

As relações externas de Cabo Verde na região da África Ocidental e os quadros regionais de cooperação da União Europeia

José Armando Duarte

Em primeiro lugar quero referir-me ao novo contexto de desenvolvimento e ao quadro da integração subregional. Vai sendo actualmente constatação pacífica que a nível da nossa subregião estamos perante o desafio comum decorrente da criação de blocos comerciais em outras regiões do mundo e da propalada mundialização, que ameaçam marginalizar os nossos países, e encorajam a necessidade de se acelerar a transição para um desenvolvimento auto-sustentado, improvável de se conseguir num quadro nacional autónomo.

Enquadra-se nesta perspectiva o dinamismo que está a conhecer o processo de integração na nossa subregião, e que tem permitido à CEDEAO avanços significativos nesta matéria. Estes objectivos de integração estão a ser prosseguidos com determinação pela maioria dos Estados-membros – reconheça-se a experiência da UEMOA – e da pertinência da abordagem diferenciada na marcha e ritmo da integração, e a iniciativa dos países não membros da UEMOA de criar uma segunda Zona Monetária na África Ocidental e que, segundo as projecções mais optimistas, poderá vir a fundir-se com a Zona UEMOA, tendo em vista a concretização da zona monetária única da CEDEAO até 2004.

Não obstante a persistência de algumas dificuldades de maior em todo esse processo, importa não descurar que a problemática da integração subregional no quadro da CEDEAO ganha uma cada vez maior consistência institucional, orientando-se genericamente, do ponto de vista programático, para a criação de uma zona de livre comércio, de um mercado comum, de uma união aduaneira e de uma união económico-monetária. Com efeito, acelera-se o processo de liberalização dos mercados nacionais e do comércio exterior, originando programas de ajustamentos e reformas que contribuem para uma maior convergência das políticas macroeconómicas.

Este é, aliás, o sentido que a comunidade internacional de doadores está a dar à nova parceria com África, iniciando a implementação de uma perspectiva que possa emprestar maior eficácia à ajuda externa concedida, através da adopção de estratégias de apoio ao desenvolvimento que claramente dão prioridade à cooperação regional. Vejam-se algumas iniciativas já em curso como:

- o Programa de Apoio à Integração regional da União Europeia, ligado à participação dos países ACP nos projectos de integração económica nas regiões respectivas;

- os Acordos de Parceria Económica previstos no quadro da cooperação económica e comercial no Acordo ACP/UE de Cotonou – problemática que será abordada mais adiante – e que favorecem a negociação de tais acordos numa base regional tendo em vista o apoio a esforços de integração regional;
- o Programa Regional para a África Ocidental adoptado pela USAID que envolve organizações dos sectores público e privado – programa que contempla a Lei Americana sobre Crescimento e as Oportunidades Comerciais em África (AGOA) – e que encorajam a integração económica regional, através da criação de zonas de livre comércio;
- o Fórum de cooperação EUA/África para a discussão e a promoção de projectos conjuntos na área do comércio e de investimentos de cariz regional;
- a Estratégia de Assistência à integração regional da África Ocidental adoptada pelo Banco Mundial que traduz o interesse dos doadores na perspectiva regional do desenvolvimento económico da África, concebida para apoiar a criação, na África Ocidental, de um espaço económico regional unificado e aberto e um mercado regional dinâmico, com vista a acelerar o crescimento económico e atenuar a pobreza.

Na realidade, umas das referências analíticas que se pode colher da experiência actual da nossa subregião em matéria de política de desenvolvimento e de integração económica prende-se com a constatação de que por mais ambiciosas que possam ser as políticas nacionais, elas terão poucas probabilidades de ter uma incidência significativa sobre o crescimento e o desenvolvimento dos países a menos que se consolide e se materialize efectiva e decisivamente o quadro de integração regional e vice-versa.

Assim, dada a sua pequena dimensão, a economia cabo-verdiana terá de se inserir num mercado regional vasto, permitindo ao país enfrentar com sucesso os conflitos latentes e permanentes entre a pequenez do mercado nacional e a dimensão óptima de produção e entre estes e a distância económica, potenciar a sua posição geoestratégica de placa giratória de comércio internacional, com vantagens competitivas por demais evidentes em sectores como o financeiro, o das telecomunicações, o da indústria ligeira, o dos transportes, para só citar estes domínios.

Em segundo lugar, quero referir que é urgente que a política externa nacional ganhe rápida consciência de que a inserção da economia cabo-verdiana na economia mundial, de acordo com linhas estratégicas de desenvolvimento nacional, tal como preconizada actualmente pelo governo nas Grandes Opções do Plano, vai iniludivelmente implicar um maior esforço de inserção de Cabo verde no plano subregional, potenciando algumas vantagens proporcionadas pela integração regional. Teremos de saber entender as tendências e os desafios regionais e mundiais rumo à globalização dos mercados e à integração regional como uma oportunidade única, uma vez que essa globalização e essa regionalização podem dotar o nosso país de um novo e importante potencial de mercado. Essas tendências mundiais podem aumentar o potencial decorrente da sua localização, valorizando a sua

condição de «país charneira» situado no cruzamento de rotas marítimas, aéreas e de comunicações.

Para o efeito, Cabo Verde é como que compelido a assumir uma perspectiva o mais integrada possível no que concerne às estratégias de acesso a mercados. Do nosso ponto de vista isso deverá incluir pelo menos três níveis de actuação: antes de mais, é imprescindível uma estratégia bilateral com os seus principais parceiros comerciais; em segundo lugar, impõe-se a definição de uma estratégia regional capaz de criar e potenciar benefícios que possam advir da sua pertença a mercados mais amplos e de criar um desenvolvimento mais equilibrado com os seus vizinhos e, por fim, a necessidade urgente de edificação de uma estratégia multilateral que assegure uma participação efectiva do país no desenvolvimento de um sistema comercial mais justo e equitativo.

O imperativo estratégico da integração sub-regional não pode esgotar-se na análise da performance da CEDEAO, que na maior parte das vezes fazemos internamente, e nem é um processo independente que possa realizar-se em *circuito fechado*, particularmente num contexto sub-regional que ainda se caracteriza pela continuidade de desequilíbrios e ameaças constantes à estabilidade política e económica, com reflexos evidentes no nosso país. A integração sub-regional terá que constituir para o nosso país uma etapa prévia e uma aprendizagem destinada a preparar a nossa economia para a sua inserção na economia mundial reforçando progressivamente a sua competitividade.

Por outro lado, o desafio do processo generalizado e simultâneo de negociações que a nossa política externa terá de empreender nos próximos tempos, designadamente nos quadros de adesão à Organização Mundial de Comércio (OMC) e das negociações dos novos acordos de parceria com a UE, torna incontornável e urgente que prestemos maior atenção à integração regional levada a cabo no quadro da CEDEAO, nomeadamente pelas seguintes razões:

- Essa organização vai ser a entidade regional responsável pela gestão dos fundos da UE atribuídos à subregião (PIR/Regional), sendo por conseguinte importante que Cabo Verde possa garantir o acesso a esses fundos, na proporção que lhe poderá caber e em função de negociações a engajar;
- Projecta-se a probabilidade de a CEDEAO vir a celebrar um Acordo de Parceria Económica Regional (APER) com a União Europeia, devendo Cabo Verde participar activamente nesse processo sob pena dos seus interesses não serem suficientemente acautelados;
- A CEDEAO vai ser uma das subregiões que irão receber apoio para estudos de impacto macroeconómico resultantes de um APE, sendo assim importante que o nosso país possa garantir em seu benefício parte dos estudos referentes ao impacto de um APE com a UE;
- A materialização da nossa visão de desenvolvimento auto-sustentado subentende e dita a necessidade de o país encontrar mercados e condições que permitam a exportação de

produtos fabricados em território nacional, nomeadamente através de propostas e negociações concretas que conduzam a uma redefinição das regras de origem;

– Importa que Cabo Verde faça valer junto da CEDEAO a concordância das regras e regimes especiais e transitórios que possa obter na negociação para a sua adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC), cujo processo está em curso devendo conhecer desenvolvimentos significativos já a partir do próximo ano;

– E, por último, vale dizer que a CEDEAO constitui um mercado importantíssimo para a valorização económica nacional e para qualquer estratégia de desenvolvimento do país.

Em terceiro lugar, apesar de no nosso país, estas serem constatações que, felizmente, já são mais ou menos evidentes, ainda não conseguimos definir a nível nacional nem uma política nem uma estratégia de integração subregional, mau grado os diferentes programas de governo até ao momento. Cabo Verde precisa de definir e projectar uma estratégia de intervenção na CEDEAO, bem suportada numa vontade política nacional e em estudos técnicos, isto é, num racional técnico bem explícito, bem fundamentado e rigoroso.

Decorridos que já foram 25 anos da adesão do país à CEDEAO, temos de uma vez por todas de abandonar a «superficialidade» das «razões» e argumentações que, tantas vezes, são apresentadas e que têm obstado actuações da política externa nacional mais eficazes e conseguidas na subregião. A somar a tudo isto, importa dizer que um dos problemas adicionais decorrentes desta situação, é o de que qualquer avaliação das relações da política externa de Cabo Verde na nossa subregião (mais concretamente com a CEDEAO) se torna extremamente difícil de realizar.

Muito dificilmente todos aqueles que nos diversos departamentos da administração nacional são responsáveis por essa avaliação poderão apoiar-se em decisões com um grau de clareza suficiente que não os venha a desprestigiar e embaraçar face a decisões que não foram tomadas ou que poderão vir a ser tomadas, mas fora de tempo. Acontece que sem uma estratégia de actuação bem definida e explicitada, essa avaliação ficará sempre sujeita a fortes críticas, dado que a mesma tenderá a basear-se em variáveis de análise definidas *a posteriori*.

Naturalmente que a situação em que, numa certa perspectiva, ainda se encontra o processo de integração oeste-africano, e do nosso país nesse espaço, se deve a razões de ordem vária, sendo que em boa verdade as responsabilidades não poderão ser assacadas apenas ao lado nacional. A falta de vontade política em discutir séria e aprofundadamente os grandes problemas que afectam a região, a inércia no que tange à implementação de certas decisões e políticas de integração existentes em alguns Estados membros, a desconfiança entre vizinhos, as zonas de influência, os conflitos armados que grassam a região, o estado organizacional de uns e as preocupações e prioridades de outros, são elementos que, a nosso ver, podem justificar a situação.

Todavia, há que reconhecer que um dos pilares fundamentais da integração foi efectivamente muito bem conseguido – referimo-nos concretamente à livre circulação de pessoas, etapa essencial de um processo – e para a qual os esforços da CEDEAO e a vontade política dos Estados membros foi decisiva. Diríamos ainda que o sucesso alcançado na materialização prática da política de integração, consubstanciada na livre circulação de pessoas não foi seguido de uma vontade política que permitisse uma dinâmica maior no que respeita à livre circulação de mercadorias e de capitais, fazendo por conseguinte retardar os benefícios esperados duma maior inter-penetração económica dos diversos Estados.

Já vai sendo entendimento, pelo menos nalguns sectores nacionais, de que Cabo Verde não pode continuar a estar numa organização que visa a integração económica sem ter os seus objectivos e estratégias bem afinados. O país tem de poder identificar e retirar de forma objectiva vantagens da integração. Se assim não for, então é de questionar as vantagens em fazer parte da mesma.

Cabo Verde tem não só que estar devidamente informado sobre o que acontece na CEDEAO, como também de interiorizar os seus procedimentos, ponderar e encontrar a melhor forma de retirar partido da sua participação no processo de integração: consentindo em questões que sejam fundamentais, opondo-se quando as questões são contra os seus interesses. Impõe-se um investimento nacional nesse sentido, através da formulação de uma estratégia de actuação que seja cada vez mais um produto de reflexão e estudos com rigor, com o envolvimento directo do sector não-governamental e empresarial nacional.

Por último, gostaríamos de nos referir à questão dos Quadros Regionais de Cooperação da União Europeia. Importam aqui duas considerações sobre a sua importância no contexto da nossa política externa. A primeira tem a ver com o *volet* comercial do Acordo de Cotonou, que estipula o estabelecimento, a partir de 2008, de Acordos de Parceria Económica (APE) entre a UE e os países agrupados no seio de grupos regionais, estando prevista, no entanto, a possibilidade de se celebrarem esses acordos de parceria com cada país interessado. Os APE consistem essencialmente na introdução de reciprocidade nas relações comerciais ACP/UE, e de nesse quadro se estabelecerem Zonas de Livre Comércio (ZLC) com a celebração de Acordos de Livre Comércio (ALE), que mais não são do que acordos comerciais preferenciais e recíprocos, pelos quais cada uma das partes se compromete a suprimir as restrições às importações de produtos provenientes da outra.

São três os princípios da APE:

- *Reciprocidade*: actualmente a UE concede um regime de acesso quase livre aos produtos ACP, sendo que o inverso não é verdadeiro (os ACP não são obrigados a conceder um tratamento preferencial aos produtos europeus). Os APE prevêem um regime de reciprocidade em que caberá aos ACP a vez de também abrirem progressivamente os seus mercados aos produtos europeus, na perspectiva de que a ajuda financeira deverá compensar os custos decorrentes dessa abertura comercial e toda a reestruturação que ela

implica. Importa notar que os países ACP que não estejam interessados em celebrar um Acordo de Livre Comércio com a UE tenderão a perder os benefícios do actual regime de preferências (excepção feita aos Países Menos Avançados), e em contrapartida poderão beneficiar do sistema generalizado de preferências (SGP) da UE;

– *As regiões:* é sabido que a UE encoraja os países ACP a celebrar Acordos de Livre Comércio (ALE) não individual mas colectivamente, enquanto grupos regionais. Isto irá permitir estabelecer um limite no número de acordos a celebrar (a UE não poderá negociar mais do que 70 Acordos de Livre Comércio com os ACP), e contribuirá para os esforços de integração regional, pelo que caberá a cada um dos ACP a iniciativa e a opção de eventualmente confiar ou não o seu mandato de negociação ao grupo regional a que pertence;

– *Tratamento especial aos Países Menos Avançados (PMA):* em conformidade com as propostas da UE, os 39 países menos avançados do grupo ACP não são obrigados a celebrar um APE para que possam manter o actual nível de acesso ao mercado europeu, em razão da fragilidade particular das suas economias. Ou melhor, os PMA terão a opção de não abrir os seus mercados aos produtos europeus, poderão optar por conservar as actuais preferências comerciais não recíprocas e, em contrapartida, a partir de 2005, o mais tardar ser-lhes-á assegurado livre acesso ao mercado da UE para o grosso dos seus produtos.

Em nosso entender, o novo programa paradigma de cooperação com a UE que subentende o processo de negociações e consequente conclusão dos novos APE é complexo e encontra-se ainda repleto de interrogações, na medida em que o Acordo de Cotonou se limita a fixar os objectivos e o quadro geral das futuras negociações. Complexo, porque as negociações destes novos acordos terão como pontos essenciais a definição do conceito de área geográfica e de produtos e a definição ainda do processo de liberalização e das medidas de acompanhamento no quadro dos APE regionais ou bilaterais. Pleno de interrogações, porque esses acordos compreenderão outras dimensões ligadas ao comércio e que têm a ver com regras de origem, medidas sanitárias e fitossanitárias, serviços, concorrência, propriedade intelectual, investimentos, entre outros, visando apoiar uma conformidade das legislações nacionais com as regras multilaterais.

A nível nacional, importa ter em conta que uma das interrogações de fundo no que respeita aos APE prende-se com algumas opções políticas, também de fundo, que terão de ser feitas pelos países ACP – o mais tardar até 2008. Resumem-se a quatro as questões que se levantam aos ACP neste contexto, e para as quais ainda não existem respostas:

– *Negociar individualmente ou em conjunto?* Está previsto que os ACP poderão negociar os APE colectivamente enquanto grupos regionais, como a UEMOA, o CARCOM ou a SADC. Apesar de esta ser a opção preferida da UE, os ACP podem também fazê-lo individualmente. Resta ainda saber se a UE quererá, ou terá a capacidade necessária, para negociar uma série de APE bilaterais;

– *Negociar colectivamente, mas com quem?* A questão aqui reside no facto de muitos países ACP (a maior parte dos quais em África) pertencerem a diversas regiões, podendo negociar apenas um APE regional (APER) – se assim o desejarem – e no âmbito de uma única organização regional. Por exemplo, todos os países pertencentes à UEMOA são também membros da CEDEAO. Vários países são simultaneamente membros da SADC e da COMESA. Estes países terão de optar;

– *Negociar... ou não?* Esta é uma questão que nos interessa, uma vez que os PMA podem ver mantidas as actuais preferências comerciais. Os países que fazem parte desta categoria terão, pois, de decidir se preferem a abertura dos seus mercados aos produtos europeus, ou se simplesmente negoceiam e continuam a beneficiar das actuais preferências. De um ponto de vista puramente comercial, a reciprocidade não oferece qualquer vantagem em termos de acesso adicional ao mercado europeu, pelo que estes países terão poucos incentivos que possam justificar a negociação de um APE. De notar que os países não PMA podem também optar por não negociar se, por exemplo, a revisão do Sistema Generalizado de Preferências (SGP) da UE lhes oferecer vantagens equivalentes às do Acordo de Cotonou. No entanto, os resultados da revisão SGP só serão conhecidos dois anos após o início das negociações ACP/UE para os APE (em 2004), pelo que é provável que vários países não PMA entrem nas negociações dos APE para não correrem o risco de serem «despromovidos» no quadro actual do SGP. O facto de todas as regiões ACP englobarem PMA e não PMA irá certamente dificultar a obtenção de um consenso entre os Estados-membros relativamente à respectiva estratégia regional de negociação;

– *Aderir ou não ao SGP?* Os países que optarem por não assinar um APE têm ou não que aderir ao SGP? A questão é muito importante, uma vez que o Acordo de Cotonou prevê a possibilidade de «alternativas» que permitam a esses países manter um acesso equivalente ao regime actual de preferências. Contudo, a UE tem demonstrado ser muito relutante à ideia de celebração de acordos alternativos de comércio (que não os APE), sendo que a Convenção estipula que será a UE a «estudar» estas alternativas, não se prevendo explicitamente qualquer negociação e conferindo à Comissão Europeia (CE) total liberdade para aceitar ou recusar esta opção alternativa.

Este conjunto de possíveis opções sugere uma postura de muita cautela por parte dos países ACP e deve merecer atenção particular por parte da política externa cabo-verdiana, na medida em que este novo quadro de cooperação sugere algumas novas oportunidades para os ACP, mas não sem lhes lançar vários e novos desafios.

Um primeiro desafio prende-se com o número e simultaneidade das negociações em curso. A nível da OMC, iniciou-se um novo ciclo de negociações pós-Doha, o qual deve estar concluído até 2005. A nível regional importará considerar a conciliação e coordenação de políticas regionais e a sua conformidade com as regras multilaterais, o que poderá ser dificultado pelo facto de a maioria dos países fazerem parte de várias zonas de integração, tendo algumas dessas regiões anunciado já a sua intenção de iniciarem negociações com

vista a associar outros parceiros internacionais a essas zonas. Por fim os países têm igualmente de se preparar para negociar com a UE, quer directamente, quer através da organização regional a que pertencem.

No caso de Cabo Verde, e apenas a título ilustrativo, corremos o risco de ao mesmo tempo que negociamos a adesão à OMC, termos ainda de fazer face a: 1) as negociações de Doha, acompanhando as mesmas como parte directamente interessada (apesar de observadores de momento); 2) acompanhar/negociar um APE entre a CEDEAO e a UE, o que implica igualmente acompanhar/negociar com a CEDEAO um acordo específico; ou, em alternativa, 3) negociar um acordo entre Cabo Verde e a UE, caso em que teremos provavelmente ainda que regular as relações com a nossa organização subregional nesse contexto.

Por outro lado, haverá ainda que considerar eventuais questões ligadas à União Africana, enquanto zona de integração, e as implicações que poderão resultar da Nova Iniciativa para a Parceria e desenvolvimento da África (NEPAD).

Um segundo desafio gira à volta da questão de saber se os países ACP são obrigados a negociar um APE. Desde logo, há que distinguir entre os países de economia intermédia e os PMA. No contexto do Acordo de Cotonou, tratando-se de países de economia intermédia estes deverão negociar um acordo comercial com a UE, o qual, em princípio, começará a produzir efeitos a partir de 2008, sendo que os PMA não são obrigados a celebrar nenhum acordo.

Porém, a questão fulcral é a de saber por quanto tempo mais esses países se manterão como PMA. Um país que mantenha na categoria de PMA poderá, ademais, usufruir do quadro da iniciativa «tudo menos armas» para aceder ao mercado da UE. Outra alternativa é ainda as vantagens que lhe são oferecidas pelo SGP+, em que poderá manter as preferências, pese embora a erosão progressiva que as mesmas sofrem. Nos termos do Acordo de Cotonou, a Comissão Europeia comprometeu-se ainda a simplificar e a reexaminar as regras de origem dos produtos exportados pelos PMA até 2005.

Entretanto, importa ter em linha de conta que as possibilidades de manutenção desse *status quo* para os PMA não poderá de maneira nenhuma ser considerada como uma situação estável com regras e contornos bem definidos. Na verdade, nada garante que, fruto da evolução que se vier a registar, as actuais regras se mantenham inalteráveis. Antes pelo contrário, poderá acontecer que elas se alterem e que a situação de então possa vir a ser bem mais gravosa para os PMA do que seriam as actuais, mesmo em caso de negociação de um APE.

Em suma, nos termos do Acordo de Cotonou, Cabo verde não está obrigado a assinar para já nenhum APE. Questão diversa, porém, será a de saber se a nossa subregião pretenderá fazê-lo ou não e, em caso afirmativo, qual será a posição da política externa cabo-verdiana e como conciliar posições tão distintas.

Na verdade, a política externa cabo-verdiana é hoje mais do que nunca confrontada com desafios que terão de ser devidamente e atempadamente ponderados. Da resposta a estas e outras questões dependerá a forma como a diplomacia e todos os outros sectores da vida nacional se posicionarem num futuro que começou ontem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Chefia do Governo, *Programa do Governo de Cabo Verde para a VI Legislatura (2001-2005)*, Junho de 2001.

Chefia do Governo, *As Grandes Opções do Plano (2001-2005) – Uma Agenda Estratégica*, Janeiro de 2002.

Acordo de Parceria ACP-CE de Cotonou, Junho de 2000.

Fórum Parlamentar «O desafio da integração na África Ocidental», Ed. Friedrich Ebert Stiftung, Praia, 7 e 8 de Novembro de 2001

Embaixador Fernando W. Ferreira, *Subsídios para uma Política Coordenada de Inserção Económica*, Bruxelas, 2001.