

## A Estratégia Conjunta UE-África: Dez Desafios para o Sucesso

Veronika Tywuschik e Andrew Sherriff\*

Este InBrief procura dar uma ideia sucinta dos avanços registados na Estratégia Conjunta UE-África, pouco mais de um ano após a sua assinatura em Lisboa, e dos principais desafios que se colocam à sua realização. O objectivo é sobretudo suscitar o debate e contribuir para a reflexão, entre os principais actores envolvidos e outras partes interessadas na sua realização, sobre como estão a ser colocados em prática os ideais e as medidas definidas na Estratégia e no Plano de Acção e tirar algumas conclusões sobre os principais desafios à sua implementação.

### O que é, como funciona e o que se pretende com a Estratégia Conjunta?

A Estratégia Conjunta União Europeia (UE)-África e o respectivo Plano de Acção, adoptados em Lisboa em Dezembro de 2007, pretendem mudar a natureza das relações entre África e a Europa<sup>1</sup>.

A Estratégia Conjunta é formada por cinco elementos principais:

1. Um quadro político abrangente;
2. Várias instituições e actores europeus e africanos que, formal ou informalmente, participam na estratégia;
3. Eventos e estruturas criados para gerir conjuntamente o relacionamento (as mais proeminentes são as parcerias temáticas – ver quadro)
4. Um Plano de Acção conjunto, que as instituições e os membros das oito parcerias se comprometeram a realizar e que deve ser revisto pelas troikas ministeriais numa base semestral (ver quadro);
5. Os recursos financeiros, que constituem um factor crítico de sucesso para a implementação do Plano de Acção.

A estratégia foi formulada em resposta às mudanças geopolíticas, à globalização e aos processos de integração nos dois continentes. Trata-se antes de mais de reforçar o relacionamento político, mas a estratégia

contém também várias inovações que a distinguem das iniciativas políticas UE-África do passado:

- É uma estratégia acordada conjuntamente entre África e a União Europeia e baseada numa parceria entre iguais;
- Assinala uma nova fase em que a UE se propõe tratar, pela primeira vez, a África como um todo;
- Centra-se em oito parcerias temáticas, que se estendem para além das esferas tradicionais da ajuda e do desenvolvimento;
- Estas parcerias contêm planos de acção específicos, acordados em conjunto para o período 2008-2010, e que se deverão traduzir em acções conjuntas, concretas e mensuráveis, até à próxima Cimeira UE-África em 2010;
- Possui uma arquitectura institucional elaborada, pensada para envolver de forma continuada um vasto leque de actores africanos e europeus na sua gestão e implementação, incluindo actores não-estatais;
- Foi concebida de forma a permitir que os dois continentes adoptem posições comuns relativamente a certas questões globais;
- Atribui um papel central à União Africana (UA) e à sua Comissão (CUA).

Será talvez prematuro fazer uma avaliação dos compromissos adoptados em Lisboa há pouco mais de um ano. Seria contudo útil reflectir de

forma independente sobre como estão a ser colocados em prática os ideais e as medidas definidas na Estratégia e no Plano de Acção<sup>2</sup> e tirar desde já algumas conclusões sobre os principais desafios que a Estratégia enfrenta. O objectivo deste exercício é suscitar o debate e a reflexão entre os actores principais e outras partes interessadas.

O primeiro ano da Estratégia foi essencialmente dedicado a questões organizacionais e à liderança da Comissão Europeia (CE) e da CUA no desenvolvimento da arquitectura institucional necessária para a sua implementação, incluindo o envolvimento dos Estados-Membros (ver o diagrama). Uma das estruturas importantes nesta arquitectura são os grupos de peritos<sup>3</sup> criados no âmbito de cada uma das parcerias pelo potencial único, enquanto fórum conjunto, de juntar à volta da mesma mesa peritos da África e da UE, oficiais e não-oficiais, na discussão de questões de interesse comum e de acções prioritárias e actividades para cada uma das parcerias. Foi ao nível do desenvolvimento desta arquitectura institucional que se registaram mais progressos em 2008, mais do que nos detalhes do plano de acção ou, em geral, na transformação da relação entre a África e a Europa.

A Estratégia estabelece um quadro de relacionamento para um maior diálogo político entre os dois continentes. Embora

## Parcerias e respectivas acções prioritárias originalmente previstas

Parcerias	Acções Prioritárias
<b>Paz e Segurança</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprofundar o diálogo sobre desafios à paz e segurança;</li> <li>• Operacionalização da Arquitectura de paz e Segurança em África;</li> <li>• Garantia de financiamento das operações de paz africanas.</li> </ul>
<b>Governança Democrática e Direitos Humanos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprofundar o diálogo bilateral e global sobre este tópico;</li> <li>• Promover o Mecanismo Africano de Avaliação pelos Pares e apoiar a Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governança;</li> <li>• Reforçar a cooperação no âmbito dos bens culturais.</li> </ul>
<b>Comércio e Integração Regional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoiar a agenda de integração africana;</li> <li>• Reforçar as capacidades africanas na área de regras, standards e controlo de qualidade;</li> <li>• Implementação da parceria no domínio das infra-estruturas;</li> </ul>
<b>Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assegurar o financiamento e base política para o alcance dos ODM;</li> <li>• Acelerar o alcance dos ODM sobre Segurança Alimentar, saúde e educação.</li> </ul>
<b>Energia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar a parceria sobre infra-estruturas e intensificar a cooperação no domínio da segurança e acesso a fontes energéticas.</li> </ul>
<b>Alterações Climáticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construir uma agenda comum sobre políticas de cooperação no campo das alterações climáticas;</li> <li>• Cooperação no combate à degradação da terra e aridez dos solos, incluindo no âmbito da iniciativa “Green Wall for the Sahara”</li> </ul>
<b>Migração, Mobilidade e Emprego</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar a Declaração de Tripoli sobre Migrações e Desenvolvimento, bem como o Plano de Acção UE-África sobre Tráfico de Seres Humanos, e a Declaração de Ouagadougou sobre Emprego e Alívio da Pobreza em África.</li> </ul>
<b>Ciência, Sociedade de Informação e Espaço</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoiar o desenvolvimento de uma sociedade de informação inclusiva em África;</li> <li>• Apoiar a formação de capacidades em ciência e tecnologia e implementar o Plano de Acção Consolidado Africano sobre Ciência e Tecnologia;</li> <li>• Aumentar a cooperação no âmbito da tecnologia espacial e suas aplicações.</li> </ul>

existam questões técnicas a resolver, o maior desafio está, de facto, em transformar a relação política. Há ainda muito a fazer para aumentar a apropriação da estratégia e para a publicitar para além da CE e da CUA, nas capitais dos Estados-Membros e junto de outros actores. Há também que ver como é que os vários elementos da Estratégia irão afectar os interesses, frequentemente divergentes,

da Europa e da África, sobretudo quando não há ainda indicações claras sobre como serão financiadas a Estratégia e a implementação do Plano de Acção.

A Estratégia Conjunta visa complementar, e não substituir, os quadros políticos existentes para as relações UE-África. O primeiro destes é o Acordo de Parceria de Cotonou, que se

seguiu às Convenções de Yaoundé e Lomé assinadas pela Europa e pelo grupo de países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP) e cuja origem remonta à década de 1960<sup>4</sup>. O Acordo de Cotonou é significativamente diferente da Estratégia Conjunta; é um acordo legal e o canal principal de ajuda e comércio entre a Europa e a África Subsaariana, as Caraíbas e o Pacífico, contendo simultaneamente uma componente importante de diálogo político. Os Acordos de Parceria Económica (APE) previstos no Acordo de Cotonou foram objecto de fricção e controvérsia considerável entre a Europa e a África<sup>5</sup>. A segunda revisão quinquenal do Acordo está em curso e deverá ser completada em 2010. O segundo quadro político, no âmbito da Política Europeia de Vizinhança, é a Parceria Euro-Mediterrânica e o Processo de Barcelona agora designados (desde 2008) de União para o Mediterrâneo. O terceiro é o Acordo de Comércio, Desenvolvimento e Cooperação com a África do Sul, que culminou numa parceria estratégica específica UE-África do Sul em 2007. As duas partes realizaram a primeira cimeira de alto-nível em 2008.

## O contexto global

O continente africano continua a ocupar um lugar proeminente na agenda geopolítica global<sup>6</sup>, tendo a Estratégia Conjunta emergido como uma resposta africana e europeia à globalização e a esta agenda geopolítica. A Rússia está a reemergir como um actor muito importante, particularmente no que respeita às questões energéticas<sup>7</sup>; a China e a Índia<sup>8</sup> continuam a alargar as suas parcerias em África. Os europeus estão cada vez mais atentos ao papel desempenhado pela China em África, como o demonstra a Comunicação da Comissão Europeia sobre o tema<sup>9</sup>. O Japão realizou igualmente, em 2008, uma reunião ao nível de Chefes de Estado com o continente africano, centrada nas questões do investimento<sup>10</sup>. Outros países – como o Brasil, a Turquia e o Irão – estão a desenvolver os seus próprios planos para África<sup>11</sup>. Os Estados Unidos continuam a manter relações com o continente e adoptaram a iniciativa estratégica de criação de um novo comando militar, denominado AFRICOM. Os Estados Unidos (EUA) esperam poder obter pelo menos 25% das suas necessidades de petróleo a partir de África até 2015<sup>12</sup>. Com Barack Obama na presidência dos EUA, existe um sentimento crescente em África de que o envolvimento norte-americano no continente irá mudar, embora alguns permaneçam cépticos a este respeito.

No decurso de 2008, o processo de globalização demonstrou, uma vez mais, a necessidade de respostas colectivas. Com a crise financeira, o G-20 está a tornar-se um grupo global importante (para além do G-8), embora a África não tenha aí uma voz formal.

Enquanto as flutuações nos preços do petróleo e de outras matérias-primas constituíram uma dívida para alguns países africanos no início de 2008, exigiram também um grande esforço por parte de outros. Além disso, a crise financeira global ameaça prejudicar os ganhos de desenvolvimento no continente africano – na África Subsaariana, a média anual de crescimento entre 2003 e 2007 foi na ordem dos 6,3%<sup>13</sup>. A crise financeira global pode também potencialmente prejudicar os fluxos de ajuda, a renda das remessas dos emigrantes, as receitas das matérias-primas, o investimento directo estrangeiro e o turismo, para além da perda de valor de activos dos Estados africanos no Ocidente.

Por outro lado, na Europa, a crise financeira e o conflito entre a Geórgia e a Rússia repuseram questões internas no centro da atenção europeia. A recessão económica e a pressão sobre o emprego no seio do continente europeu pode também conduzir a uma pressão política acrescida para o proteccionismo e regras de imigração mais restritivas. A segurança energética da Europa tem sido uma preocupação durante vários anos e, estando o continente tão dependente dos recursos energéticos russos, a necessidade de diversificação torna-se mais premente, sendo África encarada como uma fonte valiosa de energia.

As alterações climáticas têm tido, igualmente, um maior impacto nas agendas políticas europeias e africanas; muitos alertam para as consequências nefastas que a negligência desta questão virá a ter sobre a segurança e o desenvolvimento dos dois continentes<sup>14</sup>. Relativamente à paz e segurança, as questões do Darfur, do leste da República Democrática do Congo, do Zimbabué e do Tribunal Penal Internacional receberam cobertura significativa na imprensa europeia. Desenvolvimentos positivos em África foram também objecto de atenção na Europa, como o facto de o Gana ter concluído um processo eleitoral com alternância governativa.

O terceiro Fórum de Alto-Nível sobre a Eficácia da Ajuda realizado em Acra (Gana) constituiu uma iniciativa política importante no decurso do primeiro ano de implementação da Estratégia Conjunta. Embora a Estratégia tenha sido promovida como uma parceria que vai para além das questões da ajuda, o Fórum de Acra e a subsequente Agenda de Acção de Acra terão um impacto sobre a Estratégia Conjunta, dada a importância que lhes foi conferida por actores africanos e europeus. Até certo ponto, os elementos principais da Agenda de Acra parecem reforçar ou reafirmar alguns dos princípios-chave da Estratégia Conjunta, particularmente no que respeita à apropriação (ownership), desenvolvimento de uma parceria

e obtenção de resultados. O maior desafio será, porém, a implementação destes princípios.

## Dez Desafios Principais para o sucesso da Estratégia Conjunta

Enquanto quadro político, a Estratégia Conjunta UE-África e Plano de Acção oferecem oportunidades significativas para todos os actores envolvidos. Contudo, para poder aproveitar estas oportunidades, é importante que se verifique algum progresso nas áreas a seguir referidas. Os vários actores devem tomar seriamente em consideração não apenas os benefícios potenciais da Estratégia, mas igualmente as implicações de um potencial fracasso na sua realização.

### 1. Um ano é cedo para tirar conclusões, mas a avaliação vai começar

Embora o período de um ano seja limitado para avaliar os progressos realizados (particularmente tendo em conta o facto de a Estratégia ser um processo complexo que envolve um grande número de actores diferenciados), a existência de resultados rápidos tem sido salientada como uma componente-chave da Estratégia conjunta. Para que os principais actores continuem a manter o interesse e a investir no processo, é crucial que a Estratégia apresente resultados nos próximos 18 meses. Além disso, as partes comprometeram-se a apresentar um relatório de progresso na próxima Cimeira UE-África em 2010. A Estratégia terá de apresentar resultados em termos gerais e no seio das parceiras (é provável e normal que haja disparidades de progresso entre as parcerias).

Contudo, e ainda que possa haver leituras diferentes, de actor para actor e entre África e a Europa, sobre o que se considera um resultado, progresso não pode significar apenas a realização de reuniões. Além disso, um elemento importante para o sucesso é que os principais actores encarem a Estratégia como um meio para prosseguirem os seus interesses, em termos individuais e colectivos. Actualmente, alguns actores, como é o caso de alguns Estados africanos e europeus, têm dúvidas sobre a mais-valia deste instrumento.

Possíveis indicadores de progresso, poderiam ser: a participação de múltiplos actores, a mobilização de recursos financeiros, a qualidade e equidade do diálogo, o investimento de capacidades institucionais (em recursos humanos) por parte dos principais actores, a articulação de posições comuns no seio de e entre actores europeus e africanos, bem como a existência de progressos tangíveis na implementação do plano de acção.

### 2. Ultrapassar a desconfiança generalizada através do diálogo e das realizações

A história das relações entre a África e a Europa é longa e inclui tanto sucessos como falhanços. Estes últimos, em particular, agravam ainda mais a desconfiança e cautela subjacentes a grande parte do diálogo entre os dois continentes, sobretudo nas parcerias mais políticas, como é o caso da parceria sobre Governança Democrática e Direitos Humanos, e menos presentes nalgumas das parcerias mais técnicas.

Se, por um lado, é crucial uma apropriação mútua do conteúdo e orientações da estratégia, por outro lado muitos no continente africano são cépticos sobre as motivações e acções europeias, receando que a Estratégia Conjunta possa fazer pouco nesta matéria. Há uma particular preocupação com o facto de o diálogo poder vir a “substituir” a cooperação para o desenvolvimento e que a Estratégia não forneça o quadro adequado para abordar as questões mais controversas entre as duas partes relativamente aos Acordos de Parceria Económica, ou ainda que constitua apenas uma tentativa para a Europa contrariar o aumento da presença chinesa e de outros actores emergentes em África. Na Europa, há preocupações quanto à real capacidade de África para fazer funcionar a Estratégia Conjunta ou qualquer outro processo político, bem como sobre a efectiva motivação dos Estados Africanos e da UA de se empenharem num diálogo crítico e difícil quando não estão subjacentes questões relativas a recursos financeiros.

Na medida em que esta desconfiança e cautela mútuas são um elemento inerente e importante à natureza do diálogo euro-africano, africanos e europeus envolvidos na Estratégia Conjunta terão de ultrapassar este obstáculo através da acção, se realmente pretendem que o processo seja bem sucedido. Isto não significa, necessariamente, chegar a um entendimento comum sobre todas as questões, mas a existência de um diálogo robusto pode promover uma melhor compreensão e respeito entre os dois continentes e sobre diferentes posições na Europa e na África. Neste sentido, o papel da Estratégia Conjunta deve ser o de contribuir para a transformação do diálogo, em vez de tentar reinventar o passado.

### 3. Conferir recursos adequados à estratégia e às parcerias

Uma das questões essenciais é o financiamento da Estratégia, tanto em termos de apoio à participação nas reuniões (arquitectura institucional) como das actividades. Apesar da parte europeia afirmar que o sucesso da Estratégia não depende simplesmente de recursos financeiros, tal como noutras políticas estes determinam em grande parte o empenho das partes.

Este ponto não está esquecido em África, mas a UA está com dificuldades em gastar os 55 milhões de euros do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) para apoio ao processo de transformação institucional, pelo que alguns Estados-Membros europeus estão relutantes em investir na Estratégia. No entanto, é necessário salientar que os processos de gestão de recursos financeiros da UA estão a ser construídos no seio da CUA. Além disso, a CUA não é o único canal através do qual a Estratégia pode ser financiada, nem o ónus de financiar a Estratégia deve estar exclusiva e inteiramente do lado dos europeus. Existem posições diferentes, no seio da CE e dos Estados-Membros da UE, sobre onde/quem deve recair a responsabilidade principal de financiar a Estratégia. Seria interessante analisar, por exemplo, se as parcerias que têm mais recursos afectados ou que podem beneficiar de recursos para acções previamente acordadas e/ou em curso e que foram entretanto associadas à parceria, são aquelas onde se registam mais progressos ou não.

À falta de maior clareza na utilização e investimento de recursos financeiros, há um sério risco de perda de interesse pela Estratégia Conjunta e Plano de Acção, tanto do lado europeu como africano.

### 4. Assegurar a coerência entre políticas e com outros quadros de cooperação

A coerência entre políticas é um dos compromissos principais da Estratégia Conjunta, que requer que a UE adapte os seus procedimentos de trabalho à medida que as relações UE-África evoluem para além da política tradicional de desenvolvimento e para áreas como as alterações climáticas ou as migrações.

Além disso, devem ser abordados todos os aspectos e dimensões pan-africanas da Estratégia Conjunta. No que respeita ao actual processo de integração em África, e tendo em conta as especificidades de cada região, a UE tem a obrigação de assegurar a coerência entre a Estratégia Conjunta e outras parcerias como o Acordo de Cotonou, a Política Europeia de Vizinhança e a recém criada União Mediterrânica<sup>15</sup>.

A mesma exigência de coerência também se aplica às relações bilaterais entre a UE e os Estados africanos, bem como a outros instrumentos que a Comissão Europeia dispõe para actuar no continente. Até à data e apesar das declarações diplomáticas de empenho, não há sinais de uma procura sistemática de coerência na prática. Mais uma vez, há que moderar as expectativas, mas é importante que haja algum progresso.

### 5. Os desafios de gerir uma parceria assimétrica

Do lado europeu e em particular na Comissão Europeia, existe um sentimento de que se tem conseguido em parte concretizar o princípio de um diálogo entre iguais no âmbito da Estratégia Conjunta. Contudo, as abordagens europeias partem frequentemente do pressuposto de que estão a lidar com contrapartes iguais e equivalentes em termos de capacidade, recursos, instituições e processos de integração, quando na realidade as instituições africanas, os seus recursos humanos e a natureza do processo de integração em África não se assemelham às da UE. Não é apenas necessário um desenvolvimento de capacidades; é igualmente importante perceber melhor as diferenças entre os processos da UE e da UA. Será necessário criatividade para gerir uma relação em que os parceiros têm interesses e capacidades diferentes, incluindo em matéria de recursos humanos. Por último, a Estratégia Conjunta acontece num contexto de crescente interesse geopolítico em África em que a UE não é o único ou o principal parceiro para os funcionários africanos; há uma multiplicidade de parceiros potenciais interessados na África. Os europeus, por sua parte, também têm outros quadros políticos onde investir.

### 6. Lidar com os processos de integração política em África e na Europa

A Estratégia Conjunta é uma expressão tangível das aspirações europeias e africanas de uma política externa mais unificada, coerente e colectiva. Porém, a Estratégia também depende dos processos mais alargados de integração política internos à UE e à UA para poder realizar progressos e clarificar os mecanismos de interacção. Desenvolver e consolidar posições comuns europeias e africanas é um processo que pode ser longo e que necessita da concorrência de processos formais e informais.

A rejeição do Tratado de Lisboa da UE pela população irlandesa tem, naturalmente, impacto no processo político na Europa<sup>16</sup>. A Estratégia Conjunta foi pensada numa altura em que se pressupunha que muitas questões iriam ser clarificadas pela adopção do Tratado de Lisboa, nomeadamente uma

base legal simplificada e uma maior clareza política e administrativa sobre os papéis, responsabilidades e mecanismos de que a UE poderia dispor colectivamente.

A Estratégia Conjunta pressupõe também que a África avance, ao nível político e institucional, no seu processo de integração e no subsequente relacionamento entre a UA, as Comunidades Económicas Regionais (CER) e os Estados Africanos, bem como relativamente aos diferentes papéis e responsabilidades atribuídos a estes actores, individual e colectivamente. Apesar de algumas dificuldades, verificaram-se também avanços notáveis neste processo no decurso de 2008<sup>17</sup>.

### 7. Alargar a apropriação para além do eixo Bruxelas-Adis Abeba

A Estratégia trouxe algo que anteriormente não existia, i.e.: um fórum Europa-África para diálogo sobre questões específicas, tanto no seio das parcerias individuais como no processo global da Estratégia Conjunta. O desafio está em assegurar que o diálogo e que todo o processo da Estratégia não se circunscrevam ao eixo Bruxelas-Adis Abeba, ou por outras palavras que não se limitem às relações entre a CE e a CUA. Mais ainda, não deve ser inteiramente conduzido como um processo diplomático envolvendo representantes dos Estados-Membros em Bruxelas ou em Adis Abeba.

Tanto a Comissão Europeia como a Comissão da União Africana tiveram inicialmente que cativar a maior parte dos Estados-Membros da UE e da UA para aderirem às parcerias. Há agora algumas pequenas, mas encorajadoras, demonstrações que apontam para um maior envolvimento dos Estados de ambos os lados, embora o seu nível de participação permaneça um dos aspectos que necessita melhorias significativas no futuro imediato, em especial no que diz respeito ao nível dos peritos (para além dos diplomatas). Estão a ser apresentadas novas modalidades em que os Estados-Membros lideram as parcerias e que implicam um novo sistema de gestão da Estratégia como um todo, envolvendo os Estados Membros mais do que as duas Comissões.

### 8. Construir uma consciência crítica com base nos progressos

Um dos problemas da Estratégia Conjunta é o grave desconhecimento entre muitos dos principais actores, sobretudo nas capitais europeias e africanas e para além dos ministérios de relações externas, sobre a própria existência da Estratégia (para não falar do seu conteúdo, arquitectura, processos e progresso recentes). Além disso, é difícil um diálogo entre iguais se as partes não têm todas um

acesso igual à informação e conhecimento semelhantes sobre a Estratégia conjunta. Embora a CUA e a CE tenham produzido bastante informação sobre a Estratégia, grande parte não está completamente acessível a quem dela necessita. No entanto, a melhor publicidade não resultará de um exercício de relações públicas, mas sim de concretizações efectivas, da percepção de valor acrescentado da Estratégia relativamente a processos já existentes (e dos custos de estar ausente deste quadro global de relacionamento) e do trabalho desenvolvido pelos actores europeus e africanos nas áreas temáticas.

Apesar de compromissos claramente assumidos pelos vários actores, há o risco de alguns destes (particularmente os Estados-Membros) preferirem esperar até verem progressos, antes de optarem por um maior envolvimento. Porém, como a existência de progressos depende também desse envolvimento, corre-se o risco de entrar num ciclo vicioso. De forma a prevenir esta situação, seria necessária uma liderança forte e criativa, tanto nas parcerias temáticas como ao nível geral. Esta liderança terá de vir dos líderes políticos na Europa e na África (alguns dos quais serão provavelmente substituídos em 2009), bem como dos altos funcionários.

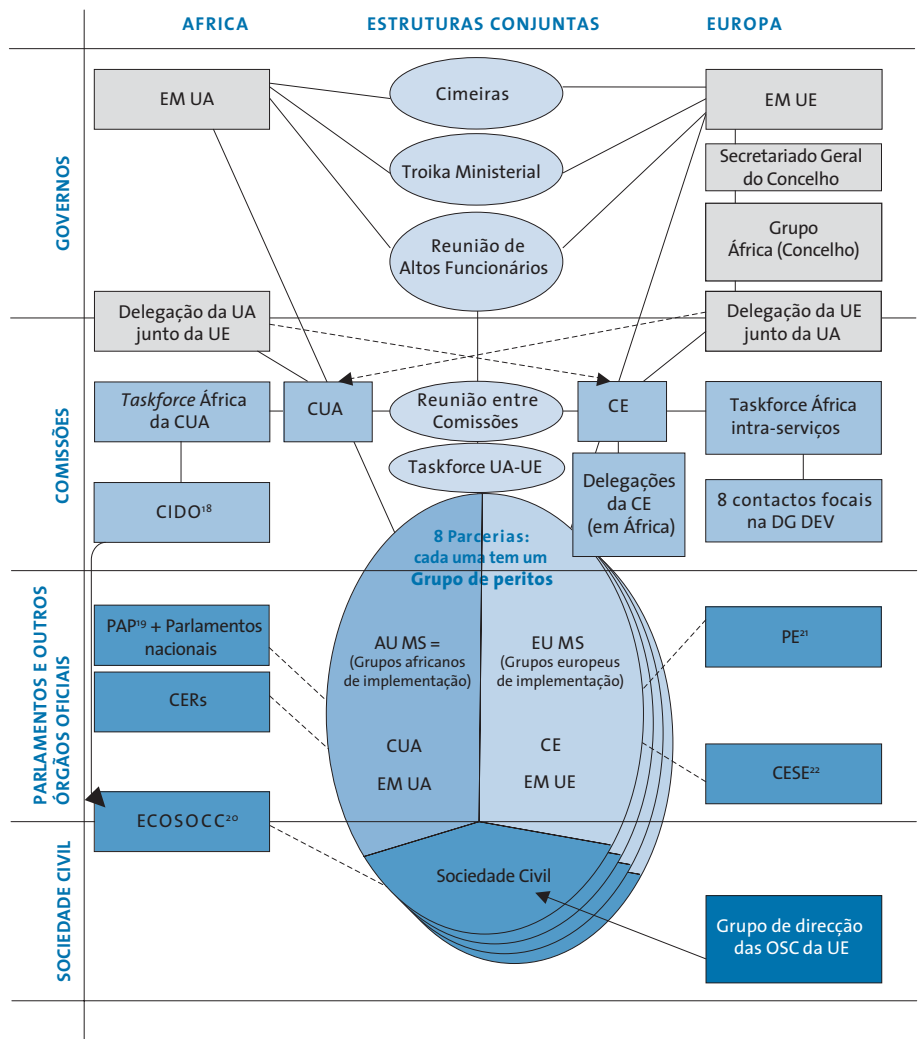
**9. Gerir um processo inclusivo**

Uma das principais inovações da Estratégia Conjunta é o carácter inclusivo do processo, que oferece a promessa de um tipo diferente de relacionamento com os principais actores, incluindo as organizações da sociedade civil (OSC). Na realidade, os parlamentos e a sociedade civil tem estado à margem do processo e as OSC têm também questionado se a Estratégia vale um esforço de maior envolvimento. Tem havido uma falta de clareza, de continuidade e de orientação por parte dos principais parceiros institucionais sobre as formas de envolvimento efectivo da sociedade civil e dos parlamentos na Estratégia e no Plano de Acção. Isto apesar de esforços individuais no seio da CE e da CUA e de um compromisso claro sobre a participação de actores não-estatais constituir uma característica importante da própria Estratégia. Se esta questão não for clarificada brevemente, a sociedade civil e os parlamentos poderão tornar-se cada vez mais hostis ou desiludidos com a Estratégia.

**10. Ser claro sobre as consequências do falhanço**

O primeiro ano de implementação da Estratégia Conjunta foi essencialmente um período de estruturação e desenvolvimento da arquitectura institucional, de tal forma que o trabalho em termos de conteúdo poderá agora

**Diagrama: Arquitectura Institucional da Estratégia Conjunta UE-África**



avancar, em especial no âmbito das parcerias temáticas. É importante reconhecer os esforços consideráveis que permitiram um tal progresso na arquitectura institucional. Os próximos 18 meses serão cruciais para determinar se o futuro das relações UE-África será, pelo menos em parte, definido pela Estratégia Conjunta e pelos princípios que esta defende.

Uma alternativa à Estratégia Conjunta seria uma abordagem bilateral e consequentemente mais fragmentada, que pode interessar para já a alguns actores, mas que seria a antítese dos objectivos que os líderes políticos dos dois continentes estabeleceram para si próprios nesta era de globalização. Outra alternativa seria investir mais no Acordo de Cotonou e na União para o Mediterrâneo, mas esta não parece ser uma alternativa particularmente atraente:

são quadros de cooperação que perpetuam a fragmentação existente e que, ao contrário da Estratégia Conjunta, não preconizam uma abordagem abrangente nem de África nem das questões que enfrentam os dois continentes. Se a Estratégia falhar, a UE e a UA terão de oferecer uma alternativa que permita continuar o diálogo e as prioridades mútuas, mas é improvável que haja a curto-prazo entusiasmo para tal. Em resumo, liderança e compromisso são dois elementos-chave para que a Estratégia Conjunta possa ter sucesso.

## Notas

- \* Tradução e Adaptação: Patrícia Magalhães Ferreira e Fernanda Faria. O presente documento é uma versão resumida e adaptada da publicação do ECDPM: *Beyond Structures? Reflections on the Implementation of the Joint Africa-EU Strategy*, Discussion Paper 87: Maastricht: ECDPM, Fevereiro de 2009. [www.ecdpm.org/dp87](http://www.ecdpm.org/dp87)
- 1 O texto completo da Estratégia e do Plano de Acção está disponível em: [www.africa-eupartnership.org/documents/EAS2007\\_joint\\_strategy\\_en.pdf](http://www.africa-eupartnership.org/documents/EAS2007_joint_strategy_en.pdf)
  - 2 Os dois documentos são, por vezes, referidos globalmente como "Parceria Estratégica UE-África". Para uma descrição oficial do processo, consultar Troika Ministerial UE-África: *Joint Progress Report on the implementation of the Africa-EU Joint Strategy and its first Action Plan* (2008-2010), 20-21 de Novembro, Adis Abeba, disponível em: [www.africaunion.org/root/au/Conferences/2008/november/au\\_eu/final%20documents/2008%2011%2021%20Joint%20Progress%20Report%20Final%20clean.doc](http://www.africaunion.org/root/au/Conferences/2008/november/au_eu/final%20documents/2008%2011%2021%20Joint%20Progress%20Report%20Final%20clean.doc) e Comissão Europeia, 2008: *One year after Lisbon: The Africa-EU partnership at work*, Comunicação da Comissão Europeia, COM (2008) 617 final, Bruxelas, 17 de Outubro de 2008, disponível em: [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM\\_EU\\_africa\\_partnership\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_EU_africa_partnership_en.pdf)
  - 3 Os grupos de peritos (ou JEGs – Joint Expert Groups) deverão tornar-se um fórum de discussão privilegiado da implementação e financiamento das acções prioritárias das parcerias. Podem participar nestes grupos, de acordo com as intenções expressas, africanos, europeus e actores internacionais, bem como da sociedade civil. Cada um dos grupos decide das suas próprias modalidades de trabalho (incluindo local e frequência das reuniões conjuntas e dos actores que nelas participam). O seu mandato é: (i) coordenar o papel a atribuir a cada um dos membros, (ii) decidir do 'timing' do plano de trabalho para a implementação das acções prioritárias, (iii) promover o debate e (iv) informar regularmente os outros actores do trabalho desenvolvido no âmbito de cada grupo.
  - 4 Para um resumo histórico do Acordo de Parceria de Cotonou e da Política de Desenvolvimento da UE em sentido lato, consultar Frisch, Dieter, "The European Union's development policy," ECDPM Policy Management Report 15, Maastricht, 2008. [www.ecdpm.org/pmr15](http://www.ecdpm.org/pmr15)
  - 5 Para mais informação sobre os APE, ver [www.ecdpm.org/](http://www.ecdpm.org/) e [www.acp-eu-trade.org](http://www.acp-eu-trade.org)
  - 6 Para um debate mais aprofundado sobre as relações entre a UE e os ACP no contexto geopolítico em 2009 e informação específica sobre cada parceria, ver Mackie, J., Koeb, E. and V. Tywuschik. 2008. "For better for worse... Challenges for ACP-EU Relations in 2009" (ECDPM InBrief 22). Maastricht : ECDPM. [www.ecdpm.org/inbrief22](http://www.ecdpm.org/inbrief22)
  - 7 Green, Mathew, 2008, "Brussels Takes on Gazprom in Nigeria" e "Europe plays catch-up in race for gas", *Financial Times*, 17.09.2008.
  - 8 Sobre o quadro de cooperação África-Índia, consultar [www.africa-union.org/root/au/Conferences/2008/april/India-Africa/press\\_releases.htm](http://www.africa-union.org/root/au/Conferences/2008/april/India-Africa/press_releases.htm)
  - 9 Comissão das Comunidades Europeias, 2008: *The EU, Africa and China: Towards trilateral dialogue and cooperation*, COM(2008)654 final.
  - 10 Ver a IV Conferência Internacional de Tóquio sobre o Desenvolvimento de África (TICAD), 28-30 de Maio de 2008, e o respectivo Plano de Acção, em [www.mofa.go.jp/region/africa/ticad/ticad4/doc/index.html](http://www.mofa.go.jp/region/africa/ticad/ticad4/doc/index.html)
  - 11 Consultar a Declaração de Istambul sobre a Parceria Turquia-África, 2008: "Solidarity and Partnership for a Common Future", 19 de Agosto, [http://africa.mfa.gov.tr/framework-of-cooperation-for-africa\\_-turkey-partnership.en.mfa](http://africa.mfa.gov.tr/framework-of-cooperation-for-africa_-turkey-partnership.en.mfa). O Irão anunciou a intenção de realizar uma Cimeira Irão-África em 2009.
  - 12 Ploch, Laura, 2008: *Africa Command: U.S. Strategic Interests and the Role of the U.S. Military in Africa*, Congressional Research Service, 22 de Agosto, p. 17.
  - 13 Osakwe, Patrick N., 2008: "Sub-Saharan Africa and the global financial crisis", *Trade Negotiation Insights*, volume 7, No, 10, p. 4.
  - 14 Ver, por exemplo, Smith, Dan and Janani Vivekananda, 2008: *A Climate of Conflict: The Links Between Climate Change, Peace and War*, London: International Alert. Vários doadores bilaterais da UE estão actualmente a considerar as alterações climáticas entre as suas 10 principais prioridades.
  - 15 Comissão das Comunidades Europeias (2008), Comunicação à Comissão dos Comissários Michel e Ferrero-Waldner: *Follow up to the Africa-EU Lisbon Summit: engaging the Commission in a partnership of results*. SEC(2008) 353 Final. Bruxelas, 19.03.2008.
  - 16 Para um visão sobre como o Tratado de Lisboa pode afectar as relações externas da UE, com enfoque especial nos países em desenvolvimento, ver Koeb, E., *A more political EU external action: Implications of the Treaty of Lisbon for the EU's relations with developing countries* (ECDPM InBrief 21). Maastricht : ECDPM, 2008.
  - 17 Em Outubro realizou-se a primeira Cimeira colectiva ao nível de Chefes de Estado das Organizações Económicas Regionais de África: COMESA, EAC e SADC. A União Africana esteve também presente nesta reunião. O Comunicado Final encontra-se disponível em: [www.tralac.org/cause\\_data/images/1694/FinalCommuniqueKampala\\_20081022.pdf](http://www.tralac.org/cause_data/images/1694/FinalCommuniqueKampala_20081022.pdf)
  - 18 CIDO (Citizens and Diaspora Directorate) é a direcção da CUA responsável pela ligação com os cidadãos africanos no continente e no mundo.
  - 19 PAP é a sigla em língua inglesa para Parlamento Pan-Africano, com sede na África do Sul.
  - 20 ECOSOC é a sigla em língua inglesa para o Conselho Económico, Social e Cultural da UA.
  - 21 Parlamento Europeu
  - 22 Comité Económico e Social Europeu
  - 23 Organizações da Sociedade Civil

O ECDPM é membro da Europe Africa Policy Research Network (EARN), uma rede de institutos europeus e africanos de investigação prática, que pretende contribuir para o diálogo de políticas entre a UE e a África. A EARN pretende ter um valor acrescido em agrupar e promover as capacidades de investigação sobre políticas,

o diálogo, a informação e a parceria entre instituições não-governamentais de pesquisa, europeias e africanas, em questões ligadas ao relacionamento Europa-África. Mais informação em <http://europafrika.net/earn>



[www.ecdpm.org/infocentre](http://www.ecdpm.org/infocentre)

As InBrief fornecem informação essencial e sucinta sobre as principais questões relativas ao debate sobre políticas e actividades na cooperação ACP-CE. As InBrief são um resumo de conhecimentos que o European Center for Development Policy Management (ECDPM) retira da sua participação em processos de consulta que envolvem numerosos actores estatais e não-estatais nos países ACP e da UE. O Centro é uma organização independente que procura facilitar a cooperação internacional entre a UE e os Estados ACP. A informação pode ser reproduzida desde que a fonte seja citada.

O ECDPM agradece o patrocínio às InBrief por parte dos Ministros dos Negócios Estrangeiros da Finlândia, Luxemburgo, Holanda e Suécia, da Direcção-Geral para a Cooperação ao Desenvolvimento da Bélgica, do IrishAid (programa de ajuda aos países em desenvolvimento do governo da Irlanda), da Agência Suiça para o Desenvolvimento e Cooperação, do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) em Portugal e do Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID) no Reino Unido.

European Centre for Development Policy Management  
Onze Lieve Vrouweplein 21  
NL-6211 HE Maastricht, Holanda  
Tel +31 (0)43 350 29 00 Fax +31 (0)43 350 29 02  
[info@ecdpm.org](mailto:info@ecdpm.org)

Rue Archimède 5  
B-1000 Bruxelas, Bélgica  
Tel +32(0)2 237 4310  
Fax +32(0)2 237 4319