

Qual o futuro da Estratégia Conjunta África-UE ?

Perspectivas sobre a revitalização
de um enquadramento inovador

Documento de Orientação

Jean Bossuyt
Andrew Sherriff

www.ecdpm.org/dp94pt

Documento de Reflexão No. 94

Março de 2010



EUROPEAN CENTRE FOR DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT
CENTRE EUROPÉEN DE GESTION DES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT

Qual o futuro da Estratégia Conjunta África-UE?

Perspectivas sobre a revitalização de um enquadramento inovador

Documento de Orientação

Jean Bossuyt e Andrew Sherriff¹

Março de 2010

¹ Os autores agradecem os comentários e contributos dos colegas do ECDPM Paul Engel, Geert Laporte, James Mackie, San Bilal, Eleonora Koeb, Faten Aggad e Julien Mehdi Mehamha.

Índice

I	Resumo das ambições da Estratégia Conjunta	3
II	O desempenho até à data	4
	Avaliar resultados: uma tarefa com desafios	4
	Como equacionar políticas, interesses e incentivos?	6
	Dinâmica de diluição política?	8
III	A contínua relevância da visão da Estratégia Conjunta	11
IV	Cenários possíveis para o futuro da Estratégia Conjunta.....	12
	Cenário 1: Manutenção do <i>status quo</i> ou introdução de alterações limitadas ao enquadramento actual.....	12
	Cenário 2: Reformas prudentes – com o risco de ficar a meio caminho.....	13
	Cenário 3: Regresso às questões fundamentais ou criar um ambiente favorável à concretização do potencial e valor acrescentado da Estratégia Conjunta.....	14

“...o nosso futuro comum exige uma abordagem audaciosa que nos permita enfrentar com confiança as exigências do nosso mundo cada vez mais globalizado ... Estamos decididos a construir uma nova parceria política estratégica para o futuro ... Estamos decididos a dar a esta nova parceria estratégica os meios e instrumentos necessários que lhe permitam pôr em prática a Estratégia Conjunta ... ” (Excertos da Declaração de Lisboa – II Cimeira UE-África, Lisboa, 8-9 de Dezembro de 2007).

A Estratégia Conjunta África-UE num momento decisivo

*A Estratégia Conjunta África-UE foi acordada na Cimeira de Lisboa, em 2007. O objectivo do novo quadro político era conduzir a relação África-UE a um novo patamar estratégico com uma parceria política reforçada e uma cooperação mais intensa a todos os níveis². Reflectia uma resposta reforçada, ambiciosa e inovadora às novas realidades geopolíticas (p.ex. o surgimento de novos actores como a China, o Brasil e a Índia), bem como às grandes mudanças na Europa e em África. Pretendia fornecer um “**enquadramento global de longo prazo para as relações África-UE**”³, a ser implementado através de oito parcerias temáticas e Planos de Acção (PA) sucessivos.*

*Dois anos depois, o ambiente parece ser de menor euforia. Actores de ambas as partes argumentam que a Estratégia Conjunta não está a avançar na direcção pretendida – ou não tão depressa quanto seria necessário. A natureza e qualidade das relações UE-África não mudaram substancialmente como inicialmente se pretendia, apesar de alguns sucessos e dos esforços de muitos. A 13ª Troika Ministerial África-UE, em Outubro de 2009, reconheceu-o e convidou todos os actores envolvidos a “**reverem fundamentalmente**” as estruturas e mecanismos de funcionamento do primeiro Plano de Acção e a formularem, se necessário, propostas de “**alterações significativas**”, a serem debatidas na próxima Troika a ter lugar no final de Abril de 2010.*

Desde então, funcionários nos dois continentes têm reflectido sobre os desafios no arranque da Estratégia Conjunta e explorado soluções potenciais, o que ilustra uma preocupação mútua de efectuar progressos antes da realização da III Cimeira UE-África em Novembro de 2010. No entanto, este importante exercício de revisão não se deve limitar a questões técnicas de implementação. A revitalização da Estratégia Conjunta poderá requerer uma reflexão e disposição para agir sobre constrangimentos a nível superior (políticos) que actualmente limitam a apropriação e a utilização efectiva deste instrumento.

Enquanto fundação independente, envolvida com actores europeus e africanos e acompanhando o processo da Estratégia Conjunta desde o início, o ECDPM procura contribuir, de forma imparcial, para este debate crucial com um documento de orientação. Partindo dos compromissos assumidos pelos intervenientes europeus e africanos no quadro da Estratégia Conjunta (Parte I), o documento analisa os progressos realizados até à data, bem como as discrepâncias entre as ambições políticas e as práticas de implementação efectiva (Parte II). Neste âmbito, centra-se principalmente nos constrangimentos políticos que prejudicam realizações efectivas e argumenta que as fraquezas observadas até agora na estratégia de implementação não afectam o valor intrínseco da visão da Estratégia Conjunta. Os objectivos políticos subjacentes à Estratégia Conjunta parecem até mais relevantes actualmente do que em 2007 (Parte III). Cabe aos líderes políticos da Europa e de África trabalharem nesse sentido. Não se trata de criticar as duas Comissões envolvidas no processo, uma vez que todas as partes (particularmente os Estados Membros de ambos os continentes) partilham a responsabilidade pelo sucesso ou falhanço da Estratégia Conjunta. Todas as partes ficarão a perder se as oportunidades deste quadro político inovador não forem exploradas de forma estratégica (mesmo que isso leve tempo). Tanto a Troika de Abril de 2010 como a Cimeira em Novembro constituem oportunidades para redefinir o nível de ambição e expectativas relativamente à Estratégia Conjunta. O documento termina com uma breve análise de três cenários possíveis de reforma que os decisores políticos poderão eventualmente seguir (parte IV).

² Parceria Estratégica África-UE. Estratégia Conjunta África-UE 2007. Ponto 2. Visão Comum.

³ Idem, Ponto 2. Visão Comum, parágrafo 5.

I Resumo das ambições da Estratégia Conjunta

1. Não faz sentido analisar os progressos realizados até à data e debater as alterações necessárias sem visitar os objectivos principais da Estratégia Conjunta, aos quais as partes se comprometeram na Cimeira de Lisboa, em 2007. O grande número de actores envolvidos de ambas as partes – cada um com graus diferentes de conhecimento sobre a Estratégia – torna ainda mais relevante lembrar estes objectivos principais.
2. A Estratégia Conjunta reflecte, simultaneamente, **uma continuidade e uma ruptura com o passado**. Reafirma os princípios da cooperação entre os dois continentes, tais como a apropriação e responsabilidade mútua, respeito pelos direitos humanos, princípios democráticos e Estado de direito, bem como a necessidade de uma parceria centrada nas pessoas, envolvendo os actores da sociedade civil (à semelhança do que acontece no Acordo de Cotonou entre a UE e os Estados ACP). Várias parcerias temáticas da Estratégia Conjunta são relativas a temas/áreas presentes na agenda UE-África há já algum tempo (p.ex. a paz e segurança, a governação, o desenvolvimento económico, os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio - ODM).
3. Os documentos de base da Estratégia Conjunta contêm igualmente **grandes inovações** que pretendem “ultrapassar a tradicional relação doador-receptor” e alterar fundamentalmente o relacionamento UE-África.
4. Esta **agenda de reforma e transformação** pode ser resumida em quatro grandes elementos, ilustrados na Caixa seguinte.

Caixa 1: Principais Compromissos e Inovações da Estratégia Conjunta

- *“Reforçar e dignificar a parceria política África-UE a fim de dar resposta a **questões de interesse comum**”*

Este objectivo ilustra a aspiração de elevar o relacionamento UE-África a um nível novo e estratégico, com uma parceria política reforçada e maior cooperação a todos os níveis, incluindo a promoção conjunta de um sistema de multilateralismo efectivo.

- *“Para este efeito, ambas as partes vão **considerar a África como um todo e reforçar o seu diálogo político, a fim de construir uma parceria sólida e sustentável de continente a continente, com a UA e a UE no seu centro**”*

Este compromisso enfatiza a necessidade de tratar o continente africano como uma unidade (por oposição à fragmentação actual dos quadros de relacionamento que compartimentalizam as relações da UE com África). O diálogo político reforçado é considerado o pivô da nova parceria. Afirma claramente que o nível continental é o enfoque central e a mais-valia da Estratégia Conjunta, com as duas Uniões no centro do processo e da arquitectura institucional. Para o seu funcionamento, as partes acordam em ter “instituições fortes (da parte africana) que invistam, acima de tudo, na sua capacidade de agir eficazmente e de interagir mutuamente”. Para este fim, a UE compromete-se a “assistir a UA no seu actual processo de transformação institucional”⁴

- *“Fortalecer a **integração regional e continental na África**”*

A Europa tem apoiado de forma prolongada os processos de integração regional através das Convenções de Lomé e do Acordo de Cotonou. Porém, a Estratégia Conjunta é o primeiro quadro político que também reconhece a necessidade de promover a integração “continental”. Isto é reflexo da criação da União Africana (UA) e da necessidade de apoiar a sua agenda de integração pan-africana. A “unidade de África” é, assim, considerada como um princípio fundamental da Estratégia Conjunta⁵.

⁴ Ibidem, Arquitectura Institucional e Implementação, parágrafo 98

⁵ Ibidem, Princípios, parágrafo 6

- “Fornecer um **enquadramento global de longo prazo para as relações África-UE**”

A adopção deste novo quadro “global” implica inevitavelmente a obrigação de “aumentar a coerência e eficácia dos acordos, políticas e instrumentos existentes”⁶, como o Acordo de Cotonou e a Política Europeia de Vizinhança. Neste sentido, as partes comprometem-se a “trabalhar em conjunto para adaptar gradualmente as políticas e os quadros jurídicos e financeiros relevantes ... às necessidades e objectivos da parceria”⁷.

5. A implementação de uma agenda tão ambiciosa requer um **período de transição**, baseado na experimentação, na aprendizagem colectiva e no reajustamento de modalidades de organização das relações UE-África há muito estabelecidas. Esta transição deveria permitir à Estratégia Conjunta encontrar gradualmente o seu lugar entre os quadros políticos e legais existentes e demonstrar a sua mais-valia. É de esperar que os objectivos da Estratégia possam em certa medida sobrepôr-se, competir ou entrar em conflito com objectivos de outros quadros políticos (como a Política de Vizinhança)⁸. A existência de progressos em todos estes aspectos complexos depende, em grande medida, da capacidade de ambas as partes em utilizarem a Estratégia Conjunta de forma efectiva e estratégica, como um canal para fazerem avançar as suas respectivas prioridades. Neste sentido, a Estratégia pode ser equiparada a um “edifício em construção”.

II O desempenho até à data

Avaliar Resultados: uma tarefa com desafios

6. Dois anos é um período de **tempo demasiado curto para avaliar o funcionamento de um quadro complexo, ambicioso e inovador como a Estratégia Conjunta**. Normalmente são necessários vários anos para que as iniciativas multilaterais sejam conhecidas, apropriadas e ganhem ímpeto para produzir resultados concretos. Contudo, a análise da trajectória deste a Cimeira de Lisboa de 2007 permite identificar tendências emergentes e trajectórias de mudança no processo de implementação e comparar estas tendências com os objectivos políticos específicos que a Estratégia se propõe atingir (descritos na secção anterior).
7. Neste período inicial (2008-2009), a Estratégia Conjunta procurou fazer avançar as várias parcerias e respectivos planos de acção, através de diálogo político (principalmente na forma de reuniões semestrais da Troika), diálogo sobre políticas (sobre questões temáticas) e Grupos Conjuntos de Peritos (informais) que deveriam funcionar como o principal mecanismo de implementação da Estratégia. Durante o processo, foram mobilizados, de ambas as partes, diversos intervenientes institucionais, peritos e actores não-estatais.
8. As partes comprometeram-se a uma **abordagem centrada nos resultados**. No entanto, medir o desempenho da Estratégia Conjunta é inevitavelmente um desafio, dada a sua natureza inovadora, a diversidade das expectativas dos vários intervenientes, problemas de competências, assim como a ausência de uma metodologia clara e acordada de forma conjunta para avaliar o desempenho. Desde o lançamento da Estratégia Conjunta que

⁶ Ibid. Princípios, parágrafo 6.

⁷ Ibid. Novas Abordagens, parágrafo 9 (f) .

⁸ Por exemplo, as relações privilegiadas de parceria com os países do Norte de África, no quadro da Política Europeia de Vizinhança, não são necessariamente compatíveis com o objective afirmado na Estratégia Conjunta de “tratar África como entidade única”.

relatórios de progresso foram elaborados (principalmente pela Comissão Europeia) e aprovados regularmente (pela Task Force Conjunta⁹). O último “Relatório de Avaliação” conjunto, de Outubro de 2009, analisa avanços e desafios em cada parceria temática, bem como as estruturas institucionais e os métodos de trabalho da Estratégia Conjunta.

9. No que respeita aos **avanços registados**, o relatório apresenta um grande leque de actividades (como conferências de alto-nível, seminários conjuntos, estudos) e iniciativas (lançadas ou em preparação), para além de alguns sucessos qualitativos. O relatório menciona explicitamente progressos em matéria de :
 - Cooperação reforçada entre os dois continentes (p.ex. sobre Paz e Segurança)
 - Expansão do horizonte das relações UE-África a novas áreas (p.ex. na Parceria sobre Ciência, Sociedade da Informação e Espaço ou na Parceria sobre Energia)
 - Diálogo político reforçado (p.ex. sobre Migrações)
 - Maiores sinergias entre as áreas prioritárias de algumas parcerias e as prioridades africanas (p.ex. na área da observação eleitoral, ou no que respeita ao Programa Global de Desenvolvimento Agrícola de África)
 - Análise partilhada de várias questões e coordenação das respostas políticas (p.ex. na parceria sobre os ODM)
 - Procura de Posições Comuns numa variedade de temas e elaboração de Declarações Conjuntas (p.ex. sobre Alterações Climáticas, 2008)
 - Mobilização de fundos para programas continentais e regionais específicos
 - No plano institucional, o estabelecimento da Delegação da UE junto da União Africana é encarado como “uma das decisões mais importantes tomadas pela UE na implementação da Parceria”. Consolidou uma abordagem colectiva da UE relativamente à União Africana, permitiu aos Europeus um maior conhecimento e melhor entendimento das perspectivas africanas relativamente aos desafios de pôr a funcionar a Estratégia Conjunta e reforçou o diálogo numa base diária.
10. O Relatório de Avaliação de Outubro de 2009 identifica, igualmente, vários **desafios** em cada Parceria temática. Entre estes, são frequentemente mencionados: a “comunicação insuficiente”; “recursos humanos e financeiros desadequados” (do lado africano); “atrasos na preparação de posições africanas consolidadas”; “falta de uma apropriação abrangente pelos vários actores”; falta de um “processo de implementação dedicado”; e o envolvimento limitado de “Estados-Membros, sociedade civil e do sector privado”.
11. Na perspectiva da Task Force conjunta existem, para além disso, **resultados díspares** no que respeita à **arquitectura institucional e métodos de trabalho** da Estratégia Conjunta. Muita atenção e esforços foram dedicados à criação dos organismos de coordenação e monitorização necessários no seio das duas Comissões (mandatadas para ser o motor da Estratégia Conjunta), ao nível do Conselho (principalmente da parte europeia) e com outros intervenientes (Parlamentos, actores não-estatais). Contudo, o relatório reconhece constrangimentos institucionais importantes, nomeadamente: as limitações do formato Troika (enquanto órgão principal de orientação política); os níveis ainda pouco satisfatórios de apropriação e envolvimento de actores-chave como os Estados-Membros e as Comunidades Económicas Regionais (CER), e a ligação insuficiente entre o trabalho (técnico) dos peritos com os processos (políticos) de tomada de decisão.
12. Um leitor atento e independente poderá ficar impressionado pela **natureza essencialmente “tecnocrática” do relatório**. O enfoque geral do Relatório de Avaliação está na descrição de actividades, listagem de *roadmaps*, etapas e medidas de apoio acordadas e na apresentação de expectativas futuras. Mesmo as secções sobre “desafios e oportunidades” aparecem como muito técnicas, centrando-se em problemas práticos de implementação (como a falta de capacidade, p.ex.). Nalgumas parcerias, há uma tentativa

⁹ Task Force Conjunta, Relatório de Avaliação, 09/10/2010 FINAL

tímida de abordar aspectos mais “políticos” do processo de implementação, mas esta limita-se, geralmente, a constatar a falta de apropriação, sem analisar o porquê.

13. A **ausência de uma análise política sólida dos interesses em causa** na Estratégia Conjunta é particularmente visível nas parcerias mais sensíveis. A Parceria sobre Comércio, Integração Regional e Infra-estruturas relata de forma exaustiva as reuniões realizadas, programas e actividades específicas, mas não menciona as dificuldades e tensões existentes entre as partes relativamente aos Acordos de Parceria Económica (APE) que – surpreendentemente – não formalmente não integram nem são discutidos no quadro da Estratégia Conjunta. A Parceria sobre Alterações Climáticas considera a Declaração Conjunta de 2008 como uma “grande realização política”, mas nada refere sobre os desafios políticos de conciliar interesses divergentes dos dois continentes neste dossier com fortes conotações Norte-Sul¹⁰. A Cimeira de Copenhaga sobre esta temática ilustra claramente as divisões e falta de entendimento entre a Europa e a África. O mesmo tom “apolítico” prevalece no caso da Parceria sobre Migração, Mobilidade e Emprego, uma área ainda determinada, em grande parte, por políticas e interesses nacionais. Há bastante informação sobre actividades e oportunidades de financiamento, mas não é feita qualquer análise política das tensões e interesses divergentes sobre políticas tão críticas e divisivas como é o caso nesta área. Não admira por isso que a lista dos desafios proposta no relatório tenha também um pendor técnico (por ex. a necessidade de resolver a falta de um co-presidente africano, de um maior envolvimento dos actores não-estatais, de maior visibilidade).

Como equacionar políticas, interesses e incentivos?

14. Os elementos acima referidos apontam para um risco importante no processo de implementação da Estratégia Conjunta: o de uma **diluição gradual da natureza política deste novo enquadramento**, contrastando com as negociações para a elaboração da Estratégia onde havia um sentido muito mais forte de negociação das diferenças políticas. Esta diluição da natureza política da Estratégia reflecte-se na dificuldade (até agora) em elevar a Parceria “para além de África”, “para além da cooperação” e “para além das instituições”¹¹, o que deve ser motivo de preocupação, já que a mais-valia da Estratégia Conjunta relativamente aos outros quadros de relacionamento – nomeadamente o Acordo de Cotonou ou relações bilaterais – reside precisamente na ambiciosa agenda política para renovar/transformar as relações UE-África.
15. Os **sinais** que alertam para esta “diluição” em curso são bem visíveis:
- O “*diálogo político*” é suposto ser o elemento central da nova parceria. Deveria abranger todas as áreas relevantes de interesse comum e envolver um leque alargado de actores institucionais. Existem, sem dúvida, dinâmicas positivas com potencial para desenvolvimentos futuros em certas áreas específicas mas, para a maior parte dos intervenientes, **o diálogo político como um todo não foi substancialmente melhorado ou alargado sob a égide da Estratégia Conjunta**. O diálogo funciona bem em áreas como a Paz e Segurança, mas isto está estreitamente ligado à utilização de estruturas, processos e recursos que precedem a Estratégia Conjunta¹². Nas novas áreas políticas, registaram-se avanços limitados, devido a uma série de factores que incluem: (i) a tendência para confinar o diálogo político a reuniões bianuais da Troika Ministerial (caracterizadas por agenda sobrecarregadas e tempo limitado para outras

¹⁰ Isto pode ser ilustrado, nomeadamente, pela Posição Africana sobre Alterações Climáticas, preparada ao nível da UA para a Cimeira de Copenhaga.

¹¹ Estes são os três pontos “para além de...” que a Estratégia Conjunta pretende introduzir nas relações UE-África.

¹² A existência de uma Facilidade de Paz para África foi instrumental para “federalizar” actores e interesses, promovendo o diálogo político.

matérias para além das questões de Paz e Segurança); (ii) a escolha da UE¹³ em abordar várias questões sensíveis fora do âmbito da Estratégia Conjunta (p.ex. os APE)¹⁴, ou de forma selectiva (como no caso das Migrações); (iii) as dificuldades da parte africana em elaborar e acordar agendas regionais e continentais; (iv) a duplicação de trabalho noutros fóruns multilaterais e, por fim, (v) a dificuldade das unidades da CE orientadas para o desenvolvimento (como a DG-DEV) conseguirem impulsionar um diálogo político significativo em questões que estão fora do Desenvolvimento (como as Migrações ou o Ambiente), que são geridas por outras unidades da CE com uma cultura diferente, e que se vêm confrontadas com uma variedade de interesses (conflituosos) naquela área política específica.

- Esperava-se que a Estratégia Conjunta estabelecesse uma parceria “continente a continente”. Não obstante as ligações institucionais e iniciativas meritórias entre as respectivas Uniões/Comissões, tem sido **difícil assegurar um enfoque em iniciativas pan-africanas** e harmonizar os quadros de relacionamento com a UA e com as Comunidades Económicas Regionais (CER) no processo de implementação da Estratégia Conjunta.
- A Estratégia Conjunta não tem sido instrumental para “*tratar África como uma entidade única*”. A fragmentação das relações UE-África aumentou com a criação da União para o Mediterrâneo e com a divisão potencial de portfolios entre a nova Comissão Europeia e o Serviço Europeu de Acção Externa (SEAE)¹⁵. Na parte africana e relativamente a esta questão potencialmente divisiva, os vários actores tão pouco têm falado a uma só voz ou utilizado os mecanismos de diálogo existentes para chegar a uma posição comum africana¹⁶.
- No que respeita a afirmar a Estratégia Conjunta como o *enquadramento político global para as relações UE-África*, verificaram-se poucos progressos¹⁷. Esta continua a **coexistir, por vezes com dificuldade, com outros quadros políticos como o Acordo de Cotonou (AC) e a Política Europeia de Vizinhança**. No decurso da recente revisão do AC, a CE fez propostas para integrar melhor a União Africana no quadro ACP, mas muito continua por fazer no sentido de clarificar o relacionamento global e a complementaridade entre os dois enquadramentos (e os grupos de interesse relacionados). Até à data, as partes tão pouco têm procurado alinhar a programação e os instrumentos financeiros de acordo com a Estratégia Conjunta, nem existe um calendário claro para a realização desse objectivo. Está ainda por começar um diálogo estruturado sobre a melhor forma de realizar a prevista “criação progressiva de um programa de apoio financeiro pan-africano” (para financiar as aspirações continentais da Estratégia Conjunta)¹⁸. Outra questão em aberto é perceber até que ponto a

¹³ Dependendo da questão em causa, esta escolha reflectiu uma decisão política do lado da UE/CE, ou a falta de condições adequadas para abordar a questão na Estratégia Conjunta (p.ex. a falta de interesse/capacidade suficiente ou questões políticas sensíveis com as regiões, do lado africano, que impediram uma participação significativa no diálogo).

¹⁴ Relativamente aos APE, algumas organizações regionais pareceram relutantes em atribuir à CUA um papel efectivo de coordenação/liderança, reduzindo assim o interesse em abordar esta temática no âmbito da Estratégia Conjunta. Estas e outras questões relacionadas com a Parceria de Comércio, Integração Regional e Infra-Estruturas serão objecto de análise detalhada num documento de trabalho a publicar brevemente pelo ECDPM.

¹⁵ Não se sabe ainda qual será (se houver) a divisão das responsabilidades geográficas no que respeita a África entre o Serviço Europeu de Acção Externa (SEAE) e a Comissão Europeia (CE).

¹⁶ São várias as agendas potencialmente conflituosas no lado africano. Por exemplo no Norte de África, os benefícios especiais da Política Europeia de Vizinhança podem constituir um incentivo maior para estes Estados do que as agendas pan-africanas, vagamente definidas. Os Estados e regiões africanas podem apoiar teoricamente a ideia de um envelope pan-africano, mas recearam ao mesmo tempo que isto prejudique os seus interesses (e parte do orçamento total da UE/CE para a ajuda ao desenvolvimento).

¹⁷ De um modo geral, há um compromisso retórico com a Estratégia Conjunta, por exemplo nos comunicados do Diálogo Estratégico da UE com a África do Sul ou da Troika Ministerial UE-CEDEAO na África Ocidental.

¹⁸ Ver a Estratégia Conjunta UE-África, 2007, parágrafo 114. Este processo é afectado também pelas dificuldades da CUA em gerir um programa anterior de apoio no valor de 55 milhões de euros.

implementação efectiva do Tratado de Lisboa facilitará uma maior coerência da UE relativamente África.

- Construir uma nova parceria política exige tempo, experimentação e aprendizagem colectiva. Alargar a parceria “para além da ajuda ao desenvolvimento”, aprofundar o diálogo político e melhorar a coerência entre os outros quadros políticos e a Estratégia Conjunta são empreendimentos políticos complexos. **Não é por isso de esperar, de um tal processo, soluções rápidas e impactos imediatos.** Num tal contexto, pôr o acento em “ganhos imediatos” nas várias parcerias da Estratégia Conjunta (sob a forma de projectos, actividades, eventos isolados ou financiamentos *ad-hoc*) pode dificultar a prossecução dos objectivos de longo-prazo que as partes estabeleceram para si próprias. Esta abordagem é em parte compreensível face às pressões para mostrar resultados imediatos e aumentar assim o interesse e apoio a este novo quadro de relacionamento. O problema é que a procura de resultados imediatos se tornou de tal modo dominante que arrisca a fazer da Estratégia Conjunta um instrumento burocrático para a realização de actividades específicas (e muitas vezes pouco ambiciosas), em vez de se afirmar como um quadro para a construção, no tempo, de uma nova parceria entre dois continentes com base em interesses partilhados e agendas globais (p.ex. sobre migrações, alterações climáticas, a crise financeira, entre outros).
 - Os *níveis de apropriação (ownership)* são geralmente baixos fora do circuito interno dos que estão directamente envolvidos na Estratégia Conjunta, e nomeadamente entre os Estados Membros, os Parlamentos, a sociedade civil, as autoridades locais, o sector privado (tanto em África como na Europa) e as Comunidades Económicas Regionais. Apesar de grande parte destes actores terem pressionado fortemente para uma abordagem inclusiva durante o processo de negociação da Estratégia Conjunta, têm estado muito menos activos/visíveis na fase de implementação, em boa parte porque muitos não consideram (ainda) que a Estratégia traga um valor acrescentado – em termos políticos, operacionais e financeiros – aos outros quadros e instrumentos existentes (bilaterais e multilaterais). Tudo isto significa que há **poucos incentivos para um maior envolvimento** no processo (para além de eventos *ad-hoc*). É necessária uma análise mais aprofundada sobre como aplicar o princípio de uma “parceria centrada nas pessoas” de forma efectiva e eficiente.
16. Esta situação pode ser vista como um problema transitório de implementação ou como o reflexo de uma crise mais profunda que afecta as fundações da Estratégia Conjunta, dependendo da perspectiva que se adopte relativamente às ambições da Parceria. Porém, seja qual for a perspectiva, torna-se necessário realizar uma reflexão profunda sobre o futuro da Estratégia Conjunta. As partes deveriam avaliar qual a gravidade desta “diluição política” e as razões que a motivam. O que está no origem da crise de credibilidade da Estratégia Conjunta? Porquê os baixos níveis de apropriação? Como é que se explica o facto de a Estratégia estar a ser orientada sobretudo por incentivos burocráticos (de ambas as partes) em vez de ser impulsionada por uma agenda política audaz e clara, apoiada por uma liderança coerente e um apoio activo dos Estados Membros, europeus e africanos?

Dinâmica de diluição política?

17. Propomos aqui **seis factores possíveis (interligados) explicativos desta percepção de “diluição política”**, reconhecendo contudo que os diversos actores poderão identificar outros. Estes factores são formulados sob a forma de questões, para estimular um debate *construtivo* e aberto entre todas as partes.
- *Tem havido suficiente liderança política do processo de implementação da Estratégia Conjunta?* A Estratégia é clara quanto às suas ambições políticas. Os vários Planos de

Acção forneceram um primeiro *roadmap*, inevitavelmente incompleto, para a implementação. Para os nobres objectivos da Estratégia poderem ser traduzidos na prática, era crucial uma **liderança política contínua e um envolvimento ao mais alto nível, durante o processo de implementação**. Mas até que ponto houve uma liderança suficiente por parte da Comissão da União Africana (CUA), da CE e dos Estados Membros europeus e africanos. A percepção geral é que, no seguimento da Cimeira de Lisboa de 2007, a implementação da Estratégia foi, em grande parte, delegada em altos funcionários ou peritos de unidades específicas no seio das duas Comissões e em funcionários dos Estados Membros que lideram as parcerias temáticas. Estas unidades e funcionários investiram fortemente no processo, mas sem poder, influência (ou apoio) suficientes para fazer avançar as agendas políticas da Estratégia Conjunta. Nas suas posições, foi difícil consultar, desenvolver e articular, ao nível continental, interesses colectivos que pudessem ser prosseguidos enquanto parte do diálogo político. É necessário um forte envolvimento político para que interesses reais, em vez de projectos, sejam discutidos. Estas dificuldades sistémicas podem, naturalmente, ter levado os funcionários a “evitar” questões políticas mais amplas e a limitarem-se a questões que poderiam gerir ao seu nível. Isto pode, por sua vez, explicar a rápida “burocratização” do processo da Estratégia Conjunta e a obsessão com resultados imediatos de forma a demonstrar algum sucesso.

- *Em que medida as partes estão preparadas para conciliar interesses (divergentes) através do diálogo político?* Enquanto parceria fundamentalmente política, a questão dos interesses é central na Estratégia Conjunta. Há questões de interesse comum entre a África e a Europa, mas não necessariamente interesses partilhados – como ilustram as posições na Cimeira das Alterações Climáticas em Copenhaga. Isto não invalida o valor e premissa da Estratégia Conjunta como quadro para a interacção continental, mas reforça a importância da qualidade de um **diálogo político robusto** para a criação desse quadro. Embora altos funcionários (de ambas as partes) afirmem que “não existem tabus” na Estratégia Conjunta, não parece que o seu ambicionado papel, de quadro político de articulação, desenvolvimento e protecção de interesses, em África e na Europa, esteja a ser suficientemente explorado, particularmente no que respeita a questões sensíveis sobre as quais os interesses podem ser divergentes. Isto reflecte o fraco interesse político e apropriação da Estratégia na Europa como em África. Para além disso, faz também crer que as partes se debatem ainda com a questão de como aplicar o “espírito” da Estratégia, ou seja, abrir o diálogo político a *todas* as questões de interesse para a Europa e a África e definir uma agenda *verdadeiramente conjunta*.
- *Uma parceria inclusiva de “actores” ou “peritos”?* Um dos potenciais pontos fortes da Estratégia é a inclusão de vários intervenientes e o reconhecimento positivo que todos os actores relevantes devem desempenhar um papel na construção de um relacionamento diferente entre a UE e a África. Contudo, a organização de uma parceria com uma tal multiplicidade de actores revelou-se complexa. A arquitectura da Estratégia Conjunta é hoje encarada como sendo demasiado complicada, lenta e inflexível. É igualmente preocupante a distinção pouco clara entre os papéis e responsabilidades dos “actores” (i.e., instituições com mandatos políticos formais) e dos “peritos” (i.e., indivíduos com competências específicas e/ou em representação de interesses particulares). Esta **confusão de papéis** é manifesta no funcionamento dos Grupos Conjuntos de Peritos (*Joint Expert Groups* - JEG), onde ambos os grupos de intervenientes se misturam (p.ex. com os Parlamentos a serem convidados para participarem enquanto “peritos”). Este facto tem reduzido tanto a legitimidade como a eficácia dos JEG (ver Caixa 2).

Caixa 2: O mandato dos Grupos Conjuntos de Peritos – Missão impossível?

Os Grupos Conjuntos de Peritos (*Joint Expert Groups* - JEG) informais são encarados como os motores de implementação da Estratégia Conjunta. Sob a direcção política da Troika, são mandatados para levarem a cabo encargos técnicos fundamentais em matéria de implementação, coordenação e mobilização de actores e de recursos. Era de esperar que o trabalho dos peritos se apoiasse em e interligasse com o trabalho ao nível político, dos recursos e das agências de implementação.

Presentemente, há um reconhecimento generalizado de que este esquema não funcionou como seria de esperar. Na maioria dos casos, a capacidade ‘motora’ dos JEG foi bastante fraca, consequência de falta de clareza quanto : (i) à ligação estrutural com o nível político, (ii) aos recursos à sua disposição, (iii) à ligação com a implementação (p.ex. os ciclos de programação existentes) e (iv) aos membros/participantes. Na ausência de uma orientação política contínua, os JEG estão de facto sozinhos na implementação da Estratégia Conjunta, com mandatos e responsabilidades ambíguas que se estendem muito para além das suas competências enquanto órgão técnico informal de peritos. As fraquezas estruturais dos JEG traduzem-se numa participação e envolvimento limitados na Europa e em África. Existem poucos incentivos para que os “peritos” participem nos JEG, para além do imperativo burocrático de participar – e mesmo assim, não é evidente que tipo de mandato continental ou regional têm os participantes. Todos estes elementos apontam para falhas estruturais na concepção dos JEG que requerem ajustamentos fundamentais.

- *Incentivos para uma implementação efectiva: investir em processos ou em projectos?* A visão política da Estratégia Conjunta está expressa numa linguagem muito associada a “processos”: a construção de uma nova parceria, a definição de agendas comuns, o apoio à arquitectura pan-africana, melhoria da coerência, etc. Todos estes são, pela sua natureza, resultados de processos que deverão ser atingidos a longo prazo. Na prática, porém, há uma forte pressão para que a Estratégia consiga resultados rápidos, na forma de “projectos”. Apesar da preocupação em obter resultados tangíveis ser perfeitamente legítima, as partes precisam de encontrar o modo de **conciliar a procura de resultados a curto-prazo com os objectivos inerentemente políticos e de longo-prazo da Estratégia Conjunta**.
- *Estão ambas as partes abertas a uma verdadeira mudança na “cultura” de cooperação?* Os objectivos da Estratégia conjunta implicam passar de um relacionamento anterior baseado numa relação doador-beneficiário para uma parceria moderna, capaz de gerir e conciliar interesses comuns e desafios globais. Isto implica responder a um conjunto alargado de novas questões, que vão para além da ajuda ao desenvolvimento (“*beyond aid*”) e que, historicamente, não fazem parte do diálogo institucional regular UE-África. Neste sentido, a Estratégia Conjunta **desafia profundamente as normas e os métodos de trabalho existentes** e construídos ao longo de décadas das instituições em África e na Europa. Isto significa que uma revisão crítica da Estratégia deve contemplar os seguintes aspectos: Em que medida os funcionários europeus e africanos foram **capacitados e mandatados para trabalharem de forma criativa ou diferente** nas relações UE-África? Houve a liderança necessária para conduzir o requerido processo de mudança institucional? Foram criados os incentivos necessários para transformar gradualmente o comportamento tradicional, adaptar mentalidades, repensar abordagens de diálogo, ajustar métodos de trabalho e desenvolver novos quadros institucionais? O que está ser feito no sentido de “abrir” o sector tradicional da ajuda do desenvolvimento (em ambos os lados) e pensar de forma diferente e mais alargada? O que foi feito para envolver os actores não-tradicionais do desenvolvimento?
- *A assimetria de capacidades entre as duas Uniões foi devidamente tomada em consideração?* A União Africana, com o seu mandato alargado à promoção das agendas de integração pan-africana, foi fundada apenas em 2002. Há ainda, inevitavelmente, um caminho a percorrer para que as novas estruturas, processos e

capacidades continentais estejam criadas e a funcionar devidamente. Além disso, as burocracias de muitos países africanos não têm os mesmos recursos à sua disposição que as dos Estados Membros da UE. Como é que esta realidade se reflectiu no processo da Estratégia Conjunta e nas solicitações/exigências que os actores fizeram entre eles?

18. O efeito combinado dos factores enunciados pode ajudar a explicar o arranque difícil da Estratégia Conjunta e a conseqüente **perda gradual de credibilidade** deste novo quadro de parceria, como se de um ciclo vicioso se tratasse. Apesar dos esforços de unidades dedicadas, particularmente nas duas Comissões, a Estratégia Conjunta não parece estar a afirmar-se como o tal quadro político abrangente que pretendia modernizar e transformar as relações entre os dois continentes. Os vários intervenientes tendem a concordar (informalmente) que a Estratégia está a funcionar como um **processo principalmente burocrático, isolado de outros enquadramentos, sem grande influência política nem recursos financeiros alinhados que possam impulsionar a concretização de objectivos, e demonstrando, assim, pouca mais-valia relativamente a outros quadros bilaterais e multilaterais.**

III A contínua relevância da visão da Estratégia Conjunta

19. Esta análise sugere que o processo da Estratégia Conjunta pode estar num **momento crucial**. A insatisfação com a falta de progressos e com a arquitectura institucional ineficiente está a alimentar o cepticismo entre intervenientes-chave relativamente ao valor acrescentado deste novo enquadramento político. O risco de ruptura é real.
20. No entanto, também se conclui que as actuais dificuldades da Estratégia Conjunta estão relacionadas com **escolhas políticas fundamentais sobre as estratégias de implementação** seguidas até à data, mais do que com a validade da *visão* que é preconizada para uma parceria renovada UE-África.
21. A *visão* dos fundadores da Estratégia Conjunta – estabelecer uma parceria política reforçada entre as duas Uniões – parece ainda **mais pertinente** agora do que em 2007. Uma variedade de acontecimentos geopolíticos globais tem tornado claro que ambos os continentes precisam, mais do que nunca, de uma Estratégia Conjunta para gerir as interdependências fundamentais. Em primeiro lugar, a crise financeira e a Cimeira de Copenhaga sobre as Alterações Climáticas demonstraram, tanto para os intervenientes africanos como europeus, que tentativas de resolver problemas no plano nacional estão ultrapassadas,. Numa era de globalização, é enorme a necessidade de *plataformas* (como a Estratégia Conjunta) onde as partes podem promover colectivamente os seus interesses e estabelecer para isso um diálogo político com outras partes e negociar posições comuns. Em segundo lugar, existe uma tendência clara, ainda que lenta, para uma maior integração em ambos os continentes, o que se reflecte no Tratado de Lisboa relativamente à Europa e na União Africana relativamente a África. Se os resultados que se pretendem obter são de ordem global e continental não faz sentido fragmentar a interacção e o diálogo político entre os dois continentes. Terceiro, os sistemas de governação global estão também a evoluir rapidamente, como exemplifica o surgimento da estrutura G-20, o que cria novas oportunidades para a cooperação UE-África sobre questões globais. Uma tal cooperação pode ser mediada através da Estratégia Conjunta. Quarto, a importância crescente de novos actores (China, Brasil, Índia) convida a Europa a repensar a sua posição e abordagem global para África, se se quer manter como parceiro relevante. Uma boa implementação da Estratégia Conjunta poderia ser um instrumento capaz de impulsionar um novo relacionamento baseado em interesses comuns e com uma verdadeira mais-valia (em comparação com o que outros parceiros internacionais oferecem).

IV Cenários possíveis para o Futuro da Estratégia Conjunta

22. A reunião da Troika, em Outubro de 2009, deu um **mandato claro para uma “revisão fundamental”** do Plano de Acção e de como este tem funcionado até à data. Mas isto pode ser objecto de leituras diferentes pelo vasto leque de actores que estão, directa ou indirectamente, ligados à Estratégia Conjunta. Nenhuma das partes parece interessada em renegociar o texto da estratégia ou os seus princípios fundamentais, mas em que sentido se fará essa mudança permanece uma incógnita.
23. Para facilitar o debate, consideramos aqui três cenários possíveis que os decisores políticos dos dois continentes poderão seguir, dependendo do seu próprio diagnóstico sobre o estado da Estratégia Conjunta, dos seus respectivos interesses políticos, níveis de ambição e confiança neste processo. Cada cenário é analisado do ponto de vista de três vantagens: (i) qual é a agenda de reforma que os decisores políticos irão provavelmente destacar? (ii) qual a viabilidade das reformas propostas (tanto do ponto de vista político como institucional)? (iii) qual é o possível impacto para a realização dos objectivos iniciais da Estratégia, acordados na Cimeira de Lisboa?
24. Durante o processo de revisão, poderão ser identificados os seguintes cenários:

Cenário 1: Manutenção do status quo ou introdução de alterações limitadas ao enquadramento actual

25. O primeiro cenário assenta num **diagnóstico bastante positivo** de ambas as partes relativamente ao processo actual da Estratégia Conjunta. Reconhecem-se falhas na implementação, mas proponentes deste cenário argumentam que estas podem ser solucionadas com um ajustamento ao nível operacional e técnico (p.ex. através de uma melhor orientação do trabalho dos JEG, a simplificação do quadro institucional, um secretariado para organizar os JEG, maior apoio aos actores da sociedade civil, maior e mais fácil acesso a orçamentos de viagem para a participação de peritos nas reuniões, etc). Se este cenário prevalecer, os debates durante o processo de revisão centrar-se-ão numa redução das aspirações e na definição de um segundo Plano de Acção mais realista (com o conjunto de realizações a concretizar). Neste caso, a agenda de reforma não procurará solucionar estrangimentos sistémicos de natureza política, relacionados com liderança, apropriação, coerência ou falta de financiamento estratégico para implementar agendas continentais conjuntas a longo prazo.
26. Este cenário é perfeitamente **viável** de uma ponto de vista político e institucional e permitiria manter abertos os canais de diálogo que poderá ser desenvolvido caso surjam oportunidades. No entanto, não deixa de ter riscos para a integridade e credibilidade da visão global da Estratégia Conjunta, tal como acordada em 2007. Manter-se-iam as fraquezas estruturais observadas, e conseqüentemente o risco de corroer ainda mais o interesse político e o valor acrescentado da Estratégia Conjunta (em comparação com outros quadros políticos vinculativos, politicamente mais robustos e com melhores e maiores de recursos). Ainda que não intencionalmente, pode consolidar uma situação em que as relações UE-África ficam grandemente confinadas a uma parceria tradicional doador-receptor, centrada na cooperação para o desenvolvimento, enquanto as partes continuam a prosseguir os seus verdadeiros interesses políticos fora da Estratégia Conjunta. Este cenário corre também o risco de criar poucos incentivos para o envolvimento efectivo de outros actores (como as CER, os Parlamentos, a sociedade civil, etc.)

Cenário 2: Reformas prudentes – com o risco de ficar a meio caminho

27. Neste segundo cenário, os decisores políticos partem do princípio que o “status quo” não é uma opção válida, na medida em que pode conduzir a uma maior diluição de um enquadramento político potencialmente válido. Este cenário implica **disponibilidade de ambas as partes para responderem às falhas estruturais e operacionais, senão mesmo políticas**, que emergiram na primeira fase de implementação da Estratégia Conjunta. Este cenário parece ter um apoio considerável. Durante sessões recentes de reflexão antes da próxima Troika, as partes formularam propostas de reforma que vão muito para além de meros ajustamentos técnicos. Estas incluem, nomeadamente, a necessidade de: (i) concentrar os esforços da Estratégia Conjunta principalmente em prioridades continentais e regionais; (ii) assegurar um melhor alinhamento das actividades da Estratégia com as políticas (pan-)africanas existentes; (iii) promover a plena participação das CER – garantindo que as suas prioridades são incluídas e apoiadas pela Estratégia Conjunta; (iv) integrar, sempre que possível e relevante, a Estratégia nos processos de cooperação e estruturas nacionais; (v) reforçar o diálogo político e sobre políticas; (vi) melhorar os mecanismos motores da Estratégia e simplificar os esquemas de implementação; e (vii) melhorar a comunicação/informação sobre a Estratégia Conjunta.
28. O valor destas propostas é inegável, mas serão suficientes para revitalizar a Estratégia de acordo com o seu objectivo de renovar e transformar (gradualmente) as relações UE-África? O problema deste cenário é a incerteza quanto à efectiva preparação e compromisso das partes para abordar também os **principais constrangimentos políticos** na implementação da Estratégia, verificados nos últimos dois anos. Estes dizem respeito a questões espinhosas, nomeadamente: como responder ao défice de apropriação (especialmente nos Estados Membros e nas CER)? Quais os incentivos que podem motivar **ambas as partes** a utilizar, de forma consistente, o enquadramento da Estratégia Conjunta para um diálogo político substancial (incluindo sobre questões sensíveis em que os interesses divergem)? Estarão as partes dispostas a definir um percurso claro para transformar gradualmente a Estratégia num quadro global de relacionamento UE-África? Poderão chegar a acordo quanto às medidas necessárias para assegurar uma coerência efectiva entre a Estratégia Conjunta e outros acordos, políticas e instrumentos existentes (e os respectivos interesses implícitos das partes)? Que tipo de financiamento estratégico e sustentável poderá ser mobilizado, na Europa e em África, para implementar os objectivos políticos da Estratégia Conjunta, equacionando em simultâneo os problemas de “capacidade de absorção” da CUA? O relatório de avaliação de Outubro de 2009 reconhece a maior parte destas questões, mas não aponta uma via política para as solucionar (excepto no longo-prazo)¹⁹.
29. A tendência para minimizar ou negar as questões mais sistémicas (políticas) pode ser reflexo de realismo, de ambas as partes, sobre o que é factível nesta fase. No entanto, dificilmente a Estratégia Conjunta poderá ser fiel à sua visão e expectativas originais se a revisão não abordar e der resposta a estas questões. O resultado poderá ser uma **reforma cautelosa e bastante limitada** que pode melhorar certas deficiências estruturais, mas não suficientemente robusta para avançar de forma concreta nos objectivos políticos da Estratégia.

¹⁹ Task Force Conjunta, Relatório de Avaliação, 09 de Outubro de 2009 FINAL.

Cenário 3: Regresso às questões fundamentais ou criar um ambiente favorável à concretização do potencial e valor acrescentado da Estratégia Conjunta

30. Neste terceiro cenário, optar-se-ia por uma via de **saída mais sistémica da percepção de crise** em que se encontra a Estratégia Conjunta quanto à realização – suficientemente rápida para ser apelativa – dos seus objectivos políticos e alteração da natureza das relações UE-África. Trata-se, no fundo, de regressar às questões fundamentais e à **visão original** da Estratégia Conjunta – enquanto enquadramento político novo para a cooperação entre os dois continentes, cujo principal valor acrescentado reside na sua capacidade para responder a desafios globais e interdependências mútuas de forma concertada. Implica reconhecer que só com o tempo se poderá ultrapassar a herança de décadas de relacionamento tradicional entre a UE e África (visível em ambas as partes) e construir uma parceria revigorada, com um conjunto de instituições reformadas, abordagens e capacidades para gerir uma agenda política muito mais alargada. Implica igualmente reconhecer que um tal “processo de construção” requer uma liderança contínua e de alto-nível (em ambas as partes); criatividade e sofisticação na capacidade para fazer avançar a agenda política; vontade política para discutir abertamente os interesses (divergentes) e para participar no difícil desafio de conciliar estes interesses pela via do diálogo. Esta tarefa não pode ser delegada nos *JEG* (por mais apoio que tenham) nem alcançada apenas através de realizações imediatas. Este cenário convida todas as partes a concentrarem a próxima fase da implementação da Estratégia Conjunta na criação de um **ambiente realmente propício** a que esta possa realizar a sua potencial mais-valia.
31. Implica introduzir reformas imediatas (tal como proposto no cenário 2), mas lançando simultaneamente vários processos de resposta aos desafios políticos que afectam actualmente a Estratégia Conjunta (como a apropriação limitada, diálogo político insuficiente, ênfase tecnocrático, isolamento e competição face a outros quadros políticos existentes, falta de financiamento estratégico, entre outros). Significa chegar a acordo sobre um “**roadmap político**” que indique os processos a organizar – a partir da liderança política – de forma a criar as condições estruturais para um bom funcionamento da Estratégia Conjunta. Este *roadmap* teria também de incluir realizações claras (embora de natureza diferente) e complementar os planos de acção mais específicos que derivam das oito parcerias temáticas. A Caixa 3 clarifica quais os elementos para uma tal agenda política de reforma para ambas as partes.

Caixa 3: Ideias para a criação de um ambiente favorável à Estratégia Conjunta – alguns passos concretos:

1) *Revitalizar a agenda política da Estratégia Conjunta:*

- Conferir um mandato político claro, explícito e implícito, para debater e expor aberta e honestamente tanto os sucessos como os problemas na implementação da Estratégia Conjunta até à data. Procurar chegar a acordo sobre as (pré-)condições essenciais para que a Estratégia realize totalmente o seu potencial²⁰.
- Alinhar a Estratégia Conjunta de acordo com posições e programas continentais já acordados na Europa e em África (como o Plano Estratégico da União Africana).
- Explorar conjuntamente formas e meios de fazer da Estratégia Conjunta, mais do que um diálogo Comissão-a-Comissão, uma verdadeira parceria, apropriada pelos Estados Membros europeus e

²⁰ A Parceria sobre Paz e Segurança da Estratégia Conjunta, pode servir de inspiração. É opinião generalizada que a Estratégia permitiu aprofundar a cooperação entre as duas Uniões nesta área crucial, mas isto foi possível porque existia já um ambiente propício para a colaboração e diálogo efectivos. A Parceria sobre Paz e Segurança da Estratégia Conjunta beneficiou: (i) do facto de já existirem agendas continentais neste domínio; (ii) de um conjunto de acordos institucionais específicos favoráveis a uma interacção entre pares, na Europa e em África; (iii) de clareza nas relações entre a UA e as CER nesta matéria; (iv) de financiamento disponível e alinhado nestas áreas; e (v) de um envolvimento activo dos Estados Membros. É este tipo de condições que são necessárias para que outras parcerias possam concretizar as suas aspirações.

africanos. Uma via possível é ambas as Comissões consultarem os respectivos Estados membros e reflectirem sobre as agendas internas e as questões específicas ou concretas que estes desejariam ver discutidas num futuro diálogo político ao nível continental. Um tal exercício deve ser feito ao mais alto nível relativamente a um número limitado de áreas alinhadas com as parcerias temáticas onde o interesse será provavelmente maior e onde a Estratégia conjunta pode fazer uma diferença.

- Aceitar e tomar em consideração o facto de que levará necessariamente tempo a desenvolver posições continentais, na Europa como em África, mas que isso é necessário para que posições comuns sejam sustentáveis.
- Tratar questões controversas (Zimbabué, Tribunal Penal Internacional, APE), assegurando-se que estas não atrasam ou prejudicam o diálogo global da Estratégia Conjunta noutras áreas.
- Clarificar, antes da próxima Troika, a quem caberá o papel de liderança da Estratégia Conjunta, ao mais alto nível, no seio da UE/CE (além do Comissário para o Desenvolvimento) e da UA/CUA (além do Departamento de Assuntos Económicos), e garantir o seu envolvimento efectivo.
- Definir conjuntamente uma agenda política relevante para a próxima Cimeira, centrada em questões fundamentais que previsivelmente dominarão a parceria e que exigem respostas fortes (p.ex. a crise financeira, o seguimento pós-Copenhaga, etc.). Por sua vez, isto ajudará a demonstrar que a Estratégia Conjunta é um quadro político adequado para abordar questões políticas (prementes/controversas).
- Clarificar, sem ambiguidades, o papel da sociedade civil na Estratégia Conjunta (incluindo nas parcerias), desafiando e encorajando a sociedade civil dos dois continentes a organizar-se para se envolver de forma efectiva na Estratégia.

2) *Utilizar processos e fóruns institucionais adequados para fazer avançar a Estratégia Conjunta:*

- Identificar, apoiar e utilizar fóruns/processos continentais e regionais legítimos (na Europa e em África) passíveis de articular posições comuns sustentáveis (não de forma *ad-hoc*) relativamente a interesses partilhados – p.ex. o Conselho de Paz e Segurança da UE, o Comité Político e de Segurança da UE (COPS), o grupo África na UE - COAFR, o Conselho de Representação Permanente em África (incluindo o subcomité para assuntos multilaterais).
- Confinar o papel dos JEG a fórum inclusivo de consulta e organizar de forma clara e para cada parceria a liderança política, a tomada de decisões e a responsabilização ao nível dos Comités conjuntos adequados UE-UA-Estados Membros .

3) *Assegurar maior coerência entre os vários quadros políticos de relacionamento com África:*

- Levantar, em conjunto e em fóruns apropriados, a questão da compatibilidade/complementaridade futura da Estratégia Conjunta com o enquadramento ACP. Promover um diálogo estruturado sobre como os dois quadros poderão ser compatibilizados.
- A UE, a UA e os Governos do Magreb e do Machrek devem iniciar um diálogo sobre como tornar o Instrumento e a Política Europeia de Vizinhança mais compatível com a Estratégia Conjunta.
- Os Estados Membros de ambas as partes devem rever as suas políticas nacionais em relação ao outro continente, com vista a uma maior coerência e sinergias com a Estratégia Conjunta.

4) *Reflectir de forma criativa sobre fontes sustentáveis de financiamento conjunto da Estratégia:*

- O primeiro pré-requisito é não pensar nas tradicionais formas de mobilizar (novos) fundos dos doadores, mas antes assegurar uma melhor transparência, utilização, facilidade de acesso e alinhamento dos recursos existentes.
- Identificar os custos das prioridades no segundo Plano de Acção: é um princípio básico de gestão que planos de acção sem estimativas de custos são pouco credíveis. A identificação desses custos não exige a atribuição imediata de recursos conjuntos, mas contribui para clarificar o nível de ambição.
- Lançar o diálogo sobre estratégias sustentáveis de financiamento para a agenda continental da Estratégia Conjunta.
- Identificar os desafios a ultrapassar para estabelecer um envelope pan-africano associado à Estratégia Conjunta, a ser financiado em conjunto e gerido pela UE e pela UA (possivelmente utilizando o modelo de financiamento da Facilidade de Paz para África, de forma a garantir a apropriação no continente africano).

32. Do ponto de vista político e institucional, esta opção pode ser encarada como **menos viável**, pelo menos no curto-prazo. Pode não existir a configuração adequada de poder, interesses e incentivos para que um tal salto qualitativo possa acontecer nesta fase. Proponentes destas reformas ambiciosas terão de levar a cabo uma análise sofisticada dos **interesses, incentivos e “elementos impulsionadores de mudança”** que poderão tornar este cenário possível ao longo do tempo.
33. Do **ponto de vista europeu**, este exercício de introspecção deveria centrar-se em questões como: em que medida África é/será uma prioridade geopolítica para a Europa nos próximos anos? Conseguirá a UE desenvolver e manter posições genuinamente comuns no seu diálogo com África, ou é mais provável que prevaleça uma maior fragmentação (em que a Estratégia Conjunta, impulsionada pela Comissão, co-existe com outros quadros de relacionamento e políticas bilaterais)? Qual o grau de apoio político existente para a ideia de tratar efectivamente África como um todo, ou para o objectivo declarado de maior coerência dos quadros políticos e instrumentos relacionados com África? Quem é que assumirá um papel de liderança nesta reforma (para além da Comissão) e promoverá as inovações institucionais que a farão funcionar? O que é de esperar do SEAE na configuração institucional pós-Tratado de Lisboa?
34. Também do **lado africano** são muitas as questões “existenciais” a analisar. A CUA pode apelar a uma abordagem unificada para África e a um envelope pan-africano, mas para que isso aconteça terá de reunir apoio político suficiente junto dos seus Estados Membros e comunidades regionais. Não tem sido o caso até à data, mas é da responsabilidade principal dos Estados africanos e dos seus organismos regionais/continentais promoverem esta agenda. Isto exigirá esforços concertados para elaborar agendas pan-africanas claras, com base em e alinhadas com os interesses nacionais e regionais. É igualmente importante clarificar como é que a parte africana irá co-financiar esta estratégia conjunta (para se evitar cair na abordagem tradicional doador-receptor).

A importância crucial dos próximos meses

35. Responsáveis políticos dos dois continentes (as Comissões respectivas e os Estados Membros) decidirão, nos próximos meses, sobre o futuro da Estratégia Conjunta na base destes ou outros cenários. A responsabilidade é deles; os resultados são incertos. A responsabilidade de “fazer funcionar a Estratégia Conjunta” não deve ser atribuída apenas às Comissões respectivas, mas antes constituir uma responsabilidade partilhada entre Comissões, Estados Membros e outros actores-chave (CER, Parlaentos, sociedade civil, governos locais, sector privado). Se a procura de um enquadramento global e coerente para uma parceria UE-África renovada fosse agora abandonada, **muito seria perdido e, daqui a pouco anos, teríamos provavelmente de reinventar um quadro similar** para abordar as agendas globais e os grandes desafios de cooperação entre os dois continentes. Nem a manutenção do status quo, nem a maior fragmentação das relações UE-África podem servir os interesses de médio de longo-prazo dos dois continentes, no contexto de um mundo cada vez mais globalizado.

News and Resources
on the Joint Africa-EU Strategy

Europafrica.net



More
than 10,000
visitors from Africa
and Europe a month

Independent news and resources on the Africa-EU Strategic Partnership, its Action Plan and related resources, including:

- Access all official documents on the Joint Africa EU Strategy (JAES) and its implementations *weekly*
- Read opinions on the strategy and its partnerships from non state actors from the North and South
- An average of 25 new items monthly
- Latest event calendar
- Subscribe to our monthly 'Europafrica E-bulletin' read by 5,000 policy makers and other interested parties

Share your knowledge and expertise – be a part of the implementation and monitoring process of the Joint Africa-EU Strategy!

- Submit or notify relevant documents, news and links
- Register for our E-bulletin online or by sending an e-mail to: europafrica@ecdpm.org

<http://europafrica.net>

European Centre for Development Policy Management (ECDPM),
Onze Lieve Vrouweplein 21, NL-6211 HE Maastricht, the Netherlands
www.ecdpm.org europafrica@ecdpm.org



Europe Africa Research Network

O ECDPM é membro da Europe Africa Policy Research Network (EARN). A EARN é uma rede de Institutos de Investigação europeus e africanos, com o objectivo de contribuírem para o diálogo político UE-África. A EARN pretende trazer mais-valia a este diálogo, agregando e impulsionando as capacidades de pesquisa prática, o debate, a troca de informação e a criação de parcerias entre instituições não-governamentais de pesquisa dos dois continentes, sobre questões que afectam as relações UE-África.

Para mais informações sobre a EARN, consultar: <http://europafrica.net/earn>

European Centre for Development Policy Management (ECDPM) visa melhorar a cooperação internacional entre a Europa e os países de África, das Caraíbas e do Pacífico.

Criado em 1986 como uma fundação independente, os objectivos do Centro são

- aumentar a capacidade de actores públicos e privados nos ACP e em outros países de rendimento baixo;
- aperfeiçoar a cooperação entre os parceiros de desenvolvimento na Europa e a região ACP.

O Centro focaliza a sua actuação em três assuntos temáticos interligados:

- Política de Desenvolvimento e Acção Externa da UE
- Cooperação Económica e Comercial
- Governação

O Centro colabora com outras organizações e possui uma rede de colaboradores na Europa e nos países ACP. Os conhecimentos, análises e experiência que derivam da facilitação de processos, do diálogo, do desenvolvimento de redes, da investigação no terreno e das consultas realizadas, são amplamente partilhados com grupos-alvo na UE e nos ACP, através de conferências internacionais, de briefings focalizados, de meios electrónicos e de publicações.

Documentos de Reflexão do ECDPM

Os Documentos de Reflexão do ECDPM são o resultado de trabalho em curso no Centro Europeu de Gestão das Políticas de Desenvolvimento. Estes textos são distribuídos para apreciação e comentários junto de cooperantes interessados, investigadores e decisores políticos. Comentários, sugestões e pedidos de novos exemplares devem ser enviados para o endereço abaixo indicado. As opiniões expressas neste texto são as do autor e não representam necessariamente as do ECDPM ou dos seus parceiros.

European Centre for Development Policy Management (ECDPM)

Onze Lieve Vrouweplein 21

NL-6211 HE Maastricht, Pays-Bas

Tél +31-(0)43-350 29 00 Fax +31-(0)43-350 29 02

E-mail info@ecdpm.org www.ecdpm.org

Mais informação: info@ecdpm.org www.ecdpm.org

ISSN 1571 7569

O ECDPM agradece o patrocínio 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 Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação, do Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID) no Reino Unido e, muito especialmente para esta publicação em português, do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) em Portugal.”