



# UNIÃO EUROPEIA E ÁFRICA:

Rumo a uma  
"Parceria entre iguais"?

---

Maio 2021



## Objetivo do estudo

O estudo apresenta a evolução, mudanças e perspectivas dos quadros de relacionamento entre a União Europeia e África, particularmente tendo em conta as tendências e desafios do desenvolvimento e da cooperação, bem como algumas dinâmicas estratégicas em ambas as partes. A análise tem como base a necessidade de mudar o paradigma de relacionamento e a transição de uma abordagem mais centrada “na ajuda” para uma abordagem “mais geopolítica”, salientando quais as condições objetivas para a implementação de uma parceria mais equitativa e equilibrada.

# ÍNDICE

Figuras, tabelas e caixas	I
Acrónimos	II
Sumário Executivo	III
Executive Summary	IV
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>01</b>
1. A Política de Desenvolvimento da UE em mudança: da ajuda à geopolítica?	<b>04</b>
1.1. Estratégia e prioridades	<b>04</b>
1.2. Nível institucional	<b>11</b>
1.3. Evolução dos instrumentos financeiros	<b>16</b>
2. As relações União Europeia - África	<b>32</b>
2.1. A parceria e diálogo continental	<b>32</b>
2.2. O novo acordo ACP-UE	<b>42</b>
2.3. As dinâmicas estratégicas e institucionais em África	<b>48</b>
2.4. O envolvimento e papel da sociedade civil	<b>55</b>
3. Rumo a uma parceria mais equitativa e equilibrada?	<b>62</b>
A. A assimetria do relacionamento e o peso das perceções	<b>62</b>
B. Unilateralismo versus mecanismos conjuntos de decisão e gestão	<b>64</b>
C. (Falta de) coesão e coordenação internas (UE e UA)	<b>67</b>
D. Interesses comuns no plano multilateral?	<b>70</b>
E. Uma parceria centrada nas pessoas?	<b>73</b>
F. O papel de Portugal	<b>75</b>
<b>RESUMO: Análise SWOT sobre o futuro da parceria</b>	<b>78</b>
Recomendações para a ação	<b>79</b>
Bibliografia	<b>82</b>
Entrevistas realizadas	<b>85</b>

# FIGURAS, TABELAS E CAIXAS

## TABELAS

Tabela 1: Evolução da organização da DG DEVCO para a DG INTPA	12
Tabela 2: Distribuição dos QFP 2014-2020 e 2021-2027 pelas prioridades temáticas	23
Tabela 3: Instrumentos da ação externa, QFP 2014-2020 e QFP 2021-2027	24
Tabela 4: Organização e montantes do IVDCI para o período 2021-2027	25
Tabela 5: Cimeiras UE-África e marcos de políticas relevantes	37
Tabela 6: A Sociedade Civil no acordo de parceria ACP-UE e na parceria África-UE	58
Tabela 7: Mecanismos europeus que complementam o papel da sociedade civil nas parcerias europeias com África	59

## FIGURAS

Figura 1: Grupos de Trabalho especializados ligados à cooperação para o desenvolvimento (Conselho da UE)	14
Figura 2: APD da UE por regiões, no período 2014-2020	17
Figura 3: Programas do ICD e do FED, 2014-2020	19
Figura 4: Comparação dos enquadramentos e instrumentos UE-África em termos de regiões	21

## CAIXAS

Caixa 1: Objetivos e Prioridades da Parceria ACP-UE	46
Caixa 2: A visão da Agenda 2063	51
Caixa 3: Prioridades da União Africana (Presidência e Comissão) para 2021-2024	52

# LISTA DE ACRÓNIMOS

<b>ACNUR</b>	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
<b>ACP</b>	Estados de África, Caraíbas e Pacífico
<b>APD</b>	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
<b>APE</b>	Acordos de Parceria Económica
<b>APSA</b>	Arquitetura de Paz e Segurança Africana
<b>BAD</b>	Banco Africano de Desenvolvimento
<b>BEI</b>	Banco Europeu de Investimento
<b>CBSD</b>	Construção de Capacidades no Apoio à Segurança e Desenvolvimento
<b>CE</b>	Comissão Europeia
<b>CER</b>	Comunidades Económicas Regionais
<b>CNUCED</b>	Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento
<b>COAFR</b>	Grupo de trabalho África no Conselho (União Europeia)
<b>CPR</b>	Comité de Representantes Permanentes (União Africana)
<b>CPS</b>	Conselho de Paz e Segurança (União Africana)
<b>DG INTPA</b>	Direção Geral de Parcerias Internacionais (Comissão Europeia)
<b>DG NEAR</b>	Direção Geral para a Vizinhança e o Alargamento (Comissão Europeia)
<b>ECOSOCC</b>	Conselho Económico, Social e Cultural da União Africana
<b>FED</b>	Fundo Europeu de Desenvolvimento
<b>FEDS</b>	Fundo Europeu de Desenvolvimento Sustentável
<b>IFI</b>	Instituição Financeira Internacional
<b>IVDCI</b>	Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional
<b>JAES</b>	Estratégia Conjunta África-UE [Joint Africa-EU Strategy]
<b>MdE</b>	Memorando de Entendimento
<b>MEAP</b>	Mecanismo Europeu de Apoio à Paz
<b>NEPAD</b>	Nova Parceria para o Desenvolvimento de África
<b>NU</b>	Nações Unidas
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
<b>ODS</b>	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
<b>OEACP</b>	Organização dos Estados de África, Caraíbas e Pacífico
<b>ONGD</b>	Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento
<b>OSC</b>	Organizações da Sociedade Civil
<b>PALOP</b>	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
<b>PCSD</b>	Política Comum de Segurança e Defesa (União Europeia)
<b>PE</b>	Parlamento Europeu
<b>PEID</b>	Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento
<b>PESC</b>	Política Externa e de Segurança Comum (União Europeia)
<b>PIE</b>	Plano de Investimento Externo
<b>PIR</b>	Programa Indicativo Regional
<b>PMA</b>	Países Menos Avançados
<b>PPUE</b>	Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia
<b>QFP</b>	Quadro Financeiro Plurianual (União Europeia)
<b>REPER</b>	Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia
<b>RNB</b>	Rendimento Nacional Bruto
<b>SEAE</b>	Serviço Europeu de Ação Externa
<b>UA</b>	União Africana
<b>UE</b>	União Europeia
<b>UNECA</b>	Comissão Económica das Nações Unidas para África
<b>ZCLCA</b>	Zona de Comércio Livre Continental Africana



# SUMÁRIO EXECUTIVO

As ambições de reforçar a UE enquanto ator global de projeção “mais geopolítica” nas relações com parceiros da cooperação para o desenvolvimento tem-se traduzido em mudanças **estratégicas** - nomeadamente a tentativa de maior coordenação entre políticas de áreas setoriais diversas, como a segurança, o comércio, as migrações - (**capítulo 1.1**), evoluções **institucionais** - com a transição da DG de Desenvolvimento para a DG Parcerias Internacionais ou com abordagens como a “Team Europe” - (**capítulo 1.2**), e ao nível dos **instrumentos** - de que a agregação dos instrumentos da ação externa no Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional-Europa Global é o principal exemplo (**capítulo 1.3**).

África foi, desde cedo, um enfoque da política europeia de cooperação para o desenvolvimento, tendo o relacionamento com o continente evoluído ao longo do tempo, o que se reflete em diferentes parcerias formais, estratégias e instrumentos, por vezes com sobrepostos ou com pouca coordenação entre si. Atualmente, **parece consensual a necessidade de mudar o paradigma do relacionamento entre a UE e África**, com ambas as partes a (re)afirmarem a intenção de implementar uma parceria mais efetiva, equitativa e equilibrada. Não obstante a narrativa recorrente (e atualmente reforçada) sobre uma “parceria entre iguais”, as relações UE-África têm sido marcadamente assimétricas pela diferença de níveis de desenvolvimento e, consequentemente, de capacidades e recursos (humanos, técnicos, financeiros).

A evolução da abordagem da UE às parcerias com África salienta, cada vez mais, o seu carácter estratégico e os **benefícios mútuos**, o que é evidente na linguagem quer da Estratégia da UE para África (março de 2020) (**capítulo 2.1**), quer do novo acordo para o relacionamento entre a UE e os países de África, Caraíbas e Pacífico - ACP (já em 2021, substituindo o Acordo de Cotonou) (**capítulo 2.2**). Neste contexto, torna-se visível uma evolução em que o peso do legado histórico, muito presente nas perceções mútuas no passado, se esbate face a uma abordagem manifestamente mais pragmática e mais desvinculada dos complexos passados, ainda que vários aspetos “irritantes” da parceria se mantenham. Embora a narrativa dos benefícios mútuos não seja nova, o enfoque concreto num **diálogo político**

**abrangente** sobre um conjunto alargado de questões que interessam a ambas as partes – presente quer no novo acordo ACP-UE quer no atual processo rumo a uma nova estratégia África-UE – vem oferecer uma **perspetiva mais estratégica e mais realista sobre o que é exequível atingir**. A **sociedade civil**, enquanto ator essencial do desenvolvimento, é um interveniente reconhecido e formalmente integrante dos modelos de parceria até então implementados e desta abordagem mais estratégica, embora o seu envolvimento efetivo dependa das condições objetivas de implementação destas parcerias (**capítulo 2.4**). Já o interesse de outros parceiros externos e o próprio reforço da União Africana tem vindo a contribuir para uma diversificação das oportunidades e para uma **maior ambição das posições africanas e do seu espaço negocial** – embora existam questões internas a definir, nomeadamente no que se pretende das parcerias externas, como com a UE (**capítulo 2.3**).

A transição para uma abordagem mais geopolítica por parte da UE comporta riscos para o relacionamento com África. Existe o risco de que outros interesses europeus **diluem a centralidade da erradicação da pobreza enquanto objetivo principal da política** de cooperação para o desenvolvimento. Isso deriva da ambição de conferir uma prioridade mais clara aos interesses económicos e de segurança europeus, externalizando as políticas internas e mobilizando todas as políticas para o efeito, incluindo a política de desenvolvimento (o que compromete ainda mais a coerência das políticas para o desenvolvimento). O atual reforço da **retórica da UE sobre a projeção (ou proteção) do “modo de vida europeu” e promoção “dos valores europeus”** na sua ação externa, poderá vir a acrescentar uma nova camada de complexidade no relacionamento intercontinental. Adicionalmente, a perspectiva sobre **África como um campo de batalha para a rivalidade entre a UE e a China**, tendência observada nos últimos anos, não parece ser o enquadramento mais eficaz para realizar uma parceria “entre iguais”, uma vez que o enfoque nas mais-valias da UE e naquilo que tem a oferecer de distinto no seu modelo de desenvolvimento e de cooperação poderia, eventualmente, ser mais apelativo para os parceiros.

Uma parceria mais equitativa e equilibrada está relacionada com as **condições para o exercício concreto dessa parceria**

(analisadas no capítulo 3), **pelo que pressuporia a criação e aprofundamento de mecanismos de decisão conjuntos, quer ao nível da governação, quer da gestão financeira.** A evolução de alguns instrumentos de política e mecanismos financeiros subjacentes não parece, contudo, seguir esta tendência, sendo que o processo da negociação para o novo Quadro Financeiro Plurianual da UE foi uma oportunidade perdida para reforçar alguns princípios da eficácia do desenvolvimento, onde a apropriação e a responsabilização conjunta são pilares fundamentais. A possível diluição destes princípios deve-se, entre outros, à integração do FED no orçamento europeu, à crescente proeminência de fundos fiduciários e de instrumentos de investimento sem governação conjunta e, na área da paz e segurança, o novo Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, de carácter global – todas estas mudanças parecem implicar menor participação e um maior distanciamento dos países/organizações parceiras das decisões que os irão impactar. Se a UE pretende afastar-se de uma dinâmica doador-recetor, deve começar por reconhecer os desequilíbrios existentes e corrigi-los, nomeadamente na fase de programação e implementação dos instrumentos de cooperação.

**Muitas das iniciativas da UE direcionadas para o continente africano continuam a ser definidas de forma unívoca,** com pouca ou nenhuma consulta aos parceiros africanos. Seria de esperar um debate mais exaustivo sobre que tipo de governação e de estratégia continental deveriam ser prosseguidas, mas o processo de formulação de uma estratégia da UE para África, em 2020, foi condicionado pela necessidade de cumprimento de prazos técnico-burocráticos estabelecidos, com **pouca participação a nível europeu ou mesmo qualquer pré-discussão com parceiros africanos.** Com o reforço de capacidade e assertividade africanas, por um lado, e com o objetivo expresso de uma parceria mais equitativa, por outro, é necessário que a **UE evolua na forma de trabalhar e dialogar com África,** fazendo um maior esforço na busca de reflexão e soluções partilhadas, respeitando calendários da(s) outra(s) parte(s) e liderando processos mais partilhados e inclusivos das diferentes perspetivas.

Os enquadramentos recentes da parceria entre a UE e África frisam a necessidade de reforço do **multilateralismo e de um sistema internacional assente em regras,** que ambas as partes reconhecem como cada vez mais ameaçado, e que se pretende traduzir em posições mais concertadas entre as partes, até aqui incipiente. Há espaço para procurar um entendimento partilhado em questões específicas, caso a caso, mas é também necessário que a UE pretenda não apenas um alinhamento das posições africanas com a liderança europeia, mas que possa apoiar mais posições

africanas nas Nações Unidas e noutros fóruns multilaterais (nomeadamente em questões essenciais para o desenvolvimento, como os fluxos financeiros ilícitos, a dívida externa, a resposta à pandemia, etc.). Desta forma, os **enquadramentos internacionais** (como a Agenda 2030 ou o Acordo de Paris) **poderiam ser reforçados enquanto guia preferencial e concreto do relacionamento entre a UE e África,** o que não acontece atualmente.

Por último, é necessário que as parcerias entre a UE e África evoluam para **decisões mais centradas nos cidadãos europeus e africanos, ou orientadas para estes.** Por um lado, enquanto as dimensões referentes ao Planeta, Prosperidade e Paz continuam patentes nas novas parcerias, a prioridade “Pessoas” pode estar algo dissolvida nas suas premissas, pois o conceito de desenvolvimento humano expresso nos instrumentos do relacionamento reflete uma perspetiva instrumental de setores como a educação ou saúde enquanto meros veículos para o crescimento económico - uma visão posta em causa pela pandemia. Por outro lado, verifica-se um **espaço deficitário consagrado ao diálogo com cidadãos e com a sociedade civil de ambos os continentes,** que permita identificar as reais necessidades e possíveis soluções para os desafios ao desenvolvimento. Observa-se ainda uma relação com a sociedade civil pouco sedimentada em confiança, mas a revitalização da relação UE-África oferece **oportunidades relevantes para a criação de mecanismos mais eficazes de consulta e diálogo com a sociedade civil.**

**Portugal tem tido um papel significativo e construtivo nas relações UE-África,** com muitos dos marcos desse relacionamento realizados sob (e impulsionados por) presidências portuguesas do Conselho da UE, para além de que o país tem agido, por várias vezes, como “honest broker” para apoio aos interesses e necessidades dos países mais pobres e vulneráveis no plano multilateral. No entanto, a manutenção dessa perspetiva passa, nomeadamente, pela prossecução de uma política de cooperação forte, mais eficaz e coerente. Portugal tem a possibilidade de promover uma mudança de paradigma para um relacionamento mais inclusivo, justo, equitativo e sustentável com África, utilizando os meios possíveis e fóruns de decisão em que participa no quadro da União Europeia (conforme detalhado nas Recomendações), para defender i) que a relação UE-África evolua no sentido de maior cooperação mútua, benefícios comuns, corresponsabilização, menor assimetria e maior inclusividade e ii) que as políticas de cooperação para o desenvolvimento preservem a sua integridade, espaço de atuação e objetivos principais.



# EXECUTIVE SUMMARY

The EU's ambition to assert itself as a real **geopolitical player** towards its development partners has led to **strategic** changes – namely in the efforts to achieve greater coordination between sectoral policies and instruments, such as security, trade or migration - (**Chapter 1.1**), **institutional** developments – shown by the transition from DG Development Cooperation to DG International Partnerships, or the Team Europe approach – (**Chapter 1.2**), and advances in **financial instruments** - including the merge of external action instruments into the new Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument - Global Europe (**Chapter 1.3**).

Africa has always been a central focus for EU development policy. The relationship between these two blocks has evolved over decades through different formal partnerships, strategies, and instruments, sometimes with weak coordination between them and/or overlapping natures. The **need to change the paradigm of EU-Africa relations** seems to be a consensual aspiration, with both parties (re)affirming the intention to build a more effective, balanced and equitable partnership. Despite the recurrent (and currently reinforced) narrative on an “equal partnership”, EU-Africa relations have been sharply asymmetric due to disparities of development levels, and thus in parties' capacities and resources (human, technical, financial).

EU's evolving approach towards a partnership with Africa has increasingly emphasised its strategic relevance and **mutual benefits**. This becomes evident in the wording of both the EU strategy for Africa from March 2020 (**Chapter 2.1**) and the new agreement between the EU and the Africa, Caribbean and Pacific (ACP) States, replacing the Cotonou Agreement in 2021 (**Chapter 2.2**). The weight of the historical legacy, very present in past mutual perceptions, is becoming diluted within a more pragmatic approach, even though some sensitivities persist. While the narrative on mutual benefits is not new, the concrete focus on a more **comprehensive political dialogue** on a wide range of issues of interest to both parties – present both in the new ACP-EU agreement and in the current process towards a new Africa-EU strategy – now provides a more strategic and realistic view on what is feasible to achieve. **Civil society**, as a crucial development actor, has been formally included in the past partnership frameworks and is recognised within

this more strategic approach. But its meaningful engagement has been challenged over time and will also depend on the objective conditions for the future partnerships' implementation (**Chapter 2.4**). On the African side, the interest of various external partners and the reinforcement of the African Union capacities is contributing to diversifying opportunities, leading to **an increase of African bargaining space and to greater ambition of African positions** – and even though some internal positions still have to be clarified, such as the goals of these external partnerships, as with the EU (**Chapter 2.3**).

The EU's progress towards a more geopolitical approach entails several risks for its relationship with Africa. **Poverty eradication, as the central goal of development policy, may become diluted** by other EU interests, such as economic and security. This trend is observed in the externalisation of EU internal priorities and the mobilisation of all policies to pursue those interests, as it seems to be happening with EU development cooperation – and therefore further compromising policy coherence for development. The current reinforcement of EU's rhetoric on **promoting (or protecting) the “European way of life” and spreading “European values”** in its external action may also bring a new layer of complexity into the continent-to-continent relations. In addition, the **view of Africa as a battleground for EU-China rivalry**, a trend evidenced in recent years, does not seem to be the most effective way to build a “partnership of equals”, since focusing on the EU's added-value and comparative advantage would probably be more attractive to its development partners.

A more balanced and equitable partnership requires certain pre-conditions (analysed in Chapter 3) and **it would presuppose the creation and reinforcement of joint decision mechanisms, both at the governance and financial management levels**. However, changes observed in some policy instruments and underlying financial mechanisms do not seem to follow this trend. The negotiation process for the EU multiannual financial framework was, in fact, a missed opportunity to safeguard the development effectiveness principles, under which ownership and mutual responsibility are fundamental pillars. The possible dilution of these principles in the future phase of the partnership is mainly due to, among others, the EDF budgetisation, the growing

prominence of trust funds and investment instruments and the new European Peace Facility, none of which relies on joint governance - all these changes seem to imply less participation and greater distance of the partner countries/organisations from the decisions that will impact them. If the EU wants to go beyond the donor-recipient dynamics, it should start by recognising the existing imbalances and correct them, namely on the programming and implementation phases of those instruments.

**Many EU initiatives targeting Africa are still defined in a unilateral approach**, with little or no consultation with African partners. One would have expected a more detailed debate on what kind of governance and strategy should be defined for the intercontinental partnership; but the elaboration of the EU strategy for Africa, in 2020, was conditioned by bureaucratic deadlines and led to **poor participation at European level or no pre-discussion with African partners**. With the increased African capacities and assertiveness, on the one hand, and the claimed intention of a more equitable partnership, on the other one, the EU needs to advance its way of working and dialoguing with Africa. This should be reflected on a greater effort to search for joint analysis and solutions, respect for the processes/schedules of other part(ies) and more inclusive processes that integrate various perspectives.

The recent EU-Africa partnership frameworks highlight the need to **reinforce multilateralism and a rules-based international system**, which both parties recognise to be increasingly under threat. This objective would be translated into more concerted positions, which until now have been rare. There is room to invest on common understandings between the blocks on specific issues, on a case-by-case basis; but this should not just mean alignment of African positions with the EU's leadership, but also EU's support of more African positions in the UN and other multilateral fora (namely on crucial issues for development, such as illicit financial flows, external debt, responses to the pandemic, etc.). In this context, **international frameworks such as the 2030 Agenda and the Paris Agreement could be reinforced as preferential and concrete guides** for the EU-Africa relations, which is not currently the case.

Finally, the partnerships between EU and Africa should evolve towards **decisions more focused on, or oriented towards, European and African citizens**. On the one hand, while the Planet, Prosperity and Peace dimensions of sustainable development are evident in the new partnership frameworks, the 'People' priority seems to be somehow dissolved in its premisses. The way human development is framed in the proposed instruments of the partnership reflects

an instrumentalisation of basic social sectors, such as education and health, as mere channels for economic growth - a view that has been jeopardised by the pandemic. On the other hand, the devoted space for dialogue with citizens and civil society from both continents has been scarce and inadequate, hampering the possibility of safeguarding a participative and inclusive discussion about the real needs and possible solutions to development challenges. The role of civil society in the partnership is still marked by some lack of trust, but the renewed alliances between the EU and Africa bring **key opportunities for creating more effective consultation and dialogue mechanisms with civil society**.

**Portugal has been playing a meaningful and constructive role in EU-Africa relations**, with several milestones carried out under (or driven by) Portuguese Presidencies of the EU Council. Portugal has also acted as an honest broker on several occasions in support of interests and needs of less developed and vulnerable countries on multilateral fora. However, maintaining and capitalising on this perspective requires, *inter alia*, a strong, more effective and coherent development policy. Portugal can seize the opportunity to promote a paradigm shift towards a more inclusive, fair, equitable and sustainable relationship with Africa, by using the possible means and EU decision-making arenas (as further detailed in the Recommendations), to advocate (i) that EU-Africa relations evolves towards reinforced mutual cooperation, common benefits, mutual responsibility, less asymmetry and greater inclusiveness, and (ii) that development policies preserve their integrity, space of action and main goals.

# INTRODUÇÃO

Na União Europeia (UE), o termo “parceria” tem sido utilizado em referência às relações UE-África desde o Tratado de Roma, em 1957. Apesar disso, foi preciso esperar até ao ano 2000 para a realização da primeira Cimeira entre as duas partes e para a vigência de um novo acordo de cooperação com os Estados ACP (África, Caraíbas e Pacífico) que inaugurassem uma nova fase de reforço de um diálogo mais estratégico, político e abrangente. Nos últimos vinte anos, os desenvolvimentos geopolíticos e mudanças de equilíbrios de poder a nível mundial, a globalização dos desafios de desenvolvimento e a evolução das dinâmicas políticas, económicas e sociais nos dois continentes influenciaram o relacionamento, as prioridades, os interesses e as perceções das duas partes de múltiplas formas.

A Comissão Europeia proclamou **2020 como o ano das relações UE-África**, sendo apresentado como um período fundamental para reformar a parceria, nomeadamente com a negociação de um novo acordo UE-ACP, a previsível realização da VI Cimeira intercontinental e a ambição de uma nova estratégia conjunta.

A **pandemia de COVID-19** veio não apenas atrasar alguns processos em curso, mas também relembrar os aspetos a melhorar e trazer novos desafios ao relacionamento. A necessidade de recuperação económica, as dificuldades de liderança da UE no contexto europeu perante enormes desafios internos, bem como o enfoque renovado noutros relacionamentos e prioridades externas pode resultar numa menor preponderância de África nas agendas políticas. Do lado africano, o reforço da visão para o desenvolvimento do continente e crescimento da importância de outros parceiros externos coexistem com o facto de a Europa ser ainda o principal parceiro na maioria dos aspetos, como o investimento

direto estrangeiro, o comércio, a ajuda pública ao desenvolvimento e de ser, naturalmente, um parceiro essencial face às múltiplas crises suscitadas pela pandemia. Tudo isto num contexto geral em que a pressão sobre os orçamentos da ajuda ao desenvolvimento e o (re)centramento dos doadores nas suas prioridades internas coincide com um aumento das necessidades humanitárias e de desenvolvimento e com a regressão em muitos dos ganhos de desenvolvimento conseguidos ao longo das últimas décadas.

Por outro lado, a pandemia veio reforçar que **a falta de acesso aos bens públicos** - em particular a saúde, mas também o saneamento e a educação, ou a gestão dos recursos naturais e a preservação do ambiente – constitui não apenas uma ameaça existencial, mas uma responsabilidade global partilhada. A necessidade de acelerar os esforços para implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a interdependência dos desafios globais (para alguns dos quais a UE tem manifestado fortes compromissos e intenções de liderança) funcionam também, potencialmente, como impulsionadores das relações entre a UE e África.

Atualmente, é relativamente **consensual a necessidade de mudar o paradigma do relacionamento**, com ambas as partes a (re)afirmarem a intenção de implementar uma parceria mais efetiva, equitativa, estratégica e que ultrapasse uma lógica de doador-beneficiário para se centrar em interesses comuns e partilhados. Por outro lado, o aprofundamento da parceria exige ir para além de processos governamentais, avançando no **diálogo e no envolvimento de múltiplos atores, particularmente a sociedade civil**<sup>1</sup>, e fazendo a parceria funcionar para as pessoas.

<sup>1</sup> Utiliza-se neste relatório a definição de sociedade civil que corresponde ao Terceiro Setor. Já o conceito de atores não-estatais corresponde a uma visão mais alargada que inclui atores como o setor privado.

A presidência portuguesa da UE incluiu o relacionamento com o continente africano como uma das principais prioridades, sendo esta dimensão frequentemente referida como uma mais-valia da política externa e da cooperação para o desenvolvimento portuguesa, nomeadamente na atuação no quadro europeu e multilateral. A elaboração de um estudo que **permita compreender a evolução, mudanças e perspetivas da relação entre a UE e o continente africano, particularmente tendo em conta as tendências e desafios do desenvolvimento e da cooperação**, torna-se, assim, particularmente relevante no contexto atual. O estudo pretende ser um contributo quer para os decisores na definição de políticas nacionais e europeias, quer para a informação e reflexão das Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD) portuguesas.

Tendo como questão de base a transição de uma abordagem mais centrada “na ajuda” para uma abordagem “mais geopolítica”, o estudo está estruturado em **três partes**. No primeiro capítulo, abordam-se as mudanças recentes na política de desenvolvimento da União Europeia, ao nível estratégico e de prioridades, ao nível das dinâmicas institucionais e ao nível dos instrumentos financeiros. A evolução das relações UE-África é analisada no segundo capítulo, incluindo o diálogo continental e o novo acordo ACP-UE, bem como o envolvimento da sociedade civil na parceria. A terceira parte centra-se na análise crítica da parceria, nomeadamente dos principais fatores que a dificultam e das oportunidades existentes, incluindo o papel de Portugal nesse contexto. São formuladas recomendações para que a parceria se torne mais estratégica, inclusiva e eficaz no futuro.

A elaboração do estudo resultou de uma análise extensa de documentação relevante e da realização de entrevistas a atores-chave. Esta publicação é elaborada no âmbito do projeto *Towards an Open, Fair and Sustainable Europe in the World*, pelo qual a Plataforma Portuguesa das ONGD é responsável durante a Presidência Portuguesa do Conselho da UE (janeiro a junho de 2021) e conta com o cofinanciamento da Comissão Europeia e do Camões, Instituto da Cooperação e da Língua IP.

**Atualmente, é relativamente consensual a necessidade de mudar o paradigma do relacionamento... [UE-África]**

---

A política europeia de cooperação para o desenvolvimento tem evoluído ao longo do tempo, com mudanças resultantes tanto da natureza mutável da UE, como das vicissitudes e desafios característicos do próprio setor. Este capítulo enquadra a evolução geral desta política europeia, descrevendo para esse efeito as alterações observadas ao nível de estratégia, arquitetura institucional e instrumentos financeiros, com destaque particular àquelas que têm impacto no relacionamento com África.



# 1. A POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DA UE EM MUDANÇA

Da ajuda à geopolítica?



Conferência de imprensa da Comissão para as Parcerias Internacionais, sobre a Estratégia para África © Comissão Europeia, março de 2020.

## 1.1. Estratégia e prioridades

A evolução da política europeia de cooperação para o desenvolvimento tem sido influenciada quer pelas grandes alterações no panorama geopolítico e do desenvolvimento mundial, quer por mudanças internas na UE, que contribuíram para a reflexão sobre qual o seu papel enquanto ator global e as suas aspirações em matéria de ação externa<sup>2</sup>. A nível global, o impacto e complexificação de desafios – das alterações climáticas às desigualdades, da saúde à segurança alimentar, da paz e segurança aos direitos humanos – determinaram uma nova perceção sobre as várias dimensões do desenvolvimento (económica, social, ambiental, humana, cultural, etc.), sobre o que são bens comuns globais e sobre a necessidade de respostas mais concertadas e em maior escala.

A aprovação do Acordo de Paris (sobre alterações climáticas) e da **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, ambos em 2015, são expressão dessa globalização dos desafios de desenvolvimento e representam **uma alteração importante de paradigma**, em que o desenvolvimento se exprime como uma responsabilidade universal e partilhada por todos, em todos os lugares, ultrapassando a tradicional relação unívoca Norte-Sul e doador-beneficiário. A questão central já não é apenas a

<sup>2</sup> A Política Externa e de Segurança Comum (PESC) foi criada em 1993, enquanto um dos pilares institucionais da UE, e com o objetivo de preservar a paz, reforçar a segurança internacional, promover a cooperação internacional, desenvolver e consolidar a democracia, o Estado de direito e o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. A PESC e seus processos de decisão foram-se desenvolvendo com os subsequentes Tratados da UE, acabando por ser abolida pelo Tratado de Lisboa em 2009, juntamente com o sistema de pilares.

redução da pobreza, ou que os países em desenvolvimento atinjam os níveis de progresso dos países desenvolvidos, mas também encontrar formas de ambos definirem caminhos adequados e adaptados à realidade de cada um (“responsabilidades comuns mas diferenciadas”<sup>3</sup>), para um desenvolvimento que seja mais inclusivo e compatível com os limites do planeta (Ferreira, Faria e Cardoso, 2015). Tanto o Acordo de Paris como a Agenda 2030, contudo, não deixam de salientar a necessidade de os países mais desenvolvidos assumirem um papel principal no apoio aos países mais pobres e vulneráveis, aos quais deve ser dada especial atenção nas políticas prosseguidas.

Na Agenda 2030, as agendas políticas do ambiente (Cimeira do Rio em 1992 e Rio+20 em 2012) e do desenvolvimento global (Agenda do Milénio, em 2000) juntam-se numa visão que reflete os desafios multifacetados com que as sociedades se defrontam e que pretende ser o mais abrangente e integrada possível entre as várias dimensões do desenvolvimento, numa inter-relação constante e complexa entre dimensões internas e externas das políticas. Isto significa que cada ator – uma entidade como a União Europeia, os países europeus ou de outras regiões, ou os atores locais – implementa a Agenda 2030 a três níveis: o nível das suas políticas nacionais ou internas (nos vários setores), o nível dos impactos externos das suas políticas internas (impactos noutros países e a nível global), e o nível das suas políticas externas (incluindo, p. ex., a cooperação para o desenvolvimento). O princípio de “não deixar ninguém para trás” exprime um enfoque nos grupos mais pobres e vulneráveis, que se manifesta, nomeadamente, em “objetivos zero” (erradicação da pobreza e da fome, por exemplo) e que tem implicações na forma como as políticas públicas devem ser definidas e implementadas.

Neste contexto, a diversificação dos desafios, das agendas e da sua abrangência também acarreta **o risco de diluição das responsabilidades**, pois uma Agenda 2030 que se aplica de forma universal, em todos os países e locais, pode, na prática, contribuir para um maior enfoque dos países e regiões mais desenvolvidas (nomeadamente na Europa) nos seus próprios desafios de

desenvolvimento e nas políticas nacionais ou europeias a nível interno, “deixando para trás” boa parte dos setores da população mundial mais pobre e vulnerável no mundo e descurando ainda mais o papel essencial da cooperação para o desenvolvimento no âmbito geral das políticas públicas. Isto é potenciado, na Europa e no mundo, por tendências como a degradação das democracias liberais, o crescimento de posições e políticas nacionalistas e protecionistas, a restrição do espaço de atuação da sociedade civil e outras, em contradição e coexistência com a necessidade acrescida de solidariedade internacional e responsabilização comum – como aliás as respostas à pandemia vieram demonstrar.

A pandemia de COVID-19 veio acelerar algumas destas tendências e revelar a dimensão de outras. Com o Conselho de Segurança das Nações Unidas paralisado e uma reforma das Nações Unidas que se arrasta há décadas e muitas das estruturas setoriais – como a Organização Mundial do Comércio e a Organização Mundial de Saúde – a tornarem-se arenas para a disputa de poder entre países, o multilateralismo revelou-se em crise e a governação global desadequada, em muitos aspetos, aos desafios atuais. Por outro lado, o reforço desse multilateralismo e a reforma da governação global assumiram-se, em contexto de pandemia, como o único caminho para responder aos desafios mundiais, tendo a UE um papel essencial a desempenhar. A “doutrina Borrell”, como é conhecida, veio definir uma visão para a política externa da UE, incluindo na revitalização do multilateralismo e na assunção de uma responsabilidade (e interesse) da UE em mobilizar os países mais ricos no apoio aos mais pobres e vulneráveis na resposta à atual crise (Borrell, 2020). Este enfoque num contributo mais assertivo da UE para o reforço do multilateralismo é, cada vez mais, transversalizado nos instrumentos estratégicos a nível externo, quer com a formulação de uma estratégia europeia para “o multilateralismo inclusivo e baseado em regras” (proposta em fevereiro de 2021)<sup>4</sup>, onde se reconhece a necessidade de uma **nova geração de parcerias**, quer **nos instrumentos de relacionamento com regiões e países parceiros**, incluindo com África (sendo muito presente quer na Estratégia da CE/SEAE

<sup>3</sup> O princípio de “responsabilidades comuns, mas diferenciadas” já havia sido consagrado já na Convenção das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas, na Cimeira da Terra (1992, no Rio de Janeiro), na qual a cooperação e participação dos países deve ser efetuada segundo as suas capacidades respetivas e condições socioeconómicas.

<sup>4</sup> É referida a procura de uma cooperação mais estreita com agrupamentos regionais como a União Africana e a Organização de Estados de África, Caraíbas e Pacífico, para responder a desafios comuns e trabalhar conjuntamente ao nível internacional. Mais informação em [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_622](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_622)

para África quer no novo acordo político da cooperação ACP-UE) (ver capítulo 2.1 e 2.2).

A alteração de poderes no sistema internacional e a transformação geoestratégica e geoeconómica em curso - com a tendência de transição do eixo central de poder do G7 para o G20 e, na generalidade, do Ocidente para o Oriente - está estreitamente ligada ao esbatimento da dicotomia Norte-Sul, à alteração da geografia da pobreza no mundo<sup>5</sup> e à grande diversidade de níveis, processos e polos de desenvolvimento<sup>6</sup>. Neste quadro, é natural que a UE se veja confrontada com a necessidade de alterar a forma como responde a esses desafios, nomeadamente para **tentar fazer corresponder, a nível de poder e influência no plano político, a projeção que tem enquanto ator humanitário e de desenvolvimento<sup>7</sup>, comércio e investimento<sup>8</sup> a nível global**. Por outro lado, a nível interno, a sucessão de crises financeiras, económicas e políticas na UE vieram revelar divisões profundas entre os países europeus que se exprimem, igualmente, na gestão de questões externas ou internacionais, incluindo na política de cooperação para o desenvolvimento<sup>9</sup>.

Verifica-se, assim, a tentativa de **tornar a ação externa politicamente mais relevante e estratégica** (Borrell, 2020), por um lado, e **de assumir a projeção dos “valores europeus”** - na medida em que são encarados como um fator distintivo face a outros atores e modelos de desenvolvimento a nível internacional - como eixo

central dessa ação, por outro. Na agenda estratégica da UE 2019-2024, um dos cinco objetivos é exatamente “promover os interesses e valores da Europa no mundo”, dando uma prioridade mais clara aos interesses económicos, políticos e de segurança europeus e mobilizando todas as políticas para o efeito (UE, 2019). Refere-se também que a UE promoverá “o seu próprio modelo singular de cooperação, servindo de inspiração aos outros” e que é uma “força impulsionadora do multilateralismo e da ordem internacional mundial assente em regras, garantindo a abertura, a equidade e as reformas necessárias”<sup>10</sup>. Nesse sentido, reconhece-se que a UE precisa de ser mais assertiva e eficaz, incluindo nas suas relações externas e parcerias.

A atual Comissão Europeia, liderada por Ursula von der Leyen, tem assumido reiteradamente a posição, desde setembro de 2019, de que esta pretende ser uma “**Comissão Geopolítica**”, ou seja, mais focada na intersecção entre fatores geográficos e relações de poder ao nível internacional – sendo esta uma das três principais prioridades internas enumeradas pela Presidente da Comissão. As outras duas prioridades são a adaptação da Europa à era digital e a luta contra as alterações climáticas, através do Pacto Ecológico Europeu, adotado em 2019 e atualmente a ser transversalizado num conjunto alargado de políticas<sup>11</sup>. Estas são, naturalmente, **prioridades europeias que se projetam nas parcerias internacionais**, incluindo com África<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> Persistem, em todos os países e latitudes, bolsas de pobreza e desigualdades muito relevantes, as quais têm estado a aumentar quer dentro quer entre países, e sendo ainda mais agravadas pela pandemia. A redução da pobreza extrema no mundo, entre 1990 e 2015, ficou a dever-se, em particular à evolução em países de rendimento médio, na Ásia, enquanto um número expressivo de países (particularmente africanos, de rendimento baixo) continuam a registar índices de pobreza elevados. Além disso, a pobreza está também, cada vez mais, concentrada em países em situação de conflito e/ou fragilidade (segundo a OCDE, mais de 76% das pessoas em situação de pobreza extrema - menos de 1,90 USD/dia, segundo a classificação internacionalmente utilizada - vivem em países em situação de fragilidade).

<sup>6</sup> O grupo de “países em desenvolvimento” é cada vez mais heterogéneo e diferenciado, tendo os países mais pobres e vulneráveis cada vez mais dificuldades em fazerem-se ouvir no seio deste grupo, face a outros países em desenvolvimento com ambições de projeção regional e mesmo global. O principal fórum de articulação deste vasto grupo é o G77, grupo nas Nações Unidas que agrega atualmente 134 países em desenvolvimento com vista a promover as capacidades de negociação e os interesses comuns.

<sup>7</sup> O conjunto da UE, ou seja, das instituições europeias e dos seus Estados Membros, representam cerca de 36% da ajuda humanitária no mundo e mais de 50% da totalidade de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) – dados de 2019. Para mais informações sobre os critérios de classificação e dados sobre a APD, ver <https://oe.cd/official-development-assistance>.

<sup>8</sup> A UE, no seu conjunto, ainda é o principal bloco comercial a nível global (em bens e em serviços) e o principal parceiro comercial de aproximadamente oitenta países no mundo; é também o primeiro ator mundial em fluxos (saída e entrada) de investimento internacional.

<sup>9</sup> A cooperação para o desenvolvimento é **competência partilhada**, ou seja, tanto a UE como os Estados Membros podem legislar sobre estas matérias, sendo que a UE tem primazia: os Estados só podem adotar atos quando a UE ainda não o tiver feito ou tenha deliberadamente decidido não o fazer. As competências partilhadas contrastam com competências exclusivas, que concedem à UE o direito de ser a única a poder legislar, e tendo como exemplos a política comercial comum ou a união aduaneira, e competências de apoio, pelas quais a UE só pode intervir para aconselhar ou completar os Estados Membros em questões como, por exemplo, a saúde e educação.

<sup>10</sup> O sucesso de integração do modelo europeu é referido como inspiração para outros esforços de integração em diferentes regiões do mundo, como por exemplo a Mercosul, ASEAN ou até mesmo a União Africana.

<sup>11</sup> Mais informação em [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en)

<sup>12</sup> Ver, por exemplo, o discurso da Presidente da Comissão Europeia na conferência de imprensa conjunta com o Presidente da Comissão da União Africana, a 7 de dezembro de 2019, disponível em [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_19\\_6697](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_6697)

A nomeação de Jutta Urpilainen como Comissária para as Parcerias Internacionais (pasta anteriormente designada de “Desenvolvimento e Cooperação Internacional”) também revela uma perspetiva mais política e estratégica da cooperação internacional (Teevan e Sherriff, 2019). Na carta de missão desta Comissária<sup>13</sup>, salienta-se que, até 2024, a prioridade é garantir que o modelo europeu de desenvolvimento é estratégico e eficaz, com uma boa relação custo-benefício e que contribui para as prioridades políticas mais vastas da UE (CE, 2019).

O propósito da política de desenvolvimento da UE está estabelecido no âmbito dos Tratados: o artigo 208º do Tratado de Lisboa, que permanece inalterado, estabelece que o seu **objetivo central é a redução e, a prazo, a erradicação da pobreza**, sendo conduzida de acordo com os princípios e objetivos da ação externa da União (UE, 2009). Também no artigo 21º, relativo à ação externa da UE, se refere que um dos objetivos dessa ação externa é “o apoio ao desenvolvimento sustentável nos planos económico, social e ambiental dos países em desenvolvimento, tendo como principal objetivo erradicar a pobreza” (UE, 2009). No entanto, nem a pobreza nem questões relacionadas, como as desigualdades, são mencionadas na carta de missão da Comissária. O enfoque está na **construção de “parcerias sustentáveis”**, referindo-se, em particular, o objetivo de aproveitar as oportunidades políticas, económicas e de investimento que África proporciona. É ainda dada uma orientação clara para apoiar parcerias abrangentes com países de origem e trânsito dos fluxos migratórios, reunindo todos os instrumentos e influência da UE e explicitando que deverá “estar pronta para adaptar os financiamentos bilaterais para realizar os nossos objetivos sobre gestão das migrações” (CE, 2019)<sup>14</sup>. Estranhamente, os direitos humanos – uma área onde tradicionalmente se valoriza a liderança da UE – não são mencionados em nenhuma das cartas de missão dos Comissários com maior responsabilidade na ação externa.

A necessidade de **maior interligação e coordenação entre as várias áreas da ação externa da UE** tem sido

um fator cada vez mais presente nos objetivos e políticas, incluindo na própria cooperação para o desenvolvimento. Em 2016, a **Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia** veio estabelecer a visão e prioridades para todas as áreas da ação externa da União num contexto cada vez mais variável de desafios e riscos globais (UE, 2016). Muito marcada por uma perceção de enormes ameaças à Europa – particularmente o terrorismo, a segurança energética e as migrações – e afirmando que o projeto europeu está a ser posto em causa, a estratégia propunha-se contribuir para uma União mais forte, credível e coesa, “disposta e capaz de fazer a diferença, de forma positiva, no mundo”, quer projetando os valores e interesses europeus (que são apresentados como indissociáveis uns dos outros), quer promovendo uma ordem mundial baseada no multilateralismo e assente em regras. Nesse contexto, afirma-se claramente que **a política de cooperação para o desenvolvimento se deve tornar mais flexível e alinhada com as prioridades estratégicas da UE** e os seus interesses em termos de segurança e política externa (UE, 2016). Salienta-se, também, o princípio da **corresponsabilidade nas parcerias externas**<sup>15</sup>.

O **Consenso Europeu para o Desenvolvimento**, que constitui o documento enquadrador da política europeia de desenvolvimento alinhada com a Agenda 2030, estabelece, em 2017, que a cooperação para o desenvolvimento deve ser utilizada como parte de toda uma gama de políticas e instrumentos destinados a prevenir, gerir e ajudar a resolver conflitos e crises, satisfazer necessidades humanitárias e construir uma paz duradoura e uma boa governação” e que, para o efeito, a UE e os Estados Membros promoverão uma abordagem integrada. Salvaguarda-se, contudo, que “a primeira prioridade da cooperação para o desenvolvimento continua a ser a erradicação da pobreza e não serão desviados esforços desse objetivo” (UE, 2017). Com efeito, o próprio Parlamento Europeu tem alertado, por diversas vezes e de forma crescente nos últimos anos, para o perigo de subordinação e instrumentalização da ajuda ao desenvolvimento para outros fins, nomeadamente

<sup>13</sup> A “carta de missão” constitui um documento que o Presidente da CE envia para os novos Comissários especificando o que é esperado do seu trabalho enquanto membros da Comissão e os objetivos específicos pelos quais devem responder durante o seu mandato.

<sup>14</sup> As questões sobre migrações são geridas pelo Comissário para “Promoção do nosso Modo de Vida Europeu” (tendo o nome sido alterado de “Proteção” para “Promoção”, após diversos atores, incluindo o Parlamento Europeu, terem manifestado preocupação e desacordo).

<sup>15</sup> “A UE será um interveniente global responsável – mas a responsabilidade tem de ser partilhada. A responsabilidade é indissociável de uma re-dinamização das nossas parcerias externas. Na prossecução dos nossos objetivos, manter-nos-emos em contacto com os Estados, os organismos regionais e as organizações internacionais. Colaboraremos com os principais parceiros e com os países e agrupamentos regionais que partilhem as mesmas convicções. Aprofundaremos as nossas parcerias com a sociedade civil e o setor privado, enquanto atores fundamentais num mundo ligado em rede” (UE, 2016).

para garantir a segurança europeia ou para gestão das migrações.

A necessidade de respostas mais integradas e coordenadas tem levado a UE a procurar novas formas para maximizar a eficácia da sua ação externa. Em termos estratégicos, isto tem contribuído para a adoção de abordagens que se pretendem mais abrangentes, ao reunirem vários instrumentos e atores, da área militar e de segurança à área da ajuda humanitária e de desenvolvimento, de forma a melhor responder aos desafios complexos e multidimensionais desses contextos<sup>16</sup>. Estas estão maioritariamente focadas na política de vizinhança e em regiões da África Subsariana com especial relevância para a segurança: o **Sahel, o Corno de África e o Golfo da Guiné**<sup>17</sup>. De referir, contudo, que o projeto europeu possui um baixo nível de integração regional em termos de política externa (ao contrário da integração económica e monetária), devendo sempre ser tida em conta a dificuldade de articular as instituições comunitárias e 27 Estados Membros nesta área, onde as divergências de atuação são frequentes e a capacidade de falar a uma só voz ou agir de forma mais unificada é bastante difícil de atingir, não obstante ter melhorado com as evoluções institucionais e políticas (como a criação do Serviço Europeu de Ação Externa ou do Alto Representante para a política externa e de segurança, também vice-presidente da CE).

Com a globalização e interdependência crescente, **a distinção entre as dimensões interna e externa esbateu-se**, com os desafios globais a terem um papel determinante na definição das políticas nacionais e europeias, e estas a terem cada vez mais impactos e repercussões externas (*spillover effects*), de forma direta e indireta.

Isto significa que as políticas setoriais mais diversas – seja relativamente ao comércio, à segurança e defesa, à agricultura e pescas, às migrações ou à luta contra as alterações climáticas – têm impactos cruciais, positivos ou negativos no desenvolvimento global e nas perspetivas de desenvolvimento dos países de baixo rendimento, mais frágeis e mais vulneráveis, de forma tão ou mais importante do que a cooperação para o desenvolvimento. Com efeito, de pouco valerá um aumento da ajuda ao desenvolvimento (em quantidade e qualidade) se não existir uma maior conciliação de interesses de outras áreas e políticas setoriais (por vezes divergentes) e se os desequilíbrios de poder, dos sistemas de governação e das regras de funcionamento em questões tão fundamentais como os regimes comerciais, o sistema agroalimentar mundial, ou outras, não forem devidamente equacionados. Isso mesmo está reconhecido no princípio da **Coerência das Políticas para o Desenvolvimento** (CPD), segundo o qual as políticas definidas não devem prejudicar os esforços de desenvolvimento e os objetivos de redução da pobreza, mas antes (idealmente) contribuir para os reforçar. A CPD é considerada uma condição essencial para a realização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável<sup>18</sup> e constitui um compromisso político e uma obrigação legal na União Europeia e nos seus Estados Membros desde 1992, reforçado no Tratado de Lisboa (artigo 208.º)<sup>19</sup> e reiterado em documentos estratégicos como o Consenso Europeu para o Desenvolvimento (2017)<sup>20</sup>. No entanto, apesar deste reconhecimento formal, pouco se tem evoluído numa efetiva monitorização dessa coerência e os efeitos nefastos de algumas políticas europeias nos países em desenvolvimento continua a não ser tido em conta, dada a priorização de outros interesses e políticas – consideradas mais urgentes ou relevantes para a UE – em detrimento das políticas de desenvolvimento (ver capítulo 3)<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Ao nível político e estratégico, a “Abordagem global da UE em relação às crises e aos conflitos externos”, aprovada em 2014, é um marco no processo de interligação entre diversas abordagens e instrumentos. A ambição é promover uma abordagem mais holística, “europeizada”, conjunta e abrangente na resposta a crises externas ao território europeu, para “para ajudar os países a retomarem o rumo do desenvolvimento sustentável de longo prazo”. Em 2016, a Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia veio estabelecer a visão e prioridades para todas as áreas da ação externa da União num contexto cada vez mais variável de desafios e riscos globais.

<sup>17</sup> Plano de Ação Regional para o Sahel 2015-2020, Plano de Ação Regional para o Corno de África 2015-2020, e Plano de Ação da UE para o Golfo da Guiné 2015-2020, todos decorrentes de Estratégias anteriormente aprovadas. De referir, ainda, que a maior parte das missões/operações da Política Comum de Segurança e Defesa da UE se situam no continente africano (nomeadamente Mali, Níger, República Centro-Africana, Somália).

<sup>18</sup> É integrada como uma questão sistémica fundamental para revitalizar a parceria global para o desenvolvimento (no ODS 17), incluindo uma meta específica sobre o seu aumento (meta 17.14).

<sup>19</sup> Tratado de Maastricht, 1992, artigo 130u; Tratado de Lisboa, 2009, Artigo 208.º (sobre a Cooperação para o Desenvolvimento), n.º2: “O objetivo principal da política da União neste domínio é a redução e, a prazo, a erradicação da pobreza. Na execução das políticas suscetíveis de afetar os países em desenvolvimento, a União tem em conta os objetivos da cooperação para o desenvolvimento”.

<sup>20</sup> Capítulo 1.2., pontos 10 a 12, e capítulo 4.2, pontos 108 a 112. Disponível em <https://bit.ly/328k7Tz>

<sup>21</sup> Várias análises das incoerências das políticas europeias em setores determinantes para o desenvolvimento global – segurança, alterações climáticas, segurança alimentar, migrações, comércio e finanças - podem encontrar-se em [www.fecongda.org/coerencia/estudos/](http://www.fecongda.org/coerencia/estudos/)

Na verdade, parece evidente um movimento no sentido contrário à CPD, ou seja, de que é a política de cooperação para o desenvolvimento que deve contribuir para a prossecução dos outros interesses da UE. Por outras palavras, **as prioridades e políticas consideradas estratégicas para a UE invadem progressivamente o espaço da política de desenvolvimento** – sendo as **migrações o exemplo mais visível**, por estar presente em todos os documentos de estratégia e acordos de cooperação com África, a nível nacional, regional e continental<sup>22</sup>. A retórica de resposta às causas profundas dos conflitos e das migrações através da cooperação para o desenvolvimento está também cada vez mais presente nas estratégias da UE (como é o caso da Agenda Europeia para a Migração, de 2015), bem como nos acordos celebrados, nos instrumentos e programas com os países e regiões parceiras, particularmente em África. A paz/segurança e as migrações tornam-se as principais lentes com que a Europa olha para o Sul e, nesse contexto, a preservação do espaço e dos objetivos da ajuda ao desenvolvimento torna-se mais dificultada (ainda que necessária).

Neste contexto, as ambições de projetar uma UE mais geopolítica têm-se traduzido num **aumento do diálogo político com as regiões e países parceiros da cooperação** para o desenvolvimento. Isto é particularmente evidente no caso de África, em que só a partir do ano 2000 se iniciou um diálogo político relativamente regular e abrangente, ao mais alto nível. A assinatura de uma Estratégia Conjunta África-UE em 2007, a formulação da Estratégia da UE para África (em março de 2020) e o acordo político para um novo quadro de relacionamento UE-ACP (em dezembro de 2020) são marcos desse caminho de reforço do carácter mais estratégico das parcerias e da **ênfase dos “benefícios mútuos”**, muito para além da ajuda ao desenvolvimento (ver capítulos 2.1. e 2.2.).

A política de cooperação para o desenvolvimento está também a alterar-se para **corresponder à diversificação das fontes de financiamento do desenvolvimento**, de forma a poder responder às enormes necessidades e lacunas nesta área, previsivelmente acentuadas com

a pandemia<sup>23</sup>. Esta tendência, já iniciada na Parceria de Busan para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz (2011), consolidou-se desde a Agenda de Ação de Adis Abeba para o Financiamento do Desenvolvimento (2015), onde se define globalmente um quadro diversificado – de fluxos, instrumentos, intervenientes – para o alinhamento das políticas e recursos financeiros com as prioridades económicas, sociais e ambientais que comportam um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável, apoiando assim a realização da Agenda 2030 (ONU, 2015a).

Neste sentido, por um lado, enfatiza-se a necessidade de aumentar a **mobilização de recursos internos** para o desenvolvimento dos países, desempenhando a cooperação para o desenvolvimento um papel importante no apoio (nomeadamente ao nível técnico) para esse objetivo. Por outro lado, salienta-se a **diversificação dos atores** envolvidos, no quadro de uma abordagem que confere uma importância cada vez maior ao papel do setor privado no desenvolvimento (nomeadamente através da criação de riqueza, de emprego e de investimento), incluindo no âmbito da cooperação para o desenvolvimento. Isto tem-se refletido, inevitavelmente, nas políticas e instrumentos europeus.

No que respeita à ajuda pública ao desenvolvimento (APD), tal significa que, não perdendo a sua enorme relevância para um conjunto de países e para os seus processos de desenvolvimento, também é utilizada, cada vez mais, como alavanca para outros fundos de financiamento do desenvolvimento. O contributo de cada interveniente para o desenvolvimento global excede, em muito, a APD e, nessa medida, deve ser mais bem contabilizado e avaliado (como está a ser debatido no quadro da OCDE e das Nações Unidas). No entanto, esta complexificação dos recursos e atores também suscita novas questões sobre o **cumprimento dos princípios da eficácia do desenvolvimento** (ver capítulos 1.3 e 3). Estes princípios foram desenvolvidos nos enquadramentos internacionais e implementados nas políticas europeias de cooperação, sendo considerados essenciais para assegurar um impacto positivo nos processos de

<sup>22</sup> Em 2015, o aumento do número de migrantes e refugiados que chegaram às fronteiras externas da UE, particularmente devido a conflitos violentos (como a Síria) mas também fugindo da fome e de condições económicas precárias (especialmente de países africanos) suscitaram mudanças importantes na ação externa da UE a vários níveis e revelaram também divisões profundas entre os Estados Membros.

<sup>23</sup> A pandemia aumentou o risco de colapso do sistema de financiamento ao desenvolvimento dos países mais pobres, pois o expectável impacto nos financiamentos externos/internacionais (com a diminuição do IDE e das remessas dos emigrantes) irá comprometer, ainda mais, as perspetivas de realização da Agenda 2030 e dificultar o preenchimento de lacunas de financiamento (Ferreira, 2021). Segundo a OCDE, o gap de financiamento anual para a realização dos ODS nos países em desenvolvimento poderá ter aumentado de 2,5 biliões de USD para cerca de 4,2 biliões USD devido à pandemia.

desenvolvimento e devendo ser a base da atuação de todos os atores nesta área.<sup>24</sup>

A evolução das políticas da UE coincide com as tendências acima mencionadas. Assim, tem-se verificado um objetivo de **maior diferenciação** dos países recetores de ajuda ao desenvolvimento, tentando aumentar a **concentração** da ajuda em países com maiores necessidades, mais pobres e vulneráveis (pelo menos a nível formal e retórico), desde a “Agenda para a Mudança” de 2011 (CE, 2011). Isto enquanto, simultaneamente, se alargam as estratégias e instrumentos de promoção do desenvolvimento nos países e regiões parceiras, na ótica de combinação de vários atores e fontes de financiamento (públicos e privados). O Plano de Investimento Externo (PIE) da UE, em vigor a partir de 2017, é um exemplo desta tendência, pretendendo atrair e incentivar os investidores privados a contribuir para o desenvolvimento sustentável dos países parceiros da UE, através da promoção da melhoria do ambiente de negócios e da remoção de obstáculos aos investimentos, nomeadamente em termos de risco (ver instrumentos no capítulo 1.3.). No caso específico de África, a proclamação da Aliança África-Europa para o investimento sustentável e o emprego, em 2018 (CE, 2018a)<sup>25</sup> e o facto de os novos Comissários Europeus para as parcerias internacionais e para o comércio terem vindo a sublinhar a importância de reforçar o comércio e investimento em África mostram **como a questão de alavancar os recursos públicos para atração de investimento privado se tornou central** no pensamento da CE sobre o continente africano. Isto combina-se ainda com uma questão mais geral, isto é, a intenção crescente de **transversalizar o Pacto Ecológico Europeu** em todas as políticas, internas e externas, com reflexo naturalmente no relacionamento com África.

Em suma, tudo isto aponta para uma maior percepção, do lado europeu, do **valor de um relacionamento mais estratégico com África**, seja enquanto parceiro no multilateralismo, seja enquanto mercado em crescimento para o comércio e investimento europeu, seja, no geral, enquanto via para cumprir o anunciado propósito de consolidar a UE enquanto ator geopolítico com real

influência estratégica. E isto acontece num contexto em que a UE vê a sua importância política e económica no continente africano a diminuir, quer em termos reais, com o aumento da importância de outros intervenientes, quer ao nível das percepções, particularmente da parte africana (ver capítulo 2.3.).

Este **interesse renovado em África é comum, também, a vários países europeus**. Apesar da maioria dos Estados-Membros da UE estarem distantes de África nas suas principais prioridades de política externa (especialmente depois dos alargamentos do projeto de integração europeia), vários países têm demonstrado, nos últimos anos, um maior enfoque nesse relacionamento, incluindo o Plano Marshall da Alemanha com África (2017), a Global Ireland: Ireland's Strategy for Africa to 2025, as estratégias da Finlândia e da Itália para África (em preparação), o III Plano da política externa espanhola para África, a primeira estratégia de Malta para o crescimento e parceria com África (2019), a primeira estratégia da Hungria para África (2019) e a primeira estratégia da Estónia para África. Estes enquadramentos estratégicos pretendem construir parcerias que assentam na combinação de uma série de políticas, abordagens e instrumentos, ao nível do diálogo político, comércio, investimento e cooperação para o desenvolvimento.

**A distinção entre as dimensões interna e externa das políticas europeias esbateu-se e as prioridades estratégicas da UE invadem progressivamente o espaço da política de desenvolvimento**

<sup>24</sup> Consagrados na Parceria de Busan para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz (2011), os princípios assentam na apropriação (os países em desenvolvimento lideram e definem as suas prioridades e modelos de desenvolvimento, com as quais os parceiros de desenvolvimento se devem alinhar), no enfoque nos resultados (os investimentos e esforços das políticas de desenvolvimento devem centrar-se num impacto positivo e sustentável), nas parcerias inclusivas (o desenvolvimento depende da participação de todos os atores, com papel diferente e complementar entre si), e na transparência e responsabilidade mútua (os países e os parceiros de desenvolvimento são conjuntamente responsáveis por assegurar essa prestação de contas). Saber mais sobre a parceria global em <https://www.effectivecooperation.org/>.

<sup>25</sup> Lançada pelo então presidente da CE, Jean-Claude Juncker, no seu discurso sobre o Estado da União em 2018.

## 1.2. Nível institucional

A evolução da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da UE em geral e da cooperação para o desenvolvimento, em particular, traduziu-se também em múltiplas reformas institucionais. Com a assinatura do Tratado de Lisboa em 2007 e a sua entrada em vigor em 2009, o serviço externo da UE passou a estar dotado de uma estrutura institucional no âmbito da competência partilhada. Eliminando a antiga organização europeia de pilares, as grandes novidades para a **política externa europeia introduzidas pelo Tratado de Lisboa** incluem, assim:

- O cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que assume também as funções de Presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros (CNE), uma formação também criada pelo Tratado de Lisboa, e de Vice-Presidente da Comissão Europeia, tendo o título corrente de VP/AR;
- O cargo de Presidente permanente do Conselho Europeu<sup>26</sup>;
- O Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE).

Motivadas por algum espírito de concorrência ou simplesmente pela necessidade de maior concertação institucional, estas novas configurações resultaram de um compromisso entre as diferentes posições da Comissão Europeia (CE) e o Conselho da UE em matéria de política externa. A complementaridade institucional criada por esta reforma traduziu-se também na coordenação diária realizada no âmbito do SEAE, que representa o serviço diplomático da UE. Tratando-se de um 'órgão da União funcionalmente autónomo'<sup>27</sup>, a sua constituição resulta da fusão de departamentos do Conselho e da Direção-Geral da CE dedicada às Relações Externas, a chamada DG RELEX. Desde cedo houve algum receio de que este novo serviço desse azo a possível duplicação de esforços com a Comissão

Europeia, preocupação esta que tem vindo a ser mitigada pelos diversos esforços de coordenação.

Com sede em Bruxelas e dividido entre unidades temáticas e geográficas, o SEAE encontra-se representado em quase todo o mundo numa rede de cerca de 140 Delegações da UE<sup>28</sup>, as quais podem ser equiparadas a Embaixadas. As Delegações da UE são responsáveis pela programação europeia em países parceiros, bem como pelo diálogo político e de políticas setoriais com respetivas autoridades nacionais e locais. Para além de maior poder político, dada a possibilidade de representar toda a UE<sup>29</sup>, as Delegações passaram também a ter responsabilidades acrescidas na alocação e gestão de fundos europeus para o desenvolvimento. A estrutura destas entidades tende, assim, a ser repartida entre secções políticas e para a cooperação para o desenvolvimento.

As alterações trazidas pelo Tratado de Lisboa tiveram inevitavelmente impacto ao nível da própria **estrutura da Comissão Europeia**, a qual continua a ser um financiador chave, para além de ter a responsabilidade da coordenação, mediação e elaboração de políticas. A forma como esta instituição se organiza para a cooperação para o desenvolvimento foi evoluindo ao longo do tempo, sendo interessante mapear esses desenvolvimentos, de forma a categorizar as tendências da política europeia.

No princípio do milénio, em 2001, a CE dividia as suas competências entre o Serviço de Cooperação EuropeAid, responsável pela implementação das atividades de cooperação para o desenvolvimento, e a Direção Geral para Desenvolvimento e Relações com Países da África, Caraíbas e Pacífico<sup>30</sup> (DG DEV), unidades que foram fundidas numa só em 2011, a EuropeAid. Desta forma, tanto a relação com todos os países parceiros da CE, como a formulação e implementação desta política passaram a estar sob a égide de uma única secção da CE.

Após ter mudado novamente de nome em 2015, passando a ser intitulada DG DEVCO, a própria composição desta Direção Geral foi refletindo, cada vez mais, as prioridades

<sup>26</sup> A não ser confundido com o Conselho da UE, sendo que o primeiro é composto por Chefes de Estado, enquanto o segundo representa os Estados-Membros e tem poderes legislativos e orçamentais.

<sup>27</sup> Jornal Oficial da União Europeia, 2010, Artigo 1., "Decisão do Conselho de 26 de Julho de 2010 que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Ação Externa".

<sup>28</sup> Tal como as Embaixadas, as Delegações UE estão presentes não apenas em países parceiros, mas também regiões e organizações internacionais com as quais a UE tenha relações estruturadas. A Delegação da UE junto da União Africana foi criada em 2008.

<sup>29</sup> Anteriormente ao Tratado de Lisboa, este papel cabia à Embaixada do Estado-Membro a assumir a Presidência do Conselho da UE.

<sup>30</sup> Mais informação sobre este relacionamento no capítulo 2.2.

ao nível político na sua estrutura. Sempre constituída por unidades geográficas e temáticas, estas últimas passaram a incorporar sob a sua tutela novos temas como o setor privado e as fundações, ou instrumentos financeiros inovadores, os quais têm vindo a ganhar crescente preponderância no âmbito desta política (ver capítulo 1.3).

No início de 2021, esta Direção-Geral muda novamente de designação para **Parcerias Internacionais (DG INTPA)**, sendo esta mudança sintomática da ambição da UE em abandonar a dicotomia doador-beneficiário em prol de uma “parceria entre iguais” com países parceiros, ou até de uma possível diluição da cooperação para o desenvolvimento no contexto da política externa<sup>31</sup>. Para

além da mudança de terminologia, a própria estrutura desta Direção para a cooperação sofreu alterações (**Tabela 1**): por um lado, as **secções geográficas** passam a ser as primeiras representadas no organigrama, o que demonstra o interesse da CE em criar maior enfoque nas suas relações localizadas em detrimento de cooperação setorial (mais pormenores no capítulo 1.3); por outro lado, as diferentes secções temáticas encontram-se agora organizadas **em torno das grandes prioridades europeias** anunciadas pelo novo órgão executivo (incluindo, nomeadamente, o pacto ecológico ou a agenda digital) enquanto anteriormente refletiam as dimensões da Agenda 2030: Pessoas, Planeta, Prosperidade e Paz.

## TABELA 1

### Evolução da organização da DG DEVCO para a DG INTPA

	DG DEVCO (2015 – 2020)	DG INTPA (2021 - )
<b>DIREÇÃO A</b>	Política para a Cooperação Internacional e Desenvolvimento	África
<b>DIREÇÃO B</b>	Pessoas e Paz	Médio Oriente, Ásia e Pacífico
<b>DIREÇÃO C</b>	Planeta e Prosperidade	América Latina e Caraíbas; Relações com Países e Territórios Ultramarinos
<b>DIREÇÃO D</b>	Relações UE-África, África Oriental e Austral	Política e Coordenação para o Desenvolvimento Sustentável
<b>DIREÇÃO E</b>	África Ocidental e Central	Financiamento Sustentável, Investimento e Emprego: uma Economia para as Pessoas
<b>DIREÇÃO F</b>	Ásia, Ásia Central, Médio Oriente/ Golfo e Pacífico	Pacto Ecológico, Agenda Digital
<b>DIREÇÃO G</b>	América Latina e Caraíbas	Desenvolvimento Humano, Migração, Governação e Paz

Fonte: Elaboração própria, com base no website da CE.

<sup>31</sup> De acordo com algumas entrevistas, bem como o artigo de opinião “[Brexit and development cooperation: A major connection problem](#)”, Andrew Sherriff, ECDPM, 11.01.2021.

De realçar que a DG INTPA, ou anterior DG DEVCO, não é a única Direção dedicada a relações externas. A relação com países parceiros localizados na chamada 'Vizinhança da UE', incluindo por exemplo Norte de África, tem sido sempre vgerida por outra Direção-Geral, a Política Europeia de Vizinhança e Negociações de Alargamento (DG NEAR). O Médio Oriente, no entanto, trata-se de uma zona que se encontra simultaneamente sob a égide tanto da DG INTPA como da DG NEAR, enquanto, por outro lado, o continente africano está na prática dividido entre a DG INTPA (África Subsariana) e a DG NEAR (Norte de África)<sup>32</sup>. Também de relevância para a cooperação para o desenvolvimento são a Direção-Geral do Comércio e a Direção-Geral das Operações Europeias de Proteção Civil e de Ajuda Humanitária, anteriormente conhecida como DG para a Ajuda Humanitária (DG ECHO)<sup>33</sup>.

O SEAE e a CE têm um papel complementar no que toca às decisões estratégicas e programáticas da cooperação europeia, sendo esta organização de trabalho fundamentada numa decisão jurídica datada de 2012<sup>34</sup>. A tradução das prioridades políticas em decisões programáticas cabe assim a estas duas instituições, mediante aprovação dos Estados-Membros. As Delegações da UE são depois responsáveis pelo desenho da ação concreta, ainda a ser sujeita ao controlo da qualidade por parte da CE e respetiva aprovação. A abertura do processo de concurso, contratualização, monitorização e avaliação cabe depois às Delegações da UE ou à CE, dependendo da natureza da decisão.

Através de um conjunto de procedimentos designado de "comitologia", os Estados Membros da UE têm o direito a reagir a decisões de financiamento para a cooperação<sup>35</sup>. Para além dos seus comités especificamente estruturados à volta de instrumentos europeus para o desenvolvimento, os países organizam-se também em grupos de trabalho especializados, conhecidos por "instâncias preparatórias", sendo diversos os grupos ligados à temática da cooperação, seja direta ou indiretamente (grupos a salientar na **Figura 1**). Adicionalmente, o Conselho pode

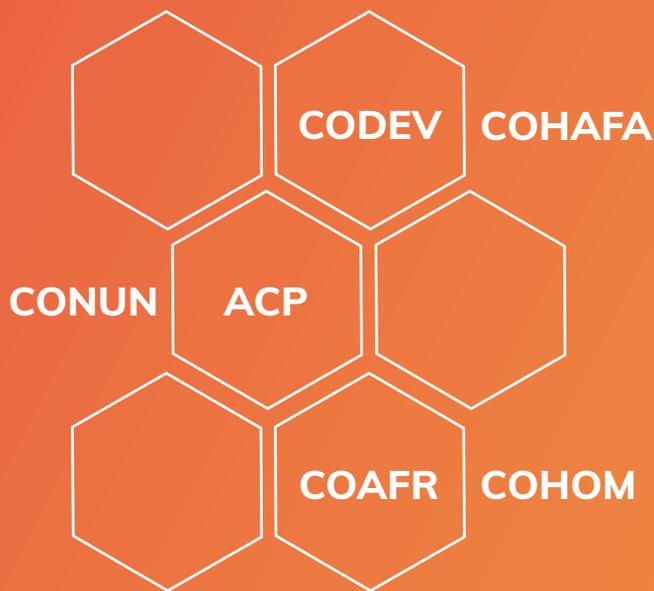
criar comités ad hoc com um objetivo específico e de duração limitada – como é o caso, por exemplo, do Grupo Ad Hoc para o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (IVDCI), o novo instrumento para a cooperação europeia (ver capítulo 1.3).

<sup>32</sup> A divisão da DG INTPA que aborda a África (Subsariana) engloba também as parcerias estratégicas com África e com os ACP.

<sup>33</sup> Para além da ajuda humanitária, esta DG agora inclui também a proteção civil, anteriormente sob a égide da DG Ambiente, e tendo em vista uma maior coordenação e capacidade de resposta rápida aquando da necessidade de salvar vidas.

<sup>34</sup> "Working Arrangements between the Commission Services and the European External Action Service in relation to External Relations Issues", CE, 13.01.2012.

<sup>35</sup> Saber mais em <https://bit.ly/3mqqEC3>.

**FIGURA 1****Grupos de Trabalho especializados ligados à cooperação para o desenvolvimento, incluindo com África (Conselho da UE)**

- Grupo da Cooperação para o Desenvolvimento (CODEV), discute assuntos ligados à erradicação da pobreza, como a igualdade de género, segurança alimentar e nutricional, migração e desenvolvimento, questões ligadas ao comércio e ambiente
- Grupo da África (COAFR): dedicado à África Subsariana e relações com a Comissão da União Africana
- Grupo da África, Caraíbas e Pacífico (ACP): segue o Acordo de Cotonou
- Grupo da Ajuda Humanitária e Ajuda Alimentar (COHAFA)
- Grupo da Preparação das Conferências Internacionais sobre o Desenvolvimento
- Grupo das Nações Unidas (CONUN)
- Grupo dos Direitos Humanos (COHOM)
- Grupo da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável
- Grupo do Maxerreque/Magrebe (MAMA): inclui cooperação da UE com o Norte de África e Médio Oriente, na chamada União para o Mediterrâneo.

**Fonte:** Elaboração própria, com base no website do Conselho da UE.

**Notas:** Os grupos de trabalho diretamente ligados à cooperação com África estão representados dentro dos hexágonos.

Já os poderes do **Parlamento Europeu (PE)** têm sido, de alguma forma, mais limitados que o das instituições acima descritas, embora com competências aumentadas pelo Tratado de Lisboa, o qual consagrou a esta instituição representativa os poderes de co-legislação. O Parlamento tem, assim, o direito de propor alterações ao nível legislativo e aprovar os instrumentos para a cooperação. No que se trata de decisões específicas de financiamento para a cooperação, tem o direito à informação e escrutínio. Pode formular objeções, a serem revistas pela CE, mas não emendar, sendo que este processo se tem revelado parco em termos de influência

interinstitucional. Este é ainda mais o caso do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), um instrumento que se encontrava, até agora, fora do orçamento da UE. Tratando-se de um instrumento intergovernamental, o PE não tinha poderes decisivos sobre o seu orçamento ou monitorização<sup>36</sup>. A cooperação para o desenvolvimento é abordada especificamente pela Comissão para o Desenvolvimento (DEVE), mas existem outras de relevância, tais como a Comissão dos Assuntos Externos (AFET), que inclui a Subcomissão dos Direitos Humanos (DROI), ou do Comércio Internacional (INTA), entre outras.

<sup>36</sup> O PE podia, no entanto, elaborar uma posição sobre a execução do orçamento do FED no contexto de um processo de quitação à CE.

Para além do reforço formal da cooperação entre instituições europeias e Estados Membros da UE formulado pelo Tratado de Lisboa, têm-se registado esforços acrescidos para reforçar esta coordenação na prática, através de alguns mecanismos e instrumentos. Tal como reconhecido no Consenso Europeu para o Desenvolvimento de 2017, a UE e seus Estados-Membros têm vindo a aumentar o seu compromisso sobre **programação conjunta**, de forma a otimizar o impacto coletivo e a cumprir os princípios da eficácia da cooperação para o desenvolvimento (UE, 2017). Introduzida em 2011 pelo documento “Agenda para a Mudança” (CE, 2011), a programação conjunta pretende alinhar todas as cooperações bilaterais de atores europeus com os planos de desenvolvimentos nacionais dos países parceiros. Alguns dos benefícios identificados passam pela partilha de boas práticas entre a UE e os seus Estados Membros, bem como a otimização das suas vantagens comparativas e a eficácia dos recursos existentes, evitando assim a fragmentação da ajuda ao desenvolvimento. Esta abordagem tem assim sido privilegiada para a nova fase de instrumentos europeus financeiros (ver capítulo 1.3).

Não obstante esta harmonização de esforços ser no geral bem-vinda, este processo nem sempre tem conduzido a boas práticas. De acordo com a avaliação mais recente, a programação conjunta ainda não tinha efetivamente sincronizado a programação com ciclos nacionais e, na maioria dos países, ainda não tinha conduzido a uma apropriação do processo e dos resultados por parte dos países parceiros (CE, 2017a)<sup>37</sup>. Apesar de esta ser uma opção cada vez mais privilegiada para programação com países parceiros, tal nem sempre é visto com bons olhos por alguns Estados Membros, uma vez que vários não querem perder a visibilidade das suas políticas bilaterais e/ou pretendem conduzir a planificação da sua cooperação de forma independente, sem eventual alinhamento com os ciclos e planos dos países parceiros e outros atores europeus. Em vários casos, os próprios países parceiros vêm este processo com alguma renitência receando que a programação conjunta possa resultar numa menor flexibilidade de alocação de recursos ao país.

Este **princípio de “Working better together”** (ou seja, de melhorar a forma de trabalhar pela atuação mais coordenada e conjunta), endossado pelo Consenso Europeu de 2017, tem vindo a adquirir maior importância face, tanto

às pressões dos orçamentos nacionais para a ajuda ao desenvolvimento, como à necessidade de cumprir a agenda da eficácia da cooperação para o desenvolvimento, e tem sido reforçado na resposta europeia ao impacto sem precedentes provocado pela pandemia de COVID-19. Em abril de 2020, foi criado o conceito da “Equipa Europa” (*Team Europe*), o qual pretende ser um processo inclusivo entre a UE e o Banco Europeu de Investimento, aberto a todos os Estados-Membros, bem como as suas agências de implementação e instituições financeiras, com três prioridades identificadas: i) resposta de emergência às necessidades humanitárias; ii) fortalecimento da saúde, água e saneamento e iii) resposta às consequências sociais e económicas da crise. Os objetivos desta abordagem estão ligados ao reforço da unidade europeia no palco global e, particularmente, na melhoria da recuperação e reconstrução em contexto de pandemia e pós-pandemia, enquanto se promovem os interesses e valores europeus e se projeta a UE enquanto ator global de solidariedade.

Por um lado, isto exprime uma abordagem mais estratégica às parcerias internacionais e à cooperação para o desenvolvimento, tentando um maior enfoque em áreas onde a UE tem um valor acrescentado, o que permite também apresentar um modelo mais unificado de desenvolvimento e de atuação nesta área (aumentando dessa forma a visibilidade e reforçando a “marca Europa”) (Jones e Teevan, 2021). Por outro lado, na prática, tal pode permitir aumentar a coordenação e a coerência, maximizando os recursos em respostas coletivas com maior impacto sustentável. Com efeito, embora enraizada na resposta à atual pandemia, esta intervenção conjunta terá implicações a longo prazo na cooperação com países parceiros, uma vez que as chamadas “Iniciativas da Equipa Europa” têm sido progressivamente relevantes no processo de programação da cooperação em países parceiros desde 2020, no âmbito do novo instrumento orçamental europeu para a ação externa. Por enquanto, e embora o seu carácter recente não permita ainda uma análise concreta de resultados, esta abordagem parece permitir respostas mais imediatas, flexíveis e adaptadas, mas, por outro lado, continua a ser uma abordagem não conjunta com os países parceiros (uma vez que tem sido definida e gerida pela UE de forma unívoca, colocando em causa um dos princípios basilares da eficácia do desenvolvimento) e que pode não

<sup>37</sup> Esta avaliação abrangeu o período até 2015 e considerou o processo em 26 países, de 55 que já haviam começado o processo de programação conjunta em fins de 2015. Pode considerar-se que atualmente este número seja bastante superior.

expressar, necessariamente, a afetação de recursos financeiros adicionais para o desenvolvimento<sup>38</sup>.

### 1.3. Evolução dos instrumentos financeiros

A evolução da política de desenvolvimento da UE tem-se refletido não só ao nível institucional, mas também nos mecanismos e instrumentos para respetiva implementação, os quais têm progredido ao longo dos diferentes ciclos orçamentais europeus, tradicionalmente de sete anos, os chamados quadros financeiros plurianuais (QFP).

Enquanto ator chave na cooperação internacional para o desenvolvimento, a UE tem tido um papel normativo relevante e, em termos financeiros, é um dos principais financiadores de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) ao nível mundial. Através das suas instituições, tem sido o terceiro<sup>39</sup> ou quarto maior doador global em valores absolutos nos últimos anos, enquanto a UE e os seus Estados-Membros são, conjuntamente, o maior doador ao nível global. Não obstante esta classificação positiva, o financiamento coletivo da UE continua longe do compromisso internacional de afetar 0,7% do rendimento nacional bruto (RNB) à APD<sup>40</sup>.

Durante o último Quadro Financeiro Plurianual, de 2014 a 2020, a África Subsariana foi a região que mais beneficiou da APD por parte das instituições europeias (Figura 2) e cerca de um quarto dos fundos totais (24%) foi desembolsado para Países Menos Avançados (PMA). No entanto, a retórica de dar maior atenção aos países mais vulneráveis

e de rendimentos mais baixos está ainda longe de ser concretizada: em 2020, e à semelhança dos anos anteriores, segundo dados da UE, apenas dois dos dez principais recetores de ajuda da UE pertencem aos PMA, sendo os maiores destinatários países da vizinhança (a leste ou a sul e/ou países considerados estratégicos no cenário geopolítico mundial)<sup>41</sup>.

Em termos de áreas setoriais, e fazendo a ligação temática com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), esta ajuda, entre 2014 e 2020, foi maioritariamente dedicada ao ODS 1 (Erradicação da pobreza), ODS 5, (Igualdade de género) e ODS 16 (Paz e Justiça), enquanto os objetivos globais que receberam menor atenção foram, em ordem crescente, os ODS 14 (Oceanos, Mares e Recursos Marinhos); ODS 12 (Produção e Consumo Sustentáveis) e ODS 15 (Ecossistemas Terrestres e Biodiversidade). Os ODS figuram, cada vez mais, como indicadores de referência na atribuição e avaliação de financiamentos europeus no âmbito da ajuda ao desenvolvimento e de outros fundos. Neste sentido, a OCDE introduziu um novo campo de associação aos ODS para todos os projetos relatados por financiadores, mas, sendo esta classificação voluntária, em 2020 apenas alguns doadores o fizeram, não tendo a CE sido um deles. Por outro lado, os ODS estão integrados principalmente nos instrumentos da cooperação para o desenvolvimento, mas ainda praticamente ausentes noutros instrumentos de políticas setoriais que podem exprimir o contributo a UE para o desenvolvimento global sustentável (p. ex. política comercial, ação climática, etc.), e também ainda parcamente representados quer nas avaliações de impacto, quer nos instrumentos de gestão económica transversal da União.<sup>42</sup>

<sup>38</sup> Por exemplo, existem preocupações sobre o facto de alguns dos recursos afetados pelos Estados Membros e pela CE nestas iniciativas de carácter mais urgente corresponderem a uma reafecção ou reorganização de fundos previamente existentes para desenvolvimento, não devendo por isso ser apresentados como novos recursos.

<sup>39</sup> De acordo com dados preliminares da OCDE, as instituições europeias foram o terceiro maior doador em 2020, tendo aumentado a sua APD em cerca de 25% para atividades maioritariamente direcionadas à resposta à pandemia.

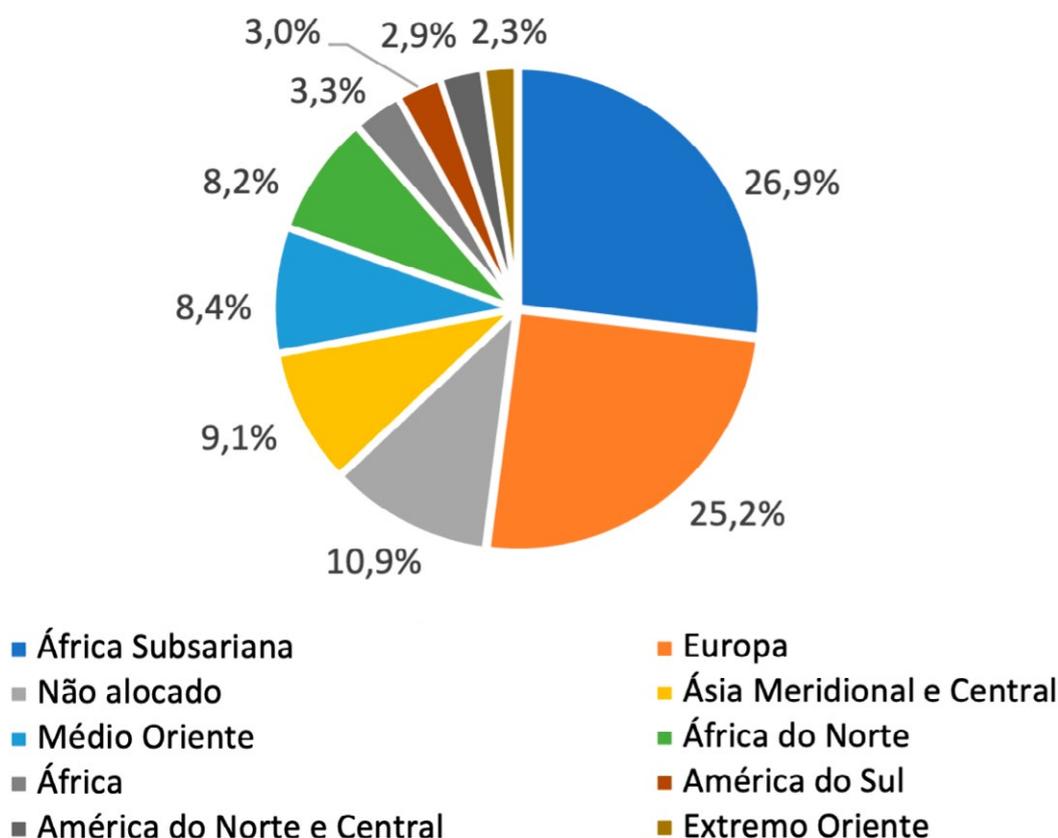
<sup>40</sup> A APD coletiva europeia (instituições da UE + Estados membros) representou apenas 0,46% do RNB em 2019. Já dados preliminares de 2020 apontam para 0,50% APD/RNB de Estados-Membros da UE que integram o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), ou seja, não contabilizando ainda a proporção APD/RNB de oito Estados-Membros, nomeadamente Bulgária, Croácia, Chipre, Estónia, Letónia, Lituânia, Malta e Roménia. De acordo com esses dados introdutórios, Portugal foi o segundo Estado-Membro UE-15 que menos contribuiu em termos de APD/RNB, tendo-se ficado por 0,17%, apenas à frente da Grécia (0,13%). Dados em <https://oe.cd/official-development-assistance>.

<sup>41</sup> Nos últimos anos, só dois PMA têm figurado nos dez principais recetores da APD da UE: Afeganistão e Etiópia (este só em 2019). Os principais destinos da ajuda ao desenvolvimento têm sido países como a Turquia (ocupando o primeiro lugar destacado nos últimos anos), a Síria, o Iraque, Marrocos, Paquistão, Índia e Nigéria. Mais informação sobre o perfil da UE enquanto doador em: <https://oe.cd/il/dev-coop-eu>

<sup>42</sup> No chamado Semestre Europeu – o ciclo de coordenação das políticas económicas e orçamentais na UE – foi incluído, desde 2020, um resumo e um anexo em cada relatório-país sobre o desempenho individual de cada Estado Membro relativamente aos ODS, mas isto fica aquém das recomendações do Parlamento Europeu, que propõe a transformação da Análise Anual de Crescimento do semestre europeu numa Análise Anual da Sustentabilidade, onde exista uma análise mais substantiva de cada Estado Membro. Os ODS também não foram plenamente incorporados como um quadro global na revisão das “Orientações para Legislar Melhor”, publicadas em 2017, as quais poderiam melhorar as avaliações de impacto e integrar o princípio da sustentabilidade de forma mais efetiva. Em 2019, o Tribunal de Contas Europeu concluiu que a CE não comunica o contributo do orçamento ou das políticas da UE para o cumprimento dos ODS. Para uma análise destes e outros instrumentos de implementação da Agenda 2030 na UE, ver Plataforma Portuguesa das ONGD / Ferreira, P.M. (2020). *Portugal e Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, Lisboa, agosto de 2020.

## FIGURA 2

## APD da UE por regiões, no período 2014-2020



Fonte: Elaboração própria, com base no website EU Aid Explorer, e de acordo com a categorização usada pela CE.

Notas: A categoria África refere-se a montantes atribuídos a estruturas africanas ao nível continental. A categoria "não alocado" representa fluxos que não podem ser atribuídos a uma área geográfica específica (país ou região), incluindo, por exemplo, financiamentos a organizações multilaterais ou despesas administrativas.

A ajuda europeia gerida pela CE é programada no âmbito de diversos instrumentos de financiamento<sup>43</sup>. A forma como os diferentes instrumentos foram programados nos últimos anos seguiu as orientações de política, particularmente a partir da 'Agenda para a Mudança' europeia (CE, 2011), a qual afirmava a necessidade de afetar mais recursos a estados em situação de fragilidade e aos PMA, dadas as grandes necessidades e especiais vulnerabilidades destes países nos seus

processos de desenvolvimento, bem como as suas dificuldades na mobilização de outro tipo de recursos – o que, no caso dos PMA, não se traduziu ainda nos montantes afetados, como referido acima. A UE incluiu o princípio da '**abordagem diferenciada**', a fim de selecionar os montantes adequados às capacidades dos países parceiros para a realização das suas reformas efetivas. Estas diretrizes introduziram também o princípio da **concentração da ajuda europeia num número**

<sup>43</sup> Os instrumentos de financiamento fornecem a base jurídica para a implementação dos vários programas europeus, definindo as condições em que a UE irá administrar e desembolsar os seus fundos. Os próprios instrumentos requerem acordo institucional sobre como são operacionalizados.

**limitado de prioridades** políticas, sendo que os países e regiões parceiras passaram a selecionar três a quatro setores prioritários para a cooperação com a UE. A arquitetura de instrumentos para a ação externa europeia tem sido marcada pela sua complexidade, refletindo os vastos interesses da UE e um processo de multiplicação burocrático-administrativa que é comum a outros setores. Embora a maioria dos instrumentos ao abrigo do QFP 2014-2020 tenha sido considerada adequada para o efeito (CE, 2017c), a multiplicidade de programas, mecanismos e instrumentos conduziu por vezes a **sobreposições e desafios à complementaridade**, nomeadamente em relação a **sinergias entre as abordagens geográficas e temáticas**. Assim, alguns dos instrumentos europeus com maiores envelopes financeiros no passado incluíram, também, uma mistura entre ou sobreposição de programas geográficos e temáticos (Figura 3).



**FIGURA 3**  
**Programas do ICD e do FED, 2014-2020**



Fonte: Elaboração própria, com base em documentos oficiais da CE.

Notas: Os montantes aqui refletidos referem-se a compromissos assumidos aquando da definição do instrumento, podendo ter sido alterados em termos de desembolsos. Estes são valores a preços constantes 2018 para efeitos de comparabilidade.

Existia, ainda, uma diferença chave entre os principais instrumentos europeus de cooperação para o desenvolvimento. Criado em 1958, o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) é o maior e mais antigo instrumento de desenvolvimento da UE e respeita os princípios consagrados no Acordo de Cotonou entre a UE e os países ACP, não fazendo parte do orçamento geral da UE, ao contrário de outros instrumentos de financiamento europeu. Sujeito a um processo intergovernamental, este instrumento tem sido financiado por contribuições diretas dos Estados-Membros, desembolsadas de acordo com protocolos multianuais para partilha de custos, as chamadas chaves de repartição. Não obstante esta configuração, a maioria dos recursos são na mesma geridos pela CE - com exceção da Facilidade de Investimento do FED dedicada a países ACP e gerida pelo Banco Europeu de Investimento (BEI).

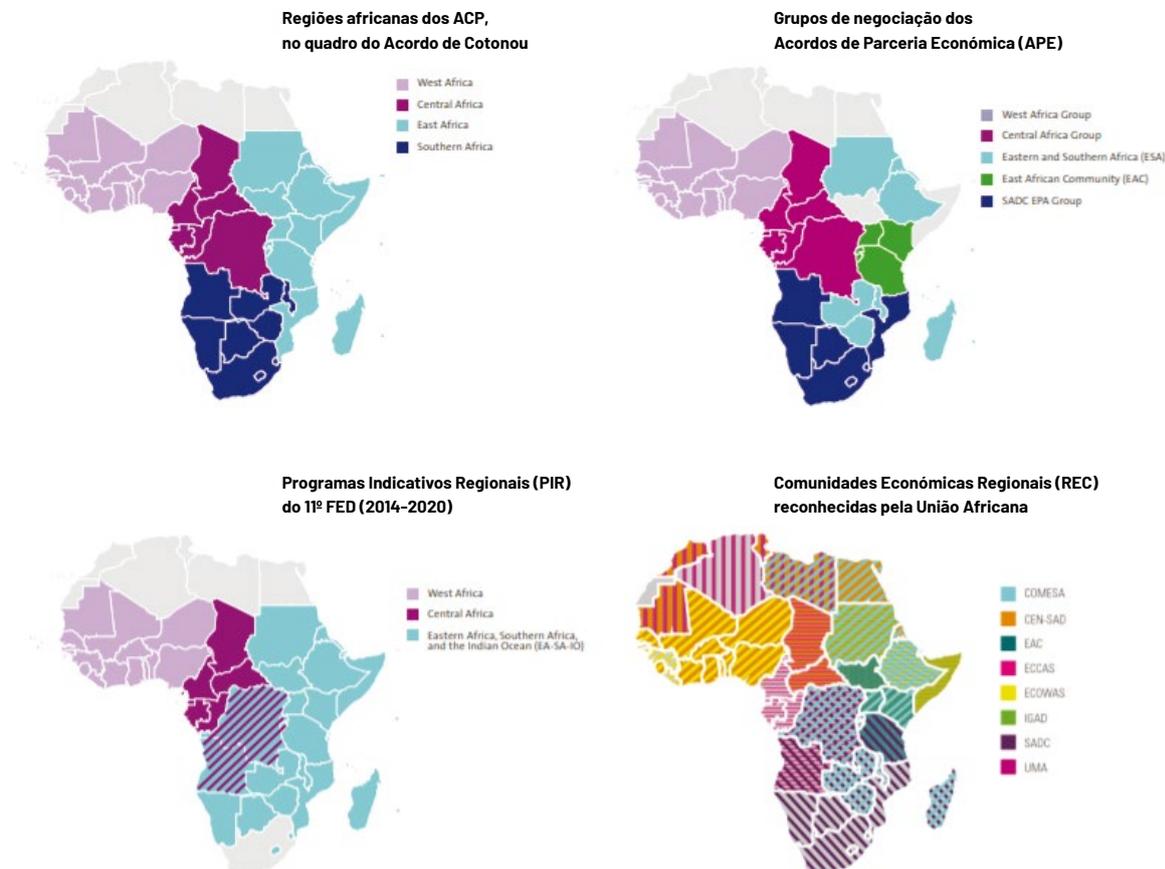
O continente africano tem sido tradicionalmente palco de maiores **sobreposições e divisões entre programas e instrumentos europeus, o que reflete a forma como a UE aborda África em termos de políticas**, ou seja, não numa perspetiva unificada em termos continentais, mas numa diferenciação entre o Norte de África (instrumentos no âmbito da Política de Vizinhança), a África Subsaariana (Acordo de Cotonou) e a África do Sul (através da Parceria Estratégica UE-África do Sul, que se foca no comércio, desenvolvimento e cooperação, para além de ter um processo próprio de diálogo político). Entre 2014-2020, os programas nacionais em países africanos advieram de três instrumentos de financiamento europeus: o já referido Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), o Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV) e o Instrumento da Cooperação para o Desenvolvimento (ICD). A completar este mosaico,

os países africanos puderam ainda beneficiar de todos os programas e instrumentos temáticos, para além de cooperação continental, no âmbito do programa Pan-Africano<sup>44</sup>. Mais acresce que África tem sido também enfoque da cooperação europeia regional mais expressiva, tendo no período 2014-2020, sido selecionadas quatro regiões em África para este tipo de cooperação, no montante de quase 2,8 mil milhões EUR. A **Figura 4** ilustra várias abordagens das regiões africanas, segundo diferentes instrumentos de cooperação e parceria.

<sup>44</sup> A criação de um envelope pan-africano foi encarada como um passo no sentido de “tratar África como um todo”, reforçando a tão necessária abordagem continental.

## FIGURA 4

## Comparação dos enquadramentos e instrumentos UE-África em termos de regiões



Fonte: Medinilla e Bossuyt, 2018.

**Notas:** Os dois mapas do lado esquerdo representam a divisão regional ACP que fundamenta os programas regionais do FED, sendo que esta não é a mesma base para as relações de comércio entre os blocos (imagem da direita, em cima). Já as comunidades económicas regionais encontram-se sob a égide da União Africana, funcionando como as suas pedras basilares para integração regional e, em última instância, continental.

O reforço da integração económica tem sido referido como principal justificação para o aumento destes envelopes financeiros ao longo dos diferentes QFP e, no caso dos países ACP, este apoio tem sido utilizado, nomeadamente, na aplicação dos Acordos de Parceria Económica (ver capítulo 2.2). No âmbito do FED, para além dos três programas regionais em África – os Programas Indicativos Regionais (PIR), que tendem a estabelecer a integração económica como a principal finalidade –, existe ainda um PIR para

uma “região especial” com descontinuidade geográfica, abrangendo o grupo de Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e Timor-Leste<sup>45</sup>.

A acrescentar a este mosaico, o QFP 2014-2020 trouxe outros elementos inovadores, nomeadamente os **fundos fiduciários**, formulados com o objetivo de tornar mais flexível e atempada a resposta da UE a situações consideradas de crise<sup>46</sup>. Estes fundos poderiam ser criados no âmbito

<sup>45</sup> Esta colaboração UE-PALOP tem estado ativa desde 1992, e foi alargada a Timor-Leste em 2007. Uma avaliação conduzida em 2019 concluiu que as ações deste programa têm estado alinhadas com as prioridades nacionais dos países abrangidos, mas que há deficiências em termos de apropriação (deficiente articulação com ministérios e o poder local, para além de os representantes dos PALOP-TL e das delegações da UE nem sempre serem envolvidos nas diversas fases dos projetos) e de sustentabilidade (não continuidade de projetos estruturantes, não envolvimento ou desinteresse do setor privado, etc.).

<sup>46</sup> O novo regulamento financeiro da UE confirmou a possibilidade de a CE receber contribuições de outros doadores na forma destes fundos, e de os gerir com base em regras e procedimentos acordados entre ambas as partes (Art.º 169 do REGULAMENTO (UE, Euratom) 2018/1046 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União).

de qualquer instrumento, tendo advindo principalmente do FED e do ICD através do desvio de alguns dos seus fundos. Foram assim criados o fundo fiduciário Bêkou para a República Centro-Africana (em 2014), Fundo Fiduciário Regional de Resposta à Crise Síria – Madad (2015), o Fundo Fiduciário para a paz na Colômbia (2015) e o Fundo Fiduciário de Emergência para África (2015), focado em projetos de desenvolvimento que abordem causas da instabilidade e das migrações, sendo este último o mais expressivo em termos de recursos financeiros.<sup>47</sup>

Mais acresce que, à semelhança de outros instrumentos desenvolvidos para apoiar políticas internas a nível europeu, a Comissão presidida por Jean-Claude Juncker criou o Plano de Investimento Externo Europeu (PIE) em 2017, já referido. Este assenta em três pilares, o primeiro dos quais é o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável (FEDS), que funciona como mecanismo financeiro de investimento, combinando o financiamento misto da UE com a garantia FEDS, para redução de riscos de investimento, sendo até agora direcionado para os países da vizinhança e para África<sup>48</sup>.

A importância deste tipo de operações não é nova e tem vindo a crescer na última década no contexto da UE. Com efeito, para colmatar imperfeições do mercado suscitadas e exacerbadas pela crise financeira de 2008-9, a UE começou a adotar, de forma significativa, os chamados instrumentos financeiros inovadores (IFI) a partir de 2012. Partindo do desembolso do orçamento comunitário, **o intuito seria alavancar fontes diversificadas de financiamento, nomeadamente investimento privado**, com redução do custo dos riscos envolvidos. Ainda que não comuns na ação externa europeia, estes mecanismos de financiamento misto também não foram uma novidade em 2017, aquando da introdução do PIE. Em 2007, a CE tinha criado o Fundo Fiduciário UE-África para as Infraestruturas, o primeiro instrumento de financiamento misto a apoiar a cooperação bilateral e gerido pelo BEI. Desde essa altura, as Facilidades de Investimento geridas por este Banco continuaram a multiplicar-se e a crescer para sete regiões distintas com que

a UE coopera, sendo a Facilidade de Investimento ACP no âmbito do FED acima referida um dos casos. A importância dada a este tipo de operações surge também no seguimento da Agenda de Ação de Adis Abeba, em 2015, a qual propôs um novo modelo de financiamento para o desenvolvimento sustentável que pudesse mobilizar maior volume de recursos e de fontes diversificadas de forma a implementar os ODS (ver capítulo 1.1.).

Mais acresce que a ajuda humanitária tem tido um peso cada vez maior no cômputo geral da ajuda ao desenvolvimento, refletindo a proliferação e persistência de crises humanitárias exacerbadas por situações de conflito e fatores ambientais/climáticos. Enquanto a ajuda humanitária, que é implementada paralelamente à ajuda ao desenvolvimento, tende a ser programada com base anual, a CE tem vindo a recorrer também a parcerias programáticas, as quais são multianuais e com enfoque em múltiplos países, de forma a abordar de forma mais integrada e flexível os desafios emergentes de natureza complexa. Com a pandemia de COVID-19, boa parte da ajuda europeia foi canalizada por mecanismos de ajuda de emergência, e recorrendo também a novas abordagens de coordenação com os Estados Membros, conforme referido no capítulo anterior.

Perante esta complexa arquitetura de instrumentos e programas europeus, o **novo quadro financeiro plurianual para 2021-2027** vem revolucionar os recursos utilizados pela UE até ao momento, ao nível de configuração e aplicabilidade. O novo QFP inclui sete rubricas, em vez das anteriores seis, sendo a nova área dedicada à migração e gestão das fronteiras, o que reflete a evolução das prioridades políticas da UE (Tabela 2). Com um orçamento originalmente previsto no montante de quase 1,1 mil milhões EUR, o novo QFP é reforçado com o Next Generation UE, um pacote concebido para impulsionar a recuperação europeia pós-pandemia, a implementar entre 2021 e 2023<sup>49</sup>. A agregação destes dois envelopes financeiros resultou no maior orçamento multianual da UE de sempre, totalizando 1,8 mil milhões EUR (preços de 2018).<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Este fundo fiduciário, criado na Cimeira de La Valeta (UE-África) em novembro de 2015 e com término previsto para 2021, engloba 5 mil milhões EUR, sendo 88% proveniente das instituições da UE e 12% dos Estados Membros. As regiões cobertas são o Norte de África, o Corno de África e o Sahel/Lago Chade e os projetos são implementados pelas agências de cooperação dos Estados Membros da UE, por ONG internacionais e locais, e por organizações internacionais (incluindo agências das Nações Unidas).

<sup>48</sup> Desde a sua criação, o FEDS recebeu 5,1 mil milhões EUR com o intuito de mobilizar 50 mil milhões. Os outros dois pilares do PIE são a assistência técnica e o diálogo para clima de investimento. Mais informação [aqui](#).

<sup>49</sup> Devido à sua natureza, o Next Generation EU é maioritariamente alocado à área dedicada à 'Coesão, Resiliência e Valores', para além de algumas contribuições nas áreas do mercado único e recursos naturais. Por outro lado, este novo pacote de estímulo não teve qualquer implicação na rubrica 'Vizinhança e Mundo', a qual abrange a política de desenvolvimento. Inicialmente, este instrumento excecional incluía fundos para a ajuda humanitária, mas depois, face às regras do Tratado de Lisboa, concluiu-se que este tipo de fundos excecionais só pode ser utilizado dentro da UE.

<sup>50</sup> De realçar que o QFP 2014-2020 foi negociado no contexto de uma crise económica, tendo o seu envelope financeiro sido inferior ao seu antecessor (QFP 2007-2013). Em termos gerais, o orçamento anual da UE tende a representar cerca de 1-1,1% do rendimento nacional bruto da UE27.

## TABELA 2

## Distribuição dos QFP 2014-2020 e 2021-2027 pelas prioridades temáticas

QFP 2014-2020: 1 138 biliões EUR*		QFP 2021-2027: 1 824 biliões EUR*	
1a. Crescimento inteligente e inclusivo	13%	1. Mercado único, Inovação e Digital	7,9%
1b. Coesão económica, social e territorial	34%	2. Coesão, Resiliência e Valores	60,3%
2. Crescimento sustentável/recursos naturais	39%	3. Recursos naturais e ambiente	20,5%
		4. Migração e gestão de fronteiras	1,2%
3. Segurança e cidadania	2%	5. Segurança e Defesa	0,7%
4. Europa global	6%	6. Vizinhança e Mundo	5,4%
5. Administração	9%	7. Administração	4%

Fonte: Elaboração própria com base em documentos oficiais da UE.

Notas: \* Em preços constantes 2018.

No que diz respeito à ação externa da UE, no seguimento do programa 'Legislar Melhor'<sup>51</sup>, lançado em 2015 pela CE com o intuito de agilizar e garantir a qualidade da legislação europeia, foi avançada uma proposta para a simplificação dos instrumentos de cooperação para o desenvolvimento, espalhados por vários envelopes e mecanismos. Cria-se assim, no novo QFP 2021-2027, o **Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (IVDCI) – Europa Global**, que tem como objetivo “manter e promover os valores e os interesses da União a nível mundial, através da prossecução dos objetivos e dos princípios da sua ação externa”

(CE, 2018b) (Tabela 3). De acordo com avaliações recentes da CE (CE, 2018b), a reestruturação da cooperação para o desenvolvimento num único instrumento terá como objetivo evitar sobreposições e complementaridades complexas, reduzindo ao mesmo tempo os encargos administrativos. Esta simplificação procurará também reforçar a transparência da cooperação europeia pois, ao incluir num único instrumento do orçamento europeu outros financiamentos externos, como fundos fiduciários e facilidades de investimento, espera-se fortalecer o escrutínio democrático destes fundos.

<sup>51</sup> [Aprovado em 2015](#) (no seguimento de esforços encetados desde 2002).

TABELA 3

## Instrumentos da ação externa, QFP 2014-2020 e QFP 2021-2027

Instrumentos 2014-2020	Instrumentos 2021-2027
Instrumento da Cooperação para o Desenvolvimento (ICD)	<p style="text-align: center;"><b>Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (IVDCI)</b></p>
Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV)	
Instrumento de Parceria (IP)	
Instrumento para a Promoção da Democracia e dos Direitos Humanos (IDDH)	
Instrumento para a Estabilidade e a Paz (IEP)	
Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED)	
Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear (ICSN) – apenas parte*	
Fundo Europeu de Desenvolvimento Sustentável (FEDS)	
Mandato de Concessão de Empréstimos Externos	
Fundo de Garantia relativo às Ações Externas	
Assistência Macrofinanceira**	

\* Tratando-se de um instrumento de natureza nuclear, requer uma base jurídica específica no âmbito do Tratado Euratom.

\*\* Assistência Macrofinanceira é um instrumento financeiro que pretende apoiar países geograficamente próximos da UE nas suas dificuldades com balança de pagamentos.

**Notas:** Para além do IVDCI, a Ação Externa europeia será servida por um envelope para ajuda humanitária, a Decisão de Associação Ultramarina, incluindo a Gronelândia, e a Política Externa e de Segurança Comum. Também o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) permanecerá separado do IVDCI, entrando assim na sua terceira geração.

As negociações formais para a aprovação do IVDCI e respetivo envelope financeiro começaram em 2018, sendo que a proposta da CE era num valor de 78,9 mil milhões EUR e o acordo interinstitucional alcançado em março de 2021 seguiu a posição avançada pelo Conselho da UE, equivalente a 70,8 mil milhões EUR<sup>52</sup>. A decisão final acabou então por seguir a posição mais baixa, não obstante as necessidades acrescidas de países parceiros,

devido às crises socioeconómica e climática e aos grandes impactos no desenvolvimento provocados pela pandemia de COVID-19. Mais acresce que esta conclusão não acolheu a posição do Parlamento Europeu, o qual havia defendido a necessidade de aumentar o orçamento do IVDCI em 4,4%, em comparação com a proposta inicial da CE.

<sup>52</sup> Este estudo recorre a valores em preços constantes 2018 para efeitos de comparabilidade com o QFP anterior.

**TABELA 4****Organização e montantes do IVDCI para o período 2021-2027**

<b>Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (IVDCI)</b>	<b>70 800 Milhões EUR*</b>
<b>Programação Geográfica</b>	<b>53 805 Milhões EUR</b>
Vizinhança	17 217 Milhões EUR
África Subsariana	26 000 Milhões EUR
Ásia e Pacífico	7 564 Milhões EUR
Américas e Caraíbas	3 025 Milhões EUR
<b>Programas Temáticos</b>	<b>2 835 Milhões EUR</b>
Direitos Humanos e Democracia	1 214 Milhões EUR
Sociedade Civil	1 214 Milhões EUR
Paz e Estabilidade	809 Milhões EUR
Desafios Globais	2 429 Milhões EUR
<b>Resposta rápida</b>	<b>2 835 Milhões EUR</b>
<b>Reserva para novos desafios e prioridades</b>	<b>8 495 Milhões EUR</b>

Notas: \* em preços constantes 2018.

Fonte: Construção própria com base no acordo provisório intergovernamental (dados disponíveis em preços correntes).

Relativamente aos recursos financeiros, o montante total dos instrumentos do anterior QFP ligados à ação externa parece ser ligeiramente superior ao valor aprovado para o IVDCI<sup>53</sup>. Apesar do novo QFP já não contar com contribuições do Reino Unido, este nível equiparado de financiamento entre os pacotes financeiros tem provocado críticas (CONCORD, 2020b), tendo em conta os desafios crescentes na cooperação internacional, tais como o impacto social e económico da pandemia de COVID-19 e os esforços mais agravados que nunca para combater as alterações climáticas. Por outro lado, a proposta inicial para alocar parte de fundos provenientes do Next Generation EU em ação externa não pôde ser concretizada devido às regras do Tratado de Lisboa, o que leva a que o nível de apoio europeu à recuperação dos países parceiros a longo prazo e a solidariedade internacional se tenha mantido modesto nesta fase crítica<sup>54</sup>.

A distribuição do envelope financeiro entre as diferentes prioridades do IVDCI demonstra que este novo instrumento coloca maior enfoque sobre programas geográficos (Tabela 4) e que os programas temáticos, representando apenas 8% do valor total do instrumento, são encarados numa perspetiva complementar. Esta tendência é justificada, no acordo interinstitucional, com o objetivo de “maximizar o impacto da assistência da União e aproximar mais a ação da União dos países parceiros e das populações” (ponto 34, PE, 2021b), ou seja, com princípios de maior alinhamento da cooperação europeia com a apropriação dos países parceiros e os princípios de eficácia da cooperação para o desenvolvimento. Para além do reforço da abordagem diferenciada, em linha com o Consenso Europeu para o Desenvolvimento, de 2017, o IVDCI procurará garantir flexibilidade, esperando-se que esta nova arquitetura permita a transferência de fundos entre regiões

e canais de ajuda, embora se realce que tal não será feito em detrimento da previsibilidade ou apropriação do país parceiro e seus objetivos de desenvolvimento de longo prazo.

A flexibilidade é a justificação para o reforço de linhas para resposta rápida, destinadas a responder a situações de crise, resiliência e ligação entre ajuda humanitária e desenvolvimento e resposta a necessidades e prioridades da política externa<sup>55</sup>. A União Europeia parece, igualmente, reconhecer a inevitabilidade da persistência de crises humanitárias nos próximos anos, ao reforçar o orçamento para a ajuda humanitária (com €9,76 mil milhões previstos e mantendo um envelope financeiro independente de ajuda humanitária). Neste contexto, a UE pretende lançar um processo de reforma que permita respostas mais eficazes e mobilização de recursos adicionais que permitam dar resposta às crises globais de natureza cada vez mais complexa. Pelo menos 93% da alocação dos fundos do IVDCI deve cumprir os critérios de elegibilidade da Ajuda Pública ao Desenvolvimento<sup>56</sup> e as instituições europeias concordaram também com o limiar mínimo de 30% para ação climática, 20% para inclusão social e desenvolvimento humano e 10% para migrações<sup>57</sup>. Além disso, questões como mudanças climáticas, meio ambiente e igualdade de género devem ser integradas de forma transversal em todos os programas e ações, para além da democracia, boa governação, Estado de direito e respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Finalmente, o acordo interinstitucional reitera os compromissos do Novo Plano de Ação da UE em matéria de Igualdade de Género 2021-2025<sup>58</sup>: 85% das novas ações do IVDCI devem contribuir para promover a igualdade de género e o empoderamento das mulheres até 2025, e pelo menos 5% devem ter esta preocupação enquanto objetivo principal<sup>59</sup>.

<sup>53</sup> Cálculos próprios em preços constantes de 2018. Com base nos orçamentos originais dos instrumentos do QFP 2014-2020, nomeadamente FED, ICD, IEV, IP, IDDH e IEP, o montante destes instrumentos em valores de 2018 seria de 71,35 mil milhões EUR.

<sup>54</sup> Para uma análise dos fundos do próximo QFP 2021-2027 e implicações na ação externa da UE, ver Kapelli e Gavas, 2020. Várias organizações e redes europeias da sociedade civil assinaram, em outubro de 2020, um manifesto contra a redução dos fundos europeus de apoio aos países mais vulneráveis, disponível em: <https://hrdn.eu/global-crises-demand-strengthened-cooperation-and-solidarity/>.

<sup>55</sup> De realçar que o FED já dispunha deste tipo de linhas para maior flexibilidade, se bem que não tão bem definidas.

<sup>56</sup> De acordo com os critérios estabelecidos no quadro do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Anteriormente, este montante estava estipulado em 90%.

<sup>57</sup> A proposta do Parlamento Europeu era de que 45% da dotação do IVDCI fosse destinado a objetivos climáticos, enquanto a sociedade civil recomendava 50% (CONCORD, 2020a).

<sup>58</sup> Saber mais em [https://ec.europa.eu/portugal/news/new-action-plan-gender-equality\\_pt](https://ec.europa.eu/portugal/news/new-action-plan-gender-equality_pt)

<sup>59</sup> De acordo com o “marcador de género” da OCDE, em termos de reporte da ajuda ao desenvolvimento. Este marcador classifica como G1 projetos que tenham género como objetivo importante e G2 como objetivo principal.

Para além dos compromissos orçamentais, o acordo final trouxe algumas novidades em termos de governação. O Parlamento Europeu terá um papel reforçado na definição das principais opções estratégicas comparativamente aos quadros financeiros anteriores<sup>60</sup>: por exemplo, para além da troca regular de informações e opiniões, será organizado um diálogo geopolítico semestral entre o SEAE, a CE e o PE sobre as orientações estratégicas do IVDCI, incluindo sobre a afetação financeira dos montantes. O compromisso atenua também a condicionalidade política associada à migração - que era originalmente um elemento de importância reforçada proposto pelo Conselho da UE - bem como montantes reservados para a capacitação de atores militares e capacidades para promover a segurança e o desenvolvimento (CBSD)<sup>61</sup>.

O planeamento e implementação do IVDCI seguirá um conjunto de **princípios** de diversas naturezas. Por um lado, formalmente estabelece-se que respeitará os princípios fundamentais que orientam toda a ação externa da UE<sup>62</sup>, bem como aqueles da eficácia do desenvolvimento. Por outro lado, de acordo com a avaliação dos instrumentos de financiamento da UE para 2014-2020 (CE, 2018c), o IVDCI deverá também priorizar a universalidade da Agenda 2030 e a necessidade de abordagens integradas para alcançar os ODS. Pretende-se que os ODS sirvam como um ponto de entrada para uma agenda partilhada para o diálogo político e a coordenação entre diferentes parceiros de desenvolvimento, sendo que este princípio sustenta o objetivo de recorrer a programação conjunta europeia, sempre que seja exequível, enquanto abordagem pré-definida, tal como acima referido. Por outro lado, a implementação do IVDCI também já não se baseará no princípio de concentração da APD em apenas alguns setores, mas antes em abordagens integradas em torno das prioridades europeias (sendo neste contexto que se enquadram as Iniciativas da Equipa Europa, acima mencionadas). Esta abordagem integrada da programação

prevista tem sido no geral bem-vinda, em detrimento da abordagem setorial tradicional, mas não é claro se as instituições da UE estão preparadas para o fazer, pois tanto as delegações da UE como os diálogos sobre políticas nos países parceiros estão ainda estruturados principalmente em torno de áreas setoriais.

Uma das maiores novidades do IVDCI, que terá implicações ao nível de princípios e de implementação da cooperação com África, é a **integração do FED no orçamento europeu**. Há décadas que se discute esta possibilidade, visto que certos desenvolvimentos europeus já não justificariam esta abordagem diferenciada entre instrumentos: como exemplos, a consolidação do sistema de recursos próprios<sup>63</sup> e os sucessivos alargamentos da União, entre outros, pretendendo-se também aumentar a transparência e eficácia dos fundos geridos pela CE. O ano de 2021 já havia sido identificado como meta para esta reforma, por coincidir com a revisão da parceria UE-ACP (ver capítulo 2.2).

O FED tem tradicionalmente seguido os princípios inscritos no Acordo de Cotonou (2000), tais como o enfoque na igualdade, parceria, participação e apropriação, especialmente pelo facto de a sua programação e implementação serem definidas como responsabilidades conjuntas, assentes em cogestão. Para o efeito, foram criados Gabinetes de Apoio ao Ordenador Nacional (GAON-FED) em países ACP, para apoiar esta gestão conjunta das operações financiadas pelo FED, embora algumas avaliações indiquem que, por vezes, os GAON-FED não reforçaram a apropriação, mas antes tiveram um efeito bloqueador da mesma (CE, 2017b). Além disso, algumas análises consideram que a implementação do FED tem sido efetuada por abordagens de cima-para-baixo (*top-down*), com agendas impostas por Bruxelas que diluíram os princípios da eficácia da cooperação para o desenvolvimento - e apesar de ter sido feita paralelamente a processos de consulta extensivos (CE, 2017b). Não obstante as falhas na

<sup>60</sup> A integração do FED no orçamento europeu já contemplava uma extensão dos poderes do PE na definição de políticas e alocação de montantes de fundos europeus, mas ainda não se havia determinado as especificidades deste novo papel.

<sup>61</sup> O Conselho da UE originalmente propôs mais referências à migração, incluindo ao nível de objetivos. A condicionalidade política associada a esta temática está patente no artigo 8.10 do acordo provisório intergovernamental do instrumento Europa Global. A preocupação referente ao papel dos atores militares surge no seguimento de reformas nas regras de contabilização da ajuda ao desenvolvimento para ações de paz e segurança, no quadro do CAD-OCDE, em 2016.

<sup>62</sup> Segundo o Tratado de Lisboa, estes incluem a democracia, o estado de direito, a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, o respeito pela dignidade humana, os princípios de igualdade e solidariedade e o respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional.

<sup>63</sup> Para mais informação sobre os recursos próprios: [www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU\\_1.4.1.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_1.4.1.pdf).

operacionalização, a premissa de responsabilidade mútua do FED tem sido um fator distintivo continuamente reconhecido pelas diferentes instituições e determinante na parceria UE-ACP, pelo que a sua integração no orçamento comunitário, podendo fazer sentido do ponto de vista da transparência e eficiência para a UE, poderá colocar estes princípios em causa ao criar um maior espaço para agendas unilateralmente impostas (ver capítulo 3).

Já no que se refere a **modalidades de financiamento**, o IVDCI recorrerá ao mesmo tipo de abordagens observadas nos últimos anos. Estas incluem subvenções, contratos públicos de prestação de serviços, apoio orçamental, contribuições para fundos fiduciários, instrumentos financeiros e redução do peso da dívida, entre outros. Apesar de nenhuma destas modalidades ser nova, o **peso atribuído a instrumentos financeiros** é um elemento revelador da nova arquitetura de financiamento europeu, pois o novo Fundo Europeu de Desenvolvimento Sustentável *plus* (FEDS+), agora de cobertura mundial, torna-se parte integral do IVDCI e será, conseqüentemente, orientado pelas suas prioridades e programação gerais.

Neste contexto, foi criado, em 2019, um “**Grupo de Alto Nível de Sábios**” incumbido de recomendar formas de maximizar a arquitetura de financiamento da política de desenvolvimento europeia. Para este efeito, o grupo sugeriu reformar a estrutura existente através da criação de um Banco Europeu para o Clima e Desenvolvimento Sustentável, com base nos já existentes BEI e/ou Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD)<sup>64</sup>. Esta recomendação, que reitera a importância do IVDCI enquanto instrumento de incentivo, ilustra mais uma vez a relevância destas novas operações, bem como de interligar melhor o financiamento para o desenvolvimento e a luta contra as alterações climáticas. É, assim,

previsível que as Instituições Financeiras Internacionais (IFI), tais como o BEI<sup>65</sup>, continuem a ganhar peso na cooperação europeia e venham a substituir gradualmente subvenções cedidas a países mais avançados, o que está em consonância com o princípio de abordagens diferenciadas, expresso no Consenso Europeu para o Desenvolvimento e no IVDCI. No entanto, ainda não é claro como é que a primazia dada a estas IFI servirá o objetivo de concentração da ajuda nos países mais pobres e vulneráveis, os PMA, uma vez que **apenas cerca de 4% da APD europeia alocada a estes países, entre 2014 e 2020, foi desembolsada pelo BEI**, comparativamente a 96% da CE<sup>66</sup>. Tais dados podem ser indicativos da falta de atratividade destes países para os investidores, em comparação com outros, bem como de problemas de capacidade - o facto de os PMA ainda não estarem preparados para empreender operações de financiamento misto e garantias orçamentais, tornando estas operações possivelmente desadequadas para apoio àqueles países.

No âmbito da **paz e segurança**, uma novidade que decorre do QFP 2021-2027 é a criação de um **Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (MEAP)**, com uma dotação inicial de 5 mil milhões EUR. Este mecanismo vem substituir o Mecanismo de Apoio à Paz em África e o Mecanismo Athena, mas também alargar o âmbito de ação, financiando os custos das missões PCSD, o apoio a operações militares de paz dos países e regiões parceiras e as atividades de capacitação de atores militares, permitindo assim, pela primeira vez, complementar atividades das missões e operações da política comum de segurança e defesa (PCSD) com atividades de assistência no quadro da política externa e de segurança comum (PESC)<sup>67</sup>. Se um dos objetivos deste instrumento é aumentar a flexibilidade e rapidez de implementação, por outro lado, ao estar fora do orçamento europeu, suscita preocupações de responsabilização, controlo e

<sup>64</sup> As diferentes propostas para esta consolidação estão agora a ser submetidas a estudos de viabilidade. O relatório independente do Grupo de Sábios, “Europe in the World: The future of the European financial architecture for development”, de outubro de 2019, pode ser consultado em [https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efad-report\\_final.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/40967/efad-report_final.pdf).

<sup>65</sup> Através das suas diferentes operações, o BEI financiou projetos no valor de 3 mil milhões EUR em África em 2019, que se esperavam vir a catalisar 10,7 mil milhões EUR em investimento, e previa financiar 4 mil milhões EUR em 2020 (dados não publicados à data de escrita). Acresce a este montante 5,2 mil milhões EUR que o BEI mobilizou como parte da resposta da Team Europe. De realçar, no entanto, que o BEI investira 2,3 mil milhões EUR no continente africano em 2018, um valor recorde, mas menos de metade deste montante (1,155 mil milhões EUR) foi alocado na África Subsariana, onde se concentram grande parte dos PMA.

<sup>66</sup> Cálculo próprio com base no [EU Aid Explorer](#).

<sup>67</sup> Esta novidade pretende ir ao encontro das novas regras do OCDE em matéria de CBD, nota de rodapé 60.

prestação de contas<sup>68</sup>, uma vez que o mecanismo será **extraorçamental** e gerido pelo SEAE.

No cômputo geral e relativamente às perspetivas de futuro, a fusão dos vários instrumentos numa única base de cooperação da UE pode **acarretar oportunidades e desafios**, principalmente visto que o envelope financeiro previsto para a APD europeia nos próximos sete anos não é tão substantivo quanto se esperava. Por um lado, o IVDCI evitará sobreposições e complementaridades complexas, reduzindo os encargos administrativos, para além de que procurará reforçar a transparência da cooperação europeia dada a extensão dos poderes do PE, um habitual aliado na erradicação da pobreza, e potencialmente assegurando assim a concentração da ajuda na realização dos objetivos globais de desenvolvimento.

Por outro lado, existe também a preocupação de que, apesar das tentativas de garantir maior coerência e consistência com a adoção do IVDCI enquanto instrumento único, os princípios de eficácia do desenvolvimento dependerão principalmente dos arranjos de implementação e gestão escolhidos pelas instituições. A integração concreta do FED no orçamento europeu poderá levar à diluição das prioridades de países parceiros, nomeadamente no caso de países ACP, que nas últimas décadas cogeriram estes fundos, e estando ainda por confirmar que tipo de papel assumirão no novo quadro. Relacionado com isto, encontra-se a questão de perceber em que medida poderão ser equilibrados os interesses da UE e as prioridades dos países parceiros neste novo contexto. Ainda que o enfoque em programas geográficos do IVDCI procure aproximar mais a ação europeia dos seus parceiros, a crescente preferência da UE em avançar as suas próprias prioridades está patente no acordo interinstitucional deste instrumento, o qual inclui como parâmetro para programação geográfica - a maior fatia financeira - 'A capacidade e o empenho dos parceiros em promover valores, princípios e interesses comuns, incluindo direitos humanos, liberdades fundamentais [...] bem como os esforços em prol das prioridades da União' (Art.13.2 (b), PE, 2021b).

Na competição pela atribuição dos financiamentos, isto pode significar, na prática, uma diluição dos objetivos centrais da política de desenvolvimento da UE – a erradicação da pobreza – em prol de interesses considerados mais estratégicos ou urgentes (como a segurança e as migrações), como aliás já está a acontecer nos próprios programas de cooperação para o desenvolvimento (ver capítulo 3).

Além disto, o novo quadro financeiro vem reafirmar a tendência, já verificada durante o QFP 2014-2020, de criar novos programas e operações que, em vez de reforçar, podem diluir todos os princípios da eficácia da cooperação para o desenvolvimento<sup>69</sup>. Por exemplo, a criação dos fundos fiduciários e suas decisões de financiamento não exigem aprovação pelo Parlamento Europeu e é um desafio em termos de supervisão orçamental, na medida em que são menos escrutináveis (Hauck, 2020, PE, 2016a), para além de que os países parceiros não têm assento formal nos corpos de governação destes fundos, sendo apenas observadores. Embora, formalmente, os países parceiros possam ser consultados ao longo de deliberações programáticas do FEDS, todas as decisões partem apenas das instituições europeias, já que países parceiros também não estão presentes no Conselho Estratégico deste Fundo<sup>70</sup> - mas poderão vir a ser observadores no FEDS+. Por último, a tendência de reforços dos instrumentos para o setor privado, sendo muito relevantes dado o papel essencial deste ator no desenvolvimento, carecem ainda de regras concretas que permitam aferir um real cumprimento de padrões sociais e de direitos humanos (uma vez que na avaliação dos impactos e padrões ambientais tem havido maior evolução). Tal faz com que a proliferação deste tipo de iniciativas no novo QFP leve ainda a um maior distanciamento dos países parceiros das decisões que os irão impactar (ver capítulo 3). Tudo isto acontece numa altura em que se procura que a próxima fase das relações UE-África esteja assente numa lógica de parceria “entre iguais”, conforme analisado no capítulo seguinte.

<sup>68</sup> Estas preocupações têm sido suscitadas pelo Parlamento Europeu, nomeadamente na sua recomendação sobre este Mecanismo, de 28.03.2019 (PE, 2019).

<sup>69</sup> Para mais informação, consultar “EU Aid: A Broken Ladder?”, CONCORD Aidwatch Report 2018.

<sup>70</sup> A avaliação do FEDS demonstra que tem havido tensões ao nível de coordenação e coerência esperada, e que muita da agenda para a aplicação de garantias acaba por ser definida ao nível central (CE, 2020).

---

África foi, desde cedo, um enfoque da política europeia de cooperação para o desenvolvimento, tendo o relacionamento com o continente evoluído ao longo do tempo, o que se reflete em diferentes parcerias formais, estratégias e instrumentos. No seguimento da análise das tendências recentes da política de desenvolvimento da UE, este capítulo descreve o relacionamento UE-África nas suas distintas configurações (particularmente a parceria a nível continental e a relação no âmbito dos Estados ACP), bem como a participação da sociedade civil nesses enquadramentos. Analisa, ainda, algumas evoluções recentes da parte africana com implicações no relacionamento com a UE.

## 2. AS RELAÇÕES UNIÃO EUROPEIA - ÁFRICA



Os presidentes da Comissão Europeia e da Comissão da União Africana encontram-se em Adis Abeba. © Comissão Europeia, fevereiro de 2020.

### 2.1. A parceria e diálogo continental

O diálogo político ao mais alto-nível entre a União Europeia e o continente africano desenrola-se há cerca de duas décadas, embora se possa considerar que só a partir de 2007, na segunda cimeira conjunta, se tenham estabelecido as bases de um diálogo mais regular e estruturado. A **Tabela 5** apresenta uma evolução do relacionamento formal “continente-a-continente”, com uma seleção de alguns marcos importantes das políticas de cada uma das partes que têm implicações para as relações.

A parceria formal entre os dois continentes foi estabelecida em 2000, naquela que foi a primeira Cimeira realizada entre África e a UE e que teve lugar no Cairo, sendo atualmente guiada por uma estratégia concertada entre as partes. A Estratégia Conjunta África-UE (JAES, na sigla inglesa) constituiu um marco essencial deste relacionamento<sup>71</sup>, onde se enfatizava a linguagem de uma parceria mais equitativa e de longo-prazo, incluindo referências explícitas a uma parceria política reforçada, a responsabilidade conjunta e a um compromisso comum para com o multilateralismo e a resposta a desafios globais (UE/UA, 2007).

A JAES era, já então, inspirada por uma nova visão do relacionamento que pretendia elevá-lo a um novo patamar estratégico e mover a parceria: *para além do desenvolvimento* (através de uma parceria política, que estabelecesse um diálogo profundo e regular sobre questões de interesse para ambas as partes, a procura de benefícios mútuos em relação a assuntos políticos e uma mudança de atitudes no sentido de construir uma parceria entre iguais, que fosse para além da tradicional ajuda ao desenvolvimento e da relação doador-recetor); *para além de África* (através de respostas mais concertadas aos desafios globais, promovendo agendas comuns nos fora internacionais, definindo posições comuns sobre conflitos globais e pressionando para uma representação mais forte de África nas instituições internacionais); *para além das instituições* (desenvolvendo uma parceria centrada nas pessoas, que incluísse consultas alargadas à sociedade civil, a criação de uma plataforma de diálogo e de concretização da Estratégia Conjunta e a intensificação das relações entre os Parlamentos Europeu e Pan-Africano); e *para além da*

<sup>71</sup> Após a formulação de uma Estratégia Europeia para África, em 2005, o caminho natural a seguir seria a negociação de uma Estratégia acordada conjuntamente entre África e a UE, a qual veio a ser consagrada pelos Chefes de Estado e de Governo dos dois continentes, na II Cimeira UE-África, em 2007. Refira-se que a JAES é um documento político que, ao contrário do acordo de parceria ACP-UE, não constitui um instrumento legal vinculativo.

fragmentação de quadros de relacionamento existentes no seio da UE (a parceria com a região do mediterrâneo/norte de África, o precedente Acordo de Cotonou no caso da África Subsaariana e a parceria UE-África do Sul), através de uma estratégia abrangente que equacionasse os problemas e desafios do continente africano no seu todo e fosse complementar aos outros quadros de relacionamento. Neste sentido, **a JAES estabeleceu aquilo que continua a ser boa parte dos objetivos das relações entre os dois continentes ainda hoje**, reafirmados desde então sempre que se enfatiza a necessidade de relançar a parceria ou de reformular o paradigma de relacionamento.

Ao estabelecer uma visão inovadora e ambiciosa, a Estratégia Conjunta constituiu inegavelmente um teste à vontade política, capacidades e interesses comuns das instituições europeias e africanas e respetivos Estados Membros. A implementação da estrutura de diálogo e cooperação conjunta que foi sendo construída a nível institucional acabou, contudo, por não materializar de forma eficaz essa visão, pois à falta de tração política da JAES, juntou-se a **falta de condições realistas de implementação da estrutura – ao nível de meios, instrumentos, financiamento**. A isto acresce a paralela cooperação UE e seus Estados-Membros com Estados africanos, no âmbito de Cotonou.

Tal é particularmente evidente no diálogo estratégico temático nos domínios de ação prioritários estabelecidos pela estratégia conjunta, o qual se organizou em oito parcerias copresididas por atores (Estados Membros e instituições) de cada parte, e servindo estas a fundação da Estratégia<sup>72</sup>. Em primeiro lugar, o conteúdo das parcerias estava assente na ideia de “como a Europa pode ajudar África”, seguindo a lógica mais unilateral dos ODM (ver capítulo 1.1.), e não numa discussão aberta e estratégica sobre problemas comuns e/ou recíprocos. Segundo, o seu funcionamento, em alguns casos, circunscreveu-se ao apoio a projetos de desenvolvimento em África e/ou à realização de atividades e eventos, decididos de forma relativamente *ad-hoc* e centrando-se em discussões técnico-burocráticas que pouco acrescentaram à lógica doador-recetor. A isto não ajudou a falta de clareza sobre como operacionalizar algumas parcerias temáticas,

nomeadamente pela ausência de definição sobre os objetivos concretos e resultados que se pretendiam atingir (por exemplo, foi estabelecida parceria sobre os então Objetivos de Desenvolvimento do Milénio, que se estendeu por diálogos tão diversificados como a igualdade de género, o desenvolvimento humano e social, a sustentabilidade ambiental, a agricultura e segurança alimentar, a água e saneamento básico, ou a cooperação cultural, sem a identificação de formas concretas sobre como os fazer avançar). Em terceiro lugar, o relacionamento esteve, então, ainda muito marcado por questões delicadas de fricção política – como a justiça internacional e o papel do Tribunal Penal Internacional, ou os Acordos de Parceria Económica (APE), para dar dois exemplos – que prejudicaram o avanço do diálogo, em geral e em algumas parcerias temáticas (ver capítulo 3).

Em quarto lugar, a JAES acabou por funcionar como mais um enquadramento do relacionamento, a juntar a todos os outros, e **não como um chapéu de coordenação e agregação dos instrumentos e processos já existentes**, como era proposto na sua visão. Um dos objetivos era aumentar a coordenação e as sinergias entre diferentes acordos, políticas, instrumentos e programas de cooperação que existem ao nível da UE e dos seus Estados Membros, em que as partes se comprometiam a trabalhar conjuntamente para adaptar as suas políticas e quadros legais e financeiros às necessidades e objetivos da parceria, bem como a incluírem sistematicamente a estratégia conjunta (e os seus planos de ação) na ordem do dia das reuniões de diálogo político entre as regiões e países africanos e a UE. No entanto, muitos dos assuntos mais relevantes para a parceria continuaram a ser definidos e negociados fora do enquadramento da JAES – como os acordos de comércio entre a UE e as regiões africanas (os APE), ou, posteriormente, as questões da migração<sup>73</sup>.

Por último, o facto de até 2014 não existir um envelope financeiro que pudesse apoiar a implementação da estratégia conjunta também não contribuiu para impulsionar a implementação da parceria; só nesse ano, na IV Cimeira, em Bruxelas, foi criado o **Programa Pan-Africano** com essa finalidade, sendo o primeiro instrumento financeiro da UE na

<sup>72</sup> Até 2014: Paz e Segurança (Secretariado do Conselho da UE / Argélia); Governação Democrática e Direitos Humanos (Alemanha, Portugal, Comissão Europeia / Egípto); Comércio, Integração Regional e Infra-Estruturas (Comissão Europeia / África do Sul); ODM (Reino Unido / Tunísia); Energia (Áustria, Alemanha / Comissão da União Africana, Maurícias); Alterações Climáticas (França / Marrocos); Migração, Mobilidade e Emprego (Espanha / Líbia); Ciência, Sociedade de Informação e Espaço (França / Tunísia).

<sup>73</sup> Neste quadro, as questões mais estratégicas têm sido definidas no âmbito do processo de Rabat (países ao longo da rota migratória ocidental), do processo de Cartum (rota migratória oriental) e em iniciativas como a Cimeira UE-África de La Valeta, em 2015, que estabeleceu um plano de ação, bem como o Fundo Fiduciário de Emergência da UE. No início de 2020, na reunião entre a CE e a CUA, as partes comprometeram-se a desenvolver, no futuro, o quadro conjunto para um diálogo continente-a-continente sobre migração e mobilidade (CE/CUA, 2020).

área do desenvolvimento e cooperação que abrange todo o continente africano<sup>74</sup>. Existiram, contudo, temáticas com financiamento direcionado. A parceria temática sobre Paz e Segurança tem tido um instrumento específico de financiamento – o **Mecanismo de Apoio à Paz em África**, criado em 2004 e vigente até 2020<sup>75</sup>-, que contribuiu para desenvolver uma cooperação reforçada e estabelecer conjuntamente um quadro de atuação coerente com aquilo que têm sido as aspirações da União Africana nesse domínio, especialmente na operacionalização de uma Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA)<sup>76</sup>. O **Fundo Fiduciário UE-África para as Infraestruturas**, criado em 2007 e terminado em 2019<sup>77</sup>, foi o primeiro instrumento de financiamento misto (*blending*) que ajudou a financiar diversos projetos. Os instrumentos financeiros sofrem grandes alterações no âmbito do QFP 2021-2027 da UE, conforme descrito no capítulo 1.3.

Todos estes fatores contribuíram também para que o funcionamento das parcerias temáticas fosse bastante díspar entre si, o que naturalmente dependeu da relevância de cada temática para as partes e das condições concretas de implementação, mas também e, conseqüentemente, do interesse dos Estados Membros em impulsionarem, ou não, o diálogo. Assim, a JAES foi implementada através de **planos/roteiros de ação (2008-2010, 2011-2013 e 2014-2017)**<sup>78</sup>, sendo as prioridades estratégicas em termos temáticos sucessivamente reformuladas: as oito parcerias temáticas de 2008 passaram a cinco, a partir de 2014 (ainda com pontos de contacto com a estrutura temática da JAES e seguindo uma lógica de racionalização e simplificação), e foram depois reformuladas em 2017, quando a estrutura de governação e funcionamento temático da JAES já tinha sofrido um processo de degradação<sup>79</sup>.

Em **termos institucionais**, isso significa que algumas estruturas, como a Task Force Conjunta África-UE<sup>80</sup> e os Grupos Conjuntos de Peritos, estabelecidos a partir de 2008 e ligados à implementação dos planos de ação da JAES, foram deixando de funcionar pois a estrutura foi considerada demasiado pesada e pouco exequível. O processo de diálogo impulsionado pela JAES resultou, contudo, numa dinâmica institucional que foi sendo reforçada a outros níveis, particularmente a nível do diálogo político formal. As Cimeiras conjuntas passaram a ter maior regularidade (têm sido realizadas praticamente a cada 3 anos), as reuniões ministeriais conjuntas continuaram a realizar-se (embora ultimamente não com uma periodicidade anual, como previsto, uma vez que a última teve lugar em 2018) e as duas Comissões (CE e CUA) iniciaram um **diálogo mais regular Comissão-a-Comissão**, o qual se tornou num dos mecanismos principais de acompanhamento da implementação da parceria UE-África, das prioridades e das orientações políticas definidas nas Cimeiras. As reuniões interparlamentares entre o Parlamento Europeu e o Parlamento Pan-Africano também se realizam de forma regular, frequentemente em paralelo com as cimeiras intergovernamentais.

Em termos setoriais, a **parceria para a paz e segurança** é um caso particular em que a cooperação é mais estruturada e sistemática. Para além das reuniões conjuntas de consulta entre o Conselho de Paz e Segurança da UA e o Comité Político e de Segurança da UE, em que se debatem regularmente questões de interesse comum relacionadas com situações de crise e de conflito e se tentam chegar a análises mais partilhadas<sup>81</sup>, foi assinado, em maio de 2018, um **Memorando de Entendimento UA-UE sobre Paz, Segurança e Governação**. Este memorando é parte das prioridades estabelecidas em Abidjan, na Cimeira de 2017, e pretende estabelecer uma base mais

<sup>74</sup> Mais informação em <https://africa-eu-partnership.org/en/financial-support-partnership-programme/pan-african-programme>.

<sup>75</sup> Este mecanismo e o mecanismo Athena são integrados, no quadro do novo QFP 2021-2027, num Mecanismo Europeu para a Paz, não especificamente focado em África, conforme referido no capítulo 1.3. Entre 2014 e 2019, a UE canalizou 2,4 mil milhões EUR através do Mecanismo de Apoio à Paz em África.

<sup>76</sup> A UE apoia as instituições africanas (UA e comunidades regionais) nas operações de apoio à paz, no desenvolvimento de capacidades (p. ex. de alerta precoce) e na prevenção de conflitos. Uma avaliação conduzida em 2018, por parte do Tribunal Europeu de Contas, concluiu porém que o apoio da UE continua muito focado no pagamento de custos operacionais e que a sua implementação é prejudicada por atrasos e por uma utilização incoerente dos instrumentos financeiros (ver “*The African Peace and Security Architecture: need to refocus EU support*”, Relatório especial n.º20 do Tribunal de Contas, 2018)

<sup>77</sup> O fundo foi dirigido por um Comité Diretor composto por membros dos países da UE e de África (presidido pela CE e a CUA) e gerido pelo Banco Europeu de Investimento, combinando subvenções do Fundo Europeu de Desenvolvimento e dos Estados membros da UE com empréstimos concedidos por instituições financeiras elegíveis.

<sup>78</sup> A Declaração da V Cimeira, realizada em Abidjan em 2017, apelava às duas Comissões para a elaboração de um Plano de Ação, que não chegou a existir.

<sup>79</sup> Vários diálogos temáticos foram deixando de se realizar com regularidade; por exemplo, a última reunião do diálogo UE-UA sobre Direitos Humanos (criado em 2006) teve lugar em 2017.

<sup>80</sup> Esta Task Force era constituída por elementos da Comissão para a UA, a CE e o Conselho, sendo que a representação europeia se alterou após a adoção do Tratado de Lisboa e a criação do SEAE (mais no capítulo 1.2).

<sup>81</sup> A 12ª reunião anual teve lugar em outubro de 2020, estando o comunicado disponível em <https://bit.ly/3tku8si>.

sólida e estruturada para a evolução desta parceria, face ao surgimento de ameaças novas e complexas, nomeadamente no âmbito do terrorismo, dos tráficos e do crime organizado transnacional. O objetivo é avançar para abordagens mais integradas e coordenadas de resposta a conflitos e crises, com enfoque nas questões de fragilidade, segurança humana e direitos humanos e reconhecendo a necessidade de aumentar a coerência e as sinergias entre atividades de desenvolvimento, humanitárias, de governação e de construção da paz. O reforço da **cooperação trilateral entre a UA, a UE e as Nações Unidas** é, igualmente, um dos principais objetivos no domínio da paz e segurança, que tem começado também a dar frutos noutras questões específicas<sup>82</sup>.

No geral, o elemento mais notório dos últimos anos é a **maior fragmentação dos mecanismos de diálogo e cooperação por diversas temáticas, setores e intervenientes**. Nomeadamente, têm-se desenrolado diálogos de alto nível em setores específicos de interesse comum, como é o caso da plataforma UA-UE sobre Ciência, Tecnologia e Inovação (lançada no seguimento da Cimeira de Trípoli, em 2010), no quadro da qual se pretende reforçar a troca de informação e a cooperação em programas de investigação e inovação. Outro exemplo de especialização temática é a realização regular de reuniões ministeriais em setores específicos como a agricultura (desde 2016), com uma agenda de ação acordada. Já no âmbito da segurança marítima, verificam-se também esforços para desenvolver uma abordagem coordenada entre a UE, a UA e os respetivos Estados Membros, incluindo as questões de combate à pirataria e à pesca ilegal, não regulamentada e não registada. Um fator que impulsiona este tipo de cooperação setorial é a existência de quadros estratégicos africanos, definidos e operacionalizados ao nível da UA e/ou das regiões, permitindo uma maior clareza e direcionamento da cooperação conjunta (ver capítulo 2.3.)<sup>83</sup>.

Além disso, tendo as partes acordado na cimeira de 2017, em Abidjan, que o investimento económico, a criação de emprego e o comércio são prioridades comuns que

requerem um compromisso conjunto, foram constituídas, **no quadro da Aliança África-Europa para o investimento sustentável e o emprego**, lançada pela CE em 2018 (CE, 2018a), várias task forces setoriais para avançar no diálogo estruturado: a Task Force África Rural, a Plataforma de Alto Nível sobre Investimentos Sustentáveis em Energia, a Task Force sobre Economia Digital, e a Task Force sobre Transportes. Estas task forces, promovidas essencialmente pela UE, realizaram reuniões de peritos e encontros setoriais de alto-nível, com a função de formular de recomendações para impulsionar os investimentos e mobilizar o setor privado nestas áreas<sup>84</sup>.

No final de 2020, em substituição destas task forces, foi lançada a **Fundação África-Europa**, em que a CE financia um consórcio com a Friends of Europe e a Fundação Mo Ibrahim<sup>85</sup>, para estabelecer cinco “grupos estratégicos” de diálogo e cooperação: Saúde, Digital, Agricultura e Sistemas Alimentares Sustentáveis, Energia e Transformação Ecológica<sup>86</sup>, e Transporte e Conectividade. A fundação foi apresentada como uma expressão da vontade política europeia de reforçar a parceria e como um fórum independente que abre o diálogo estratégico a uma diversidade de atores (ver capítulo 2.4.).

O atual enfoque na **necessidade de revitalização da parceria**, não sendo novo, tornou-se mais evidente entre as partes em antecipação de 2020, resultando da confluência de uma multiplicidade de fatores geopolíticos e geoeconómicos globais, bem como da evolução interna da integração e das prioridades políticas, em África e na UE (pontos estes abordados no capítulo 2.3. e 1.1., respetivamente). O ano de 2020 foi profícuo, do lado europeu, quer a nível político quer na reflexão sobre o que deverão ser as bases dessa nova estratégia conjunta. Depois da escolha simbólica da União Africana como a primeira viagem da Presidente da CE fora do continente europeu (em dezembro de 2019), a reunião das duas Comissões CE/CUA<sup>87</sup> pretendeu avaliar os progressos relativamente aos compromissos assumidos na Cimeira de Abidjan e debater as perspetivas para

<sup>82</sup> Em 2017, foi criada uma task force conjunta UE-UA-Nações Unidas sobre a situação dos migrantes na Líbia.

<sup>83</sup> Por exemplo, nos setores referidos, o *Programa integrado para o desenvolvimento da agricultura em África (CAADP)* e a *Estratégia Marítima Integrada de África 2050*.

<sup>84</sup> Mais informação em <https://africa-eu-partnership.org/en/africa-europe-alliance-0>.

<sup>85</sup> Em parceria com a Fundação Africana para o Clima (African Climate Foundation) e a Campanha ONE, e associação de organizações como o Ipemed (um think tank Euro-mediterrânico).

<sup>86</sup> A transição para energias limpas é o tema do Fórum Empresarial UE-África de abril de 2021 (<https://www.euafrika-businessforum.com/>).

<sup>87</sup> Em fevereiro de 2020, a 10ª reunião conjunta CE-CUA, contou com 22 comissários da CE, a maior delegação de sempre. O Presidente do Conselho Europeu, Charles Michel, participou na Cimeira anual da União Africana, no início de 2020.

o futuro – embora a CUA pretendesse um maior enfoque na primeira questão e a CE nesta última.

A CE e o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) emitiram uma comunicação conjunta, em março de 2020, delineando a sua proposta para uma **nova estratégia com África**. Esta propõe trabalhar em cinco domínios, maioritariamente alinhados com o trabalho conjunto no âmbito das task forces referidas acima: uma parceria para a transição ecológica e o acesso à energia; uma parceria para a transformação digital; uma parceria para o crescimento sustentável e o emprego; uma parceria para a paz, a segurança e governação; e uma parceria para a migração e a mobilidade (CE e SEAE, 2020)<sup>88</sup>. As **conclusões do Conselho da UE sobre África**, de junho de 2020, reconhecendo a proposta da CE/SEAE como base para as negociações com vista à definição de uma agenda da parceria conjunta na próxima Cimeira UE-UA<sup>89</sup>, acrescentam a dimensão da resposta à pandemia de COVID-19 como um fator essencial de maior aproximação entre a UE e África e definem que o estabelecimento de uma parceria reforçada se deve centrar: no multilateralismo, na paz, segurança e estabilidade, no desenvolvimento sustentável e inclusivo, e num crescimento económico sustentável. Com efeito, uma das questões que parece consensual do lado europeu e africano é a necessidade de apoiar o multilateralismo na resposta aos desafios globais e, nesse contexto, de avançarem numa maior cooperação e concertação no plano multilateral.

Em março de 2021, o **Parlamento Europeu** exprimiu a sua posição sobre uma estratégia renovada com África, que deve ser “mutuamente benéfica e orientada para os resultados que reflita os interesses de ambas as partes” e definir claramente “o roteiro para a parceria e as responsabilidades de cada parte com base numa avaliação clara da execução dos anteriores acordos conjuntos”, ou seja, retirando ensinamentos da anterior estratégia conjunta (PE, 2021a). Em termos de prioridades, considera-se que o desenvolvimento humano, a consecução dos ODS e a erradicação da pobreza têm de permanecer no cerne das relações UE-África e que, independentemente das outras prioridades serem válidas, o desenvolvimento humano deve estar no centro da estratégia conjunta. Isto parece contrastar com a visão conjunta CE/SEAE, que na sua proposta de estratégia integram o desenvolvimento

humano essencialmente nas questões do crescimento sustentável e o emprego e da paz e governação (realçando a ideia do PE enquanto aliado na erradicação da pobreza, como descrito no capítulo 1.3).

A UE parece pretender que a sua proposta seja a base da negociação conjunta de uma nova estratégia África-UE, à semelhança do que tem sido feito no passado, e não obstante esta proposta não ter sido precedida por discussões específicas entre as partes. Do lado africano, existe, contudo, uma vontade e consciência crescente sobre a necessidade de a União Africana desenvolver uma posição negocial mais ambiciosa e coordenada, para que o exercício de definição da estratégia conjunta não se limite a uma atualização da JAES ou à validação de propostas definidas unilateralmente pela UE - o que também tem sido possível devido ao vácuo da inexistência de uma posição africana coordenada (ver capítulo 2.3.). A nova estratégia conjunta, previsivelmente a adotar na VI Cimeira UE-UA, deverá não apenas resultar de um alinhamento de posições com vista a uma declaração política ambiciosa e alinhada com a aspiração de uma parceria mais equilibrada, mas também definir uma estrutura de governação realista e conjunta. Nesse sentido, não deveria constituir apenas a habitual listagem de prioridades para a cooperação, mas também definir metas concretas e condições de implementação efetivas (a nível de participação, de financiamento, etc.) (Lopes, 2020a). Além disso, a adicionar a este mosaico complexo, a nova estratégia terá de assegurar a coerência e complementaridade com o “ pilar africano ” do novo acordo UE-ACP e com outras políticas em curso na UE e na UA.

<sup>88</sup> A comunicação lista os programas e políticas que devem servir de base a uma nova estratégia, nas ações propostas. Uma tabela-resumo com esses programas e contributo para os ODS está disponível em PE, 2020a.

<sup>89</sup> A VI Cimeira África-UE, inicialmente prevista para 2020, foi adiada, nomeadamente devido à pandemia. A Reunião Ministerial conjunta, que se deveria realizar em 2019 ou 2020, também não teve lugar (a última reunião foi em 2018).

TABELA 5

## Cimeiras UE-África e marcos de políticas relevantes

Data/Local	Principais decisões e documentos		
I Cimeira Abril de 2000 Cairo	<u>Declaração do Cairo</u> Compromisso de conferir uma nova dimensão estratégica à parceria entre a Europa e África, através de um diálogo político formal e regular.		
Evolução e marcos de políticas relevantes para o relacionamento			
União Europeia	África	Marcos conjuntos	Marcos internacionais
2000: <u>Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia</u> 2003: Estratégia Europeia de Segurança 2004 e 2007: Alargamento da UE 2004: Desenvolvimento da Política Europeia de Vizinhança 2005: Consenso Europeu para o desenvolvimento 2005: Estratégia Europeia para África	2001: Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD) 2002: <u>União Africana</u> 2003/2004: Início de criação da <u>Arquitetura de Paz e Segurança Africana</u> 2004: Declaração de Ouagadougou sobre emprego e erradicação da pobreza em África 2006: Declaração de Tripoli sobre Migrações e Desenvolvimento	2000: <u>Acordo de Cotonou</u> 2002: início das negociações dos Acordos de Parceria Económica (APE) 2005: Início do diálogo formal regular entre as duas Comissões (Comissão Europeia – CE e Comissão da União Africana - CUA) 2006: <u>Declaração conjunta sobre Migração e Desenvolvimento</u> (Tripoli) 2006: Lançamento do Diálogo Europa-África sobre Migração e Desenvolvimento (Processo de Rabat) 2007: Lançamento da Parceria Estratégica UE-África do Sul 2007: Parceria África-UE sobre de Infraestruturas	1999: Criação do G20 2000: Agenda do Milénio / 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milénio 2001: ataques terroristas do 11 de setembro 2002: Conferência de Monterrey (financiamento do desenvolvimento) 2002: <u>Tribunal Penal Internacional</u> 2005: <u>Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda</u>

Data/Local	Principais decisões e documentos
II Cimeira Dezembro de 2007 Lisboa	<u>Declaração de Lisboa</u> Estratégia Conjunta África-UE <u>I Plano de ação 2008-2010</u> : 8 parcerias temáticas: (I) Paz e Segurança; (II) Governança Democrática e Direitos Humanos; (III) Comércio, Integração Regional e Infraestruturas; (IV) Objetivos de Desenvolvimento do Milénio; (V) Energia; (VI) Alterações Climáticas; (VI) Migração, Mobilidade e Emprego; (VIII) Ciência, Sociedade de Informação e Espaço

### Evolução e marcos de políticas relevantes para o relacionamento

União Europeia	África	Marcos conjuntos	Marcos internacionais
Criação do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) 2009: entrada em vigor do <u>Tratado de Lisboa</u> Quadro Financeiro Plurianual da UE 2007-2013 2010: Estratégia Europa 2020 2010: Comunicação da CE sobre a estratégia conjunta UE-África 2010: <u>Plano de Ação da UE em matéria de Igualdade de Género 2010-2015</u>	Desenvolvimento da Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA) 2007: <u>Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governança</u> (entrou em vigor em 2012) 2009: Convenção da UA sobre a proteção e assistência às pessoas deslocadas internamente em África ( <u>Convenção de Kampala</u> )	Estruturação e desenvolvimento da arquitetura institucional da Estratégia: a Troika Ministerial e Task-Force Conjunta UE-África, criação de Grupos Conjuntos de Peritos e formulação de esquemas de participação de representantes das sociedades civis Africana e Europeia: formação do EU CSO Steering Group (em 2008) e do AU CSO Steering Committee (revitalizado em 2009) 2008: <u>Declaração conjunta sobre alterações climáticas</u>	2008: <u>Agenda de Ação de Acra</u>

Data/Local	Principais decisões e documentos
III Cimeira Novembro de 2010 Trípoli	Tema: Investimento, Crescimento Económico e Criação de Emprego - <u>Declaração de Trípoli</u> <u>II Plano de ação de implementação da Estratégia Conjunta (2011-2013)</u> Outros atores: <u>Declaração do 1º Fórum Intercontinental UE-África da Sociedade Civil</u> <u>Declaração do Fórum da Juventude</u> <u>Declaração do 2º Fórum de Sindicatos</u>

### Evolução e marcos de políticas relevantes para o relacionamento

União Europeia	África	Marcos conjuntos	Marcos internacionais
2011: <u>Estratégia da União Europeia para a Segurança e o Desenvolvimento na região do Sahel</u> 2011: <u>Quadro Estratégico da UE para o Corno de África</u> 2011: Agenda para a Mudança (política de desenvolvimento) 2012: <u>Quadro Estratégico da UE para os Direitos Humanos e a Democracia</u> 2012: <u>As raízes da democracia e do desenvolvimento sustentável: o compromisso da Europa com a sociedade civil no domínio das relações externas</u> 2013: <u>Reforma da Política Agrícola Comum para o período 2014-2020 e reforma da Reforma da Política Comum das Pescas</u>	2010: Lançamento do Programa para Desenvolvimento de Infraestruturas em África (PIDA) 2014: Criação do G5 Sahel	2011: Plano de Ação UE-África sobre o tráfico de seres humanos	Efeitos da crise económica mundial 2008-9 2011: <u>Princípios Orientadores das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos</u> 2011: <u>Parceria de Busan para uma Cooperação Eficaz para o Desenvolvimento</u>

Data/Local	Principais decisões e documentos
IV Cimeira Abril de 2014 Bruxelas	<p>Tema: Investir nas pessoas, na prosperidade e na paz - <u>Declaração Conjunta Roteiro 2014-2017</u>, com 5 prioridades: (I) Paz e Segurança; (II) Democracia, Boa Governação e Direitos Humanos; (III) Desenvolvimento Humano; (IV) Desenvolvimento e Crescimento Sustentáveis e Inclusivos, e Integração Continental; (V) Questões Mundiais e Emergentes</p> <p><u>Declaração UE-África sobre Migração e Mobilidade</u></p> <p>Outros atores:</p> <p><u>Declaração da cimeira entre o Parlamento Pan-Africano e o Parlamento Europeu</u></p> <p><u>Declaração do 2º Fórum da Sociedade Civil (2013)</u></p> <p><u>Declaração do 5º Fórum empresarial UE-África</u></p> <p><u>3º Fórum da Juventude</u></p>

### Evolução e marcos de políticas relevantes para o relacionamento

União Europeia	África	Marcos conjuntos	Marcos internacionais
<p>Quadro Financeiro Plurianual da UE 2014-2020</p> <p>2014: <u>Quadro de Ação da UE para o Clima e a Energia 2030</u></p> <p>2015: <u>Agenda Europeia para a Migração e Plano de Ação da UE contra o tráfico de migrantes 2015-2020</u></p> <p>2015: <u>Plano de Ação da UE para o Golfo da Guiné 2015-2020; Plano de Ação Regional para o Sahel 2015-2020; Plano de Ação Regional para o Corno de África 2015-2020</u></p> <p>2016: <u>Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia</u></p> <p>2016: <u>Plano de Ação da UE em matéria de Igualdade de Género 2016-2020</u></p> <p>2017: <u>Consenso Europeu para o Desenvolvimento (política de desenvolvimento)</u></p> <p>2017: <u>Plano Investimento Externo da UE</u></p>	<p>2015: <u>Agenda 2063: “A África que queremos”</u> (quadro estratégico comum para o crescimento inclusivo e o desenvolvimento sustentável a longo-prazo)</p> <p><u>Plano de ação para a primeira década de implementação da Agenda 2063 (2014-2023)</u></p> <p>2014: <u>Estratégia para a Ciência, Tecnologia e Inovação</u></p> <p>2016: <u>Estratégia Continental para a Educação em África (2016-20215)</u></p> <p>2016: <u>Estratégia da UA para a Igualdade de Género e Empoderamento das Mulheres (2018-2028)</u></p>	<p>Criação do <u>Programa Pan-Africano</u> (financiamento da implementação da Estratégia Conjunta)</p> <p>2014: <u>Processo de Cartum</u> (Iniciativa para a Rota Migratória UE-Corno de África)</p> <p>2015: <u>Cimeira de la Valeta sobre migrações</u></p>	<p>2015: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável / 17 <u>Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)</u></p> <p>2015: <u>Acordo de Paris sobre Alterações Climáticas</u></p> <p>2015: <u>Agenda de Ação de Adis Abeba sobre o Financiamento do Desenvolvimento</u></p>

Data/Local	Principais decisões e documentos
<p>V Cimeira Novembro de 2017 Abidjan</p>	<p>Tema: Investir nos jovens para um crescimento inclusivo acelerado e um desenvolvimento sustentável – <u>Declaração final</u></p> <p>Prioridades comuns para o futuro: (I) investimento nas pessoas (educação, ciência, tecnologia e desenvolvimento de competências); (II) reforçar a resiliência, paz, segurança e governação; (iii) migração e mobilidade; (iv) mobilizar investimentos para a transformação estrutural e sustentável de África</p> <p><u>Declaração conjunta sobre situação dos migrantes na Líbia</u></p> <p>Outros atores:</p> <p><u>Apelo de Abidjan</u> - Reunião do Parlamento Pan-Africano e Parlamento Europeu</p> <p><u>Declaração do Fórum da Sociedade Civil UE-África</u></p> <p><u>Declaração do 4º Fórum da Juventude UE-África</u></p> <p><u>Declaração do 6º Fórum empresarial UE-África</u></p> <p><u>Declaração do 1º Fórum de governos locais e regionais</u></p>

### Evolução e marcos de políticas relevantes para o relacionamento

União Europeia	África	Marcos conjuntos	Marcos internacionais
<p>2019: <u>Pacto Ecológico Europeu</u></p> <p>Quadro Financeiro Plurianual da UE 2021-2027</p> <p><u>Agenda Estratégica da UE 2019-2024</u></p> <p>2019: <u>Por uma Europa Sustentável até 2030</u> (documento de reflexão)</p> <p>2020: Saída do Reino Unido da UE</p> <p>2020: <u>Proposta da UE (CE+ SEAE) para uma nova Estratégia com África</u></p> <p>2020: <u>Proposta de Pacto Europeu sobre Migração e Asilo</u></p> <p>Acordo sobre a Política Agrícola Comum 2021-2027</p> <p>2021: <u>Plano de Ação da UE em matéria de Igualdade de Género 2021-2025</u></p>	<p>A partir de 2017: Reforma da UA</p> <p>2018: Assinatura do Tratado para a criação de uma <u>Zona de Comércio Livre Continental Africana (ZCLCA)</u></p> <p>2020: <u>Estratégia de Transformação Digital para África 2020-2030</u></p>	<p>2017: Task force conjunta UA-UE-NU sobre migrantes na Líbia</p> <p>2018: <u>Aliança UE-África</u> (no plano do investimento, emprego, integração económica e comércio), com <u>4 task forces setoriais</u>: digital, transportes, rural, energia.</p> <p>2018: Memorando de Entendimento UA-UE sobre a paz, segurança e a governação</p> <p>2020: <u>Criação da Fundação África-Europa</u></p> <p>2021: Novo acordo ACP-UE</p>	<p>2018: Pacto Global das Nações Unidas sobre Refugiados e Pacto Global para a Migração segura, ordenada e regular</p> <p>2019: <u>Programa de ação global para os Países Menos Avançados 2021-2030</u></p>

## 2.2. O novo acordo ACP-UE

Há cerca de vinte anos, o acordo de Cotonou, entre a UE e os Estados de África, Caraíbas e Pacífico (ACP), vinha estabelecer uma parceria que se pretendia mais política e estratégica do que os anteriores acordos de Lomé, sendo considerado inovador em muitos aspetos. No entanto, ao longo das últimas duas décadas, houve muitas disposições que acabaram por não ser utilizadas e as mudanças nos desafios e contexto das várias partes - particularmente na UE e em África - determinaram a necessidade de estabelecer novas bases para o relacionamento.

As negociações para um novo acordo que sucedesse ao Acordo de Cotonou tiveram início em 2018, tendo sido definido o acordo político geral no final de 2020 e concluídas formalmente as negociações pelas partes em abril de 2021<sup>90</sup>. O novo acordo, que definirá aquela que é a parceria mais antiga e abrangente da UE, que estará previsivelmente em vigor durante 20 anos<sup>91</sup>, inclui duas componentes, **um protocolo comum de base**, com os valores, princípios e objetivos que norteiam a parceria, as disposições que se aplicam a todas as regiões e as prioridades transversais, e **três protocolos regionais**: UE-África, UE-Caraíbas e UE-Pacífico (OEACP/UE, 2021).

O debate existencial sobre **se faz sentido a manutenção de um acordo deste tipo** é anterior ao início das negociações, desenrolando-se particularmente na última década, devido à rápida evolução do contexto internacional e das prioridades europeias e africanas. De uma perspetiva, o acordo de Cotonou corresponde à maior parceria, mais avançada e mais abrangente Norte-Sul<sup>92</sup>, sendo juridicamente vinculativo e devendo ser mantido como sinal de um compromisso forte para o desenvolvimento dos países mais pobres e vulneráveis. Outra perspetiva,

pelo contrário, contesta um acordo que emergiu do legado colonial<sup>93</sup>, com três regiões com poucas afinidades entre si e que praticamente não interagem na implementação do acordo, sendo a sua união mantida artificialmente pelo relacionamento com a UE (sem o qual o Grupo ACP não existiria)<sup>94</sup>. Além disso, a existência de uma agenda global de desenvolvimento universal que influencia uma mudança no pensamento internacional sobre desenvolvimento sustentável e questiona a tradicional relação Norte-Sul, que tem estado no âmago do relacionamento UE-ACP, suscitou questões sobre a sua manutenção (Medinilla e Bossuyt, 2019). A nova lógica da ação externa europeia, o facto de a UE ter a aspiração de poder vir a abordar África como um todo (enquanto o acordo de Cotonou se destina apenas à África Subsariana) e o aprofundamento do diálogo UE-África a nível continental, nas últimas décadas, são fatores que contribuem para esta duplicação de quadros de relacionamento. A isto adiciona-se o debate sobre a relevância da parceria para o continente africano, na medida em que, não questionando a importância essencial da componente de cooperação para o desenvolvimento através de programas e projetos concretos a nível nacional, regional e intrarregional, a maioria das questões essenciais para o futuro de África em outras componentes do acordo de Cotonou – diálogo conjunto sobre políticas e comércio – tem sido definida ou acordada para além do quadro UE-ACP<sup>95</sup>.

Da parte europeia, os Estados membros dividiram-se inicialmente sobre esta questão, dado que alguns países encaram o acordo quase como uma “reliquia histórica” que pouco lhes faz sentido na ação externa (particularmente os países do leste europeu), outros países apoiam a aposta numa abordagem conjunta e abrangente para África como a melhor forma de abordar a cooperação para o desenvolvimento (como a Alemanha e os países

<sup>90</sup> O acordo deveria expirar em fevereiro de 2020, mas o atraso nas negociações suscitou o adiamento deste prazo e a previsível adoção de medidas transitórias após a assinatura formal do acordo político, dadas as várias questões ainda em aberto sobre a implementação.

<sup>91</sup> Está prevista uma revisão de meio-termo em 2030, o ano de conclusão da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

<sup>92</sup> 27 países europeus (26 a partir de 2020, com a saída do Reino Unido) e 79 países ACP, sendo 48 de África (Subsariana).

<sup>93</sup> Os acordos UE-ACP têm origem nas “relações especiais”, previstas no Tratado de Roma, entre os países europeus e as suas colónias, bem como na necessidade posterior de manter esse relacionamento após as independências, o que se materializou nas duas convenções de Yaoundé (1965 a 1975) e nas quatro convenções de Lomé que se lhes seguiram (1975 a 2000).

<sup>94</sup> Com a revisão do acordo de Georgetown (assinado em 1975), que criou o chamado Grupo ACP, este converteu-se, em abril de 2020, numa organização intergovernamental, a Organização de Estados de África, Caraíbas e Pacífico (OEACP), continuando o Secretariado em Bruxelas.

<sup>95</sup> No plano comercial, por exemplo, o processo relativo aos Acordos de Parceria Económica (APE) e outras questões sobre o acesso aos mercados europeus têm decorrido fora do enquadramento UE-ACP. Durante muito tempo, e desde 1975, a componente de comércio era central para o acordo UE-ACP (Lomé), nomeadamente através da concessão de preferências comerciais não-recíprocas aos ACP e de mecanismos de compensação por perdas nas exportações devido à flutuação de preços. Isto foi anulado pela necessidade de alinhar os regimes de comércio com as regras da OMC e com a proliferação de acordos regionais de comércio na política comercial europeia, neste caso através dos APE. O principal objetivo da cooperação UE-ACP no plano comercial é, atualmente, a implementação dos APE.

escandinavos) e outros ainda a defenderem a manutenção da parceria nos moldes existentes (especialmente França e Portugal).

O grupo ACP e a União Africana exprimiram, inicialmente, posições diferentes quanto ao acordo com a UE: a posição comum africana, leia-se da União Africana, pretendia avançar no sentido de uma partição do grupo ACP, celebrando um acordo regional UE-África, enquanto o grupo ACP pretendia a manutenção do status quo - particularmente para manter as várias instituições conjuntas ACP-UE e a cooperação financeira.

A decisão acordada pelo Conselho Executivo da União Africana, em março de 2018, em Kigali sobre o pós-Cotonou, estipulava que as relações de África com a UE deveriam ser governadas por “um único quadro de cooperação de União-a-União, continente-a-continente, independentemente do quadro ACP-UE” (UA, 2018). A decisão de Kigali, sendo coerente com o processo de reforçar o caminho para “uma África interdependente e unida que fala a uma só voz”, baseava-se numa interpretação de que (i) a existência de um grupo ACP contribuiu pouco para impulsionar o desenvolvimento humano, social e económico de África, (ii) a UE, ao separar o Norte de África e a África Subsaariana, tem contribuído para abrandar o processo de integração africano e (iii) a UA é o único enquadramento com legitimidade e capacidade para promover os interesses de África face à UE e a outros atores internacionais (Carbone, M. 2020). Esta posição foi impulsionada pela Comissão da União Africana, pelo presidente da União Africana e por um número reduzido de Estados (Ruanda, África do Sul, Zimbábwe) e contestada pela maioria dos Estados da África Ocidental e por alguns da África Oriental e Central, mas não pelos países do Norte de África (na medida em que não questionava a manutenção dos seus acordos de cooperação com a UE, específicos da região). De forma mais geral, isto revela também as perspetivas diferentes que existem, entre os países africanos, sobre qual o poder e papel da Comissão da UA nestes contextos.

Assim, na prática, os ministros em representação dos mesmos países tomaram decisões diferentes sobre a mesma questão. Com efeito, dadas as falhas de coordenação na arquitetura de política externa dos países africanos e/ou a falta de consenso prévio nas capitais africanas, não é incomum existirem posições e linhas diferentes

de atuação entre aqueles que lidam com a APD europeia (os embaixadores africanos em Bruxelas que cobrem o acordo ACP, por exemplo) e os que participam nos processos de integração continental em África (representantes africanos na UA, por exemplo) (Medinilla e Bossuyt, 2019). O facto de o mandato ACP para negociação do novo acordo e de a posição comum africana serem essencialmente complementares ou similares em termos de prioridades temáticas acabou por contribuir para uma solução de compromisso (em dezembro de 2018), em que se decidiu por um “**processo de duas vias**” nas relações de África com a UE: um através da UA, centrado nas questões continentais, e outro através dos ACP, direcionado para o nível nacional (Carbone, M, 2020).

Desta forma, a opção final escolhida, de carácter híbrido – a manutenção da integridade ACP com um protocolo geral e a coexistência com três protocolos para melhor responder às necessidades, prioridades e especificidades de cada região – **representa uma solução de compromisso em cada uma das partes**. O grupo ACP aceitou a lógica de ter protocolos fortes para cada uma das três regiões, em detrimento de um reforço da unidade e solidariedade entre os seus 79 membros; África aceitou o enquadramento UE-ACP e o papel do grupo ACP enquanto negociador em nome dos países africanos; e a UE afastou-se mais do seu objetivo expresso de chegar a uma política unificada para África no seu todo (Carbone, M., 2020)

No caso da parte geral do novo acordo ACP-UE, as partes concordaram facilmente sobre a maioria das questões formais e de substância, com algumas exceções importantes: o significado e implicações de “interferência externa”, as questões relacionadas com a dimensão de género, o papel do Tribunal Penal Internacional nos crimes internacionais mais graves, os compromissos sobre a pena de morte, a ênfase sobre os obstáculos ao crescimento económico estarem do lado da oferta ou do lado da procura e, por fim, o equilíbrio entre migração legal e irregular. As duas **questões que contribuíram para o prolongamento das negociações**, devido a posições divergentes, foram as referências aos direitos sexuais – no contexto do debate mais alargado sobre direitos de saúde sexual e reprodutiva e de orientação sexual e identidade de género – e a secção sobre migração, uma vez que a UE pretendia introduzir procedimentos detalhados sobre o retorno e readmissão de migrantes em situação

irregular, enquanto os ACP (particularmente os países africanos) defendiam o retorno voluntário e um maior enfoque nas vias de migração legal<sup>96</sup>. Em relação aos protocolos regionais, a negociação do protocolo África teve por base, ainda que substancialmente expandida, a Declaração de Abidjan de 2017 e outras iniciativas entre a UE e a UA, as quais estão em alinhamento com a visão de desenvolvimento do continente e que facilitaram consideravelmente o processo.

O novo acordo é apresentado como uma parceria renovada que aposta num enfoque em **interesses comuns e vai além da ajuda ao desenvolvimento** – tendo estas também já sido de alguma forma as premissas de base de Cotonou. Centra-se em seis grandes áreas temáticas: (i) direitos humanos, democracia e governação, (ii) paz e segurança, (iii) desenvolvimento humano e social, (iv) sustentabilidade ambiental e alterações climáticas, (v) crescimento sustentável e (vi) migração e mobilidade. **O objetivo central de Cotonou, a erradicação da pobreza, está assim diluído nas outras prioridades**, que são bastante alargadas, sendo especialmente presente no âmbito do desenvolvimento humano e social (Caixa 1). A divisão de Cotonou em três pilares fundamentais – diálogo político, cooperação económica e comercial, e cooperação para o desenvolvimento<sup>97</sup> – está também mais diluída nas disposições sobre maior diversificação dos instrumentos e meios de cooperação, no quadro das várias prioridades temáticas. No geral, a abordagem é mais geopolítica, mas a grande abrangência da parceria traduz-se numa listagem longa de enumeração das temáticas, da qual é difícil extrair as maiores prioridades.

A **dimensão de parceria** é reforçada ao longo do acordo pela enfatização da responsabilidade partilhada, da reciprocidade, do respeito e prestação de contas mútua, bem como de um capítulo próprio relativo à cooperação no plano multilateral e internacional sobre questões de interesse comum. Nesse sentido, há uma evolução de Cotonou, que previa um diálogo político assente nestes princípios e abrangente sobre questões nacionais, regionais e mundiais, para disposições mais específicas sobre a necessidade de avançar numa coordenação mais concreta de

posições a nível multilateral, de forma a que as partes trabalhem conjuntamente para advogar pelo multilateralismo e por um regime de comércio baseado em regras.

Os **elementos considerados “essenciais” da parceria** mantêm-se – respeito pelos direitos humanos, princípios democráticos e Estado de direito –, bem como o elemento “fundamental” – a boa governação, incluindo a luta contra a corrupção –, os quais podem suscitar consultas e outras medidas apropriadas em caso de violação, incluindo a suspensão do acordo (antigos artigos 96º e 97º de Cotonou, artigo 101º no novo acordo). Estes elementos realçam o **carácter normativo da UE no seio da parceria, no contexto de uma abordagem formal de “valores” e de condicionalidades** na cooperação para o desenvolvimento – o que distingue tacitamente a UE de outros parceiros internacionais. Se o artigo 96º de Cotonou (referente aos elementos essenciais) foi invocado por diversas vezes pela UE, já o processo de consulta e a adoção das medidas necessárias em casos graves em matéria de corrupção (artigo 97º) foi apenas invocado uma vez durante os vinte anos de vigência do acordo, pelo que a sua pouca utilização e eficácia alertava para a necessidade de um melhor acompanhamento da situação relativamente aos elementos fundamentais do acordo (PE, 2016b). De salientar que, neste âmbito, formalmente assegura-se a reciprocidade ao estabelecer que qualquer uma das partes pode acionar os mecanismos de consulta face a um litígio ou incumprimento, embora na prática não pareça provável que os países ACP o façam relativamente à UE.

Uma das partes mais detalhada do Acordo diz respeito às **migrações**, onde se vai além do que seria previsível, tendo em conta a divergência de posições que tem marcado o relacionamento, particularmente entre a UE e África. Em Cotonou, apenas um artigo (art.º13) abordava as migrações, estabelecendo que todos os países devem aceitar, sem mais formalidades, o retorno e readmissão dos seus nacionais que emigraram de forma ilegal, e incluindo uma disposição ressalvando que, se solicitado por uma das partes, devem ser iniciadas negociações com os Estados ACP com vista a concluir

<sup>96</sup> Estas duas questões continuaram a ser objeto de divergências no seio da UE, com dois Estados-Membros a tentarem reabrir as negociações mesmo depois do acordo político entre as duas partes sobre o texto, em dezembro de 2020, com o argumento de que o texto se afastava substancialmente do mandato de negociação inicial que os Estados Membros conferiram à CE. Ver, por exemplo, “[Exclusive: European Commission battles to sell post-Cotonou deal at home](#)”, DEVEX, 14.01.2021

<sup>97</sup> A transição dos Acordos de Lomé para o Acordo de Cotonou, no ano 2000, veio incorporar o diálogo político e o comércio como duas componentes do acordo (juntamente com a componente de cooperação para o desenvolvimento).

acordos bilaterais que regulem as obrigações específicas em matéria de readmissão e de repatriamento dos seus nacionais. Dessa forma, a questão da readmissão não se tornou vinculativa, imediata e efetiva no quadro de Cotonou. No novo acordo, figura um capítulo temático sobre esta questão, que aborda questões tão diversas como a migração legal, a migração e desenvolvimento, a migração irregular e a proteção e asilo, incluindo disposições claras sobre os processos de retorno e readmissão<sup>98</sup>. Novamente, a reciprocidade das disposições está assegurada em termos formais, mas esta é uma questão que, na prática, só tem tido um sentido - fluxos para a Europa, e não o contrário - pelo que, na prática, se destinará à parte ACP (e particularmente a África).

Por fim, relativamente às disposições do Acordo, a **coerência das políticas para o desenvolvimento** (CPD) também figura de forma recíproca, como um compromisso geral e mútuo (ou seja, cada parte deve ter em consideração o impacto das suas políticas setoriais na outra parte), mas o mecanismo de consulta que existia nas convenções anteriores desaparece no novo acordo. O mecanismo do artigo 12º de Lomé/Cotonou, que foi utilizado várias vezes nos anos 1980 e 1990 para proteger os interesses dos países ACP, tinha deixado de ser utilizado nas últimas duas décadas e não foi ativado pelos ACP em ocasiões importantes como a preparação do quadro financeiro plurianual da UE para 2021-2027. Isto contraria várias posições da sociedade civil europeia, que advogava um reforço da CPD através de indicações concretas sobre a implementação e os quadros de monitorização, de forma a garantir que as políticas europeias em áreas cruciais para a cooperação UE-ACP (como o comércio, energia, agricultura e pescas, segurança e migrações) contribuem para o desenvolvimento global (CONCORD, 2017). Da mesma forma, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável figura como quadro global que orienta a parceria, mas não são previsíveis mecanismos de acompanhamento e monitorização conjunta do acordo que integrem, de forma concreta, a avaliação de como este contribui para os ODS, como aliás tinha sido recomendado pelo Parlamento Europeu (PE, 2019b)<sup>99</sup>.

<sup>98</sup> Inicialmente, a CE propôs que questões mais detalhadas sobre retorno e readmissão fossem incluídas num anexo ao acordo.

<sup>99</sup> Já desde 2016 que o Parlamento Europeu recomenda "um mecanismo de acompanhamento, responsabilização e revisão interpares ACP-UE para o controlo periódico da execução dos ODS nos Estados-Membros, com representantes dos países ACP e dos Estados-Membros da UE, não só das instituições governamentais centrais, mas também dos parlamentos, das autoridades regionais e locais, da sociedade civil e das comunidades científicas, que elaborem anualmente conclusões e recomendações para processos de revisão nacional, regional e mundial, e para acompanhamento" (PE, 2016b). De realçar, no entanto, que a cooperação geográfica ao nível nacional no âmbito UE-ACP tende a assentar nos planos nacionais de desenvolvimentos dos países parceiros, os quais estão alinhados com os ODS.

## CAIXA 1

### Objetivos e Prioridades da Parceria ACP-UE



#### Acordo de Cotonou (2000-2020) – Artigo 1º

A Comunidade e os seus Estados-Membros, por um lado, e os Estados ACP, por outro, a seguir denominados "Partes", celebram o presente Acordo para **promover e acelerar o desenvolvimento económico, cultural e social dos Estados ACP**, a fim de contribuírem para a

paz e a segurança e promoverem um contexto político estável e democrático.

A parceria **centra-se no objectivo de redução da pobreza e, a prazo, da sua erradicação**, em consonância com os **objectivos de desenvolvimento sustentável** e de integração progressiva dos países ACP na economia mundial.



#### Novo Acordo ACP-UE (2021-2040)

1. Este acordo estabelece uma **parceria política reforçada entre as Partes, para gerar resultados mutuamente benéficos sobre interesses comuns e interligados**, e em consonância com os valores partilhados.
2. Este Acordo deve contribuir para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, sendo a Agenda 2030 e o Acordo de Paris os quadros abrangentes que orientam a parceria.
3. Os objetivos deste Acordo são:
  - a. Promover, proteger e realizar **os direitos humanos, os princípios democráticos, o Estado de direito e a boa governação**, tendo especial atenção à igualdade de género;
  - b. Construir **Estados e sociedades pacíficas e resilientes**, abordando as ameaças atuais e emergentes à paz e segurança;
  - c. Promover o **desenvolvimento humano e social, em particular a erradicação da pobreza e abordar as desigualdades**, assegurando que todos vivem uma vida digna e ninguém é deixado para trás, com especial atenção às mulheres e raparigas;
  - d. Mobilizar investimento, **apoiar o comércio e promover o desenvolvimento do setor privado**, com vista a realizar um crescimento sustentável e inclusivo e criar empregos dignos para todos;

e. Combater as **alterações climáticas, proteger o ambiente e garantir a gestão sustentável dos recursos naturais**;

f. Implementar uma **abordagem abrangente e equilibrada sobre migrações**, de forma a aproveitar os benefícios da migração e mobilidade seguras, ordenadas e regulares e impedir a migração irregular, abordando as suas causas profundas em total respeito do direito internacional e de acordo com as competências das partes.

(...)

4. Este Acordo deve **facilitar a adoção de posições comuns pelas Partes no plano internacional**, reforçando as parcerias para promoção do multilateralismo e de uma ordem internacional baseada em regras, com vista a impulsionar a ação global.

#### Protocolo Regional África – Artigo 2º: Prioridades Estratégicas

As partes acordam envolver-se na seguintes áreas-chave:

- a. Crescimento económico e desenvolvimento inclusivo e sustentável
- b. Desenvolvimento social e humano
- c. Ambiente, gestão dos recursos naturais e alterações climáticas
- d. Paz e segurança
- e. Direitos Humanos, democracia e governação
- f. Migração e mobilidade



A **implementação do novo acordo engloba uma forte componente de incerteza**, devido a vários fatores. Um desses elementos tem a ver com a **natureza jurídico-legal do mesmo na UE**, o que, sendo uma questão interna de uma das partes, não constitui uma questão menor, pois determina largamente a forma como será implementado e a sua importância para os Estados Membros. Com efeito, está ainda por decidir se este é um acordo cuja implementação é competência exclusiva da Comissão Europeia (em que os Estados Membros abdicam da sua prerrogativa de implementação a favor da Comissão), ou se se mantém a natureza mista de Cotonou (em que ambos, CE e Estados membros, têm responsabilidade e intervenção na implementação prática da parceria). No primeiro cenário, o sinal político dado pela parte europeia sobre a importância da parceria será certamente mais fraco, para além de que contradiz os esforços em curso na UE para implementar abordagens “Equipa Europa” que exprimem a aposta numa gestão mais partilhada, entre Estados Membros e instituições comunitárias, dos esforços em prol do desenvolvimento internacional. Além disso, se por um lado uma competência legal exclusiva da CE poderia favorecer uma implementação concreta mais rápida e simples do acordo (dadas as divisões internas entre Estados Membros da UE), por outro lado, para os países ACP a presença dos países europeus, com os quais têm relações bilaterais, afigura-se muito relevante, nomeadamente no quadro dos órgãos conjuntos de implementação. Adivinha-se, desta forma, um processo interno longo a nível da UE, cujo resultado é difícil de prever.

Um aspeto muito relevante é o **desaparecimento do instrumento financeiro específico**, relativo à cooperação para o desenvolvimento, o qual foi durante mais de 60 anos a principal fonte de financiamento desta parceria e considerado um dos seus principais elementos distintivos (Boidin, 2020). Como já referido, o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) foi inserido no orçamento da UE<sup>100</sup>, passando os fundos a ser decididos pela parte

europeia no quadro do novo instrumento da ação externa e segundo os mecanismos europeus internos de gestão, correspondendo agora ao processo que também é seguido pela política de desenvolvimento da UE para as regiões não-ACP (ver capítulo 1.3.). No novo acordo, é apenas mencionado que a UE comunicará, quando possível, a alocação indicativa para cada região ACP<sup>101</sup>. Fica assim, em aberto, qual será o papel dos países ACP na negociação, definição e avaliação dos montantes e instrumentos de implementação desta cooperação no âmbito financeiro. Os ACP pretenderão manter, na medida do possível, os princípios de gestão conjunta, mas não é clara a forma como isto será exequível na programação, afetação e operacionalização do novo instrumento da ação externa da UE (o IVDCI). Sendo este anteriormente um elemento de programação e gestão partilhada entre a CE e os países parceiros, suscitam-se questões sobre se esta evolução não está em contradição quer com o objetivo de reforçar as responsabilidades partilhadas e comuns na implementação da parceria, quer com os princípios de eficácia do desenvolvimento, onde a previsibilidade, a apropriação e liderança dos países parceiros são pilares fundamentais.

Outro elemento diz respeito à previsível dificuldade de uma implementação rápida, eficaz e com fluidez, da **arquitetura institucional definida**. A “regionalização” do novo Acordo espelha a mudança do centro de gravidade da parceria para as três componentes regionais, que têm os seus próprios regimes de governação, duplicando a maioria das instituições a nível comum e a nível regional. Assim, o Conselho de Ministros ACP-UE, o Comité Conjunto de Embaixadores e a Assembleia Paritária Conjunta (dimensão parlamentar)<sup>102</sup> terão congéneres para cada uma das três regiões, o que, traduzindo uma estrutura bastante mais complexa e pesada do que a anterior, suscita também questões de composição/representação nestes órgãos de implementação, bem como de articulação e de eficácia<sup>103</sup>.

<sup>100</sup> O instrumento financeiro passa a ser o IVDCI, conforme descrito no capítulo 1.3. Desaparecem, assim, envelopes financeiros anteriormente existentes no FED: o envelope intra-ACP e o envelope para a cooperação e integração regional (Caralbas, Pacífico e 4 regiões africanas).

<sup>101</sup> Durante as negociações, os atrasos na negociação do QFP 2021-2027 justificaram uma maior indefinição nesta matéria, e só depois do acordo político estar assinado, em janeiro de 2021, a CE comunicou formalmente à parte ACP que o FED deixaria de existir.

<sup>102</sup> Inicialmente, previa-se a extinção da Assembleia Paritária ACP-UE, mas o Parlamento Europeu ameaçou vetar o Acordo se não houvesse garantias de uma dimensão parlamentar que assegure uma supervisão efetiva.

<sup>103</sup> Esta questão verifica-se principalmente no caso de África, onde há maior incerteza sobre os interlocutores e organização da representação africana nos vários órgãos de implementação do protocolo de África. Terá também de se definir o papel da nova OEACP, agora uma organização intergovernamental com existência jurídica e portanto um interlocutor com representação legal válida (ao contrário do Grupo ACP, que era apenas um órgão de consulta).

Por fim, a **articulação prática entre os enquadramentos do relacionamento UE-África e UE-ACP** incorpora várias incertezas e “zonas cinzentas”, tendo em conta as dinâmicas institucionais das partes, e face ao contexto de alargamento temático, renovação e pretendido reforço dessas duas parcerias (ver capítulo 3). O protocolo regional de África, no seio do novo Acordo ACP-UE, reconhece o papel de orientação política das cimeiras UE-UA. Por outro lado, o Acordo só vincula os membros africanos dos ACP (África Subsariana) e não se aplica às instituições continentais, pelo que pode não existir uma coerência entre o disposto no acordo (p. ex. sobre migrações) e depois o que é acordado coletivamente no diálogo continental. Esta abordagem “de duas vias” exigirá, portanto, um reforço da coordenação dos atores e das estruturas, quer na parte europeia e na parte africana, quer nas estruturas comuns de diálogo e cooperação.



Conclusão das negociações do acordo OEACP-UE pelos negociadores principais. © Organização dos Estados de África, Caraíbas e Pacífico, abril de 2021.

## 2.3. As dinâmicas estratégicas e institucionais em África

Apesar da evidente assimetria de capacidades e de mandatos entre as partes europeia e africana no âmbito das várias parcerias e vertentes do relacionamento, é evidente um reforço das capacidades continentais africanas na resposta aos múltiplos desafios de desenvolvimento, principalmente ao longo da última década. A criação da União Africana (UA), em 2002<sup>104</sup>, foi determinante para a existência de um **interlocutor válido e reconhecido para os principais parceiros de desenvolvimento** mas também, e principalmente, para a **definição de uma visão própria para o desenvolvimento** (expressa na Agenda 2063), para a **tentativa de concertação entre os países, as diversas regiões africanas** e para o **avanço em áreas estruturantes da cooperação continental**, assumindo-se cada vez mais como a instituição pan-africana de defesa dos interesses de África. Neste âmbito, a área da paz e segurança constituiu o exemplo mais imediato desde a sua criação, com a progressão na criação e reforço de uma Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA), a colaboração direta com as Nações Unidas e o apoio da UE em várias vertentes.

No entanto, desde a criação da UA, **o contexto do continente alterou-se significativamente**. No plano interno, à persistência de problemas estruturais que têm determinado resultados pouco animadores de desenvolvimento (como os conflitos, a pobreza e as desigualdades, aos quais acresce a pandemia de COVID-19<sup>105</sup>) juntaram-se novos desafios ou intensificaram-se outros, decorrentes do grande crescimento demográfico (nomeadamente ao nível da educação, competências e emprego) e da urbanização acelerada, bem como do impacto de desafios globais incontornáveis, como as alterações climáticas<sup>106</sup>. Isso faz com que as necessidades de desenvolvimento continuem a ser enormes, muito alargadas e

<sup>104</sup> A anterior Organização de Unidade Africana (OUA), existente desde 1963 e fundada na sequência de várias correntes históricas e tendências políticas que se centravam no apoio aos movimentos de libertação e nas independências africanas, nunca teve uma abrangência verdadeiramente continental, tração política ou capacidade de congregação de esforços. A União Africana pretende, segundo o seu Ato Constitutivo, “uma África integrada, próspera e pacífica, impulsionada por seus próprios cidadãos e representando uma força dinâmica na arena global.”

<sup>105</sup> África é a região com piores índices de desenvolvimento humano, social e económico, sendo a que está mais longe de atingir os ODS. Dos 39 países considerados em situação de conflito e de fragilidade institucional e social em 2021, segundo o Grupo do Banco Mundial, 21 situam-se em África. Em dezembro de 2020, dos 46 Países Menos Avançados – PMA de acordo com a classificação das Nações Unidas, 33 são países africanos e cerca de 9 em cada 10 pessoas em situação de pobreza extrema no mundo vive em África. Simultaneamente, contudo, seis das dez economias que registam um crescimento mais rápido no mundo são africanas e é o continente com uma das maiores populações jovens do mundo. O impacto social e económico da pandemia tem sido especialmente grave, agravando a pobreza nas suas múltiplas dimensões, enquanto a resposta à pandemia tem contribuído para piorar o endividamento dos países africanos (dados da OCDE e CNUCED).

<sup>106</sup> Neste aspeto, África é simultaneamente o continente que menos contribuiu para as alterações climáticas e o mais afetado por estas, com múltiplos impactos ambientais, económicos e sociais (que vão desde os conflitos às migrações).

diversificadas, existindo uma dificuldade em definir uma agenda mais restrita de prioridades limitadas e concretas. Em termos externos, o aumento de importância do continente em termos geopolíticos e geoeconômicos permitiu uma maior diversificação das parcerias e um aumento do poder negocial dos atores africanos. O aumento da presença chinesa, em particular, para além do grande impacto a nível interno - principalmente no crescimento do financiamento para projetos de infraestruturas em várias áreas (energia, recursos naturais, transporte, rodovia/ferrovia, pontes, portos, edifícios) e também no crescimento do endividamento dos países africanos, decorrente dos tipos de financiamento privilegiados e das contrapartidas exigidas - teve ainda um enorme efeito no relacionamento de África com o resto do mundo, incluindo com a União Europeia. A nível global, a posição e voto dos países africanos em várias estruturas é particularmente relevante devido ao seu número, mas os países africanos têm ainda **pouca presença e influência nas estruturas de governação multilateral**, nomeadamente nas instituições financeiras e em estruturas como o G20<sup>107</sup>, o que determina menor capacidade de influenciar políticas e decisões com impactos no seu desenvolvimento.

A **Agenda 2063**, adotada em janeiro de 2015, veio estruturar a visão de longo prazo para o desenvolvimento de África e definiu sete aspirações para os 50 anos seguintes, divididas em 39 áreas prioritárias e 20 objetivos a serem atingidos (UA, 2015) (**Caixa 2**). Neste quadro, a última aspiração para o futuro de África, num total de sete, diz respeito à vertente internacional, com dois objetivos principais: **melhorar a participação do continente no sistema de governação global** (Conselho de Segurança das Nações Unidas, instituições financeiras, bens comuns globais) e **reforçar o financiamento do desenvolvimento**, quer através da melhoria das parcerias externas, para que estas sejam mais estratégicas e correspondam às prioridades africanas de transformação, quer através de estratégias para financiar o seu próprio desenvolvimento e reduzir a dependência da ajuda externa.

Em 2015, a definição de um plano de ação de implementação da Agenda para a primeira década (2014-2023) veio concretizar de forma mais detalhada as prioridades, estratégias e programas envolvidos, incluindo os chamados **projetos emblemáticos ou estruturantes** para o desenvolvimento a nível continental<sup>108</sup>. Estes projetos têm financiamentos e parcerias externas muito diversificadas, que vão desde bancos de desenvolvimento (Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Mundial, Banco Europeu de Investimento), a organizações multilaterais e regionais (particularmente a UE e agências das Nações Unidas como a UNECA, CNUCED e ACNUR, todas mais focadas na assistência técnica e capacitação), até países a nível bilateral, como a China (particularmente no projeto de Rede Ferroviária Africana de Alta Velocidade), a Índia (na Rede Eletrónica Pan-Africana - e-Network) e agências de doadores europeus (Agência Francesa de Desenvolvimento – AFD e a GIZ, da Alemanha).

Além disso, a Agenda 2063 desdobra-se, também, em planos específicos para corresponder à aspiração de uma “África com um desenvolvimento orientado para as pessoas”, particularmente no apoio ao empoderamento das mulheres e dos jovens, através da Estratégia para a Igualdade de Género e Empoderamento das Mulheres 2018-2028 e Plano de Ação para o Empoderamento dos Jovens 2019-2023. Estes planos correspondem não apenas à implementação prática da Agenda 2063, mas à tradução concreta dos tratados da UA – o Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos relativo aos direitos da Mulher em África (em vigor desde 2005), e a Carta Africana da Juventude (em vigor desde 2009).

A definição e implementação de **políticas de âmbito continental** tem aumentado nos últimos anos. Entre os quadros continentais de atuação nas áreas consideradas estruturantes para o desenvolvimento de África estão o Programa Africano para o Desenvolvimento de Infraestruturas (PIDA), o Programa Abrangente para o Desenvolvimento Agrícola de África (CAADP), a Visão Mineira de África e o Programa para o Desenvolvimento Industrial Acelerado de África, a Estratégia para a

<sup>107</sup> Apenas um país africano (a África do Sul) integra o grupo das maiores economias do mundo, o qual representa 80% do PIB global e 60% da população mundial. Relativamente à Europa, são parte integrante quatro países europeus e a União Europeia, e ainda a Espanha como convidado permanente. Ver [www.g20.org](http://www.g20.org)

<sup>108</sup> Entre estes estão, nomeadamente, a Grande Barragem de Inga, a Rede Ferroviária Africana de Alta Velocidade, o Mercado Único de Transporte Aéreo Africano, a Rede Eletrónica Pan-Africana, as Instituições Monetárias e Financeiras Continentais, a Zona de Comércio Livre Continental, a Iniciativa para o Silenciamento de Armas até 2030, e a Livre Circulação de Pessoas e Passaporte Africano. Fonte: <https://au.int/en/agenda2063/flagship-projects>

Ciência, Tecnologia e Inovação e, também, uma estratégia de promoção do comércio intra-africano<sup>109</sup>. Verifica-se, assim, que as prioridades continentais africanas a nível prático estão grandemente focadas na transformação económica em termos de infraestruturas, de industrialização e de setores estratégicos como a agricultura e minérios, tendo muito presente, enquanto questões transversais, a questão da capacitação dos recursos humanos, da criação de emprego e de aumento do comércio. Só em termos de infraestruturas, o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) estima que as necessidades se situam entre 130 e 170 mil milhões USD por ano, sendo que, apesar do crescimento do investimento, a atual lacuna de financiamento é da ordem de 70 a 108 mil milhões USD. Isto alerta não só para a necessidade de **diversificar parcerias** mas também para a importância de equacionar **vários modelos de financiamento**, incluindo parcerias público-privadas, a ajuda e outros instrumentos de financiamento do desenvolvimento, obrigações soberanas, empréstimos, entre outros.

No âmbito das políticas continentais, a recente criação de uma **Zona de Comércio Livre Continental Africana (ZCLCA)**<sup>110</sup> representa o culminar de um processo longo de negociações e articulação dos países e Comunidades Económicas Regionais (CER)<sup>111</sup>, com vista a facilitar o comércio e promover a integração económica através de um vasto mercado que constitui uma oportunidade para os países diversificarem as suas exportações, atraírem mais Investimento Direto Estrangeiro e criarem emprego. Esta é uma questão muito relevante para o desenvolvimento, dado que África é simultaneamente o continente com menor participação no comércio mundial (representando cerca de 3%) e o continente com menos trocas comerciais entre os países (o comércio intra-africano constitui entre 16% a 18% do comércio total). Para tirar partido destas oportunidades, é preciso que exista não apenas a prevista eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias entre países, a simplificação e harmonização de procedimentos, mas também um esforço adicional na criação das infraestruturas necessárias, a

vários níveis, e o aumento da capacidade de produção, processamento e transformação de produtos, bem como na capacitação em áreas técnicas relevantes. De qualquer forma, a criação da ZCLCA, uma aspiração antiga de África, envia um sinal económico e político importante e aumentou o *leverage* da UA no seu relacionamento político com os parceiros internacionais (Amare, 2020), para além da sua implementação impulsionar, necessariamente, um repensar das relações externas, incluindo com a UE (Lopes, 2018).

Estas e outras prioridades para o desenvolvimento africano ressaltam a importância crescente do conhecimento, das competências técnicas e da inovação. Especialmente em setores como o comércio ou a digitalização, a complexificação dos quadros de governação, das normas e dos procedimentos a nível mundial exigem capacidades humanas e institucionais reforçadas, em termos jurídicos, financeiros, digitais e outros. Isto é relevante tanto para a negociação de acordos comerciais e de investimento que sejam mutuamente benéficos, como para a criação de emprego de qualidade (com uma aposta na educação e formação para competências técnicas adequadas), ou para a definição de quadros legais robustos que permitam a redução do risco e impulsionem o investimento, entre outras vertentes. Assim, a perspetiva continental africana sobre parcerias coloca o enfoque, cada vez mais, não apenas nos recursos financeiros e financiamentos, mas também na **transferência efetiva de capacidades, conhecimento e tecnologia**. Neste contexto, porém, uma área pouco presente nas prioridades africanas de relacionamento com os parceiros externos é a **capacitação institucional e do Estado**, condição base para que existam condições efetivas de implementação das políticas – e cuja importância ficou ainda mais evidenciada pela pandemia de COVID-19.

<sup>109</sup> Saber mais em <https://au.int/en/agenda2063/continental-frameworks>.

<sup>110</sup> O acordo foi assinado em março de 2018 e a ZCLCA foi operacionalizada desde janeiro de 2021, decorrendo uma nova fase de negociações sobre questões da propriedade intelectual, regras de origem, etc. A ZCLCA prevê a eliminação gradual de 90% das tarifas, num prazo de 10 anos para os PMA e 5 anos para os restantes.

<sup>111</sup> Existem oito comunidades económicas regionais reconhecidas pela União Africana, a saber: o Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA), a Comunidade dos Estados Sahel-Saara (CEN-SAD), a Comunidade da África Oriental (CAO), a Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC), a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), a Autoridade Intergovernamental de Desenvolvimento (IGAD), a Comunidade dos Estados da África Austral (SADC) e a União do Magrebe Árabe (UMA).

## CAIXA 2

## A visão da Agenda 2063

- 1ª **Aspiração:** Uma África próspera baseada no crescimento inclusivo e desenvolvimento sustentável.
- 2ª **Aspiração:** Um continente integrado; politicamente unido com base nos ideais do pan-africanismo e na visão do Renascimento da África.
- 3ª **Aspiração:** Uma África de boa governação, democracia, que respeita os direitos humanos, justiça e estado de direito.
- 4ª **Aspiração:** Uma África pacífica e segura.
- 5ª **Aspiração:** Uma África com uma forte identidade cultural, herança, valor e ética comuns.
- 6ª **Aspiração:** Uma África, onde o desenvolvimento seja orientado para as pessoas, confiando no potencial do povo africano, especialmente na mulher e na juventude, e nos cuidados à criança.
- 7ª **Aspiração:** África como ator, unida, resistente, forte e influente e parceira a nível mundial.

Fonte: UA, 2015.

A capacidade da UA para adotar um número crescente de políticas não se refletiu, contudo, num aumento correspondente da capacidade das suas instituições em termos de coordenação, implementação e monitorização. Assim, **em termos institucionais, a necessidade de reestruturar a União Africana** para melhor corresponder à implementação da Agenda 2063 e aos desafios e oportunidades de desenvolvimento foi reconhecida em 2016, com o lançamento de um processo de reflexão, consultas e avaliação que resultaram no Relatório Me'kelle (2016), centrado na estrutura institucional e na eficácia do secretariado, e no Relatório Kagamé (2017), que propôs e impulsionou um processo de reformas mais abrangentes, ainda em curso. Estes estudos concluíram que a União Africana estava altamente fragmentada, com demasiadas áreas prioritárias; que a sua estrutura complicada e fraca capacidade de gestão tinha conduzido a métodos de trabalho ineficientes, a uma fraca tomada de decisão e a uma falta de responsabilização e prestação de contas; que a instituição não é financeiramente independente ou sustentada,

dependendo do financiamento dos parceiros para a maioria do seu financiamento; e que a coordenação entre a União e as Comunidades Económicas Regionais é limitada (UA, 2017).

Para além da reestruturação ao nível de procedimentos, métodos de trabalho, adaptação de mandatos e composição institucional<sup>112</sup>, as reformas visam áreas politicamente muito relevantes para melhorar a atuação da União Africana no plano interno e internacional e o impacto no desenvolvimento, como a necessidade de enfoque num número mais reduzido de áreas prioritárias onde a abordagem continental possa fazer a diferença, a clarificação da divisão de trabalho entre a União Africana, as CER e os Estados Membros (de acordo com os princípios da subsidiariedade, complementaridade e vantagem comparativa)<sup>113</sup>, e a melhoria da ligação com os cidadãos africanos (UA, 2017). A falta de autossuficiência financeira a nível institucional e de apoio a vários projetos a nível continental continua, e continuará

<sup>112</sup> Nomeadamente, os processos de seleção e eleição da Comissão da UA, para assegurar maior transparência e representatividade regional e paridade de género. A Comissão da UA que tomou posse em 2021 tem seis Comissários (em vez das anteriores oito), o que corresponde mais a uma reorganização das pastas do que propriamente a uma racionalização das prioridades. A presidência da UA passou da África do Sul para a República Democrática do Congo.

<sup>113</sup> Em julho de 2019, a UA aprovou um documento sobre a divisão de trabalho entre a UA, as CER e os Estados Membros, disponível em <https://bit.ly/3e9mo6f>.

previsivelmente, a ser uma das principais preocupações<sup>114</sup>. Por outro lado, só haverá um real impacto na vida das pessoas se as decisões, normas, valores e políticas definidas a nível continental forem traduzidas e implementadas efetivamente pelos países membros. No

entanto, o nível de implementação das decisões da UA no plano nacional é, em geral, baixo e a possibilidade de existir algum mecanismo de prestação de contas ou de responsabilização para o incumprimento nesta implementação não consta da agenda de reformas<sup>115</sup>.

### CAIXA 3

## Prioridades da União Africana (Presidência e Comissão) para 2021-2024

#### Prioridades enunciadas pelo Presidente da Comissão da União Africana - Moussa Faki Mahamat (2º mandato)

1. Finalizar a reforma institucional e reforçar a liderança da Comissão
2. Melhorar a *accountability* administrativa e financeira
3. “Silenciar as Armas” ao nível continental
4. Executar com sucesso os projetos de integração fundamentais
5. Promover a autossuficiência alimentar, reduzir a pobreza construindo a resiliência através da agricultura e da economia azul; proteger o ambiente
6. Operacionalizar políticas em prol dos Jovens e das Mulheres
7. Estimular o pensamento africano sobre os fatores determinantes das crises
8. Renovar as parcerias estratégicas

#### Prioridades enunciadas pela Presidência da União Africana – Felix Tshisekedi, República Democrática do Congo

1. “Silenciar as Armas” em África
2. Implementar a ZCLCA e a Estratégia de África sobre Matérias-Primas
3. Construção do projeto hidroelétrico de Grande Inga (na RDC)
4. Luta contra a COVID-19 (nomeadamente o acesso a vacinas)
5. Desenvolvimento do capital humano de África
6. Promoção do património cultural de África
7. Promoção de tolerância zero para a violência com base no género, e da paridade de género na UA e nos Estados Membros
8. Estabelecer as bases para a Agência Humanitária Africana, advogar pelos migrantes, refugiados e deslocados internos
9. Luta contra as alterações climáticas

Fonte: Elaboração própria, com base no documento de visão do Presidente da CUA e no discurso de tomada de posse do Presidente da União Africana, fevereiro de 2021.

<sup>114</sup> Mais de 40% dos Estados Membros não pagam regularmente as suas contribuições anuais, os países têm pouco envolvimento no orçamento da UA e não existem mecanismos fortes de supervisão e prestação de contas. A UA decidiu, em 2016, introduzir uma taxa sobre as importações elegíveis provenientes de fora do continente, para financiar o seu orçamento e programas e, especificamente, as operações de paz e segurança. Saber mais em <https://au.int/AUReforms/financing>

<sup>115</sup> Ver, por exemplo, “African Union Reform Decisions: How will change happen?” Include Platform, 28.11.2018.

A constatação de uma sobreposição de funções e competências de implementação entre a União Africana e o NEPAD (Nova Parceria para o Desenvolvimento de África, criado em 2001), apesar de este ter sido integrado na UA como organismo de implementação técnica, conduziu, igualmente, a uma tentativa de maior clarificação, que se traduziu na criação da primeira agência para o desenvolvimento de âmbito continental – a **Agência de Desenvolvimento da União Africana (AUDA-NEPAD)**<sup>116</sup>. A missão é constituir-se como plataforma de promoção do desenvolvimento do continente através da implementação efetiva da Agenda 2063 e como interface técnico com os parceiros de desenvolvimento.

Apesar da existência de uma divisão de funções/competências entre a Comissão da União Africana, a AUDA-NEPAD e as Comunidades Económicas Regionais, persistem problemas de articulação e duplicação, na medida em que conduzem os seus próprios processos de planeamento e mobilização de recursos, frequentemente sem consultas mútuas e, em alguns casos, competindo pelos mesmos recursos financeiros, nomeadamente a nível externo/internacional. A coerência de implementação dos projetos e parcerias pode ser influenciada, também, pelo facto de tanto a Comissão da União Africana (CUA) como a AUDA-NEPAD trabalharem com as organizações regionais e com os países africanos numa base bilateral. Por outro lado, a AUDA-NEPAD também trabalha de forma praticamente independente com os parceiros externos, numa base de projeto, sendo essencialmente financiada por agências multilaterais (Nações Unidas e Banco Mundial) e agências bilaterais de cooperação, que para além do Japão (JICA) e Estados Unidos (USAID) são de países europeus: Alemanha (GIZ), Espanha (AECID), Noruega (NORAD), Suécia (SIDA) e França (AFD).

O interesse externo em África tem originado um alargamento das “**parcerias estratégicas**”, incluindo no caso de países não tradicionalmente envolvidos, os quais têm aprofundado a sua ação externa quer no campo da cooperação para o desenvolvimento em geral (por exemplo com a criação de agências e políticas de cooperação) quer no relacionamento com as estruturas de governação africanas (adquirindo o estatuto de observador na UA, celebrando protocolos de parceria, implementando planos de ação conjuntos e realizando cimeiras regulares e fóruns conjuntos de discussão). Para além do caso específico da China<sup>117</sup>, que pela dimensão e profundidade da presença nos países africanos constitui um caso à parte, salientam-se vários doadores denominados emergentes, como a Coreia do Sul, a Índia ou a Turquia<sup>118</sup>, os quais têm em comum a ênfase da liderança africana nos processos de desenvolvimento – “soluções africanas para os problemas africanos” -, um modelo de cooperação que se diz ausente de condicionalidades e o enfoque na cooperação económica e nas oportunidades de comércio e investimento, bem como, em alguns casos, uma vocalização da contraposição à hegemonia dos modelos ocidentais e mais “tradicionais” de cooperação. A Rússia constitui um caso diferente, mais centrado nas questões de segurança e defesa, tendo-se tornado na última parceria assinada pela UA, na primeira cimeira conjunta, realizada em 2019<sup>119</sup>. Apesar de existir uma regra de participação dos países africanos neste tipo de cimeiras e reuniões conjuntas ao mais alto nível, a UA não tem competência para impor essas disposições aos países africanos em reuniões não organizadas pela UA e tal é ignorado também pelos parceiros externos<sup>120</sup>.

O quadro cada vez mais alargado de parcerias – consideradas, por vezes, com pouca substância, redundantes ou formatadas para corresponder aos interesses

<sup>116</sup> Decisão tomada pela Assembleia de Chefes de Estado e de Governo da UA em julho de 2018.

<sup>117</sup> O Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) existe desde o ano 2000 (o último plano de ação engloba o período 2019-2021 e foi realizada uma cimeira conjunta extraordinária de resposta à COVID-19 em junho de 2020), a China publicou a sua política para África em 2006 e 2015 e o seu novo livro branco sobre a política de cooperação em janeiro de 2021 (onde se afirma que 45% do financiamento chinês para o desenvolvimento se dirigiu ao continente africano, entre 2013 e 2018). O Afrobarómetro 2019/2020 avaliou a perceção dos cidadãos africanos em 18 países sobre a presença chinesa, os modelos de desenvolvimento e os fundos para o desenvolvimento, podendo ser consultado em [https://afrobarometer.org/sites/default/files/africa-china\\_relations-3sept20.pdf](https://afrobarometer.org/sites/default/files/africa-china_relations-3sept20.pdf).

<sup>118</sup> A Cimeira do Fórum Índia-África existe desde 2008. A “Iniciativa da Coreia para o Desenvolvimento Africano” foi lançada em 2006, os fóruns conjuntos de cooperação existem desde o mesmo ano (2006, 2009, 2012, 2016, 2021). A Turquia é membro observador da UA desde 2005, foi considerado um parceiro estratégico em 2008 e realizaram-se várias cimeiras com conferências ministeriais conjuntas (a primeira em 2008), assinaturas de planos de implementação plurianuais e reuniões do Fórum económico e empresarial Turquia-África; a política turca de parceria com África foi reformulada em 2013 e o número de embaixadas da Turquia em África aumentou de 12 em 2003, para 41 em 2020.

<sup>119</sup> A próxima cimeira realizar-se-á em 2022: <https://summitafrica.ru/en/>.

<sup>120</sup> A chamada “fórmula de Banjul” foi aprovada em 2006. A CUA propôs recentemente que África seja representada nas reuniões de parceria não pelos líderes dos países africanos mas pela Troika UA (anterior, presente e futuro líderes que assumem a presidência da UA), pelos presidentes das CER e presidente da agência NEPAD.

geoestratégicos dos parceiros e não necessariamente de África (ISS, 2019) – tem tornado a sua gestão e coordenação cada vez mais desafiante e complicada. Assim, a UA decidiu iniciar um processo de **avaliação das parcerias internacionais**, não só para a sua racionalização com vista a tirar maiores benefícios, mas também sobre o que é necessário para melhorar a articulação entre as partes africanas nesse contexto, e para refletir sobre o que África pretende destas parcerias – particularmente com a União Europeia, com a China e com os Estados Unidos (visto o *African Growth and Opportunity Act* – AGOA terminar em 2025). Nesse sentido, para além do processo em curso na estrutura interna da UA, foi também criada a Plataforma Interativa de Coordenação das Parcerias da UA (em dezembro de 2017). Institucionalmente, a parceria continental com a União Europeia é considerada a mais substancial, estruturada e avançada das parcerias africanas, pelo que foi encarada como um estudo de caso que pode servir de base à atuação noutras parcerias. O processo de **construção de um documento comum de negociação de África com a UE** (que sirva de base para as negociações de uma eventual estratégia conjunta), em curso, constitui a primeira tentativa de articulação conjunta da posição africana face a um parceiro, o que, naturalmente, implicou também uma discussão sobre o próprio processo e orientações. O Comité de Representantes Permanentes (CPR), ou seja, os Estados Membros, têm o papel principal nesse processo.

As capacidades de negociação e relacionamento da União Africana com os parceiros externos, nomeadamente com a União Europeia, é **dificultada por vários fatores internos, políticos e institucionais**. Desde logo, a inexistência de um mandato forte derivado dos tratados (como existe na Comissão Europeia e SEAE) e de responsabilidades próprias exclusivas na implementação de políticas comuns obriga a Comissão da UA a uma negociação e tentativa de concertação e equilíbrio constante das sensibilidades dos Estados Membros e das comunidades económicas regionais, numa base caso a caso. Isto origina por vezes questões de legitimidade e de apropriação (*ownership*), mas também confusões e

duplicações nas posições de África a nível multilateral, como se verificou na negociação do novo Acordo ACP-UE (ver capítulo 2.2.). Por outro lado, uma CUA com recursos humanos e financeiros escassos pode ter dificuldade na gestão de inúmeros setores, temas, dossiers e parcerias, a nível interno e externo – facto que o processo de reforço estrutural da CUA e o apoio de assistência técnica e capacitação, fornecido principalmente pela União Europeia, têm conseguido melhorar mas não minimizar totalmente. Além disto, apesar da crescente articulação de quadros e estratégias continentais, regionais e nacionais, no plano prático os interesses dos países africanos, não necessariamente convergentes, têm grande preponderância no relacionamento com os parceiros externos a nível bilateral, o que se reflete na prossecução, em paralelo, de várias políticas divergentes e posições em competição, comprometendo a aspiração a posições africanas mais coerentes e comuns face a esses parceiros (ver capítulo 3).

No **quadro multilateral, e particularmente nas Nações Unidas**, é notório um maior esforço de coordenação das posições africanas, nomeadamente em questões ligadas à paz e segurança. Por um lado, a coordenação entre a UA e as Nações Unidas nesta área tem sido reforçada nos últimos, existindo também um processo de coordenação trilateral AU-UE-Nações Unidas, com enfoque nas missões de paz. A marginalização do Conselho de Paz e Segurança (CPS) da UA no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) não tem contribuído para reforçar a aspiração, já referida, das soluções africanas para os desafios do continente, mas tem-se verificado um esforço para coordenar as posições dos membros africanos no CPSNU (o chamado “A3”) e para alinhar as decisões do CPS da UA com as do CPSNU<sup>121</sup>.

Com o reforço da presença da UA no cenário global, os países africanos têm, igualmente, cada vez maior interesse em apoiar **posições coordenadas de África face a questões internacionais relevantes para o continente**. Tradicionalmente e na sua maioria, essa procura de articulação tem-se verificado enquanto necessidade de resposta comum a processos de negociação específicos

<sup>121</sup> A representatividade de África no CPSNU e a garantia das contribuições da ONU para operações de apoio à paz geridas pela UA são duas questões a melhorar na parceria UA-NU. Não sendo objeto do presente estudo, a dinâmica entre os dois CPS pode ser compreendida através de ICG (2019), *A Tale of Two Councils: Strengthening AU-UN Cooperation*, International Crisis Group, junho de 2019; e para uma análise desta parceria, consultar Forti e Singh (2019), “*Toward a More Effective UN-AU Partnership on Conflict Prevention and Crisis Management*”, ISS-IPI, outubro de 2019.

ou mecanismos existentes a nível internacional<sup>122</sup>. No entanto, a concertação tem aumentado também em relação a problemáticas que afetam os países africanos e nas quais há evidente mais-valia em existir uma voz mais unificada face aos parceiros externos. Um exemplo recente é a posição comum africana sobre recuperação de ativos (2020), proposta pela Nigéria, que constitui o instrumento legal para negociação da devolução de ativos que foram roubados ou saíram do continente em fluxos financeiros ilícitos e que estão em jurisdições estrangeiras (nomeadamente em paraísos fiscais). Outro exemplo é a tentativa de concertação de posições e a liderança da UA na resposta à pandemia, nomeadamente através de uma narrativa comum sobre governação da saúde global, de um apelo coordenado à comunidade internacional para a necessidade de apoio externo e de alívio da dívida, e de uma ação mais coordenada na questão do acesso às vacinas. A concertação das posições africanas relativamente a estas e outras temáticas tem naturalmente reflexo no relacionamento com a União Europeia, nomeadamente nas perspetivas de poderem vir a assumir, ou não, posições conjuntas nos fóruns multilaterais (capítulo 3).

## 2.4. O envolvimento e papel da sociedade civil

O reconhecimento da sociedade civil como um **ator essencial do desenvolvimento** e o compromisso da política de desenvolvimento da UE nesse quadro, tal como patente no Consenso de 2017 (pontos 17 e 62, entre outros, UE, 2017) e na carta de missão da Comissão para as Parcerias Internacionais (CE, 2019), contribui para que esta seja um interveniente reconhecido e integrante quer do processo de cooperação continental com África quer no âmbito da cooperação UE-ACP, se bem que de formas distintas.

O **Acordo de Parceria de Cotonou** é inovador neste sentido. Por um lado, em termos formais, as suas disposições reconhecem o papel fundamental da sociedade civil enquanto ator de pleno direito, incluindo suas organizações (OSC), e tem como um dos seus objetivos expressos o fortalecimento do seu papel na cooperação para o desenvolvimento. Além disso, o Acordo afirma também que a sociedade civil deve estar totalmente envolvida, enquanto ator de direito próprio, em processos políticos e na implementação e acompanhamento da APD europeia. Por outro lado, tendo Cotonou estabelecido que as OSC devem ser “envolvidas na consulta das estratégias de cooperação”, as consultas para a programação da ajuda europeia em países parceiros tendiam a ser mais frequentes nos países ACP do que nos países fora desta parceria. No entanto, estas consultas tendem a padecer das insuficiências apontadas, em geral, à participação e envolvimento estruturado da sociedade civil nos processos de decisão política e sua implementação, ou seja, o facto de estes serem mais exercícios de validação do que de discussão, com pouca ou nenhuma influência nas decisões finais<sup>123</sup>. Apesar de as Delegações da UE terem vindo a encetar esforços para melhorar estes processos nos últimos anos, problemas como questões de representatividade e falta de comunicação também foram apontados em variadas ocasiões. Além disso, a participação das OSC tem sido ameaçada pelo número crescente de países que adotam estruturas jurídicas ou medidas restritivas, tanto ao nível dos ACP como da UE, limitando ainda mais o seu espaço de atuação e restringindo liberdades essenciais. De realçar, também, que o envolvimento das OSC ao nível de consulta para a programação se focava sobretudo em programas nacionais, não tendo sido prática corrente para envelopes regionais ou mesmo intra-ACP.<sup>124</sup>

No contexto da parceria UE-ACP, as OSC podem aceder a fundos europeus por diversas vias: o “apoio à sociedade civil e autoridades locais” podia ser escolhido como um dos setores prioritários de um país parceiro para cooperação europeia no âmbito do FED e, quando tal

<sup>122</sup> Estes são os casos, nomeadamente, da [posição comum sobre os Objetivos de Desenvolvimento Pós-2015](#) (2014) para a negociação de um novo quadro global de desenvolvimento, que veio a ser a Agenda 2030; da [posição comum sobre eficácia da ação humanitária](#), para a Cimeira Humanitária Mundial (2016); da [posição comum sobre um Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular](#) (2017); da [posição comum sobre a Plataforma Global de Redução do Risco de Desastres](#) (2019); ou da [posição comum sobre a revisão da Arquitetura de Construção da Paz das NU](#) (2020).

<sup>123</sup> A este propósito, ver por exemplo “[Towards a more effective partnership with civil society](#)”, CONCORD EU Delegations Report 2017.

<sup>124</sup> A CE organizou apenas uma consulta com organizações da sociedade civil sediadas em Bruxelas para este envelope, no contexto da programação do 11º FED.

não era o caso, as OSC podiam ser elegíveis enquanto implementadoras de fundos alocados a setores prioritários por outros canais, ou mesmo beneficiárias de apoio específico. O Acordo de Cotonou também era explícito sobre a possibilidade de as OSC beneficiarem de apoio ao desenvolvimento das suas capacidades e de recursos financeiros para apoiar a implementação de estratégias nacionais de cooperação - pelo que a cooperação bilateral no âmbito do FED podia incluir um envelope específico para a sociedade civil, separado dos três ou quatro setores prioritários. No caso do 11.º FED, cerca de 60% dos países ACP optaram por este envelope<sup>125</sup>, o que corresponde a uma tendência de crescimento ao longo do tempo; mas houve ainda 30 países ACP que preferiram não ter recursos desta natureza, alegando “experiências anteriores fracassadas” e “indisponibilidade de intervenientes não estatais apropriados”, o que conflitua com o espírito do Acordo e o seu enfoque na parceria e capacitação para OSC. O apoio financeiro de que as OSC beneficiaram no contexto do 11.º FED foi destinado ao reforço da responsabilização democrática (*accountability*), de apoio aos setores focais dos programas acordados, ou mesmo para reforçar um ambiente favorável à ação das OSC nesses países. De realçar, neste contexto, que as instituições europeias tendem a canalizar recursos financeiros expressivos para OSC, particularmente se comparados com os de outros doadores.

A participação da sociedade civil também se tem efetivado no âmbito da Assembleia Paritária Conjunta ACP-UE, a qual deveria reunir parlamentares de ambas as partes duas vezes por ano para a discussão e adoção de resoluções de relevância para a parceria, nomeadamente de natureza política, económica, financeira e ambiental<sup>126</sup>. As OSC poderiam estar presentes e possivelmente participar nos debates parlamentares, mediante convite, bem como ter iniciativas independentes que informassem os mesmos, contribuindo assim para a discussão entre as partes de forma direta ou indireta.

Considerando que tanto a UE como os países ACP referiram a necessidade da inclusão da sociedade civil – ou atores não-estatais - nos respetivos mandatos

de negociação (Conselho da UE, 2018 e Grupo ACP, 2017)<sup>127</sup>, o **novo acordo ACP-UE** segue os passos do seu predecessor e reconhece especificamente o importante papel que a sociedade civil pode desempenhar em avançar a parceria, paralelamente a outros atores como o setor privado e parceiros económicos e sociais. De acordo com o protocolo geral do acordo, estes intervenientes devem ser informados, consultados e tomar parte ativa nos processos de diálogo, apoiar a implementação de programas de cooperação e receber apoio ao nível da capacitação em áreas críticas (Art.º 5.3). No entanto, de acordo com aquele texto, estas provisões são apenas aplicáveis ‘quando adequado’, deixando margem de manobra para o exercício de poder discricionário dos Estados participantes, incluindo aqueles que têm vindo a reduzir o espaço para a sociedade civil. Já o texto específico ao protocolo africano inclui diversas referências ao papel deste ator, na linha do preâmbulo, sendo de realçar a necessidade da sua consulta (art.º 5), a conservação do seu espaço de atuação, sendo necessário remover restrições à liberdade de associação, expressão e reuniões pacíficas (art.º 67) – um outro elemento inovador em comparação a Cotonou - e a sua participação no âmbito da defesa e promoção de direitos humanos (art.º 65), entre outros. Enquanto esta inclusão da sociedade civil ao longo das diversas provisões é considerada positiva, a próxima fase implicará a identificação de como operacionalizar este compromisso e assegurar que esta participação se efetive de forma significativa, ao contrário do que tem sido a prática em muitos contextos. Por exemplo, no decorrer das negociações para o novo acordo observou-se um processo de consulta à sociedade civil mais intenso nas Caraíbas e Pacífico comparativamente a África, o que poderá ser sintomático do nível incipiente de diálogo estruturado naqueles países.

Já a inclusão da sociedade civil no contexto da **parceria estratégica UE-África** é mais recente, tal como a parceria em si. Estando enraizada em diversas declarações políticas e/ou roteiros e não num acordo único e com força vinculativa, como Cotonou, as primeiras referências feitas à sociedade civil datam da declaração resultante da primeira Cimeira, de 2000, e a Estratégia Conjunta

<sup>125</sup> O número de países ACP que optaram por este envelope específico aumentou de 21 no 9º FED para 35 no 10º FED e 43 países no 11º FED.

<sup>126</sup> Para mais informação, consultar: [https://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/10\\_01/default\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/10_01/default_en.htm)

<sup>127</sup> De realçar que o Parlamento Europeu foi defensor do papel da sociedade civil e a necessidade de conservar este ator no âmbito da parceria ACP-EU (PE, 2019b). Esta posição manteve-se também no contexto da nova parceria com África (PE, 2021a).

África-UE de 2007 volta a referenciar a importância do seu envolvimento.

A realização da Cimeira de 2007 não contemplou qualquer tipo de participação formal por parte de OSC, mas várias organizações e redes, particularmente europeias, mobilizaram-se com o intuito de influenciar os resultados das negociações a nível político. Consequentemente, OSC de ambos os continentes foram convidadas a participar na implementação dos dois planos de ação da estratégia conjunta, entre 2007 e 2013, integrando **grupos comuns de peritos para cada parceria temática**, e os quais poderiam aconselhar os Chefes de Estado. Em 2010, nasce um **comité de gestão** das OSC com o intuito de promover a coordenação e formalização dos contributos e trabalho da sociedade civil, no que diz respeito à Estratégia Conjunta África-UE, sendo composto por um conjunto de OSC europeias e gerido pelo Conselho Económico, Social e Cultural (ECOSOCC) da União Africana. O apoio e promoção do papel da sociedade civil cumpria o intuito de tornar a parceria mais centrada nas pessoas, mas os resultados nem sempre se traduziram ao nível das Declarações políticas resultantes das Cimeiras. Em 2014, a IV Cimeira UE-África estabeleceu o Fórum Anual Conjunto para a sociedade civil e outros intervenientes, cujo intuito seria aplicar os roteiros da parceria, mas este mecanismo, que se pretendia ser o único fórum inclusivo e estruturado para promover aspirações centradas nas pessoas, nunca se chegou a concretizar.

Por outro lado, a sociedade civil organizou três encontros no âmbito desta parceria desde 2010, o chamado **Fórum da Sociedade Civil África-UE**, com o apoio da Comissão Europeia. As posições resultantes destes fóruns deveriam informar as Cimeiras de Alto Nível, enquanto tentativa de assegurar algum nível de diálogo estruturado com a sociedade civil. No entanto, a apresentação formal da última Declaração, em 2017 (Africa-EU Civil Society Forum, 2017), foi negada em Abidjan, por ocasião da V Cimeira UE-África. Esta Declaração reconhecia, entre outros, o facto de vários pontos de ação fundamentais para a participação da sociedade civil nunca terem sido acionados no contexto da parceria, incluindo para a participação efetiva deste ator nos diferentes grupos temáticos, a criação de um fórum intercontinental para as

mulheres ou um mecanismo de monitorização nas áreas de comércio e finanças em que pudessem participar<sup>128</sup>. A impossibilidade de participação da sociedade civil gerou incerteza sobre o seu papel concreto na parceria e contestação por parte de organizações e redes nos dois continentes, incluindo uma reação formal por parte do comité de gestão das OSC da UE e UA, onde se lamenta o silenciamento das suas vozes e contributos<sup>129</sup>.

Com a **revisão da parceria UE-África**, a sociedade civil tem-se vindo a organizar de forma a poder participar nas discussões de forma mais estruturada, que se traduzia em algo mais compacto na continuidade do que tem sido feito nos Fóruns, precedentes às Cimeiras de Alto Nível. Existe um compromisso por parte da CE em organizar consultas mais estruturadas com a sociedade civil neste contexto, sob a possível forma de uma 'Semana África' de carácter intercontinental, que reúna atores de diversas naturezas, incluindo parceiros económicos e sociais e meio académico. À semelhança de experiências anteriores, esta iniciativa culminaria numa Declaração conjunta a ser apresentada às diferentes instituições e seus Estados Membros. Este processo de consulta, que se espera decorra antes da próxima Cimeira UE-África, não deverá assim ser substituído pela nova Fundação UE-África (ver capítulo 2.1), mas poderá padecer de alguma competição ou, pelo menos, falta de complementaridade, entre os diversos espaços de diálogo estabelecidos no contexto desta parceria estratégica.

Vários outros grupos de atores não-estatais têm participado no processo das Cimeiras África-UE, nomeadamente ao nível de diálogos e eventos paralelos e/ou formulação de contributos para a decisão política, como é o caso da **juventude, do setor privado e parceiros económicos e sociais**. A primeira **Cimeira da Juventude África-UE** realizou-se em 2007, tendo precedido a segunda Cimeira de Alto Nível, e realizando-se a propósito das Cimeiras seguintes. Contando com centenas de representantes de organizações de jovens europeias e africanas, a primeira cimeira levou à criação de atividades de cooperação, nomeadamente partilha de experiências e cursos no âmbito do Conselho da Europa. O papel da juventude foi também reforçado em 2017, tendo este sido o enfoque temático da Cimeira África-UE

<sup>128</sup> "CSO Brussels Declaration on the JAES", Bruxelas, 2013.

<sup>129</sup> A carta dirigida aos mais altos representantes da UE e da UA, de 30 de novembro de 2017, pode ser consultada em <https://bit.ly/3rZTU3H>.

TABELA 6

## A Sociedade Civil no acordo de parceria ACP-UE e na parceria África-UE

Parceria ACP-UE			
Acordo de Cotonou (2000)		Novo Acordo (2021)	
<p>A sociedade civil é reconhecida como ator oficial da parceria. Várias disposições apoiam a participação e capacitação das organizações da sociedade civil. Exemplos incluem consultas sobre estratégias de cooperação e associação no diálogo político. O Acordo de Cotonou também inclui consultas antes da programação do programa indicativo nacional de cooperação financeira.</p>	<p>Artigos 4, 7, 10; Anexo 'Programação'; várias Declarações Conjuntas</p>	<p>Protocolo geral: Idem. A participação deve, no entanto, decorrer 'quando adequado'. A sociedade civil é também incluída em diversas provisões temáticas.</p>	<p>Artigos 5, 11 e 95. Inclusão também em diversas provisões temáticas.</p>
		<p>Protocolo africano: A sociedade civil deverá ser consultada, capacitada e terá parte ativa em diversas partes temáticas, incluindo sobre os temas desenvolvimento humano e social, ambiente e ação climática e paz e segurança, entre outros.</p>	<p>Artigos 5, 65 e 67. Inclusão também em diversas provisões temáticas.</p>
Parceria estratégica África-UE *			
<p>Reconhecida como interveniente em todas as áreas de intervenção, mas sem identificação de mecanismos de implementação.</p>		<p>Roteiro de 2011-2013</p>	
<p>Reconhecida como ator para a parceria cujas contribuições serão 'apoiadas e promovidas' e como parte da cooperação em fóruns internacionais.</p>		<p>Roteiro de 2014-2017</p>	
<p>Reconhecida como tendo um importante papel a desempenhar no contexto da governação.</p>		<p>Declaração de 2017</p>	

Fonte: Elaboração própria.

Notas: \* A Declaração decorrente da Cimeira de Alto Nível África-UE de 2000 já reconhecia a necessidade de maior inclusão da sociedade civil. Mas como esta antecede a criação da parceria estratégica (2007), não se encontra aqui refletida.

e, para preparar as principais recomendações, a UE e UA criaram a iniciativa 'Plug-in' para a juventude, de forma a consolidar a participação destes atores e formular propostas concretas para uma 'Agenda para a Juventude'<sup>130</sup>. O primeiro **Fórum Empresarial UE-África** precedeu, também, a estratégia conjunta, tendo sido realizado em 2006 e decorrendo habitualmente por ocasião das Cimeiras de Alto Nível, quer para contribuir para os seus resultados, quer para reforçar a cooperação entre estes intervenientes, por exemplo com reuniões entre jovens empresários de ambos os continentes, ou encontros com maior enfoque setorial, como a agricultura e a inovação.

Para além do reconhecimento do papel da sociedade civil nas diversas provisões de cada parceria com África, a UE tem instituído recentemente diversos **mecanismos de participação ao nível local** que pretendem reforçar o

diálogo estruturado com este ator, bem como o apoio às OSC em várias áreas, tratando-se, portanto, de dispositivos que acabam por complementar e/ou reforçar o papel da sociedade civil nestas parcerias. Todos estes instrumentos derivam, em primeiro lugar, das orientações de política estabelecidas pela Comissão Europeia em 2012<sup>131</sup>, a qual veio desencadear depois os mecanismos de diálogo estruturado, de forma a que este ator se tornasse mais central na definição de políticas e processos democráticos governamentais, e sendo as Delegações da UE principais mediadoras desta participação e capacitação. Este compromisso foi também recentemente reafirmado no contexto das novas diretrizes para a "Equipa Europa", de acordo com as quais a sociedade civil deverá estar mais envolvida em processos locais de programação conjunta<sup>132</sup>.

## TABELA 7

### Mecanismos europeus que complementam o papel da sociedade civil nas parcerias europeias com África

Roteiro-país da UE para o envolvimento com a Sociedade Civil	Plano de Ação da UE em matéria de Igualdade de Género	Estratégias nacionais em matéria de Direitos Humanos
Criados em 2014, estes roteiros tencionam melhorar o envolvimento de cada Delegação e países UE com sociedade civil. Os roteiros preveem a criação de um ambiente favorável à sociedade civil, o apoio à sua participação de forma estruturada e significativa e ao desenvolvimento das suas capacidades.	Prevê diálogo com a sociedade civil para melhorar a ação europeia em matéria de igualdade de género. As OSC podem também receber apoio financeiro para criar um ambiente favorável à igualdade de género.	A sociedade civil faz parte do diálogo sobre direitos humanos e na identificação de prioridades da assistência financeira da UE. Podem também beneficiar deste apoio, com vista a criar um ambiente favorável aos direitos humanos.

Fonte: Elaboração própria.

<sup>130</sup> Para mais informação, consultar: [www.aueyouthhub.org/](http://www.aueyouthhub.org/).

<sup>131</sup> "As raízes da democracia e do desenvolvimento sustentável: o compromisso da Europa com a sociedade civil no domínio das relações externas", Comunicação da Comissão Europeia, 2012.

<sup>132</sup> Ver Comissão Europeia, *Tools and Methods series, Guidelines n° 10, Working Better Together as Team Europe Through joint programming and joint implementation*, 2021. Esta especificação distingue-se das anteriores orientações para a programação conjunta, datadas de 2018, e as quais listavam a sociedade civil apenas enquanto um ator entre muitos outros.

A crescer a estes mecanismos de coordenação com a sociedade civil em países parceiros, a UE também tem promovido outras formas de diálogo estruturado mais centralizado, nomeadamente através do *Policy Forum on Development* (Fórum para a Política de Desenvolvimento), o qual reúne anualmente em Bruxelas um exíguo número de representantes da sociedade civil e autoridades locais, tanto da UE como de países parceiros, para discutir esta política. Este Fórum tem assim servido enquanto espaço de consulta, como foi o caso, por exemplo, da adoção do programa Pan-Africano, em 2014, e sendo que será provavelmente também palco para discussão sobre como operacionalizar o novo acordo ACP-UE. Paralelamente a este Fórum, de natureza mais lata, a UE também tem vindo a promover espaços de discussão mais direcionados, como é o caso do Fórum da Sociedade Civil da Vizinhança do Sul, o qual, como o nome indica, concentra-se em países também do Norte de África. A distinção e complementaridade entre este espaço e o Fórum da Sociedade Civil África-UE ilustra mais uma vez uma abordagem fragmentada entre ambos os continentes.

Não obstante o reconhecimento tácito do papel da sociedade civil, e neste contexto das OSC enquanto ator de desenvolvimento, têm assim existido vários desafios à participação e diálogo nestes enquadramentos e à confirmação de um espaço considerável para aprofundar o tipo de dinâmicas que permitam não só alargar o diálogo com a sociedade civil, como também melhorar a sua qualidade. A crescer à difícil operacionalização de mecanismos efetivos de uma participação que seja

significativa e inclusiva, seja por uma vontade política diluída ou pela falta de uma visão sobre como tornar este processo participativo relevante, acresce a crescente tendência de alargar o conceito de sociedade civil para uma natureza não-estatal, incorporando assim atores que vão para além do terceiro setor, como o setor privado, e o que poderá fragilizar a representatividade dos cidadãos que se pretende. A esta complexidade de desafios acresce a falta de confiança ainda que se observa de ambas as Partes no que se refere ao papel deste ator, seja enquanto parceiro de diálogo político ou implementador de programas de cooperação, nomeadamente no que se refere a OSC africanas.

A forma como estes mecanismos de participação da sociedade civil evoluirão no futuro próximo poderá ser determinante para a natura equitativa e inclusiva da parceria África-UE (CONCORD, 2018). Para que esta nova aliança, traduzida na parceria ACP-EU ou parceria intercontinental, “não deixe ninguém para trás”, em linha com os compromissos universais no contexto da Agenda 2030, e se centre nas pessoas, como declarado diversas vezes pelas Partes, será fundamental assegurar uma participação abrangente dos cidadãos europeus e africanos. A sociedade civil africana e europeia tem vindo a conseguir amplificar e uniformizar as suas vozes, o que poderá representar uma oportunidade para reforçar os laços entre os continentes, e para a qual o envolvimento relevante da sociedade civil deve ser protegido e encorajado em todas as instâncias de forma a criar pontes entre ambos os continentes e os seus cidadãos (VENRO, 2020).

---

Se a União Europeia tem salientado sucessivamente a necessidade de elevar o patamar das relações UE-África e mudar o paradigma desse relacionamento para uma parceria “entre iguais”, da parte africana, os países e a União Africana têm sido cada vez mais vocais sobre o objetivo de dar maior substância à parceria, o que é reforçado com a necessidade de resposta aos impactos da COVID-19 a curto e médio-prazo. Este capítulo analisa criticamente algumas das características e evoluções nas relações entre estas duas partes, que foram descritas nos capítulos anteriores, na ótica da existência (ou não) de condições objetivas para mudar o paradigma e implementar uma parceria mais equitativa e equilibrada.



## 3. RUMO A UMA PARCERIA MAIS EQUITATIVA E EQUILIBRADA?

### A. A assimetria do relacionamento e o peso das perceções

Não obstante a narrativa sobre uma “parceria entre iguais”, **as relações UE-África têm sido marcadamente assimétricas**, desde logo, pela diferença de níveis de desenvolvimento e, conseqüentemente, de capacidades e recursos (humanos, técnicos, financeiros). Ligado a isto, está o facto de o grau de integração regional do projeto europeu ser substancialmente mais avançado do que a integração africana e a capacidade das instituições relacionadas, o que resulta em diferenças estruturais relevantes de mandato, estatuto, autonomia, etc.

Em termos financeiros e de gestão da parceria, o facto de uma parte possuir os recursos favorece o sentido unívoco da ajuda ao desenvolvimento e a dinâmica doador-recetor, não obstante o compromisso universal para partilha de responsabilidades em bens comuns: uma parte dá e a outra recebe, é uma das partes que define montantes e em muitos casos os instrumentos de canalização dos recursos.

No caso UE-África, isto foi agravado pelo **peso de legado histórico**, particularmente da colonização, com as perceções e emotividade que lhe estão associadas (ICG, 2017). Este fator contribuiu para um clima de críspação e acusações mútuas que até há bem pouco tempo estava bem patente no diálogo continente-a-continente, favorecendo

posturas e/ou perceções de condescendência, paternalismo, superioridade moral ou de manifestação de complexos de culpabilização pela parte europeia, e uma postura acusatória, de desconfiança e juízo moral com base no passado histórico, do lado africano<sup>133</sup>. Questões controversas como a devolução dos bens culturais, ou as conhecidas divergências de interpretação dos direitos humanos – com a parte africana a enfatizar os direitos económicos e sociais e a parte europeia mais focada nos direitos civis e políticos – contribuíram para exacerbar essa dinâmica, impedindo uma discussão mais aberta e objetiva sobre os interesses de cada parte. Neste prisma das perceções, a evolução tem sido notória, com as partes a desenvolverem, nos últimos anos, uma abordagem manifestamente mais pragmática, mais desvinculada dos complexos passados e permitindo o desenvolvimento de um relacionamento mais voltado para o futuro. No entanto, o atual reforço da **retórica da UE sobre a projeção do “modo de vida europeu”** e promoção “dos valores europeus”, ou seja, da Europa como guardiã de normas e valores que exporta na sua ação externa, poderá vir a acrescentar nova camada de complexidade e dificuldade no relacionamento com o continente africano, dando azo a perceções de paternalismo.

Durante muito tempo, a narrativa dos interesses mútuos e benefícios comuns – que não é recente - não se traduziu em políticas e instrumentos concretos. Com efeito, se a estratégia conjunta África-UE de 2007 era, em

<sup>133</sup> Esta questão esteve particularmente visível na União Africana durante a presidência de Jacob Zuma, entre 2012 e 2017, em que o envolvimento com a UE foi visivelmente marcado por uma retórica anticolonial, por ressentimentos e desconfiança resultantes das perceções e do legado histórico. A imposição de condicionalidades políticas à ajuda ao desenvolvimento também tem sido base para acusações de interferências externas nos assuntos internos dos Estados africanos.

termos formais e estratégicos, muito avançada para o seu tempo, essa visão não se materializou em formas de cooperação mútua diferentes do “business as usual”, na medida em que os planos de ação continuaram a assentar numa listagem de domínios e projetos financiados pela UE e implementados em África, nas várias áreas temáticas (Cardoso, 2020). Embora cada vez menos, verifica-se, em geral, que **as visões assistencialistas e clientelistas ainda encontram espaço de acolhimento em alguns setores, na Europa e em África**. Atualmente, e apesar de uma evolução na linguagem (que já era de alguma forma vista como progressiva no sentido de parceria equilibrada), o novo acordo ACP-UE não preconiza uma real mudança nas relações de poder ou uma rutura com paradigmas antigos, dado os desequilíbrios que estão expressos no próprio texto do acordo<sup>134</sup>. Neste contexto, **algumas questões são apresentadas como recíprocas**, ou seja, a que ambas as partes podem recorrer (como é o caso da violação dos elementos essenciais da parceria – direitos humanos, democracia, Estado de direito – ou em casos graves de corrupção) mas esta é uma evolução formal, porque não existem condições práticas para que os países ACP possam acionar esses mecanismos face à UE. A nível continental, o facto de a União Africana se manter muito dependente do financiamento da UE contribui, também, para a perpetuação da dinâmica doador-recetor (Amare, 2020).

**Assim, se a UE pretende realmente afastar-se de uma dinâmica doador-recetor, deve começar por reconhecer os desequilíbrios existentes e corrigi-los.**

Assim, se a UE pretende realmente afastar-se de uma dinâmica doador-recetor, deve começar por reconhecer os desequilíbrios existentes e corrigi-los, nomeadamente

na fase de programação e implementação dos instrumentos de cooperação entre as partes, que se devem tornar mais equitativos (ver ponto C.). **O maior enfoque num diálogo político abrangente sobre um conjunto alargado de questões** que interessam a ambas as partes – presente quer no novo acordo ACP-UE quer no atual processo rumo a uma nova estratégia África-UE – também vem oferecer uma perspetiva mais estratégica do relacionamento e mais realista sobre o que é exequível atingir, tendo em conta “as responsabilidades comuns, mas diferenciadas”, mas tudo dependerá das condições de implementação. Reconhecer claramente os interesses estratégicos de cada parte e as responsabilidades partilhadas na implementação das suas agendas para a mudança é o primeiro passo para ultrapassar visões assistencialistas e evitar a instrumentalização e visão a curto prazo desta política. Esta pré-condição, no entanto, dificilmente se materializará na África Subsariana, considerando a supressão dos princípios de cogestão acarretados pela integração do FED no orçamento europeu.

Por outro lado, uma das evoluções mais importantes é que, tendo em conta o contexto global e dos dois continentes, **ambas as partes precisam agora uma da outra, de forma mais interdependente do que nunca**. Considerando as grandes lacunas (gaps) no financiamento do desenvolvimento em termos globais, África necessita da UE para financiar as suas grandes necessidades (independentemente da presença acrescida de outros parceiros externos), em questões como o alívio da dívida, e para apoiar as prioridades definidas no âmbito dos seus programas estruturantes - por exemplo, os esforços africanos no âmbito da paz e segurança, o desenvolvimento multisetorial subjacente à Zona de Comércio Livre Continental Africana, a transferência de tecnologia no âmbito da industrialização, da inovação e do crescimento verde, ou outras prioridades essenciais como o desenvolvimento humano, a melhoria de competências e a criação de emprego. Isto é, naturalmente, reforçado pelo impacto avassalador da pandemia em termos socioeconómicos. A UE tem afirmado que precisa de África para conseguir responder a ameaças à segurança europeia, para uma gestão mais integrada das migrações e para expandir oportunidades de comércio e investimento, assumindo um discurso mais assente

<sup>134</sup> Segundo algumas perspetivas, a própria manutenção deste acordo, nos moldes antigos, é sinal do prolongamento de lógicas Norte-Sul baseadas na visão assistencialista. Ver, por exemplo, “Does new EU-ACP deal really ‘decolonise’ aid?” EU Observer, 08.04.2021.

em interesses do que nas questões de solidariedade. Adicionalmente, sendo África o único continente com crescimento demográfico expressivo, as oportunidades trazidas pelo dividendo demográfico são vistas como uma possível contribuição para um maior e mais equitativo crescimento económico com benefícios mútuos para ambos os continentes (CE e SEAE, 2020).

No entanto, a forma como a UE olha para África vai além destes interesses concretos, penetrando áreas internas da **perceção da UE sobre si própria e sobre a projeção dos “valores europeus”** face à ameaça representada por outros atores<sup>135</sup>. Neste caso, é evidente como a “ameaça chinesa” perpassa e impulsiona atualmente o relacionamento com África, sendo isto não apenas verbalizado ao mais alto nível em reuniões ou negociações com a contraparte africana, mas também expresso na documentação estratégica que lhe serve de suporte. Por exemplo, a resolução do Parlamento Europeu sobre a nova Estratégia UE-África, de março de 2021, considera que “alguns países terceiros, como a China, perseguem outros objetivos que, por vezes, são para nós motivo de preocupação”, lamentando “a exploração questionável de África pela China e pela Rússia” e as “as políticas destrutivas utilizadas por outros intervenientes que resultam em prejuízos para as nações africanas, que também têm impactos negativos na UE”. Nesse sentido, manifesta “pesar pelo facto de as ações de outros intervenientes, em especial a China e a Rússia, promoverem os seus interesses geopolíticos e se centrarem num unilateralismo crescente, e salienta que os seus próprios benefícios são obtidos em detrimento da soberania dos países africanos e da segurança europeia”, instando por isso a UE “a desenvolver uma resposta estratégica e de longo prazo à iniciativa chinesa «Uma Cintura, Uma Rota», que deverá ser norteada pelos nossos valores comuns (...)” (PE, 2021). De qualquer forma, **a apresentação de África principalmente como um campo de batalha para a rivalidade entre a UE e a China** não parece ser o enquadramento mais eficaz para realizar o objetivo de uma parceria entre iguais. **O enfoque nas mais-valias da UE e naquilo que tem a oferecer de distinto no seu modelo de desenvolvimento e de cooperação** poderia, eventualmente, ser mais apelativo para os parceiros.

Do lado africano, independentemente de estas perceções serem ou não partilhadas e não obstante os vários riscos da atuação chinesa (em termos de endividamento, de delapidação de recursos sem reais efeitos no desenvolvimento, etc.), é indubitável que o reforço desse relacionamento e do interesse de outros parceiros externos veio contribuir para uma diversificação das oportunidades e, conseqüentemente, para uma maior ambição das posições africanas e do seu espaço negocial. Estes fatores, juntamente com o reforço das capacidades da União Africana, está a contribuir para uma tentativa de repensar as parcerias externas, refletir sobre o que se pretende da Europa e melhorar também a difícil articulação de posições a nível interno, reforçando o posicionamento face aos intervenientes externos. A UE vê-se, portanto, **confrontada com o aumento da autoconfiança e assertividade africanas, às quais não está habituada e com as quais tem dificuldade em lidar**. Embora a UE continue a basear-se na ideia de ser “o parceiro preferencial de África”, terá, cada vez mais, de se habituar a ser esse parceiro para alguns assuntos e não necessariamente para todos, pelo que terá de investir na construção de alianças para cada tópico específico, resolvendo as divergências de posições e de interesses.

## B. Unilateralismo versus mecanismos conjuntos de decisão e gestão

Uma parceria mais equitativa e equilibrada está relacionada com as condições para o exercício concreto dessa parceria, pelo que pressuporia a criação e aprofundamento de mecanismos de decisão conjuntos, quer ao nível da governação, quer da gestão financeira. A evolução dos instrumentos de política e mecanismos financeiros subjacentes não parece, contudo, seguir esta tendência.

No caso da **estratégia continental**, depois de a estrutura de governação conjunta da JAES ter sido progressivamente desmantelada, seria de esperar um debate mais exaustivo sobre que tipo de governação e de estratégia deveriam ser prosseguidas, permitindo uma participação e consulta extensiva a um leque alargado de intervenientes (europeus e africanos). O processo de

<sup>135</sup> Na carta de missão da Presidente da CE à Comissária para as Parcerias Internacionais, o desenvolvimento também é apresentado como uma competição, em que o modelo de desenvolvimento europeu disputa o espaço com outros (CE, 2019).

formulação de uma estratégia da UE para África, em 2020, foi condicionado pela necessidade de cumprimento de prazos técnico-burocráticos estabelecidos, que asseguraram rapidez na elaboração, mas pouca participação a nível europeu ou mesmo qualquer pré-discussão com parceiros africanos<sup>136</sup>. No processo conducente a uma nova estratégia conjunta, a UE assumiu que, à semelhança do verificado em processos anteriores<sup>137</sup>, a sua proposta seria a base da negociação e que, estando habituada a definir a agenda, poderia avançar-se numa validação das prioridades por si definidas<sup>138</sup>.

É necessário referir que a postura da UE tem radicado, em parte, numa necessidade de fazer avançar os processos perante o vazio de reação da outra parte, devido à incapacidade de se chegar a posicionamentos comuns do lado africano. A UA e os seus Estados Membros têm aceitado tacitamente a liderança europeia destes processos e só recentemente estão a refletir sobre a definição de uma estratégia para o seu relacionamento com a UE (Amare, 2020). No entanto, é principalmente a apresentação de posições europeias como sendo agendas, estratégias ou planos de ação “conjuntos”, cimeira após cimeira, que gera frustração da parte africana (Medinilla e Teevan, 2020). Com o reforço de capacidade e assertividade africanas, por um lado, e com o objetivo expresso de uma parceria mais equitativa, por outro, é necessário que a UE evolua na forma de trabalhar e dialogar com África, fazendo um maior esforço na busca de reflexão e soluções partilhadas, no respeito pelos processos e calendários da(s) outra(s) parte(s) e na prossecução de processos mais partilhados e inclusivos das diferentes perspetivas (de ambas as partes). Isto deveria resultar, também, num enquadramento estratégico conjunto da parceria continental, com uma governação conjunta e objetivos/metapas definidos conjuntamente (Lopes, 2020) e focado na obtenção de resultados concretos e tangíveis para as pessoas (Madueke, 2020).

### Muitas das iniciativas da UE direcionadas para o continente africano continuam a ser definidas de forma unívoca

Muitas das **iniciativas da UE direcionadas para o continente africano continuam a ser definidas de forma unívoca**, com pouca ou nenhuma consulta aos parceiros africanos. A Aliança África-Europa para investimentos e empregos sustentáveis, anunciada em 2018 pela CE, por exemplo, foca-se no investimento europeu em África, mas muito poucos atores africanos ou até Estados Membros da UE foram consultados previamente, faltando em grande medida o elemento “parceria” ou “aliança” que está na sua designação (Teevan e Sherriff, 2019). A securitização das migrações e a inclusão sistemática desta perspetiva no diálogo político com África e numa série de programas europeus, incluindo de ajuda ao desenvolvimento, é outro aspeto que tem reforçado a perceção africana sobre um “diálogo de um só sentido” (PE, 2017a).

Em relação aos mecanismos de governação e gestão, no caso da parceria ACP-UE, a **integração do FED no orçamento da UE** é um ponto fundamental, cujas implicações futuras não estão ainda esclarecidas. Se os países ACP pretendem manter o mais possível os princípios de gestão conjunta que presidiam à aplicação deste instrumento, tal não parece possível no quadro da governação, afetação e operacionalização do IVDCI, que agrega os recursos para a ação externa da UE, uma vez que os fundos serão agora decididos integralmente segundo os procedimentos de programação e gestão financeira da UE. O desaparecimento dos gabinetes dos chamados Ordenadores Nacionais e Regionais, os quais faziam a ligação (a nível local) na aplicação dos fundos FED, pode

<sup>136</sup> A nova CE assumiu funções em novembro de 2019 e a estratégia foi publicada em março de 2020.

<sup>137</sup> Ao longo do tempo, a UE tem feito os seus processos internos de reflexão e avaliação sobre a parceria e os instrumentos conexos, normalmente antes das cimeiras, resultando numa posição europeia definida “para África” (sob a forma de Comunicação da CE e SEAE, seguida de Conclusões do Conselho).

<sup>138</sup> A este propósito, na Reunião entre a CUA e a CE de fevereiro de 2020, o presidente da CUA afirmou que UA está no processo de formulação da sua própria estratégia, que expressará os interesses africanos e deverá ser base para as negociações. Ver “African Union to EU: We’ve got our own strategy, thanks”, Político, 27.02.2020.

fazer algum sentido na procura de simplificação e agilização dos processos por parte da CE, mas parece ser um retrocesso na tendência de reforçar a apropriação e liderança dos países parceiros na gestão e coordenação da ajuda ao desenvolvimento. Com efeito, estas evoluções podem contradizer alguns princípios da eficácia do desenvolvimento, onde a previsibilidade, a apropriação e a responsabilização conjunta são pilares fundamentais.

Nos instrumentos de financiamento do desenvolvimento da UE, verifica-se atualmente um **alargamento da abrangência geográfica**, uma vez que vários mecanismos direcionados para África colocam agora o enfoque em regiões mais alargadas. É o caso do mecanismo de investimento do Fundo Europeu de Desenvolvimento Sustentável plus (FEDS+), anteriormente dividido entre os países da vizinhança da UE e África, que agora se torna parte integral do IVDCI e passa a ter uma cobertura mundial, sendo orientado pelas prioridades e programação gerais do instrumento da ação externa. Além disso, a proliferação de instrumentos como os **fundos fiduciários** no novo QFP 2021-2027, sendo estes definidos de forma mais flexível e não programada, afetam também a previsibilidade da ajuda ao desenvolvimento para os países parceiros, para além de não serem sujeitos a um controlo ou supervisão tão apertados (dado não passarem pelo escrutínio do Parlamento Europeu nem implicarem um processo de consulta alargada com países parceiros). Isto significa, potencialmente um maior distanciamento dos países parceiros das decisões que os irão impactar.

Também no quadro do instrumento de ação externa, as “Iniciativas da Equipa Europa”, cada vez mais relevantes no processo de programação da cooperação em países parceiros, tem finalidades importantes em termos de flexibilidade, rapidez, coordenação e agregação de recursos, mas continuam a ser uma abordagem não conjunta com os países parceiros.

Importa referir que os instrumentos mistos (*blending*) geridos pelo BEI no quadro das parcerias com África – como a Plataforma de Investimento em África, que substituiu em 2019 o Fundo Fiduciário UE-África para as Infraestruturas, ou a Facilidade de Investimento ACP,

no âmbito do acordo de Cotonou – têm uma governação e gestão que integra apenas representantes da UE (CE e Estados Membros)<sup>139</sup>. Além disso, como salientado anteriormente, embora formalmente os países parceiros possam ser consultados ao longo de deliberações programáticas do FEDS, todas as decisões partem apenas das instituições europeias, já que os países parceiros também não estão presentes no Conselho Estratégico deste Fundo (poderão vir a ser apenas observadores no FEDS+). Acresce ainda a falta de evidências do potencial de desenvolvimento económico e social inclusivo e sustentável e da apropriação pelos países dos mecanismos de financiamento misto, aos quais a UE recorre cada vez mais, conforme conclui um recente relatório de avaliação sobre o FEDS (CE, 2020; PE, 2021a).

No âmbito da **paz e segurança**, o Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (MEAP) vem substituir o Mecanismo de Apoio à Paz em África (existente desde 2004) e o Mecanismo Athena, alargando portanto a cobertura geográfica, no quadro da política externa e de segurança comum, e pretendendo aumentar a flexibilidade em termos de tipo de financiamento e de beneficiários. Na verdade, o conteúdo do Mecanismo de Apoio à Paz em África será integrado em dois fundos de abrangência global – a componente maior de operações de apoio à paz passa a fazer parte do MEAP e o apoio à capacitação institucional e ao mecanismo de resposta rápida é integrado no instrumento IVDCI, através do qual a UE canaliza o apoio ao desenvolvimento em termos globais. Ou seja, a UE abandona a regra, até agora seguida, de canalizar a maior parte do financiamento para a paz e segurança de África através da UA.

Por um lado, isto significa que a assistência nesta área não se limitará a África, mas se direcionará para parceiros de todas as regiões que os Estados Membros da UE decidam apoiar, aumentando a discricionariedade das decisões e a competição entre prioridades geográficas, particularmente no quadro do MEAP – África poderá perder fundos e o interesse em África pode ficar diluído. Por outro lado, o novo MEAP permitirá a cooperação militar e financiamento direto aos governos, organizações regionais e coligações *ad-hoc* que não requerem a aprovação ou envolvimento da UA (por exemplo no âmbito

<sup>139</sup> No anterior enquadramento, que resultava da Estratégia conjunta África-UE, o chamado Grupo de Referência UE-África para as Infraestruturas fornecia as orientações estratégicas para o Fundo Fiduciário e era constituído por representantes, em igual número, da UA e da UE.

do combate ao terrorismo, ou em regiões específicas como o Sahel), o que pode tornar o financiamento das prioridades de paz e segurança da UA mais imprevisível a longo prazo (ICG, 2021). Além disso, o mecanismo é extraorçamental (gerido pelo SEAE), o que suscita, igualmente, preocupações em termos de responsabilização, controlo e prestação de contas, nomeadamente pela limitação do papel supervisor do Parlamento Europeu<sup>140</sup>.

A definição deste mecanismo poderia ter sido uma oportunidade de implementar uma maior reciprocidade na tomada de decisões, mas **o envolvimento da UA nas decisões, na supervisão e gestão será agora mais limitado**. Apesar das decisões no quadro do MEAP serem fundamentais para o apoio às missões de paz em África (nomeadamente as geridas e implementadas pela União Africana), a abordagem definida pela União Europeia não confere à União Africana nenhum papel formal na supervisão ou nas decisões sobre os fundos deste novo mecanismo<sup>141</sup>. Em comparação, a UE e as Nações Unidas têm assento no conselho de administradores do Fundo para a Paz gerido pela União Africana<sup>142</sup>. A UA pretenderia que a UE canalizasse as contribuições do MEAP para África através do seu Fundo para a Paz, de forma a reforçar a apropriação das operações de *peacebuilding* no continente, mas tal não está previsto, pois contraria exatamente o objetivo do MEAP, ou seja, de a UE ganhar mais controlo nesta área (ICG, 2021). O que não muda é o facto de a União Africana continuar altamente dependente do financiamento europeu nesta área, o que representa um fator extra de imprevisibilidade dos apoios e de dependência face às prioridades europeias (Hauck e Tadesse, 2020)<sup>143</sup>.

## C. (Falta de) coesão e coordenação internas (UE e UA)

A análise realizada permite concluir que a UE não tem aproveitado, nos últimos anos, várias oportunidades de reforma para lidar com o continente africano de uma forma mais integrada e coerente. Como referido, continua a não existir uma perspetiva unificada em termos continentais, uma vez que o Norte de África, a África Subsaariana e a África do Sul são objeto de **políticas, acordos e instrumentos diferentes** (política de vizinhança no primeiro caso, o novo acordo UE-ACP no segundo e a parceria estratégica UE-África do Sul no último)<sup>144</sup>. Esta abordagem fragmentada foi um dos fatores prejudiciais para a eficácia e tração política da estratégia conjunta África-UE (Kouassi, 2017; Bossuyt, 2017; Medinilla e Teevan, 2020) e parece pouco provável que contribua para prioridades estratégicas de África, como a Zona de Comércio Livre Continental (Faleg, 2020). A nível institucional, existe uma divisão clara de competências que, sendo útil do ponto de vista prático da implementação, promove uma abordagem por silos que não favorece a procura de sinergias (p.ex. grupo de trabalho África - COAFR e Grupo ACP no Conselho). Na CE, uma divisão da DG INTPA aborda África e os ACP conjuntamente, mas mantém-se a dicotomia entre a África Subsaariana e o Norte de África, o qual continua a ser abordado pela DG NEAR. Além disso, tendo em conta o alargamento do diálogo sobre políticas entre a UE e África em várias áreas estratégicas, a resposta as desafios globais e a evolução para uma abordagem mais geopolítica por parte da UE, é cada vez mais premente a **necessidade de coordenação entre as instituições da UE**, nomeadamente entre as várias direções gerais da CE – com a DG Comércio ou a DG Clima a terem perspetivas frequentemente diferenciadas da DG Parcerias Internacionais (INTPA), mais ligada à cooperação para o desenvolvimento – e também entre a CE e o SEAE.

<sup>140</sup> Existem ainda preocupações acrescidas sobre o facto de a maior flexibilidade (p. ex. no financiamento de ligações africanas e missões *ad-hoc*, ou dos exércitos africanos) ter de ser acompanhada de procedimentos mais efetivos de mitigação dos riscos em termos de abusos dos direitos humanos e do uso indevido de equipamento militar (risco de cair nas “mãos erradas” ou ser mal utilizado pelas forças militares e de segurança que o recebem).

<sup>141</sup> No anterior Mecanismo de Apoio à Paz em África, existia um Comité Conjunto de Coordenação e a UA tinha um papel importante de orientação dos fundos e no processo decisório - o que também ajudou a consolidar a primazia na UA na paz e segurança a nível continental (ICG, 2017).

<sup>142</sup> Fundo revitalizado em 2018. Mais informação em <https://au.int/aureforms/peacefund>

<sup>143</sup> Entre 2004 e 2019, a UE forneceu €2,9 mil milhões de apoio financeiro aos esforços de paz e segurança em África através do Mecanismo de Apoio à Paz em África, dos quais 93% foram para as operações de paz (e dentro destes, a maioria para a AMISOM, a missão na Somália). Por exemplo, em 2017, a UE definiu um corte de 20% nas remunerações da AMISOM.

<sup>144</sup> A isto acrescem as políticas da UE para regiões africanas específicas (Sahel, Corno de África, Golfo da Guiné) e múltiplos outros instrumentos, como os Acordos de Parceria Económica (a nível regional) na área do comércio, ou, nesta nova CE, os “acordos abrangentes com países de origem e trânsito” na área das migrações (a nível nacional).

A isto acrescem as **políticas externas e de cooperação bilaterais dos Estados Membros da UE**, que se estendem por numerosos setores e programas, e que continuam independentemente das posições comuns da UE sobre África. Além do aumento da relevância do relacionamento com África em estratégias bilaterais próprias, referidas no capítulo 1.1., vários países europeus continuam ou iniciaram também processos de diálogo institucional, em cimeiras regulares ou outros fóruns de concertação<sup>145</sup>.

A estratégia da UE para África, de março de 2020, vai muito para além da cooperação UE-UA, pois estabelece o objetivo de criar uma aliança política entre os países europeus e africanos, implicando uma maior coordenação e mobilização conjunta de recursos por parte dos Estados Membros, com vista a uma política mais comum e coerente. Existem, com efeito, muitos pontos de convergência e bases de entendimento para um trabalho conjunto dos Estados Membros e da UE com os parceiros africanos, partilhando muitas das prioridades e temas, embora a grande diversidade e abrangência de prioridades também aumente os desafios de coordenação, como já observada na programação conjunta.

Verificam-se, contudo, diferenças substanciais na forma como abordam algumas questões-chave, nomeadamente a forma **como encaram África no quadro dos seus interesses**, o que se traduz em atuações diferenciadas e, por vezes, com tensões evidentes, no seio do Conselho da UE (Faleg, e Palleschi, 2020). Existe, assim, um grupo de países com pouca relação, conhecimento e interesse em África, que participam nas discussões com objetivos mais informativos; outro conjunto de países, particularmente os nórdicos, que assumem um olhar progressista pretendendo que a agenda normativa da UE seja preponderante no relacionamento (fazendo avançar as questões de género e Direitos Humanos); e um conjunto de países que conferem importância ao relacionamento mas têm uma agenda mais conservadora/realista, menos normativos

nas posições (como Portugal, Espanha, Itália, Bélgica, França e Alemanha)<sup>146</sup>. Num extremo, estão ainda a Polónia e a Hungria, que têm tentado bloquear vários instrumentos de política no quadro da cooperação para o desenvolvimento, embora com nuances diferenciadas: a Polónia mais focada nas questões da identidade de género e a Hungria na questão das migrações - questões estas que foram recentemente objeto de desacordo entre os Estados Membros na negociação do novo Acordo ACP-UE<sup>147</sup>. Por outro lado, a forma como os países europeus encaram África intersecciona com a **forma como veem o papel da UE** no seu relacionamento com o continente africano. Há um consenso relativamente generalizado de que a UE tem de estar mais presente (seja pelos enormes desafios globais, seja pela competição com outras potências, seja por interesses económicos, entre outros fatores), mas os pequenos Estados tendem a defender um maior papel da coordenação no seio da UE porque aumenta a sua influência apesar dos poucos recursos, enquanto países como a França encaram a UE como uma componente adicional da prossecução dos interesses franceses em África, e outros países ainda – nomeadamente os nórdicos – assumem a UE como uma das principais vias através da qual os seus interesses nacionais podem ser canalizados. A esta ambiguidade acresce ainda o papel instrumental da cooperação para o desenvolvimento no contexto da política externa europeia, a qual parece estar gradualmente mais dissolvida mediante outras prioridades políticas, inclusive dos próprios Estados Membros.

A evolução recente das políticas europeias com África, com maior preponderância das instituições (CE/SEAE) pode ser encarada, pelos Estados Membros, como parte de uma tendência mais alargada de lhes ir retirando espaço na política externa, o que pode gerar tensões adicionais. Um exemplo é a **indefinição sobre a natureza legal do novo acordo ACP-UE** (a nível europeu), uma vez que a CE pretende assegurar um maior controlo, com a competência exclusiva da sua aplicação, enquanto os

<sup>145</sup> Para além das habituais cimeiras França-África (desde 1973), a Alemanha estabeleceu o Pacto com África (no quadro da Presidência do G20), a Hungria criou o Budapest Africa Forum (2013, 2015, 2018), a Irlanda o Fórum Económico África-Irlanda (desde 2010), a Itália a conferência ministerial conjunta Itália-África (2016, 2018). Para uma análise abrangente e comparada das políticas dos países europeus com África, ver Faleg, e Palleschi, 2020. O impacto da saída do Reino Unido na política de desenvolvimento da UE e no relacionamento com África está ainda por avaliar.

<sup>146</sup> Naturalmente, a afirmação da França e da Alemanha está muito presente nos grupos de trabalho do Conselho. O impacto do Brexit está ainda por avaliar, uma vez que o Reino Unido era um dos países com mais forte posicionamento face a África. No entanto, o Reino Unido mudou consideravelmente a sua política de cooperação em 2020-2021 e, nesse contexto, o seu posicionamento face ao continente africano.

<sup>147</sup> A questão das migrações, sendo objeto de posições muito diferenciadas por parte dos países europeus (uns com abordagens mais progressistas que ressaltam o impacto positivo destas no desenvolvimento e outros com posições essencialmente restritivas), reflete-se também no relacionamento da UE com África.

Estados Membros tendem a defender um acordo misto, ou seja, com competências partilhadas (como no acordo de Cotonou). Se a posição da CE é justificada com argumentos de flexibilidade e rapidez - podendo permitir ultrapassar as dificuldades colocadas, de forma recorrente, por um pequeno conjunto de Estados Membros -, a posição da generalidade dos países europeus liga-se com pretenderem preservar o controlo sobre a parceria e também manterem uma maior importância política do acordo nas suas políticas externas. Para a parte africana, esta última parece ser a opção preferida, dado os países ACP poderem reunir e negociar com os países europeus (em vez de terem como interlocutor apenas a CE).

A questão sobre o papel dos Estados Membros e do seu relacionamento com as instituições interlocutoras no plano regional e continental é ainda mais relevante no lado africano. Não tendo a UA competências exclusivas na implementação de políticas comuns e sendo o modelo de integração marcadamente intergovernamental, é necessário uma negociação constante e procura sistemática de envolvimento concertado dos Estados Membros, em todos os dossiers e fases de implementação de acordos existentes.

Os países africanos têm **posições muito diferentes sobre qual deve ser o papel da UA** e sobre o nível de poder que estão dispostos a transferir para o plano regional/continental<sup>148</sup>. Além disso, os interesses dos países africanos têm grande **preponderância no relacionamento com os parceiros externos a nível bilateral**, o que se reflete nos enquadramentos a nível regional e continental. Isto é evidente, por exemplo, na dificuldade de chegar a posições africanas mais comuns ou concertadas face à UE (no seio da UA), mas também na dificuldade de articular os vários enquadramentos de relacionamento com a UE, que são bastante diversificados.

A diferença dos processos de integração regional entre a UE e a UA também explica a razão por que as declarações políticas ou estratégias conjuntas entre a Europa

e África também têm falhado no *follow-up* e na produção de resultados concretos, já que, se do lado europeu as instituições se encarregam de dar seguimento aos processos de forma autónoma, do lado africano é necessário que haja um interesse, envolvimento e compromisso por parte dos países em fazer avançar e colocar em prática essas declarações. Não significa isto que não existam dificuldades de ambas as partes, já que a estratégia conjunta África-UE sempre esteve muito limitada ao eixo Bruxelas-Adis Abeba, o que suscita questões de apropriação e de participação dos vários intervenientes, em ambos os continentes.

Tudo isto refletiu-se nas divergências sobre as negociações do novo acordo ACP-UE, conforme descrito no capítulo 2.2. O acordo ACP-UE sempre deu mais preponderância ao nível nacional (de programação e implementação da cooperação nos países), enquanto no diálogo mais abrangente UE-África, a UA tem tido um papel central, com a CUA a assumir a liderança. A manutenção de um acordo de cooperação ACP-UE – contradizendo a posição inicial da UA – revela uma maior priorização da cooperação para o desenvolvimento no relacionamento com a UE em comparação com a integração continental, a qual implica o investimento numa posição coletiva mais forte através da UA (Medinilla e Bossuyt, 2019).

Do lado africano, a arquitetura institucional também não favorece uma abordagem coerente e unificada das duas parcerias. O Comité de Representantes Permanentes (CPR) é um dos organismos constitutivos da UA, sendo os diplomatas nomeados acreditados junto da Comissão da UA, da UNECA e da República da Etiópia, enquanto os embaixadores africanos em Bruxelas são acreditados junto da OEACP, da Comissão Europeia e da Bélgica. Os mandatos e funções do CPR da UA e do Comité de embaixadores ACP são muito diferentes, o que é importante para compreender o seu papel na governação das relações entre a UA e a UE<sup>149</sup>. Isto é exacerbado pelo facto de as instituições europeias (em Bruxelas) contactarem frequentemente com o comité ACP de embaixadores em

<sup>148</sup> A importância dos Estados Membros na progressão e capacidade de implementação de políticas a nível continental é bem ilustrada pelo mandato de Paul Kagamé na presidência da União Africana (jan. 2018 a fev. 2019), o qual se concentrou, entre outros, na reforma institucional com vista a maior eficácia da UA.

<sup>149</sup> O primeiro reporta ao Conselho Executivo da UA, que por sua vez responde perante a Assembleia de Chefes de Estado e de Governo, ou seja, na implementação do seu mandato, coordena e supervisiona, em nome do Conselho Executivo da UA a gestão de todas as parcerias externas de África, incluindo com a UE. Por seu lado, o grupo de embaixadores ACP em Bruxelas, devido à sua localização geográfica, tende a agir como se tivesse mandato para supervisionar, participar ou escrutinar as relações UA-UE, apesar do seu mandato ser apenas para a cooperação ACP-UE e de não reportar a nenhuma autoridade política de África (Kouassi, 2017). Sendo todos os países africanos participantes no acordo ACP-UE membros da UA, deveriam, segundo algumas opiniões, receber o mandato dos órgãos da UA e respeitar essas orientações.

Bruxelas para questões ligadas ao relacionamento entre os dois continentes. Estas contradições geraram alguma confusão nas negociações do novo acordo UE-ACP e terão, previsivelmente, também influência nas perspectivas de articulação prática entre os enquadramentos do relacionamento UE-África e UE-ACP. A abordagem de “duas vias” no relacionamento com a UE terá, assim, de implicar o reforço da coordenação dos atores e das estruturas, quer na parte europeia e na parte africana, quer nas estruturas comuns de diálogo e cooperação.



Cimeira sobre o Financiamento das Economias Africanas, Paris. © Twitter da Presidência do Ruanda.

## D. Interesses comuns no plano multilateral?

Um dos pontos mais reforçados nos enquadramentos mais recentes da parceria entre a UE e África é a necessidade de reforço do **multilateralismo e de um sistema internacional assente em regras**<sup>150</sup>, que ambas as partes reconhecem como estando cada vez mais ameaçado. Isto pretende traduzir-se na prossecução de posições mais concertadas entre as duas partes, na prática, quer em respostas comuns aos crescentes e complexos desafios mundiais, que são preocupações partilhadas pelas partes (e que exigem respostas também globais), quer numa atuação mais coordenada nos fóruns multilaterais (em que cada parte pode apoiar as aspirações da outra parte de várias formas).

Se essa preocupação está já definida desde a Estratégia Conjunta África-UE de 2007, até agora, a busca de posições comuns tem resultado em algumas (poucas) declarações comuns que não exigiram grandes negociações ou trade-offs de interesses divergentes, na medida em que não abordam áreas mais sensíveis ou negligenciadas da cooperação política. Nomeadamente, a declaração conjunta África-UE sobre alterações climáticas (2008) e o comunicado conjunto UE-UA sobre a implementação do acordo de Paris (2017), impulsionado pelo anúncio de retirada dos Estados Unidos do acordo; e, no quadro ACP-UE, a declaração conjunta sobre uma agenda de desenvolvimento pós-2015 (2014), sobre alterações climáticas (2018) e sobre a Agenda 2030 (2019). A concertação de posições no âmbito das alterações climáticas e do desenvolvimento global tiveram um papel importante nos processos que conduziram ao Acordo de Paris (assinado na COP21) e à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, ambos em 2015. Além disso, ambos os blocos têm interesse em procurar a convergência nas Nações Unidas, onde têm atuado frequentemente em conjunto em questões relacionadas com as alterações climáticas e com a segurança internacional (veja-se a task force UA-EU-Nações Unidas sobre a Líbia) e onde existe um diálogo trilateral (CE-UA-Nações Unidas). Com a pretendida transformação rumo a um diálogo mais estratégico e político e a evolução para um novo patamar de relacionamento, será de esperar que a UE e África (quer por via da UA quer por meio dos ACP, quer ainda em concertação com os Estados Membros de ambas as partes) invistam,

<sup>150</sup> O princípio do multilateralismo consta do Tratado da União Europeia (art.º 21) e do Ato Constitutivo da União Africana (art.º 3).

cada vez mais, na concertação de posições e no apoio mútuo a nível multilateral, mesmo em áreas que exigem maior esforço<sup>151</sup>.

No entanto, **as posições de países/instituições africanas e europeias têm sido marcadamente diferentes** num conjunto de questões, o que se manifesta na negociação entre si e também a nível internacional - como é o caso das questões relativas à orientação sexual e identidade de género, de alguns assuntos ligados aos direitos humanos e ao direito internacional (por exemplo relativamente ao Tribunal Penal Internacional)<sup>152</sup> - e também, mais recentemente, em questões comerciais e sobre migrações. Em relação ao **sistema de governação internacional** - nomeadamente as Nações Unidas, as instituições financeiras internacionais (como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional) e a Organização Mundial de Comércio -, ambos os blocos reconhecem as necessidades de reforma, mas as divergências entre países europeus e africanos não têm permitido a implementação de iniciativas políticas conjuntas.

Na Assembleia Geral das Nações Unidas, a divisão entre os dois blocos está muito ligada ao facto de pertencerem a **grupos de desenvolvimento/rendimento diferentes**, com os países africanos a votarem mais frequentemente alinhados com o G77+China do que com a UE. Isto é também evidente no apoio a candidatos para cargos internacionais, onde África tende a alinhar, com algumas exceções, com os candidatos apoiados pelo Sul Global. África é cada vez mais vista como um parceiro importante para forjar alianças geopolíticas a nível mundial e multilateral e, nesse sentido, a competição pelo seu apoio tende a aumentar. Neste contexto, em muitos casos onde a UE procura um entendimento partilhado com os países africanos, a perspectiva é de que estes sigam simplesmente a liderança europeia; mas para ser possível o reforço da parceria com África, é preciso igualmente que os europeus estejam preparados **para apoiar mais posições africanas na ONU e noutros fóruns multilaterais** - particularmente em questões fundamentais para o desenvolvimento africano, como os fluxos financeiros ilícitos, a dívida externa, entre outras (Teevan et al, 2020).

Para reforçar a atuação conjunta no plano multilateral, é necessário, desde logo, que o diálogo político entre a UE e África sobre interesses comuns e questões globais seja **integrado de forma mais sistemática nas agendas políticas da parceria e nos seus instrumentos e mecanismos**. O novo Acordo ACP-UE reforça grandemente esta dimensão e a estratégia da UE para África também a refere de forma proeminente, mas a perspetiva dominante ainda está focada em “como a Europa pode ajudar África” e não em como ambas as partes podem dialogar e apoiar-se mutuamente (por exemplo, discute-se a segurança em África, mas a segurança na Europa nunca é debatida com África). Ou seja, é necessária uma maior abertura para integrar na interação política, particularmente ao nível ministerial, não apenas questões de política externa e questões que só dizem respeito a África, mas também políticas setoriais e assuntos que correspondem a um interesse mútuo. O reforço da qualidade do diálogo político, baseado em confiança mútua e princípios orientadores de uma parceria equitativa com base em processos de consulta significativa, torna-se assim uma pré-condição para assegurar a identificação de posições comuns entre ambas as partes, que possam ser defendidas em fóruns globais.

Se na reunião conjunta CE-CUA de fevereiro de 2020 ambas as comissões reiteraram o apoio ao multilateralismo enquanto modalidade efetiva para responder a desafios comuns, a realidade é que esses enquadramentos internacionais ainda não orientam, de forma preponderante e concreta, a tomada de decisão entre as partes. A Estratégia da UE para África é um exemplo ilustrativo desta afirmação. As prioridades temáticas propostas - em particular as duas que podem ser consideradas mais inovadoras face a quadros anteriores, ou seja, a transição verde e a digitalização - correspondem a prioridades internas da UE, que são transversalizadas para o plano da ação externa. Embora estas sejam prioridades partilhadas por África, uma vez que correspondem a desafios inegáveis de desenvolvimento do continente, **os intervenientes africanos veriam com melhores olhos a abordagem a estas questões no quadro do multilateralismo e do direito internacional**, por considerarem que

<sup>151</sup> No âmbito do novo acordo ACP-UE, estão a ser equacionadas formas de implementar uma maior cooperação a nível multilateral, que vá para além de meras declarações conjuntas.

<sup>152</sup> Por exemplo, o apoio da UA à retirada de alguns Estados africanos desafiou o papel do TPI, então encarado como uma ferramenta ocidental para condicionar e subjugar os líderes africanos. São várias as ocasiões em que os membros africanos da ONU votaram contra (nomeadamente no Conselho das NU para os Direitos Humanos) resoluções que visam a proteção contra a violência e/ou discriminação com base na orientação sexual e identidade de género (PE, 2020a).

esses enquadramentos servem melhor os interesses e direitos dos países mais pobres e vulneráveis. Assim, no âmbito da transição verde, o Acordo de Paris deveria ser o enquadramento da parceria, com tudo o que implicam as “responsabilidades comuns e diferenciadas”, em vez de a UE pretender transpor as suas prioridades no quadro do Pacto Ecológico Europeu no relacionamento com África<sup>153</sup>. Da mesma forma, no âmbito da digitalização, há o receio de que a cooperação europeia no âmbito das normas e enquadramentos técnicos torne obsoletas várias tecnologias que estão a ser implementadas em África (em vários países, assentes na tecnologia da Huawei) e que os países africanos sejam um instrumento numa batalha comercial entre a UE e a China nesta matéria.

As prioridades e **políticas consideradas estratégicas para a UE invadem progressivamente o espaço da política de desenvolvimento, o que é evidente na questão das migrações**. Este aspeto tem sido especialmente controverso no relacionamento, domina muitos aspetos do diálogo entre as partes e é atualmente integrado largamente pela UE nas prioridades, programas e instrumentos da relação com África. Em 2015, a Cimeira de La Valeta, convocada pela UE, foi claramente dominada por uma agenda europeia com enfoque em aspetos de segurança, de retorno e readmissão, enquanto os parceiros africanos tentavam manter o enfoque no desenvolvimento e na melhoria da governação sobre migrações e mobilidade (PE, 2017a). A gestão integrada e sustentada das migrações é, naturalmente, do interesse de ambas as partes, mas verifica-se algum mal-estar pela imposição de uma perspetiva marcadamente securitária nas relações com os países e regiões africanas – nomeadamente apoiando a implementação de políticas restritivas através dos programas de ajuda com os países parceiros (controlo de gestão de fronteiras, capacitação nessa área, etc.)<sup>154</sup>, condicionando a ajuda ao

desenvolvimento à assinatura de acordos de readmissão/retorno de migrantes e à aplicação de políticas securitárias que visam impedir a saída de migrantes em direção ao espaço europeu, e ainda sugerindo a criação de “plataformas de desembarque” em solo africano (algo que tem sido rejeitado pelos países africanos). As prioridades africanas de facilitação da migração legal e aproveitamento das migrações para melhorar o crescimento económico e criação de emprego têm sido maioritariamente ignoradas. Assim, apesar de a UE pretender “estabelecer um quadro conjunto para o diálogo em matéria de migração e mobilidade intercontinental e prosseguir o reforço da cooperação trilateral UA-UE-ONU” (CE e SEAE, 2020), a cooperação entre as duas partes nesta matéria está inevitavelmente marcada pelo que tem sido o histórico controverso nesta matéria. Em dezembro de 2018, os países africanos votaram favoravelmente, em massa, o Pacto Global sobre Migrações, nas Nações Unidas, enquanto vários países europeus abstiveram-se ou votaram contra<sup>155</sup>.

A **resposta à pandemia** também expôs a fragilidade do sistema de governação de algumas organizações multilaterais e as divergências entre os blocos de países denominados desenvolvidos e de países em desenvolvimento, sendo ilustrativa de como o enquadramento multilateral tende a ser favorecido mais nas situações em que não implica real cedência de poder. A UE assumiu-se como um dos maiores contribuintes para a iniciativa COVAX<sup>156</sup>, que pretende melhorar o acesso à vacinação contra a COVID-19 para os países de rendimento baixo e médio mas, por outro lado, tem feito parte da oposição a uma iniciativa de mais de 80 países em desenvolvimento (impulsionada pela Índia e a África do Sul e apoiada também por centenas de organizações da sociedade civil) na Organização Mundial de Comércio (OMC), para se suspenderem os direitos de patente de tecnologias

<sup>153</sup> Por exemplo, algumas iniciativas equacionadas no quadro do Pacto Ecológico, como a definição de um Carbon Border Tax, podem ver a ser potencialmente lesivas para os interesses africanos, tornando-se quase um “regime de sanções climáticas” que não respeita o princípio multilateral das “responsabilidades comuns mas diferenciadas”, uma vez que estes países não têm capacidade para cumprir muitas destas regras.

<sup>154</sup> O Parlamento Europeu tem condenado, desde 2016, a utilização do FED e de outros instrumentos orçamentais da ajuda ao desenvolvimento para o controlo das migrações sem que existam objetivos claros de desenvolvimento, afirmando a necessidade de assegurar que os instrumentos financeiros no quadro das migrações – como o Fundo Fiduciário de emergência para África – respeitam os critérios da ajuda pública ao desenvolvimento. Na sua resolução de novembro de 2019 sobre o novo acordo ACP-UE reafirma que “um condicionamento da concessão de ajuda à cooperação com a União nas questões relativas à migração não é compatível com os princípios aceites em matéria de eficácia do desenvolvimento” (PE, 2019b). Sobre as perspetivas futuras das migrações nas relações UE-África, ver “The EU Migration Pact: Building a True Partnership with Africa”, Center for Global Development, 21.12.2020.

<sup>155</sup> No total mundial, 5 países votaram contra (dos quais 3 da UE: Hungria, Polónia e República Checa) e 12 abstiveram-se (dos quais 5 da UE: Áustria, Bulgária, Itália, Letónia e Roménia).

<sup>156</sup> Em fevereiro de 2021, a Comissão Europeia anunciou a duplicação do seu contributo financeiro para a COVAX. A UE (CE+ Estados Membros), reunida na abordagem “Equipa Europa”, contribui para este mecanismo com cerca de 2,2 mil milhões EUR.

relacionadas ao combate à COVID-19, nomeadamente das vacinas. A reivindicação consistia numa dispensa temporária de regras do acordo sobre Aspectos de Propriedade Intelectual Relacionada ao Comércio (Trips) da OMC, uma medida que permitiria que fabricantes de genéricos ou outros produzissem vacinas em larga escala, aumentando assim a distribuição para os países mais pobres<sup>157</sup>.

Assim, a prossecução de posições conjuntas e apoio mútuo no plano multilateral depende, entre outros fatores, de uma **maior coerência das políticas para o desenvolvimento**, para que as várias políticas implementadas a nível setorial – políticas agrícolas, de pescas, comerciais, de segurança, de luta contra as alterações climáticas, etc. – não causem danos nas políticas de desenvolvimento dos países mais pobres e vulneráveis, mas antes estabeleçam sinergias e contribuam de forma efetiva para o desenvolvimento global. No contexto atual, existe potencial para que a UE e África avancem numa maior cooperação e concertação em vários assuntos, mas tal terá inevitavelmente de ser **decidido e negociado caso a caso, dependendo da vontade e liderança de ambas as partes**.

Uma área ainda por otimizar, que poderia ser eficaz em termos de agregação de recursos e vir a gerar sinergias e complementaridades importantes, é a prossecução de **abordagens mais cooperativas com outros atores regionais e globais**. Por exemplo, o desenvolvimento de uma cooperação tripartida UE-China-África na área das infraestruturas, baseada na complementaridade de competências técnicas e de recursos, pode ser improvável devido às atuais condições geopolíticas, mas poderia ter impactos significativos no desenvolvimento de África. Existem, certamente, áreas em que as prioridades europeias interseccionam com os interesses de países como a Índia ou o Japão (a nível comercial ou da digitalização, por exemplo). Esta procura de uma cooperação mais estratégica e alargada entre vários atores, em alguns casos já observada nos processos de programação conjunta ao nível de países parceiros, será fundamental para responder às grandes necessidades e desafios da recuperação e resiliência pós-pandemia.

## E. Uma parceria centrada nas pessoas?

Enquanto as cinco dimensões chave da Agenda 2030 – Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parcerias – têm sido identificadas como prioridades nos diversos documentos estratégicos África-UE, o **enfoque específico sobre as “Pessoas” nem sempre se tem traduzido** em decisões centradas nos cidadãos europeus e africanos, ou orientada para estes. Parte destes desafios prende-se, tanto com o conceito do que é uma parceria centrada nas pessoas, como com a forma de operacionalizar essa visão em iniciativas concretas e relevantes.

O conceito de desenvolvimento humano tem sido uma das medidas mais prementemente utilizadas pelas Nações Unidas para identificar o nível de progresso e bem-estar em todos os países do mundo: este conceito refere-se à riqueza da vida humana, enquanto o crescimento de rendimento é um meio e não um fim em si.<sup>158</sup> No entanto, esta não tem sido a visão mais patente na parceria África-UE, nomeadamente ao nível da cooperação intercontinental, a qual tem vindo a integrar o desenvolvimento humano mormente nas questões do crescimento e da paz. Esta **visão instrumental do papel de setores como a educação e/ou saúde enquanto veículos para o crescimento económico** tem sido partilhada tanto pela UE, como visto na sua proposta para a estratégia conjunta (CE e SEAE, 2020), como pelos próprios países africanos, tal como evidenciado no mandato do grupo ACP para as negociações pós-2020 (CONCORD, 2019a) e no contexto do JAES, segundo o qual o investimento em pessoas se traduz em educação para emprego (no quadro da prioridade 'Investing in people – education, science, technology and skills development', decorrente de Abidjan, em 2017). A pandemia de COVID-19 veio evidenciar ainda mais a correlação existente entre desenvolvimento humano, económico, ambiental e seus aspetos de governação, colocando no centro a necessidade de abordagens integradas que não vejam a primeira dimensão meramente como um instrumento para as segundas. Enquanto as dimensões referentes ao Planeta, Prosperidade e Paz continuam,

<sup>157</sup> Este debate na OMC verifica-se desde outubro de 2020 e a proposta voltou a ser bloqueada em março de 2021. Os países desenvolvidos alegam que o sistema de propriedade intelectual vigente é o único que fornece os incentivos necessários às farmacêuticas para desenvolverem e produzirem vacinas. Estima-se que países de rendimentos baixos terão que esperar até 2024 para atingir a imunidade de grupo. Sobre este assunto, ver por exemplo, “[Patently unfair: Can waivers help solve COVID vaccine inequality?](#)”, Aljazeera, 01.03.2021.

<sup>158</sup> Para mais informação, consultar o índice de desenvolvimento humano: <http://hdr.undp.org/en/>

de uma forma ou outra, patentes nas novas parcerias, a realização da prioridade “Pessoas” pode estar algo dissolvida nas premissas para a nova parceria.

A esta lacuna sobre o que deve ser uma parceria centrada nas pessoas, acresce o **espaço deficitário consagrado ao diálogo com cidadãos** de ambos os continentes, que permita identificar as reais necessidades e possíveis soluções para os desafios ao desenvolvimento. Tal como acima referido (capítulo 2.4), as parcerias África-UE têm contemplado mecanismos de diálogo para consulta, nomeadamente com organizações da sociedade civil enquanto ator de pleno direito, mas estes, se operacionalizados, têm servido mais como um processo de validação do que de debate, não são sempre estruturados ou atempados, padecem de abordagens de cima-para-baixo (*top-down*) e pecam pela pouca representatividade permitida em alguns dos espaços criados para esse fim. Apesar das diversas declarações de que as parcerias devem ser centradas nas (e orientadas para as) pessoas, observa-se ainda uma relação com a sociedade civil pouco sedimentada em confiança, nomeadamente sobre o papel que esta possa ter, tanto em transmitir a voz dos cidadãos, como em implementar programas de cooperação. Por outro lado, verifica-se que o enfoque crescente no contributo do setor privado para o desenvolvimento, sendo indubitavelmente importante, tem gerado uma tendência para a criação de espaços multi-atores, o qual tanto pode ser bem-vindo, caso se assegure a representatividade de todos os intervenientes, como pode contribuir para a possível diluição do Terceiro Setor. A revitalização da relação UE-África através da parceria com os países ACP e a UA oferece oportunidades relevantes para a criação de **mecanismos mais efetivos de consulta e diálogo**.

Dada a sua natureza, as OSC estão bem posicionadas para desenvolver formas de trabalho mais democráticas e representativas, na procura de soluções relevantes e eficazes que possam ser conducentes ao desenvolvimento sustentável e redução de desigualdades. Através da criação de mecanismos de **diálogo estruturados, regulares** (CONCORD, 2018) e **baseados em confiança**, as OSC podem liderar processos de consulta mais abrangentes junto das suas comunidades de forma a desenvolver uma agenda conjunta e informar políticas de forma atempada, já que a pressão de prazos nos processos burocráticos europeus tende a tomar precedência sobre

outros objetivos, como a identificação de uma visão conjunta. Por outro lado, enquanto o IVDCI não deverá contemplar um envelope financeiro especialmente dedicado à sociedade civil em países africanos, distinto do programa temático destinado às OSC e, à semelhança do que acontecia com o FED, o novo instrumento europeu poderá privilegiar formas efetivas para capacitar e empoderar OSC em países africanos, nomeadamente através de opções como o financiamento baseado em confiança - ou seja que possam ser geridos com alguma liberdade, à semelhança do que a UE faz com países parceiros através do apoio orçamental ou apoio orçamental setorial - e a confirmação de uma combinação de modalidades de financiamento que consagrem espaço para a sociedade civil. O cumprimento destas condições-chave já permitirá falar de uma parceria centrada nas pessoas que “não deixa ninguém para trás”.

## F. O papel de Portugal

No geral, o papel de Portugal nas relações UE-África tem sido significativo, se tivermos em conta os desafios crescentes de atuação no quadro comunitário, enquanto pequeno Estado no cômputo global da UE. Vários dos marcos desse relacionamento realizaram-se sob (e impulsionados por) presidências portuguesas do Conselho da UE: na **presidência de 2000**, foi concluído o Acordo de Cotonou (UE-ACP) e teve lugar a primeira cimeira de alto nível UE-África, no Cairo; na **presidência de 2007**, realizou-se a segunda cimeira (após difíceis negociações), onde foi aprovada a Estratégia Conjunta e respetivo plano de ação. Ainda nessa altura, Portugal contribuiu para um reforço da resposta da UE em Estados em situação de fragilidade, o que constituía uma das prioridades portuguesas (com as Conclusões do Conselho sobre segurança e desenvolvimento e as conclusões sobre situações de fragilidade) e para a aprovação do Consenso da UE sobre Ajuda Humanitária (que permanece o principal documento orientador de política nesta matéria), questões estas com grande relevância para África. Na mesma presidência, foi possível aprovar Conclusões do Conselho sobre coerência das políticas para o desenvolvimento e as conclusões específicas sobre a coerência das políticas da UE de migração e de desenvolvimento, nessa altura ainda centradas na maximização dos benefícios das migrações para o desenvolvimento.

Isto corresponde, no geral, ao papel importante que África ocupa na política externa portuguesa e que se traduz também na priorização desta área geográfica na atuação portuguesa ao nível das relações externas da UE<sup>159</sup>. Com efeito, Portugal tem demonstrado particular interesse pela ação externa da UE (o que o distingue de outros Estados Membros com dimensão similar) e por uma atuação que lhe permita deixar uma marca específica e reforçar a sua credibilidade europeia/internacional (em comparação com outras matérias onde a influência do país é mais constrangida pelas suas limitações estruturais) (Raimundo, 2020; Seixas da Costa e Ferreira, 2020). Nesse contexto, tem procurado realçar os laços

“especiais” em várias zonas do globo, decorrentes da sua experiência histórica, e como se pode observar pelo seu posicionamento enquanto promotor do debate internacional sobre cooperação triangular bem como as **vantagens comparativas relativamente a outros países europeus no relacionamento com África**, assumindo a intenção de ser ponto de ligação entre os dois continentes e/ou um veículo de algumas aspirações africanas junto da UE. A assinatura da Parceria Especial UE-Cabo Verde (a primeira que a União estabeleceu com um país ACP, em 2007) e a aprovação da missão da então Política Europeia de Segurança e Defesa - PESD - da UE para apoio à reforma do setor de segurança na Guiné-Bissau (em 2008) estão entre os exemplos que melhor ilustram esta pretensão.

Por outro lado, a atuação político-diplomática portuguesa nos planos europeu e internacional, no quadro da política externa e de cooperação para o desenvolvimento, tem enfatizado o papel do país como um “honest broker” e um parceiro útil para apoio aos interesses e necessidades dos países mais pobres e vulneráveis (Ferreira, Faria e Cardoso, 2015). Isto verifica-se na defesa de uma **atenção especial** aos Países Menos Avançados, aos países em situação de fragilidade, aos pequenos Estados insulares em desenvolvimento e aos países lusófonos no âmbito de vários enquadramentos a nível multilateral, como a Agenda 2030, as agendas da eficácia da ajuda e de financiamento do desenvolvimento<sup>160</sup>. No entanto, com a evolução no sentido de reforçar a voz comum da UE no plano externo e os compromissos de coordenação a nível europeu, Portugal vê-se limitado, **cada vez mais, a alinhar com as posições da UE nos vários fóruns e enquadramentos multilaterais**.

Enquanto pequeno Estado Membro da UE, Portugal tem beneficiado de uma imagem de maior imparcialidade e, também, de promotor de pontes e consensos na condução das suas presidências do Conselho da UE (Raimundo, 2020). Contudo, os alargamentos da UE, que tornaram insustentável a realização de presidências rotativas anuais, e o Tratado de Lisboa, que teve

<sup>159</sup> Segundo um estudo realizado através de entrevistas a 800 atores nos 27 Estados-membros, Portugal é o único país da UE a incluir a política de África entre as cinco principais prioridades da UE para os próximos cinco anos (enquanto o conjunto dos países europeus colocou África em 17º lugar entre as 20 áreas potencialmente prioritárias) (Dennison e Franco, 2020).

<sup>160</sup> Portugal tem também defendido uma atenção especial aos países que passam pelo processo de graduação da ONU (ou seja, que transitam do estatuto de PMA), dado não deverem ser penalizados (em termos de acesso a fundos, por exemplo) pelos seus progressos de desenvolvimento. Tal poder-se-á relacionar com o facto de, nos últimos anos, quatro em dez dos países tradicionalmente beneficiários de APD portuguesa não serem PMA.

implicações institucionais significativas no âmbito da ação externa da União, vieram **diminuir fortemente o papel, âmbito de atuação e capacidade de influência das presidências**. Neste sentido, boa parte da presidência portuguesa no primeiro semestre de 2021 apenas pode aspirar a fazer avançar os dossiers que herdou das presidências anteriores e a tentar deixar um marco de competência e ambição em algumas questões que correspondem às suas principais prioridades, o que se revela ainda mais complicado em contexto de pandemia.

O reforço do multilateralismo e o relacionamento com África foram integrados como prioridades da presidência portuguesa em 2021<sup>161</sup>. A prossecução de uma parceria UE-África mais equilibrada e equitativa não constitui uma preocupação nova, como referido no Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020, defendendo-se que a corresponsabilização, o respeito e diálogo mútuo, a definição e gestão conjuntas são essenciais neste contexto, ao contrário do que tem sido a postura frequentemente unívoca da UE no passado (MNE, 2019). A posição portuguesa tem **algumas nuances relativamente àquilo que tem sido a postura da CE/SEAE relativamente a África nos últimos anos**: por um lado, Portugal tem defendido que a UE não deve concentrar a sua política africana em países considerados mais estratégicos e/ou que colocam maiores desafios à Europa, nomeadamente de segurança (como o Norte de África e o Sahel), devendo tratar todo o continente como importante, segundo uma perspetiva abrangente; por outro lado, Portugal argumenta que qualquer estratégia europeia com África deve ter em conta as abordagens e interesses dos Estados Membros individualmente, o que está ligado aos interesses bilaterais das políticas para África (Dennison e Franco, 2020). Não é, assim, de estranhar que Portugal defenda um acordo ACP-UE de natureza mista, ou seja, em que os Estados Membros continuem a partilhar a governação e implementação do acordo com as instituições europeias.

Se a realização da VI Cimeira UE-UA não foi possível, como previsto, durante a presidência portuguesa, realçaram-se alguns **marcos relevantes para África**: a conclusão das negociações para o novo acordo ACP-UE, o acordo político para o novo instrumento orçamental da ação externa (o IVDCI), o desbloqueamento de algumas dificuldades colocadas por outros Estados Membros em setores relevantes da política de desenvolvimento (como questões relacionadas com o género e as migrações), a proposta e aprovação da presença coordenada permanente de forças europeias em apoio dos países do Golfo da Guiné, ou o enfoque particular nas questões do desenvolvimento humano<sup>162</sup>. Especificamente com África, a presidência promoveu, em parceria com o BEI, um conjunto de debates que culminaram no Fórum de Alto Nível União Europeia-África sobre Investimento Verde, ligando crescimento e transição verde. Portugal integrou alguns esforços conjuntos europeus (nomeadamente a nível humanitário) e pressionou também no sentido de preservar a solidariedade internacional e integrar as preocupações africanas nas respostas europeias e internacionais à COVID-19. A presidência fica, contudo, muito marcada pelas questões internas da UE, particularmente sobre a recuperação económica em contexto de pandemia.

O contributo de Portugal para um relacionamento mais inclusivo, justo, equitativo e sustentável com África vai muito para além das presidências da UE e depende, em boa medida, das **condições de implementação de uma política externa e de cooperação para o desenvolvimento forte, coerente e eficaz**. Ao longo dos últimos anos, numa combinação de efeitos da crise económico-financeira e de opções estratégicas / de políticas, a cooperação portuguesa viu-se enfraquecida em termos humanos e financeiros, o que limita a sua capacidade de resposta aos desafios atuais e ao aproveitamento pleno das suas vantagens comparativas no relacionamento com África<sup>163</sup>. Por outro lado, o leverage da cooperação para o desenvolvimento no seio das políticas públicas é baixo, mesmo em comparação com outros países

<sup>161</sup> No programa da presidência, África é referida não apenas no contexto de promoção do papel da UE como ator global e das relações UE-África em geral (com enfoque na parceria continental), mas também na recuperação económica dos países de rendimento médio-baixo, na política energética e no investimento verde, no comércio, na segurança e defesa, na digitalização e conectividade, na criação de emprego, na investigação e inovação, na cooperação espacial, e na diplomacia no âmbito da saúde global (Governo de Portugal, 2020). Não se verifica um enfoque em “questões críticas como a saúde, a educação, os direitos humanos e o reforço do Estado de Direito”, como proposto nas prioridades da sociedade civil para a presidência (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2021).

<sup>162</sup> O paper produzido no âmbito da presidência, “Reinvigorating human development in EU external action” (ECDPM, abril de 2021) está disponível em <https://bit.ly/3ns3HPp>.

<sup>163</sup> Por exemplo, de acordo com os dados introdutórios de 2020 publicados pela OCDE, Portugal foi o segundo Estado-Membro UE-15 que menos contribuiu em termos de APD/RNB.

européus de dimensão similar, o que faz com que exista pouca atenção a estas matérias, para além de não favorecer uma maior coerência das políticas para o desenvolvimento. Só com a manutenção de uma cooperação forte, nomeadamente a nível bilateral, Portugal poderá continuar a beneficiar do reconhecimento pelos pares e capitalizar o perfil de ter vantagens comparativas na Europa relativamente ao relacionamento com África. A elaboração e implementação de uma nova estratégia da cooperação portuguesa, para o período até 2030, oferece uma oportunidade de estabelecer orientações claras sobre como reforçar este posicionamento, alinhando também a cooperação com as boas práticas internacionais, nomeadamente através da integração efetiva de elementos que contribuam para o princípio de não deixar ninguém para trás. Por fim, as parcerias UE-África e os mecanismos e instrumentos relacionados englobam novas oportunidades, que necessitam ser pensadas, debatidas conjuntamente e refletidas em abordagens estratégicas e orientadoras coerentes.



**O contributo de Portugal para um relacionamento mais inclusivo, justo, equitativo e sustentável com África depende, em boa medida, das condições de implementação de uma política externa e de cooperação para o desenvolvimento forte, coerente e eficaz.**

## Resumo: análise SWOT sobre o futuro da parceria

### FORÇAS

- Maior amplitude de voz africana e europeia, pelos seus esforços de 'working better together'
- Vontade política mútua de revitalizar e estreitar a relação entre as partes
- Visão e ambição conjunta para minorar a dicotomia 'doador-beneficiário'; ênfase nos benefícios mútuos e corresponsabilidade
- Maior enfoque num diálogo político e estratégico abrangente sobre um conjunto alargado de questões; interesses comuns para além da ajuda ao desenvolvimento
- Ambas as partes são críticas da parceria, o que pode levar à integração de lições aprendidas

### FRAQUEZAS

- Assimetrias de várias naturezas (recursos, capacidades) permanecem entre as partes
- Dificuldade em assegurar a coesão interna (instituições e Estados-Membros), em ambas as partes, apesar de renovada coordenação tanto europeia como africana
- Não se instituíram ainda mecanismos de consulta, governação e diálogo significativo e relevante entre as partes, de forma a escutar, discutir e construir de forma atempada e inclusiva visões conjuntas
- Falta de reciprocidade efetiva nos mecanismos das parcerias
- Mecanismos a nível europeu não privilegiam a abordagem unificada continental a África
- Fracos mecanismos de envolvimento e participação estruturada e regular das OSC
- Enfoque específico sobre as "Pessoas" nem sempre se tem traduzido em decisões centradas nos (ou orientada para os) cidadãos europeus e africanos

### OPORTUNIDADES

- A parceria segue uma lógica universal, de valores e agendas supostamente partilhadas entre as partes
- Compromisso com o multilateralismo; potencial de negociação de posições mais conjuntas a nível multilateral, caso a caso
- Renovação das novas parceiras (África-UE, ACP-UE) coincide com a definição e programação de um novo pacote financeiro europeu
- Novo instrumento financeiro da ação externa implica maior transparência e escrutínio (europeu)
- Mais-valias da UE naquilo que tem a oferecer de distinto no seu modelo de desenvolvimento e de cooperação (face a outros doadores)
- Reforço de políticas continentais africanas (p.ex. ZCLCA); Reforma da UA e da abordagem às parcerias externas
- Interesse crescente de um leque variado de atores
- Pandemia COVID-19 reforça a necessidade de abordagens integradas e partilhadas

### AMEAÇAS

- Incerteza na coordenação de duas vias distintas para operacionalizar a parceria
- Novos instrumentos financeiros distanciam países parceiros da tomada de decisões que os afetam, diluindo princípios de eficácia do desenvolvimento
- Impactos negativos de políticas setoriais (p.ex. gestão das migrações) no desenvolvimento e na cooperação (coerência das políticas)
- Manipulação de África como campo de batalha para a rivalidade entre a UE e a China
- Visão meramente instrumental do desenvolvimento humano (veículo para o crescimento económico)
- Pandemia COVID-19 pode levar à diluição de algumas prioridades chave e a menor interesse na parceria
- Impactos significativos da pandemia COVID-19 nas perspetivas de desenvolvimento em África e no financiamento do desenvolvimento



# RECOMENDAÇÕES PARA A AÇÃO

As recomendações centram-se em ações e políticas necessárias para melhorar as relações UE-África no sentido de uma parceria efetiva que corresponda às aspirações, interesses e necessidades de ambas as partes, nomeadamente na prossecução de um desenvolvimento mais justo, sustentável e equitativo.

Face à análise realizada, **propõe-se que Portugal promova uma mudança de paradigma e utilize os meios possíveis e fóruns de decisão em que participa no quadro da União Europeia para defender:**

**1. Que a relação UE-África evolua no sentido de maior cooperação mútua, benefícios comuns, corresponsabilização, menor assimetria e maior inclusividade, nomeadamente:**

**1.1.** Que se aproveite a oportunidade de renovação da parceria África-UE para estabelecer um **processo de consulta e diálogo significativo e relevante entre as Partes**, de forma a escutar, discutir e construir de forma atempada e inclusiva o que deve ser **uma visão conjunta e partilhada**, e somente depois estabelecer os instrumentos que a sirvam.

**1.2.** Que seja definida uma **estrutura de governação e gestão** da parceria África-UE, assente em mecanismos conjuntos e com base nas lições aprendidas com a experiência da JAES.

**1.3.** Que a implementação das prioridades da parceria, conjuntamente acordadas, tenham por base os **princípios, compromissos e disposições assentes a nível multilateral/global**, nomeadamente o princípio das “responsabilidades comuns, mas

diferenciadas”, a aplicação do Acordo de Paris e a promoção de todas as dimensões da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

**1.4.** Que se assegurem mecanismos concretos para a **consulta e envolvimento da sociedade civil europeia e africana** nas parcerias entre a UE e África, através da identificação e operacionalização de mecanismos estruturados de diálogo e participação que confirmam à sociedade civil a agência que esta pode e deve ter para o desenvolvimento sustentável, investindo no seu papel enquanto parceiro de diálogo político, de implementação e monitorização de programas.

**1.5.** Que se procure, de todas as formas possíveis, uma **maior complementaridade, coordenação e coerência entre os vários instrumentos e parcerias com África**, nomeadamente entre os enquadramentos África-UE e ACP-UE, bem como entre as várias instâncias, políticas e instrumentos que abordam África a nível europeu.

**1.6.** Que a narrativa sobre uma parceria mais equitativa se traduza numa **maior reciprocidade** na governação/gestão dos instrumentos (a UA deve ter assento no Mecanismo Europeu para a Paz, tal como a UE tem no Fundo para a Paz da UA; deve procurar-se uma governação conjunta de instrumentos para financiamento misto (*blending*) e investimento geridos pelo BEI, entre outros exemplos).

**1.7.** Que se aproveitem as **oportunidades de atuação mais conjunta a nível multilateral**, o que implica não apenas a procura sistemática de concertação, caso a caso, mas também que a Europa esteja preparada para apoiar mais posições africanas na ONU e noutros fóruns multilaterais (particularmente em questões fundamentais para o desenvolvimento africano, como os fluxos financeiros ilícitos e a cooperação em matéria de fiscalidade, a dívida externa, entre outras) e para reforçar a participação africana nos mecanismos de governação global (Conselho de Segurança das Nações Unidas, instituições financeiras, bens públicos globais).

## **2. Que as políticas de cooperação para o desenvolvimento preservem a sua integridade, espaço de atuação e objetivos principais, nomeadamente:**

**2.1.** Que a UE **mantenha a centralidade dos objetivos da cooperação para o desenvolvimento** europeia, ou seja, a erradicação da pobreza a nível global em todas as suas dimensões. Este objetivo não se deve perder no seio da redefinição de uma visão mais lata da cooperação, sob o risco de obstruir o progresso dos ODS ou mesmo de alterar a perceção sobre as mais-valias da UE enquanto parceiro de desenvolvimento. Isso implica manter essa centralidade, nomeadamente, no quadro do novo instrumento de ação externa – o IVDCI.

**2.2.** Que a UE estabeleça mecanismos concretos para assegurar uma **maior coerência das políticas para o desenvolvimento**, nomeadamente evitando que outras políticas (migratórias, de segurança,

pescas, comerciais, etc.) se traduzam em efeitos nocivos para o desenvolvimento dos países africanos, tendo real atenção às prioridades dos países parceiros e não condicionando a ajuda ao desenvolvimento.

**2.3.** Que a UE **não coloque em causa os princípios da eficácia do desenvolvimento** no seu relacionamento com os países parceiros. Tal implica assegurar, entre outros, alguns dos princípios de cogestão anteriormente contemplados pelo FED, não obstante a sua integração no orçamento europeu, de forma a assegurar que os países parceiros se possam expressar sobre as operações de financiamento que os irão impactar. Esta premissa de participação e apropriação, que não deve colocar em questão a transparência prevista com este processo de integração orçamental, deve ser extensível tanto aos programas nacionais, como aos novos instrumentos financeiros ou fundos fiduciários, os quais tendem a afastar ainda mais os países parceiros da tomada de decisão.

**2.4.** Que a necessária diversificação de fontes de financiamento para o desenvolvimento e de apoio a atores diversificados não signifique um **desvio ou diminuição dos fundos de ajuda europeia para o desenvolvimento**, concentrando efetivamente esses fluxos nos países africanos com maiores necessidades, fragilidades e vulnerabilidades (o que não acontece atualmente).

**2.5.** Que o **desenvolvimento humano** ganhe maior preponderância nas políticas de desenvolvimento, independentemente de outras considerações estratégicas ou prioridades setoriais, correspondendo assim às necessidades africanas (em termos de saúde, educação, competências adequadas, emprego, capacidades institucionais, etc.), capitalizando algumas das mais-valias europeias enquanto ator normativo e contribuindo para a realização da Agenda 2030.

# BIBLIOGRAFIA

- ACP/UE (2000). Acordo de parceria entre os estados de África, das Caraíbas e do Pacífico e a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, assinado em Cotonu, em 23 de junho de 2000. Jornal Oficial nº L 317 de 15/12/2000, União Europeia.
- ACP/UE (2019). Joint Declaration of the Africa Caribbean and Pacific Group of States and the European Union on the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals Implementation.
- ACP/UE (2020). Partnership Agreement between the EU and the members of OEACP, 15.04.2020.
- Africa-EU Civil Society Forum (2017). Africa-EU Civil Society Forum Declaration, Tunis, 12 de julho de 2017
- Amare, Tighisti (2020). Africa needs a strategy for Europe. In ECDPM Great Insights magazine, Volume 9, Issue 3, outubro 2020.
- Boidin, J.C. (2020). ACP-EU relations: The end of preferences? A personal assessment of the post-Cotonou agreement. ECDPM paper, dezembro de 2020
- Borrell, Josep (2020). What European foreign policy in times of COVID-19? Groupe D'Études Géopolitiques, 14.12.2020.
- Bossuyt, J. (2017). Can EU-Africa relations be deepened? A political economy perspective on power relations, interests and incentives. ECDPM Briefing Note 97, Maastricht.
- Carbone, Giovanni (2020). EUROPE: TEAM PLAY IN AFRICA? The Africa Policies of EU Member States. Together Towards Sustainability, Friedrich Ebert Stiftung, dezembro de 2020.
- Carbone, Maurizio. (2020). Africa in the Intricate Post-Cotonou Negotiation Process. Comentário, ISPI, 21.12.2020
- Cardoso, F.J. (2020). Sobre a pandemia, a Cooperação para o Desenvolvimento e as Relações Europa-África. IMVF Policy Paper 8/2020, abril de 2020.
- CARITAS (2020). A new EU-Africa strategy that works for people and the planet. Position paper, Caritas Europa / Caritas África, maio de 2020.
- CE (2011). Aumentar o impacto da política de desenvolvimento da UE: uma Agenda para a Mudança. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. COM(2011) 637 final. Bruxelas, 13.10.2011
- CE (2016). Uma parceria renovada com os países de África, das Caraíbas e do Pacífico. Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho, JOIN(2016) 52 final, Estrasburgo, 22.11.2016.
- CE (2017a). Conferir um novo impulso à Parceria África-UE. Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho, JOIN(2017) 17 final, Bruxelas, 4.5.2017
- CE (2017b). External Evaluation of the 11th European Development Fund (EDF) (2014 – mid 2017). Avaliação comissionada pela Comissão Europeia, Relatório Final.
- CE (2017c). Report from the Commission to the European Parliament and Council Mid-term review report of the External Financing Instruments Comissão Europeia, COM(2017) 720 final, Bruxelas 15.12.2017
- CE (2018a). Comunicação sobre uma nova Aliança África – Europa para investimentos e empregos sustentáveis: elevar a um novo patamar a nossa parceria para o investimento e o emprego. COM(2018) 643 final, Bruxelas, 12.9.2018.
- CE (2018b). Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional. COM(2018) 460 final, Bruxelas, 14.6.2018
- CE (2018c). Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument. Comissão Europeia. SWD(2018) 337 final, Bruxelas, 14.6.2018
- CE (2019). Carta de missão de Jutta Urpilainen, Comissária para as Parcerias Internacionais. Bruxelas, 01.12.2019.
- CE (2020). Implementation Report of the EFSD and the EFSD Guarantee Fund. Comissão Europeia, janeiro de 2020.
- CE e SEAE (2020). Rumo a uma estratégia abrangente para África. Comunicação conjunta da Comissão Europeia e do Serviço de Ação Externa ao Parlamento Europeu e ao Conselho, JOIN (2020) 4 final, Bruxelas, 9.3.2020
- CE/CUA (2020). 10th African Union Commission – European Commission Meeting – Joint Communiqué. Adis Abeba, 29.02.2020.
- CGD (2019). Building an EU-Africa Partnership of Equals. Center for Global Development, Washington D.C.
- CONCORD (2017). The future of the Cotonou agreement: The future of Development Cooperation and Global Challenges. Confederação Europeia de organizações não-governamentais de Ajuda Humanitária e Desenvolvimento, Bruxelas.
- CONCORD (2018). CONCORD recommendations for a more effective and meaningful participation of Civil Society in the future EU-ACP relations.
- CONCORD (2019a). CONCORD's vision for the future EU-ACP partnership agreement: putting sustainable development and human rights at the centre.
- CONCORD (2019b). Briefing on mechanisms for Civil Society in EU-Africa pillar of the post-Cotonou agreement. Bruxelas, junho de 2020.
- CONCORD (2019c). CONCORD briefing on Human Development and Dignity in EU-Africa pillar of the post-Cotonou agreement. Bruxelas, junho de 2020.
- CONCORD (2019d). CONCORD briefing on Migration and Mobility in EU-Africa pillar of the post-Cotonou agreement Bruxelas, junho de 2020.
- CONCORD (2020a). Green Deal, human development and NDICI Programming.
- CONCORD (2020b). CONCORD statement on the final MFF 2021-2027 negotiations outcome.
- CONCORD (s.d.). Towards a new EU-Africa Strategy: CONCORD 10 points for building a real partnership.

- Conselho da UE (2018). Diretrizes de negociação relativas a um Acordo de Parceria entre a União Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e os países do Grupo de Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico, por outro. Bruxelas, 21 de junho de 2018
- Conselho da UE (2020). Conclusões do Conselho sobre África. Bruxelas, 30 de junho de 2020.
- Daniels, C.; Erforth, B.; Floyd, R.; Teevan, C. (2020). Strengthening the digital partnership between Africa and Europe. African Center for Economic Transformation, novembro 2020.
- Dennison, S.; Franco, L. (2020). Crisis presidency: How Portuguese leadership can guide the EU into the post-covid era. Policy Brief, 26.10.2020.
- ECDPM (2021). The African Union: What role in tackling Africa's challenges? Guia sobre a União Africana, European Centre For Development Policy Management, Maastricht, fevereiro de 2021.
- EURACTIV (2020). Civil Society's Role at the heart of EU-Africa Relations. Event Report, outubro de 2020.
- Faleg, G. (2020). Global Power Competition in Africa: Implications for the EU. Comentário ISPI, 21.12.2020.
- Faleg, G.; Palleschi, C. (2020). African Strategies. Chaillot Paper 158, European Union Institute for Security Studies, junho de 2020.
- Fallon, N. (2019). Reconciling Foreign Policy and Development Priorities in the EU Budget (MFF 2021–2027). IIEA – The Institute of International and European Affairs, Dublin.
- Ferreira, P.M. (2010). A Estratégia Conjunta África-UE: Análise e Desafios da implementação após a Cimeira UE-África. Plataforma Portuguesa das ONGD, Lisboa, dezembro de 2010.
- Ferreira, P.M. (2021). Desenvolvimento, Comércio e Finanças: Desigualdades e Incongruências. FEC- Fundação Fé e Cooperação e IMVF - Instituto Marquês de Valle Flôr, Lisboa, março de 2021.
- Ferreira, P.M.; Faria, F.; Cardoso, F.J. (2015). O Papel de Portugal na Arquitetura Global do Desenvolvimento: Opções para o Futuro da Cooperação Portuguesa. Estudo no âmbito do Acordo de Colaboração entre o Camões – Instituto da Cooperação e da Língua I.P., o Instituto Marquês de Valle Flor – IMVF e o European Centre for Development Policy Management – ECDPM.
- Governo de Portugal (2020). Programa da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia.
- Grupo ACP (2017). Basic Principles for ACP-EU Relations post-2020. Aide Memoire, Grupo de Estados de África, Caraíbas e Pacífico, Bruxelas, 13 de março de 2017.
- Hauck, Volker (2020). The latest on the European Peace Facility and what's in it for the African Union. ECDPM brief, setembro 2020.
- Hauck, Volker; Tadesse, Lidet (2020). How can we judge the AU-EU partnership on peace and security? ECDPM Great Insights magazine, Volume 9, Issue 3, outubro 2020.
- Hughes, Kirsty (2017). EU-AFRICA RELATIONS: STRATEGIES FOR A RENEWED PARTNERSHIP. Friends of Europe, maio de 2017.
- ICG (2017). Time to Reset African Union-European Union Relations. Africa Report N°255, International Crisis Group, Outubro de 2017.
- ICG (2021). How to Spend It: New EU Funding for African Peace and Security. Africa Report N°297, janeiro de 2021.
- Institut Montaigne (2019). Europe-Africa: A Special Partnership. Report, julho de 2019.
- ISS (2019). How to rationalise Africa's many partnerships? PSC Insights, Institute for Security Studies, África do Sul, dezembro de 2019.
- JAES European Civil Society Steering Group (2020). Engaging civil society in the future EU-Africa partnership. Carta aos representantes permanentes dos Estados Membros na UE, 30.11.2020.
- Jones, A.; Keijzer, N.; Friesen, I.; Veron, P. (2020). EU development cooperation with Sub-Saharan Africa 2013-2018: Policies, funding, results. DIE e ECDPM, março de 2020.
- Kappel, Robert (2020). Africa-Europe Economic Cooperation: Using the Opportunities for Reorientation. Together Towards Sustainability, Friedrich Ebert Stiftung, maio de 2020.
- Kappel, Robert (2021). REDEFINING EUROPE-AFRICA RELATIONS: Together Towards Sustainability, Friedrich Ebert Stiftung, janeiro de 2021.
- Kappeli, A.; Gavas, M. (2020). The EU's New Budget: Europe's Recovery at The Expense of Its Long-Term Ambitions. Center For Global Development blog, 27.07.2020.
- Kateb, Alexandre (2021). EU-Africa relations in the light of the Covid-19 pandemic. State of play and prospects. European issues n°584, FONDATION ROBERT SCHUMAN, fevereiro de 2021
- Kouassi, N'Guettia (2017). Ensuring a more effective and beneficial cooperation. GREAT Insights Magazine – Vol. 6, Issue 5, novembro/dezembro 2017.
- Laporte, G. (2020). Europe-Africa relations after Corona. European Think Tanks Group (ETTG), blog, 06.04.2020
- Lopes, C. (2018). The Untapped Potential of EU-Africa Trade, Project Syndicate, 22.10.2018.
- Lopes, C. (2020a). Europe and African relations post COVID-19: time to add size, scale and speed. The Conversation, 31.03.2020.
- Lopes, C. (2020b). Building an EU-Africa Partnership of Equals. Project Syndicate, 04.12.2020
- Madueke, L.U. (2020). AU-EU partnership: Goals and expectations. In ECDPM Great Insights magazine, Volume 9, Issue 3, outubro 2020.
- Manuel, M.; Manea, S. (2019). Financing human development and the ending of extreme poverty in Africa. ETTG – European Think Tanks Group, julho de 2019.
- Medinilla, A.; Bossuyt, J. (2018). Charting the course to 2020: Fundamental choices for the negotiation of a future ACP-EU partnership. ECDPM paper, janeiro de 2018.
- Medinilla, A.; Bossuyt, J. (2019). Africa-EU relations and post-Cotonou: African collective action or further fragmentation of partnerships? ECDPM Briefing Note, março de 2019.
- Medinilla, A.; Teevan, C. (2020). Beyond good intentions: The new EU-Africa partnership. ECDPM paper, março de 2020.

MNE (2019). Europe, Africa, and the pivotal role of Portugal. Palestra do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Augusto Santos Silva, na Universidade de Nairobi, 14.11.2019

NU (2015a). Addis Ababa Action Agenda. Terceira Conferência Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento, Adis Abeba, Nações Unidas, julho de 2015.

NU (2015b). Transformar o Nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nações Unidas, Nova Iorque, setembro de 2015.

OCDE (2020). Development Cooperation Report 2020: Learning from Crisis, Building Resilience. Publicações OCDE, Paris.

PE (2016a). Fundo Fiduciário da UE para África: implicações para o desenvolvimento e a ajuda humanitária. Parlamento Europeu (2015/2341(INI)), setembro de 2016.

PE (2016b). Resolução do Parlamento Europeu, de 4 de outubro de 2016, sobre o futuro das relações ACP-UE após 2020. Parlamento Europeu (2016/2053(INI))

PE (2017a). The Joint Africa-EU Strategy. Estudo, Direção Geral de Política Externa, Parlamento Europeu, novembro de 2017.

PE (2017b). Resolução do Parlamento Europeu, de 16 de novembro de 2017, sobre a estratégia UE-África: Estimular o desenvolvimento. Parlamento Europeu (2017/2083(INI)).

PE (2019a). Financing EU external action in the new MFF, 2021-2027: Heading 6 'Neighbourhood and the World'. EPRS, novembro de 2019.

PE (2019b). Resolução do Parlamento Europeu, de 28 de novembro de 2019, sobre as negociações em curso sobre um novo Acordo de Parceria entre a União Europeia e o Grupo de Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico. P9\_TA(2019)0084, Estrasburgo.

PE (2020a). Towards a new EU strategy with Africa: A renewed focus on outreach. EPRS - European Parliamentary Research Service, Parlamento Europeu.

PE (2020b). A Comprehensive EU Strategy for Africa. Briefing, Directorate General for External Policies of the Union, Parlamento Europeu, junho de 2020.

PE (2021a). Resolução do Parlamento Europeu, de 25 de março de 2021, sobre uma Nova Estratégia UE-África – uma parceria para um desenvolvimento sustentável e inclusivo (2020/2041(INI)). Parlamento Europeu, março de 2021.

PE (2021b). PROVISIONAL AGREEMENT RESULTING FROM INTERINSTITUTIONAL NEGOTIATIONS. Subject Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument. Parlamento Europeu, março de 2021.

Plataforma Portuguesa das ONGD (2021). Prioridades da Sociedade Civil para a Presidência Portuguesa do Conselho da UE. Lisboa, janeiro de 2021.

Raimundo, A. (2020). A Presidência e as estratégias dos pequenos Estados: O caso português nas relações UE-África. Relações Internacionais n.º68, dezembro de 2020.

s.n. (2015). African and European Civil Society Joint Statement. Valletta Summit, 11-12 de novembro de 2015.

s.n. (2021) African Civil Society Declaration on the African-European Union Partnership, fevereiro de 2021.

Seixas da Costa, F.; Ferreira, P.M. (2019). An EU Survey on Whole-of-Government Approaches to External Conflict and Crisis - Portugal Report. In Bertelsman Stiftung, Europe's Coherence Gap in External Crisis and Conflict Management: Political Rhetoric and Institutional Practices in the EU and Its Member States

Teevan, C. et al (2021). A new multilateralism for the post-COVID world: What role for the EU-Africa partnership? European Think Tanks Group (ETT), abril de 2021.

Teevan, C.; Sherriff, A. (2019). Mission possible? The Geopolitical Commission and the partnership with Africa. ECDPM brief, outubro de 2019

UA (2015). Agenda 2063: A África que queremos. União Africana, abril de 2015.

UA (2017). Building a more relevant African Union. Relatório sobre a reforma da União Africana, Adis Abeba, janeiro de 2017.

UA (2018). Decision on the African common position for negotiations for a new cooperation agreement with the European Union. Doc. Ext/EX.CL/2(XVIII), março de 2018.

UA/UE (2007). Estratégia Conjunta África-UE. União Africana e União Europeia.

UE (2009). Tratado de Lisboa, versão consolidada (data da entrada em vigor).

UE (2016). Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte. Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia.

UE (2017). Consenso Europeu para o Desenvolvimento. Maio de 2017.

UE (2019). Agenda Estratégica 2019-2024. Conselho Europeu, junho de 2019.

UNIDO (2019). COVID-19 Impact on EU - Africa Relations. UNIDO BRUSSELS Focus, UNIDO Liaison Office in Brussels, junho de 2020.

VENRO (2020). FOR A FAIR PARTNERSHIP BETWEEN AFRICA AND EUROPE: Civil society recommendations for Germany's 2020 EU Council presidency. Policy Paper, Association of German Development and Humanitarian Aid NGOs (VENRO), Berlim, junho de 2020.

Zeiss, M. (2020). Europe's pivot to Africa: Shaping the future of the strategic partnership. Comentário, European Policy Centre, 16.10.2020.

## Links úteis:

Parceria África-UE | <https://africa-eu-partnership.org/>

União Africana | [www.au.int](http://www.au.int)

AUDA-NEPAD | [www.nepad.org/](http://www.nepad.org/)

OEACP | <http://www.acpsec.org/>

CE – Parcerias Internacionais | <https://ec.europa.eu/international-partnerships/>

Delegação da UE junto da UA | [https://eeas.europa.eu/delegations/african-union-au\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/african-union-au_en)

Fórum empresarial UE-África | <http://eu-africasummit.eu/>

## Entrevistas realizadas

Andrew Bradley, Chefe de Gabinete do Presidente da Organização de Estados de África, Caraíbas e Pacífico (OEACP)

Bernardo Ivo Cruz, Grupo de Trabalho África, Representação Permanente de Portugal junto da UE, Bruxelas

Cheikh Tidiane Dieye, Diretor do African Centre for Trade, Integration and Development, ENDA Tiers Monde Network, Senegal

Faten Aggad, conselheira sénior do Alto Representante da União Africana para as negociações UA-UE

Fernando Jorge Cardoso, especialista em assuntos africanos, diretor do Clube de Lisboa

Karine Sohet, ACT Alliance (e JAES Steering Group)

Letícia Bairrada (Chefe de Divisão), Mafalda Cresso, Maria Medeiros, Cláudia Esteves, Catarina de Pedro, Divisão de Assuntos Europeus, Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.

Paula Lopes Rocha, Cooperação para o Desenvolvimento / UE-ACP, Representação Permanente de Portugal junto da UE, Bruxelas

Tanya Cox, Diretora da Confederação Europeia de organizações não-governamentais de Ajuda Humanitária e Desenvolvimento (CONCORD)

\*Apesar dos sucessivos contactos, não foi possível agendar entrevista com a DG INTPA.

## Ficha Técnica

**Título:** UNIÃO EUROPEIA E ÁFRICA: Rumo a uma “Parceria entre iguais”?

**Investigação e Redação:** Patrícia Magalhães Ferreira e Andreia Oliveira

**Edição:** Plataforma Portuguesa das ONGD

**Data:** maio de 2021

**Local de edição:** Lisboa

**ISBN:** 978-989-54011-7-8

**Design Gráfico, Paginação e Impressão:**



A elaboração deste estudo integra-se no projeto “Towards an Open, Fair and Sustainable Europe in the World”, implementado pela Plataforma Portuguesa das ONGD durante a Presidência Portuguesa do Conselho da UE (janeiro a junho de 2021) e cujo objetivo é aumentar o apoio público a políticas europeias abertas, justas e sustentáveis, especialmente em relação à Agenda 2030, à cooperação para o desenvolvimento, aos direitos humanos e ao espaço da sociedade civil.

O estudo foi realizado por Patrícia Magalhães Ferreira e Andreia Oliveira. As autoras agradecem a todos os que contribuíram para o estudo através da sua experiência e conhecimento da temática. As opiniões veiculadas no relatório são da responsabilidade exclusiva das consultoras, não exprimindo posições institucionais nem vinculando qualquer instituição.

Porque defendemos a igualdade de género como um valor intrínseco aos Direitos Humanos onde se lê “o” deve ler-se também “a” sempre que aplicável, de forma a garantir o respeito pela igualdade de género também na escrita.

Pode copiar, fazer download ou imprimir os conteúdos desta publicação (utilize papel certificado ou reciclado). Pode utilizar trechos desta publicação nos seus documentos, apresentações, blogs e website desde que mencione a fonte.



Financiamento:



The project 'Towards an open, fair and sustainable Europe in the world – EU Presidency Project 2020-2022' is funded by the European Union and implemented by the Association of German Development and Humanitarian Aid NGOs (VENRO), the Portuguese Non-Governmental Development Organizations Platform (Plataforma Portuguesa das ONGD), the Slovenian NGO Platform for Development, Global Education and Humanitarian Aid (SLOGA), and the European NGO confederation for relief and development (CONCORD).

[www.plataformaongd.pt](http://www.plataformaongd.pt)

Esta publicação foi produzida com o cofinanciamento da União Europeia. Os seus conteúdos são da exclusiva responsabilidade da Plataforma Portuguesa das ONGD e não refletem necessariamente as posições da União Europeia.