

Supranacionalismo e Regionalismo

- **Implicações jurídicas do supranacionalismo e primado das normas comunitárias da CEDEAO como um “Super-Estado” ou “Autoridade supranacional” - mito ou realidade?**

CEDEAO – uma organização internacional “*sui generis*”

Continua-se a discutir acaloradamente sobre a verdadeira natureza da Comunidade Africana Ocidental, cujo carácter distintivo não permite incluí-la em nenhuma das categorias pré-estabelecidas – situadas, como elas parecem achar-se, a meio caminho entre as *organizações de simples cooperação e os sistemas federais*.

A Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) foi criada pelo Tratado fundador de 1975 (Tratado da CEDEAO) para promover a cooperação económica na região.

A integração económica regional pode ser prosseguida através de uma abordagem intergovernamental ou supranacional conforme referido pelo Prof. LADAN¹.

Não nos será certamente possível aprofundar aqui a questão da pretensa “*soberania comunitária*”, mas limitaremos a evocá-la na estrita medida em que a análise da natureza jurídica deste exercício nos permitir. Iremos ver que até 1993 esta questão tinha sido deixada em surdina, e a meu ver podemos encontrar juristas africanos num duplo sentido:

- Por um lado, evitam cuidadosamente levantar a questão da *supranacionalidade* ou da *soberania comunitária* para não despertar susceptibilidades um tanto adormecidas com o decorrer dos anos: o tema é considerado um *tabu* que é perigoso evocar;

- Em contrapartida, a *primazia ilimitada e incondicional da ordem jurídica comunitária* sobre as ordens jurídicas dos Estados membros é proclamada sem reservas nem matizes, e a menor reticência de um Tribunal nacional em aceitá-la tal qual, é objeto de uma condenação imediata, tão severa e unânime que qualquer veleidade de reação é considerada como ultrajante e, pior do que isso, fora de moda.

¹ Ladan, M.T (2016): The Legal Aspect of Regional Integration in West Africa and the role of the ECOWAS Court of Justice. Tuma Law Review Vol. 4, No. 1 May 2016, Tumaini University Makumira, Arusha, Tanzania, at pp. 37 – 65

Mas a afirmação do primado absoluto da ordem jurídica comunitária corresponde a proclamar a natureza *supranacional* e *soberana* da CEDEAO.

Organização de tipo federal?

Penso que certos pensadores, terão estado inclinados a uma leitura “federalista” dos tratados da CEDEAO e procurando definir a comunidade da África ocidental de acordo com as categorias jurídicas tradicionais, não hesitam em assimilá-la a um Estado federal ou quase federal².

Organização de integração?

Outros pensadores, terão considerado as finalidades simultaneamente económicas e políticas, do processo de integração africana de que os tratados comunitários são o elemento motor, entendem possível qualificar a CEDEAO como *organização de integração* e o direito que a rege como *direito de integração*, por oposição ao direito internacional clássico da *coexistência* ou da simples *cooperação*.

Organização supranacional?

Também a natureza e a extensão das atribuições e poderes da CEDEAO, exercidos no quadro territorial dos países membros e que, em domínios específicos, excluem o exercício dos correspondentes poderes e competências dos Estados, têm permitido encará-la como *organização supranacional*, qualificação que, sobretudo após a revisão do Tratado institucional em 1993, encontra abundante justificação.

² O federalismo foi redescoberto pelo federalismo americano como mecanismo de governação para as treze colónias originais, que tinham em pelo menos três regimes federais desde a aprovação da sua primeira constituição, vista” *The Articles of the Confederation*”. Dito isto, é importante salientar que o conceito de soberania na tradição americana sempre enfatizou o conceito de “*dual sovereignty*” entre os Estados e a União, embora, como foi argumentado acima, apenas a federação americana tinha soberania jurídica internacional.

A tradição europeia do federalismo também oferece uma visão significativa do conceito de soberania porque havia uma diversidade de políticas federais que partilhavam a soberania a nível internacional. Isto significou que na Europa, a soberania nunca foi vista como um obstáculo para os sindicatos de estados no sentido federal, de que um bom exemplo é o Federação Alemã de 1815; uma criação do Congresso de Viena.

Na realidade, tais qualificações não são muito úteis: antes de mais, elas estão demasiado ligadas à concepção ideológica a que se adira sobre os objectivos da comunidade e até sobre as intenções que teriam presidido à sua criação; por outro lado, impõe-se reconhecer que nenhuma das definições ou qualificações aludidas acima é aceite pelo conjunto da doutrina jurídica; finalmente, as qualificações possíveis não contribuem de modo algum para facilitar a compreensão do sistema complexo de relações – e particularmente de partilha de competências – entre a Comunidade e os seus Estados membros.

Em todo o caso, impõe-se-nos examinar se é possível considerar a CEDEAO como uma *entidade soberana*, porque entendemos que uma transferência de soberania estadual não é concebível senão a favor de um sujeito de direito internacional titular da soberania ou que, por força de tal transferência, se torna soberano.

Iremos ver que da análise feita concluiremos que a CEDEAO **quando foi instituída** ela deve ser considerada como uma simples *organização interestadual* cuja criação não implicou para os Estados a renúncia à *soberania nacional*; implicou, apenas, a transferência do *exercício de certas competências estatais*.

No início da institucionalização do Tratado da CEDEAO adotou-se uma abordagem intergovernamental para a governação do processo de integração, garantindo que a soberania dos Estados-Membros ficasse intacta. Consequentemente, no Tratado inicial assumiu-se um compromisso geral de que todos os Estados membros envidassem todos os esforços no planeamento e na orientação das suas políticas nacionais para criar condições favoráveis para a realização dos objetivos comunitários.

No entanto, devido ao fracasso da CEDEAO de atingir os seus objetivos e objetivos declarados, a Comunidade iniciou uma agenda de reformas a fim de acelerar o processo de integração e contribuir eficazmente para o desejado desenvolvimento regional. O resultado desta ambiciosa agenda de reformas foi a adoção do Tratado revisto da CEDEAO de 1993, que introduziu um movimento afastado da abordagem intergovernamental de 1975 à da supranacional.

O Tratado revisto da CEDEAO de 1993 trouxe a reafirmação da criação da CEDEAO e nos termos do artigo 2º definiu que a CEDEAO seria a única comunidade económica da região para conseguir a integração económica e a realização dos objetivos da Comunidade Económica

Africana. Nos termos do nº 2 do artigo 6º do Tratado revisto da CEDEAO de 1993, as instituições da Comunidade estabelecidas nos termos do nº 1 do artigo 6º desempenharão as suas funções e agirão dentro dos limites das competências que lhes são conferidas pelo Tratado Revisto e pelo Protocolo que lhe diz respeito.

Em conformidade com as disposições do Tratado de 1975 e do Tratado Revisto de 1993 podemos encontrar um total de 6 convenções, 17 protocolos e 16 protocolos complementares relativos aos programas e projetos de integração económica, instituições da Comunidade, paz e segurança, democracia, direitos humanos e acesso à justiça na região da CEDEAO³.

O conceito de supranacionalismo refere-se a um processo de tomada de decisão num quadro de integração regional que incentive os Estados-Membros soberanos, que voluntariamente criaram uma organização regional para seu benefício comum, a aceitarem transferir/ceder ou partilhar ou exercer em conjunto parte da sua soberania com o organismo de integração regional (como a CEDEAO) e as suas instituições estabelecidas, de modo a poderem tomar decisões e promulgar leis diretamente aplicáveis nos Estados-Membros e de efeitos vinculativos diretamente nas Instituições Regionais de Comunhão, nos Estados-Membros e nos seus cidadãos ou atores não estatais⁴. Estes princípios gêmeos de aplicabilidade direta e de efeito vinculativo asseguram que as leis aprovadas a nível regional nos domínios em que a organização regional recebe competência ou poder, prevalecem sobre as legislações nacionais e o interesse nacional para o interesse coletivo da comunidade regional.

As questões-chave das disposições supranacionais são a de assegurar que:

- a. O poder comum dos processos de tomada de decisão entre a ENTIDADE SUPRANACIONAL e os Estados-Membros é de responsabilidade partilhada na consecução da agenda de integração regional/objetivos comunitários económicos;
- b. A participação democrática das partes interessadas nos processos de integração regional, aumenta a participação de cidadãos comunitários organizações da sociedade civil e do sector privado (como intervenientes não estatais);

³ LADAN, M.T. (2016) obra Citada.

⁴ VICTOR, A (2016): Principles and Practice of Supranationalism in ECOWAS and the Implications for Regional Integration in West Africa. Political Science Review, Vol. 7, No. 1, pp. 17 – 34.

- c. A manutenção do Estado de Direito no exercício do poder, a transparência na tomada de decisões e a responsabilização das entidades supranacionais aos Estados-Membros e aos seus cidadãos manter-se-á de importância primordial.

A CEDEAO praticou o *intergovernamentalismo* durante cerca de trinta anos (1975-2005) ao abrigo do Tratado Fundador, tal como revista em 1993, e dos respetivos protocolos e convenções. A consequência foi o facto de a CEDEAO não conseguiu gerar uma união aduaneira, um mercado comum, uma zona de comércio livre, uma integração monetária e uma união económica.

O regionalismo, entendido não apenas como política regional, mas também como afirmação política crescente do espaço das regiões, tem vindo assim a desenvolver-se com o africanismo, como complemento, a outro nível e dimensão, do processo de agregação e integração, como se de um reverso de medalha se tratasse. Este regionalismo tem vindo a desenvolver-se com o duplo propósito de, por um lado, conseguir maior homogeneidade económico-social e, por outro lado, descentralizar o processo de decisões e promover por essa forma a participação política dos cidadãos africanos. À maior centralidade político-administrativa do africanismo tem vindo a corresponder assim a crescente descentralização do regionalismo. Africanismo e regionalismo parecem ser de facto hoje dois novos enquadramentos do nacionalismo dos Estados Africanos.

É na perspectiva da aproximação dos povos da CEDEAO entre si e dos centros de decisão que ganha sentido, no quadro da CEDEAO, o problema do regionalismo.

Mas podemos concluir que a CEDEAO como um “Super-Estado” ou “Autoridade supranacional” começou como um mito, *mas hoje é uma realidade em construção* que tem algumas dificuldades por exemplo provocado pelo distanciamento dos países que mantêm moeda própria em relação aos seus parceiros da comunidade, o que evidencia grandes diferenças entre países favoráveis a uma disciplina orçamental rigorosa e os países voltados para uma linha de flexibilidade.

• **CEDEAO - Integração regional sem supranacionalismo, integração regional sem aplicabilidade direta dos actos comunitários nos Estados-membros e integração regional sem invocação das normas comunitárias perante os tribunais nacionais dos Estados-membros - Quão viável é isto?**

Para chegar a conclusões úteis sobre a verdadeira natureza da CEDEAO, é certamente oportuno analisar a *natureza jurídica das suas atribuições, a extensão e o conteúdo dos seus poderes* – em relação aos Estados membros e aos respectivos súbditos – o *grau de dependência ou de autonomia do sistema comunitário de tomada de decisões, as relações de superioridade ou de subordinação entre a ordem jurídica comunitária e as ordens jurídicas nacionais*.

Estas análises já foram feitas, e creio que nos permite chegar a conclusões seguras no tocante à questão, de que nos ocupamos aqui, de saber se o Tratado que instituiu a CEDEAO deu origem a uma *entidade “supranacional”, habilitada a beneficiar da transferência de uma parcela da soberania dos Estados membros*^{5 e 6}.

Ora, se uma instituição supranacional como a CEDEAO não possuía no início as características de um Estado, é um facto que depois de 1993 ela *detém e exerce certos poderes soberanos*:

- a. é *independente* dos Governos dos Estados membros, nos limites definidos pela revisão do Tratado em 1993;
- b. esta independência é irrevogável, bem como a *transferência de competências* de que a CEDEAO beneficiou;
- c. o Tratado da CEDEAO revisto em 1993 confere à Comunidade uma *missão e funções próprias* que não são exercidas a título de simples *delegação de poderes* dos Estados membros.

⁵ LADAN, M.T (2016): - The Legal Aspect of Regional Integration in West Africa and the role of the ECOWAS Court of Justice. Tuma Law Review Vol. 4, No. 1 May 2016, Tumaini University Makumira, Arusha, Tanzania.

⁶ VICTOR, A (2016): - Principles and Practice of Supranationalism in ECOWAS and the Implications for Regional Integration in West Africa. Political Science Review, Vol. 7.

De qualquer modo, parece-nos que os critérios que melhor podem exprimir a *supranacionalidade* de uma organização internacional e permitem apreender a especificidade da noção são essencialmente dois:

- i) a *autonomia dos seus órgãos* em relação aos Estados membros,
- ii) e o *imediatismo dos poderes exercidos*, traduzido em que a norma ou injunção concreta (decisão) emanada desses órgãos autónomos é *diretamente aplicável e plenamente eficaz na ordem jurídica dos Estados*, independentemente de qualquer acto nacional destinado a operar a sua transformação (“nacionalização”).

As fraquezas inerentes à prática de décadas de *intergovernamentalismo* em África levaram ao aumento, consideração e adoção do conceito de supranacionalismo no Tratado revisto da CEDEAO de 1993, alterado pelo Protocolo Complementar de 2006 que deu origem a um novo Quadro Jurídico e Institucional Supranacional na região da CEDEAO.

O *intergovernamentalismo* domina desde o início da década de 1960 o processo de integração regional em África, com os Estados-Membros de cada comunidade económica regional a manterem e a exercerem todo o seu poder soberano nas suas decisões separadas sobre a aplicação e aplicação de acordos, programas e políticas regionais a nível nacional. Esta atitude dos líderes políticos e dos decisores políticos criou os bloqueios aos esforços de integração regional em África que enfraqueceram ou tornaram ineficazes muitas Comunidades Económicas Regionais em África⁷.

O Novo Quadro Jurídico e Institucional Supranacional, iniciado pelo Tratado Revisto da CEDEAO de 1993, alterado pelo Protocolo Complementar, alterado pela Lei Complementar de 2010, revela as seguintes tendências das reformas do direito comunitário. A tabela um abaixo mostra a iniciativa de reforma⁸.

Quadro 1: 1993 a 2010 Novos Regimes Jurídicos

⁷ LADAN, M.T. (2021): Fundamental Legal, Economic and Political Obstacles to Regional Integration in Africa: - Which Way Forward? In Jurispedia, <https://muhammedtawfiqladan.substack.com>.

⁸ LADAN, M.T. (11.11.2021): Ecowas Treaty and State Sovereignty: redefining constitutional parameters of nationhood a keynote speech delivered at the 2021 epiphany azinge foundation colloquium, Shehu Musa Yar’Adu Centre, Abuja

Tratado revisto de 1993	Protocolo Complementar de 2006	Lei Complementar de 2010
<p><input type="checkbox"/> O Tratado Fundador de 1975 foi revisto em 1993, a fim de que a Comunidade se adaptasse às realidades em mutação no panorama internacional, beneficiasse mais dessas alterações, modificasse as estratégias comunitárias a fim de agilizar o processo de integração económica da região; e partilhasse os benefícios da cooperação económica e da integração entre os Estados-Membros de forma justa e equitativa. Por conseguinte, o Tratado revisto da CEDEAO de 1993 reafirmou a criação da CEDEAO como única Comunidade Económica Regional na África Ocidental; alargou os objetivos da Comunidade; introduziu princípios fundamentais para orientar a Comunidade.</p>	<p><input type="checkbox"/> O Tratado Revisto de 1993 foi alterado pelo Protocolo Complementar de 2006, a fim de aplicar eficazmente as diretivas da Autoridade da CEDEAO relativas à transformação do Secretariado Executivo numa Comissão, o Secretário em Presidente, com novos Comissários, e alargou o mandato e os poderes para atuar a favor e em nome da Comunidade e dos seus cidadãos.</p>	<p><input type="checkbox"/> O Protocolo Complementar de 2006 foi alterado pela Lei Complementar de 2010, <u>a fim de melhorar ainda mais o novo regime jurídico dos atos comunitários e a necessidade de dotar a Autoridade dos Chefes de Estado e de Governo de um regime jurídico verdadeiramente adequado</u> que assuma o conhecimento das suas diversas áreas de competência, tais como as funções de supervisão, tratamento do pedido de terceiro país / Estados / comunidade internacional.</p>
<p><input checked="" type="checkbox"/> O Tratado Revisto de 1993 introduziu os</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Por conseguinte, o Protocolo</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> A Lei Complementar de 2010 substituiu, por conseguinte, as</p>

<p>princípios da aplicabilidade direta e do efeito vinculativo das decisões da Autoridade dos Chefes de Estado/Governo sobre os Estados-Membros e a Instituição Comunitária; criou um Tribunal de Justiça Supranacional independente cujos acórdãos são vinculativos para os Estados-Membros, as instituições comunitárias, as pessoas singulares e os órgãos sociais, enquanto os regulamentos do Conselho de Ministros são vinculativos para o Secretariado Executivo e para os Estados membros.</p>	<p>Complementar de 2006 alterou o carácter do direito e da tomada de decisões na CEDEAO, introduzindo o novo regime jurídico da comunidade a designar por Ato Suplementar, Regulamentos, Diretivas, Decisões, Recomendações e pareceres. NB: Substituiu as disposições revogadas dos artigos 8.9,10,12,17-19, 22, 79 e 83 por novos artigos.</p>	<p>disposições revogadas do novo artigo 9.º ao abrigo do Protocolo de 2006 com o novo artigo 9.º, que acrescentou declarações e regras de habilitação ao carácter jurídico existente na Comunidade.</p>
<p>✓ No entanto, o Tratado revisto de 1993 manteve a estrutura do Secretariado Executivo e do Secretário Executivo, embora com funções alargadas.</p>	<p>✓ No entanto, o Protocolo de 2006 manteve os princípios da aplicabilidade direta e do efeito vinculativo sobre os Estados-Membros, as instituições comunitárias e outras entidades.</p>	<p>✓ A Lei Complementar de 2010 manteve também os princípios gêmeos de aplicabilidade direta nos Estados-Membros e de efeito vinculativo dos Estados-Membros e das instituições comunitárias.</p>

O conceito de soberania também pode ser visto como uma barreira à governação internacional, e ao pleno desenvolvimento dos valores humanos, se se adoptar o *Bodiniano* conceito de soberania⁹.

Não obstante, a soberania deve ser vista como um atributo de estatuto de Estado que incorpora a protecção do indivíduo a nível dos assuntos internacional. A velha noção que proclamava o poder do Estado como absoluto não faz mais nenhum sentido, num ambiente internacional que impõe fortes regras de comportamento sobre o estado territorial moderno. Nesta concepção, o estatuto normativo de soberania deriva de "humanidade, entendida como o princípio jurídico em que os direitos humanos, interesses, e a segurança deve ser respeitada e promovida, e que este princípio humanista é também o *telos* do sistema jurídico internacional"¹⁰.

Como corolário, a soberania é vista como englobando a "responsabilidade de proteger"¹¹, particularmente considerando que:

“Ao assinar a Carta das Nações Unidas, os Estados não só beneficiam dos privilégios de soberania, mas também aceitar as suas responsabilidades. Quaisquer que sejam as percepções que possam ter prevalecido, quando o sistema de *Westphalian* deu origem, pela primeira vez, à noção de Estado soberania, hoje traz claramente consigo a obrigação de um Estado para

⁹ LOUIS HENKIN, 'Human Rights and State Sovereignty,' *Georgia Journal of International Law*, vol. 25, 1995, p. 31. Similarly, Koffi A. Annan, 'Two Concepts of Sovereignty,' *The Economist*, 18 September, 1999. From this perspective, the protection of human rights is directly linked to sovereignty as an attribute of statehood. See also W. Michael Reisman, 'Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law,' *American Journal of International Law*, vol. 84, No. 4, 1990, p. 876.

¹⁰ ANNE PETERS, 'Humanity as the A and Ω of Sovereignty,' *European Journal of International Law*, vol. 20, No. 3, 2009, p. 514. Similarly, Ronald A. Brand, 'Sovereignty: The State, The Individual and the International Legal System in the Twenty-First Century,' *Hastings International & Comparative Law Review*, vol. 25, 2002.

¹¹ International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *Report on The Responsibility to Protect*, 2001, <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>, [Accessed 21.12 2010]. Similarly, Philip Bobbitt, *Terror and Consent, the Wars for the Twenty-First Century*, London: Penguin Books, 2008, p. 470. Against this view and arguing that sovereignty has never been immune from intervention, therefore sovereignty is not really changing see China Mieville, *Between Equal Rights, A Marxist Theory of International Law*, London: Pluto Press, 2005, pp. 308–314.

proteger o bem-estar dos seus próprios povos e cumprir as suas obrigações de a comunidade internacional em geral.”¹²

Com efeito, o carácter *autónomo* da ordem jurídica comunitária, a sua supremacia crescente e o seu domínio crescente sobre o sistema jurídico nacional, não pode ser entendido como um possível esvaziamento progressivo da própria essência da soberania do Estado face a progressiva expansão da ordem jurídica superior.

Assim o próprio *princípio da submissão imediata ao direito internacional*, que segundo um critério puramente jurídico é a marca distintiva da soberania, e bem assim o *princípio da autonomia constitucional* que é, em todo o caso, um atributo essencial da independência nacional, estariam irremediavelmente prejudicados.

No entanto, parece que não chegamos ainda a esse ponto se aceitarmos, como cremos ser legítimo, que a CEDEAO *não deve ser considerada como entidade soberana, antes como mera organização interestadual* em proveito do qual os Estados operaram não a transferência de uma parcela da soberania nacional, mas, mais, singelamente, uma simples *delegação do exercício de competências estaduais limitada a certos domínios específicos*.¹³

¹² Report of the High Panel on Threats, Challenges, and Change, A More Secure World, Our Shared Responsibility, 2004, Para. 29, p. 17, UN Doc A/59/565 2004 at: <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf> [Accessed 12.02.2022].

¹³ Para reflexão deixo um trecho do Acórdão 39/2021 do Tribunal Constitucional de Cabo Verde, Processo Alex Saab vs STJ, pág. 159 e 160 “De outra parte, o Tribunal Constitucional não considera que a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental possa ser automaticamente classificada como uma organização supranacional por ter, conforme desenvolve o recorrente, um parlamento, um órgão legislativo, um Governo, órgãos executivos, e um órgão do poder judicial, o próprio Tribunal de Justiça. Há várias outras organizações internacionais que têm todos esses órgãos e seria inadequado classificá-las como organizações supranacionais, desde logo a própria União Africana e outros projetos sub-regionais. Quando muito disso decorreria que seriam organizações de integração regional, não havendo qualquer relação indissociável entre uma organização de integração regional e uma organização supranacional, podendo aquela perfeitamente dado que marcada, como é, por um projeto de implementação e associada ao princípio do gradualismo e da verticalização da integração, não atingir de imediato o estágio de supranacionalidade – o que é mais provável – ou nunca chegar a atingi-lo pela ausência de vontade dos Estados ou por dificuldades materiais na sua concretização.

Na verdade, pela natureza das coisas, se se pode até considerar que uma organização supranacional emerge de um projeto de integração regional, ela sempre será o último estágio de um projeto de integração regional consolidado e bem-sucedido, o que se há de apurar caso a caso, através da análise das suas normas e das práticas institucionais que a caracterizam. Sem embargo de nesse processo de densificação da integração regional, as entidades poderem gradualmente revelarem certos elementos de supranacionalidade, a sua classificação como uma organização supranacional depende de cumulativamente apresentarem características como a) o reconhecimento pelos Estados-Membros do primado do direito comunitário criado por órgãos da entidade sobre o direito interno; b) a definição clara das competências que a Comunidade e as suas instituições exercem em nome e por delegação dos

- **Delegação de autoridade dos Estados-Membros à CEDEAO – Relação jurídica entre os Estados-membros e a CEDEAO**

A limitação das competências soberanas dos Estados são certamente compatíveis com o princípio da soberania nacional. É preciso entender que a noção jurídica de independência não é afectada pela submissão do Estado ao direito internacional. E as limitações da liberdade do Estado, quer elas decorram do direito internacional comum quer resultem de compromissos negociados, não prejudicam de modo algum, enquanto tais, a sua independência. Neste sentido se pronunciou o TPJI de Haia, no caso “WIMBLEDON”, ao recusar-se a ver “*na conclusão de um qualquer tratado pelo qual um Estado se obriga a fazer ou não fazer alguma coisa, um abandono de soberania*”. O TPJI julgou ainda dizendo “*toda a Convenção internacional que origina uma obrigação desse género implica uma restrição ao exercício do direito soberano...mas a faculdade de assumir compromissos internacionais é precisamente um atributo da soberania do Estado*”.

Mas a soberania nacional seria certamente posta em causa se, para além de uma simples limitação das competências estatais, a adesão à CEDEAO implicasse para os Estados membros uma *transferência irreversível de competências soberanas* que pusesse em causa a própria essência da *soberania-independência*, que reside no seu carácter *eminentemente nacional*.

Estados; c) o efeito direto dos seus atos normativos nessas matérias dentro da ordem jurídica de cada um desses Estados-Membros. A questão da estrutura institucional parece a este Tribunal somente complementar e instrumental a estas características, mas, em todo o caso relevante, na estrita perspectiva de as refletirem formal e materialmente na medida em que os órgãos executivos possuem competências decisórias específicas sobre matérias comunitarizadas, o parlamento tem efetivos poderes legislativos e o órgão judicial recebe jurisdição sobre o grosso de matérias que integram as competências da CEDEAO.

Perante tais critérios, muito dificilmente, no presente estágio de desenvolvimento, se pode considerar que a CEDEAO seja uma organização supranacional, um epíteto que, neste momento, parece, nesta fase da evolução institucional regional comparada, só se aplicar à União Europeia. A entidade Oeste-Africana visará, como toda a organização de integração regional, atingir tal estágio, mas ainda está longe de o conseguir, mantendo-se os Estados-Membros ainda quase tão arraigados a aspetos essenciais da sua soberania como dantes, já no quadro normativo e ainda mais nas suas práticas concretas. Como, de resto, aceitam autores simpáticos ao projeto de integração regional como JERRY UKAIGWE, *ECOWAS Law*, Berlin, Springer, 2016, pp. 14-20.”

Portanto, parece legítimo concluir que da adesão à CEDEAO não resultou inicialmente para os Estados membros mais do que uma *delegação do exercício de certas competências estatais*, delegação por definição revogável.

Esta conclusão resulta, antes de mais, dos próprios textos das Constituições da Comunidade, assente que estes só poderiam e certamente só quiseram obrigar-se, ao concluir os tratados comunitários, nos precisos limites em que a Lei Fundamental respectiva lho consentia¹⁴.

Para dotar a Comunidade de instrumentos jurídicos modernos cuja interpretação e execução contribuirão para a aceleração do processo de integração da CEDEAO e para a tomada de decisões alargadas, os principais instrumentos de legislação deixarão de ser as convenções e os protocolos (que exigem o processo complicado de ratificação por parte dos Estados-Membros)¹⁵. Nos termos do novo n.º I do artigo 9.º do Protocolo Complementar de 2006 que altera o Tratado revisto da CEDEAO de 1993, os atos comunitários (Direito) são conhecidos como Atos Suplementares, Regulamentos, Diretivas, Decisões, Recomendações e Pareceres.

Ora, como é sabido:

- d. o sistema institucional da CEDEAO comportava elaborados processos de decisão por maioria;
- e. a revisão dos tratados comunitários era levada a cabo não através de instrumentos de carácter intergovernamental negociados no âmbito de conferências diplomáticas

¹⁴ Neste sentido vide passagem transcrita da Decisão do Tribunal Constitucional de Cabo Verde, no Acórdão 29/2021 Processo Alex Saab vs. STJ, pág. 83, “Este Egrégio Pretório, depois de ter suscitado de forma transversalmente, o problema da compatibilização entre a soberania do Estado e um dever de acatamento de uma decisão desse tribunal, discutiu o que considerou o elemento permissivo da harmonização entre ambos: **o consentimento do Estado**. Centrando-se especificamente na **questão da supranacionalidade da CEDEAO**, que rejeitou em função da prática, de decisões do próprio tribunal sub-regional no sentido de que a vinculação ao Protocolo de 2005 decorre da assinatura desse instrumento, e de doutrina nacional, considerou, desta feita à luz do ordenamento constitucional interno, que, caso os tribunais cabo-verdianos viessem a reconhecer essa organização regional como uma organização supranacional, no sentido de que os seus atos entrariam automaticamente na esfera jurídica interna, sem qualquer ato de mediação, a soberania da República seria reduzida a cinzas.” sic

¹⁵ Veja o Preâmbulo do Supplementary Protocol, A/SP.I/06/06 Amending the Revised ECOWAS Treaty of 1993.

de estilo clássico, mas, antes segundo um processo que exige a intervenção tanto dos Estados membros como dos próprios órgãos da Comunidade;

Não obstante o disposto no novo artigo 9º, todas as comunidades, convenções, protocolos, decisões, regulamentos e resoluções da Comunidade, efetuadas desde 1975 e que ainda estão em vigor, permanecerão válidas e em vigor, exceto se forem incompatíveis com o presente Protocolo Complementar de 2006.

Agora:

- a. À semelhança do que sucede nos sistemas federais, a Autoridade Comunitária dispõe de um verdadeiro poder legislativo que lhe permite adotar regras gerais e abstratas, directa e imediatamente aplicáveis nos Estados Membros independentemente de qualquer processo de receção;
- b. Os Tratados organizaram, em termos precisos e firmes, a subordinação dos Estados membros à regra de direito comum, atribuindo ao Tribunal da Comunidade competências que lhe permitem impor um certo “federalismo jurídico” traduzido não só na *aplicabilidade directa* do direito comunitário como também na sua *primazia* sobre o direito interno dos Estados membros e na sua rejeição a mecanismos destinados a assegurar-lhe uma *interpretação uniforme*.

Para cumprir as suas missões, a Autoridade de Chefes de Estado/Governo aprova atos suplementares para completar o Tratado. Esses actos adotados pela autoridade são vinculativos para os Institutos Comunitários e para os Estados-Membros, sempre que sejam directamente aplicáveis sem prejuízo do disposto no artigo 15.º do Tratado revisto.

O Conselho de Ministros promulga regulamentos, emite diretivas, toma decisões e recomendações. Os regulamentos têm aplicação geral e as suas disposições são vinculativas tanto para os Estados-Membros como para as instituições comunitárias e serão directamente aplicáveis nos Estados-Membros. As diretivas vinculam todos os Estados-Membros para a realização dos objetivos estabelecidos. As modalidades para atingir tais objetivos ficam ao critério dos Estados-Membros. Por outro lado, as decisões são vinculativas para todos os que nela designados. Considerando que as recomendações e os pareceres não são exequíveis.

O Secretário Executivo ao abrigo do artigo 10.º do Tratado Revisto de 1993 foi responsável, nomeadamente, pelo executivo das decisões da Autoridade dos Chefes de Estado e pela aplicação dos regulamentos do Conselho de Ministros; e pelo início dos projetos de textos (legislativos e políticos) para adoção pela Autoridade e pelo Conselho.

Para um papel legislativo reforçado, a melhoria de competências na promoção e desenvolvimento da agenda comunitária de integração, o artigo 1.º do Protocolo Complementar de 2006 transformou o Secretariado Executivo numa Comissão. O artigo 2.º do mesmo Protocolo revogava as disposições dos artigos 8, 9, 10 (2), 12, 17, 18, 19, 22 (1), do Tratado Revisto de 1993 e substituído por novos artigos. Nos termos do novo artigo 9º, por exemplo, os atos da Comissão têm a mesma força jurídica que esses atos. Além disso, nos termos do novo artigo 19.º, o Presidente da Comissão enquanto *CEO* é o representante jurídico da Comunidade e responsável pelas relações externas da Comissão, pela cooperação internacional, pelo planeamento estratégico e pela análise das políticas das atividades de integração regional na sub-região. Além disso, a Comissão está habilitada a assegurar o bom funcionamento da Comunidade e a proteger o interesse geral da Comunidade, submetendo à Autoridade e ao Conselho qualquer recomendação necessária para promover o interesse da Comunidade; e formulando propostas (legislativas e políticas) que permitam à Autoridade e ao Conselho tomar decisões sobre questões relacionadas com os Estados-Membros e a Comunidade.

O Parlamento hoje goza de uma maior visibilidade e envolvimento nos processos de decisão que afetam a Comunidade. Todavia, no Tratado foi estabelecido que as modalidades de participação na tomada de decisões serão definidas num Protocolo específico.

Embora o Tratado revisto da CEDEAO de 1993, entre outros, tenha estabelecido um Parlamento Comunitário como instituição da Comunidade, permaneceu um órgão relativamente impotente, com um mero papel consultivo e consultivo ao abrigo do Protocolo Complementar de 2006 que alterou o Tratado Revisto para a instituição consideravelmente reforçada que é hoje. Em 15 de dezembro de 2014, a Autoridade de Chefes de Estado e de Governo da CEDEAO finalmente aprovou e assinou em lei, a Lei Complementar sobre o Reforço de Competências do Parlamento da CEDEAO, na 46.ª Sessão Ordinária da Autoridade

de Abuja, concedendo assim ao Parlamento da CEDEAO um estatuto de co-decisionário com o Conselho de Ministros da CEDEAO e um papel reforçado nas atividades da CEDEAO. Em conformidade com o artigo 9.º da Lei Complementar sobre o Reforço de Competências do Parlamento da CEDEAO, o Parlamento pode considerar qualquer questão relativa à Comunidade, sem prejuízo de limitações previstas no Tratado.

• Responsabilizar os Estados-Membros pelas suas obrigações para com a CEDEAO ao abrigo do Tratado - o papel dos Estados-Membros e da Comissão da CEDEAO.

O actual processo de construção da CEDEAO, não apenas na sua dimensão económica, mas também, e sobretudo, na sua moderna expressão de *união política*, tem vindo a significar uma importante mudança na definição tradicional do espaço político.

Essa transformação deve-se quer a factores de ordem interna, como a necessidade de garantir de forma duradoura a paz na região, quer a factores de ordem externa, como seja, num primeiro momento, a necessidade de fazer frente às ameaças e, depois, a de enfrentar a concorrência económica e comercial.

A criação e unificação dos Estados da Africa Ocidental obedeceu à progressiva tomada de consciência de que, em termos comerciais, económicos, financeiros e também políticos, é a única forma de continuar a assegurar um lugar de relevo no contexto mundial para os países africanos, em face da proeminência dos Estados Unidos, Japão, China, India, Europa, e consiste na promoção da concertação e harmonização de esforços no sentido de constituir a CEDEAO também como parceiro capaz dessa concorrência.

A modernização da CEDEAO é importante e deve ser encarado de frente pelos Estados membros como forma de ultrapassar a incapacidade do sistema de Estados Africanos de fazer face à concorrência externa e de assegurar a estabilidade política interna da região.

Mas esta concertação de nações ao nível regional, para ganhar maior expressão em termos regional e mundial, significa, inevitavelmente, maior concentração do poder de tomada de

decisões, transferência real e formal de capacidade decisória dos centros nacionais para o novo centro regional africano.

Com a concentração política cresce, obviamente, também a burocracia administrativa africana, e com ela os riscos de enfraquecimento cívico decorrente do afastamento entre a maioria dos cidadãos e os centros de governo, bem como aumentam ainda os problemas das disparidades não só entre nações africanas, mas também entre as regiões mais e menos desenvolvidas.

• **União Europeia: um modelo de supranacionalismo - Lições para a CEDEAO.**

Parece que foi Artur SALTER o primeiro autor a empregar a expressão “*supranacional*” no contexto da unificação europeia.

O mérito da introdução desse vocábulo inovador no léxico oficial cabe, no entanto, a Robert SHUMAN: – primeiro, ao expor perante a Assembleia Nacional Francesa, em nome do Governo, os traços gerais do projeto CECA; depois ao favorecer a introdução da expressão no próprio dispositivo do Tratado de Paris (*cf. O artigo 9.º do Tratado de Paris, na sua primitiva redação*).

Mas foi só mais tarde, no seu prefácio à obra de Paul REUTER sobre a CECA, que Robert SCHUMAN se esforçou por precisar quais seriam, em seu entender, o sentido e o alcance da supranacionalidade.

Para SCHUMAN, a supranacionalidade situa-se a meio caminho entre, por um lado, o *individualismo internacional* que considera intangível a soberania nacional e não aceita outras limitações desta soberania que não as resultantes de obrigações consensuais, ocasionais e revogáveis; e, por outro lado, a *federação de Estados* subordinados a um super-Estado dotado de soberania territorial própria.

A noção de supranacionalidade – que segundo SCHUMAN, corresponde a uma “*realidade indiscutível*” – estaria destinada, uma vez lançada sob a autoridade desse *homem de estado* e europeu convicto, a manifestar todas as suas virtualidades como ideia-força da integração comunitária: utilizada no artigo 9.º do Tratado CECA, a expressão “*supranacionalidade*” viria a

ser retomada no projeto de tratado respeitante à comunidade Política Europeia (artigo 2.º) – o que permitiu a SCHUMAN avançar a previsão de que o vocábulo “supranacional” não mais seria excluído do léxico jurídico, e manifestar a sua firme convicção de que um novo grau de hierarquia dos poderes estaria assim definitivamente consagrado para o futuro.

Com o Tratado de Roma de 1957, fundador da CEE e da CEEA, esbateu-se, porém, esse desígnio de união política, que sofrera aliás alguns reveses, na primeira metade da década de 50, com a não ratificação pelo Parlamento Francês da Comunidade Europeia de Defesa (em 1954) e o subsequente abandono do projecto de estatuto de uma comunidade política europeia, elaborado já em 1953.

Efectivamente, no Tratado de Roma reduziam-se as competências da Comissão e o seu cariz supranacional, atribuindo-se-lhe tão-só poder para fazer recomendações e não lhe dando, como à Alta Autoridade da CECA, capacidade de deliberar vinculando os Estados membros, e reforçou-se o Conselho como órgão intergovernamental.

Foi na cimeira da Haia de 1969, após o desaparecimento político do general De Gaulle, que os ministros dos Negócios Estrangeiros dos seis Estados foram incumbidos de estudar a melhor forma de progredir na «unificação política».

Dessa decisão surgiu o *relatório Davignon*, com propostas de organizar a concertação dos Estados membros em matéria de política externa, para o que se estipularam reuniões periódicas dos respectivos ministros e a criação de um comité político.

Só com o Acto Único de 1986, porém, é que a cooperação política viria a ser formalmente instituída, com o preciso objectivo de «contribuir para fazer avançar concretamente a União Europeia», que assim deixa de ser entendida na sua simples dimensão económica.

Mas todo o progresso da ideia de união política e da própria cooperação política está, porém, longe de acompanhar o desenvolvimento verificado na união económica e monetária, tal como o Tratado de Maastricht o desenhou.

Pode por isso falar-se de desequilíbrio entre o económico e o político no processo de unificação europeia, desequilíbrio que se traduz em primeiro lugar no desajustamento do quadro institucional à crescente centralização do poder político comunitário, mas também na ausência de correspondência, em termos de cidadania, aos avanços da soberania europeia.

Nota importante é que a substituição do chamado «procedimento de cooperação», introduzido pelo Acto Único, pelo «procedimento de co-decisão» consagrado no Tratado de Maastricht, se efectivamente aumentou o poder de intervenção do Parlamento Europeu, ficou longe, contudo, de colmatar o desequilíbrio entre legitimidade e poder, que desde 1979 se registava com graves riscos políticos: não só os que resultam da conferição de mandatos a quem de facto pouco manda, mas também os riscos de irresponsabilização política das novas autoridades executivas comunitárias, que, independentes dos governos que as indicam, adquiriram elevado grau de autonomia política em relação a eles.

Mas, para além da questão da democraticidade do funcionamento das instituições, outra se levantou, não menos importante: a da sua eficácia. O alargamento do número de membros da Comunidade, com a entrada dos países do Sul e as perspectivas de posteriores e próximas adesões, bem como o aumento do número de políticas comuns (económicas e não económicas), vieram tornar bem mais complexa e morosa a tomada de decisões.

Isto nos mostra que não foi fácil o caminho feito pela União Europeia, que demorou muitos anos até ser o que é hoje.

Mas na União Europeia houve um princípio fundamental criado nessa ordem jurídica que é o princípio do primado, que surgiu da necessidade de esclarecer, no âmbito da relação entre Direito da União e os Direitos nacionais dos Estados-membros, qual o ato que prevalecerá perante um conflito entre um ato europeu e um ato interno de um Estado membro.

O princípio do primado esclarece que nestes conflitos prevalecerá o ato de Direito da União. O primado resultou do processo de integração europeia, que conduziu ao estabelecimento de um ordenamento jurídico próprio, de “natureza especificamente original”.

Em contraste com o Direito Internacional, o Direito da União Europeia, como desde cedo afirmado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, é produto de uma ordem jurídica uniforme, “de natureza comunitária”, estando “integrada no sistema jurídico dos Estados-membros” e “impondo-se aos seus tribunais”, infiltrando-se na ordem jurídica interna tendo em vista a produção integral dos seus efeitos.

O princípio não está consagrado nos Tratados, tendo sido consagrado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) pela primeira vez no acórdão no caso *Costa c. ENEL*. Ainda assim, é

possível considerá-lo como implicitamente previsto pela necessidade de cooperação leal com a União: os Estados devem abster-se de pôr em causa a realização dos objetivos da União (artigo 4.º, n.º 3, TUE).

O reconhecimento deste princípio, a par do princípio do efeito direto e da interpretação conforme, traduz um “passo fundamental” na defesa da autonomia do Direito da União, desempenhado um papel determinante no processo de transformação da Europa.

O carácter de “Direito comum” do Direito da União só pode ser garantido quando ele seja interpretado e aplicado uniformemente nos ordenamentos jurídicos internos.

Como igualmente reconhecido pelo Tribunal, o princípio da uniformidade do Direito da União é imposto por considerações de igualdade e, conseqüentemente, de proibição de discriminação entre Estados-membros (valores salvaguardados pelos Tratados constitutivos da União).

Mas nem tudo na União Europeia é um “mar de rosas” desde a sua criação até hoje tem enfrentado problemas e desafios, o que acontece exatamente na CEDEAO enquanto organização em desenvolvimento. Citando PAULO DE PITTA E CUNHA¹⁶ “fica-se com a desconfortável impressão de que a União Europeia anda a deriva: os países do Eurogrupo, tendo assumido, por más razões, toda a visibilidade, veem alargada a distância que os separa dos seus parceiros da União, e quase se limitam a apagar fogos específicos para tentar evitar a propagação do incêndio”.

Conclusão

Com efeito, apesar do grande número de Estados que compõe a CEDEAO (quinze Estados, estimando que haja cerca de 350 milhões de habitantes), contudo, arrisco a dizer que mais de metade do povo da região da CEDEAO não têm ou não sentem uma identidade comum.

Além disso, a grande maioria dos cidadãos da CEDEAO tem permanecido alheada, em termos de interesse e informação, das grandes questões da construção da CEDEAO.

De facto, são mais os «*pouco ou nada interessados*» pela política da Comunidade do que os «*muito ou bastante interessados*». E acredito que a maioria da população da CEDEAO

¹⁶ Revista da Ordem dos Advogados Portugueses, Ano 75, Lisboa, julho /dezembro de 2015.

considera-se insuficientemente informada ou nada informada sobre importantes questões comunitárias.

Impõe-se, no entanto, reconhecer que a intervenção sistemática da CEDEAO em vastos domínios que geralmente são da competência exclusiva dos Estados e cujas fronteiras são, aliás, mal definidas (*o que permite uma inflação constante da esfera de competências comunitárias*), é uma realidade que tem pouco que ver com a intervenção esporádica das organizações clássicas em domínios restritos, rigorosamente definidos, da actividade própria dos Estados.

Os benefícios da integração regional são os ganhos de novas oportunidades comerciais, mercados maiores e aumento da concorrência.

Em primeiro lugar, os acordos de integração regional podem ajudar os países africanos a ultrapassar os constrangimentos decorrentes dos pequenos mercados internos, permitindo-lhes colher os benefícios das economias de escala; uma concorrência mais forte e mais investimento nacional e estrangeiro.

Tais benefícios podem aumentar a produtividade e diversificar a produção e as exportações.

Em segundo lugar, a pequena dimensão de muitos países africanos torna a cooperação nas negociações internacionais uma opção atraente possível através de acordos de integração regional. A cooperação pode aumentar o poder negocial e a visibilidade dos países.

Em terceiro lugar, as similaridades e as diferenças dos países africanos poderiam tornar a integração regional e a cooperação benéficas.

Em quarto lugar, os acordos de integração regional podem ajudar a prevenir e resolver conflitos, reforçando as ligações económicas entre os países africanos e incluindo e aplicando regras relativas à resolução de conflitos. Num continente onde a instabilidade política e os conflitos representam grandes problemas, a importância potencial deste papel não pode ser sobrestimada¹⁷.

Limitações das competências soberanas dos Estados são certamente compatíveis com o princípio da soberania nacional. Aceitar *limitações de soberania nacional* não significa, porém, aceitar a possibilidade de *transferências* (irrevogáveis) de *competências soberanas*.

¹⁷ Neste sentido veja Comissão da CEDEAO, Abuja (1999): - Protocolo Relativo ao mecanismo de prevenção de conflitos, gestão, resolução, salvaguarda da paz e segurança. Feito em Lomé, em 10 de Dezembro, 1999.

Tendo em conta os objetivos imediatos visados pelos Tratados da CEDEAO, é essencialmente no domínio económico (lato sensu) que se localizam as missões da comunidade, isso tem gerado ontem como hoje problemas de traçar fronteiras de competências com razoável precisão.

Mas o domínio comunitário tem vindo a ampliar-se gradualmente conforme vimos e o processo de crescimento em diversas áreas encontra-se em permanente evolução.

Obrigado.

Praia, 19 de março de 2022