



FUNDO AFRICANO DE INTEGRAÇÃO

Um fundo continental especial para a implementação do programa mínimo de integração da Comissão da União Africana

ESTUDO DE VIABILIDADE

RELATÓRIO FINAL

Preparado por:

Oumar SECK
Wilfred THARIKI

Dezembro de 2013



Este projecto beneficiou da assistência técnica e financeira do PNUD

1.0 RESUMO

Introdução

Este Relatório de Viabilidade sobre a criação do Fundo Africano de Integração (FAI) foi preparado à intenção da Comissão da União Africana (CUA), com a assistência técnica e financeira do PNUD e a supervisão do Departamento de Assuntos Económicos da CUA.

O FAI é concebido para ajudar a financiar o “Programa Mínimo de Integração” (PMI) adoptado pela Quarta Conferência dos Ministros Africanos da Integração (COMAI IV), realizada de 7 a 8 de Maio de 2009 em Yaoundé, Camarões. A génese da proposta de criação do FAI, que é um de entre os muitos mecanismos destacados pela CUA, foi uma resposta ao baixo nível do fluxo de fundos para apoiar o processo de integração para alcançar os objectivos do Tratado de Abuja, e que a realização do PMI é o mínimo necessário para acelerar o processo de integração.

O FAI será um mecanismo financeiro com duas vertentes: uma vertente de assistência técnica e de subvenções e uma vertente comercial. **A vertente de assistência técnica e de subvenções** disponibilizará subvenções, assistência técnica, serviços consultivos e apoio institucional, enquanto que a **vertente comercial** englobará um fundo comercial de investimento e financiamento, a prestação de garantias parciais de empréstimos e as subvenções equivalentes, que permitirão alavancar recursos adicionais das instituições financeiras nacionais, regionais e internacionais. Convém igualmente realçar que a vertente comercial do fundo deverá contribuir para a reconstituição do FAI.

A possibilidade de estruturar os **fundos fiduciários de crianças** ou **fundos temáticos**, geridos pela instituição-sede ou directamente por accionistas como a CUA ou as CERs, ficará ao critério da CUA, do Comité Director do FAI e dos parceiros de desenvolvimento envolvidos.

O estudo de viabilidade toma conhecimento das evoluções significativas do processo de integração regional e das ambições da UA e das Comunidades Económicas Regionais (CERs) desde a articulação, em 2009, do PMI que o FAI é suposto apoiar. Em primeiro lugar, a UA manifestou muitas ambições na sua agenda de integração regional e lançou importantes iniciativas (C-FTA, BIAT, CAADP/3ADI, PIDA, AIDA/RADS/ACPI/ATII, RADS/AMV, AGA, APSA, e EPYW). Em segundo lugar, o ritmo da integração regional foi relativamente lento em toda a parte ao nível das CERs, algumas realizações foram alcançadas em muitas áreas temáticas de integração regional (Livre Circulação de Pessoas, União Aduaneira, BTs, BNTs, Corredores de Transporte, infra-estruturas regionais, etc) e algumas CERs tomaram medidas ousadas para acelerar o processo de integração, nomeadamente com a ZCL Tripartida COMESA-SADC-EAC anunciada pelas três CERs em 2008. Por conseguinte, o FAI e o conceito de PMI foram “recontextualizados” para ter em conta estes importantes desenvolvimentos na agenda de integração regional Africana. Por outras palavras, o FAI apoiará programas/projetos prioritários de integração regional bem como os programas e projetos reatualizados do PMI que evoluíram lentamente no processo de integração regional do continente.

O estudo/relatório inclui o seguinte: (a) Avaliação Sócio-política e Económica de África; (b) Avaliação dos Progressos Registados na Agenda Africana de Integração Regional; (c) Avaliação dos Programas, Projetos e Atividades Prioritários de Integração Regional e a Reatualização do PMI a ser Visado Pelo FAI; (d) Justificação do Projeto do FAI; (e) Estruturação do Fundo Africano de Integração; (f) Definição da Missão, Objetivos, Mecanismo de Apoio e Projetos/Atividades do FAI a serem Financiados; (g) Articulação dos Procedimentos Operacionais e Estruturas de Gestão do FAI; (h) Definição do Quadro de Gestão do FAI; (i) Montante do FAI e Definição dos Seus Custos de Administração e Funcionamento; (j) Definição da Estratégia de Mobilização de Recursos com a Identificação de Potenciais Fontes de Financiamento; (k) Sugestão de um Plano de Implementação do FAI; e (l) Identificação dos principais Fatores de Sucesso, Riscos e Redução de Riscos do Projeto.

Os beneficiários deste Relatório de Viabilidade são a Comissão da União Africana (CUA), as Comunidades Económicas Regionais (CERs) e os Estados-membros (EM) da União.

Historial

Apesar de inúmeras resoluções tomadas pelos líderes Africanos, o processo de integração Africana foi marcado por progressos lentos devido a diferenças de empenhamento político face à agenda de integração, eficácia limitada dos órgãos nacionais, regionais e continentais que lidam com questões de integração regional e competência e capacidade financeiras limitadas para implementar as decisões tomadas.

Nos últimos anos, o Continente registou melhorias no desempenho do crescimento mas ainda enfrenta sérios desafios ao nível da pobreza, da diversificação económica e da competitividade internacional. Vários estudos indicam que, se os países Africanos aumentassem a sua quota no comércio mundial em apenas 1%, isso representaria um rendimento anual adicional de mais de \$200 mil milhões, que é, aproximadamente, cinco vezes mais do que o montante que o Continente recebe como ajuda pública ao desenvolvimento (APD). Contudo, apesar deste potencial retorno económico maciço do comércio regional e internacional para África, o comércio intra-Africano continua relativamente pequeno (cerca de 11-12% do Comércio Africano global) devido a muitas barreiras não tarifárias (BNT), deficientes serviços de simplificação de comércio e limitadas infra-estruturas de apoio, nomeadamente, transporte e logística, instituições financeiras e serviços.

Seleção de Indicadores Macroeconómicos, Sociais e de Actividade Económica em África (4 países do topo do RAE em 2013 por Sub-região)

	População 2012 (milhões)	Relatório de Actividade Económica 2013		Classificação IDH 2012 (186 países)	PIB 2012 (\$ correntes) US\$ mil milhões	PIB per Capita 2012 (\$ correntes) (US\$)	Previsão da Receita Orçamental em 2011 (US\$ mil milhões)	IPC 2011 (%)	Taxa de Desemprego prev.* 2011 (%)	Previsão Exportações 2011 (US\$ mil milhões)	Previsão da Taxa de Investimento em Activos Fixos em 2011 (% do PIB)
		Classificação mundial (185 países)	Banco Africano (49 países)								
AFRI. OCIDENTAL											
Gana	25.5	64	6	135	37.4	1,528	8.8	8.7	8.7	12.7	26.1
Cabo Verde	0.5	122	13	132	1.7	3,482	0.552	4.5	4.5	0.191	36.5
Nigéria	166.6	131	15	153	287.8	1,727	23	10.8	23.9	103	22.1
Sierra Leone	6.1	140	18	177	3.9	652	0.503	18	-	0.472	-
AFR. CENTRAL											
Camarões	20.5	161	32	150	26.4	1,290	5	2.9	-	5.5	18.3
Guiné Equator.	0.74	162	33	136	24.0	32,506	8.8	7	25	15.6	49.0
Gabão	1.5	170	36	106	19.4	12,411	5.5	1.2	15.4 (2010)	10.8	28.5
RDC	69.5	181	45	186	18.1	261	4.7	17	-	10.9	28.6
AFR. ORIENTAL											
Ruanda	11.2	52	4	167	6.7	599	1.4	3.9	8	0.372	25.3
Quénia	42.7	121	12	145	40.7	952	6.6	14	40	5.7	23
Etiópia	86.5	127	14	173	39.9	461	5.3	33.2	20.4 (2009)	2.7	24
Tanzânia	47.6	134	16	152	29.9	628	2.4	18.7	10.7	2.5	24
AFR. AUSTRAL											
Maurícias	1.3	19	1	80	12.7	9,709	2.3	6.5	7.7	2.6	24.6
Africa do Sul	50.7	39	2	121	369.5	7,287	102	5	24.5	104	19.7
Botsuana	2.0	59	5	119	14.8	7,220	5.6	8.5	7.5 (2007)	6.0	21.5
Namíbia	2.3	87	7	128	12.0	5,107	3.7	5	27.4	4.3	21.2
AFRI. do NORTE											
Tunísia	10.7	50	3	94	44.2	4,130	11.8	5.6	17.4	17.2	22.3
Marrocos	32.6	97	9	130	101.2	3,107	25.3	1.2	9	21.8	31.4
Egipto	83.9	109	10	112	253.9	3,024	50	7.1	13.5	23.8	16
Argélia	36.5	152	25	93	198.1	5,432	81.2	8.9	10.2	71.8	31.5

(*) As taxas de desemprego são baseadas em previsões do Almanaque Mundial da CIA e de pesquisas na internet relativamente ao Ruanda, Uganda, Etiópia, Tanzânia e Namíbia.

Fonte: compilação do autor com base no Anuário Africano de Estatísticas de 2013, Relatório de Actividade Económica de 2013, RDH do PNUD, de 2013, e Almanaque Mundial da CIA de 2012.

Justificação de um Mecanismo de Financiamento Destinado ao PMI e aos Projetos Prioritários de Integração Regional

Evolução lenta na implementação do Tratado de Abuja

Em Janeiro de 2012, uma cimeira de líderes da UA aprovou um novo plano de ação para impulsionar o comércio entre os países do continente com base, entre outros aspetos, nas ligações estreitas estabelecidas entre COMESA, EAC e SADEC. A cimeira registou a evolução lenta da implementação do Tratado de Abuja e fixou a meta de 2017 para estabelecer uma Zona Continental de Comércio Livre (ZCCL) a fim de reunir as pequenas e fragmentadas economias de África num mercado único. Além disso, a crise económica global aumentou a pressão sobre África para acelerar a sua integração a fim de aumentar a sua capacidade de enfrentar novos desafios e a Zona Continental de Comércio Livre irá significativamente melhorar este esforço.

Contudo, os progressos para a realização dos objetivos do Tratado de Abuja continuam lentos tendo em conta os atuais desafios do desenvolvimento regional e as pressões exercidas pelo ambiente internacional sobre os países Africanos.

Daí que a aceleração do processo regional de integração e de implementação do Tratado de Abuja (Zona Continental de Comércio Livre que conduzirá à CEA), através de mecanismos de financiamento específicos que apoiarão, entre outros, projetos prioritários de integração regional, seja de importância vital para o futuro de muitos países Africanos e do Continente em geral.

Justificação económica

É do conhecimento geral que o baixo nível do comércio intra-africano é uma oportunidade de crescimento e desenvolvimento perdida para os países Africanos. Vários estudos indicam que se os países Africanos aumentassem a sua quota do comércio global em apenas 1%, isto traduzir-se-ia num **rendimento adicional anual de mais de \$200 mil milhões**, que é, aproximadamente, mais de cinco vezes o montante que o continente recebe em ajuda pública ao desenvolvimento. Esta fonte constante de rendimento ajudaria a apoiar a transformação das economias Africanas de modo a poderem competir a nível global e tratar efetivamente a questão da pobreza extrema. O aumento do comércio intra-africano tem potencial para reduzir a vulnerabilidade aos choques globais, contribuir para a diversificação económica, promover a competitividade das exportações e criar emprego.

As pequenas economias africanas também enfrentam uma competição feroz nos mercados internacionais, as suas indústrias não beneficiam de economias de escala, e têm menos poder negocial nos fóruns internacionais, nomeadamente na Organização Mundial do Comércio, para negociar acordos de parceria económica.

Justificação Financeira e de Redução de Riscos

O Painel de Alto Nível sobre Fontes Alternativas de Financiamento da UA, conduzido pelo ex-Presidente Obasanjo, revelou que o atual sistema de financiamento da

UA é insustentável. Além disso, muitas CERs enfrentam desafios na mobilização dos recursos necessários para apoiar as atividades dos seus programas.

A criação do FAI trará as seguintes vantagens:

- **Permitir outras atividades de mobilização de recursos:** O FAI e o seu impacto no processo de integração regional tornam outras iniciativas de mobilização de recursos que apoiem o processo de integração regional mais atraentes. Na verdade, o sucesso na mobilização de recursos alternativos (contribuição dos Estados-membros, financiar PPP comerciais/estruturadas) depende, em grande parte, dos progressos registados na agenda de integração regional e do PMI, em particular.
- **Apoio a outros esforços de mobilização de recursos:** O FAI apoiará os esforços de mobilização de recursos das CERs e da própria CUA. Em particular, ajudará a estruturar os fundos temáticos e, se necessário, na mobilização e apoio, bem como no reforço de capacidades e nos esforços de mobilização de financiamento relacionado com o desenvolvimento do projeto da APCN.
- **Financiamento intercalar:** O FAI funciona como financiamento intercalar para atividades prioritárias de integração regional, projetos e programas para os quais a mobilização de recursos financeiros está atrasada ou leva tempo a materializar-se.
- **Financiamento sinérgico e complementar:** O FAI será complementar a todos os outros fundos disponíveis ou processos de mobilização de recursos (p.e. os fundos temáticos existentes, MPPI da NEPAD, Fundos das CERs, etc.) com os quais procura estabelecer sinergias.

Além disso, os mecanismos alternativos de mobilização de recursos que estão sendo planejados (taxas adicionais sobre receitas dos Estados-membros, AIDF & ACGM da APCN, Fundo Africa 50 do BAD) levarão 36 – 60 meses a materializar-se devido às grandes implicações políticas e/ou complexidade técnica legal e financeira dos mecanismos em questão. Contudo, com uma liderança adequada, trabalho árduo e suficientes recursos de desenvolvimento, o FAI, que é de uma escala relativamente inferior, pode ser implementado num prazo de 18 a 24 meses.

Fundo Especial de Múltiplos Doadores como Mecanismo de Financiamento mais Adequado

Entre as soluções tradicionais de APD e as muitas variantes de fundos especiais disponíveis, um fundo fiduciário de múltiplos doadores (FFMD) sob a forma de um mecanismo de múltiplos beneficiários para mobilizar e destacar recursos mobilizados a nível do fundo especial, parece ser a alternativa mais compatível tendo em conta as suas vantagens abaixo indicadas para a CUA e as CERs:

- **Apropriação:** Ajuda a melhorar a apropriação da CUA e das CERs dos seus programas e projetos. Também permite que a CUA e as CERs financiem as suas necessidades prioritárias (contra situações em que os doadores dão ênfase às suas próprias prioridades).
- **Utilização criteriosa:** Ajuda a garantir que os doadores não façam a utilização seletiva dos seus projetos favoritos e procurem que os projetos antiquados, mas importantes, do processo de integração regional sejam financiados.
- **Mobilizar recursos:** Um Fundo Especial de Vários Doadores incentiva uma série de doadores bilaterais e multilaterais e actores do setor privado a prometer recursos.
- **Custos de transação:** Tem o potencial de cortar custos de transação e encargos administrativos da CUA e das CERs.
- **Reforma:** A articulação de estratégias e planos de ação coordenados do doador terão efeito positivo na capacidade da CUA, CERs e Estados-membros realizarem as reformas previstas e os projetos prioritários.
- **Coordenação dos doadores e diálogo político doadores-CUA/CERs:** Facilitará a coordenação e a harmonização dos doadores fornecendo ao mesmo tempo uma plataforma de diálogo político no seio dos doadores, e entre os doadores, a CUA e as CERs.

Missão, Objetivos e Modalidades de Financiamento do Fundo

Missão: A missão do fundo é ajudar a acelerar o processo de integração regional através de, entre outras medidas, o financiamento de programas/projetos prioritários de integração regional e o “Programa Mínimo de Integração Reatualizado” da Comissão da União Africana para os projetos de evolução lenta. No processo, o FAI complementa os mecanismos regulares da CUA e das CERs bem como os mecanismos financeiros multilaterais e regionais existentes que apoiam o processo de integração regional.

Metas e objetivos: Através da operacionalização do FAI, o Fundo irá perseguir objetivos e metas que o ajudem a alcançar cada uma das seis fases do Tratado de Abuja dentro do prazo estipulado e também procurar dissipar esforços divergentes não coordenados e incoerentes desenvolvidos neste sentido.

Mecanismos de Apoio do FAI

Os Mecanismos de Apoio do FAI assumem as seguintes formas:

- **Apoio de subvenção:** Transferência de fundos para órgãos regionais qualificados que reúnem critérios rígidos de elegibilidade para a implementação de um projeto específico contra resultados acordados e um calendário de execução.

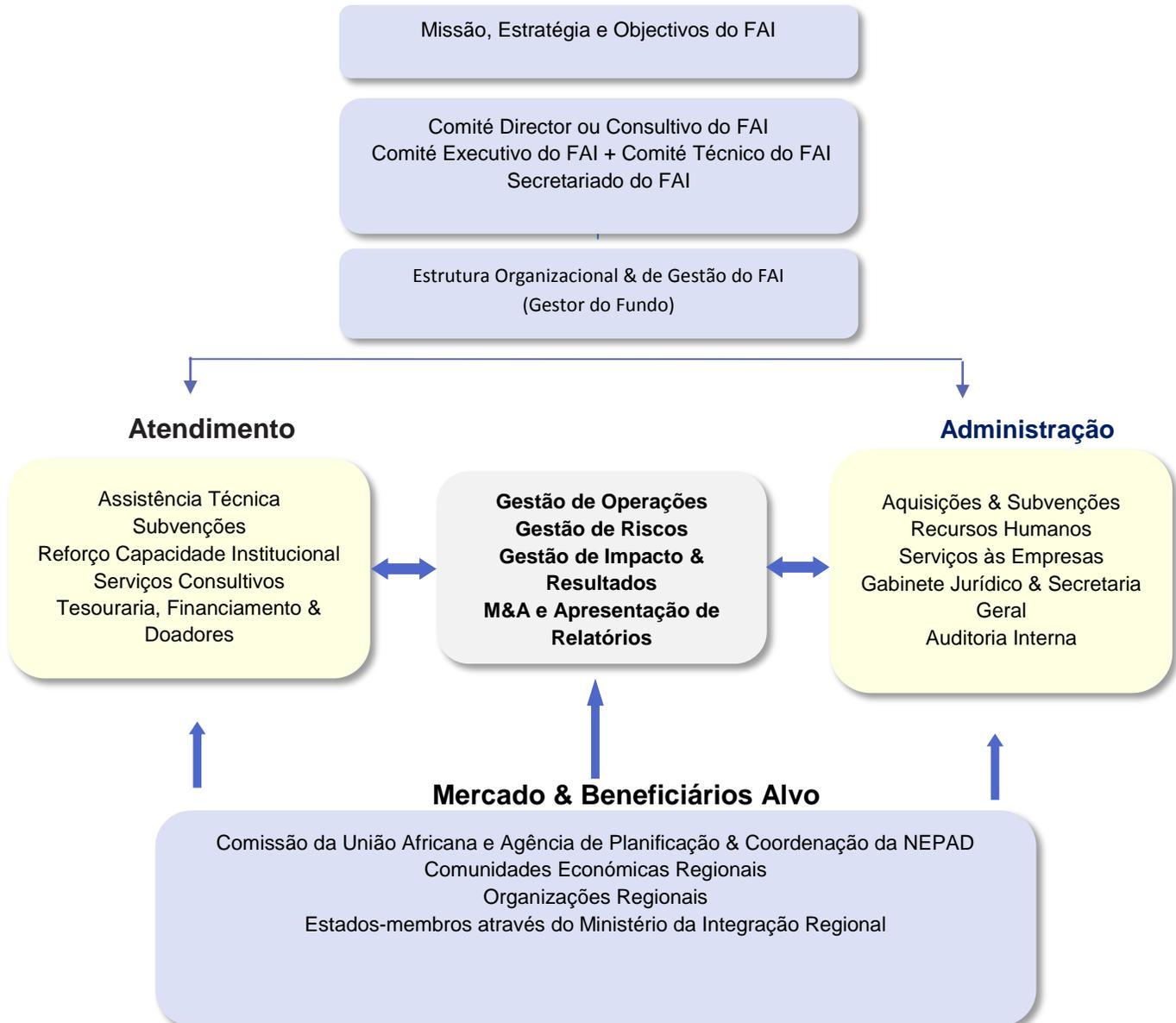
- **Apoio em assistência técnica:** Assistência técnica tradicional em áreas como: (a) avaliação das necessidades de reforma e implementação e avaliação de reformas; (b) formulação, implementação, monitorização e avaliação de políticas, estratégias e programas; (c) recolha e disseminação de conhecimentos; (d) conceção de bases de dados estatísticos, estudos estatísticos e recolha e disseminação de informação estatística.
- **Apoio em serviços consultivos:** Duas categorias de atividades serão visadas para apoio em matéria de serviços consultivos: (a) apoio de pré-investimento sob a forma de elaboração de projetos, possibilidade de financiamento bancário e apoio em matéria de rapidez no investimento de projetos, apoio para o financiamento da campanha de mobilização para os projetos PPP já finalizados e susceptíveis de financiamento bancário (preparação do memorando de investimento, apoio itinerante, missão dos investidores); e (b) apoio às atividades de mobilização de recursos para a CUA, as CERs e os órgãos regionais.
- **Apoio institucional:** Será prestado apoio institucional apenas à CUA, às CERs e aos órgãos regionais das CERs em áreas prioritárias de integração regional. As atividades visadas para apoio incluem: (a) conceção/melhoria do sistema de gestão, organização, planificação, governação e estrutura; (b) projetos/eventos específicos que avançam consideravelmente a agenda de integração regional (um pedido de apoio para um órgão regional será validado primeiro pela respetiva CER antes de ser avaliado pelo FAI; e (c) visita de estudo e facilitação da aprendizagem em projetos/instituições com melhores práticas.

Canais de Desembolso do FAI

O FAI irá considerar uma série de modalidades de desembolso como pedido de propostas, concursos e subvenções diretas que serão escolhidas com flexibilidade de acordo com os objetivos do fundo comum, das atividades previstas e dos grupos de intervenientes alvo.

O FAI fará **desembolsos diretos à CUA ou às CERs** para projetos continentais ou iniciativas regionais/transfronteiriças, e a **Estados-membros** para projetos nacionais que têm impacto na integração regional. Fará **desembolsos aos Estados-membros através das CERs** em que estas assumirão um papel semelhante a uma Agência Regional de Desenvolvimento (ARD) servindo de interlocutor entre o órgão central de financiamento e os Estados-membros, e responsável pelos desembolsos, monitorização e avaliação e apresentação de relatório ao órgão central de financiamento.

Quadro de Administração e Gestão do FAI



Montante do Fundo

O total mínimo de financiamento exigido para as vertentes de assistência técnica e de subvenções do FAI (cujo horizonte de planificação inicial corresponde ao Plano Estratégico 2014-2017 da Comissão da União Africana e cujo fim coincide com a data-limite prevista para o estabelecimento da ZCCL) eleva-se ao montante de **US \$ 350 milhões**, dividido da seguinte forma:

- Implementação do Plano de Ação do PMI: US\$ 111
- Apoio à implementação e coordenação da ZCCL: US\$ 30
- Plano de acção e implementação do BIAT: US\$ 90

• Definição/implementação da AIDA, 3ADI, AMV/RADS, ATII, Plano de Acção do APCI:	US\$ 62
• Pacto de Emprego para Jovens e Mulheres (PEJM) e PS e Participação das OSC:	US\$ 30
• Programas de reforço de capacidades p/ apoiar o PMI e o processo de IR:	US\$ 20
• Início e custos de funcionamento do FAI:	US\$ 5
• M&A do FAI e apresentação de relatórios:	US\$ 2

Canais e Oportunidades de Mobilização de Recursos

Para a campanha de mobilização de recursos do FAI, a CUA alavancará uma combinação dos seguintes canais:

- Diplomáticos
- Políticos
- Cooperação para o Desenvolvimento
- Investimento social das empresas
- Fonte comercial de financiamento e mercado financeiro

Há potencialmente seis fontes para a mobilização de recursos do FAI com diferentes níveis de probabilidade de sucesso, diferentes pré-requisitos de sucesso, diferentes tipos de condicionalismos ou critérios de elegibilidade e diferentes instrumentos de aquisição de recursos, nomeadamente:

- Mobilização de recursos dos doadores tradicionais, que inclui mobilização de recursos através de fundos globais estabelecidos
- Mobilização de recursos dos doadores emergentes
- Mobilização de recursos através do aumento e racionalização das contribuições dos Estados-membros
- Mobilização de recursos do mercado financeiro/comercial
- Mobilização de recursos do setor privado
- Mobilização de recursos filantrópicos

Sede e Gestão do FAI

O fundo ficará sediado numa instituição credível sujeito a acordo mútuo com a CUA e com a potencial instituição sede e cumprindo os critérios de elegibilidade contidos no formulário do teste de “Avaliação de quatro pilares” do tipo da UE. Por outras palavras, a CUA deve obter provas da existência de sistemas adequados de funcionamento na potencial instituição-sede no quadro da “Avaliação dos quatro pilares”, da União Europeia. Com base nestes requisitos, as seguintes instituições podem ser consideradas como potenciais sedes do FAI:

Instituições regionais

- Banco Africano de Desenvolvimento
- Banco de Desenvolvimento da África do Sul
- Bancos Regionais de Desenvolvimento (EBID, CADB, EADB, PTA Bank)
- CUA
- Órgãos estabelecidos do setor privado que cumpram os requisitos de elegibilidade.

Instituições multilaterais

- Grupo do Banco Mundial
- Sistema das Nações Unidas

Convém igualmente realçar que, do ponto de vista da credibilidade e da gestão de riscos, haverá uma vantagem acrescida em ter o fundo sediado em instituições como o Banco Africano de Desenvolvimento, o Grupo do Banco Mundial ou o sistema das Nações Unidas, que não só têm experiência demonstrada na gestão de fundos fiduciários como também podem dar garantia a outros doadores bilaterais e multilaterais em matéria de responsabilidade, profissionalismo e requisitos de gestão de risco de fundos fiduciários.

Plano de Implementação

Do ponto de vista da mobilização de recursos, a implementação do projeto FAI baseia-se no seguinte pressuposto¹:

O plano de implementação pode começar em 2014 e ficar concluído num horizonte de 18-24 meses. Mas isto requer um compromisso sério da direção da CUA. Em particular, os recursos financeiros e humanos necessários para conduzir a campanha de mobilização de recursos devem ser disponibilizados bastante cedo. Além disso, a CUA e os competentes Estados-membros devem prestar um apoio diplomático forte à equipa e intermediários/consultores responsáveis pela campanha de mobilização de recursos. Finalmente, um compromisso prévio com os parceiros estratégicos chave , (instituição que acolhe o fundo e parceiros de financiamento inicial) serão cruciais para acelerar a mobilização de recursos e o plano de implementação.