



2.3 • As Forças Armadas dos PALOP

Estratégia europeia para África

VÁRIAS INICIATIVAS CONTRIBUÍRAM para reforçar o desenvolvimento de uma Estratégia Europeia para África acordada em 2007. Em 2000 a Organização das Nações Unidas definiu os Objetivos do Milénio para o Desenvolvimento, conducentes à salvaguarda da paz, segurança, desenvolvimento, direitos humanos e liberdades fundamentais. Em 2001, com o objetivo de conter a disseminação de formas de violência estrutural, a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania do Estado lançou um debate sobre a responsabilidade de proteger, tendo a Assembleia Geral das Nações Unidas adotado em 2005 o conceito da responsabilidade de proteger, evidenciando a responsabilidade dos governos pelo destino das sociedades que dirigem.¹ Em 2001 foi criada uma Nova Parceria para o Desenvolvimento em África e no ano seguinte a União Africana sucedeu à Organização de Unidade Africana. Em 2005, o Acordo de Cotonou revisto veio conciliar uma dimensão política com a vertente da cooperação no quadro do comércio e do desenvolvimento, agregando-as numa estrutura abrangente, ao mesmo tempo que o reforço do papel das várias Comunidades Económicas Regionais em África fomentou a integração económica no continente.

Em 2005, a União Europeia (UE) através da Comissão Europeia e da Comissão da União Africana adotavam a Estratégia Conjunta União Europeia-África tendo a mesma sido reiterada pelo Conselho Europeu em dezembro de 2006 e pelos representantes na Cimeira da União Africana em janeiro de 2007. Esta iniciativa reuniu o consenso dos Estados-membros de ambas as partes com o objetivo de promover um programa quadro de ação, destinado a apoiar os esforços dos países africanos nas áreas do desenvolvimento, integração económica, paz e segurança, governação democrática, políticas de migração, segurança energética e alterações climáticas. Esta iniciativa não alterou apenas o quadro de referência da segurança e do desenvolvimento, mas também o conjunto de respostas necessárias à estabilidade dos estados e sociedades, ao desenvolvimento social e económico, à exploração sustentada de recursos naturais e à integração das dimensões regional e internacional da cooperação em África.

Estratégia União Europeia-África:

Princípios

A Estratégia União Europeia-África acompanhou a emergência de novos paradigmas das relações internacionais em relação aos quais a segurança humana, a governação global, o crescimento económico integrado e a conexão entre desenvolvimento e segurança se converteram nos principais objetos de referência para Estados e organizações.² A estratégia europeia para África foi deli-

neada como modelo cooperativo promotor da estabilidade, segurança, ordem regional, desenvolvimento e fomento de instrumentos e capacidades, que garantissem o alcance de condições progresso e bem-estar social.

“
A perspetiva unitária e continental subjacente à Estratégia UE-África, embora reconhecendo a diversidade do tecido económico e social dos países africanos, mantém uma perspetiva normativa e regulativa, nem sempre consentânea com as realidades políticas e sociais da região.
 ”

A Estratégia UE-África baseou-se em cinco princípios. *Igualdade* no desenvolvimento de relações institucionais entre os dois continentes, apoiada num processo de mimetização das instituições europeias, através da criação de organizações africanas de pendor económico e integracionista, crendo-se que este quadro de isomorfismo institucional seria facilitador das relações de cooperação entre a UE e África. O princípio do *desenvolvimento de parcerias* subjacente à Estratégia UE-África, comporta um duplo sentido no plano das parcerias políticas e económicas e da ajuda ao desenvolvimento e no plano da reciprocidade da responsabilidade e respeito mútuo pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. O desenvolvimento de políticas e estratégias conjuntas implica por seu lado uma materialização do princípio de *apropriação* de soluções locais para problemas locais com base em objetivos e mecanismos de governação eficazes por parte dos países africanos. O princípio da *subsidiariedade* inerente à Estratégia UE-África comporta uma articulação funcional entre os níveis nacional, regional e continental. Ao nível nacional, este princípio consubstancia-se no apoio a estratégias de reforma, nomeadamente através da implementação dos Planos de Ação de Estratégias enquadrantes da Estratégia UE-África. Ao nível regional, a UE propôs-se apoiar estratégias e programas de desenvolvimento e integração como as Comunidades Económicas Regionais. Ao nível continental, a UE fomenta a cooperação e apoio a instituições como a União Africana e a iniciativas como a Parceria para o Desenvolvimento em África. O princípio da *solidariedade* tem-se manifestado no

Isabel Ferreira Nunes

apoio intra-africano no alcance da paz, da segurança e da boa governação e no apelo à contenção de situações desestabilizadoras, como o derrube de governos democraticamente eleitos, quebras da ordem constitucional e violação dos direitos humanos.

A Estratégia UE-África propôs ainda um conjunto de pré-requisitos conducentes ao alcance dos Objetivos do Milénio para o Desenvolvimento, partindo do pressuposto de que o desenvolvimento económico sustentável passa pela existência de condições de paz e segurança pressupondo a adoção de várias medidas. Em primeiro lugar, a promoção de esforços por parte da União Europeia no apoio a todas as fases do ciclo de conflitualidade, da prevenção, à gestão e resolução de conflitos e reconstrução pós-conflito. Em segundo, a mobilização de recursos financeiros para a constituição de um Fundo para a Paz no apoio ao desenvolvimento de uma Arquitetura para a Paz e Segurança em África, o que veio a acontecer em 2007. Em terceiro pelo fomento de perspetivas comuns no plano da igualdade perante a lei, da justiça e do respeito pelos direitos humanos. Em quarto, adoção de valores e princípios de boa governação, nomeadamente através do *African Peer Review Mechanism*, possibilitando a monitorização do desempenho dos governos africanos no quadro da implementação de políticas e da existência de estruturas legais e de regulação apropriadas.

Iniciativas de ação conjunta União Europeia-África

A Parceria Conjunta África-UE centrada no apoio às elites africanas na promoção de condições de desenvolvimento político, económico e social sustentável, no fomento de quadros legais e financeiros, no fortalecimento do diálogo e na integração das comunidades compreende seis áreas de ação: construção de uma arquitetura política e institucional; fomento de parcerias na governação democrática; promoção da cooperação nos domínios da emigração, mobilidade, emprego e desenvolvimento de um quadro de cooperação no domínio das alterações climáticas e segurança energética.

No que respeita à construção de uma arquitetura política e institucional, a criação de estruturas institucionais análogas em África e na Europa permitem à partida o reforço de contactos, respetivamente entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia e o Parlamento Pan-Africano e a Comissão da União Africana, contactos estes secundados por encontros ministeriais e cimeiras entre Chefes de Estado UE-África.

No que concerne ao domínio da emigração, a Parceria Estratégica previu a constituição de uma

rede de observatórios sediados em África para recolha, análise, monitorização e disseminação da informação sobre fluxos migratórios. Quanto à mobilidade e emprego, a Parceria conjunta encoraja o movimento de trabalho especializado, através da instituição de acordos entre universidades e centros de investigação.

No plano das alterações climáticas e segurança energética foi enfatizada a exposição do continente africano à desflorestação, à erosão dos solos, à sobre-exploração de recursos naturais tendo-se apelado à promoção de tecnologias amigas do ambiente e à inclusão dos países em desenvolvimento no mercado global de carbono. No caso da segurança energética, propõe uma associação entre o problema das alterações climáticas e as iniciativas de cooperação na área do desenvolvimento, através do investimento dos lucros derivados da exploração de recursos energéticos em projetos de desenvolvimento local.

Limites e desafios futuros da Estratégia União Europeia-África

Um dos aspetos centrais da Estratégia UE-África resulta no desenvolvimento de instituições estáveis no espaço africano. Contudo, o ambiente político africano caracteriza-se pela existência de capacidades assimétricas na construção de instituições, dependendo estas dos níveis de estabilidade interna e aptidão por parte dos governos para mobilizar recursos. Também neste contexto, a diversidade de interesses por parte dos países da União sobre o continente africano, tem comprometido a implementação da Estratégia UE-África, resultando na promoção de laços de cooperação com espaços privilegiados de relação histórica ou de interesse económico. No plano financeiro a Estratégia UE-África tem sido maioritariamente financiada pela UE, com limitado envolvimento dos países mais desenvolvidos do continente africano e com um registo de implementação largamente depende de uma postura proactiva da Comissão da União Africana (UA). No que respeita à constituição de um fundo de financiamento permanente, como o Fundo para a Paz, este é em parte suportado pela União. Esta situação tem perpetuado a dependência dos estados interessados e acabado por não envolver os estados economicamente mais prósperos de África.

A perspetiva unitária e continental subjacente à Estratégia UE-África, embora reconhecendo a diversidade do tecido económico e social dos países africanos, mantém uma perspetiva normativa e regulativa, nem sempre consentânea com as realidades políticas e sociais da região. Esta situação contrasta com outras iniciativas cooperativas mais agressivas e menos regulativas, desenvolvidas, quer no quadro do relacionamento bilateral com países europeus, quer na relação com as novas potências emergentes, como o Fórum de Cooperação China-África, que se apresenta como menos vinculativo em matéria de condicionalidades. A dificuldade em manter um nível de investimento contínuo por parte dos Estados-membros sobre a Estratégia UE-África, em particular em

conjuntura de recessão económica e o carácter demasiado abrangente e de aplicação unitária daquela estratégia tem comprometido nos últimos anos, progressos mais significativos. A eficácia da aplicação de um quadro sequencial: acordo sobre estratégia cooperativa, definição de planos de ação, modernização das instituições e validação de medidas reformistas, implica a presença de condicionalidades positivas e não a perpetuação de dependência em relação a países doadores ou instituições financiadoras, inibidora da apropriação dos processos de reforma.

A implementação da Estratégia UE-África como modelo cooperativo, pautado pela ideia de África como um todo, colide quer com a diversidade de realidades político-sociais e com os graus de desenvolvimento e de estabilidade distintos dos países africanos, quer com os esforços uniformizadores e racionalizadores por parte da UE, no que respeita à implementação de outros instrumentos de cooperação com o Norte de África, África Subsaariana e África Austral como a Política Europeia de Vizinhança, os Acordos de Cotonou ou a Parceria UE-Mediterrâneo com dinâmicas próprias.

REFORÇO DAS RELAÇÕES UE-ÁFRICA

A Cimeira da UA (Kampala, 2010) encorajou todos os participantes a produzirem resultados concretos, que de uma forma direta e positiva afetem a vida das pessoas. Cada parceria deveria ser avaliada nesta base. Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, as relações com África tornaram-se parte integrante da agenda política, económica, social e humanitária da UE. Isto assegurará a consistência e coerência entre a política UE-África e os seus interesses, ambições e políticas. Também oferecerá a África, na qual uma arquitetura institucional se está a consolidar, a oportunidade de melhor interagir com a UE ao nível estratégico e possibilitar a ambos os parceiros coordenar e alinhar as suas posições sobre questões internacionais e assegurar um maior impacto dessa coordenação.

Fonte: Joint Africa EU Strategy - Action Plan 2011-2013.

Um dos principais desafios futuros à implementação da Estratégia UE-África residirá na dificuldade em implementar uma iniciativa juridicamente não vinculativa, à qual se encontram associados problemas de paridade institucional e financiamento, que comprometem a implementação de Planos de Ação conexos à Estratégia Conjunta EU-África. É igualmente importante refletir sobre a adequabilidade do princípio funcionalista ao espaço africano, assente na ideia de que as instituições têm um efeito estabilizador sobre as sociedades e os estados e na convicção de que a similitude interinstitucional promove naturalmente a cooperação. Do mesmo modo, importa considerar a eficácia da aplicabilidade do princípio da subsidiariedade, subjacente à Estratégia UE-África, quando se trata de um modelo de cooperação juridicamente não vinculativo e em particular quando a divisão de responsabilidades e o controlo político sobre as instituições, ocorre num

espaço geopolítico afetado por clivagens internas, que remontam na maior parte ao período pré-independência. Por último, resta ponderar se a Estratégia Conjunta UE-África conseguirá ultrapassar o modelo cooperativo de ajuda ao desenvolvimento, dando lugar a uma parceria regional de corresponsabilização e ação, assente na apropriação de valores, políticas, medidas e instrumentos conducentes à cooperação, ao crescimento económico e ao desenvolvimento do continente africano. ■

Notas

¹ Ver <http://www.un.org/summit2005/documents.html>. Ver também EVANS, Gareth (2007) e (2008).

² Kaldor 2006, 2007 e Beetham 1998.

Referências

- BACH, Daniel (2010) — *The EU's Strategic partnership with Africa: Model or Placebo?*. GARNET Working Paper nº 80/10, September 2010.
- BEETHAM, David (1998) — "Human Rights as a Model for Cosmopolitan Democracy". ARCHIBUGI, Daniele *et al.* (eds.) — *Re-imagining Political Community* (Cambridge: Polity), pp. 58-71.
- COMISSÃO EUROPEIA (2005) 489 final — *EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development*. Brussels, 12 October.
- EVANS, Gareth (2007) — "Seven Questions: How to End Violent Conflicts". *Foreign Policy*, October.
- EVANS, Gareth (2008) — "The Responsibility to protect: An Idea Whose Time Has Come... and Gone?". *International Relations*, vol.22, nº3, pp. 283-298.
- EUROPEAN COUNCIL (2007) 16344/07 — *The Africa-EU Strategy Partnership — A Joint Africa-EU Strategy*. 9 December.
- EUROPEAN COMMISSION (2008) — *The Implementation of the Africa EU-Strategic Partnership Guidelines for the Joint Expert Group as endorsed by the Africa-EU Ministerial Troika*. 20-21 November.
- GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL (2008) — *The Africa-European Union Strategic Partnership*. Brussels, June.
- Joint Africa EU Strategy — *Action Plan 2011-2013* disponível em: http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/doc_jaes_action_plan_2011_13_en.pdf
- KALDOR, Mary (2006) — *The New and the Old Wars*. Cambridge: Polity Press.
- NAÇÕES UNIDAS 2005 — *The Millennium Development Goals*. New York, disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/mi/pdf/mdg%20book.pdf>