

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis-Abeba (ETHIOPIE) P. O. Box 3243 Téléphone 5517 700 Fax : 551 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/3(II)
Original: Francês**

**RELATÓRIO DA REUNIÃO DE PERITOS SOBRE
O PROGRAMA DE FRONTEIRAS DA UA**

BAMAKO, MALI, 8 - 9 DE MARÇO DE 2007

Prevenir conflitos, Promover a integração

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

BAMAKO, MALI, 8 - 9 DE MARÇO DE 2007

I. INTRODUÇÃO

1. Realizou-se, de 8 a 9 de Março de 2007, em Bamako, Mali, uma reunião de Peritos sobre o Programa Fronteiriço da União Africana (UA). Esta reunião, que se inscreve no quadro dos preparativos da Conferência Ministerial agendada para Adis Abeba, em princípios de Junho, contou com a participação de cerca de cinquenta Peritos, em representação das Comunidades Económicas Regionais (CER's), o Secretariado e algumas Agências das Nações Unidas bem como instituições de investigação e outras estruturas competentes, incluindo o Clube do Sahel e da África Ocidental (CSAO).

II. ABERTURA

2. A reunião foi aberta pelo Secretário Geral do Ministério da Administração Territorial e das Colectividades Locais do Mali, em nome do seu Ministério de tutela, que não esteve presente devido às cerimónias que marcaram o Dia Internacional da Mulher, e por um representante da Comissão da União Africana. De uma forma geral e para além da reafirmação da importância da reunião, incluindo o contexto no qual ela se situa (prevenção estrutural de conflitos, promoção da integração regional, o que contribui para essa prevenção estrutural), os intervenientes realçam as suas vertentes sobre as quais deverá se articular o Programa de Fronteira, a saber, por um lado, a delimitação e a demarcação e, por outro lado, a cooperação transfronteiriça.

III. RESUMO DOS DEBATES

3. Depois de uma breve apresentação dos objectivos da reunião bem como dos resultados esperados, os debates que se seguiram articularam-se em torno das seguintes questões:

- problema das fronteiras em África: aspectos teóricos e empíricos;
- cooperação transfronteiriça como um instrumento de prevenção de conflitos e de promoção do desenvolvimento;
- parceria e mobilização de recursos para a implementação do Programa de Fronteiras da UA; e
- preparação da Conferência Ministerial sobre o Programa de Fronteiras da UA.

a) Problema das Fronteiras em África: Aspectos Teóricos Empíricos

4. Durante o debate sobre este ponto, os participantes sublinharam a natureza paradoxal das fronteiras: elas são um factor susceptível de provocar conflitos, mas elas podem e devem ser igualmente um factor de cooperação e de paz entre os Países. A história da Europa é significativa sobre esta matéria: enquanto o período que vai desde a assinatura do Tratado de Westphalie, em 1648, que marcou o nascimento dos Estados /Nações Europeus, até finais da II Guerra Mundial, foi caracterizado por múltiplos diferendos territoriais e guerras, ao passo que o período que se seguiu a 1945 foi dominado pela cooperação e por uma redução drástica de conflitos ligados às fronteiras.

5. A afirmação segundo a qual as fronteiras constituem uma realidade ambígua, que apresenta tanto riscos como oportunidades, é particularmente verdadeira em África. Foi precisamente para reduzir os factores de risco que os dirigentes africanos se comprometeram, logo a seguir à proclamação das respectivas independência, a respeitar as fronteiras herdadas da colonização. [Resolução AHG/Res. 16 (I)] sobre os litígios entre os Estados Africanos relativamente às suas fronteiras, adoptada pela 1ª Sessão Ordinária da Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo, realizada em Cairo (Egipto), em Julho de 1964. Apesar da tomada dessa decisão, a África viveu e continua a viver vários diferendos fronteiriços. Com a descoberta dos recursos petrolíferos, minerais e outros nas zonas transfronteiriços, o risco de ver esses conflitos crescerem tornou-se uma realidade; o mesmo acontece com as fronteiras marítimas, devido à descoberta de petróleo no mar. É importante sublinhar que o aumento dos factores de risco na gestão do problema das fronteiras não se deve somente a actores estáticos, podendo igualmente resultar da acção das comunidades locais.

6. Neste contexto, foi reconhecida por unanimidade a necessidade da delimitação e demarcação das fronteiras africanas pelos países que ainda não o fizeram. A resolução adoptada em Cairo, em Julho de 1964, deve servir de ponto de partida para este exercício, no entanto, isso não será suficiente: alguns participantes, ao basear-se nas suas próprias experiências, realçaram que por vários vezes os documentos e outros elementos de prova deixados pelas potências coloniais são incompletos, o que torna ainda mais difícil o exercício da fixação das fronteiras africanas.

7. Importa recordar que na Declaração Solene relativa à Conferência sobre a Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação em África (CSEDCA), adoptada pela Cimeira da OUA realizada em Durban, em Julho de 2002, os Chefes de Estado e de Governo acordaram na distribuição e demarcação das fronteiras africanas, para os que ainda não fizeram, o mais tardar até 2012. Com efeito restam apenas cinco anos para expiração do prazo fixado.

8. Alguns participantes julgaram que o objectivo é demasiado ambicioso, tendo solicitado a extensão do prazo fixado. De facto, o processo de delimitação e demarcação de fronteiras é um exercício a longo prazo, devido simultaneamente à sua delicadeza e ao tempo necessário para a recolha de dados (tratados, mapas, etc.) incluindo a colecta de outras informações pertinentes. Outros participantes, ao

reconhecer que o objectivo fixado é dificilmente realizável, insistiram para que o prazo de dez anos concedido para a delimitação e demarcação das fronteiras africanas seja mantido. Com efeito, trata-se de manter a pressão sobre os países de tal modo que durante o tempo que ainda resta possam ser alcançados progressos significativos.

9. A questão dos custos da delimitação e demarcação de fronteiras foi objecto de debate. Foram dados vários exemplos pelos participantes para demonstrar até que ponto a determinação de fronteiras pode ser dispendioso. Em primeiro lugar, é preciso recorrer ao Tribunal Internacional de Justiça (TIJ), o que exige recursos elevados; existe também a demarcação cujas modalidades requerem meios que estão geralmente acima das possibilidades dos Estados - as despesas da demarcação da fronteira entre a Nigéria e os Camarões, na sequência da decisão tomada pelo TIJ, atingiu 6 milhões de dólares americanos por ano. De igual modo, os participantes recomendaram que, tanto quanto possível, os Países Africanos evitem os procedimentos judiciais e o recurso ao TIJ. No que diz respeito à demarcação, os participantes fizeram uma reflexão sobre soluções alternativas. A este respeito, e tendo como base as práticas do colonizador britânico sobre a criação de zonas tampão entre grupos hostis umas com as outras, foi sugerido que em vez da delimitação clássica de fronteiras, recorra-se à plantação de árvores – aqui há uma dupla vantagem: com efeito, este método permitiria não somente demarcar as fronteiras, mas também preservar e promover o meio ambiente.

10. Perante as dificuldades ligadas à delimitação e demarcação nas zonas ricas em recursos, uma das soluções reside na exploração conjunta dos recursos em questão e na partilha equitativa dos lucros, de acordo com as modalidades que foram acordadas mutuamente. Esta é a escolha feita por alguns países africanos.

11. Independentemente da abordagem escolhida, uma coisa é certa: a vontade política é necessária; apenas ela poderá superar as dificuldades inerentes à definição de uma fronteira e à trocas territoriais que poderão resultar desse exercício. Mesmo nas condições em que um órgão judiciário tenha delimitado uma fronteira, essa vontade política é necessária para a respectiva demarcação.

12. Entre outras recomendações, os participantes solicitaram a aceleração do processo de delimitação e demarcação das fronteiras, entendendo-se que um tal exercício deverá, na medida do possível, ser levado a cabo pelos próprios países africanos, tendo os recursos limitados de que dispõe o Continente; desenvolvimento das zonas fronteiriças, que estão geralmente entre as mais desfavorecidas; estabelecimento de órgãos nacionais responsáveis pelas fronteiras; criação de uma estrutura no seio da Divisão de Gestão de Conflitos de Paz e Segurança encarregue a implementação do Programa de Fronteiras da UA; mobilização de recursos para a implementação deste Programa e a formação do respectivo pessoal.

13. O CSAO informou aos participantes que está para começar um exercício de diagnóstico geral de fronteiras na África Ocidental, o que culminará com a publicação de um Capítulo do Atlas de Integração Regional na África Ocidental – CEDEAO/CSAO. Esse diagnóstico fará uma demonstração, através de um mapa, das fronteiras delimitadas e demarcadas, que tenham sido objecto de diferendos. O referido exercício poderá eventualmente servir de exemplos para as outras CERs africanas.

b) Cooperação transfronteiriça

14. Tal como foi referido anteriormente, o segundo tema da reunião prende-se com a cooperação transfronteiriça. Esta questão é deveras importante, no entanto, o traçado das fronteiras africanas não respeitou nenhum critério objectivo. Através desta cooperação, poder-se-ia atenuar os efeitos negativos induzidos pelo carácter geralmente artificial das fronteiras africanas e promover a integração regional, no quadro da prevenção estrutural de conflitos.

15. A sessão consagrada a este tema foi marcada por comunicações e intervenções que relataram as mais variadas experiências: gestão conjunta de bacias fluviais, corredores do desenvolvimento com grandes investimentos, gestão conjunta de recursos petrolíferos e gazíferos, processos institucionais inter-Estados, incluindo projectos de proximidades limitadas de espaços fronteiriços. Este aspecto põe em evidência um problema de definição da cooperação transfronteiriça. Os participantes acordaram na retenção de uma definição muito larga da cooperação transfronteiriça, pois qualquer forma de diálogo e de cooperação envolvendo dois ou vários países poderá contribuir para a prevenção de conflitos. Por outro lado, os delegados acordaram no reconhecimento da especificidade e dos potenciais específicos da cooperação transfronteiriça de proximidade ou de iniciativa local, em particular da experiência da África Ocidental.

16. A reunião passou em revista várias experiências em curso no Continente. Não restam dúvidas que é na África Ocidental onde foram registados progressos significativos, pelo menos no que respeita a cooperação transfronteiriça de iniciativa local. Sob este ponto de vista, o conceito de país-fronteira e as aplicações daí decorrentes retiveram a atenção dos participantes. É importante recordar que este conceito corresponde “a espaços geográficos sobrepostos nas linhas partilhadas de dois ou mais países limítrofes, locais onde vivem, povos ligados por laços sócio-económicos”. O objectivo prosseguido não é o de remodelar as fronteiras africanas, mas o de resolver os conflitos através de uma integração dita de proximidade.

17. No quadro do programa de iniciativa transfronteiriças da CEDEAO, realizado com o apoio do CSAO/OCDE, que aproveitou o conceito país-fronteira, foram lançadas quatro operações piloto na região: a primeira operação piloto foi realizada em Sikasso (Mali) – Bobo Dioulasso (Burkina Faso), num seminário que juntou uma centena de actores locais, públicos e privados; a segunda operação piloto, em curso desde Outubro de 2005, tem como objectivo dar “vida ao processo de Ziguinchor”, na região da Senegâmbia Meridional, num contexto em que a cooperação transfronteiriça surge como uma resposta aos problemas de instabilidade que a região atravessa; a terceira

operação piloto abrange a Zona Kano-Katsina – Maradi, entre o Níger e a Nigéria, sendo destinada para a prevenção de crises alimentares; a quarta operação piloto cobre a bacia de Karakoro, entre o Mali e a Mauritânia. Por outro lado, a CEDEAO preparou, em 2005, um projecto de Convenção para a cooperação transfronteiriça, documento esse que foi submetido, em Novembro de 2006, a uma reunião de Peritos dos Estados Membros. Estes esforços parece estarem a alastrar-se, uma vez que também a União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA), o Comité Inter-Estados de Luta contra a Seca no Sahel (CILSS) e a Autoridade de Gestão de Liptako – Gourma (ALG) lançaram iniciativas no domínio da cooperação transfronteiriça. A equipa Prospectivas – Diálogo Político (DIAPOL) da ONG ENDA TIERS MONDE está particularmente activa na área da cooperação transfronteiriça, fazendo operações na zona de Senegâmbia Meridional.

18. Ao congratularem-se por estas iniciativas e ao desejar que elas possam inspirar actividades semelhantes no Continente, os participantes interrogaram-se sobre a tradução inglesa da expressão país-fronteira. Por fim o seminário optou pela expressão tecnicamente mais neutra: cross border area, o que reflete melhor o conceito de país-fronteira.

19. Dentre as outras experiências mencionadas, é importante notar as que foram feitas na África Central pela INICA, através da criação de um observatório das dinâmicas transfronteiriças bem como as zonas de desenvolvimento e de reconstrução previstas no quadro da Conferência Internacional sobre a região dos Grandes Lagos: para o efeito foram identificadas doze bacias transfronteiriças. São também encorajadores os esforços feitos pela Comunidade Económica dos Países dos Grandes Lagos (CEPGL), que junta o Burundi, R.D. Congo e o Ruanda, assim como às iniciativas tomadas na África Austral e Oriental, incluindo os projectos feitos no Magreb

20. Os participantes realçaram a elasticidade das zonas susceptíveis de servir de âncora para a cooperação transfronteiriça. Com efeito, as dinâmicas conduzidas pelas zonas baixas, quer para o comércio transfronteiriço ou para outras áreas, estão em movimento contínuo e redesenham os limites das zonas em questão. Tal como disse um dos delegados, as fronteiras têm uma via própria, que resulta da sua apropriação pelas populações locais. De facto, alguns pretenderam opor espaços reais correspondentes a zonas de acção dos actores locais e espaços reconhecidos, que são o produto da geografia política determinada pelos Países.

21. Jamais diremos que os espaços fronteiriços são estruturados por várias dinâmicas, dentre as quais o comércio transfronteiriço. Tendo como base os estudos feitos nas fronteiras da Nigéria, o Laboratório de Análise Regional e de Conhecimentos Sociais, com Sede em Cotonou, Benin (LARES) distinguiu três variantes do comércio transfronteiriço: comércio ocasional, baseando nas distorções regulamentares entre o Benin e a Nigéria, comércio de solidariedade, que se verifica na fronteira entre a Nigéria e o Níger, feito pelas comunidades que vivem nos dois lados de uma fronteira, e o comércio dito de competição. Qualquer que seja a sua natureza, e por que pode tratar-se de uma estratégia de contorno do Estado, o comércio pode constituir uma fonte de preocupação para os países interessados, o que pode afectar tanto as

entradas fiscais como a segurança. Desde então, o desafio é o de conciliar as preocupações legítimas dos Estados com estas dinâmicas comerciais, que são o efeito de actores provados. Alguns intervenientes julgaram que não é preciso exagerar as ameaças susceptíveis de serem colocadas por este tipo de actividade que, acima de tudo, não são específicas do Continente. Foi evocado o caso da Europa para servir de exemplo.

c) **Parceria e Mobilização de Recursos para o Programa de Fronteiras da União Africana**

22. Foi sublinhado, em primeiro lugar, que as parcerias e os instrumentos de financiamento necessários para a implementação de projectos de grande envergadura (gestão conjunta de bacias fluviais, barragens, corredores de desenvolvimento, etc.) já são conhecidos e estão inscritos nos cofres dos instrumentos da cooperação internacional para o desenvolvimento e as parcerias público-privado. Esses projectos e instrumentos devem ser multiplicados.

23. É por esse motivo que os debates articularam-se essencialmente em torno da cooperação transfronteiriça de iniciativa local, o que permitirá a criação de uma base popular e alargada para a realização da integração regional. Mais especificamente, a reunião procurou identificar os diferentes níveis – local, nacional, regional e continental – susceptíveis de acompanhar a implementação do Programa Fronteiriço da União Africana bem como dos programas de apoio à cooperação transfronteiriça de iniciativa local na CERs.

24. Os actores locais – portadores de iniciativas locais – são simultaneamente os representantes locais dos Estados, os eleitos locais e a sociedade civil no sentido largo. Eles devem ser os iniciadores directos de projectos da cooperação transfronteiriça, portadores de propostas e actores da sua implementação. A experiência da África Ocidental foi amplamente demonstrada a tal ponto que esses actores são geralmente os melhores peritos para os problemas que lhes dizem respeito.

25. A esse respeito, a reunião recomendou que as associações continentais e regionais dos eleitos locais e da sociedade civil em geral estejam estreitamente juntas na reflexão sobre o Programa de Fronteiras da União Africana assim como nos programas de apoio à cooperação transfronteiriça de iniciativa local no seio das diferentes CERs.

26. Os Estados Membros têm um papel preponderante a desempenhar. Além da facilitação das iniciativas locais, têm a responsabilidade de intervir à montante para conferir a legitimidade indispensável à cooperação transfronteiriça. Por outras palavras, para que os actores locais possam se comunicar e cooperar, os países interessados devem dar luz verde: deste modo o Estado está colocado no centro do dispositivo do qual é a força motriz política. De facto, a cooperação transfronteiriça de iniciativa local reforça a legitimidade dos Estados na construção regional, ao aproximar

as populações ao processo de integração regional impulsionado pelos actores do Estado.

27. É de igual modo, crucial o papel das CERs, pois estão no centro do projecto de integração iniciado pela União Africana. A este respeito, o exemplo da CEDEAO é construtivo. Esta organização regional propôs aos seus membros o estabelecimento de programas de iniciativas transfronteiriças que visam a promoção do desenvolvimento de operações piloto no terreno e dotar a África Ocidental de um primeiro quadro jurídico em matéria da cooperação transfronteiriça. É, em parte, graças a esta iniciativa que alguns países da região se comprometeram a apoiar as operações piloto e financiá-las; no entanto, embora ainda modestos, os financiamentos foram mobilizados.

28. Ao nível continental, a UA 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, tanto mais que é verdade que ela está no centro dos processos mais quentes da Organização Continental: migração, paz, segurança alimentar, etc. A União Africana deverá também fazer um trabalho considerável de convicção, de tal modo que a cooperação transfronteiriça tenha o direito de figurar nas grandes iniciativas internacionais lançadas em benefício do Continente.

29. A este respeito, a reunião recomendou à UA para o estabelecimento de uma verdadeira parceria com a Europa, cuja experiência em matéria de cooperação transfronteiriça poderá constituir uma fonte de inspiração. Iniciada pelos eleitos e pelas autoridades regionais fronteiriças, essa experiência deu lugar à criação da Associação das Regiões Fronteiriças da Europa (AFRE) bem como ao lançamento do programa INTERREG, que oferece às zonas limítrofes ajudas baseadas nos planos ou nas estratégias de desenvolvimento transfronteiriço, tendo se tornado num grande programa comunitário, cujo orçamento para o período de 2007-2012 é de cerca de oito biliões de Euros. A União Africana poderá solicitar, entre outros, a inclusão de uma vertente de cooperação transfronteiriça no FED 10.

30. A reunião fez um longo debate sobre o financiamento da cooperação transfronteiriça. Foram identificados dois grandes obstáculos: por um lado os maiores fundos destinados ao financiamento da cooperação regional não são concebidos para a cobertura das iniciativas locais, pelo menos na sua forma actual; por outro lado, os fundos nacionais são consagrados ao financiamento de actividades num único país.

31. Para ultrapassar estas dificuldades, os participantes propuseram a criação de fundos regionais, colocados no seio das CERs. Para o efeito, trata-se de ter como fonte de inspiração o que se fez na Europa. É importante encorajar os doadores e os bancos de desenvolvimento que desejarem envolver-se neste processo para tomarem em consideração a necessidade de ajudar as CERs a dotarem-se de equipas técnicas pertinentes. Neste aspecto, o Banco Africano de Desenvolvimento tem um papel crucial a desempenhar. De igual modo, os participantes sugeriram para se estudar em que medida a experiência da Nigéria poderá ser reproduzida em outros países africanos: a Nigéria criou uma Comissão Nacional de Fronteiras que dispõe de um

fundo destinado ao desenvolvimento das zonas fronteiriças, que estão em desvantagem sob o ponto de vista estrutural.

32. Uma outra pista seria a promoção de projectos piloto entre regiões europeias e africanas, através da cooperação descentralizada Norte-Sul. Poderiam ser lançadas experiências piloto, com o apoio de doadores europeus. A UA deverá fazer advocacia para essas diligências que, para além do seu interesse directo para o Continente Africano, permitiria aproximar as populações dos dois Continentes.

d) Preparação da Conferência Ministerial de Adis Abeba

33. A reunião sublinhou a importância desta Conferência bem como a necessidade de assegurar a sua boa preparação. Os participantes propuseram que a reunião preparatória de Peritos dos Estados Membros tenha a duração de dois dias, ao passo que a Conferência Ministerial propriamente dita será realizada num único dia.

34. A reunião preparatória de Peritos, que constituirá uma ocasião para a análise de todos os aspectos do Programa de Fronteiras da UA, articular-se-á em torno dos seguintes pontos:

- problema de fronteiras em África, tanto nos seus aspectos teóricos como práticos;
- delimitação e demarcação das fronteiras africanas sobre este ponto, os participantes realçaram a necessidade de se fazer uma avaliação e recomendaram vivamente que a UA envie um questionário aos Estados Membros para indicarem a situação das suas fronteiras em termos de delimitação e demarcação, o que permitirá determinar a dimensão do trabalho a ser feito para atingir o objectivo fixado na Declaração Solene sobre a CSSDCA;
- cooperação transfronteiriça em geral como factor de paz, estabilidade e desenvolvimento: como multiplicar os projectos e programas comuns a dois ou vários países africanos, programas esses que são não apenas factores de desenvolvimento interdependentes e de relações de boa vizinhança mas também são elementos da cooperação transfronteiriça de iniciativa local – cujas experiências da África Ocidental e da Europa provaram tratar-se de um jazigo importante que apela ao mesmo tempo a impulsão dos Estados, à iniciativa local e ao acompanhamento, através das CERs e da União Africana;
- desenvolvimento das capacidades necessárias; e
- parceria e mobilização de recursos para a implementação do Programa de Fronteiras da União Africana e de programas regionais de apoio ao desenvolvimento da cooperação transfronteiriça.

35. Os participantes recomendaram que cada um destes pontos seja objecto de uma apresentação geral e outros mais específicos que vão realçar experiências particulares.

36. A Conferência Ministerial propriamente dita terá uma agenda leve relativa, por um lado, à análise do relatório da reunião de Peritos e, por outro lado, à adopção de uma Declaração no final dos seus trabalhos. Essa Declaração articular-se-á em torno de um verdadeiro Plano de Acção que orientará a acção da Comissão, dos Estados Membros e das CERs nos próximos anos.

IV. ENCERRAMENTO

37. A cerimónia de encerramento da reunião foi dirigida pelo Secretário Geral do Ministério da Administração Territorial e das Colectividades Locais da República do Mali. Ele congratulou-se pelo bom decurso da reunião e exprimiu o desejo de que a dinâmica criada seja reforçada durante a Conferência Ministerial agendada para Adis Abeba. Ele acrescentou que sem a integração, não haverá nenhum futuro melhor para o Continente. O Programa de Fronteiras, se for efectivamente implementado, permitirá não apenas o aprofundamento do processo de integração em curso, mas também a consolidação dos esforços de paz feitos em África.