamento de exportações, acordos comerciais bilaterais com os terceiros países e impacto orçamental da adoção da TEC<sup>453</sup>.

O estabelecimento da TEC constitui um grande passo para atingir a união aduaneira da CEDEAO. O projeto de integração da CEDEAO inclui seis amplos objetivos de ações: realização de uma zona de livre comércio, a Tarifa Externa Comum, harmonização da legislação e regulamentação aduaneiras, aplicação de

---

UEMOA, SADC) no sentido de compatibilizar as normas de comércio livre com as regras da OMC. Idem, p. 2.

<sup>450</sup> ECOTRADE é um projeto da CEDEAO, financiado pela USAID, para o apoio técnico no estabelecimento da Tarifa Externa Comum da Comunidade. O projeto foi concebido com a finalidade de prestar assistência aos Comitês nacionais, dotando-os de instrumentos necessários para identificar, desenvolver, examinar as implicações da TEC nos acordos bilaterais, rendimentos de governos e zonas especiais da exportação. O auxílio técnico reforçou a capacidade institucional dos Comitês nacionais e contribuiu para a conclusão de impactos da adoção da TEC em todos os países. Idem, ibidem.

<sup>451</sup> Os 7 Estados não-membros da UEMOA e que precisam harmonizar as suas tarifas externas com as do países da UEMOA são: Cabo Verde, Gâmbia, Gana, Guiné, Libéria, Nigéria e Serra Leoa.

<sup>452</sup> PLUNKET, Daniel. Op. cit., p. 2.

<sup>453</sup> Idem, ibidem.

medidas complementares, tais como harmonização da política de impostos indiretos, transferência das competências em matéria de comércio de Estados para a Organização regional, criação de um fundo comunitário e a reforma no quadro institucional da Comunidade<sup>454</sup>.

A TEC, aplicada pela CEDEAO, apresenta quatro categorias: 0%, 5%, 10% e 20%. Estas taxas, que são por vezes mais baixas que as tarifas cobradas por alguns Estados em certos produtos, contribuem para resolver os problemas do contrabando de mercadorias e de desvio do comércio, haja vista que as taxas serão iguais em todos os Estados-membros da Comunidade<sup>455</sup>.

A Comunidade esforça-se para a concretização da união aduaneira até o final de 2007, especificando, passo a passo, a tarefa do Secretariado para com os Estados nessa encruzilhada. A entrada em vigor da Tarifa Externa Comum da CEDEAO é o grande passo para a materialização da união econômica tão almejada pelos Estados-membros. A TEC virá ajudar a atrair investimentos para um espaço econômico com mais de 227 milhões de consumidores<sup>456</sup>.

Um grande obstáculo ao comércio regional é a falta de uma integração monetária entre os 15 Estados-membros da Organização. Nesse espaço econômico, com exceção de 8 Estados-membros da UEMOA, cada país tem a sua própria moeda, inconvertível com os demais. Apesar de a Organização ter estabelecido em 1975 uma Câmara de Compensação da África Ocidental (CCAO), na qual estão representados os Bancos Centrais dos Estados-membros da CEDEAO, com uma representação única para os países da UMOA, para compatibilizar as relações entre as diferentes moedas<sup>457</sup>, os resultados são insignificantes e apresentam-se como o maior entrave para as trocas comerciais nessa Organização.

---

<sup>454</sup> Os Estados-membros elaboraram um mapa, no qual estão especificados os passos que o Secretariado deve seguir para que seja concretizada até final de dezembro de 2007 a união aduaneira. O mapa dispõe de mecanismos de avaliação e monetarização de cumprimento por parte de cada Estado-membro das metas com vistas a alcançar a união aduaneira. *Idem*, p. 3.

<sup>455</sup> *Idem*, *ibidem*.

<sup>456</sup> *Idem*, p.1.

<sup>457</sup> A CCAO criou uma unidade de conta (Unidade de Conta da África Ocidental – *Unité de Compta de l'Afrique de l'Ouest*), uma espécie de Direito de Saque Especial do FMI que define as taxas de câmbio de todas as moedas a cada 15 dias. A CCAO enfrenta vários problemas, entre os quais o contrabando nas fronteiras, dificuldades de comunicação na zona, seu desconhecimento por parte dos operadores

Tendo em vista a necessidade de uma integração monetária na CEDEAO para impulsionar o processo de integração entre os Estados-membros, 6 dos 15 integrantes da Organização – Gâmbia, Gana, Guiné-Conakry, Libéria, Nigéria e Serra Leoa – decidiram numa reunião realizada de 14 a 16 de dezembro de 1999 em Bamako-Mali, criar uma segunda zona monetária, o Conselho de Convergência da Zona Monetária da África Ocidental-ZMAO, paralela ao franco CFA, para estabelecer uma moeda comum da CEDEAO até junho de 2005<sup>458</sup>. O lançamento da moeda da CEDEAO foi adiada para 2009 pelos chefes de Estado e Governo no último encontro da Organização em Gâmbia, acatando a recomendação do Conselho de Convergência da Zona Monetária da África Ocidental (ZMAO), integrado por dirigentes dos Bancos Centrais e ministros das Finanças, do Desenvolvimento Econômico e do Comércio dos Estados-membros. De acordo com o ZMAO, persistem dificuldades ligadas ao respeito aos critérios de convergência monetária e fiscal dos países e que são indispensáveis para que a moeda seja credível e estável. Sustenta o secretário executivo da CEDEAO, que a nova moeda deverá ser acompanhada de desempenhos econômicos sólidos, sustentáveis e previsíveis por parte dos Estados-membros<sup>459</sup>.

Até 2009, data prevista para o lançamento da moeda, os Estados-membros trabalharão no sentido de criar as condições favoráveis para sua concretização.

Tendo em conta a previsão de incorporação das outras organizações regionais da África Ocidental prevista na nova versão do Tratado da CEDEAO (Tratado de 1993), os líderes políticos dessa região devem unir esforços no sentido de materialização desta intenção, promovendo encontros sistemáticos entre as diferentes organizações regionais da zona, em particular entre a CEDEAO e a UEMOA, as principais organizações da região.

---

econômicos e a desconfiança das populações diante das moedas africanas autônomas, sem uma relação com o dólar e o Franco CFA. Toda esta situação contribui de forma negativa para o desenvolvimento de comércio regional. BADI, Mbuyi Kabunda. Op. cit., p. 772.

<sup>458</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. La Integración Regional en África: análisis político, jurídico y económico. In: Cuadernos de Ciencias Económicas Empresarias. Universidad de Malaga, n. 40, 1º Semestre de 2001. p. 72.

<sup>459</sup> Disponível em: <http://www.panapress.com/freenewspor.asp?code=11/05/2005>. Acesso em: 7 mar. de 2007.

### **g) União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA)**

A União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) tem como antecedente mediato a África Ocidental Francesa (AOF), criada em 1895 pela França com o propósito de manter o controle efetivo em territórios da África Ocidental, mediante o estabelecimento de uma política comum nos domínios monetário, comercial e legislativo<sup>460</sup>, e como antecedente imediato a União Monetária da África Ocidental (UMOA), criada em 14 de novembro de 1973 entre Benin, Burkina Fasso, Costa do Marfim, Niger, Senegal e Togo, todos membros da antiga África Ocidental Francesa, com a finalidade, entre outras, de manter a mesma moeda que vigorava na zona e a relação entre os Estados vizinhos que pertenciam à mesma zona colonial. A UMOA nasceu como um espaço monetário entre os seis Estados, sem a presença de uma política econômica comum. Esta ausência teve repercussão negativa para a Organização, somadas as crises econômicas e financeiras dos anos 80. De acordo com Etienne Cerexhe e Louis le Hardy de Beaulieu, a partir da primeira metade dos anos 80 assistiu-se a duas importantes mudanças externas: de um lado, a desvalorização do dólar e, de outro, a redução drástica de preços dos principais produtos de exportação dos países africanos<sup>461</sup>.

Esta situação, aliada ao programa de ajustamento estrutural introduzido pelas instituições de Bretton Woods nos países africanos, provocou déficit no Tesouro público em consequência da diminuição das receitas fiscais e falta de investimento<sup>462</sup>.

A crise agravou-se ainda mais nos anos 90, pela conseqüente desvalorização do Franco da Comunidade Financeira Africana (FCFA), moeda da

---

<sup>460</sup> Sob a tutela da França, a AOF era dirigida pelo Governador Geral, que tem nas mãos a administração das colônias, com prerrogativas especiais quanto à moeda, saúde, educação e defesa. O Governador Geral serve assim de intermediário entre os Tenentes Governadores na cúpula das diferentes colônias e o ministro francês de Além-Mar, encarregado, em nome da França, de gerir o conjunto do império colonial". BARRY, Boubacar. Op. cit., p. 71.

<sup>461</sup> CEREXHE, Etienne; BEAULIEU, Louis le Hardy de. Op. cit., p. 27.

<sup>462</sup> Idem, ibidem.

União. Neste contexto de profunda crise que os Estados-membros da UMOA atravessavam, os dirigentes perceberam a necessidade de aprofundar o processo de integração para fazer frente à situação<sup>463</sup>.

Nesse propósito, os responsáveis pela política da União solicitaram em 1990 ao governador do Banco dos Estados da África Ocidental (BCEAO), encarregado da gerência e condução da política monetária nos sete países-membros da União, para que apresentasse um novo plano capaz de impulsionar o processo de integração na sub-região. Após alguns estudos realizados pela equipe de peritos constituída de agentes econômicos, universitários e os especialistas das agências internacionais, o governador do BCEAO apresentou um relatório aos chefes de Estado e de Governo, reunidos na Conferência de julho de 1992, nos quais constavam as grandes linhas do novo projeto, entre as quais a passagem da união monetária para a união econômica como forma de superar as crises, mediante uma política econômica comum e o aprofundamento da integração na região<sup>464</sup>.

Dois anos depois, em virtude de uma desvalorização do FCFA na ordem de 50%, os chefes de Estados-membros decidiram transformar, em 10 de janeiro de 1994, a União Monetária da África Ocidental (UMOA) em União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA), com a finalidade de assegurar a convergência das políticas macroeconômicas entre os países-partes<sup>465</sup>.

Contrariamente à experiência de integração europeia, que buscou em primeiro lugar criar as condições básicas e necessárias para possibilitar a aproximação entre as economias dos Estados-membros como condição prévia para o estabelecimento da união monetária, a UEMOA, por sua vez, resulta de um salto qualitativo de uma união monetária para uma união econômica entre os setes Estados da África Ocidental<sup>466</sup>. A UEMOA nasceu como complemento da União Monetária da África Ocidental (UMOA), por meio da transferência de competências,

---

<sup>463</sup> A ausência de uma política econômica comum entre os Estados-membros levou cada um a adotar as suas políticas orçamentais, incompatíveis com as exigências da união monetária, tendo como resultado prático a perda dramática da competitividade e o agravamento da liquidez. *Idem*, p. 32.

<sup>464</sup> CERZHE, Etienne; BEAULIEU, Louis le Hardy de. *Op. cit.*, p. 32.

<sup>465</sup> *Idem*, *ibidem*.

<sup>466</sup> MOREIRA, Eugenio Carlos C. Rodrigues. *Op. cit.*, p. 171.

conforme previsto nos artigos 2º e 112, e o Preâmbulo do Tratado da UEMOA (TUEMOA), que assim dispõe<sup>467</sup>: “desejando completar com efeito a União Monetária da África Ocidental (UMOA) através de novas transferências de soberania e transformação desta União (UMOA) em União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA), dotada de novas competências”.

O Tratado apóia-se na moeda comum existente (Franco da Comunidade Financeira Africana – FCFA) na União Monetária da África Ocidental (UMOA) para desenvolver um espaço econômico integrado entre os Estados-membros, baseado, segundo Etienne Cerexhe e Louis le Hardy de Beaulieu, em cinco pilares: a) a criação de um dispositivo multilateral de vigilância no âmbito da União, para assegurar a racionalização das políticas macroeconômicas, a coerência das políticas orçamentais dos Estados-membros com a política monetária comum e a realização de um grau aceitável de convergência das políticas econômicas destes países; b) a efetivação de uma união aduaneira, que compreende o estabelecimento de uma tarifa externa comum (TEC) e a liberação das trocas de bens e serviço; c) a criação de um mercado comum, assegurando a livre circulação das pessoas e dos capitais. Nesse sentido, a União velará pela simplificação e harmonização da fiscalização indireta entre os Estados-membros; d) a harmonização das políticas setoriais, destacando-se a política agrícola, industrial, energia, ambiente, ordenamento do território, transporte, telecomunicações e assuntos sociais, e, a longo prazo, a sua unificação; e) por último, o Tratado prevê um sistema institucional supranacional estabelecendo que os Estados-membros consentem em abdicar de suas soberanias em prol das instituições comunitárias<sup>468</sup>.

A União elegeu como base para moldar a sua atuação os princípios fundamentais previstos na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 e a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos<sup>469</sup>.

O Tratado entrou em vigor em 1º de agosto de 1994, após o depósito da ratificação do último país-membro. Em maio de 1997, a Guiné-Bissau aderiu à

---

<sup>467</sup> Idem, p. 174.

<sup>468</sup> ETIENNE, Cerexhe; BEAULIEU, Louis le Hardy de. Op. cit., p. 32-33.

<sup>469</sup> Artigo 3 do Tratado da UEMOA de 1994.

Organização, ampliando assim de sete para oito Estados-membros: Benin, Burquina Fasso, Costa do Marfim, Guiné-Bissau, Mali, Niger, Senegal e Togo<sup>470</sup>.

A União visa a criação das condições necessárias para o desenvolvimento econômico e social dos Estados-membros, por meio da harmonização das políticas econômicas, unificação dos mercados internos e a execução de políticas setoriais comuns nas principais áreas da economia. Deste modo, o artigo 4º do Tratado de Dakar destaca como principais objetivos da UEMOA: reforçar a competitividade das atividades econômicas e financeiras dos Estados-membros por meio de um mercado aberto e de concorrência, e de um ambiente jurídico racionalizado e harmônico; assegurar a convergência de desempenhos e das políticas econômicas dos Estados-membros mediante a institucionalização de um processo de monitoramento multilateral; criar entre seus integrantes um mercado comum baseado na livre circulação de pessoas, de bens de serviços e de capitais e o direito de estabelecimento das pessoas que exerçam uma atividade independente ou assalariada, assim como uma tarifa externa comum e uma política comercial comum; instituir uma coordenação de políticas setoriais nacionais, por meio da adoção de ações comuns e, eventualmente, de políticas comuns, especialmente nas seguintes áreas: recursos humanos, administração territorial, transportes e telecomunicações, meio ambiente, agricultura, energia, indústria e minas; harmonizar, na medida necessária ao bom funcionamento do mercado comum, as legislações dos Estados-membros e, particularmente, o regime de fiscalização.

Como é possível observar, a UEMOA é uma organização essencialmente econômica, que visa a promover o bem-estar social e o desenvolvimento dos Estados-membros.

Para a concretização desses objetivos a Organização está estruturada da seguinte forma<sup>471</sup>: a) Órgãos de Direção, compreendendo a Conferência de Chefes de Estado e de Governo, o Conselho de Ministros e a Comissão da União; b) Órgãos de Controle, compreendendo Comitê Interparlamentar (substituído pelo Parlamento da União, por determinação do Tratado modificado de 29 de janeiro de 2003);

---

<sup>470</sup> Ver o Mapa Ilustrativo no Anexo III.

<sup>471</sup> Artigo 16 do Tratado da UEMOA de 1994.

Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas; c) Órgãos Auxiliares, compreendendo o Comitê de Peritos, a Câmara Consular Regional e outros órgãos consultivos; d) Instituições Especializadas Autônomas, reunindo o Banco Central dos Estados da África Ocidental (BCEAO) e o Banco Oeste Africano de Desenvolvimento (BOAD).

No cumprimento dos objetivos da União, a Organização conta com a ação especial das suas instituições especializadas autônomas, Banco Central dos Estados da África Ocidental (BCEAO<sup>472</sup>), responsável pela emissão da moeda, política econômica e monetária da União e assistência aos Estados-membros nas suas relações com as instituições financeiras internacionais, e o Banco Oeste Africano de Desenvolvimento (BOAD<sup>473</sup>), que tem como missão promover a integração e a solidariedade regionais mediante o financiamento de projetos de desenvolvimento que visem a diminuir o desequilíbrio regional<sup>474</sup>.

Como organismo de cooperação econômica, a UEMOA tem dado passos significativos, sendo considerada hoje um dos blocos econômicos mais desenvolvidos depois da União Europeia. A partir de 2000, com a introdução da Tarifa Externa Comum aplicada em toda a União, foi concluída a fase da união aduaneira. A UEMOA encontra-se nesse momento na fase de união econômica e monetária.

---

<sup>472</sup> BCEAO é o órgão responsável para emitir e gerenciar toda as políticas monetárias da União. Organismo cuja existência remonta à antiga Comunidade da África Ocidental Francesa, cujo Estatuto foi anexado aos dois Tratados da UMOA (de 12 de maio de 1962 e de 14 de novembro de 1973) e após com a transformação da UMOA para UEMOA em 10 de janeiro de 1994. Nos termos do artigo 40/2 do Tratado da UEMOA de 1994, o Estatuto de BCEAO foi anexado ao Tratado como um órgão autônomo especializado, que concorre como os demais órgãos na realização dos objetivos da União. FREITAS, Elpídio. La Réglementation Bancaire au Sein de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA) dans le Contexte de Intégration Juridique Régional Africaine. In: **Boletim da Faculdade de Direito de Bissau**. V Jornadas Jurídicas. Integração e a Uniformização do Direito dos Negócios em África. n. 6, 2004, p. 115.

<sup>473</sup> O Banco Oeste Africano de Desenvolvimento (BOAD) foi criado em 14 de novembro de 1973 entre os Estados-membros da União Monetária da África Ocidental (UMOA) e entrou em operação em 1976, como organismo de apoio ao projeto de desenvolvimento nos Estados-membros. Com a transformação da UMOA em UEMOA, em 10 de janeiro de 1994, o Acordo do BOAD foi anexado ao Tratado da UEMOA. LELLA-KOUASSI, Célestin. La Banque Ouest Africaine de Développement: cadre institutionnel et l'uniformisation du droit des affaires dans ses activités. In: **Boletim da Faculdade de Direito de Bissau**. V Jornadas Jurídicas. Integração e a Uniformização do Direito dos Negócios em África. n. 6, 2004, p. 65.

<sup>474</sup> BOAD apóia a construção e o melhoramento das infra-estruturas necessárias ao desenvolvimento, nomeadamente em matéria de comunicação, equipamentos hidráulicos, energia, etc; melhoramento, criação ou transferência de propriedade dos meios de produção e distribuição dos setores rural e industrial; elaboração de projetos. Idem, *ibidem*.

A União prevê para 1º de janeiro de 2008 a vigência das políticas setoriais em matéria de meio ambiente, agricultura, ensino, transporte aéreo, telecomunicação, concorrência e comercial.

Para a concretização das políticas setoriais previstas no Tratado e Protocolo Adicional nº 2<sup>475</sup>, a União criou três departamentos: a) Departamento da Política Fiscal, Aduaneira e Comercial (DPFDC), responsável pela harmonização das políticas citadas; b) Departamento de Política Econômica, encarregada da realização dos objetivos da União em matéria da respectiva política econômica; c) Departamento de Fundos Estrutural de Cooperação, para assegurar as políticas comuns da União nos âmbitos regional e internacional<sup>476</sup>.

Pelo fato de ser uma organização essencialmente econômica, a UEMOA enfrenta e segue enfrentando grande dificuldade no alcance dos seus objetivos, devido à constante onda de instabilidade política na África Ocidental. Em 29 de janeiro de 2003 foi revisto o Tratado da União, sendo então adotado novo e imprescindível instrumento para dinamizar o processo de integração nesta região. O novo Tratado da União, além de mudanças nos procedimentos da Organização<sup>477</sup>, criou o Parlamento, que substituirá o Comitê Interparlamentar, até então o órgão de controle político da União<sup>478</sup>. Passados quatro anos de sua criação, o Parlamento da União não entrou ainda em operação devido à falta de ratificação do diploma por parte da Costa do Marfim, que passa por uma profunda instabilidade política desde 2002<sup>479</sup>.

---

<sup>475</sup> A UEMOA estabeleceu algumas políticas destinadas à realização de uma verdadeira união econômica e monetária entre os Estados-membros. As principais políticas são: a política fiscal, aduaneira e comercial e a política econômica prevista no Tratado. A União adotou também as políticas setoriais no Protocolo Adicional n.º II, nas seguintes áreas: agricultura, transporte e telecomunicação, infra-estrutura, meio ambiente, energia, indústria, ensino, etc. Todas estas políticas têm por finalidade estabelecer um mercado comum entre os Estados-membros, de modo a possibilitar o desenvolvimento econômico.

<sup>476</sup> África infomarket. Org. Informe sobre la UEMOA, junio 2006, p.10 e 11. Disponível em: [www.africainfomarket.org](http://www.africainfomarket.org). Acesso em: 10 de nov. de 2006.

<sup>477</sup> Com o novo Tratado, a Comissão da União passa a ter, nos termos do artigo 26/7, poder de iniciativa, podendo elaborar programa de ação que será submetido à sessão do Parlamento para a sua aprovação.

<sup>478</sup> Com a vigência do Parlamento, as atividades do órgão da União passarão a receber um forte controle, uma vez que a validade de qualquer ato vai depender de uma prévia consulta ao Parlamento.

<sup>479</sup> A Costa do Marfim passou por uma rebelião armada em 2002, que culminou com a queda do governo eleito e a criação de um governo de unidade nacional. Apesar de uma certa tranquilidade, a crise política

A falta de uma ação política comum na Organização apresenta-se como sério obstáculo nas realizações dos objetivos da União, uma vez que a África Ocidental constitui uma das regiões mais instáveis do planeta e, além de mais, não se pode atingir objetivos econômicos sem contar com medidas políticas capazes de proporcionar um ambiente favorável para tal desempenho.

### **3.4 Proposta de Fusão entre a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) visando ao Estabelecimento de uma Comunidade Econômica Africana**

A política e a economia caminham juntas. De acordo com Bela Balassa, existe um forte grau de interdependência entre os fatores políticos e os aspectos econômicos numa área integrada<sup>480</sup>. O autor comenta que a necessidade de evitar futuras guerras entre a França e Alemanha levou os países da Europa Ocidental a criarem uma terceira força política mundial com a finalidade de restabelecer a econômica europeia destruída pelas guerras mundiais, e a criar um ambiente estável para o desenvolvimento<sup>481</sup>. Bela Balassa conclui sua dissertação argumentando que “os motivos políticos podem levar ao primeiro passo para a integração econômica, mas esta também atua na esfera política; do mesmo modo, se os motivos iniciais são econômicos, a necessidade de uma unidade política pode surgir mais tarde”<sup>482</sup>.

No continente africano, fatores de várias ordens justificam a necessidade e a urgência do estabelecimento de uma integração regional, mediante a criação do um bloco forte e competitivo: fatores de ordem política e econômica, nacional e internacional. Em outras palavras: não se poderá alcançar os objetivos de uma integração, que são as melhorias das condições econômicas e o bem-estar social,

---

persiste ainda na Costa do Marfim, país mais rico da região. Esta situação constitui grande obstáculo na realização dos objetivos da União.

<sup>480</sup> BALASSA, Bela. Op. cit., p. 19.

<sup>481</sup> Idem, ibidem.

<sup>482</sup> Idem, ibidem.

sem que tais medidas econômicas sejam acompanhadas das importantes medidas políticas.

Samuel K. Botwe Asante defende a necessidade de não esquecer dois eixos significativos no processo de integração na África: primeiro, a estratégia de integração não deve constituir o único e exclusivo meio para promover o desenvolvimento, se não for acompanhada de um marco político e institucional definido com os parceiros no contexto regional, pois nem a integração e nem o progresso econômico podem ser alcançados sem a adoção prévia de medidas políticas dinâmicas e uma maior planificação de desenvolvimento nacional e em âmbito regional; segundo, o debate sobre a integração como possível meio de desenvolvimento não deverá ser eleito como o único modelo para resolver os problemas econômicos da África, devendo-se procurar adaptar os diferentes modelos à realidade africana<sup>483</sup>.

A experiência da integração europeia deixa clara a importância e a necessidade de interdependência dos fatores políticos e econômicos numa área integrada. Nos anos 50 a Europa criou três blocos econômicos para evitar um futuro conflito armado entre França e Alemanha e fortaleceu as relações políticas durante a Guerra Fria, tendo em vista que a segurança coletiva constitui um ambiente propício para o desenvolvimento econômico<sup>484</sup>.

Os Estados africanos elegeram, desde a sua independência política no final dos anos 50 e início dos anos 60, a integração econômica como uma das alternativas para tirar o continente da dependência econômica e promover o bem-estar social de seus povos, razão pela qual a África é o continente com o maior número de blocos econômicos no mundo. No continente africano, a economia e a política são encaradas, muitas vezes, como assuntos antagônicos, esquecendo-se de que existe uma interligação entre a política e a economia e vice-versa.

Tal como a União Europeia, que sempre aliou sua integração econômica com medidas políticas necessárias para promover um ambiente estável para o

---

<sup>483</sup> BADI, Mbuyi Kabunda. *La Integración Regional em África: analisis político, jurídico y económico*. Op. cit., p. 58.

<sup>484</sup> Idem, *ibidem*.

desenvolvimento econômico, também o progresso de qualquer processo de integração passará pela estabilidade política entre os Estados-membros. Assim sendo, a África Ocidental, caracterizada pela permanente instabilidade política, deveria seguir o exemplo da Europa e estabelecer um bloco forte, tanto econômica como politicamente, para poder competir no mercado internacional, proporcionar um ambiente favorável ao desenvolvimento comercial e, assim, criando bases para a futura e tão aguardada Comunidade Econômica Africana. Nesse viés, existem duas razões que justificam a fusão entre a CEDEAO, que agrupa 15 Estados da região, e a UEMOA que, por sua vez, congrega 8 países: os fatores de ordem política e os fatores de ordem econômica.

O primeiro fator apresenta-se cada vez mais como uma alternativa ao sucesso da integração regional africana quando empregado como mecanismo conectado com o fator econômico, além de caracterizar uma estratégia para o fortalecimento do poderio africano na arena internacional. Ele representa, para os africanos, uma solução para resolver os problemas de subdesenvolvimento e de superação das crises sociopolíticas, resultantes, na sua maioria, da herança colonial. A integração, segundo Mbuyi Kabunda Badi, visa a resolver um conjunto de problemas políticos, entre os quais a realização da unidade africana, a formação de uma estrutura de políticas regionais no processo de consolidação pós-colonial, a criação de blocos para ter peso nos foros políticos globais ou para negociar em mercados e instituições internacionais, a criação de um órgão de defesa coletiva para a manutenção da paz e para assegurar a estabilidade regional e um ambiente propício à promoção do desenvolvimento regional<sup>485</sup>.

Já o segundo fator se justifica na fusão entre a CEDEAO e a UEMOA. O continente africano em geral e a África Ocidental em especial apresentam grandes dificuldades econômicas, que comprometem qualquer iniciativa isolada de desenvolvimento: mercado pequeno, ausência de infra-estrutura, dependência de matérias-primas, minerais e agrícolas, e estruturas econômicas deficitárias. Estas e outras características excluem qualquer possibilidade de desenvolvimento isolado e

---

<sup>485</sup> Idem, p. 58 e 59.

apontam para a necessidade de os Estados da África Ocidental conjugarem esforços num processo de integração forte e estável como estratégia para o desenvolvimento. Somente a integração regional possibilitará a criação de significativos espaços econômicos, exploração racional dos recursos comuns e sua conversão em riquezas mediante uma economia de escala, para alcançar o desenvolvimento endógeno<sup>486</sup>.

Justifica-se a fusão entre a CEDEAO e a UEMOA, de um lado, porque a primeira se apresenta como organização econômica com forte cunho político, dispondo de força de manutenção da paz (ECOMOG) para enfrentar as constantes ondas de instabilidade na região e, de outro, pelo seu objetivo de constituir mercado amplo, de mais de 227 milhões de consumidores, para o escoamento dos produtos da região<sup>487</sup>. A UEMOA, por sua vez, como uma organização econômica de grandes realizações no domínio econômico e monetário, dispõe de uma moeda única para oito Estados-membros, além de contar com uma eficiente política econômica, encontrando-se na fase de união econômica e monetária<sup>488</sup>.

Além destes destacados elementos regionais, existe outro de ordem continental que justifica, por si só, a fusão da CEDEAO e da UEMOA: o estabelecimento de uma Comunidade Econômica Africana já prevista no Plano de Lagos, de abril de 1980, para o ano 2000, reafirmado no Tratado de Abuja de junho de 1991 para em período de 34 anos e confirmada pelo Ato Constitutivo da União Africana. A Comunidade Econômica Africana passaria pela fusão das organizações regionais existentes nas cinco regiões do continente.

Em síntese, a fusão entre a CEDEAO e a UEMOA constituiria assim o primeiro passo para o estabelecimento da tão almejada Comunidade Econômica Africana, servindo de modelo para as outras regiões do continente, no sentido de incorporar as diferentes organizações econômicas e caminhar para o estabelecimento de um amplo bloco econômico continental.

---

<sup>486</sup> Idem, p. 61; Ver o Anexo IV.

<sup>487</sup> Da leitura do Preâmbulo e do artigo 2º do Tratado da CEDEAO chega-se à conclusão de que a Organização persegue tanto objetivos econômicos como políticos.

<sup>488</sup> Ver: CEREXHE, Etienne; BEAULIEU, Louis e Hardy de. Op. cit., p. 32 e seg; Artigo 64 a 102 do Tratado sobre as políticas econômicas e sociais da Organização.

Quando se sugere a fusão das duas organizações de cooperação econômica da África Ocidental, CEDEAO e UEMOA, não se quer com isso afirmar que uma deverá transformar-se em outra, mas que se deve aproveitar as realizações e experiências exitosas de cada uma delas para formar uma única Organização da África Ocidental, reunindo em um só bloco tanto o elemento de ordem política como o de ordem econômica, ambos capazes de proporcionar um ambiente estável e propício para o desenvolvimento regional: tanto econômico como político, a fim de formar uma frente comum no mercado mundial, servindo de base para o estabelecimento da Comunidade Econômica Africana.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sentido etimológico do vocábulo integração – reunião, junção, incorporação das diversas partes em uma unidade/comunidade – apresenta-se como uma possível solução para os problemas políticos e econômicos da África, um continente enfraquecido, que sofreu com uma odiosa escravatura e mais de quatro séculos de colonização, que destruíram seus impérios e valores do homem, que violentaram o denominado homem africano.

O tamanho reduzido dos mercados da maioria dos países africanos, a falta de mão-de-obra qualificada, a constante opressão política e a experiência negativa dos múltiplos e diversos projetos de desenvolvimento nacionais apontam a integração regional como o caminho para o desenvolvimento político e econômico da África.

Não obstante as experiências negativas e os fracassos dos vários projetos de integração no continente africano em geral, e da África Ocidental em particular, em virtude da falta de complementaridade da sua economia, dependência externa, nível de desenvolvimento desigual dos Estados, distribuição não eqüitativa dos rendimentos, diferenças políticas e ideológicas, importação de modelos sem a prévia adaptação à realidade africana e da falta de participação popular na definição e concretização dos processos de desenvolvimento, defende-se aqui a tese da auto-suficiência coletiva dos povos africanos, mediante a conjugação de esforços de todos os Estados em blocos econômicos e políticos para resolver as crises internas e corrigir o desequilíbrio nas relações econômicas internacionais.

O fracasso dos projetos de desenvolvimento econômico e da integração regional na África deve-se, em parte, à crise de Estado-nação e, também, às relações econômicas multinacionais impostas pelo capitalismo aos países do Sul, impossibilitando qualquer projeto de desenvolvimento isolado. Nesse propósito, a integração apresenta-se como alternativa e solução dos problemas do continente africano e de sua região ocidental.

As tentativas de independência econômica e a posterior pressão das instituições financeiras internacionais por meio de suas políticas macroeconômicas de ajuste estrutural, deixaram a África cada vez mais dependente, uma vez que o desenvolvimento somente poderá ser viável mediante a integração em blocos econômicos, por meio da substituição das relações de cooperação vertical pelas relações de natureza horizontal e por intermédio da solidariedade africana no combate aos inimigos comuns, que são o capitalismo periférico, a globalização, o subdesenvolvimento, etc.

O desenvolvimento do continente africano passa necessariamente pela superação das fronteiras internas de cada Estado e pelo assumir de uma nova postura nas suas relações com o exterior. O capitalismo, cada vez fica mais evidente, não favorece a unidade interna e a interdependência política e econômica do povo africano, posto que somente faz aumentar sua dependência e pobreza.

A União Africana reivindica, por meio de seu braço operativo, a NEPAD, a mudança nas relações entre Norte-Sul, defendendo uma nova parceria, cujo sucesso dependerá da coesão interna. Nesse sentido, faz-se urgente a reestruturação da economia nacional dos Estados africanos e o fortalecimento dos espaços econômicos regionais mediante a fusão dos seus blocos econômicos como marco para o estabelecimento de uma verdadeira Comunidade Econômica Africana e a libertação das pressões do jugo da economia mundial.

Tal reestruturação aqui defendida deverá operar-se em três dimensões: nacional, regional e internacional.

No campo nacional é necessário que haja uma coincidência entre a democratização política e econômica, de modo a permitir que os povos africanos tenham uma participação ativa na definição e concretização de qualquer projeto de desenvolvimento dos seus países. O fracasso de grande parte dos projetos de desenvolvimento da África deve-se ao fato de serem projetos de seus líderes sem o apoio popular.

No âmbito regional deverá existir uma maior preocupação por parte dos Estados africanos em conjugar esforços para formar um bloco sólido e competitivo.

Se nos anos 60 a Comissão Econômica das Nações Unidas para África incentivou a criação de mais blocos econômicos, hoje a grande preocupação deverá ser a fusão de blocos econômicos existentes nas diferentes sub-regiões africanas, de modo a constituir poucos blocos, mas fortes, objetivando o estabelecimento da Comunidade Econômica Africana.

Por último, no campo internacional, a democratização das relações internacionais defendida pela NEPAD, o ensejo de que o continente ultrapasse sua situação de dependência – fornecedor de matéria-prima – só terá sucesso mediante a ação coletiva dos povos africanos, passando pela experiência da fusão dos acordos regionais existentes nas diferentes sub-regiões africanas (África Austral, África Central, África do Norte, África Ocidental e África Oriental), de modo a estabelecer um único bloco nessa sub-região e depois pela fusão dos blocos econômicos sub-regionais para então constituir um bloco continental, a Comunidade Econômica Africana, preconizada pelo Plano de Lagos de abril de 1980 e pelo Tratado de Abuja de junho de 1991.

A integração econômica, como estratégia para o desenvolvimento econômico da África, implica seu reconhecimento como prioridade por parte dos africanos, a fim de se tornar um projeto de promoção da integração horizontal em detrimento da vertical e fortalecer a unidade e coesão interna, para poder assim resistir e libertar a África das pressões econômicas e políticas externas.

A proposta de fusão entre a CEDEAO e a UEMOA, dois dos principais blocos econômicos da África Ocidental, considerados os mais desenvolvidos do continente, como defendido nesta dissertação, deverá ser analisada como uma proposta aberta em busca de possível solução para os angustiantes problemas de um continente tão martirizado

## REFERÊNCIAS

África infomarket. Org. Informe sobre la UEMOA, junio 2006, p. 10-11. Disponível em: [www.africainfomarket.org](http://www.africainfomarket.org). Acesso em 10 nov. 2006.

ALMEIDA, Elizabeth Accioly Pinto de. *Mercosul & União Européia: estrutura jurídica-institucional*. 2.ed. Curitiba: Juruá, 1998.

AMIN, Samir: *Os objetivos para o desenvolvimento do milênio: Uma crítica do sul*. Disponível: <http://resistir.info/>. Acesso em: 10 jan. 2007.

AURRE, Eduardo Bidaurrazaga. *Integración Económica Regional en África Subsahariana*. In: Cuadernos de Trabajo de Hegoa. n. 23, 1998, p. 3-4 5.

BADI, Mbuyi Kabunda. *Ideologias y Experiencias de Integración Regional en Africa: problemas y perspectivas*. Madrid: Facultad de Ciencias Políticas, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense, Tesis Doctoral, leída el 22-09-1992, depositado el 17 mayo de 2005.

-----La Integración Regional en Africa: análisis político, jurídico y económico. In: *Cuadernos de Ciencias Económicas Empresarias*. n. 40, Universidad de Malaga, 1º Semestre de 2001, p. 53-97.

BALASSA, BELA. *Teoria de integração econômica*. Tradução de Maria F. Gonçalves e Maria E. Ferreira. Lisboa: Livraria Clássica, 1961.

BALTHAZAR, Ubaldo César. Análise dos conceitos de base preliminares à idéia de um mercado comum no Cone Sul. *Seqüência: estudos jurídicos e políticos*, ano 15, n.29, p. 7-22, dez. 1994.

BARROS, Rui Duarte. Comércio, modelos de integração regional, opções estratégicas de desenvolvimento. In: Pedro Motta Pinho Coelho; José Flávio Sombra Saraiva (Org). *Fórum Brasil – África: Política, Cooperação e Comércio*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2004, p. 219-246.

BARRY, Boubacar. Senegâmbia: o Desafio da História Regional. In: SEPHIS – Centro de Estudos Afro-Asiáticos. Disponível: <http://www.sephis.org/pdf/barryportuguese.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2006.

BÖHLKE, Marcelo. *O processo de integração regional & autonomia do seu ordenamento jurídico*. Curitiba: Juruá, 2003.

CAMPOS, João Mota de. *Manual de Direito Comunitário*. 4. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2004.

CARDOSO, Oscar Valente. *Regionalismo e seus efeitos sobre o princípio da não-discriminação e a cláusula da nação mais favorecida*. Florianópolis: Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Dissertação de Mestrado em Direito, 2004.

CARINA, Emilia; BEATRIZ, Mônica; ROSANA, Teresa. Integración y globalización: realidad humana. In: PIMENTEL, Luiz Otávio (Org). *Direito da integração e relações internacionais: ALCA, MERCOSUL e UE*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2001, p.183-186.

CARVALHO, Genésio. *A política de cooperação da União Européia com países da África: a experiência de Guiné-Bissau*. Florianópolis: Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Dissertação de Mestrado, 2004.

CASSELLA, Paulo Borba. *Comunidade Européia e seu ordenamento jurídico*. São Paulo: LTR, 1994.

CEREXHE, Etienne; BEAULIEU, Louis le Hardy de. *Introduction à l'Union Économique Ouest Africaine, Droit/Economie*: Bruxelles, 1997.

CUNHA, Paulo de Pitta E. *Integração Européia: estudos de Economia, Direito e Política Comunitária (1963-1993)*. 2.ed. Coimbra: Almedina, 2004.

DAL RI JUNIOR, Arno. *História do Direito Internacional, comércio e moeda, cidadania e nacionalidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

DEUTSCH, Karl Wolfgang. *Análise das relações internacionais*. 2.ed. Tradução de Maria Rosinda Ramos da Silva, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

DÖPCKE, Wolfgang: Há salvação para a África? Thabo Mbeki e seu New Partnerhip for African Development. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Jan/jun, ano. 145, n. 1. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Brasília, 2002, p. 146-155. Disponível em: <http://www.redalyc.vaemex.mx/redalyc/pdf/358/35845106.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2007.

EGOSCOZÁBAL, Ainhoa Marin. *La integración Regional em África Subsahariana: procesos, problemática y relaciones com la Unión Europea*. 2004, p. 5. Disponível em: <http://www.sem-wes.org/VIREM/cm50.doc>. Acesso em 5 fev. 2006.

FERNANDES, Juliano Augusto. Modelos comparativos de integração (UEMOA – UNIÃO EUROPÉIA). In: *Boletim da Faculdade de Direito de Bissau*. V Jornadas Jurídicas. A Integração Regional e a Uniformização de Direitos de Negócios em África, n.6, 2004. p. 130-160.

FERREIRA, Daniel Lopes. A Ordem Jurídica da União Econômica e Monetária Oeste Africana (UEMOA). In: *Boletim da Faculdade de Direito de Bissau*. V Jornadas Jurídicas. A Integração Regional e a Uniformização de Direitos de Negócios em África, n. 6, 2004. p. 105-113.

FERREIRA, Patrícia Magalhães: *Paz e Segurança na África Subsaariana: o papel da União Européia*. In: Instituto da Defesa Nacional. Portugal Parceria Global – Conjuntura & Prospetiva, IDN, outubro, 2004. Disponível em: [http://www.idn.gov.pt/proj\\_prospectiva/fich\\_proj/126\\_Paz\\_Seg\\_Africa\\_Subsaariana.pdf](http://www.idn.gov.pt/proj_prospectiva/fich_proj/126_Paz_Seg_Africa_Subsaariana.pdf). Acesso em: 8 jan. de 2007.

FILHO, Pio Penna. Integração Econômica no Continente Africano: ECOWAS e SADC. In: *Revista de Análise em Política Internacional*. ISSN: 1518-1200. Ano 2 - n. 2 – dez/2000. Disponível: <http://www.unb.br/pub/unb/ipr/cena/2000/1851.pdf>. Acesso em 13 nov. de 2006.

FORTE, Umberto. *União Européia: comunidade econômica européia (direito das comunidades européias e harmonização fiscal)*. São Paulo: Malheiros, 1994.

FREITAS, Elpídio. La Réglementation Bancaire au Sein de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA) dans le contexte de integration juridique regional africaine. In: *Boletim da Faculdade de Direito de Bissau*. V Jornadas Jurídicas. Integração e a Uniformização do Direito dos Negócios em África. n. 6, 2004, p. 114-128.

GAUTRON, Jean-Claude. La Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest: antécédents et perspectives. In: *Annuaire Français de Droit International*. XXI, Paris, 1995, Centre National de La Recherche Scientifique p. 197-215.

GIL, Paulo; SANTIAGO, Pedro: *Cooperação Sul-Sul*. XXIII Conferência Internacional de Lisboa. Sessão Temática Prioridades para a Ação Externa de Portugal, África e Cooperação. Disponível em: <http://www.ieei.pt/post.php?post=100>. Acesso em 2 jan. 2007.

GOBBO, Edenilza. *Mercosul e a livre circulação de mercadorias*. Florianópolis: Curso de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Dissertação de Mestrado, 2001.

GOMES, Eduardo Biacchi. *Blocos econômicos: Solução de Controvérsias*. 2.ed./ Curitiba: Juruá, 2005.

KARUUOMBE, Barney. *NEPAD: Uma nova Parceria entre o Cavaleiro e o Cavalo?* Labour Resource and Reserch Institute. Tradução de Felisberto Elija Nhanenge, março de 2003, p. 9. Disponível em: [http://homepage.mac.com/cfpla/PUBLICACOES files/NEPAD-Pt.doc](http://homepage.mac.com/cfpla/PUBLICACOES_files/NEPAD-Pt.doc). Acesso: 8 jan. 2007.

KI-ZERBO, Joseph. *História da África Negra*. V. II. Tradução de Américo de Carvalho. Paris: Francisco Lyon de Castro, 1972.

LECHINI, Gladys. *El mapa de la integración africana: el caso de la SADC*. Colección, edición especial sobre a África Subsaariana, Buenos Aires, Instituto de Ciências Políticas y Relaciones Internacionales/UCA, 2001, p. 331-370.

LELLA-KOUASSI, Célestin. La Banque Ouest Africaine de Développement: cadre institutionnel et l'uniformisation du droit des affaires dans ses activités. In: *Boletim da*

*Faculdade de Direito de Bissau. V Jornadas Jurídicas. A Integração Regional e a Uniformização de Direitos de Negócios em África*, n. 6, 2004. p. 62-75.

MAHIOU, Ahemed. *La Communauté Économique Africaine*. In: *Annuaire Français de Droit International*. V. XXXIX-1993, Paris: Editions du CNRS. p. 799-819.

MAIA, Jayme de Matriz. *Economia internacional e comércio exterior*. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1998.

MARTINS, José Abílio Lomba: *África, Comércio e Desenvolvimento: o comércio e a cooperação inter-africana*. In *AFRICANA: Centro de Estudos Africanos da Universidade Portucalense*. ano VIII, n.14, Porto, 1994, p. 75-106.

MOREIRA, Adriano. *Teorias das Relações Internacionais*. 3.ed. Coimbra: Almedina, 1999.

MOREIRA, Eugénio C. da C. R. *Constituições Económicas Comunitárias: da União Monetária à União Económica e Monetária Oeste Africana. Um salto qualitativo*. In: *Boletim da Faculdade de Direito de Bissau. V Jornadas Jurídicas. A Integração Regional e a Uniformização de Direitos de Negócios em África*, n. 6, 2004. p. 163-180.

MYRDAL, Gunnar. *Perspectiva de uma economia internacional*. Tradução de J. Régis. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1967.

MUCAVELE, Firmino Gabriel: *A Nepad e as oportunidades para os investimentos brasileiros*. In: *Fórum Brasil-África: Política, Cooperação e Comércio*. Pedro Motta Pinto Coelho; José Flávio Sombra Saraiva (org) – Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2004, p. 147-189.

OLIVEIRA, Odete Maria de. *União Européia: processo de integração e mutação*. Curitiba: Juruá, 1999.

PICASSO, Tomé Joaquim Lourenço, *O processo de transformação da Organização de Unidade Africana (OUA) para a União Africana (UA)*, p. 2. Artigo para o Segundo Boletim da Cuiá. Disponível em: <http://www.ccm.org.mz/download/BoletimII-PT.pdf>. Acesso em 2 jan. 2007.

PLUNKET, Daniel, *A CEDEAO e a sua Tarifa Externa Comum*. Disponível em: [http://www.aird.com/www/files/temp/AIRD%20article%20on%20ECOWAS%20CET%20\(em%20portugues\).doc](http://www.aird.com/www/files/temp/AIRD%20article%20on%20ECOWAS%20CET%20(em%20portugues).doc) Acesso em: 10 dez. de 2006.

PORTO, Manuel Carlos Lopes. *Teoria da integração e políticas comunitárias*. 3.ed. Coimbra: Almedina, 2001.

QUETA, Adelino Mano. O NEPAD e o futuro económico de África. In: *Boletim da Faculdade de Direito de Bissau*. V Jornadas Jurídicas. A Integração Regional e a Uniformização de Direitos de Negócios em África, n.6, 2004. p. 86-102.

ROBSON, Peter. *Teoria econômica da integração internacional*. Tradução de Carlos Laranjeiro, Coimbra: Coimbra, 1985.

ROLIM, Cássio Frederico Camargo. Integração X Integração: a busca dos conceitos perdidos. In: LAVINAS, Lena; CARLEIAL, Liana Maria da F; NABUCO, Maria Regina (ORG). *Integração, região e regionalismo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994, p. 55-88.

RUIZ DE CUEVAS, Teodoro. *Apuntes para la historia política de África*. III. Estados subsaharianos occidentales. Tomo X: Senegal-Gambia-Guinea, Madrid, 1980.

SCHAPOSNIK, Eduardo C. *As teorias da integração e o Mercosul: estratégias*. Tradução de Delvia Valadão Ferreira de Carvalho e Ronaldo Assunção. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1997.

SILVA, Alexandro dos Santos. *A intervenção humanitária em quase três Estados Africanos: Somália, Ruanda e Libéria*. Rio de Janeiro: Dissertação. Pontifícia Universidade Católica (PUC), Dissertação de Mestrado, 2003.

SILVA, Roberto Luiz. *Direito comunitário e de integração*. Porto Alegre: Síntese, 1999.

THORSTENSEN, Vera. *Tudo sobre a Comunidade Européia*. São Paulo: Brasiliense, 1992.

TINBERGEN, Jan. *Integración Económica Internacional*. Tradução de Angel Viñas Martín. Barcelona: Sagitário, 1968.

TORRES, Adelino: A crise do desenvolvimento africano nos anos 80. In *Revista Estudos de Economia*, V. vi, n. 3, Abr.-Jun., 1986, p. 5. Disponível em: [http://www.adelinatorres.com/trabalhos/A.Torres-%20A%20crise%20do%20desenvolvimento%20africano\\_1986.doc](http://www.adelinatorres.com/trabalhos/A.Torres-%20A%20crise%20do%20desenvolvimento%20africano_1986.doc). Acesso em 10 nov. 2006.

[http://www.wikipedia.org/wiki/Air\\_Afrique](http://www.wikipedia.org/wiki/Air_Afrique). Acesso em: 13 nov. 2006.

Transição da OUA para a União Africana. Disponível em <http://www.africadosul.org.br/uniaoafricana.htm>.. Acesso em: 9 dez. 2006.

*Tratado da União Monetária Oeste Africana (UMOA)*, de 14 de novembro de 1973.

*Tratado da União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA)*, de 10 de janeiro de 1994 e de 29 de janeiro de 2003.

*Tratado do Ato Constitutivo da União Africana (UA)*, de 9 de julho de 2002.

*Tratado da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)*, de 28 de maio de 1975 e de janeiro de 1993.

VÁZQUEZ, Modesto Seara: *Tratado General de la Organización Internacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 1974

[http://www.wikipedia.org/wiki/Air\\_Afrique](http://www.wikipedia.org/wiki/Air_Afrique). Acesso em: 13 nov. 2006.

<http://www.panapress.com/freenewspor.asp?code=11/05/2005>. Acesso em: 7 mar. 2007.

<http://www.panapress.com/freenewspor.asp/code=por029878&dte=09/03/2006>. Acesso em: 9 dez. 2006.

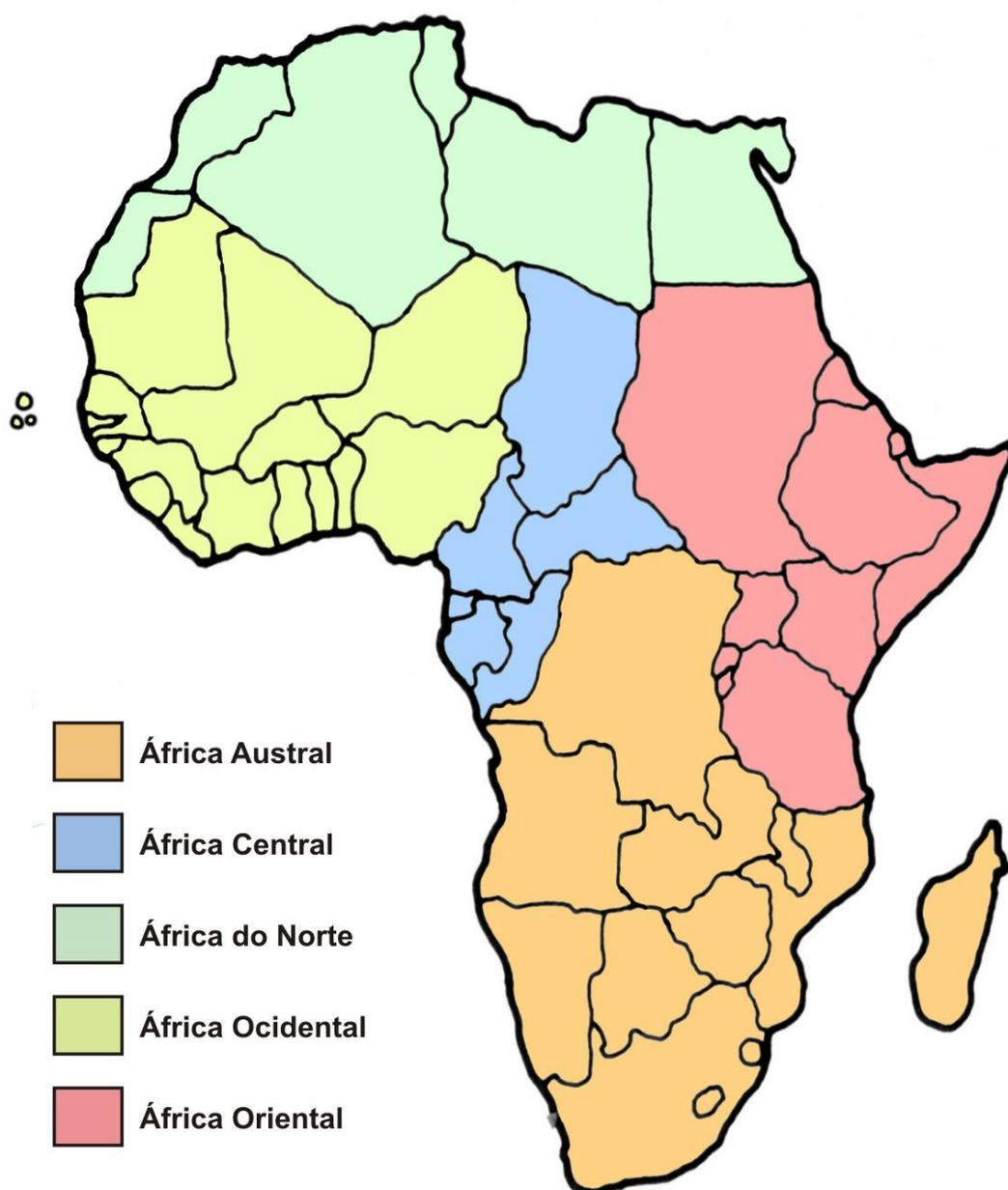
<http://www.panapress.com/freenewspor.asp?code=por003961&dte=10/01/2007>. Acesso em: 11 jan. 2007.

[http://www.bsgi.org.br/publicações\\_quarterlyjan05destaque05.htm](http://www.bsgi.org.br/publicações_quarterlyjan05destaque05.htm). Acesso em: 10 jan. 2007.

## ANEXOS

## ANEXO I

Mapa Ilustrativo da Divisão de África em Cinco Sub-Regiões

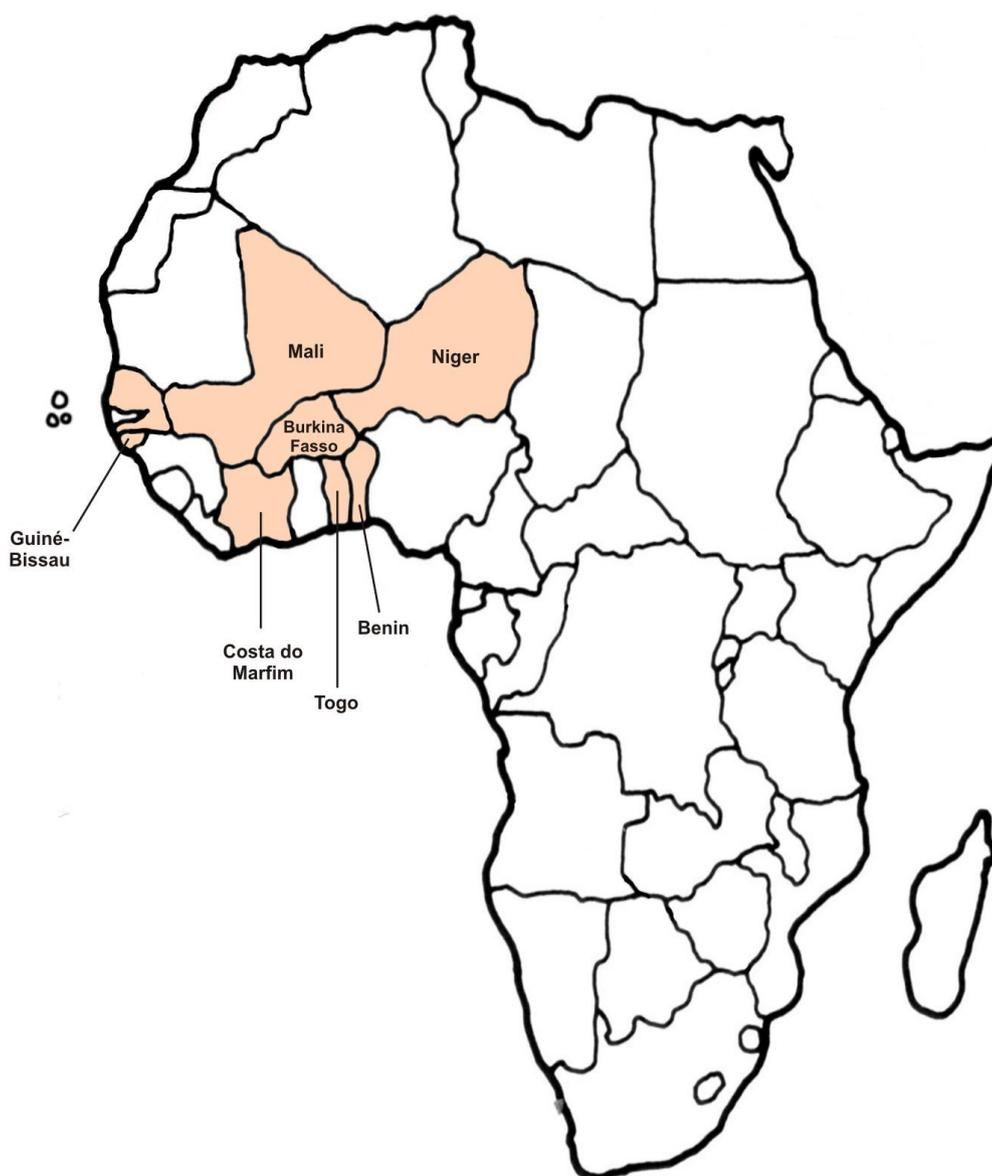


## ANEXO II

**Mapa Ilustrativo da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental  
(CEDEAO)**

## ANEXO III

## Mapa Ilustrativo da União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA)



## ANEXO IV

## Mapa Ilustrativo do Projeto de Fusão entre a CEDEAO e a UEMOA

