

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis-Abeba (ETHIOPIE) P. O. Box 3243 Téléphone: 251-115-517 700 Fax : 251-11551 78 44

Website : www.africa-union.org

**CONFERÊNCIA DOS MINISTROS AFRICANOS
RESPONSÁVEIS PELAS FRONTEIRAS**

**REUNIÃO PREPARATÓRIA DE PERITOS SOBRE
O PROGRAMA DE FRONTEIRAS DA UNIÃO AFRICANA**

**ADIS ABEBA, ETIÓPIA
4 - 7 DE JUNHO DE 2007**

**BP/EXP/2 (II)
Original: Francês**

**NOTA DE SÍNTESE SOBRE O PROGRAMA DE FRONTEIRAS DA UNIÃO
AFRICANA E AS MODALIDADES DA SUA IMPLEMENTAÇÃO**

Prevenir conflitos, Promover a integração

NOTA DE SÍNTESE SOBRE O PROGRAMA DE FRONTEIRAS DA UNIÃO AFRICANA E AS MODALIDADES DA SUA IMPLEMENTAÇÃO

I. INTRODUÇÃO

1. A integração regional e, de uma forma geral, a realização de uma maior unidade e solidariedade entre os países e os povos africanos, em conformidade com os objectivos enunciados no Acto Constitutivo da União Africana (UA) exige a atenuação do peso das questões de fronteiras que dividem os Estados Africanos. A demarcação da fronteira e a sua promoção como um laço que liga um Estado a um outro oferece uma oportunidade para a África imprimir uma nova dinâmica ao exercício em curso da integração sócio-económica do Continente bem como nos esforços da promoção da paz, segurança e estabilidade através da prevenção estrutural de conflitos.

2. Este documento apresenta, nas suas grandes linhas, os princípios, objectivos e os instrumentos de implementação do Programa de Fronteiras da UA. Trata-se de facilitar os trabalhos da reunião de Peritos Governamentais dos Estados Membros, agendada para os dias 4 e 5 de Junho de 2007, em preparação da Conferência dos Ministros Africanos responsáveis pelas Fronteiras, que terá lugar a 7 de Junho. Os elementos que estão contidos no documento, permitirão aos Peritos Governamentais:

- analisar, emendar e validar os objectivos do Programa de Fronteiras da UA;
- elaborar as modalidades de implementação do Programa de Fronteiras; e
- preparar um projecto de declaração a ser submetido à Conferência dos Ministros Africanos responsáveis pelas Fronteiras.

II. QUADRO POLÍTICO E JURÍDICO

3. Desde a ascensão dos Países Africanos à independência, as fronteiras – cujo traçado num contexto marcado por rivalidades entre os países europeus e aquisições territoriais por esses países em África no período colonial – sempre constituíram um factor de criação de conflitos no Continente. A maioria dessas fronteiras estão mal definidas e não foram delimitadas. A existência de recursos estratégicos e naturais nas zonas transfronteiriças coloca novos desafios.

4. Sob este ponto de vista, é importante notar que a Carta da Organização da Unidade Africana (OUA) enumera, entre os objectivos da Organização, a defesa da soberania da integridade territorial e da independência dos Estados Membros [Artigo II (1c)]. O respeito da soberania e da integridade territorial de cada Estado Membro assim como o direito inalienável a uma existência independente figuram igualmente nos princípios da OUA [Artigo III (3)].

5. A 1ª Sessão da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da OUA, realizada no Cairo, Egito, de 17 a 21 de Julho de 1964, adoptou a Resolução AHG/Res. 16 (I) relativa aos litígios entre os Estados Africanos sobre questões de fronteiras, explicitando as disposições da Carta acima referidas. Nessa resolução, a Conferência considerou *inter-alia* que os problemas de fronteiras são um grave e permanente factor de desacordo, sendo que as fronteiras dos Estados Africanos, na altura da sua independência, constituem uma realidade tangível e reconhece a imperiosa necessidade da resolução, por meios pacíficos e num quadro puramente africano, de todos os diferendos entre os Estados Africanos:

- i) reafirmou solenemente o respeito total, por todos os Estados Membros da OUA, dos princípios enunciados no Artigo III (3) da Carta da referida Organização; e
- ii) declarou solenemente que todos os Estados Membros se comprometem a respeitar as fronteiras existentes na altura em que ascenderam à independência.

6. A 44ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros da OUA, realizada em Adis Abeba, de 21 a 26 de Julho de 1986, adoptou a Resolução CM/Res. 1069 (XLIV) relativa à Paz e Segurança em África, através da resolução negociada de conflitos fronteiriços. Considerando “que os problemas de fronteiras apresentam um dos maiores pesos herdados pela África independente e que a luta pela libertação do Continente do jugo colonial, as suas sequelas e a instauração de um clima de paz, segurança e progresso económico e social passam necessariamente pela eliminação total das fontes de tensões nas fronteiras dos Estados Membros”, o Conselho de Ministros:

- i) reafirmar o seu empenho no princípio da resolução pacífica de diferendos fronteiriços entre os Estados;
- ii) reafirmou o empenho dos países e dos povos africanos à Resolução AHG/Res.16 (I); e
- iii) encorajou os Estados Membros a iniciar ou prosseguir, numa base bilateral, negociações que visam a delimitação e a demarcação das suas fronteiras comuns.

7. No entanto, em 1981, a Nigéria propôs a criação de uma Comissão da OUA sobre a delimitação de fronteiras [Documento CM/1119 (XXXVII) Add.1, 37ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros da OUA, Nairobi, 15 - 26 de Junho de 1981]. A proposta foi fundamentada pela persistência e pelo agravamento dos problemas ligados ao carácter vago da maioria das fronteiras terrestres africanas, assim como pela grande incerteza que envolve o traçado das fronteiras marítimas. Neste contexto, a Nigéria julgou ser conveniente a criação de uma Comissão da OUA sobre a delimitação de fronteiras. Foi sugerido que a Comissão seja responsável, com o consentimento das partes interessadas, de todas as questões relativas aos problemas de fronteiras que não foram objecto de um acordo bilateral. Em sustância, o objectivo pretendido era o de despolitizar os problemas fronteiriços para que estes possam ser

abordados sob um ponto de vista essencialmente técnico. A Comissão deveria ser constituída por Peritos, ficando claro que todos Estados Membros da OUA teriam o direito de se fazer representar sempre que as questões a serem tratadas tenham um interesse directo.

8. Na Resolução CM/Res. 870 (XXXVII), adoptada na sua 37ª Sessão Ordinária, realizada em Nairobi, de 15 a 26 de Junho de 1981, o Conselho de Ministros recomendou que a proposta feita pela Nigéria fosse submetida ao Comité Ministerial Ad-Hoc criado ao abrigo da Resolução CM/Res. 860 (XXXVII) para fazer um estudo multidisciplinar profundo relativamente à criação de um Conselho Político de Segurança, submetida pelo Governo da Sierra Leone – em particular as suas implicações militares, políticas, jurídicas e financeiras. A este respeito, o Conselho de Ministros solicitou ao Secretário Geral da OUA para recolher as opiniões dos Estados Membros sobre a criação de uma Comissão responsável pela delimitação de fronteiras. Todavia, não foram registados progressos sobre a matéria. Evidentemente, o relatório sobre as implicações da proposta relativa ao estabelecimento de um Conselho Político de Segurança da OUA [Documento CM/1271 (XLI), Anexo I], submetido à 41ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros, realizada em Adis Abeba, de 25 de Fevereiro a 5 de Março de 1985, propôs que a Comissão sobre a delimitação de fronteiras fosse criada como um órgão subsidiário técnico do novo Conselho ou como um dos seus comités permanentes. Porém, a 41ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros, “reconhecendo que era prematuro e inoportuno criar um Conselho Político de Segurança na conjuntura política e económica daquela altura”, pôs termo ao mandato do Comité Ministerial Ad-Hoc, órgão ao qual havia sido submetida a proposta relativa à criação de uma Comissão de delimitação de fronteiras [CM/Res. 958 (XLI)].

9. A proposta da criação de uma Comissão de fronteiras da OUA foi submetida de novo pela Nigéria durante a 54ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministro da Organização Continental, realizada em Abuja, de 27 de Maio a 1 de Junho de 1991 [Documento CM/1659 (LIV), Add.2]. Esse documento formula propostas concretas sobre a estrutura da Comissão sugerida, os seus objectivos, os seus princípios de funcionamento bem como o seu financiamento. O referido documento propõe igualmente que os Estados Membros criem Comissões Nacionais de Fronteiras, enquanto as Comissões Regionais seriam estabelecidas ao nível das Comunidades Económicas Regionais (CERs). Todavia, nenhum seguimento foi dado a esta proposta.

10. O Memorando do Acordo relativo à Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação em África (CSSDCA), adoptado pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo, realizada em Durban, em Julho de 2002, [Decisão CM/Dec. 666 (LXXVI)], consagra disposições específicas aos problemas fronteiriços, considerando que estes continuam a constituir uma ameaça à paz e segurança em África. De uma forma mais específica, o Memorando prevê, ao abrigo da Resolução AHG/Res.16 (I), a delimitação e a demarcação, até ao ano 2012, com a ajuda, se for necessário da Unidade de Cartografia das Nações Unidas, das fronteiras inter-africanas que ainda não foram feitas. As conclusões de uma tal operação serão depositadas junto da UA e das Nações Unidas. Enquanto se aguarda pela realização da referida operação, ficou acordado que será feita uma avaliação dos progressos alcançados de dois em dois anos.

11. A terminar, o Acto Constitutivo da União Africana, no seu Artigo 4 (b), enumera entre os princípios da UA o respeito das fronteiras existentes na altura da ascensão à independência. Ao mesmo tempo, o Acto Constitutivo estipula que os objectivos da UA incluem a realização de uma maior unidade e solidariedade entre os países e os povos africanos, a aceleração da integração sócio-económica do Continente assim como a promoção da paz e estabilidade

III. DEFINIÇÃO E JUSTIFICAÇÃO DO PROGRAMA DE FRONTEIRAS

i) Definição

12. Tendo em conta o que precede, afigura-se necessária a implementação de uma nova forma de gestão pragmática de fronteiras, de tal modo a promover um clima de paz, segurança e estabilidade, incluindo a facilitação da integração sócio-económica e do desenvolvimento sustentável em África. Para o efeito, é importante identificar as fronteiras africanas e acelerar o processo da sua delimitação e demarcação pacífica pelos próprios Países Africanos. Deste modo, a fronteira-barreira transformar-se-á em corredor de solidariedade e de confiança mútua; as zonas transfronteiriças africanas tornar-se-ão em zonas de partilha e desenvolvimento, em espaços de planificação e gestão concertadas.

13. Este é o contexto no qual se situa o Programa de Fronteiras, o que constitui uma das componentes do Plano de Acção 2004-2007 da Comissão da UA decorrente da Visão, Missão e Quadro Estratégico aprovados pela 3ª Sessão Ordinária da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo, realizada em Adis Abeba, de 6 a 8 de Julho de 2004 [Decisão Assembly/AU/Dec.33 (III)]. Durante a sua 8ª Sessão Ordinária, realizada em Adis Abeba, de 29 a 30 de Janeiro de 2007, a Conferência dos Chefes de Estado e de Governo encorajou a Comissão a prosseguir os seus esforços para a prevenção estrutural de conflitos, incluindo a implementação do Programa de Fronteiras da UA [Decisão Assembly/AU/Dec.145 (XIII)].

ii) Justificação

14. Três elementos fundamentam a pertinência do Programa de Fronteiras da UA.

a) Persistência de Problemas Fronteiriços

15. Tal como foi acima referido, a África fez da intangibilidade das fronteiras herdadas da colonização um princípio bem como da sua delimitação e demarcação um objectivo prioritário. As escolhas feitas pelos dirigentes africanos não devem ser entendidas como a expressão de uma vontade de recuo de cada um dos países do Continente para o interior do seu território, tal como está definido. Pelo contrário, trata-se de colocar a delimitação e a demarcação de fronteiras como uma condição do sucesso da integração regional. Uma fronteira não definida é susceptível de ser uma fonte de diferendos, até mesmo de conflitos. A delimitação e a demarcação de fronteiras retira o potencial da existência de conflitos; acima de tudo abre a porta que não volta a fechar; permite o enquadramento sã no processo de cooperação e de integração.

16. Há cerca de meio século depois da emancipação política do Continente, a delimitação e a demarcação das fronteiras herdadas da colonização está confrontada a problemas técnicos, sobretudo a obstáculos de natureza financeira de grande dimensão. Sob reserva de um inventário a ser feito, estima-se que menos de um quarto das linhas fronteiriças africanas foram definidas até ao presente, o que demonstra contrariamente a dimensão do trabalho feito pelos Estados Africanos para atingir o objectivo fixado na Declaração Solene sobre a CSSDCA, a saber: a delimitação e a demarcação das fronteiras africanas nos países que ainda não o fizeram, o mais tardar até 2012.

17. É evidente que esta situação trás riscos. Com efeito, a falta da definição de fronteiras provoca a existência de “zonas delicadas”, dentro das quais o exercício da soberania nacional pode revelar-se problemática. Nessas zonas, um simples diferendo entre duas comunidades pode levar a tensões entre Estados. Se essas tiverem recursos naturais (água, floresta, petróleo ou qualquer outro recurso), a sua gestão poderá ser difícil e constituir fonte de mal entendidos.

18. Esta situação constitui também uma real barreira para a aceleração dos processos de integração. Com efeito, trata-se de um obstáculo muito concreto para o alívio dos procedimentos aduaneiros e policias necessários à livre circulação regional tão desejada pelos Estados Africanos que, para além do lugar central que ocupa na integração regional, concorre também para a prevenção estrutural de conflitos. Sem uma demarcação precisa da fronteira entre dois territórios nacionais, é tecnicamente difícil, por exemplo, criar postos de controlo conjuntos.

b) Conquistas do Processo de Integração Regional em África

19. A integração surge como o meio privilegiado de acelerar o desenvolvimento sócio-económico dos países do Continente e de promover, ao longo do tempo, a paz e a estabilidade, por um lado, porque a afirmação de uma vontade comum de aproximação, de integração e a sua tradução em acções concretas no terreno visam o alívio, até mesmo a eliminação das fontes de conflitos violentos; por outro lado, o alargamento dos mercados nacionais e a harmonização dos quadros regulamentares promovem a criação de um ambiente propício para a rentabilidade dos investimentos efectuados no Continente Africano. Não restam dúvidas que outras medidas se afiguram necessárias para a eliminação do fenómeno da pobreza e fazer com que a África reencontre a trajectória de um desenvolvimento endógeno acelerado. Todavia, a integração constitui uma passagem obrigatória e incontável face a uma globalização e regionalização aceleradas, se bem que estes fenómenos deixam geralmente de lado os Estados, quando tomados a título individual, sem surpresa para a história e sem peso nas relações de forças contemporâneas.

20. A promoção da integração que se inspira no desejo da unidade dos povos africanos sempre constituiu uma preocupação dos dirigentes africanos desde a ascensão dos países do Continente à independência. É neste quadro que se inscreve a vontade dos Estados Africanos de estabelecer entre si relações tão estreitas quanto possível, incluindo a criação de organizações de cooperação e de integração. A este respeito, é importante realçar a existência das seguintes CERs, que são reconhecidas

como pilares da União Africana: CEDEAO – Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental; CEEAC – Comunidade Económica dos Estados da África Central; CEN-SAD – Comunidade dos Estados Sahelo-Saharianos; COMESA - Mercado Comum da África Oriental e Austral; EAC – Comunidade da África Oriental; SADC – Comunidade do Desenvolvimento da África Austral; IGAD – Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento; e.UMA – União do Magreb Árabe.

21. A existência destas organizações testemunha a vontade dos dirigentes africano de estabelecer solidariedades horizontais e reforçar as complementaridades sub-regionais e regionais. Essa vontade traduz-se actualmente através de progressos concretos nos domínios da paz e segurança, intra-estruturas regionais, cooperação económica e monetária, trocas comerciais, livre circulação, harmonização das legislações, etc. Entre outros, várias iniciativas regionais de grande dimensão concretizam a interdependência entre os países africanos nas áreas da gestão comum de bacias fluviais, corredores de transportes ou ainda de electricidade, investigação científica, saúde, etc. Estes são os progressos que a implementação do Programa de Fronteiras da União Africana apenas deverá confrontar e aprofundar.

c) Surgimento de Dinâmicas Transfronteiriças de Integração

22. Ao longo das últimas quatro décadas, a população do Continente Africano multiplicou-se por mais de três vezes, passando de 320 milhões de habitantes em 1965 para um bilião em 2005. Os especialistas em questões demográficas prevêm que a barreira de 1,5 biliões de habitantes seja atingida em menos de 25 anos. Este fantástico crescimento demográfico faz-se acompanhar de uma densidade da população, principalmente nas zonas fronteiriças e transfronteiriças. Nesses espaços, o aumento do número e do tamanho de aldeias e cidades suscita o desenvolvimento rápido das trocas comerciais e sociais bem como o reforço das coesões antigas.

23. Sobre este terriço favorável, desenvolve-se uma forma popular de integração trazida pelas populações de base. Os eleitos locais acompanham estas dinâmicas, multiplicando essencialmente as gemelagens transfronteiriças. Os Governos Centrais, através dos respectivos serviços das zonas fronteiriças, procedem da mesma maneira: em vários casos, as unidades sanitárias acolhem sem distinção os nacionais e os cidadãos do país vizinho que vivem nas proximidades; o mesmo acontece em relação às escolas; os mercados fronteiriços são partilhados pelos comerciantes de dois ou vários países, etc. No domínio da paz e segurança, não é rara a constituição de associações fronteiriças que trabalham diariamente no combate contra a criminalidade e na manutenção das relações de boa vizinhança.

24. Estas iniciativas desenvolvem-se em várias regiões transfronteiriças africanas, principalmente em locais onde funcionam organizações regionais ou grandes programas de gestão conjunta de bacias fluviais, corredores de transportes ou outros empreendimentos. No entanto, a ausência de quadros jurídicos e de instrumentos de financiamento apropriados não pode permitir o alcance da dimensão que as referidas iniciativas merecem, incluindo a prevenção estrutural de conflitos.

25. Sem pretender reproduzi-la como um modelo, a experiência europeia de cooperação transfronteiriça merece ser analisada de perto, se bem que é verdade que ela poder servir de uma útil fonte de inspiração. A cooperação transfronteiriça desenvolveu-se, numa primeira fase, espontaneamente no Continente Europeu, antes que as políticas oficiais de integração fossem adoptadas e formalizassem essas iniciativas. O programa INTEREG é um dos instrumentos essenciais da União Europeia (UE) para ajudar as zonas fronteiriças, tendo como base os planos ou as estratégias de desenvolvimento transfronteiriço. O orçamento comunitário consagrado à cooperação transfronteiriça para o período 2007-2013 atinge 7,75 biliões de Euros, o que permitirá a implementação de vários programas. Cerca 120 regiões europeias estão a executar programas de cooperação transfronteiriça, encontrando-se a sua maioria no quadro da Associação das Regiões Fronteiriças da Europa (ARFE), que publica um manual sobre a cooperação transfronteiriças, cobrindo aspectos tão variados como a experiência e os programas da UA, os instrumentos jurídicos existentes e os constrangimentos técnicos encontrados, as etapas da cooperação transfronteiriço e as diferentes estruturas que a animam assim como os exemplos de boas práticas. Durante estes últimos anos, a ARFE marcou um interesse real para o desenvolvimento da cooperação transfronteiras na África Ocidental.

26. Com efeito, a África Ocidental optou pela via do desenvolvimento da cooperação transfronteiriça de iniciativa local. A CEDEAO dirige, com o apoio do Clube do Sahel e da África Ocidental (CSAO), da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento (CSAO/OCDE), um programa de iniciativas transfronteiriças que já facilitou o arranque de quatro operações piloto. Além disso, um projecto de convenção sobre a cooperação transfronteiriça está em vias de ser submetido à aprovação dos Estados Membros .

27. É igualmente na África Ocidental onde surgiu o conceito de país-fronteira. Este conceito foi definido durante o Seminário de Sikasso (Mali), realizado em Março de 2002, para a designação dos espaços sobrepostos nas linhas comuns que separam dois ou vários Estados limítrofes ou onde vivem populações unidas por laços sócio-culturais e económicos. Esta definição foi adoptada pela CEDEAO em Acra, Gana, em Janeiro de 2004. Para que o conceito seja bem percebido, é importante esclarecer o termo país. Com efeito, o país é uma entidade geográfico homogénea que depende da vida diária das populações. A partir dessa vivência cotidiana, constroi-se um verdadeiro sentimento de pertença regional. Por outras palavras, os países limítrofes designam entidades geográfico-históricas que foram partilhadas por duas ou várias fronteiras - a fronteira herdada da colonização sendo definida como uma linha imaginária que separa ou ocupa uma região geográfica onde vivem populações unidas como uma única entidade.

28. É também importante realçar a experiência da Nigéria, tendo em conta o interesse que ela pode oferecer aos esforços continentais. A este respeito, podemos mencionar, entre outros, a organização e o financiamento de vários seminários sobre a cooperação transfronteiriça com cada um dos vizinhos da Nigéria, a assinatura de tratados de cooperação transfronteiras e o reforço das instituições existentes sobre esta matéria.

29. Outras iniciativas pretendem o envolvimento das populações e dos operadores económicos do sector público e privado no estabelecimento de novas solidariedades regionais. Na África Austral, o Corredor de Desenvolvimento de Maputo oferece, sem dúvida, a experiência mais completa de “Spatial development corridor”. Trata-se de uma parceria público/privado que visa essencialmente fazer de Maputo (Moçambique) o principal Porto para a Suazilândia e a parte oriental da África do Sul, reforçando deste modo a integração entre os países abrangidos. No quadro desta iniciativa de grande envergadura, foram identificados e implementados projectos transfronteiriços definidos com os actores locais, o sector público e o privado. O projecto “Zambezi Heartland” constitui também um exemplo da cooperação regional baseado no diálogo transfronteiriços das comunidades locais, tendo como objectivo a protecção da vida selvagem e do ecossistema frágil desta zona partilhada pela Zâmbia, Zimbabwe e Moçambique. O Centro das Nações Unidas para o Desenvolvimento Regional, através do seu Escritório para África, baseado em Nairobi, realizou um trabalho de investigação sobre a cooperação transfronteiriça nas regiões Oriental e Austral do Continente, trabalho esse que se traduziu pela organização de dois seminários internacionais no Zimbabwe.

30. É também conveniente fazer referência à importância que os Estados da região Norte atribuem ao co-desenvolvimento das respectivas zonas fronteiriças. Foram tomadas várias iniciativas sobre esta matéria. Existem outras iniciativas que promovem “a integração regional popular” no Continente. Essas iniciativas devem ser objecto de um recenseamento exaustivo.

31. Hoje em dia, o desafio prende-se com a necessidade de tornar possível a definição e a implementação de projectos transfronteiriços geridos directamente pelos actores locais, com o apoio dos Estados, das CERs e da UA. A cooperação transfronteiras de proximidade ou de iniciativa local que tem um real valor acrescentado. Sob o ponto de vista político, trará uma contribuição substancial para a integração regional, o estabelecimento da confiança e da boa vizinhança bem como para a implementação da subsidiariedade e da parceria. No quadro institucional, o seu valor acrescentado reside na participação activa dos cidadãos, das autoridades locais e descentralizadas assim como dos grupos sociais de um e do outro lado da fronteira. A terminar, sob o ponto de vista económico, ela permite a mobilização do potencial endógeno de desenvolvimento, um progresso adicional das zonas fronteiriças e melhorias substanciais em matéria de gestão do território e da política regional.

IV. OBJECTIVOS DO PROGRAMA DE FRONTEIRAS E RESULTADOS ESPERADOS

32. O Programa de Fronteiras da UA tem como objectivo geral a prevenção estrutural de conflitos e a promoção da integração regional, uma vez que esta última concorre para a prevenção estrutural de conflitos. Mais especificamente, trata-se de trabalhar para:

- a delimitação e a demarcação das fronteiras africanas nos países que ainda não o fizeram, de tal modo que elas deixem de ser fontes potenciais

de conflitos, permitindo assim aos Estados Africanos o desenvolvimento da cooperação transfronteiriça;

- o reforço das dinâmicas da integração institucional implementadas no quadro das CERs bem como outras iniciativas regionais de grande dimensão, tais como a gestão conjunta de bacias fluviais, de corredores de transportes ou de outras áreas como factores de prevenção estrutural de conflitos;
- o desenvolvimento, no quadro das CERs e de grandes projectos regionais, da cooperação transfronteiras de proximidade ou de iniciativa local, incluindo o intercâmbio entre as comunidades transfronteiriças, a cooperação entre os serviços dos Estados, as associações da Sociedade Civil e as ONGs, ao mesmo tempo como instrumentos da prevenção estrutural de conflitos e do aprofundamento dos processos de integração; e
- o reforço das capacidades, tendo em vista a formação de órgãos decisórios nos domínios da gestão de fronteiras, da cooperação transfronteiriça e, de uma forma geral, da integração regional.

33. São esperados os seguintes resultados:

- identificação, delimitação e demarcação das fronteiras africanas nos países que ainda não o fizeram;
- aprofundamento da integração regional institucionalizada;
- implementação de programas de cooperação transfronteiriça de iniciativa local, no quadro das CERs, e de grandes projectos de cooperação regional, incluindo a criação de fundos regionais;
- formulação de instrumentos jurídicos em prol da cooperação transfronteiras em África;
- criação de mecanismos continentais ou regionais que visam o reforço das capacidades; e
- mobilização de recursos junto de parceiros da UA para a implementação do Programa de Fronteiras.

V. MODALIDADES DE IMPLEMENTAÇÃO

i) Princípios e Mecanismos de Subsidiariedade

34. A implementação do Programa de Fronteiras da UA será feito a vários níveis, designadamente ao nível nacional, ao nível regional e ao nível continental. A responsabilidade de cada um desses níveis deverá ser definida na base do princípio de

subsidiariedade, principalmente no que diz respeito à delimitação/demarcação e à cooperação transfronteiriça de proximidade.

a) Delimitação e Demarcação de Fronteiras

35. A delimitação e a demarcação de fronteiras é, em princípio, da responsabilidade dos países interessados. As CERs e a UA têm apenas um papel de apoio a desempenhar.

36. Para os países: A delimitação/demarcação de fronteiras depende da decisão soberana dos dois países que têm uma linha fronteira comum. Cabe aos Estados Africanos tomar todas as medidas necessárias para atingir o objectivo da delimitação e demarcação das respectivas fronteiras, caso ainda não o tenham feito, o mais tardar até 2012, em conformidade com a Declaração Solene sobre a CSSDCA e com base na Resolução de Cairo relativa à intangibilidade das fronteiras herdadas da colonização. A este respeito, é importante recorrer a procedimentos menos dispendiosos para a delimitação e a demarcação de fronteiras. Os Estados Africanos poderão igualmente, sempre que for possível, estudar a possibilidade de uma exploração conjunta dos recursos transfronteiriços.

37. A CERs deverão proceder à elaboração de um inventário geral da situação das fronteiras e fazer o acompanhamento da evolução do estado de fronteiras comunitárias. Elas deverão apoiar os Estados Membros na mobilização dos fundos necessários, incluindo a criação de fundos regionais específicos e promover a troca de experiências e as práticas menos dispendiosas na delimitação/demarcação de fronteiras. Poderão estabelecer “Conselho de Sábios”, cujo papel será, em caso de litígio, evitar recursos longos e dispendiosos ao Tribunal Internacional de Justiça ou a outros mecanismos judiciais.

38. A União Africana tem um papel crucial a desempenhar para ajudar os Estados Membros na condução da operação da delimitação e demarcação das suas fronteiras, caso ainda não o tenham feito, bem como na coordenação dos esforços das CERs. No quadro do seu Programa de Fronteiras, a UA poderá lançar uma iniciativa política de grande envergadura, visando a sensibilização da Comunidade Internacional sobre a necessidade de mobilizar os recursos necessários para respeitar os prazos fixados na Declaração Solene sobre a CSSDCA em matéria da delimitação/demarcação de fronteiras. No que diz respeito aos grandes custos de uma tal operação, a Comissão poderá propor uma iniciativa “Fronteiras da Paz” aos parceiros do Continente. Essa iniciativa teria como alvo prioritariamente as linhas fronteiriças que ainda não foram delimitadas e/ou demarcadas, evitando assim potenciais litígios numa base de um diagnóstico continental.

b) Cooperação Transfronteiriça de Proximidade

39. A promoção da cooperação transfronteiriça de proximidade depende de uma subsidiariedade mais complexa, com o envolvimento de actores e colectividades ao nível local, os Estados Membros, as CERs, as grandes iniciativas regionais e, em fim, a UA.

40. Os actores locais – os que são portadores de iniciativas locais – são ao mesmo tempo representantes locais dos países, dos eleitos locais e da sociedade civil no sentido largo. Devem ser os iniciadores directos de projectos de cooperação transfronteiras, portadores de propostas e actores da sua implementação. Com a ajuda dos países interessados, de ONGs ou de qualquer outra estrutura competente, esses actores devem estar à altura de formular programas de cooperação transfronteiriça, juntando um número de projectos a uma escala territorial variável.

41. Os países têm um papel importante a desempenhar. Além da facilitação de iniciativas locais, devem intervir à montante para conferir a legitimidade indispensável à cooperação transfronteiriça. Por outras palavras, para que os actores locais possam falar entre si e cooperar, é importante que os países interessados dêem luz verde através de estruturas do tipo “Comissão Mista de Cooperação”. Deste modo, o Estado estará colocado no centro do dispositivo do qual ele é a força motriz política. De facto, a cooperação transfronteiriça de iniciativa local reforça a legitimidade dos Estados na construção regional, aproximando as populações no processo de integração regional impulsionada pelos actores do Estado.

42. As CERs deverão oferecer o enquadramento jurídico necessário. A formulação de convenções regionais de cooperação transfronteiriça permitirá aos Estados Membros dispor de um quadro sobre o qual se apoiarão para facilitar o desenvolvimento de projectos de cooperação transfronteiras. As CERs têm igualmente um importante papel a jogar no domínio do financiamento de projectos de cooperação transfronteiriça. Com efeito, parece que o financiamento da cooperação transfronteiras de proximidade exige a criação de fundos regionais específicos pois, por um lado, os grandes fundos destinados ao financiamento da cooperação regional, pelo menos na sua forma actual, não foram concebidos para a cobertura de iniciativas locais; por outro lado, os fundos nacionais são destinados ao financiamento de actividades num único país.

43. A União Africana tem um papel estratégico e político a desempenhar. Com efeito, a UA é a única estrutura capaz de inscrever a cooperação transfronteiriça entre as prioridades do Continente, se bem que é verdade que esta se encontra no centro dos assuntos mais quentes que são submetidos à Organização Continental: paz, migração, segurança alimentar, etc. A UA deverá também fazer um trabalho de convicção considerável de tal modo que a cooperação transfronteiriça tenha o direito de figurar nas grandes iniciativas internacionais lançadas em prol do Continente. Além disso, a UA tem o direito de assumir o papel de coordenação, troca de experiências e de boas práticas entre as CERs.

c) Desenvolvimento de Capacidades

44. O Programa de Fronteiras da UA deve dar uma atenção particular a uma dimensão até ao presente esquecida. A experiência europeia demonstra em grande medida que a integração regional não pode ser tratada como um simples trabalho voluntário de sensibilização para enfrentar desafios, de formação técnica e de troca de experiências nos domínios da gestão de fronteiras, de delimitação /demarcação, da gestão de fundos regionais, de implementação de operações no terreno, da luta contra a criminalidade transfronteiriça, de gemelagem entre cidades fronteiras, etc.

45. Desde já, existem centros de pesquisa e de formação sobre esta matéria em África. Esses centros ainda se encontram mal ligados às necessidades exprimidas pelas CERs e pelos Estados Membros. Os programas de desenvolvimento das capacidades financiados no seio das CERs poucas vezes prevêm sessões de formação centrados nos problemas de fronteiras e da cooperação transfronteiriça.

46. Neste contexto, o Programa de Fronteiras da UA deve, com base de numa concertação estreita entre os diferentes níveis envolvidos (nacional, regional e continental), zelar:

- pela realização de um inventário dos centros africanos de formação sobre a matéria assim como pelos recursos de desenvolvimento das capacidades disponíveis nas CERs;
- pela avaliação de potenciais de colaboração com os centros de formação situados fora de África; e
- pela formulação de um programa de desenvolvimento das capacidades nos domínios da gestão das fronteiras e da cooperação transfronteiriça.

ii) **Gestão do Programa**

47. Centrado na prevenção estrutural de conflitos e na promoção da integração regional, o Programa de Fronteiras da UA exige uma abordagem baseada nos desafios concretos da governação no Continente. Em conformidade com a Visão da União Africana, trata-se de reabilitar o papel do Estado, conferindo à integração regional uma base alargada e popular. É por esse motivo que o Programa deve:

- ao nível continental, juntar os Estados Membros, as CERs e as organizações representativas da sociedade civil, em particular os eleitos locais;
- zelar pela promoção de uma gestão do mesmo tipo sobre os fundos regionais previstos para o financiamento da cooperação transfronteiriça de proximidade.

iii) **Parcerias**

48. As reflexões feitas até ao presente sobre a implementação do Programa de Fronteiras da AU convergem na necessidade do desenvolvimento de parcerias inovadoras com vários actores. Entre outros, é importante sublinhar:

- Movimento fronteiriço europeu, muito em particular a ARFE, com o objectivo de tirar benefícios da experiência dos actores locais europeus, principalmente em matéria jurídica e financeira, incluindo o desenvolvimento, a longo prazo, de uma nova cooperação afro-europeia no domínio das zonas fronteiriças;

- Comissão Europeia, tendo em vista a integração da problemática da delimitação/demarcação de fronteiras e da cooperação transfronteiriça na programação do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED);
- Outras experiências mundiais da cooperação transfronteiriça, principalmente na Ásia, na América do Norte e na América do Sul, numa perspectiva de troca de experiências e das boas práticas;
- Agências de cooperação que se preocupam com a promoção das iniciativas locais na integração regional em África;
- Organizações que têm uma experiência em matéria da mobilização de fundos regionais em África, em particular o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e os Bancos de Desenvolvimento; e
- ONGs capazes de assegurar o interface entre as dinâmicas locais e os fundos regionais de financiamento da cooperação transfronteiriça.

VI. MEDIDAS DE LANÇAMENTO DO PROGRAMA DE FRONTEIRAS

49. Uma vez que a Conferência dos Ministros Africanos responsáveis pelas Fronteiras terá analisado e aprovado as diferentes directrizes do Programa de Fronteiras, será conveniente tomar as medidas necessárias para a sua implementação efectiva. A este respeito, poderia prever-se o estabelecimento de um Grupo de Trabalho no seio da Comissão da UA para a realização das seguintes actividades, dentro dos melhores prazos possíveis:

- lançamento de uma operação pan-africana de diagnóstico de fronteiras e de identificação de linhas fronteiriças com grande potencial de litígio bem como a formulação da iniciativa “Fronteiras da Paz em África” destinada à delimitação e demarcação dessas fronteiras;
- identificação de regiões ou iniciativas (organização de bacias fluviais, corredores de transportes, etc.) piloto para o desenvolvimento rápido de programas regionais de apoio à cooperação transfronteiriça de proximidade assim como o suporte à criação de fundos regionais de financiamento da cooperação transfronteira de proximidade;
- definição das modalidades de cooperação com outras regiões do mundo para tirar proveito das suas experiências e constituir as parcerias necessárias;
- lançamento do diagnóstico em matéria do desenvolvimento das capacidades; e
- lançamento de uma campanha de mobilização dos recursos necessários para a implementação do Programa de Fronteiras da UA.