

Elementos-chave de uma Estratégia de Assistência do Banco Mundial em apoio à **INTEGRAÇÃO REGIONAL EM ÁFRICA**

SUMÁRIO E TEMAS PARA DISCUSSÃO

As tendências globais no comércio internacional e nas relações económicas, sociais e políticas continuam a fomentar uma estreita integração entre países e regiões e continuam a ser um importante propulsor do crescimento económico em grande parte do mundo. Em nenhum outro lugar a necessidade de acolher estas tendências é mais urgente do que em África, onde o impacto combinado de economias relativamente pequenas, relações de intercâmbio internacionais, conflito e a herança do colonialismo impediu que o continente realizasse uma presença nos mercados mundiais comensurável com as suas necessidades e potencial. A criação de um mercado comum pan-africano através da integração regional é uma visão central dos líderes africanos desde os primeiros anos da independência. A integração regional pode, sem dúvida nenhuma, contribuir decisivamente para aspectos-chave do desenvolvimento africano: ela pode melhorar a integração dos mercados, facilitar economias de escala e a diversificação económica, bem como, em forma crucial, estimular o comércio intra-regional e continental para fortalecer o crescimento. A integração regional pode também contribuir para a gestão dos recursos naturais comuns do continente e ajudar a melhorar os resultados do desenvolvimento humano.

Dada a visão política da integração regional na África Subsariana, o progresso duramente obtido nos últimos anos e o crescente envolvimento do Banco Mundial na assistência a estes esforços, é oportuno examinar de novo as actividades do Banco de uma perspectiva estratégica. O principal objectivo da nova Estratégia de Assistência à Integração Regional (EAIR) é orientar a assistência do Banco à integração regional de uma forma coerente e efectiva. A EAIR está situada no contexto do Plano de Acção para África, que enuncia a estratégia geral de assistência do Banco Mundial para a África e visa a complementar e alavancar as estratégias tradicionais do Banco, específicas de países. A nova estratégia propõe, para a assistência do Banco, um contexto enfocado em um número limitado de áreas nas quais o Banco goza de vantagem comparativa entre os parceiros no desenvolvimento. Assim, a estratégia proposta está organizada em torno de três principais pilares de acção: (i) infra-estrutura transfronteiriça, (ii) integração comercial, de investimentos e financeira, e (iii) bens públicos regionais. A assistência do Banco nestas áreas será proporcionada de uma forma que venha ajudar a África em dois importantes dilemas centrais: fortalecimento do planeamento estratégico regional e das conexões com o planeamento nacional, e alinhamento e harmonização dos doadores. A estratégia assistencial proposta tem uma arquitectura aberta, na qual o Banco contempla a continuação de uma ampla colaboração com parceiros no desenvolvimento, novos e já existentes.

Esta nota, preparada como documento de antecedentes para a Reunião de Consulta aos Interessados Directos, em 20 de Outubro de 2007, apresenta, resumidamente, as considerações-chave e os elementos propostos da estratégia de assistência do Banco, na forma em que estão actualmente reflectidas no projecto da EAIR. A nota tem, como tal, a finalidade de estimular o debate na Reunião dos Interessados, com o objectivo de dar assistência ao Banco no seu trabalho para completar a estratégia. Para facilitar a discussão no encontro e organizar a realimentação ao Banco, esta nota e a reunião de Interessados se desenvolvem em torno dos três grupos de temas adiante enunciados:

- 1. As considerações contidas na secção II capturam os desafios-chave enfrentados pela cooperação regional e pela integração na África Subsariana?***
- 2. De que maneira pode a comunidade dos doadores melhor assistir no planeamento estratégico regional e nas vinculações com programas nacionais de desenvolvimento?***
- 3. Qual é a vantagem comparativa do Banco Mundial no apoio à Integração Regional?***

I. INTEGRAÇÃO GLOBAL E REGIONAL EM ÁFRICA

1. A África Subsariana tem 741 milhões de habitantes, cidadãos de 48 países que falam centenas de línguas e que vivem em cidades, desertos, florestas tropicais, savanas e áreas montanhosas. Este mosaico de culturas, talentos e recursos é uma riqueza sem igual no mundo. Captar esta riqueza, para melhorar as condições de vida em África, é também um desafio sem igual em matéria de desenvolvimento. O papel dos propulsores da integração regional e global face a este desafio é o tema central desta nota.

2. Tendências mundiais favoráveis a relações económicas, sociais e políticas mais estreitas forjaram uma integração maior entre países e entre regiões, e impulsionaram um crescimento forte do comércio internacional. Esta tem sido a viga mestra do crescimento económico em grande parte do mundo – e especialmente para os países em vias de desenvolvimento. No âmbito global, as economias de rendimento baixo e médio dobraram a sua parcela do mercado mundial de exportações de mercadorias, entre 1990 e 2005, de 15% para quase 30%, com um crescimento médio anual de quase 15% das exportações de mercadorias entre países em desenvolvimento. Paralelamente, os fluxos internacionais de recursos financeiros privados triplicaram como parcela do PIB e os influxos de investimento estrangeiro directo (IED) para os países em desenvolvimento decuplicaram, de menos de USD 25 mil milhões em 1990 para mais de USD 275 mil milhões em 2005. Ao redor do globo, regiões e sub-regiões continuam a ampliar a integração de suas economias, para criar blocos económicos regionais maiores e mais competitivo, logrando um crescimento adicional pela expansão do comércio com a ‘sociedade global’.

3. Em nenhum outro lugar a necessidade de passar a uma integração regional e global é mais urgente do que em África – continente que, apesar do vigoroso crescimento dos últimos anos, continua em grande parte marginalizado, numa perspectiva mundial. Embora contenha quase 15% da população mundial (em 2006), a África Subsariana ainda gera cerca de apenas 1,5% do rendimento global e 2% do comércio mundial, tendo caído de cerca de 4% em 1970. A parcela das exportações mundiais de produtos agrícolas correspondente à África está a sofrer continuado declínio; a sua parcela das exportações mundiais de manufacturas (cerca de 0,5%) praticamente não se alterou desde 1970, ao passo que a sua parcela das exportações de têxteis e vestuário – ponta de lança de um impulso desenvolvimentista para muitos países em desenvolvimento – permanece estagnada. E embora os fluxos de IED hajam triplicado de 2000 a 2005, ao nível anual de USD 20 mil milhões, o que recebe a África Subsariana ainda não chega a representar sequer 2% do total mundial. O que é mais, os fluxos se dirigem acentuadamente para as indústrias da mineração (especialmente petróleo) e das telecomunicações e ficam altamente concentrados em alguns países.¹ As perspectivas de exportação de África começaram a melhorar com o recente surto das mercadorias e as economias em rápido crescimento, especialmente na Ásia, a oferecer novos mercados de considerável potencial para exportações. Apesar disto, o continente se encontra significativamente atrasado em relação a outras regiões em desenvolvimento em termos de progresso rumo à realização dos Objectivos de Desenvolvimento

¹ Mais de 90% dos influxos de IED são, portanto, destinados aos principais produtores de petróleo do continente (Angola, Guiné Equatorial e Sudão) e à África do Sul. Com o advento de novos investidores, inclusive chineses, indianos e operadores sul- e norte-africanos, os padrões de IED começaram a se diversificar para a agricultura, manufactura, construção e serviços. Contudo, a África não tem atraído muitos investidores estrangeiros porque o clima predominante para negócios e as condições dos mercados não chegam a atrair mesmo investidores nacionais.

do Milénio e no desenvolvimento da competitividade e das facilidades para o comércio, para tirar partido deste potencial.

4. Na raiz do papel marginal de África na economia mundial encontram-se factores tais como a natureza e os atributos mutantes das exportações, restrições no acesso aos mercados para importantes blocos económicos desenvolvidos e um conjunto de significativos factores de constrição no lado da oferta. Uma melhoria dos acordos comerciais com parceiros desenvolvidos viria claramente ajudar a fortalecer as exportações africanas. É duvidoso, porém, que somente tais factores venham facilitar uma passagem para uma trajectória mais alta de crescimento liderado pelas exportações. A análise levada a cabo pelo Banco mostra que, em sectores-chave, os custos de produção na porta da fábrica em África se comparam favoravelmente com os de outros países em vias de desenvolvimento, inclusive a Índia e a China. Contudo, os custos indirectos dos negócios e da facilitação do comércio corroem significativamente a competitividade africana e vêm a destruir efectivamente a vantagem comparativa em mercados mundiais em que a África, fosse outra a situação, seria uma concorrente de grande peso. Num grau considerável, estes desafios à competitividade interna podem ser imputados à pequenez de muitas das economias de África, à grande proporção da população sem acesso ao mar (7 vezes a média mundial), à limitada diversificação económica e, com importância crucial, um foco colocado até agora quase exclusivamente em programas nacionais de desenvolvimento. Uma integração regional limitada estrangulou oportunidades para realizar economias de escala, diversificar a produção económica e abrir as economias no vasto interior do continente. Uma África mais integrada poderia ajudar a enfrentar algumas das limitações mais persistentes e desbloquear uma porção muito maior do potencial do continente para um crescimento mais vigoroso liderado pelas exportações.²

5. Uma conectividade inadequada (infra-estrutura de transporte e comunicações) e energia cara e inconstante projetam-se como nefasto impedimento para milhares de empresas africanas que poderiam, em diferentes condições, estar em posição para aumentar as exportações. Embora existam em África abundantes recursos energéticos (do petróleo, carvão, hidrelectricidade e gás natural à biomassa e outros recursos renováveis), levantamentos sobre o clima para investimento indicam que um abastecimento de energia falível e o difícil acesso à energia constituem grandes limitações aos negócios e aos investimentos.³ De igual forma, embora as vias de comunicação terrestre sejam o meio de transporte predominante em África (compreendendo 90% do transporte interurbano), a densidade de caminhos é inferior a sete quilómetros por 100 km² de superfície. Isto se compara com 12 km na América Latina e 18 km na Ásia, e é especialmente limitador em vista da elevada proporção da população africana em países sem acesso ao mar. Entrementes, três bitolas continuam a coexistir nos caminhos-de-ferro do continente, exacerbando os desafios a uma interligação entre regiões e à abertura de corredores para o mar. Para os países interiores, o impacto geral é o facto de que o custo dos transportes pode subir a 75% do valor das

² Os custos dentro da fábrica nos países africanos comparam-se favoravelmente com os da Índia e da China. Por exemplo, os custos directos por camisa se homem são de USD 0,16 em Madagáscar, 0,18 no Quénia, 0,12 em Gana, 0,16 em Moçambique, 0,19 em Lesoto, 0,65 na África do Sul, em comparação com USD 0,17 na Índia e 0,29 nas zonas de processamento de exportações (ZPE) da China. Fonte: World Bank Indicators, 2007.

³ Cerca de 40% das empresas identificam o abastecimento deficiente de energia como grande limitação à actividade empresarial, enquanto nada menos de 50% mantêm geração própria de energia para se isolarem de um abastecimento público inconstante. Pesquisas indicam que o abastecimento inconstante de energia constitui significativa limitação. Cerca de 40% das empresas identificam o abastecimento deficiente de energia como grande limitação à actividade empresarial, enquanto nada menos de 50% mantêm geração própria de energia.

exportações. A fraqueza da interconectividade física em África, combinada com um abastecimento de energia inadequado e inconstante, eleva significativamente o custo dos negócios no continente e, da mesma forma, desencoraja os investimentos.

6. A par dos desafios suscitados por uma infra-estrutura física fraca, emaranhados de impedimentos ‘por trás das fronteiras’ vêm solapar ainda mais a competitividade de África. Contam-se como tais mercados financeiros mal desenvolvidos e limitada integração financeira no nível regional, procedimentos complexos e demorados a regular a actividade empresarial privada, tarifas comerciais altas e imprevisíveis, complexas disposições aduaneiras e limitada harmonização de políticas, regulamentos e procedimentos no nível regional em cada uma destas áreas. Numerosas barreiras informais ao longo das artérias do comércio externo representam ainda outra camada de desafios. Assim, embora uma infra-estrutura regional melhor seja requisito sine qua non para o fortalecimento da competitividade africana, os melhoramentos estão a depender também, e muito, do ataque frontal às limitações impostas ‘por trás das fronteiras’ à eficiência das empresas e à facilitação do comércio.

7. Para fazer face às necessidades de infra-estrutura em África, especialmente entre as economias pequenas, as soluções mais efectivas em relação ao custo estão muitas vezes nos corredores regionais-arteriais de transporte para ligar países internos ao mar e interligar vizinhos regionais, consórcios energéticos, para gerar economias de escala na geração, e fortalecimento da fiabilidade do abastecimento, bem como instalações de fibra óptica entre vários países. Existe ampla concordância quanto a isto entre os líderes africanos, bem como um firme compromisso político para com a integração regional, manifesto na complexa arquitectura institucional que a África levantou para impelir e coordenar iniciativas regionais. Hoje, operam comunidades económicas regionais (CREs) em África Ocidental, Oriental, Central e Austral, e no total, o continente abriga cerca de 30 organizações regionais e sub-regionais (com participação média de cada país em quatro delas). A efectividade destes organismos no estímulo a programas regionais prioritários muitas vezes se vê cerceada por obrigações resultantes das suas afiliações e responsabilidades coincidentes e por crónica escassez de capacidade profissional. Face a um telão mundial de crescente regionalismo em todo o mundo, lento progresso na rodada de negociações multilaterais sobre comércio de Doha e crescente frustração com a lentidão com que estão a ser implantados programas regionais prioritários em África, os líderes do continente renovaram, nestes últimos anos, seus esforços para ampliar e aprofundar a integração, bem como para incentivar a efectividade de organismos-chave regionais e continentais. A Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NPDA), sob a égide da União Africana, tem a integração regional como objectivo central e está a incentivar as CREs a delinear seus papéis e responsabilidades, com enfoque no “regionalismo aberto”. Apesar de tudo isso, porém, os africanos continuam frustrados ante o facto de que o progresso está a ocorrer lentamente e de que uma parte muito maior do potencial indiscutível do continente permanece encerrada na necessidade de acelerar o progresso na integração regional. Os principais desafios enfrentados pela África estão em como fazer isto.

II. PRINCIPAIS DESAFIOS A MAIOR COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO REGIONAL

8. Como é descrito abreviadamente no Anexo 1 (que resume o consenso da literatura académica sobre a matéria) os benefícios potenciais da integração regional para a África são amplos e incluem economias de escala, diversificação económica, aumento dos influxos de IED,

com uma redução das percepções de risco político, melhoria do comércio intra-regional e continental, mediante aumento da competitividade e (em consequência) um crescimento geral mais forte. Outros ganhos seriam o aumento do poder negociador nas relações internacionais, fortalecimento da cooperação e maior segurança. Para realizar estes objectivos, é preciso que a África ataque frontalmente os desafios, dentro da arquitectura institucional estabelecida para fomentar a integração regional, e os desafios temáticos relacionados com as áreas de acção prioritárias.

Principais Desafios Institucionais

9. A arquitectura institucional total que a África estabeleceu para apoiar processos de integração compreende estratos de organismos executivos continentais, comunidades económicas regionais, órgãos técnicos sectoriais regionais e vinculações com organismos regionais de planeamento interessados. As responsabilidades de cada estrato para com seu vizinho ainda não estão claramente definidas. Assim, para além das complexidades decorrentes da afiliação coincidente a diferentes organismos regionais, não estão ainda claramente esclarecidas as responsabilidades funcionais relativas a estratégias, formulação de programas, elaboração e financiamento de projectos. Isto veio tornar lento o progresso na conversão da visão política da integração dos líderes de África em claras estratégias regionais, na definição de programas realistas para aspectos prioritários da integração (por exemplo, integração da infraestrutura regional e do comércio) e na definição de planos técnicos para projectos específicos. São áreas particularmente desafiadoras a formulação de planos estratégicos regionais e a planificação de projectos regionais, muitas vezes complexos – muito embora se haja registado progresso nestas duas áreas.

10. No que se refere ao planeamento, a preparação pela CEDEAO e pela UEMOA de uma Estratégia de Redução da Pobreza para a África Ocidental (em 2006) representou um marco significativo. Outras regiões também completaram processos de planeamento estratégico, como, por exemplo, o Plano Estratégico Regional Indicativo preparado pela CDAA e o Plano Director da Comunidade do Leste Africano elaborado pela Secretaria da CLA. É significativo o facto de que as vinculações entre estes planos regionais e programas nacionais ainda são limitadas. Estas vinculações são essenciais e será necessário desenvolvê-las para assegurar a implementação coordenada de programas regionais, essencial para fortalecer os resultados no nível de países. Infelizmente, embora dêem a ideia de clareza de visão, as declarações políticas sobre integração regional escondem os esforços hercúleos que as CREs terão de envidar para desenvolver a capacidade institucional necessária e alinhar o planeamento regional e nacional.

11. No que se refere a projectos regionais, a África não dispõe imediatamente dos consideráveis recursos necessários para conduzir simultaneamente a preparação técnica e financeira de um grande número de projectos complexos. Tampouco estão os parceiros doadores acostumados a proporcionar assistência para preparação de projectos na escala exigida. A resultante lentidão da elaboração de projectos retardou a sua implementação e suscitou frustrações políticas. Isso resultou em pressões no sentido de que as CREs assumissem papéis de elaboração de projectos mais usualmente entregues a associações de organismos técnicos (como, por exemplo, serviços de energia). A escassez de recursos para elaboração de projectos e a indefinição de responsabilidades entre organismos regionais combinaram-se para agravar o progresso nesta área crítica.

12. Graças às experiências directas do Banco nestas questões, como parceiro na integração regional, a superação dos quatro problemas institucionais seguintes foi identificada como passos críticos para aceleração do progresso:

- Esclarecimento dos papéis e responsabilidades de cada estrato da arquitectura institucional que a África implantou, para impelir a integração regional, e delineamento da afiliação coincidente a diferentes organismos regionais.
- Fortalecimento da capacidade profissional de organismos regionais chaves para melhorar as estratégias regionais e obter a harmonização de políticas necessária em áreas consideradas prioritárias.
- Fortalecimento dos órgãos de planeamento nacional interessados, a fim de fortalecer os vínculos entre estratégias regionais e planos de desenvolvimento nacionais;
- Fortalecimento dos mecanismos de entrega para iniciativas regionais (por exemplo, infra-estrutura regional), a fim de firmar a confiança na integração por meio de resultados iniciais tangíveis.

13. Os esforços envidados em África para efectivar uma integração regional fortalecida concentraram-se principalmente no último destes desafios. Contudo, o apoio nacional a programas regionais tem sido em geral limitado, em face das prioridades nacionais dos governos. O limitado reflexo das prioridades regionais nos planos nacionais retardou o andamento de programas prioritários, solapando a disposição dos governos de ceder soberania a outras iniciativas regionais – um círculo vicioso. A experiência do Banco – juntamente com as da União Africana, da Comissão das Nações Unidas para a África e de outros – indica que é viável um progresso mais rápido na integração, mediante um esforço para reequilibrar os quatro desafios institucionais. A Estratégia de Assistência à Integração Regional proposta procura posicionar a assistência do Banco à integração regional a fim de contribuir fortemente para este esforço.

Principais Desafios Temáticos

14. A integração regional não é um fim em si mesmo, mas, antes, um meio para chegar a um fim. Como complemento de programas nacionais de desenvolvimento, é um meio de lograr crescimento económico superior e redução da pobreza mediante uma alavancagem de resultados no nível de país em áreas específicas. Na África Subsariana, as principais áreas de oportunidade consistem na melhoria da conectividade transfronteiriça, na expansão do comércio e dos investimentos, na promoção da integração financeira e na provisão de bens públicos regionais e gestão de patrimónios comuns regionais. A estabilidade macroeconómica é, obviamente, uma pré-condição necessária para que a integração regional possa gerar dividendos de crescimento e redução da pobreza nestas áreas. Embora se trate de um interesse sobretudo nacional, alguns grupos de países (a UEMOA e a CLA, por exemplo) estão a buscar a convergência macroeconómica regional para fortalecer este alicerce do desenvolvimento.

15. O melhoramento da *conectividade física transfronteiriça* pode contribuir para o crescimento e para a redução da pobreza, mediante ampliação de mercados, facilitação de economias de escala e promoção de diversificação económica – cada uma das quais oferece oportunidades para participação dos pobres na produção e no comércio. Os programas transfronteiriços de infra-estrutura – nomeadamente, transporte, energia e telecomunicações –

são requisitos essenciais para acelerar a movimentação de bens, serviços, pessoas e informação através de fronteiras e (consequentemente) para reduzir o ónus imposto à competitividade de África pelo custo do transporte. Tais programas ampliam o acesso aos mercados, reduzem a distância económica e facilitam o comércio, o investimento e a mobilidade da mão-de-obra. A resultante intensificação das actividades económicas transfronteiriças ajuda também a gerar empregos, particularmente em sectores intensivos de mão-de-obra, contribuindo ainda mais para a redução da pobreza.

16. Assim também, a expansão do **comércio e dos investimentos**, através da integração dos mercados, acordos de comércio livre e uniões aduaneiras, pode impulsionar o crescimento e a redução da pobreza. A abertura do comércio e os influxos de IED podem ligar economias em vias de desenvolvimento a mercados globais onde haja demanda por produtos de países em desenvolvimento. Como as economias em desenvolvimento gozam de vantagem comparativa em produtos intensivos de mão-de-obra, criar demanda por tais produtos pode aumentar a demanda por mão-de-obra e por pequenas jeiras, que são, tipicamente os únicos haveres que os pobres possuem. O comércio e o investimento no nível regional têm um impacto semelhante e ainda maior sobre a redução da pobreza, ao aliviar as grandes dificuldades dos países pequenos e pobres em aceder mercados globais. No geral, tais países necessitam de conectividade física, conhecimento do mercado e redes de distribuição. Com a integração de tais economias com as economias vizinhas maiores, eles adquirem uma posição melhor para participar nas cadeias de abastecimento globais.

17. Para fomentar a integração económica e criar um ambiente propício ao crescimento sustentável, as comunidades económicas regionais criaram novas instituições destinadas a **apoiar a integração do sector financeiro**. O aumento dos fluxos de capital para os países africanos provavelmente imporá ónus adicional a sectores bancários grandemente fragmentados e frágeis. É preciso fortalecer a regulamentação e a supervisão bancária, ao passo que as estruturas financeiras precisam modernizar-se, para reflectir a rápida mutação das necessidades entre empresas a operar em mercados regionais e globais. O desenvolvimento de mercados de capital e o aprofundamento da intermediação financeira são cruciais para a mobilização de recursos para o crescimento e o desenvolvimento sustentável. Os principais desafios incluem consideráveis necessidades de desenvolvimento de capacidade, harmonização de políticas e procedimentos entre países e o desenvolvimento de novos tipos de instrumentos financeiros transfronteiriços de médio e longo prazo.

18. Os **bens públicos regionais e patrimónios regionais**, limitando a vulnerabilidade, têm importância crítica no fortalecimento dos alicerces do crescimento e no apoio aos esforços para redução da pobreza. Os impactos de doenças como o VIH/SIDA e a malária sobre a produtividade da mão-de-obra podem ser consideráveis, enquanto que a produção agrícola é periodicamente vulnerável em grau alarmante a pragas migratórias tais como gafanhotos. Estes dois impactos prejudicam o crescimento mas também recaem desproporcionadamente nos ombros dos pobres. Assim também, os pobres são mais vulneráveis à carência de água e são os que mais têm a ganhar da colaboração na gestão de recursos hídricos comuns, que são vitais para a agricultura de subsistência e o consumo básico. E, embora ainda não tenham sido elaboradas estratégias para atenuar ocorrências regionais comuns, tais como catástrofes meteorológicas e mudança climática, exemplos de outras regiões estão a indicar que pode haver cauteloso optimismo quando à ajuda que enfoques regionais podem dar para limitar impactos sobre o crescimento e sobre a vulnerabilidade dos pobres.

19. Os *programas de convergência macroeconómica* e unificação monetária podem constituir medidas fortes de política para firmar a estabilidade, o crescimento e a redução da pobreza, entre grupos de países politicamente empenhados na integração profunda. CREs como a UEMOA e a CLA estabeleceram critérios de convergência macroeconómica para orientar os estados membros, rumo a reformas estruturais, e fortaleceram a estabilidade macroeconómica através da interdependência mútua, num espaço económico unificado. Existem programas ambiciosos mesmo entre as economias desenvolvidas. As etapas intermediárias da integração, incluindo áreas de efectivo comércio livre e uniões aduaneiras, são importantes alpondras que apresentam em si mesmas consideráveis desafios.

III. APOIO DO BANCO MUNDIAL À INTEGRAÇÃO ATÉ AGORA

20. A longa tradição do Banco, de apoio a prioridades globais e programas de carácter regional, ganhou considerável impulso em 2003 com o lançamento do Programa Regional Piloto da IDA.⁴ Criado em reconhecimento da crescente importância da integração regional para o crescimento e a redução da pobreza em países pobres, especialmente em África, o Piloto Regional fortaleceu a capacidade da IDA de apoiar acções regionais em África mediante o financiamento de seus compromissos baseados em países. Recursos especificamente destinados a isto mobilizaram quase USD 1,3 mil milhões de assistência da IDA a programas regionais, dentro dos programas IDA13 e IDA14.⁵ Após a afectação de US\$375 milhões para assistir cinco operações no AF04-AF05, o Piloto proporcionou financiamento para cinco projectos de USD 480 milhões no AF06 e mais de USD 700 milhões para projectos no AF07. No AF08 (até 1 de Outubro de 2007), foram até agora aprovados dois projectos com um compromisso de USD 280 milhões, assim esgotando praticamente todo o envelope de financiamento do Programa Piloto, quase um ano antes do prazo estabelecido.

21. Colocar estrategicamente a assistência regional do Banco tem sido um desafio. Não obstante compromettimentos amplos de política, tem sido limitado o reflexo de prioridades regionais no planeamento nacional. Os planos regionais se têm concentrado em grande parte no estabelecimento de prioridades de investimento, como, por exemplo, o Plano de Acção de Curto Prazo (PACP) do NEPAD de 2002. Para o Banco, e outros parceiros, o desafio tem estado em identificar, entre grupos de países, confluências estratégicas da disposição de trabalhar regionalmente. Esta maneira indirecta de abordar preferências reveladas foi usada para formular

⁴ A participação inicial do Banco Mundial em programas globais remonta à criação, em 1972, do Grupo Consultivo sobre Pesquisa Agrícola Internacional. Desde então, a participação do Banco em programas mundiais está a crescer continuamente, tendo chegado no AF06 a mais de 160 programas e parcerias globais. Com relação especificamente à África, o Banco deu assistência a 10 programas regionais com um compromisso total de USD 315 milhões da IDA entre 1979 e 2002.

⁵ Para ancorar a propriedade do esforço regional dentro do programa nacional da IDA nos países participantes, o Programa Piloto Regional exige que os recursos afectados ao país pela IDA cubram um terço dos custos do projecto regional imputáveis a cada país; os dois terços restantes dos custos do projecto vêm do envelope financeiro separado para o Programa Piloto Regional. Assim, o Piloto Regional proporcionou cerca de USD 580 milhões em financiamento separado para complementar recursos nacionais, nos dois últimos anos do IDA13, e quase USD 1 mil milhões dentro do IDA14. Combinado com as contribuições nacionais, o envelope total disponível para projectos regionais dentro do IDA14 somou cerca de USD 1,3 mil milhões, dos quais mais de 89% são disponibilizados para projectos em África.

quatro estratégias regionais provisórias que orientaram o compromisso do Banco no Programa Piloto. Em geral, o Banco tem tido três objectivos principais: (i) intensificar a assistência a programas de integração regional prioritários; (ii) enquadrar esta assistência na corrente dominante do programa do Banco em África, no contexto específico do Plano de Acção para a África (AAP); e (iii) prestar esta assistência dentro do enfoque de país adoptado pelo Banco, para evitar que a assistência regional seja encarada como uma actividade separada.

22. Em 1 de Setembro de 2007, a carteira de projectos do Departamento de Integração Regional contém 29 projectos, com um compromisso total de quase USD 2,2 mil milhões, o que faz dela a maior carteira na Região de África, no que se refere ao número de projectos, e a segunda em termos de compromissos líquidos. Correspondem à infra-estrutura regional (energia, corredores de transporte e comunicações) quase dois terços desta carteira, com o restante dividido entre gestão de recursos hídricos e meio ambiente (20%), integração do sector financeiro (cerca de 10%) e VIH/SIDA e agricultura regional. Por sub-regiões, a África Ocidental, com 15 projectos, recebeu o maior volume de assistência, seguida pela África Central (10 projectos), África Oriental (nove projectos) e África Austral (sete projectos).⁶ *A carteira de projectos do Departamento de Integração Regional está relacionada na Tabela I, anexa.*

23. As parcerias e a coordenação constituem sustentáculos críticos da assistência do Banco à integração regional. O Banco Africano de Desenvolvimento tornou-se um parceiro particularmente parelho, participando na formulação de programas complexos de infra-estrutura e co-financiando a maioria dos grandes investimentos. Outros parceiros significativos são a CE, bem como o BID, DBSA, DFID, AfD, a USAID, a Alemanha, o Japão e os países nórdicos. Uma contribuição importante do Banco para as parcerias tem sido o apoio ao alinhamento de políticas regionais, através do envolvimento do Banco no diálogo nacional sobre políticas. Com frequência cada vez maior, a coordenação interna do Banco e as consultas entre as suas equipas de país, equipas sectoriais e o Departamento de Integração Regional estão a conduzir a um melhor reconhecimento de prioridades regionais na CAS e nas estratégias sectoriais. As parcerias com a IFC e a MIGA também têm sido significativas na captação de financiamento privado para infra-estrutura regional.⁷

24. Para a IDA, a assistência ao fortalecimento da capacidade regional é problemática. O Piloto Regional não inclui a possibilidade de fazer doações a organismos supranacionais. Isto veio estrangular as possibilidades de apoio do Banco ao desenvolvimento da capacidade de órgãos regionais e à sua capacidade de conduzir o debate regional sobre políticas. Tem havido apoio limitado, proporcionado por intermédio de parcerias e fundos fiduciários bilaterais. A fragmentação de recursos e o financiamento limitado tornaram difícil para o Banco proporcionar assistência comensurável com a importância estratégica do desenvolvimento da capacidade regional.

⁶ Do total da Carteira de Projectos de Integração em África, 16 projectos, no montante comprometido de USD 1,9 mil milhões, foram financiados através do Programa Piloto Regional da IDA e 13, no montante de USD 297 milhões, foram financiados com recursos do GEF, fundos para VIH/SIDA ou são anteriores ao Programa Piloto.

⁷ Um exemplo é o Programa de Infra-Estrutura Regional de Comunicações (USD 424 milhões). O Programa apoia o desenvolvimento de um sistema de telecomunicações para a África Oriental, que poderá interligar até 24 países. Considerável financiamento privado para o sistema de cabos submarinos foi mobilizado pela IFC, facilitado por financiamento complementar para interligações e transmissão terrestres proporcionado pelo Piloto Regional da IDA.

25. O apoio do Banco à integração regional em África tem sido, em grande parte, baseado em actividades. Uma abordagem baseada em actividades pode proteger os interesses e o senso de propriedade, bem como gerar resultados tangíveis – mediante uma ampliação do espaço económico, redução da distância económica e bens públicos regionais – para criar um impulso inicial no sentido da cooperação. Esta abordagem é particularmente relevante em sub-regiões onde era inicialmente limitada a confiança entre países participantes. Os esquemas baseados em actividades, contudo, tendem a ser fragmentados e, por vezes, descoordenados, devido à falta de uma perspectiva estratégica de toda a região. Ainda que os esquemas de integração sub-regional, mormente na África Ocidental, tenham proporcionado um contexto orientador para certas actividades sub-regionais, eles têm sido desiguais quanto à natureza e interpretação, razão pela qual têm servido apenas em grau limitado como instrumento

Box 1: Lições da Experiência na Execução de Projectos do Banco

- Assegurar a propriedade entre interessados regionais e nacionais é essencial para a execução bem-sucedida. Isto requer coordenação entre órgãos sectoriais em cada país e entre organismos regionais e nacionais
- É essencial que o planeamento de projectos seja feito de uma perspectiva regional, ao passo que é melhor que a execução seja, no geral, gerida no nível nacional. Isto tira partido da força das instituições nacionais e limita os riscos de desempenho de instituições regionais relativamente fracas. O desenvolvimento da capacidade das Comunidades Económicas Regionais e das instituições dos países membros é essencial para o apoio a programas regionais.
- Debilidades nos sistemas regionais de M&E dificultam os esforços para verificar os impactos de projectos, ante os resultados projectados nas estratégias regionais. Isto requer considerável fortalecimento da capacidade das instituições regionais.
- A responsabilidade do aprovisionamento para componentes de projectos supranacionais constitui um desafio especial e confere particular ênfase à harmonização dos sistemas nacionais.
- Em termos de instrumentos do Banco, está provado que os Empréstimos Adaptáveis para Programa (APLs) facilitam a execução de projectos regionais quando não se requer efectividade concorrente, permitindo aos países entrar em acordos sobre projectos somente quando estejam para isso preparados, e limitando o compromisso de recursos do Banco a componentes e países que estejam preparados para contrair empréstimos. Por isso, seis dentre onze projectos de integração regional apoiados nos últimos dois anos usaram o instrumento APL.
- Devido a sua complexidade, os projectos regionais devem ser rotineiramente submetidos a outras operações regionais, fazendo uso de outras regiões do Banco.
- Há necessidade de permanentes esforços para fortalecer a coordenação entre unidades e equipas de país. Um passo essencial tem sido o desenvolvimento de sistemas de informação gerencial para mostrar projectos regionais dentro dos programas de país.

coerente e estratégico para o apoio do Banco à integração regional em toda a África. Na formulação de uma estratégia abrangente, a experiência de implementação até hoje está a sugerir diversas lições importantes, relacionadas com o desenho e execução de projectos regionais, as mais importantes das quais estão resumidas no Box I.

IV. UMA ESTRATÉGIA EMERGENTE NO BANCO MUNDIAL

A. Principais Princípios de Comprometimento

26. A integração regional oferece significativas possibilidades de “vitória dos dois lados” para as economias da região, particularmente as que não têm acesso ao mar. Num grau considerável, estas vantagens ocorrem porque a integração oferece possibilidades de alavancar e ampliar a vantagem económica comparativa no nível regional, em formas não acessíveis por meio de programas nacionais de desenvolvimento. Vantagens na gestão de ‘patrimónios comuns’ e na criação de novos bens públicos regionais são igualmente acessíveis. Para colocar o foco da assistência do Banco em formas que ajudem os países a fazer uso destas vantagens, a nova

estratégia foi elaborada dentro de um quadro conceptual definido por três princípios orientadores:

- **Regionalismo aberto:** Promoção de uma abordagem da integração orientada para fora, para contribuir para redução dos obstáculos ao comércio e aos investimentos, mediante um processo de integração impulsionado pelo mercado. A colaboração para ampliar mercados e incentivar a concorrência, para além das fronteiras, ajudará a aguçar a competitividade e a vantagem comparativa.
- **Subsidiariedade.** Os organismos regionais devem ser responsáveis somente pelas actividades que não são manejadas mais efectivamente no nível nacional. O respeito à subsidiariedade evita a imposição de uma sobrecarga à minguada capacidade regional e ajudará a fortalecer a interligação entre planeamento regional e nacional, juntamente com a propriedade de iniciativas regionais no nível nacional, a fim de sustentar a implementação.
- **Pragmatismo e gradualismo:** A acção metódica, dando ênfase a ganhos mensuráveis e programáticos, ajudará a formar clientelas de apoio para etapas seguintes da integração e a fortalecer os mecanismos de implementação. É preciso que os alvos sejam merecedores de crédito e realistas, e que as actividades sejam apoiadas em conhecimento e análises regionais adequados.

27. Na configuração da estratégia, estes princípios foram aplicados para identificar aspectos do Plano de Acção para a África nos quais seja possível alavancar resultados no nível de países, mediante a assistência à integração regional. No planeamento para implementação da estratégia, um quarto princípio orientador é o facto de que a assistência do Banco à integração regional deve fortalecer, e não enfraquecer os programas de assistência aos países.

28. A elaboração da Estratégia de Assistência à Integração Regional beneficiou de amplos contributos de organismos regionais interessados, governos nacionais, círculos académicos, representantes do sector privado e parceiros no desenvolvimento. Além de numerosas reuniões com grupos individuais de interessados, uma primeira Consulta aos Interessados, realizada em Nairobi em Janeiro de 2007, foi um fórum valioso, no qual o Banco pôde revelar e testar seu pensamento inicial sobre como reposicionar e reequilibrar a assistência para dar força às lideranças africanas.⁸

29. É plano do Banco que a nova estratégia tenha uma arquitectura aberta, a fim de facilitar parcerias e tirar partido das vantagens comparativas de outros organismos multilaterais e bilaterais, que estão a ajudar na integração regional. Está prevista a continuação de ampla colaboração com os parceiros, em todos os aspectos da estratégia, e o Banco aguarda com interesse o estabelecimento de parcerias com importantes novos actores, como a China e a Índia, por exemplo.

B. Pilares-chave da Estratégia

30. Os contributos recebidos das consultas aos interessados ajudaram o Banco a destilar os principais aspectos propostos da nova estratégia, que são organizados em torno de três principais pilares de engajamento: (i) infra-estrutura transfronteiriça, (ii) integração comercial, de

⁸ Referência à acta da Consulta aos Interessados.

investimentos e financeira, e (iii) bens públicos regionais. Será proporcionada assistência do Banco nestas áreas a fim de também ajudar a África em dois importantes desafios transectoriais na integração regional: fortalecimento do planeamento estratégico regional e das conexões com planos nacionais de desenvolvimento, e alinhamento dos doadores e harmonização nos programas regionais. Ajudar a África a manter a estabilidade macroeconómica e financeira regional será um importante objectivo ancilar, com o qual o Banco dará assistência através de seus programas de país, paralelamente à assistência específica à integração regional. Neste aspecto, dar-se-á particular atenção a grupos de países à procura de convergência macroeconómica e união monetária.

Infra-estrutura Transfronteiriça

31. A conectividade física o alicerce de muitas das comunidades económicas mundiais. As conexões de transporte e comunicação são essenciais para o movimento de bens, serviços, capital e pessoas entre países e através de fronteiras, enquanto que os sistemas integrados de energia reduzem os custos e melhoram a fiabilidade. Em África, plataformas de infra-estrutura mais fortes e mais bem conectadas abrirão economias de escala e ajudarão a intensificar a competitividade. Isto facilitará um incremento do comércio intra-regional e das exportações do continente, dando forte apoio à agenda de crescimento de África.

32. Contudo, novas estruturas físicas constituem apenas parte do repto. Igualmente importante é o ‘software’ que possibilitará uma utilização efectiva dos sistemas de infra-estrutura. Este ‘software’ adjunto inclui harmonização de padrões técnicos e elaboração de regulamentos, procedimentos e códigos jurídicos comuns. Inclui também, em forma crucial, o desenvolvimento da capacidade dos organismos nacionais e regionais para levar a cabo a agenda de harmonização e projectar e implantar entendimentos reguladores transfronteiriços.

33. O apoio do Banco à infra-estrutura transfronteiriça e ao software a ela pertinente irá concentrar-se em: (i) ampliação e melhoramento de determinados corredores de comércio e redes de transporte; (ii) melhorar o acesso a energia limpa e a fiabilidade do abastecimento; e (iii) melhorar a conectividade das telecomunicações. O financiamento do hardware da infra-estrutura será complementado por significativa assistência para o correspondente desenvolvimento da capacidade.

Integração Comercial, Financeira e do Investimento

34. Além dos benefícios directos de um comércio intra-regional mais forte, outras vantagens significativas decorrem de uma integração maior dos mercados regionais. Elas facilitam economias de escala, para estimular a competitividade, promovem a diversificação, para evitar que as próprias empresas africanas compitam entre si nos mercados mundiais, e proporcionam experiências de aprendizado pela exportação, que ajuda firmas africanas a penetrar com êxito nos mercados globais. Os mercados regionais podem também assistir na mobilização de IED ao incentivar os investidores em potencial a gerir o risco político percebido limitando a exposição a mercados internos separados e, na maioria dos casos, pequenos.

35. Ligar mercados para melhorar o ambiente para a empresa privada, os investimentos e o comércio é um desafio multifacetado. Juntamente com uma infra-estrutura transfronteiriça

fortalecida, o desenvolvimento de mercados financeiros mais integrados e aprofundados é de importância fundamental. Outros desafios são a necessidade de reforma da política comercial e a harmonização, simplificação e estandardização das disposições aduaneiras e melhoria da logística do comércio ‘por trás da fronteira’, a fim de acelerar o deslocamento de bens e serviços, especialmente a remoção de barreiras informais.

36. A assistência do Banco à integração do comércio, do investimento e financeira será organizada em quatro principais áreas de acção: (i) melhoramento do ambiente regional para cooperação em negócios, investimentos e industrial, através, inclusive, do desenvolvimento e integração de mercados de capital; (ii) assistência aos esforços regionais para reduzir barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio intra-regional; (iii) assistência na implantação de uniões aduaneiras e acordos de comércio livre; e (iv) contribuição para o trabalho analítico e a assistência técnica relacionados com novos acordos comerciais.

Bens Públicos Regionais

37. Certos desafios importantes ao desenvolvimento atravessam fronteiras nacionais e podem ser mais efectivamente equacionados através da acção colectiva. As campanhas nacionais contra VIH/SIDA, por exemplo, são fortalecidas por acção ao longo dos corredores de comércio regionais. As campanhas contra a malária e a gripe aviária também são mais efectivas quando organizadas numa base regional. Aplicam-se condições semelhantes ao controlo de pragas migratórias, como o gafanhoto, por exemplo. Há também necessidade de acção colectiva para a gestão sustentável de recursos naturais comuns, nomeadamente a água e os ecossistemas delicados. Os 47 países da África Subsariana compartilham 69 bacias hidrográficas internacionais. A África vem-se movendo também no sentido de criar novos tipos de bens públicos regionais, com base na melhoria do conhecimento regional, como, por exemplo, investigação e disseminação agrícola mais efectiva através do desenvolvimento de centros de excelência regionais. Por outro lado, estão a ser desenvolvidas também abordagens em colaboração para fazer face a certos tipos de bens públicos negativos, como, por exemplo, insegurança alimentar resultante de inundações ou secas e os impactos da mudança climática.

38. A assistência do Banco em relação a bens públicos regionais concentrar-se-á em: (i) melhoria da gestão de recursos hídricos transfronteiriços; (ii) investigação e partilha de conhecimentos sobre possíveis consequências da mudança climática para a África Subsariana e assistência na formulação de estratégias para atenuá-las; (iii) aumento do acesso a métodos de prevenção de VIH/SIDA, ao longo dos principais corredores de transporte, e melhoramento da defesa civil para responder a pandemias, outras doenças infecciosas e pragas transfronteiriças; e (iv) racionalização regional da pesquisa e da educação terciária, a fim de fortalecer o acervo de conhecimentos e a capacidade técnica regionais.

C. Temas Transectoriais

Conexão do Planeamento Regional e Nacional

39. As iniciativas regionais bem-sucedidas têm raízes em acções nacionais coordenadas: na harmonização de políticas, no desenvolvimento de capacidade institucional e de conhecimentos complementares, na coordenação da execução e gestão de programas comuns nos níveis

nacionais. Actualmente, as convergências de disposição política de trabalhar no plano regional reflectem, em grande parte, clientelas desenvolvidas através de associações técnicas transfronteiriças, por exemplo, associações regionais de empresas nacionais de energia ou administração de bacias fluviais. Assim, as iniciativas regionais até agora – embora importantes individualmente – têm tendido a ser baseadas em actividades, e não seleccionadas estrategicamente no nível da economia regional. Esta abordagem oportunista se mostrou pragmática, enquanto o planeamento estratégico regional se encontrava numa fase nascente. Contudo, ela explora apenas parcialmente o empenho em resultados factíveis, através de abordagens mais estratégicas à integração regional. Como as iniciativas baseadas em actividades tendem a ser defendidas por organismos técnicos nacionais, esta abordagem não vem a se converter naturalmente em compromissos estratégicos no tocante a economias inteiras. Na ausência, até agora, de expressões coerentes de prioridades regionais, ela só pode alcançar progresso limitado na busca da visão da integração estabelecida pelos líderes africanos.

40. Assim, a oportunidade de fazer avançar ainda mais a integração regional está indestrinçavelmente ligada aos desafios no sentido de fortalecer o planeamento estratégico regional e formar interconexões mais fortes com o planeamento do desenvolvimento nacional. Estas, por sua vez, estão ligadas aos desafios relativos ao desenvolvimento da capacidade dos organismos regionais chaves e aos órgãos nacionais de planeamento com que estão vinculadas. Dentro da nova estratégia, o Banco visa a incrementar a assistência ao planeamento estratégico regional, notadamente para o desenvolvimento de estratégias regionais para redução da pobreza. Através de sua actuação junto aos países, o Banco se empenhará também em fortalecer os vínculos com órgãos de planeamento nacionais. A assistência ao planeamento regional, contudo, depende em grau considerável da disponibilidade de um instrumento apropriado para doações regionais.

Alinhamento e Harmonização de Doadores

41. Os investimentos regionais, as actividades ligadas ao conhecimento e o desenvolvimento de capacidade em África têm a ajuda de uma crescente plataforma de compromissos de doadores. Alguns parceiros têm estado a trabalhar regionalmente com a África há um tempo considerável. Outros, inclusive o Banco, são relativamente recém-chegados. A maioria enfrenta desafios resultantes de trabalhar regionalmente segundo modelos de negócios baseados nos países, com uso principalmente de instrumentos financeiros nacionais. E tal como o Banco, os parceiros têm sido reptados a captar assistência estrategicamente, com antecipação à clara articulação de estratégias para a integração regional em África. As limitações da capacidade das comunidades económicas regionais trouxeram outros reptos, tanto por distender excessivamente as possibilidades de uma liderança clara e forte da clientela com referencia ao alinhamento, como pelo desenvolvimento frustrador dos arranjos administrativos e fiduciários destinados a facilitar a harmonização da assistência, usando sistemas de clientela. Devido a isto, o alinhamento e harmonização de doadores em programas regionais ainda não veio a espelhar o expressivo progresso logrado em programas nacionais fomentados pela Declaração de Paris. Embora tenha havido iniciativas encorajadoras entre grupos de doadores, o alinhamento e harmonização em programas regionais geralmente beneficiará ainda mais de uma forte liderança de clientela, estabelecida com claros contextos estratégicos.

42. O Banco terá uma participação forte nos esforços entre doadores para reforçar a liderança de clientela nos compromissos assumidos por parceiros doadores, inclusive através do necessário desenvolvimento institucional de organismos regionais. Neste particular, o Banco apoiaria uma ampliação da Declaração de Paris para cobrir o alinhamento e harmonização em programas regionais.

43. *A actual carteira de projectos de integração regional em estudo para os exercícios de 2008 a 2011 é apresentada na Tabela II, anexa.*

D. O Banco Mundial em Diferentes Papéis

44. A implementação da nova estratégia do Banco desempenhará quatro diferentes papéis para assistir na integração regional: (i) fonte de financiamento, (ii) parceiro no conhecimento, (iii) parceiro no desenvolvimento de capacidade e (iv) facilitador e intermediário legítimo.

45. No papel de financiador, o Banco continuará a proporcionar recursos financeiros para projectos de integração regional de alta prioridade, juntamente com o desenvolvimento correlato de capacidade e assistência técnica. Um aspecto importante deste papel será continuar a assistir na mobilização do financiamento e co-financiamento privado necessário. O Banco fará um esforço concertado para mobilizar financiamento regional adicional da IFC e explorará opções para aumentar o uso de garantias do MIGA para integração da infra-estrutura e do sector financeiro.

46. Como parceiro no conhecimento, o Banco dará assistência aos órgãos nacionais para criar e disseminar conhecimentos sobre oportunidades e desafios da integração, particularmente com respeito ao fortalecimento do planeamento estratégico regional, à formulação de políticas regionais e à criação e gestão de bens públicos regionais. O programa analítico do Banco dará ênfase ao aprendizado decorrente da experiência de integração em outras regiões.

47. Para assistir no desenvolvimento de capacidade, o Banco ajudará as comunidades económicas regionais e outros organismos regionais seleccionados a fortalecer as respectivas capacidades institucionais para impulsionar o debate regional sobre políticas. O trabalho estará focado especialmente em política comercial, infra-estrutura regional, facilitação do comércio, integração do sector financeiro e bens públicos regionais. Isto exigirá maior fortalecimento da parceria do Banco com o BAD e intensificação da coordenação com a Iniciativa para Fortalecimento de Capacidade em Infra-Estrutura, do G8, e com o Mecanismo de Preparação de Projectos de Infra-Estrutura da Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD).

48. Finalmente, a implementação da nova estratégia exigirá substancial cooperação e coordenação mais efectiva entre grande número de organizações internacionais e regionais. O Banco tem em vista desempenhar papel activo como intermediário legítimo, para facilitar acordos entre organismos regionais e com parceiros doadores, quando haja necessidade de remover obstáculos a iniciativas importantes.

V. TEMAS PARA DISCUSSÃO

Para melhor desenvolvimento da Estratégia de Assistência à Integração Regional, o Banco Mundial acolheria os pontos de vista dos interessados sobre os três grupos de temas

descritos adiante. Os pontos de vista dos interessados aprofundarão a compreensão por parte do Banco dos desafios que a África terá de vencer para lograr uma incorporação maior da integração regional na corrente dominante do desenvolvimento continental e nacional. Isto, por sua vez, ajudará o Banco a configurar a estratégia para colaborar efectivamente nestes esforços, levando em consideração a vantagem comparativa do Banco entre os parceiros no desenvolvimento.

1. **A discussão na secção II capta os desafios essenciais enfrentados pela integração regional na África Subsariana?** Qual é a prioridade relativa entre eles? Seria realista abordar todos estes desafios no futuro próximo; caso contrário, quais teriam prioridade?
2. **Qual a melhor forma pela qual os parceiros no desenvolvimento podem ajudar melhor a África a fortalecer o planeamento estratégico regional e os vínculos com programas de desenvolvimento nacionais?** Como estabelecer equilíbrio entre o esclarecimento dos papéis e responsabilidades dos organismos regionais e o desenvolvimento de capacidade dos CREs e organismos nacionais de planeamento?
3. **Quais são as áreas de vantagem comparativa para a assistência do Banco Mundial à integração regional?** Estão correctos os elementos propostos de uma estratégia do Banco discutidos na secção IV? Os três pilares e dois temas transsectoriais propostos oferecem o enfoque devido?

Contactos no Banco Mundial:

Mark D. Tomlinson, Director, Departamento de Integração Regional, telefone: 202- 473-4936

Jacob Kolster, Oficial de Operações Principal, Departamento de Integração Regional, telefone: 202-458-8957

Anexo I: Benefícios e Custos da Integração Regional

Benefícios e Custos dos Esquemas de Integração Regional (EIRs)

Benefícios/Justificativa da Integração Regional:

- *Aumento dos rendimentos e maior competição* – a ideia de que mercados maiores (com a integração de pequenas economias): (a) admitem firmas maiores, com maior eficiência produtiva, em indústrias com economias de escala; e (b) o aumento da concorrência induz as empresas a reduzir os preços, aumentar as vendas e reduzir as deficiências internas.
- *Efeitos sobre comércio e localização* – em resultado da redução preferencial de tarifas dentro de acordos regionais, induzindo um desvio tanto de demandas como de ofertas, com efeito líquido sobre a renda nacional a depender dos custos de fontes alternativas de abastecimento e políticas comerciais para países não membros.
- *Investimentos* – o aumento da cooperação regional e o estabelecimento de acordos podem atrair mais IED tanto de dentro como de fora da região, devido a: (a) ampliação do mercado (particularmente para investimentos “irregulares” que só poderiam ser exequíveis acima de um certo tamanho); e (b) redução da distorção e menor custo marginal da produção.
- *Coordenação e Maior Poder de Barganha Colectiva* – a ideia de que um EIR pode habilitar os países a coordenar a sua posição negociadora em fóruns internacionais, do que poderia resultar maior visibilidade e possivelmente maior poder de negociação.
- *Mecanismo de Fechamento e Compromisso* – relaciona-se com o efeito do acordo regional sobre a política interna e a impressão de que um acordo regional pode oferecer um “mecanismo de compromisso” para medidas de comércio e outras reformas de política; pode ser um meio de elevar o custo e assim reduzir a probabilidade de reversão política. Este argumento pode aplicar-se à reforma tanto de políticas como económica. Uma condição necessária para que um EIR sirva de mecanismos de compromisso é que o benefício da afiliação continuada é maior do que os ganhos imediatos de desligar-se; e que os mecanismos de coerção dentro do EIR são críveis.
- *Seguro*: Os EIRs podem ser encarados também como provedores de seguro contra riscos futuros (instabilidade macroeconómica, choques nas relações de troca, guerra comercial, recorrência de protecção em países desenvolvidos, etc.) aos seus membros. Com choques externos assimétricos, relacionados com condições climáticas, e choques nas relações de troca para exportadores de mercadorias, o ‘seguro’ parece ser importante justificação da integração ou da afiliação continuada, particularmente a EIRs maiores.
- *Segurança* – relacionada com os benefícios percebidos do EIR como base para o aumento da segurança contra elementos externos, bem como com relações com elementos internos, impelidas por mecanismos tais como aumento da confiança intra-regional, acordos fiduciários e acordos de defesa comum, e pelo aumento da interdependência socioeconómica entre os membros, a integração regional pode reduzir o risco de conflito interno.

Custo Potencial da Integração Regional

- *Desvio do comércio* – o deslocamento da produção de custo mais baixo dos não membros devido a custos de produção mais altos nos países parceiros, em virtude da redução de barreiras dentro de um esquema de integração regional, tem sido um grande problema em vários esquemas de integração regional. Os esquemas geram ganhos em bem-estar se a criação de comércio domina o desvio do comércio, mas não é possível conhecer este resultado antecipadamente.
- *Perda de Receita* – os EIRs reduzem a receita tarifária do governo, quer directamente, por cortes de tarifas entre membros, quer indirectamente, por abandono de importações de não membros sujeitas a tarifas. O custo desta perda depende da facilidade com que os membros podem adoptar meios alternativos para levantar fundos. Mas pode ser bastante alta em países em desenvolvimento que dependem muito da receita tarifária.
- *Custos indirectos* – decorrentes do movimento livre de pessoas através de fronteiras nacionais – por exemplo, a vigilância extra necessária para evitar o crime através de fronteiras. Ademais, poderia haver certa diminuição da soberania e da cultura nacional, devida à integração. Em última análise, porém, é provável que a integração regional resulte mais em benefícios do que em custos.

Nota de antecedentes para a Reunião de Consulta sobre Integração Regional – 20 de Outubro de 2007

Tabela I: Carteira de Projectos do Departamento de Integração Regional do Banco Mundial – milhões de USD (em Setembro de 2007)

Aprov.	N.º de ordem	Projecto	Instrumento	Piloto Regional IDA	Fundos & Prog GEF & VIH/SIDA
				Comprom Líquido Total Desemb. Milhões USD	Comprom Líquido Total Desemb. Milhões USD
AF01	AF01	P063683	Projecto de Facilitação do Comércio	SIL	
AF03	AF03	P070525	GEF – Pequenas Bacias Fluviais	#	
		P072881	BEAC Sistema Pagamentos Regional	TAL	
AF04	AF04	P064573	GEF – Bacia do Rio Senegal	SIL	
		P069258	Merc. de Energ África Austral	APL 1	
		P070256	GEF – Bacia do Rio Níger	SIL	
		P074525	WAEMU Dês. Mercados de Capital	FIL	
		P074850	VIH/SIDA Transp. Abidjan-Lagos	SIL	
		P082613	HIV/SIDA Proj. Transp. Regional	SIL	
AF05	AF05		GEF – Gest Água Subter e Secas	TAL	
			WAPP Fase I	APL 1	
			VIH/SIDA ARCAN	SIL	
			VIH/SIDA Iniciat Grandes Lagos	APL	
			Proj. Emerg Gafanhoto em África	ERL	
AF06	AF06		GEF Ocíd. I	SIL	
			Mecan. Comér e Trans Áfr Ocíd./Centr	SIL	
			Trans Aér Afr Ocíd/Central	TAL	
			SRB M Desenv Res Hídr	APL	
			WAPP APL 2 (OMVS Felou HEP)	APL	
			Proj. WAPP APL 1 (CTB Fase 2)	APL	
AF07	AF07		GEF – Estocagem1 África	MMT	
			GEF – África-Etiópia Estocagem1		
			GEF – OMS Des. Rodov. Marinha	SIL	
			Prog Prod Agríc Áfr Ocíd AFL WAAPP		
			Telecomunicações	APL	
			Desenv Merc Energia Reg/Nacion.		
			APL2 Merc Energia Áfr Austral		
			CEMAC Mecan Transp/Trans.		
			Recursos Hídricos Bacia do Níger		

Situação Geral em 1 de Setembro de 2007

[Next page please]

Nota de antecedentes para a Reunião de Consulta sobre Integração Regional – 20 de Outubro de 2007

[From previous page, right end of table]

Total Projectos Regionais

Comprom Líquido

Total Desemb.

Milhões USD

Nota de antecedentes para a Reunião de Consulta sobre Integração Regional – 20 de Outubro de 2007

Tabela II: Projectos em estudo no Departamento de Integração Regional do Banco Mundial – milhões de USD (em Setembro de 2007)

Piloto Regional da IDA

Projecto	Instrumento	Total	Pilar I: Cooperação Económica e Infra-estrutura Transfronteiriça	Pilar II: Cooperação e Integração Comercial e de Investimentos	Pilar III: Cooperação em bens Públicos Regionais
AF08	AF08				
	Mercado de Energia de África Oriental APL1				
	Rede de Energia da África Austral APL – Financiamento adicional				
	Telecomunicações RCIP II (APL 2)				
	CEMAC Integração Sector Financeiro/Apoio à Integ. Regional				
	Facilitação Comércio Regional SIL 2				
	Corredor de Nacala				
	Projecto Ambiental Lago Vitória				
	Projecto Serviços Técnicos Consultivos para África Austral				
	AF09				
	Segurança Transportes Aéreos, Oeste e Centro, APL3				
	Transporte Rodoviário na África Ocidental				
	ENERGIA – NELSAP Rusumo Falls MP SIL				
	Rede de Energia da África Ocidental – Fase III – 1				
	SRB Projecto de Transporte Multimodal – Fase II				
	África Austral – Corredor de Comércio e Transporte				
	ICT – Espinhaço da África Central (CAB)				
	AGRIC. – Projecto Regional de Pescas da África Ocidental				
	Ciência Tecnologia p África				
	Bacia do Rio Senegal APLII				
	Fortalecimento de Capacidade dos CREs				
	AF10				
	RCIP África Ocidental				
	Transporte – Transp. e Trânsito Abidjan-Lagos ALTIFP				
	Rede de Energia África Ocid. – Fase IV				
	Rede de Energia África Austral – APL III				
	Projecto Vigilância Múltiplas Doenças África Ocid.				
	Projecto Água do Zambeze				
	EN Programa Gestão de Bacias Hidrográficas SIL				
	Prog. Produtividade Agrícola África Ocidental				
	AF11				
	Mercado de Energia de África Oriental APL – Fase II (EAPP)				
	Rede de Energia da África Ocidental – Fase III – 1				
	Rede de Energia da África Ocidental – Fase IV – 2				
	Telecomunicações RCIP III (APL 3)				
	Projecto Produtividade Agrícola África Austral				
	Nilo Oriental ENSAP – Defesa Civil em Inundações SIL				
	Projecto VIH/SIDA Corredor da África Austral				
	Bacia do Rio Níger – APL2				
Total Projectos em Estudo AF08-AF11					