

INTEGRAÇÃO ECONÓMICA EM ÁFRICA: PODER E IDENTIDADE

MANUEL ENNES FERREIRA

Introdução

O processo de integração económica regional em África tem mais de quarenta anos, remontando aos primeiros anos dos anos 60, para não referir os casos desenvolvidos em alguns países, ao tempo ainda colónias. Pode surpreender esta simples referência histórica quando se analisa o desempenho económico das múltiplas organizações regionais neste continente. É um facto que, desde cedo, o discurso institucional, nomeadamente da OUA, ou nacional, através dos seus líderes políticos, apontou a cooperação e a integração regionais como um factor, para uns decisivo, para outros supletivo mas de enorme importância, impulsionador do desenvolvimento económico nacional e um meio de quebrar a forte dependência comercial externa. Mas a realidade tem mostrado quase o oposto. Inoperância, inactividade, mas sempre uma catadupa de declarações de fé no papel da integração económica regional. Quando o processo de globalização segue imparável e, curiosamente, associa (ou concilia) o aprofundamento do regionalismo económico num contexto de liberalização e multilateralismo de acordo com as imposições da OMC, África não tem conseguido dinamizar e aproveitar o movimento de regionalização económico no seu interior. Vários factores explicam esta realidade, associados a questões económicas, naturalmente, mas igualmente a factores não-económicos. É neste quadro que surge o presente trabalho. Ultrapassando a mera análise económica da teoria tradicional da integração regional, propomo-nos enveredar pelo enfoque da economia política da integração regional. Qualquer criação de uma organização regional promotora da integração económica dos seus mercados nacionais baseia-se na adesão voluntária dos seus membros. Contudo, as suas estruturas económicas e políticas não têm que se encontrar necessariamente no mesmo patamar de desenvolvimento. Onde, individualmente, cada Estado membro tem um poder económico, político e militar ou um reconhecimento e um estatuto regional e internacional diferente. Acomodar pacificamente todas estas matizes é um exercício muitas vezes complicado para as organizações regionais. Se à partida o desnível entre os países é muito acentuado, um tratamento diferenciado ou compensatório é exigível, sob pena de poder estiolar, a prazo, o interesse comum e a própria organização. Ou seja, a

identidade de objectivos projectada no futuro, baseada em valores económicos, sociais, políticos ou institucionais, pode não ser suficiente para segurar a força centrífuga da desintegração sendo que aquela bastas vezes evocou, com base no passado, uma identidade assente numa unidade ou homogeneidade cultural, linguística, histórica ou étnica. Sendo exploratório ainda, este artigo ensaiará observar o processo de integração pela óptica do 'poder e identidade' existente nas organizações, tratando-as na generalidade, exemplificando aqui e ali com casos concretos. Para isso, o trabalho encontra-se estruturado do seguinte modo: no ponto 1 será apresentada sinteticamente a fundamentação da teoria económica da integração e sua aplicação aos países em desenvolvimento; no ponto 2 situar-se-á o aparecimento e o desenvolvimento histórico do movimento de integração em África, ao que se seguirá, no ponto 3, uma apresentação dos principais obstáculos àquele processo; no ponto 4 tratar-se-á de analisar o desempenho da integração regional à luz do 'poder e identidade' que emanam individual e regionalmente dos processos de integração e dos seus Estados Membros. As conclusões encerrarão o artigo.

1. Teoria económica da integração e os países em desenvolvimento

A teoria económica da integração na sua conceptualização e formalização mais elaborada remonta ao trabalho seminal¹ de Viner (1950). Contributos posteriores, nomeadamente de Geherls (1956), Lipsey (1957; 1960), Meade (1956), Mundell (1964) e Cooper-Massel (1965) lançaram as bases daquilo que é hoje usual denominar-se a teoria ortodoxa ou tradicional da integração económica^{1a}. A este processo correspondem, no tempo, vários níveis de integração. Desde as formas mais incipientes até às mais elaboradas (ver Balassa, 1961), todas elas têm em comum a supressão de discriminação entre os seus membros e num cada vez maior número de domínios e a existência de discricionariedade negativa contra o resto do Mundo: a zona de comércio livre, a união aduaneira, o mercado comum e a união económica. Tem sido usual considerar-se ainda uma outra forma de integração, anterior a todas as indicadas: a área preferencial de comércio².

Baseando-se nos conceitos de criação de comércio e desvio de comércio, nos efeitos produção daí resultantes, nas suas implicações ao nível do volume e do direccionamento do comércio externo (tanto de importação como de exportação) dos países integrantes de uma união aduaneira, bem como ainda na reafecção de recursos e

¹ Expressão utilizada por POMFRET (1986: 441-442) embora este autor admita terem existido vários contributos pré-vinerianos, contudo bastante menos elaborados. De acordo com BALASSA (1961: 40-41) ou ROBSON (1985: 18), até 1950 não terá havido nenhuma análise teórica consistente acerca da criação de uma união aduaneira: a literatura subsequente desenvolve-se sobre a estrutura teórica de Viner. Por seu turno MACHLUP (1976: 62) situa no período de 1939 a 1942 o aparecimento do termo integração económica no seu novo significado económico.

^{1a} Um balanço sobre os desenvolvimentos teóricos pode ser encontrado em KRAUSS, 1972.

² Ver CHACHOLIADES (1978: 545).

na nova estrutura de produção, Viner procurou demonstrar que uma união aduaneira aumentaria o bem-estar dos países membros se o efeito de criação de comércio fosse superior ao do desvio de comércio. Esta análise do bem-estar^{2a} acabou por ser complementada pelos três primeiros autores acima nomeados com a introdução de um outro efeito – o efeito-consumo.

A partir de posteriores contributos teóricos e da reflexão sobre os resultados alcançados pelas diversas organizações de integração económica regional, Robson (1985: 39-40) procurou ensaiar uma generalização das diferentes circunstâncias em que poderá ocorrer a criação e/ou o desvio de comércio. No entanto, no que se refere à aplicação da teoria aos países em desenvolvimento, vários autores têm procurado relativizar alguns dos princípios e conclusões anteriores, adaptá-los às circunstâncias específicas daquele conjunto de países³ ou ainda integrá-los nas suas estratégias de desenvolvimento (por exemplo, Robson, 1987) A este respeito refiram-se dois deles.

Bambhri (1962), por exemplo, põe em causa a aplicabilidade nos países em desenvolvimento dos dois princípios de Lipsey (1960) que determinam a magnitude do ganho potencial de um país em virtude do aumento de especialização que ocorre no interior de uma união aduaneira⁴, visto que nestes países o comércio entre si é uma proporção muito pequena do seu comércio externo total e o rácio do seu comércio externo relativamente ao PIB é, a maior parte das vezes, muito elevado. Por outro lado, pensa ser razoável sugerir que o desvio de comércio no interior de uma UA pode ser duplamente benéfico ao ajudar a reduzir os custos nas indústrias onde as economias de escala são importantes e ao contribuir para o aumento da taxa de investimento e crescimento económico. Donde, conclui, “the orthodox economist will find these proposals distasteful. A customs union is considered desirable only if it increases the degree of competition within the union and minimises the trade diverting effect by reducing the average level of duties on goods imported from other countries. On the face of it my proposals run counter to the principles of orthodox theory” (Bhambri, 1962: 54).

Niehauss (1987, p.44), por seu lado, destaca igualmente alguns limites da abordagem tradicional aplicável aos países desenvolvidos e a necessidade da sua adaptação: “in the orthodox theory of customs unions the consumption of private goods is the sole determinant of national welfare, and hence also of the advantages of

^{2a} Sobre os efeitos do bem estar ver, entre outros, COLLIER (1979).

³ Existe actualmente uma vasta literatura acerca desta questão. Recuando no tempo, COOPER and MASSEL (1965: 461) partilham a opinião de que até então fora construído um aparato teórico para analisar o efeito da formação de uma união aduaneira sobre um grupo de países economicamente avançados, “mas não existe nenhum corpo (teórico) de análise comparável que diga respeito às UA entre países emnos desenvolvidos”. Ver STRAUBHAAR (1987) ou BLEJER (1988).

⁴ Recordem-se estas duas proposições: a) dado um volume de comércio internacional de um país, uma UA está tanto mais capacitada para aumentar o seu bem-estar quanto maior for a proporção do comércio desse país com o país parceiro da União e quanto mais baixa for essa proporção com o Resto do Mundo; b) uma UA está tanto mais capacitada para melhorar o bem-estar quanto mais baixo for o volume total do comércio externo em proporção ao produto nacional, cf. LIPSEY (1960: 508).

integration. The 'unorthodox' models of an integration theory revised to suit the situation in developing countries are different, in that the welfare function is widened to include a public good, namely the industrialisation of the country".

Mas há um elemento que tradicionalmente é dos que mais se destacam como sendo um importante factor positivo derivado da integração económica regional e que beneficia os países em desenvolvimento: as economias de escala. Embora durante a década de 50 diversos autores tivessem procurado destacar esta questão, é com Corden (1972) e com a introdução dos efeitos redução-custo e supressão de comércio, cada qual com uma componente de produção e de consumo, que se inicia a teorização mais elaborada acerca das economias de escala nas uniões aduaneiras.

Porém, e no que se refere aos países em desenvolvimento, já na década anterior Bhambri (1962) havia tentado enquadrar essa problemática nas características destes países: "The limited demand (size market) for most manufactured goods makes large scale production unprofitable. And without large scale production it does not seem possible to create efficient industries which could face international competition even after a reasonable period of protection. In order to increase the size of market for manufactured goods it has often been suggested that underdeveloped countries should form customs unions or enter into preferential trading agreements" (p.235).

Embora tradicionalmente uma maior ênfase seja colocada nos efeitos de comércio que derivam da integração económica regional, uma outra vertente, não menos importante, tem vindo a ser cada vez mais referenciada. Trata-se das suas consequências sobre os fluxos e orientação do investimento, estrangeiro e regional.

Um dos aspectos que é posto destaque com a criação das organizações económicas regionais prende-se com a reafecção de recursos ao nível da estrutura de produção. Um ambiente de maior competitividade e eficiência no interior da área é um dos resultados esperados. Logo, ao nível do direccionamento do investimento espera-se que este se dirija para os sectores económicos, nomeadamente a indústria, onde o país apresente maiores vantagens comparativas na produção. O padrão de especialização que daí pode derivar deverá utilizar, particularmente, o espaço alargado conferido pelo conjunto dos países que integram o organismo regional. Mas não só. A possibilidade de a viabilização industrial ser possível através da exportação dirigida ao Resto do Mundo é também uma importante opção que se abre.

Neste contexto, a par da criação e desvio de comércio, o realinhamento dos acordos tarifários entre os países da área de integração vai igualmente dar origem a dois outros efeitos, como destaca Yannopoulos (1987: 94-95): o efeito de criação de investimento, isto é, o fluxo de investimento originário do exterior como resposta directa aos efeitos do desvio de comércio e o efeito de desvio de investimento, consequência dos efeitos de criação de comércio⁵. Assim, a reacção do investimento

⁵ Apenas para elucidar este movimento, por exemplo o associado à criação de investimento, refira-se que ele surge porque o desvio de comércio implica perda de mercado para o produtor do país terceiro e que exportava anteriormente para a nova área integrada. A resposta a esta ameaça vai ser dada por

estrangeiro às novas condições que se estabeleceram nos países membros da área integrada não é menor, quer ao nível do volume de investimento quer ao nível da sua afectação sectorial e respectiva orientação da produção, seja para o mercado regional seja para países terceiros.

Não havendo certamente quaisquer fórmulas únicas e acabadas que garantam o sucesso das organizações de integração económica regional, nomeadamente entre países em desenvolvimento, Straubhaar (1987a) contudo, apresenta uma interessante aproximação a esta problemática⁶. Segundo ele, existe um grau óptimo de integração, determinado conjuntamente pela acção interdependente da dimensão da área a integrar e do nível e homogeneidade do desenvolvimento industrial dos seus membros. Por outro lado, e como condição necessária *a priori* para que a integração económica possa vir a ter sucesso, é também imprescindível a existência de algum grau de harmonização das políticas económicas dos diferentes países membros, como demonstra Blejer (1988: 38): “from past experience it is possible to claim that the harmonization of policies is in fact a precondition for success and not an additional stage in the process”.

2. A integração económica regional em África

A integração económica africana assumiu, nos primeiros anos após o início da vaga de independências no continente, características bem mais próximas da cooperação económica do que de uma verdadeira integração ‘tradicional’ dos seus mercados, de acordo com o estipulado na teoria económica da integração. As recomendações saídas das duas primeiras reuniões de dirigentes africanos, em 1958 e em 1960, são a este respeito muito claras: promover a cooperação económica entre os novos Estados independentes como estratégia de transformação económica. Poucos anos mais tarde, em 1963, aquando da constituição da Organização de Unidade Africana (OUA), aquela ideia passa a estar incluída nos seus princípios e objectivos.

Mas não demorou muito para que a perspectiva de integração dos mercados nacionais num único mercado regional passasse a ser a orientação dominante. A formulação de directrizes para a sua concretização com o intuito final de criar uma comunidade económica africana (CEA), seguindo as fases tradicionais de integração económica, e partindo de blocos regionais, foi repetidamente estipulada na Cimeira de Argel (1968), de Addis-Abeba (1970 e 1973) e formalizada na Cimeira de Libreville (1977) ao ser ratificada a Declaração de Kinshasa adoptada pelo Conselho de Ministros

investimento directo por parte da empresa afectada de modo a poder beneficiar do mercado alargado regional e das preferências tarifárias aí existentes.

⁶ A questão de partida para este autor é formulada na seguinte interrogação: “Why has the actual implementation of integration agreements among the less developed countries has been a story of conflicts and failures rather than a story of success, in contrast with the (abstract) expectations of the integration theory and with the (actual) results of the European groupings”, STRAUBHAAR (1987: 29).

em Dezembro de 1976. A criação de um Mercado Comum Africano, prelúdio da CEA, ficou assente na Declaração de Compromisso de Monróvia (1979), ao que se seguiu, em 1980, com a 1ª Cimeira Económica Extraordinária da OUA realizada em Lagos (Nigéria), a aprovação do Plano de Acção de Lagos, eivada ainda de um espírito do tipo 'locus controlo externo' quanto à identificação dos factores explicativos das debilidades económicas do continente. Em consonância com isso, a ideia da permanência da necessidade do auto-centramento no seu pior sentido e do reforço da cooperação e integração regionais como forma de oposição ao exterior, encontraram aqui terreno fértil⁷. Foi então afirmada a intenção de criar até ao ano 2000 uma CEA "a fim de assegurar a integração económica, social e cultural do Continente"⁸, partindo das comunidades sub-regionais já existentes ou a criar.

Finalmente, e depois de reafirmada a determinação dos países africanos na tomada de medidas que permitissem acelerar a realização do projecto da CEA (Declaração do 25º Aniversário da OUA, em 1988), foi finalmente adoptada durante a 28ª Cimeira (1991) uma nova 'Magna Carta' da integração económica africana e que é conhecida pelo Tratado de Abuja⁹. Ficou aí decidido que o objectivo dos países africanos seria a criação de uma comunidade económica continental, a ser atingida no final de um período de 34 anos (ano 2028), excepcionalmente ao fim de 40 anos, depois de cumpridas seis etapas¹⁰, cujos objectivos e prazos de implementação são os seguintes:

- 1) Reforçar as comunidades económicas regionais e criar outras quando necessário (5 anos, isto é, até 1999)
- 2) Estabilizar as tarifas e outras barreiras ao comércio regional e reforçar a integração sectorial, nomeadamente ao nível do comércio, agricultura, finanças, transportes e comunicações, indústria e energia, bem como ainda coordenar e harmonizar as actividades das comunidades regionais (8 anos, isto é, até 2007)
- 3) Estabelecer uma área de comércio livre e uniões aduaneiras em cada uma das comunidades regionais (10 anos, isto é, até 2017)
- 4) Coordenar e harmonizar o sistema tarifário e não-tarifário entre as comunidades regionais, com vista ao estabelecimento de uma União Aduaneira Continental (2 anos, isto é, até 2019)
- 5) Estabelecer um Mercado Comum Africano e adoptar políticas comuns (4 anos, isto é, até 2023)

⁷ Sobre esta questão ver, entre outros, TORRES (1986).

⁸ De acordo com o Preâmbulo do Tratado de Criação da Comunidade Económica Africana, cf. texto constitutivo, VASQUES (ed.) (1997: 2).

⁹ Este Tratado relativo à criação de uma Comunidade Económica Africana bem como os que se referem à Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), à União Económica e Monetária Oeste-Africana (UEMOA), à União Monetária Oeste-Africana (UMOA), ao Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA) ou à Comunidade do Desenvolvimento da África Austral (SADC), podem ser encontrados em VASQUES (ed.) (1997).

¹⁰ Ver Tratado da CEA, capítulo II, nomeadamente art. 4 (objectivos) e art. 6 (modalidade de estabelecimento da Comunidade).

6) Integrar todos os sectores, estabelecer um Banco Central e uma moeda única africanas, edificando uma União Económica e Monetária Africana e criando e elegendo o primeiro Parlamento Pan-Africano (5 anos, isto é, até 2028).

Este novo impulso introduzido pela aprovação do Tratado de Abuja lançou uma certa onda de entusiasmo em África, com vários autores a verem aqui uma nova 'janela de oportunidade' para o processo de integração regional (Schweickert, 1996; Rowlands, 1998; Dupréelle, 2001 ou Olivier, 2001), já que, com a viragem do século, a ideia da transformação da OUA em União Africana, dando-lhe um novo fôlego, e a previsível aprovação de um programa económico para o continente – que veio a ser o NEPAD – poderão vir a ser decisivos para a ultrapassagem dos bloqueamentos à integração económica regional.

De modo a facilitar a criação da comunidade económica continental (CEA), a Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD), adoptada pelos países africanos em 2001, coloca uma ênfase especial no processo de integração, articulando-o com os seus objectivos mais gerais (NEPAD, 2001; UNCTAD, 2003). É proposto que os esforços de integração regional se façam em torno das principais organizações existentes, devendo, neste caso, cada país ficar membro de uma única dessas organizações, ao contrário do que actualmente se passa. Essas organizações deverão ser a UMA, a CEEAC, a COMESA, a SADC, a CEDEAO e o IGAD, sendo que a CEN-SAD (Comunidade dos Estados do Sahel-Saharianos) deverá também integrar aquele grupo¹¹.

3. Obstáculos à integração económica regional em África

Embora o movimento de cooperação e integração económica regionais em África seja uma realidade de algumas décadas¹², as dificuldades sentidas pelos seus membros em aprofundar as suas relações económicas, antes do mais comerciais, evidenciam a existência de inúmeros factores que condicionam a prossecução desses objectivos.

Estes factores não são exclusivamente económicos. É certo que na maior parte dos casos serão determinantes. Mas outros, de índole política, social, cultural ou histórica têm igualmente desempenhado papel assinalável. Por outro lado, a reflexão e o balanço sobre a prática e os resultados alcançados pelas organizações regionais africanas de integração económica necessitam de ser analisadas e questionadas à luz das particularidades próprias dos países em desenvolvimento. Isto é, será demasiado imprudente olhar a aplicação da teoria económica da integração sem se atender à necessidade da sua adaptação em contextos diferenciados daqueles para os quais foi originalmente pensada¹³. Porém, se isto é verdade, não devem existir igualmente con-

¹¹ Conforme UNECA (2002) ou GRIGGS (2003: 83).

¹² Entre os muitos textos sobre este assunto, ver ROBSON (1987), BADI (1993) ou AURRE (2002).

¹³ Ver as críticas de, entre outros, BHAMBRI (1962), COOPER and MASSEL (1965), STRAUBHAAR (1987), NIEHAUS (1987) ou BLEJER (1988).

cessões gratuitas diante de argumentos explicativos mas falaciosos para os limitados resultados que essas organizações têm registado.

Daqui resulta que, sendo importante olhar para os efeitos e ganhos estáticos da integração, nomeadamente pela análise da criação e desvio de comércio¹⁴, a interpretação baseada na evolução temporal dos valores de comércio intra-regional, isto é, efectuado entre os países-membros da organização regional, relativamente ao valor das trocas efectuadas com o Resto do Mundo, é um importante elemento, e tem sido uma referência, de aferição das consequências da criação de uma zona de integração económica. Espera-se que esse rácio aumente ao longo do tempo como consequência do estímulo que decorre do abatimento de barreiras aduaneiras e não aduaneiras no interior da zona, o que funciona como uma protecção face às importações de países não-membros.

Mas um dos principais aspectos referido como sendo um elemento decisivo para a criação de áreas de integração económica regional tem a ver com os efeitos dinâmicos que ela permite obter, nomeadamente as economias de escala.

A simples oportunidade de alargamento do mercado potencial onde operarão as indústrias pode conduzir à obtenção de rendimentos crescentes derivados das economias de escala. Este alargamento do mercado possibilitará então atingir uma maior racionalidade no aproveitamento dos recursos existentes, na obtenção de economias de escala e na definição de uma especialização produtiva dos países envolvidos. Nestas circunstâncias viabilizaria quer o futuro da área a integrar quer o desenvolvimento dos países tomados individualmente¹⁵.

A leitura do Quadro 1, cobrindo uma largo período de tempo, desde os anos pré-criação desta ou daquela organização, até à actualidade, permite tirar algumas conclusões interessantes sobre aquelas organizações.

¹⁴ No entanto, e como faz notar EL AGRAA (1985: 198-199), a criação de comércio entre PVD será numa primeira fase bem menor do que o desvio de comércio em virtude da necessidade de industrialização que esses países sentem. Daí que só a longo-prazo os efeitos da integração económica entre PVD possam ser realmente significativos. Por outro lado, PEARSON and INGRAM (1980), aplicando o método estático-comparativo para analisar os efeitos do bem-estar em dois países africanos, o Gana e a Costa do Marfim, demonstram a importância dos ganhos potenciais que se podem obter em virtude da existência de economias de escala e das divergências existentes nas estruturas económicas nacionais.

¹⁵ Ver, por exemplo KREININ, 1964. Num caso aplicado a África, HAZLEWOOD (1966: 13) refere que "If the common market (The East African Common Market) survives it is likely to become of increasing importance in the future. East Africa is still in the very early stages of its industrial development, and it will in the future wish to establish industries in which economies of scale are of great importance. A dissolution of the common market would deny to Tanzania, as well to the rest of East Africa, the opportunity for many industrial developments. It would set back the industrialisation of East Africa by many years".

Quadro 1
Quota do comércio intra-regional e do comércio mundial dos principais agrupamentos económicos regionais em África (em %)

	Criação	1970	1980	1985	1990	1995	1998	2000	2001	2002
CEMAC (ex-UDEAC)	1999	4.8 ^{a)}	1.6	1.9	2.3	2.1	2.3	1.0	1.3	1.5
	1964	0.2 ^{b)}	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1
CEPGL	1976	0.4	0.1	0.8	0.5	0.5	0.6	0.8	0.8	0.7
		0.3	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
COMESA (ex-PTA)	1994	8.7	6.0	5.4	6.3	7.0	7.7	5.7	7.0	6.4
	1981	1.6	0.6	0.4	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4
CBI	1992	9.3	8.8		10.3	11.9	13.9	10.6	10.0	10.2
		0.8	0.3		0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
CEEAC	1984	9.6	1.4	2.1	1.4	1.5	1.8	1.1	1.3	1.3
		0.6	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3
CEDEAO	1975	2.9	10.1	5.2	7.9	9.0	10.7	9.5	9.6	10.6
		1.1	0.4	1.0	0.6	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4
IOC	1982	8.4	3.0		4.1	6.0	4.7	4.2	5.5	5.3
		0.1	0.1		0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
MRU	1973	0.2	0.8	0.4	0.0	0.1	0.1	0.4	0.3	0.2
		0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
SADC (ex-SADCC)	1992	8.0	2.0	1.4	4.8	8.7	10.4	11.9	10.2	9.3
	1980	2.2	1.6	1.1	1.0	0.8	0.7	0.6	0.7	0.7
UEMOA (ex-CEAO e UMOA)	1994	6.5	9.6	8.7	13.0	10.3	11.0	13.1	14.3	12.3
	1973	0.3	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
UMA	1989	1.4	0.3	1.0	2.9	3.8	3.3	2.3	2.6	2.7
		1.5	2.3	1.5	1.0	0.6	0.5	0.8	0.7	0.7

Fonte: elaborado a partir de *World Bank (1998; 2004)*

Notas: a) a 1ª linha correspondente, para cada agrupamento, à quota (em %) das exportações efectuadas no seu interior relativamente às suas exportações totais;

b) a 2ª linha correspondente, para cada agrupamento, à quota (em %) das suas exportações totais relativamente às exportações mundiais;

Siglas: CEMAC (Comunidade Económica e Monetária da África Central): Chade, Camarões, Gabão, Guiné-Equatorial, Congo e Rep. Centro-Africana; UDEAC (União Aduaneira e Económica da África Central); CEPGL (Comunidade Económica dos Países dos Grandes Lagos): Ruanda, Burundi e R.D. Congo; COMESA (Mercado Comum da África Oriental e Austral): Egipto, Sudão, Eritreia, Djibouti, Somália, Uganda, Quênia, Burundi, Ruanda, Tanzânia, Comores, Seycheles, Maurícias, R.D. Congo, Angola, Malawi, Madagáscar, Suazilândia, Zimbabwe, Zâmbia e Namíbia; PTA (Acordo Preferencial de Comércio da África Oriental e Austral); CBI (Iniciativa Trans-Fronteiriça): Burundi, Comores, Quênia, Madagáscar, Malawi, Maurícias, Namíbia, Ruanda, Seycheles, Suazilândia, Tanzânia, Uganda, Zâmbia e Zimbabwe; CEEAC (Comunidade Económica dos Estados da África Central): Angola, Burundi, Camarões, Chade, Congo, Guiné-Equatorial, Gabão, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Rep. Centro Africana e R.D. Congo; CEDEAO (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental): Bénine, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo; IOC (Comissão do Oceano Índico): Comores, Madagáscar, Maurícias, Reunião e Seycheles; MRU (União do Rio Manu): Guiné, Libéria e Serra Leoa; SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral): África do Sul, Angola, Botswana, Lesoto, Malawi, Maurícias, Moçambique, Namíbia, R.D. Congo, Seycheles, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe; SADCC (Conferência para a Coordenação do Desenvolvimento da África Austral): Angola, Botswana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe; UEMOA (União Económica e Monetária da África Ocidental): Bénine, Burkina Faso, Costa do Marfim, Guiné-Bissau, Mali, Níger, Senegal e Togo; UMOA (União Monetária da África Ocidental); CEAO (Comunidade Económica da África Ocidental); UMA (União Árabe do Magrebe): Argélia, Líbia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia.

A principal conclusão que decorre do Quadro 1 diz respeito à diminuta quota do comércio intra-regional nas várias organizações, atingindo o máximo de 12-13% no caso da UEMOA, seguido por valores na ordem dos 10% para os casos da CBI, da SADC e da CEDEAO. Nas restantes organizações, e retirando o caso da COMESA (cerca de 6%), os valores são bastante incipientes. A segunda constatação, e que deve ser interpretada conjuntamente com a conclusão anterior, refere-se à evolução temporal da quota do comércio intra-regional. Com excepção da CEDEAO e da SADC, que antes da sua formação apresentavam um valor de cerca de 5% de comércio intra-regional e que, após surgirem, subiram para 10% e por aí se têm mantido, e da UEMOA (que integra vários países da CEDEAO) que de forma um pouco mais pronunciada tem vindo a ganhar quota intra-regional, em todas as restantes organizações os efeitos são negligenciáveis. Finalmente, e de acordo com o que se tem vindo a registar com a diminuição da importância relativa de África no comércio internacional, o peso das organizações de integração africanas nas exportações mundiais é bastante reduzido, sempre inferior a 1%. Exemplares são os casos da UMA, COMESA e SADC. A soma da participação dos seus actuais membros no comércio mundial no início da década de 70 era superior a 1% (no caso da SADC era mesmo superior a 2%) e foi sucessivamente decaindo até atingir quotas muito abaixo dos 1%.

As explicações económicas para este baixo desempenho têm a ver sobretudo com a ‘falta de complementaridade comercial entre os países parceiros, a dimensão reduzida dos seus mercados, a fraca infraestrutura de transportes ou ainda os elevados custos de comércio nas fronteiras’ (Yang and Gupta, 2005: 37 ou ainda UNCTAD, 2003: 54). Destaque-se a importância da dimensão do mercado associada à baixa diversidade da estrutura económica dos países, nomeadamente a industrial. As implicações práticas sobre o comércio intra-regional são evidentes, como evidente se torna, neste caso concreto, a aplicação dos preceitos teóricos tradicionais. Como sublinham Greenaway and Milner (1990: 59), *“a union among similar economies presumes that trade expansion will come from intraindustry specialization and product differentiation. Such expansion has been found among the members of the EC, where market size and incomes can support such specialization, but it is far less possible among comparable but smaller, poorer markets”*. Estes e outros factores têm conduzido os países a insistirem numa política próxima da substituição de importações, à custa de elevados protecctionismos quer face aos países parceiros quer face ao exterior, o que não tem contribuído para melhorar o ambiente propício à integração (ver UNECA, 2004a). Uma das novidades do estudo daqueles autores diz respeito à chamada de atenção para o esforço que deve ser colocado na integração regional tendo em conta a necessidade de aproveitar a sua inserção na economia mundial (atitude pró-activa)¹⁶ e não, como no passado, com a ideia de auto-centramento e isolamento do resto do mundo (atitude defensiva e conservadora). Aliás, é neste mesmo sentido que o NEPAD

¹⁶ Situação, aliás, referida por diversos autores. Veja-se, entre outros, MBAKU (1995) e BOTCHWEY, 1998.

pugna como nova orientação e dinâmica das organizações regionais africanas, o que não passa sem críticas de diversos autores, os quais sublinham o carácter neo-liberal desta via (a propósito do caso dos países da SADC, ver, por exemplo, Pallotti, 2004). Por seu turno, Mshomba (2000), à semelhança de Hugon (1998), sintetiza os constrangimentos em torno de seis explicações: falta de vontade e empenhamento político dos líderes nacionais; elevada dependência face aos países doadores; domínio de países estrangeiros, nomeadamente em termos de permissão de acesso aos mercados; calendários irrealistas; receio da distribuição desigual dos benefícios e instabilidade política. Ninalowo (2003), referindo-se a Adebayo Adedeji, secretário executivo da Comissão Económica das Nações Unidas para a África, destaca a falta de vontade política para estabelecer instituições regionais credíveis, a falta de sanções contra os prevaricadores das decisões, a sobreposição de organizações regionais e a pertença simultânea a várias delas por parte da maioria dos países africanos^{16a}, a forte dependência das receitas aduaneiras no orçamento de Estado¹⁷, a falta de mecanismos compensatórios para tornar mais equitativa a balança dos custos e a apropriação diferenciada dos benefícios por parte dos diversos países, os objectivos e os calendários irrealistas das organizações regionais, a não observação do Estado de direito ou ainda a existência de um fraco sector económico privado e diminuta participação da sociedade civil¹⁸.

Brada e Mendez (1985), por seu lado, chamam a atenção para os elevados custos de transporte, ou seja, o factor distância, considerados nulos na teoria tradicional, mas tornados por vezes incontornáveis dada a dimensão (área) geográfica da organização¹⁹ e a incipiente rede de infraestruturas rodoviárias, ferroviárias ou portuárias existente nesses países²⁰. Confirmando isto mesmo, a UNECA (2004; 2005) publicou um exaustivo e clarificador estudo sobre as barreiras à integração económica regional que derivam da existência de uma fraca qualidade das infraestruturas nacionais e regionais no continente. Outros constrangimentos referidos na literatura sobre este tema são: a) a dificuldade de conciliação de políticas económicas originadas nas

^{16a} O que não impediu o reaparecimento da Comunidade Económica da África Oriental em 2001, cf. MAUNDI, 2001.

¹⁷ Em 2000, por exemplo, aquelas receitas representavam 23%, 27%, 53%, 31%, 52%, 54% e 49%, respectivamente para a R.D. Congo, Costa do Marfim, Madagascar, Maurícias, Seycheles, Swazilândia e Uganda, enquanto que para a África do Sul esse valor era apenas de 3%.

¹⁸ O texto em causa é Adebayo Adedeji (2000), "Defining priorities for regional integration: history and prospects for regional integration in Africa", *African Development Forum III*, Uneca, Addis Ababa.

¹⁹ O caso do Comesa (Mercado Comum dos Estados da África de Leste e da África Austral), formado em 1994 e que sucedeu ao PTA (1981), que congrega 23 países e cuja área total é mais de 40% da superfície de África é talvez o caso actual mais evidente, embora existam outras situações. (Ver, por exemplo, MÛUKA, et al, 1998) STRAUBHAAR (1987: 39), refere que os conflitos e limites no processo de integração na União Económica e Aduaneira da África Central (UDEAC) e na Comunidade dos Países do Leste de África (EAC) se deveram mais à dimensão da área a integrar do que à heterogeneidade entre os seus membros.

²⁰ Problema que não é recente, antes pelo contrário, desde a formação das primeiras organizações regionais que ele tem vindo a ser destacado como salientava já HAZLEWOOD (1966: 13) referindo-se à extinta Comunidade dos Estados da África de Leste: "the geography of East Africa results in much of Kenias's industry receiving a 'transport-cost protection'".

diferenças de estrutura económica dos países membros; b) as diferenças relativamente ao desenvolvimento industrial alcançado, a sua capacidade para o dinamizar no contexto regional²¹ e a posição dominante que isso lhe confere nas trocas intra-regionais; c) o não cumprimento da aplicação dos regimes aduaneiros preferenciais, conduzindo na maior parte dos casos a políticas 'nacionalistas' proteccionistas²², o que está directamente ligado à importância das receitas aduaneiras no total das receitas fiscais de um país²³; d) a dificuldade de conciliar as políticas de liberalização comercial e económica, a nível nacional e dentro do espírito dos acordos de integração, com a tomada de medidas no âmbito dos programas de estabilização e ajustamento estrutural (ver, por exemplo, Torres, 1999 ou Aurre, 2002) ou enquanto instrumentos de promoção do desenvolvimento nacional (Oyejide, 1998; UNECA, 2004a); e) a inaplicabilidade dos regimes de compensação financeira a favor dos países mais desfavorecidos²⁴; f) a diferença na apropriação e distribuição dos benefícios e custos do processo de integração, o que, como destacam Greenaway and Milner (1990: 60), pode levar à dissolução da organização: "(if countries are at different stages of development) asymmetrical gains without a formal mechanism for redistribution can create political tensions among the members that undermine their commitment and can eventually destroy the union"; g) a diferença de estratégias e políticas de desenvolvimento entre os países membros²⁵; h) os problemas de falta de coordenação dos instrumentos de política económica; i) a dificuldade de compatibilização de sistemas políticos e económicos; j) a instabilidade interna de um número apreciável de países; k) a existência de conflitos políticos entre países membros²⁶; l) a falta de apoio político-social permanente, no interior dos países, relativamente ao processo de integração.

²¹ Questão sentida desde muito cedo: "the progress of integration will depend in part on a deal which assures each participant of some industrial growth that it would not otherwise have attracted", cf. ROBSON (1968: 105), referindo-se à integração económica nos países da África do Leste. Ver igualmente LIZANO, 1976.

²² Ver TIBAZARWA (1988: 50), a propósito do fim da Comunidade Económica da África Oriental (CEA) em 1977. Esta organização, que nos seus primeiros anos teve um êxito assinalável, foi formalmente reconstituída em Arusha a 15 de Janeiro de 2001, após negociações iniciadas em 1998.

²³ Paradigmático é o caso da Namíbia cujo governo se mostrou deveras preocupado com o défice orçamental visto que 30% das suas receitas derivam da sua inserção na SACU e que deverá ser afectado pelo acordo comercial estabelecido entre a África do Sul e a União Europeia, cf. *IRIN News*, Novembro de 1999.

²⁴ Problema antigo, como assinala ROBSON (1968: 101-105), "the experience of both common markets in Africa (East African Common Market and Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale) demonstrates that there has been a strong disposition on the part of the less favoured members to emphasise influencing the locational pattern of industrial development as a means of sharing the benefits and a corresponding reluctance to rely on fiscal compensation" (p.105).

²⁵ BLEJER (1988: 38), destaca que "it is the lack of convergency of the conceptions of the various countries regarding their long-term development strategies which have been indeed the most important stumbling block for the process (of integration)".

²⁶ Depois de algum relativo sucesso, a EAC, formada em 1967, acabou por colapsar em 1977, depois de, desde 1971, atravessar crises sucessivas de má vizinhança política, nomeadamente entre o Uganda de Idi Amin e a Tanzânia. De uma forma geral, como referem BRADA and MENDEZ (1993: 199), "good bilateral political relations, proximity, a common border..., all tend to encourage countries to join with each other".

4. Identidade e poder na integração económica em África

Poder e identidade desde sempre estiveram presentes, mesmo que na maior parte dos casos apenas de forma implícita, no debate sobre a via e os objectivos do movimento 'cooperativo' africano, com a ideia de unidade africana e fronteiras coloniais a ocuparem o seu centro. Ainda antes do início da vaga de independências do final da década de 50 e princípios dos anos 60, diversos intelectuais e políticos africanos abordavam a questão, particularmente em torno da ideia de um 'pan-africanismo' (Tredano, 1989: 42-48) que projectavam para o período pós-independência. É neste contexto que surgem tentativas de efectivar reagrupamentos regionais antecedendo a independência, como sejam o Conselho da Entente (União Sahel-Benine), a União Africana e Malgache, ou o projecto dos Estados Unidos da África Latina de Barthélemy Boganda, a Federação do Mali (Senegal, Sudão, Burkina Faso e Benine) ou a União Gana-Guiné. Diferentemente das primeiras, as últimas aproximavam-se mais da ideia pan-africana que punha em causa as fronteiras coloniais traçadas na Conferência de Berlim (Tredano, 1989: 48-59).

Neste movimento, N'Krumah, que viria a tornar-se no primeiro Presidente do Gana, ocupou um lugar de destaque. Num dos seus textos mais conhecidos, N'Krumah insistia que "os africanos deveriam tornar 'supérfluas e obsoletas' as fronteiras coloniais" (Muchie, 2000: 299), acrescentando: "it is a golden opportunity to prove that the genius of the African people can surmount the separatist tendencies in sovereign nationhood by coming together speedily, for the sake of Africa's greater glory and infinite well-being, into a Union of African States"²⁷. Como refere Aurre (2002: 67) ou Badi (1993: 119), a reivindicação daquela altura baseava-se na falta de correspondência entre as fronteiras estabelecidas pelos poderes coloniais sem lógica racional assente em critérios étnicos, económicos ou políticos, dada a completa ausência de sensibilidade no que respeita à composição pré-colonial das sociedades africanas". No entanto, e logo que os países se tornaram independentes, a ideia da manutenção do 'status quo' fronteiriço e o início do exercício do poder no 'seu' espaço nacional, levou os dirigentes africanos a voltarem costas à questão que aparentemente parecia ser a central e de justiça – a redefinição das fronteiras coloniais que implicaria nalguns casos uma fusão de países. Ao assim se proceder, tornou-se claro que a questão central era, na realidade, uma questão de poder, de exercício de poder, sem abdicar de soberania para outros. Não é de estranhar, assim, que diante destas resistências, os líderes africanos, ao criarem a Organização de Unidade Africana, em 1963, inscrevessem na sua Carta Constitutiva a ideia da 'intangibilidade das fronteiras à época das independências'²⁸. Ou seja, a reivindicação de uma identidade pré-colonial e a

²⁷ Kwame N'Krumah (1963), *Africa Must Unite*, London, Panaf, p.221-222, citado em MUCHIE (2000: 299).

²⁸ Para um estudo muito detalhado sobre esta questão ver TREDANO (1989).

sua reposição para ultrapassar o artificialismo e a divisão imposta pelas potências coloniais não foram suficientes perante a perspectiva do exercício de poder nacional. Neste quadro, Aurre (2002: 68) defende que, num primeiro momento, o reforço dos laços inter-territoriais passou para segundo plano dada a importância da necessidade de construção nacional e do sentimento de identidade nacional, o que se torna mais complicado em Estados multi-étnicos, como muitos autores o têm sublinhado.

Donde, a ideia funcionalista pan-africana de conteúdo político avançada por N'Krumah apenas alimentou a quimera enquanto não se passou para o lado prático da questão, isto é, após as colónias se tornarem independentes, abandonando-se então a ideia da unidade política continental em favor de blocos regionais (Nweke, 1987). A proposta de integração do Gana e do Togo, em 1960, avançada por N'Krumah e rechaçada como sendo um 'insulto' pelo primeiro-ministro togolês ou a consideração pelo presidente da República Centro Africana de que a abertura de uma sede do partido único zairense na capital daquele país era um atentado à integridade territorial nacional (o que levou à saída da RCAfricana da organização regional UEAC em 1968), revela bem como a 'soberania nacional', isto é, o poder, teve mais força e argumentos do que a evocação identitária histórica. O resultado é que, ao fim de 40 anos, o padrão das ligações verticais e a ausência virtual de ligações horizontais inter-africanas tanto a nível regional como continental (Muchie, 2000: 298) é uma efectiva denúncia da vitória da retórica ou, visto de outro ângulo, do pragmatismo sobre a real disponibilidade e vontade política em avançar no processo de integração regional e continental.

A questão identitária, nomeadamente pela evocação histórica, cultural, linguística ou mesmo étnica, serviu antes e depois das independências como argumento para a necessidade da reposição da 'verdade' em diversas dimensões. Propostas como as efectuadas por Mobutu com o projecto LENA, tendo criar uma sub-OUA que excluísse os países árabes ou o seu processo de 'autenticité' zairense e africana; o projecto dos Estados Unidos da África Bantú proposta por T. Obenga em 1985, verdadeiro núcleo do Estado Federal da África Negra de Cheik Anta Diop, apontando a reunificação de 22 Estados numa organização supranacional dos Estados de cultura bantú (CICIBA), são exemplos disso mesmo mas que não conduziram a lado nenhum²⁹.

A questão central, mais do que a retórica das identidades culturais e históricas, as quais, diga-se em abono da verdade, não deixam de ser um importante elemento mobilizador e justificativo para os processos de integração regional, desde cedo revelou ser a questão do poder, poder político, mas igualmente poder económico. Bem pode, por exemplo, a SADC invocar que "a shared vision is anchored on the common values and principles and the historical and cultural affinities that exist between the peoples of Southern Africa" (SADC, s/d). Porém, o problema reside mais na comunhão de valores comuns que os países devem partilhar nas organizações

²⁹ Ver BADI (1993: 46).

regionais (UNECA, 2002), valores esses que são de ordem política e económica. E estas questões têm a ver com o modo como cada país tem organizado o seu sistema económico e político, o modo como funciona a economia e o modelo de participação política e cívica da população. Neste sentido, Haefliger (2001) considera que “the intellectual pan-Africanism of the 50s was soon overtaken by the interests of national elites, who realized that it would not only be simpler – and probably more peaceful – to accept the colonial fragmentation of the continent, but also more lucrative, in view of the offices and privileges provided by a greater multiplicity of nation-states”. E interroga-se: “how then should a sense of common identity be generated in Africa, of all places?”.

Se a questão da identidade acabou por se revelar secundária no processo de integração regional, o problema do poder, quer a nível nacional quer regional, tem estado sempre presente. Não apenas o poder político mas igualmente, ou na maior parte dos casos, o poder económico.

A diferença de níveis de desenvolvimento entre os países que constituem os agrupamentos regionais africanos é uma das suas características. Por outro lado, a semelhança das suas estruturas económicas, bastante extrovertidas para o mercado mundial e baseadas na exportação de matérias-primas, confere-lhes uma diminuta complementaridade regional, transferindo a concorrência para o mesmo sector no mercado mundial. Isto significa pelo menos dois problemas: por um lado, quaisquer medidas de liberalização comercial intra-regional afecta o principal, ou um dos principais, meios de arrecadação de receitas para o orçamento de Estado, isto é, as receitas aduaneiras; por outro, dada a falta de dinâmica económica interna em grande número de países africanos, aqueles que à partida apresentavam estruturas económicas mais diversificadas (nomeadamente a industrial), contando com a existência de uma classe empresarial nacional e com estabilidade política e institucional, têm podido beneficiar mais do processo de integração regional. No fundo, a polarização dos benefícios assentou-se.

Quando países há, como atrás já foi indicado, em que 50% das suas receitas fiscais provêm das receitas aduaneiras, quaisquer diminuições representam um pesadelo para as finanças públicas e para o desenvolvimento do país³⁰. É aqui que entram em jogo os ‘mecanismos de compensação’ financeiros. Ora a realidade das organizações económicas regionais africanas tem evidenciado a extrema dificuldade que tais medidas compensatórias sejam efectivamente realizadas, o que pode ser causa para, a partir de certo momento, assistir-se a um abrandamento no empenhamento dos países nas organizações. Em limite, esta questão pode levar ao seu fim. Badî (1993: 123) chama a atenção para isto mesmo referindo os casos da UDEAC, UEAC e da CEA. Assim, não é de estranhar que, por exemplo, Haefliger (2001) seja de opinião que o protocolo de comércio na SADC, ao prever tantas excepções à liberalização

³⁰ HAEFLIGER (2001) indica que, em média, os países africanos dependem em 1/3 das receitas aduaneiras no total das receitas fiscais.

aduaneira, é mais um pacto sobre a justificação da continuidade das barreiras aduaneiras do que sobre a redução das tarifas. Ou como refere Griggs (2003: 88), “the experience of trade liberalisation in protocols has had a very little impact on intra-REC trade flows. Many African economies are tied to primary export commodities and too hungry for hard currencies to refocus on intra-REC trade when trade barriers drop”.

Esta questão está intimamente ligada à segunda atrás referida: a polarização dos benefícios no seio de uma organização regional.

Quando o comércio intra-regional não apresenta um certo equilíbrio e há países que quase têm o monopólio das exportações intra-regionais, isto é uma clara indicação de que o poder regional não é equitativo e que uns têm claramente a ganhar mais do que outros, se é que estes últimos não têm mais custos que benefícios. Não pode deixar de ter efeitos no processo de integração regional ou no empenhamento individual dos países, o facto de, no COMESA e entre 1994-1996, o Quênia ter sido responsável por 41% das exportações intra-regionais e o Zimbabwe por 25%, contra 12 países com participação inferior a 1%, ou, no caso da SADC, a África do Sul ter tido uma quota de 72% seguida pelo Zimbabwe com 18%, ou, na CEDEAO, a Nigéria e a Costa do Marfim abarcarem 41% e 35%, respectivamente, das exportações intra-regionais ou, finalmente, os Camarões com 82% daquele comércio no seio da CEEAC (Muuka et al, 1998; Mshomba, 2000: 184-192). Ou ainda, especificando o caso da SADC, a África do Sul, principal investidor africano no continente, ter aumentado de 67% para 90% entre 1997 e 2001, a parte dos seus investimentos destinados ao SADC no conjunto dos seus investimentos em África (Pallotti, 2004: 524) ou das suas exportações para o continente terem aumentado entre 1992 e 2002 cerca de 780%, tornando-se África o seu 4º mercado de destino (Daniel et al, 2004: 344). O que tudo isto revela é uma clara polarização dos ganhos. Na óptica de Pallotti (2004: 529) “in Southern Africa during the 90s, the polarisation of economic development among the countries has continued unabated during the last decade, adding to the already tense relations between some of the members states of the regional grouping”.

Em suma, a questão do poder económico, neste caso regional, ao beneficiar uns países mais do que outros, pode conduzir ao marasmo ou mesmo ao fim do processo de integração regional. Se bem que do ponto de vista económico identitário, os sistemas seguidos pelos países africanos se assemelham, isto é, economias assentes nas regras de funcionamento típicas de uma economia de mercado, o grau de intervenção e presença do Estado na economia ainda varia muito entre os países africanos. O mesmo se diga quanto à existência e participação de uma classe empresarial privada nacional. É o somatório destas características que explicam a atitude reticente da maioria dos países africanos em cederem soberania, económica e política, para órgãos regionais. Os difíceis exercícios de poder nacional podem ser, em muitos casos, agravados pela perda de poder negocial regional. Neste caso, o ‘status quo’ é a situação mais desejada, o que é dizer, a manutenção do equilíbrio de poder regional. Mas isso será alcançado, tem sido alcançado, à custa do aprofundamento do processo de integração regional.

5. Conclusão

O processo de integração económica regional já em África é longo. Sucessivamente reafirmado pelos dirigentes africanos como um imperativo para a unidade continental e para o desenvolvimento nacional e colectivo de África, o seu desempenho, no entanto, deixa uma sensação de frustração. Poder e identidade sempre estiveram presentes e condicionaram o andamento daqueles agrupamentos. A evocação da identidade histórica e cultural, linguística e étnica teve o seu momento áureo no período pré-independência e nos anos que se lhe seguiram. Contudo, a identidade de valores políticos e económicos nunca foi suficientemente atendido, o que ajuda a explicar a convivência de governos ditatoriais e autocráticos com outros democráticos ou em democratização, do mesmo modo que se juntaram países claramente virados para a economia de mercado com outros de carácter socialista ou de forte intervenção económica estatal. Embora este seja um factor não muitas vezes devidamente referido, a ausência de uma clara identidade comum em torno dos mesmos valores políticos e económicos condicionou fortemente a obtenção de progressos visíveis na integração regional africana.

Por outro lado, o exercício do poder regional por parte de países cuja diferença de desenvolvimento económico, político e institucional é evidente, tem feito retrair o empenhamento dos restantes países membros. O aparecimento da CEDEAO em 1975, como forma de disputa regional da Nigéria face ao Senegal e à Costa do Marfim, estes dois integrados na CEAO que anteriormente tinha surgido, ou a recomposição dos poderes de afirmação regional com a entrada da África do Sul para a SADC, ou até mesmo a inclusão da R. D. Congo (normalmente considerado como um país da África Central) neste último agrupamento, ou ainda a inclusão de Angola na CEEAC (que se refere à África Central), reflecte bem que a identidade geográfica pouco conta nestes processos, antes são comandados pelos equilíbrios políticos regionais. Não é de estranhar, neste contexto, que a resistência à perda de soberania 'nacional' para os agrupamentos regionais seja uma das suas manifestações mais evidentes. Trata-se daquilo que Deng (1996: 49) apelida de 'incompatibilidades' relacionadas com questões tangíveis, tal como a distribuição do poder ou da riqueza, ou intangíveis, estas directamente ligadas às várias identidades, nacional, cultural ou moral.

Neste quadro, o futuro da integração regional em África não augura facilidades maiores do que aquelas que até agora enfrentou. E o movimento imparável de globalização repercute-se necessariamente sobre elas, também não facilitando a tarefa. Com uma nova instituição, a União Africana, um programa de desenvolvimento continental, a NEPAD, e um renovado espírito que se pretende incutir, o Renascimento Africano³¹, um novo enquadramento parece existir. Mas será que a identidade de

³¹ A ideia de Renascimento Africano foi apresentado pela primeira vez por Nelson Mandela em 13 de Junho de 1994, aquando da realização da Cimeira Anual da OUA em Tunis, Tunísia.

valores políticos e económicos irá impor-se desta vez? O certo é que o exercício do poder regional por parte de alguns países não desaparecerá. Neste contexto, qual o papel do poder de certos países na definição das organizações regionais que têm de desaparecer? e continuar-se-á a assistir à atitude 'free-riding' de um razoável número de países? O problema é que 'free-riding' é uma maneira elegante de dizer 'não' ao aprofundamento do processo de integração regional. Está-se contra mas não se o pode dizer, sob pena de se ser criticado pelos parceiros ou pela comunidade regional. Em última análise estes últimos até podem cortar ajudas (Mshomba, 2000). A opção é ficar numa atitude passiva e não activa face à integração. É tudo uma questão de equilíbrios de poder, interno e regional. Nesta situação, a integração, ao invés do que a teoria tradicional propõe, está longe de ser um jogo de soma positiva. Pode ser também, no mínimo, de soma nula, ou, em muitas situações, de soma negativa.

Bibliografia

- Aurre, E. Bidaurrazaga (2002), *La Integración Económica Regional como Estrategia de Desarrollo en el Africa Austral*, Universidad del Pais Vasco
- Badi, Mbuyi Kabunda (1993), *La Integración Africana: Problemas y Perspectivas*, Instituto de Cooperacion para el Desarrollo, Madrid, AECI
- Balassa, B. (1961), *The Theory of Economic Integration*, Clássica Editora, 2ª edição, Lisboa (tradução portuguesa)
- Bhambri, R.S. (1962), "Customs unions and underdeveloped countries", *Economia Internazionale*, vol.XV, pp.235-257
- Blejer, M.I. (1988), "Regional integration in Latin America: experience and outlook", *Journal of International Economic Integration*, 3, nº2, pp.10-39
- Botchwey, K. (1998), "Integrating Africa into the globalization process", in *World Economic Forum (1998)*, pp.32-35
- Brada, J.C. and Mendez, J.A. (1985), "Economic integration among developed, developing and centrally planned economies: a comparative analysis", *The Review of Economics and Statistics*, vol.LXVII, nº4, pp.549-556
- Brada, J.C. and Mendez, J.A. (1993), "Political and economic factors in regional economic integration", *Kyklos*, vol.46, fasc.2, pp. 183-201
- Chacholiades, M. (1978), *International Trade Theory and Policy*, McGraw-Hill, New York
- Collier, P. (1979), "The welfare effects of customs unions: an anatomy", *The Economic Journal*, vol.89, pp.84-95
- Cooper, C.A. and Massel, B.F. (1965), "Toward a general theory of customs unions for developing countries", *Journal of Political Economy*, vol.73, pp.461-476
- Corden, W.M. (1972), "Economies of scale and customs union theory", *Journal of Political Economy*, vol.80, pp.465-475
- Daniel, J, Lutchman, J and Naidu, S. (2004), "Post-apartheid South Africa's corporate expansion into Africa", *Review of African Political Economy*, nº100, pp.343-348
- Deng, F.M. (1996), "Identity in Africa's internal conflicts", *American Behavioral Scientist*, vol.40, nº1, pp.46-65

- Dupréelle, K. (2001), "Recompositions régionales en Afrique Orientale", *Afrique Contemporaine*, n°198, pp. 69-78
- El-Agraa, M.A. (1985), "International Economic Integration", in Greenaway, D. (ed), *Current Issues in International Trade*, MacMillan Publishers, London, pp. 183-206
- Geherls, F. (1956), "Customs unions from a single country viewpoint", *Review of Economic Studies*, vol. XXIV, n° 1, pp. 61-64
- Greenaway, D. and Milner, C. (1990), "South-South trade: theory, evidence and policy", *The World Bank Research Observer*, vol.5, n°1, pp.47-68
- Griggs, R. A. (2003), "Geopolitical discourse, global actors and the spatial construction of African Union", *Geopolitics*, vol.8, n°2, pp.69-98
- Haefliger, M. (2001), "False hopes for an African Union: conditions for integration lacking", *NZZ On-Line*, November
- Hazlewood, A. (1966), "The East African Common Market: importance and effects", *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, vol.28, n°1, pp.1-18
- Hugon, P. (1998), "Les sequences inverses de la régionalisation", *Revue Tiers Monde*, t.XXXIX, n°155, pp.529-555
- Krauss, M.B. (1972), "Recent developments in customs unions theory: an interpretative survey", *Journal of Economic Literature*, 10, pp.413-436
- Kreinin, M.E. (1964), "On the dynamic effects of a customs union", *The Journal of Political Economy*, vol.LXXII, n°2, pp.193-195
- Lipsey, R.G. (1957), "The theory of customs unions: trade diversion and welfare", *Economica*, vol.24, pp.40-46
- Lipsey, R.G. (1960), "The theory of customs unions: a general survey", *Economic Journal*, vol.70, pp.496-513
- Lizano, E. (1976), "Integration of less developed areas and of areas on different levels of development", in Machlup, F. (ed.), *Economic Integration: Worldwide, Regional and Sectorial*, pp.275-284
- Machlup, F. (ed.) (1976), *Economic Integration: Worldwide, Regional and Sectorial*, MacMillan Press, Bath
- Maundi, Mohammed O. (2001), *The march towards an East African integration*, Centre for Foreign Relations, Dar es Salaam, Tanzania
- Mbaku, J. Mukum (1995), "Emerging global trade blocs and the future of African participation in the world economy", *Journal of Economic Integration*, vol.10, n°2, pp.141-177
- Meade, J.E. (1956), "The theory of customs unions", in Robson, P., *International Economic Integration*, 1972, pp.48-58
- Mshomba, R.E. (2000), *Africa in the Global Economy*, Boulder, Lynne Rienner Publishers
- Muchie, M. (2000), "Pan-Africanism: an idea whose time has come", *Politikon*, vol.27, n°2, pp.297-306
- Mundell, R.A. (1964), "Tariff preferences and the terms of trade", *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 32, pp. 1-13
- Muuka, G. Nkombo; Harrison, D.E. and McCoy, J.P. (1998), "Impediments to economic integration in Africa: the case of Comesa", *The Journal of Business in Developing Nations*, vol.2, www.rh.edu/jbdn
- NEPAD (2001), *Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano*

- Nienhaus, V. (1987), "Integration theory and the problems of integration policy in the third world", *Intereconomics*, vol.22, n°1, pp.41-48
- Ninalowo, Adebayo (2003), *Democratic Governance, Regional Integration and Development in Africa*, Development Policy Management Forum, Occasional Paper, n°11, Addis Ababa
- Nweke, G.A. (1987), "The Organization of African Unity and intra-African functionalism", *The Annals of the American Academy*, n°489, pp.133-147
- Olivier, G. (2001), "Regional integration and African revival", *Africa Insight*, vol.31, n°3, pp.39-46
- Oyejide, Ademola (1998), "Trade policy and regional integration in the development context: emerging patterns issues and lessons for Sub-Saharan Africa", *Journal of African Economies*, vol.7, suppl.1, pp.108-145
- Pallotti, A. (2004), "SADC: a development community without a development policy?", *Review of African Political Economy*, n°101, pp.513-531
- Pearson, S.R. and Ingram, W.D. (1980), "Economies of scale, domestic divergences and potential gains from economic integration in Ghana and the Ivory Coast", *Journal of Political Economy*, vol.88, n°5, pp.994-1008
- Pomfret, R. (1986), "The theory of preferential trading arrangements", *Weltwirtschaftliches Archiv*, n°3, pp.439-465
- Robson, P. (1968), "The African experience of common markets", *Intereconomics*, n°4, pp.101-105
- Robson, P. (1985), *Teoria Económica da Integração Internacional*, Coimbra Editora
- Robson, P. (1987), *Intégration, Développement et Équité: l'Intégration Économique en Afrique de l'Ouest*, Ed. Economica
- Rowlands, I.H. (1998), "Mapping the prospects for regional co-operation in southern Africa", *Third World Quarterly*, vol.19, n°5, pp.917-934
- SADC (Southern African Development Community) (s/d), *Regional Indicative Strategic Development Plan*, www.sadc.int
- Schweickert, R. (1996), "Regional integration in Eastern and Southern Africa", *Africa Insight*, vol.26, n°1, pp.48-56
- Straubhaar, T. (1987), "South-South trade: is integration a solution?", *Intereconomics*, vol.22, n°1, pp.34-39
- Straubhaar, T. (1987a), "Conditions for successful integration among LDC's: a graphical presentation", *Journal of International Economic Integration*, vol.2 (2), pp.29-40
- Tibazarwa, C.M. (1988), "La East African Community: une tragédie sur le plan de la coopération régionale", *Le Courrier*, n°112, Communauté Européenne, pp.48-50
- Torres, Adelino (1986), "A crise do desenvolvimento africano nos anos 80", *Estudos de Economia*, vol. VI, n°3, pp.237-257
- Torres, Adelino (1999), *África no Limiar do Século XXI*, Vega, Lisboa
- Tredano, A. Benmessouad (1989), *Intangibilité des Frontières Coloniales et Espace Étatique en Afrique*, Bibliothèque Africaine et Malgache, Tome XLVII, Paris, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence
- UNCTAD (2003), *Economic Development in Africa: Trade Performance and Commodity Dependence*, United Nations Publications, New York and Geneva

- UNECA (United Nations Economic Commission for Africa) (2002), *Consensus Statement and the Way Ahead*, African Development Forum III, Addis Ababa, 3-8 March, www.au2002.gov.za
- UNECA (2004), *Economic Report on Africa 2004: Unlocking Africa's Trade Potential*, Economic Commission for Africa, Addis Ababa
- UNECA (2004a), *Trade Liberalization and Development: Lessons for Africa*, African Trade Policy Centre, WP n°6, Addis Ababa
- UNECA (2005), *Trade Facilitation to Promote Intra-African Trade*, Committee on Regional Cooperation and Integration, Fourth Session, Addis Ababa, 24-25 March
- Vasques, S. (1997), *A Integração Económica Africana – Textos Fundamentais*, Fim de Século, Lisboa
- Viner, J. (1950), *Customs Union Issue*
- WB (World Bank) (1998), *World Development Indicators 1998*
- WB (World Bank) (2004), *World Development Indicators 2004*
- Yang, Y. and Gupta, S. (2005), *Regional Trade Arrangements in Africa: Past Performance and the Way Forward*, IMF Working Paper, WP/05/36, African Department, February
- Yannopoulos, G. (1987), "European community tariff preferences and foreign direct investment", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, n°160, pp.93-109

