



# Os Desafios das Relações Europa-África

## *Background Paper*

### **Objectivos**

A conferência tem por objectivo debater as questões e os desafios centrais que se colocam ao continente africano e as possíveis respostas europeias, por forma a definir uma agenda de prioridades para as relações entre os dois continentes a longo-prazo. O debate desenrola-se em três temas específicos – Cooperação para o Desenvolvimento, Conflitos e Segurança, Governança e Direitos Humanos -, os quais representam as grandes áreas de debate no quadro do actual diálogo Europa-África. O debate pretende contribuir para identificar as tendências, dificuldades, desafios e oportunidades deste processo de diálogo.

A conferência contará com a participação de um vasto leque de intervenientes envolvidos no diálogo Europa-África, constituindo uma oportunidade de partilha de experiências e conhecimentos entre parlamentares, académicos, parceiros institucionais, membros do sector privado, da sociedade civil e de organismos públicos.

A conferência marcará igualmente o início do processo de criação do Fórum de Diálogo Europa-África, um projecto conjunto do Centro Norte-Sul do Conselho da Europa e do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI). O fórum será constituído com base numa rede permanente de especialistas e instituições, pretendendo contribuir para um diálogo reforçado entre os dois continentes, através de debates regulares, actividades de pesquisa em áreas específicas, publicações e divulgação de informação.

### **Resultados**

A conferência resultará em conclusões e recomendações relativamente a algumas áreas das relações Europa-África, perspectivando a realização da segunda cimeira Europa-África, a ter lugar em Lisboa.

A documentação – nomeadamente papers e comunicações apresentadas durante a conferência – será publicada e distribuída por um vasto conjunto de actores.

## Contexto

Em Abril de 2000, os Chefes de Estado africanos e europeus reuniram-se no Cairo, tendo decidido o estabelecimento de um quadro global de diálogo entre os dois continentes. Esta primeira cimeira Europa-África representou um marco simbólico de grande importância no relacionamento euro-africano, tendo sido a primeira reunião ao mais alto nível entre os países dos dois continentes, fora do quadro de acordos já existentes (Cotonou, Francofonia, Commonwealth e CPLP)

Assim, para que esta nova plataforma de relacionamento multilateral se possa materializar em acções concretas, é necessária uma agenda de prioridades, baseada numa perspectiva de longo prazo, que permita tratar os desafios africanos na sua dimensão mais adequada. O plano de acção adoptado no Cairo centra-se essencialmente em oito tópicos de interesse comum: prevenção de conflitos, direitos humanos e governação, dívida, restituição do património cultural, integração económica regional, ambiente e desertificação, segurança alimentar, e SIDA e outras epidemias. O lançamento da União Africana (UA) durante a cimeira da OUA em Julho de 2002 em Lusaka e a adopção da Nova Iniciativa para o Desenvolvimento da África (NEPAD) por todos os Chefes de Estado do Continente africano, veio trazer ao diálogo duas novas dimensões essenciais, estabelecendo um novo “nível de governação pan-africano”

Desde a cimeira do Cairo, o diálogo euro-africano registou alguns progressos significativos em várias áreas como a gestão e a resolução de conflitos, os direitos humanos e a democracia. As discussões continuam<sup>1</sup>, no entanto, noutros temas importantes, a como SIDA e outras epidemias, a integração regional e o comércio, o ambiente, a segurança alimentar ou a dívida externa africana. A segunda cimeira Europa-África será um momento chave não só para que o relacionamento UE-UA se desenvolva e adquira uma dimensão política fundamental, mas também para que se possa estabelecer uma plataforma para o diálogo político UE-África

No actual contexto de profundas mudanças na Europa e em África, o diálogo terá de considerar uma série de dimensões:

**Antes de mais**, os desafios que surgem no processo de integração europeia e as consequências que virão a ter a Convenção Europeia, o alargamento a 25 Estados membros e a reforma da Comissão, no relacionamento com os países africanos. Ao longo dos próximos anos, várias mudanças fundamentais, ao nível da governação europeia e da sua estrutura institucional, terão um forte impacto na acção externa da UE bem como no seu posicionamento mundial. A existência de diferentes perspectivas entre os Estados-membros, a Comissão e a Política Europeia de Segurança Comum (PESC), relativamente à divisão de poderes no quadro de relações externas da União, representa uma incógnita não só no que diz respeito à futura evolução do papel de África nos interesses europeus, mas também ao modelo a ser seguido numa parceria entre os dois continentes.

Os parâmetros da Ajuda externa ao desenvolvimento por parte da UE serão estabelecidos através de várias negociações e decisões financeiras para os próximos

---

<sup>1</sup> Para uma análise mais detalhada sobre os últimos desenvolvimentos nas diferentes áreas do diálogo euro-africano, por favor consulte a Comunicação da Comissão ao Conselho sobre “**The EU-Africa Dialogue**”, June 2003. [http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2003/com2003\\_0316en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2003/com2003_0316en01.pdf)

4 anos, nomeadamente: a revisão intercalar das dotações do 9º FED em 2004, o início das negociações para o plano orçamental global plurianual em 2004 e a negociação do 10º FED em 2006. Também as negociações dos Acordos de Parceria Económica ACP-UE (até Dezembro de 2007), a Reforma da Política Agrícola Comum da UE (PAC) e as rondas negociais no quadro da organização Mundial de Comércio (OMC) terão uma influência fundamental no futuro das relações económicas e comerciais entre África e a Europa.

**Em segundo lugar**, e contrariamente ao processo europeu – mais consolidado e unificado em matéria de economias, de regimes e de valores políticos – o continente africano está longe de possuir uma identidade política comum ou uma realidade económica integrada. A instabilidade de alguns regimes políticos, os conflitos internos e a fragilidade das economias, dificilmente conduzirão à unidade e à coerência interna ou regional. Neste sentido, é justificável questionarmo-nos sobre os limites e o potencial dos processos de integração africanos (continental e regionais) e o papel a ser desempenhado pela Europa nesta matéria.

Apesar disto, os líderes africanos têm adoptado uma atitude cada vez mais pró-activa na forma como se posicionam em relação à comunidade internacional. Em apenas um ano, a UA tem desenvolvido políticas coerentes e acções concretas, particularmente no domínio da democracia e dos direitos humanos (introdução do “peer review mechanism”, a criação do Parlamento pan-africano e a Comissão africana dos Direitos Humanos e dos Povos), bem como na gestão e resolução de conflitos (estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança, missão de paz no Burundi, enviados especiais da UA, etc). A cimeira da UA em Maputo debateu várias questões importantes – nomeadamente as restrições financeiras da organização – e resultou na apresentação de uma série de propostas concretas – como a criação da “Peace Support Operational Facility” – que carecem ainda de melhor definição e discussão aprofundada.

**Em terceiro lugar**, o reconhecimento do falhanço das estratégias de desenvolvimento prosseguidas no passado e a insuficiência de resultados em matéria cooperação internacional, conduz-nos a uma necessidade urgente de mudança de abordagem. Face à dificuldade de mobilizar recursos suplementares para a ajuda ao desenvolvimento, os Estados membros e as instituições europeias procuram utilizar os meios existentes na busca de uma mistura virtuosa entre alívio da dívida, ajustamentos estruturais, luta contra a pobreza e ajuda humanitária e de emergência, concentrando-se mais nas consequências dos problemas e na minimização dos sintomas do que propriamente nas suas causas. Neste contexto, a mudança de abordagem para uma perspectiva de longo prazo, que permita um ataque às causas mais profundas destes problemas, torna-se essencial para o sucesso da relação de parceria entre os dois continentes. A iniciativa NEPAD pode constituir um passo muito importante neste sentido.

Em suma, o diálogo Europa-África terá de se desenvolver de forma complementar aos processos da UA e da NEPAD, proporcionando-lhes apoio político e diplomático e assegurando o reforço financeiro adequado para o seu desenvolvimento. A obtenção de bons resultados depende de um diálogo conjunto que terá de ser, na sua própria natureza, inclusivo (aberto um vasto leque de intervenientes, tais como os membros da sociedade civil e dos parlamentos) e de procurar a criação de parcerias e programas concretos em diversas áreas como a consolidação da democracia, a boa governação, o Estado de Direito, os direitos humanos, a erradicação da pobreza, a paz e a segurança.

## Assuntos e Questões para Debate

### Tema I – Cooperação para o Desenvolvimento

Relativamente à Cooperação para o Desenvolvimento, o continente africano tem sofrido uma marginalização crescente, uma vez que, por um lado, se verifica uma diminuição dos níveis de ajuda e, por outro lado, existe uma relutância cada vez mais acentuada por parte das agências de doadores em assumir riscos (Ex. Missões de paz) ou em explorar novas formas de investir em projectos estruturados de cooperação para o desenvolvimento em situações de crise ou conflito (para além da ajuda humanitária). Além do mais, é prática corrente entre os doadores procurar que seja a realidade a adaptar-se ao seu quadro institucional em vez de ser este quadro a adaptar-se à realidade, o que, mais uma vez, vem confirmar a necessidade de encontrar abordagens inovadoras e alternativas aos moldes em que decorre tradicionalmente a cooperação para o desenvolvimento.

A articulação entre as estruturas e iniciativas já existentes, como o acordo de Cotonou ou a Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD), e ainda outras estratégias dos parceiros internacionais de desenvolvimento (como as Nações Unidas ou o Banco Mundial), é uma área que permanece em grande parte por explorar. Torna-se necessário, portanto, encontrar novas formas de coordenação e complementaridade que poderão conduzir ao acréscimo de eficácia e sustentabilidade nas acções de cooperação e desenvolvimento.

#### ***Tendências da Cooperação no Contexto Internacional***

Quais são as principais consequências dos acontecimentos internacionais mais recentes (ataques do 11 de Setembro, intervenção unilateral no Iraque) na política externa da UE e sua influência?

De que forma as mudanças institucionais no seio da UE (alargamento, relações externas e reforma da Comissão) irão afectar a sua política externa e a atitude face aos países africanos?

Qual a mais valia europeia no relacionamento com África, comparativamente a outros actores internacionais também presentes no continente africano, como o Banco Mundial ou as Nações Unidas?

Quais os impactos positivos e negativos das actuais tendências da cooperação – condicionalidade política, critérios de desempenho – na eficácia e na coerência das políticas e acções de cooperação em África?

## **Cooperação e Regionalismo**

De que formas pode a UE apoiar os esforços de integração regional e continental em África?

Que estratégias a implementar para melhorar o diálogo UE-UA?

Que impacto terá o desenvolvimento do relacionamento UE-UA sobre o acordo de Cotonou e sobre a coesão do grupo ACP?

Como contribuir para uma melhor aplicação do acordo de Cotonou e assegurar a sua coerência e complementaridade com outros processos (Cimeira Europa África, UA e NEPAD, estratégia para África do G-8, acordos Euro-Med, acordo UE-África do Sul)?

## **Tema II – Conflitos e Segurança**

Os conflitos armados em África continuam a levantar sérias questões humanitárias que comprometem o sucesso de qualquer estratégia interna de desenvolvimento bem como das acções de cooperação promovidas pelas instituições internacionais. Estes conflitos caracterizam-se por uma complexidade crescente, seja pela diversidade dos actores envolvidos (além do Estado, surgem cada vez mais actores não controláveis como milícias armadas, mercenários, organizações criminosas, chefes locais, etc), pelo tipo de impacto do conflito (pessoal, local, nacional ou regional), pelos vários interesses envolvidos ou pela multiplicidade das causas profundas do conflito, cuja generalização é sempre muito difícil.

Neste cenário, apesar do crescente desprendimento da comunidade internacional em relação a África, as organizações internacionais no terreno - Nações Unidas, Banco Mundial e UE – têm procurado desenvolver novos mecanismos de resposta a emergências complexas. Estes esforços materializam-se no aparecimento de novas unidades especializadas (Ex: a Unidade Pós-Conflito do Banco Mundial) ou na produção de várias decisões relativamente à prevenção, gestão e resolução de conflitos. Neste sentido, podemos destacar, ao nível europeu, a introdução desta matéria no plano de acção da Cimeira Europa-África de 2000, a posição comum sobre prevenção de conflitos em África (Maio 2001) e as disposições legais (artigo 11º) no âmbito do acordo de Cotonou. Além do mais, reconhecendo que a estabilidade é provavelmente uma das mais importantes condições para qualquer processo de desenvolvimento, os Estados europeus procuram ligar o desenvolvimento às suas preocupações no campo da segurança internacional.

No entanto, se por um lado a operacionalidade destes mecanismos e resoluções está ainda longe da realidade, por outro lado, podemos também assistir ao crescente papel desempenhado pelos intervenientes africanos na procura de soluções pacíficas para os conflitos existentes. A criação do Conselho de Paz e Segurança da UA e a adopção do programa de trabalho sobre paz e segurança por todos os Estados membros da UA em Outubro de 2002, bem como o programa da CE de apoio às actividades de construção de paz da UA (Abril 2003), são desenvolvimentos importantes no sentido de fortalecer as capacidades africanas em matéria de paz e segurança.

***Resolução de Conflitos e Promoção da Paz:  
Qual o Papel das Organizações Internacionais e Regionais?***

Quais as principais lições a reter da intervenção internacional em conflitos africanos?

Quais as principais estratégias e mecanismos de apoio aos processos de reconstrução e reconciliação nacional? Como implementar acções eficazes no sentido de promover a consolidação de uma cultura democrática, o estado de direito e o respeito pelos direitos humanos, condições básicas de uma paz sustentável? Qual o papel a ser desempenhado pela UE nesta matéria?

Que estratégias devem ser seguidas no quadro do diálogo UE-África para a mobilização efectiva de recursos e para o seu uso racional a favor da prevenção de conflitos?

***As Capacidades Africanas de Intervenção, mediação e resolução de conflitos***

Como podem ser reforçadas as capacidades africanas em matéria de resolução de conflitos, manutenção da paz e alerta precoce? De que formas pode a UE apoiar a UA nestas matérias? Como assegurar um funcionamento efectivo do Conselho de Paz e Segurança?

Qual o papel a ser desempenhado pelas organizações sub-regionais (como a CEDEAO e a SADC) e como estabelecer relações de cooperação e complementaridade entre estas organizações e a UA?

Quais as lições a retirar até hoje nesta área - Quais os princípios essenciais para uma mediação com sucesso? Em que condições é necessária uma intervenção militar? Como devem ser coordenados os esforços políticos e as acções militares em cada caso específico?

### **Tema III– Governação e Direitos Humanos**

As violações aos direitos humanos são ainda uma realidade em alguns países africanos, apesar da existência de regimes formalmente democráticos. Para além disso, as instituições democráticas como o parlamento, os tribunais ou um corpo de policia independente, denotam ainda grande fragilidade e em vários casos assentam numa longa cultura institucional decorrente de regimes ditatoriais.

No entanto, o apoio ao reforço da capacidade institucional e a reforma do sistema político aos mais diversos níveis é ainda bastante difícil, essencialmente pela dificuldade e relutância em mobilizar recursos para áreas onde o aparecimento de resultados não é mensurável ou visível a curto prazo. Os aspectos positivos e negativos das actuais tendências das políticas de cooperação para o desenvolvimento, internacionais e europeias, e o seu impacto político sobre as

sociedades africanas, são questões que podem ser ainda exploradas. Em primeiro lugar, o enfoque na condicionalidade e no desempenho para a alocação de fundos, sendo justificável do ponto de vista financeiro e em termos de impacto, acarreta porém o risco de penalizar precisamente os Estados mais fracos que são, por definição, os que mais precisam da ajuda internacional. Em segundo lugar, a tendência para apoiar outros actores (ONG locais e internacionais) como forma de chegar mais rapidamente às populações carenciadas pode igualmente levantar novas tensões numa determinada sociedade e contribuir para ultrapassar o papel do Estado o que poderá, em última instância, enfraquecê-lo ainda mais. Em terceiro lugar, as incongruências entre política externa e política de desenvolvimento ao nível europeu, bem como a interpretação restritiva do princípio da condicionalidade política (ex: realização formal de eleições) origina uma dualidade de critérios por parte da política europeia, que pode actuar de forma diferenciada perante dois países numa situação semelhante.

Por último, se em determinadas matérias<sup>2</sup> do diálogo Europa-África - como a luta contra a corrupção, o tráfego de pessoas e o apoio institucional - ocorreram alguns desenvolvimentos positivos, noutras – nomeadamente as questões de migração – é ainda necessário aprofundar o debate e reforçar a cooperação.

### ***O Reforço das Estruturas Democráticas: Qual o papel da União Europeia?***

Como encorajar a alternância política pacífica entre governos em funções e a oposição?

Existirão formas de promover as instituições democráticas – incluindo organizações da sociedade civil – que não sejam controladas por grupos sociais ou de interesses específicos e por centros de decisão parciais?

Que estratégias concretas devem ser prosseguidas pelos doadores – nomeadamente a UE – para ajudar a reforçar o papel dos parlamentos e a imparcialidade dos sistemas judiciais?

Qual será o futuro papel do Parlamento Pan-Africano, nomeadamente em relação aos parlamentos nacionais ou sub-regionais?

### ***Direitos Humanos***

Como encorajar os direitos políticos, económicos e sociais em África?

Quais os pontos fortes e os pontos fracos dos actuais mecanismos e instrumentos regionais e sub-regionais de acompanhamento dos Direitos Humanos?

---

<sup>2</sup> Foi elaborado um plano de acção relativo ao tráfico de pessoas (para ser adoptado na Cimeira de Lisboa). Um programa preliminar sobre democracia, governação e direitos humanos foi recentemente apresentado à parte europeia. A UA aprovou uma convenção de combate à corrupção.

Quais as condições necessárias para que a recém criada Comissão Africana para os Direitos Humanos e das Povos possa ter uma forte influência na promoção dos direitos humanos ao nível nacional?

De que forma poderão as posições e os princípios da UE relativamente aos Direitos Humanos ser transpostos para o quadro do diálogo UE-Africa sob a forma de acções e mecanismos eficazes?

Que medidas deverão ser adoptadas para encontrar novas fontes de financiamento para a promoção e a protecção dos Direitos Humanos no quadro das novas estruturas - UA e NEPAD?

## **As Relações Europa-África: Definição de uma Agenda de Prioridades**

*Mesa Redonda*

A mesa redonda terá a participação dos oradores que participaram nas sessões plenárias.

O objectivo é trabalhar sobre as conclusões de cada sessão, definindo uma lista de prioridades para o relacionamento Europa-África , que poderá ser utilizada como plano de acção para cada um dos temas debatidos durante as sessões anteriores.

Estas conclusões e recomendações serão apresentadas aos representantes oficiais e chefes de Estado e de Governo presentes na próxima cimeira Europa-África.

*Patrícia Magalhães Ferreira*

*IEEI, Setembro de 2003*

*Tradução de Miguel Abreu*