



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Ana Cláudia Alves

A INFLUÊNCIA DAS PARCERIAS ESTRATÉGICAS DA UNIÃO EUROPEIA NO
DESENVOLVIMENTO DAS RELAÇÕES INTER-REGIONAIS UE-UA
O CASO DA ESTRATÉGIA CONJUNTA ÁFRICA-UE

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais — Estudos da Paz, Segurança e Desenvolvimento, orientada pela Professora Doutora Sarah Carreira da Mota e apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Coimbra, julho de 2023



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Ana Cláudia Tavares de Lima Carneiro Alves

A influência das parcerias estratégicas da União Europeia no desenvolvimento das relações inter-regionais UE-UA O caso da Estratégia Conjunta África-UE

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais – Estudos da Paz, Segurança e
Desenvolvimento, orientada pela Professora Doutora Sarah Carreira da Mota e
apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Coimbra, julho de 2023

Agradecimentos

Não poderia deixar passar esta oportunidade sem expressar os meus profundos agradecimentos a todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para a concretização deste projeto.

Em primeiro lugar, estou imensamente grata à minha orientadora, Professora Doutora Sarah Carreira da Mota, cuja orientação e conhecimento foram imprescindíveis em todas as etapas desta dissertação. Além do seu apoio académico, estou profundamente grata pela consideração e dedicação incansáveis que demonstrou ter ao longo do estudo, que revigoraram a minha determinação nas fases mais difíceis.

Também gostaria de agradecer o auxílio na fase inicial de redação dado pela Professora Doutora Teresa Cravo, no Seminário de Acompanhamento da dissertação, que sempre se disponibilizou para ouvir as minhas ideias e me enriqueceu academicamente com as suas avaliações construtivas.

Agradeço, igualmente, aos coordenadores do Curso Integrado Coimbra-Bordéus, pela oportunidade única de uma educação de excelência em duas instituições que tanto admiro. À Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e ao *Institut d'Études Politiques de Bordeaux*, o meu muito obrigada por esta viagem tão incrível e desafiante.

Finalmente, gostaria de expressar a minha gratidão à minha família e amigos, pelas sessões de estudo, revisões, motivação e incentivo diários, quer estivessem do outro lado da sala ou do outro lado do mundo. Um agradecimento especial às duas mulheres mais importantes da minha vida, a minha mãe, que moldou quem eu hoje sou e a quem devo todos os meus sucessos, e à minha avó, a minha segunda mãe. Uma ensinou-me a encarar os desafios da vida de forma positiva, enquanto a outra me ensinou que cabe a cada um de nós ter a força de vontade para persistir. Ambas me ensinaram o significado de amor incondicional - um tipo de amor que nunca morre.

A todos e todas que aqui não fui capaz de mencionar, o meu muito obrigada!

Resumo

Esta dissertação aborda a temática do desenvolvimento das relações inter-regionais entre a União Europeia e a União Africana, através da utilização de parcerias estratégicas por parte da UE. Questiona, ainda, o modo como a Estratégia Conjunta África-UE se insere no processo de integração regional. Para o efeito, através de um *Process Tracing* analisam-se os mecanismos causais que ligam as parcerias estratégicas a este fenómeno, realizando um estudo comparado entre a integração europeia e africana, onde se apresentam os principais conceitos do regionalismo, chegando à integração regional - que será vista numa perspetiva conciliadora de elementos funcionalistas e da governação supranacional - para, posteriormente, se estabelecer uma analogia entre a perspetiva de integração europeia e o processo de integração africano, incluindo as motivações, as peculiaridades e o seu grau evolutivo. Continuando a avaliar as cadeias causais, são identificadas as principais particularidades das parcerias estratégicas da UE, averiguando a predisposição da UE e da UA, para enveredarem por tais meios de cooperação, as ramificações políticas dos acordos firmados e o grau de institucionalização dos mesmos, dando prioridade a argumentos Liberais e Institucionalistas. Afunilando a pesquisa com o estudo de caso da Estratégia Conjunta África-UE, apresenta-se esta parceria estratégica particular, bem como a sua origem, evolução e objetivos atuais. A secção investiga os mecanismos de cooperação conjunta UE-UA numa série de mecanismos que caracterizam a JAES, avaliando o seu presente grau de eficiência, e termina com uma avaliação crítica do funcionamento desta parceria estratégica, apresentando resposta às questões de partida.

Palavras-chave: parceria estratégica, relações inter-regionais, integração regional, política externa, Estratégia Conjunta África-UE.

Abstract

This dissertation addresses the development of inter-regional relations between the European Union and the African Union through the use of strategic partnerships by the EU. It also questions the way in which the Joint Africa-EU Strategy fits into the regional integration process. For this purpose, through Process Tracing, the causal mechanisms that link strategic partnerships to this phenomenon are analyzed, first with a comparative study between European and African integration, where the main concepts of regionalism are presented, leading up to the idea of regional integration - which will be analyzed from the conciliated outlooks of functionalism and supranational governance theories, anchored in a Liberal perspective -, to subsequently establish an analogy between the perspective of European integration and the African integration process, including its motivations, peculiarities and their evolutionary degree. Continuing to assess the causal chains, the main particularities of the EU's strategic partnerships are identified, investigating the predisposition of the EU and the AU to embark on such means of cooperation, the political ramifications of the signed agreements and the degree of their institutionalization, giving priority to Liberal and Institutionalist arguments. Funneling the research with the case study of the Joint Africa-EU Strategy, this particular strategic partnership is presented, as well as its origin, evolution and current objectives. This final section investigates the EU-AU joint cooperation mechanisms in a series of mechanisms that characterize the JAES, assessing its present degree of efficiency, and ends with a critical assessment of the functioning of this strategic partnership, responding to this study's initial questions.

Keywords: strategic partnership, interregional relations, regional integration, foreign policy, Joint Africa-EU Strategy.

Resumé

Cette dissertation aborde la question du développement des relations interrégionales entre l'Union Européenne et l'Union Africaine à travers l'utilisation de partenariats stratégiques par l'UE. Elle traite, encore, la manière dont la Stratégie Commune Afrique-UE s'inscrit dans le processus d'intégration régionale. Dans ce but, à travers le *Process Tracing*, les mécanismes de causalité liant les partenariats stratégiques à ce phénomène sont analysés, en réalisant une étude comparative entre l'intégration européenne et africaine, où sont présentés les principaux concepts de régionalisme, conduisant, après, à la notion d'intégration régionale - qui sera abordée dans une perspective conciliante des éléments fonctionnalistes et gouvernance supranationale ancrée dans une perspective Libérale -, pour, dans une phase ultérieure, être établie une analogie entre la perspective de l'intégration européenne et le processus d'intégration africaine, y compris les motivations, les particularités et son degré d'évolution. Poursuivant l'évaluation des chaînes causales, les principales particularités des partenariats stratégiques de l'UE sont identifiées, en étudiant la prédisposition de l'UE et de l'UA à s'engager dans de tels moyens de coopération, les ramifications politiques des accords signés et le degré de leur institutionnalisation, en donnant priorité aux arguments Libéraux et Institutionnalistes. En rétrécissant la recherche avec l'étude de cas, la Stratégie Commune Afrique-UE est présentée, ainsi que son origine, son évolution et ses objectifs actuels. La section examine les mécanismes de coopération conjointe UE-UA dans une série de mécanismes qui caractérisent la JAES, en évaluant son degré actuel d'efficacité, et se termine par une évaluation critique du fonctionnement de ce partenariat stratégique, répondant aux questions initialement posées.

Mots clés: partenariat stratégique, relations interrégionales, intégration régionale, politique étrangère, Stratégie Commune Afrique-UE.

Lista de siglas e acrónimos

- ACDC** - Acordo de Comércio, Desenvolvimento e Cooperação entre a UE e África do Sul
- ACP** - Bloco África, Caraíbas e Pacífico
- ADM** - armas de destruição em massa
- ADM** - armas de destruição maciça
- AEC** - Comunidade Económica Africana
- AfCFTA** - Zona de Comércio Livre Continental Africana
- AL** - Liga Árabe
- APF** - *African Peace Facility*
- APSA** - Arquitetura Africana de Paz e Segurança
- ARNEPS** - Alto Representante da União Para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança
- ASEAN** - Associação das Nações do Sudeste Asiático
- C2C** - Reuniões *Commission-to-Commission*
- CADSP** - Política Africana Comum de Defesa e Segurança
- CAP** - Posição Comum Africana
- CEA** - Comissão Económica para África
- CECA** - Comunidade do Carvão e do Aço
- CED** - Comunidade Europeia de Defesa
- CEE** - Comunidade Económica Europeia
- CEEA** - Comunidade Europeia da Energia Atómica
- CELAC** - Comunidade de Estados Latino Americanos e Caribenhos
- CER** - Comunidade Económica Regional
- COAFR** – Grupo de Trabalho da África
- CPE** - Comunidade Política Europeia
- CPS UA** - Conselho de Paz e Segurança da UA
- CRP** - Comitê de Representantes Permanentes
- CSDP** - Política Comum de Segurança e Defesa
- CSNU** - Conselho de Segurança da ONU
- CTE** - Comitês Técnicos Especializados
- DG DEVCO** - Direção-Geral para a Cooperação e Desenvolvimento Internacional
- ECOSOCC** - Conselho Económico, Social e Cultural da União Africana

EES - Estratégia Europeia de Segurança

EPA - Acordo de Parceria Económica

EUGS - Estratégia Global da União Europeia

JAES - Estratégia Conjunta África-UE

MERCOSUR - Mercado Comum do Sul

NEPAD - Nova Parceria para o Desenvolvimento de África

ODM - objetivos de desenvolvimento do milénio

OEACP - Organização dos Estados de África, Caraíbas e Pacífico

ONU - Organização das Nações Unidas

OSCE - Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa

OUA - Organização da Unidade Africana

PanAf - Programa Pan-Africano

PAP - Parlamento Pan-Africano

PAPS - Departamento de Assuntos Políticos, Paz e Segurança da UA

PESC - Política Externa e de Segurança Comum

PEV - Política Europeia de Vizinhança

PfP - Parceria para a Paz

PIDA - Programa de Desenvolvimento de Infraestrutura na África

PO - Parceria Oriental

RI - Relações Internacionais

SACU - União Aduaneira da África Austral

SADC - Comunidade de Desenvolvimento da África Austral

SEAE - Serviço Europeu para a Ação Externa

TRI - Teorias das Relações Internacionais

UA - União Africana

UE - União Europeia

UpM - União para o Mediterrâneo

ZCLC - Zona de Comércio Livre Continental

Índice

Introdução	1
Capítulo I. Integração e relações inter-regionais	11
1. Conceitos de regionalismo, relações inter-regionais e integração	11
2. A teorização da integração europeia nas RI.....	16
3. Os processos de integração da UE e da UA: abordagens diferenciadas?	23
a) O pan-africanismo como motor da integração regional africana	25
b) Um regionalismo comparado	30
c) O estreitar das relações UA-UE no processo de integração.....	33
4. O paradoxo da UE e a sua influência na integração africana	35
Capítulo II. Parcerias Estratégicas	39
1. Parcerias Estratégicas: origens e conceptualização	39
a) As parcerias estratégicas à luz das TRI	42
2. A evolução das parcerias estratégicas na política externa da UE e as suas principais críticas.....	45
a) Objetivos e importância das parcerias estratégicas na ação externa da União Europeia ..	55
3. A política externa de África em relação a parcerias estratégicas e a sua relação com a JAES	58
Capítulo III. Parceria Estratégica África-UE	67
1. A Estratégia Conjunta África-UE (JAES).....	69
2. Os principais formatos de cooperação entre a UE e a UA na JAES	72
a) As inovações recentes das Cimeiras e a sua ligação com o processo de integração regional	85
3. Os desafios atuais da JAES	87
a) A utilização da UA enquanto ponte entre África e a UE na JAES	88
b) Fragmentação da relação UE-África	94
c) Ineficácia da JAES no cumprimento dos seus objetivos e prioridades estratégicas	100
Conclusão.....	109
Referências bibliográficas	113

Introdução

“We have strategic partners, now we need a strategy” (Conselho Europeu, 2010a: 1). Esta foi a declaração que o então presidente do Conselho Europeu, Herman van Rompuy fez, em 2010, acerca do desenvolvimento de parcerias estratégicas da União Europeia (UE) e da necessidade de uma melhor coordenação das suas relações externas. O tema das parcerias estratégicas não é novo; elas tornaram-se numa solução moderna para cooperar e solucionar os desafios globais em conjunto. Em paralelo com o desenvolvimento da sua política externa ao longo dos últimos quinze a vinte anos, está a promoção crescente das parcerias estratégicas, especialmente entre regiões. No entanto, as parcerias estratégicas têm uma reputação negativa a nível de divergências e incongruências de ação. Também os seus objetivos, inicialmente definidos, nem sempre são atingidos. Estas características complicam o desenvolvimento desta parte integrante da ação externa dos atores internacionais.

A noção de parcerias estratégicas está embebida no ADN estratégico da UE, tanto como um meio para um fim (algo subjetivo e tentativamente analisado nesta dissertação), como um objetivo por si só da política externa da UE. Várias têm sido as tentativas de definir o conceito de “parceria estratégica” (Tyushka e Czechowska, 2019; Renard, 2012, 2015; Wilkins, 2008; Nadkarni, 2010; Michalski 2019, Czechowska, 2013; Gentimir, 2015; Marcus e Sangsari, 2015), sendo que este conceito é, muitas vezes, intimamente ligado à noção de *parceria* ou de *aliança*. Este será um dos conceitos definidos com base em múltiplas definições, uma vez que é dependente da visão de cada autor. Sabe-se que as parcerias, para serem verdadeiramente estratégicas devem ser compreensivas em várias frentes e temáticas relevantes; construída na reciprocidade; ter uma dimensão empática forte; ser orientada para o longo prazo; e, finalmente, deve ir além de questões bilaterais para enfrentar, e potencialmente resolver, desafios regionais e globais (Renard, 2012: 303-304). Com base numa revisão conceptual feita mais adiante, as parcerias estratégicas são consideradas nesta dissertação como uma relação flexível e variável entre dois atores no sistema internacional, sejam estatais, não-estatais, regionais ou continentais, que supõe uma base de objetivos e interesses mais ou menos comuns, a longo-prazo, e que define uma resposta e ação conjunta da política externa de ambas as partes em determinados temas.

A relação inter-regional entre o continente europeu e o continente africano é concebida aqui como uma relação entre a UE e União Africana (UA), tendo por base a Estratégia Conjunta África-UE (JAES) de 2007, numa demonstração da ambição da UE de coordenar e modernizar a sua política externa em relação a África. A identidade pós-2003 de “parceiros estratégicos” gerou expectativas particulares quanto à promoção de relações simétricas e transmitia a “necessidade de a Europa promover os seus interesses e valores de forma mais assertiva e agir num espírito de reciprocidade e benefício mútuo” (Secretariado-Geral do Conselho, 2011a:25). O termo “parceria” tem sido utilizado desde o Tratado de Roma, em 1957, para definir estas relações (Kotsopoulos e Sidiropoulos, 2007).

Esta dissertação pretende aprofundar a noção de parceria estratégica tal como definida pela UE como parte integrante da sua política externa a partir dos anos 2000 e posta em prática nas relações inter-regionais a UE e a UA desde 2007. Para tal, analisa especificamente a Estratégia Conjunta África-UE para **questionar de que forma as relações inter-regionais entre a UE e a UA se desenvolvem através da sua parceria estratégica, e, especificamente a partir de 2007, de que forma é que a Estratégia Conjunta África-UE se enquadra no processo mais lato de integração regional.**

Enquanto continentes, Europa e África são unidas por uma história, cultura e geografia compartilhadas. Com o Estreito de Gibraltar, de apenas 15 km, a separar a Europa e África, estes dois continentes sempre se cruzaram ao longo da história, onde a prosperidade, estabilidade e segurança de um continente afetaram diretamente o outro.

O passado colonial e as ligações culturais, económicos e políticas formaram a base desta relação, mas não a sua continuidade. De facto, apesar de ainda se apontar um paternalismo inerente a algumas relações entre a UE e África, como era o caso do Acordo de Cotonou com o grupo de países do denominado bloco África, Caraíbas e Pacífico (ACP), atualmente existe uma tentativa de modernização, equilíbrio e de aprofundamento das relações da UE com África, tendo em conta os novos desafios globais e as prioridades de cada parte. Também é relevante denotar a importância crescente de ações regionais e do supranacionalismo em ambos os continentes, tanto nas suas ações como a nível dos seus objetivos de política externa.

Desde a assinatura do Tratado de Roma, em 1956, no qual a Europa aumenta a sua cooperação para o desenvolvimento, especialmente com os países africanos, e até 2007, quando foi proposta a JAES, verificamos uma enorme evolução ao nível da sua

ação e das suas prioridades. Efetivamente, embora o discurso em torno de uma “parceria” já estivesse em uso há muito tempo no contexto das relações UE-África, a adoção da JAES tornou-a uma realidade, especialmente a nível institucional. A JAES define orientações políticas de longo prazo entre os dois continentes, baseando-se numa visão partilhada e princípios comuns, em que, a nível institucional, a UA e a UE trabalham numa série de questões, tendo definido, no seu início, em 2007, oito parcerias específicas: paz e segurança; governança democrática e direitos humanos; comércio, integração regional e infraestrutura; objetivos de desenvolvimento do milénio (ODM); energia; alterações climáticas; migração, mobilidade e emprego; ciência, sociedade da informação e espaço (Comissão Europeia, 2010a).

Atualmente, estas oito parcerias foram atualizadas por planos de ação, *roadmaps* e declarações estabelecidos, usualmente, após cada cimeira UE-UA, sendo que o documento mais recente foi a Declaração aprovada pelos chefes de Estado e de Governo da UE e da UA na sexta Cimeira UE-UA, em fevereiro de 2022, intitulada “Uma Visão Conjunta para 2030”.

Tanto África como a UE redigiram a JAES com um novo ânimo, por razões ligadas a novos contextos internos e internacionais, que funcionaram como motivadores para esta ótica estratégica. O contexto internacional estava mais maduro para tal parceria do que na década de 1990: primeiramente, o continente africano estava numa posição relativamente mais forte, dada a sua maior segurança e importância económica e a presença crescente de vários atores internacionais concorrentes. Na década de 1990, os conflitos africanos ainda eram vistos principalmente como um problema “africano”, enquanto na década de 2000, os potenciais efeitos colaterais tornaram-se claros. Neste contexto, a UE quis reposicionar-se como um parceiro importante (Michel, 2008: 11–15 *cit. in* Del Biondo, 2020: 8). Efetivamente, África passou de um continente desconhecido para uma das dez economias de crescimento mais rápido, sendo que o seu crescimento económico “deverá superar o do resto do mundo nos próximos dois anos” (Grupo Banco Africano de Desenvolvimento, 2023). Mesmo com algumas exceções, África está globalmente mais estável e democrática desde os movimentos de independência da década de 1960 (Kotsopoulos e Sidiropoulos, 2007: 1).

Ao mesmo tempo, a voz de África no cenário internacional tornou-se mais alta, fomentada pela criação da UA, em 2002, mas tendo já grandes avanços a nível da integração política do continente desde a OUA. Uma vez que a UE sempre foi um importante apoiante da integração regional, esta tinha um interesse particular em apoiar

a União Africana e em reposicionar-se como o principal parceiro do continente africano (Del Biondo, 2020: 8). Nos dias 15 e 16 de outubro de 2020, o Conselho Europeu declarou que “a UE atribui grande prioridade ao reforço das suas relações estratégicas com África e parceria com a União Africana, que permanece baseada em interesses mútuos e responsabilidade compartilhada”¹ (idem: 3). A posição da UE também mudou, ao aumentar o alcance da sua política externa, das suas capacidades e da sua vontade de as utilizar, através, por exemplo, da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), que teve um efeito profundo na forma como a UE encara as suas responsabilidades como ator internacional. A nível internacional, o contexto estava, e está, igualmente favorável para esta parceria estratégica. Com uma maior interdependência global, uma maior cooperação multilateral entre regiões, a ascensão de potências emergentes e o papel externo de novas potências em África, especificamente da China, “houve, definitivamente, uma reavaliação dos ideais até então demonstrados pela UE” (Kotsopoulos e Sidiropoulos, 2007: 1).

A JAES, será, assim, explorada com base teórica do conceito de parceria estratégica, e com a base prática ligada ao seu funcionamento institucional, resultados e ações concretas. Segundo a literatura existente, existem desafios ligados a esta parceria. À medida que os Estados Africanos conquistaram a independência, a UE desenvolveu vários quadros para o comércio, ajuda e, posteriormente, cooperação política com os parceiros africanos, resultando na “fragmentação das relações UE-África” (Chané e Killander, 2018: 2). Até 2007, estas relações não tinham tomado um rumo suprarregional. Com a JAES, esperava-se o estabelecimento de uma parceria de “continente para continente” (Bossuyt e Sherriff, 2010: 7), que tem demonstrado, no entanto, dificuldade em garantir iniciativas pan-africanas e a harmonização dos quadros políticos na implementação do JAES (ibid.). Também em termos de ações concretas, pouca informação existe a nível de concretização dos objetivos definidos pelos planos de ação. Mas, e se estes desafios fazem parte de uma visão demasiado estreita, que não oferece uma abordagem mais compreensiva sobre para que servem as parcerias estratégicas? E se, o propósito de uma parceria estratégica, especialmente uma ligada ao continente africano, não estivesse apenas relacionada com os seus fins, mas sim com os meios utilizados? A parceria estratégica da UE com África retém as características de uma parceria estratégica e surge como uma das parcerias mais interessantes da UE,

¹ Todas as traduções são de autoria própria.

pelos seus precedentes únicos e pelos resultados obtidos desde 2007, quer positivos, quer negativos. Mas os resultados a ter poderão não ser apresentados como ações concretas, e sim como uma resposta a um determinado propósito. Nesta dissertação, defende-se que o propósito da parceria estratégica seria a melhoria das relações inter-regionais entre ambos os continentes e da promoção dos processos de integração regional através dos vários níveis de cooperação entre a UE e a UA, enquanto organizações regionais e representantes dos desejos continentais de cada região. Com a JAES, as relações tomaram um rumo continental sem precedente, podendo servir de “guarda-chuva” de quadros regionais existentes e atuar de um modo mais abrangente e integrante. Resumindo, esta pouca ação pode não interessar se o objetivo da UE para esta parceria estratégica for outro, a saber, o desenvolvimento e melhoria das relações continentais euro-africanas que, graças a uma ação conjunta em consonância com os objetivos de política externa de ambas as regiões, promovem o processo de integração regional.

O regionalismo é um fenómeno mundial, e tem vindo a expandir-se nas últimas décadas. O desenvolvimento de organizações regionais está a aumentar cada vez mais com a Globalização, sendo criadas de forma a dar resposta comum a desafios coletivos, comumente ligados à segurança, ao comércio, à economia e à proteção da democracia. Estas organizações perseguem os seus objetivos e princípios dentro de seus Estados-membros e também promovem esses valores nas suas relações com outras organizações regionais, que compartilham algumas das suas ambições basilares (Luciano, 2020). Deste modo, o inter-regionalismo tornou-se um instrumento estratégico “para ampliar a capacidade externa das organizações regionais de modo a fazer a diferença nos assuntos regionais e globais” (Ribeiro Hoffmann, 2016 *apud* Luciano, 2020: 3).

O inter-regionalismo está particularmente ligado aos estudos da UE, sendo esta considerada como a região “mais envolvida em relações inter-regionais em todo o mundo” (Baert et al., 2014:3 *cit. in* Arfsten, 2019: 18), preferindo interações com outras regiões do que relações bilaterais com Estados terceiros isolados e pondendo, deste modo, ser considerada uma “pioneira” destas relações (Jetschke e Lenz, 2011 *apud* Arfsten, 2019: 18). Para além disso, as relações inter-regionais são uma parte integrante da política externa da UE, como uma norma política desejável para alcançar a estabilidade, paz e prosperidade no cenário internacional, pelo que as relações da UE com as suas regiões parceiras, especialmente em parcerias estratégicas, são moldadas

pela promoção ativa da integração regional. Efetivamente, a promoção de uma cooperação internacional pela UE é tanto um meio para atingir um fim – algo bastante subjetivo, podendo ser a nível de segurança, a melhoria de relações comerciais ou mesmo o estabelecimento de normas políticas e sociais respeitadas por ambas as partes - como também um objetivo da política externa por si só. A UE considera o regionalismo aberto não só benéfico para si própria, mas também para outras regiões, procurando expandir o seu modelo através das relações inter-regionais com outras organizações, em particular com a UA (Farrell, 2009 *apud* Arfsten, 2019:18). Tem sido, portanto, uma das organizações regionais que mais tem investido nas relações região-região como forma de se tornar um ator global e difundir as suas normas no palco internacional (Luciano, 2020).

A UE está, de momento, a passar por uma fase de redefinição de objetivos, tanto por desafios externos como a guerra na Ucrânia, as consequências a longo prazo do *Brexit*, a visão de outros Estados sobre a União, como a nível interno, com a substituição da Estratégia Europeia de Segurança de 2003 (EES) pela Estratégia Global da União Europeia (EUGS), a introdução da Bússola Estratégica, o futuro término do mandato da atual presidente da Comissão Europeia, Ursula Von der Leyen, e início das eleições europeias, assim como a subida do extremismo, o sentimento anti-UE e nacionalismo crescente. Com este processo, surgem novas visões do mundo e técnicas de ação, valendo, por isso, a pena avaliar o que a agenda original das parcerias estratégicas produziu, os seus principais desafios e conquistas, e o que pode ser esperado em termos de perspetivas futuras.

Serão analisados os fatores responsáveis pelos sucessos e desafios da UE nos seus esforços de integração e pela tentativa de ter uma colaboração horizontal com o continente africano, através de uma parceria estratégica muito particular. Por outro lado, será avaliado o sucesso modesto e limitado da parceria estratégica em si, assim como do papel da UA enquanto ponte nesta relação regionalizada. Com estes dados, será observado se esta cooperação inter-regional trazida pela JAES se enquadra no desenvolvimento do processo de integração regional e de que forma as relações UE-UA se desenvolvem com esta parceria estratégica da UE.

Após um mapeamento de fontes secundárias sobre o tema, em que houve uma identificação de teorias, métodos e lacunas relevantes na pesquisa existente, o presente estudo baseará a sua metodologia em fontes primárias e secundárias, incluindo fontes documentais oficiais, como textos, acordos, convenções e tratados da UE, obras,

dissertações, artigos e revistas especializadas, que foram publicados ao longo da história das parcerias estratégicas da UE, e especificamente a partir de 2007, com a criação oficial da Estratégia Conjunta África-UE.

Para compreender as relações entre as organizações regionais e a ligação entre a integração regional e as parcerias estratégicas, é necessária a coexistência de argumentos teóricos derivados do funcionalismo e neofuncionalismo e da governação supranacional cruzando-os com elementos Liberais e Institucionais, enfatizando o papel das instituições internacionais e as possibilidades de cooperação resultantes da interdependência crescente entre os países e organizações. Assume-se, igualmente, que as teorias funcionalistas têm uma base eurocêntrica, mas que servirão para delinear as diferenças nos processos de integração dos dois continentes.

Com o firme propósito de não haver desvio dos objetivos já elencados, a dissertação será alicerçada numa metodologia tripartida (a histórica, a comparativa e a qualitativa), estruturando-a em três partes. A abordagem histórica servirá para demonstrar a evolução da parceria estratégica ao longo do tempo, as transformações constatadas em contexto internacional, bem como a história da integração europeia e africana. Será exposta, igualmente, uma perspetiva diacrónica na perceção da temática da Estratégia Conjunta África-UE, e a ideia que a UE e a UA possuem relativamente a este cenário. O segundo método a utilizar será o comparativo, pelo qual são comparadas a integração europeia e africana, as suas diferenças e os seus objetivos, a fim de se intuir a pertinência desta parceria de já longa duração e o impacto que este vínculo inter-regional tem para ambas as partes no seu processo de integração.

Já o método qualitativo será utilizado ao longo de toda esta dissertação e é, sem dúvida, o processo mais relevante para esta análise. A pesquisa qualitativa é uma abordagem exploratória que procura compreender e interpretar fenómenos sociais complexos. Analisar-se-ão, deste modo, as relações que sucedem entre as diversas variáveis desta dissertação. A análise objetiva e sistemática dos documentos acima mencionados servirá para identificar padrões, temas e perceções que possam dar resposta às perguntas de partida, desenvolver introspeções e chegar às conclusões desta dissertação.

Nesta análise, o método qualitativo predileto será o *Process Tracing*, que pode ser traduzido como mapeamento ou rastreamento de processo. Trata-se de um método que procura analisar cadeias causais que ligam um determinado fenómeno a um determinado resultado (Silva e Calmon, 2018:1). David Collier define *process tracing*

como um “exame sistemático de evidências diagnósticas selecionadas e analisadas à luz de questões de pesquisa e hipóteses colocadas pelo investigador” (2011: 823). Trata-se de um instrumento analítico para descrever inferências causais a partir de evidências, numa sequência temporal de eventos (Silva e Calmon, 2018). Bennett e Checkel (2015:7 *cit. in* Silva e Calmon, 2018:1) definem rastreamento de processo como “a análise de evidências sobre processos, sequências e conjunções de eventos dentro de um caso com o objetivo de desenvolver ou testar hipóteses sobre mecanismos causais que possam explicar causalmente o caso”. O método procura, assim, evidências dentro de um caso para explicar um determinado fenómeno, especialmente onde a relação causa-efeito não seja imediatamente óbvia - como o tema desta dissertação. Especificamente nesta análise, a metodologia de rastreamento de processos será usada para examinar os mecanismos causais que ligam as parcerias estratégicas, mais especificamente a Estratégia Conjunta África-UE, à integração regional. Os *inputs*, ou entradas, serão os processos de integração da UE e da UA, as parcerias estratégicas e a Estratégia Conjunta África-UE, enquanto a integração regional causada pela cooperação será o resultado. As formas como estes *inputs* conduzem ao resultado – ou vias causais - serão identificadas e analisadas em cada capítulo da dissertação, de forma a obter uma compreensão mais aprofundada do impacto da Estratégia Conjunta África-UE nesta área específica da integração regional e na relação inter-regional euro-africana.

Dado o âmbito do tema de investigação e os recursos limitados disponíveis, esta investigação centra-se na análise da Estratégia Conjunta África-UE enquanto iniciativa continental. Ao centrar-se na perspetiva continental, esta pesquisa poderá fornecer uma análise mais abrangente do impacto da Estratégia Conjunta África-UE nas relações inter-regionais euro-africanas. Com esta perspetiva, a política externa das organizações regionais, como um todo, será um fator-chave. Na análise temática dos documentos oficiais e tratados relacionados à parceria, assim como na literatura académica sobre os temas, serão procuradas, especificamente, referências à política externa, multilateralismo e parcerias, incluindo a identificação de princípios-chave, valores e objetivos das políticas externas de ambas as uniões e como eles se refletem na Estratégia Conjunta África-UE, de modo a criar uma estrutura teórica para análise.

No fundo, o que, humildemente, se pretende, é que esta dissertação, com os seus aspetos inovadores, funcione como a base de análises futuras que englobem outros tipos de perspetivas teóricas e metodologias. O maior objetivo da dissertação é devanear o

presente grau de eficiência da parceria estratégica fruído mutuamente, para averiguar o seu processo ao nível das relações inter-regionais, sob uma perspectiva de política externa de ambas as organizações. Com isto, procura-se explicar o que se obteve atual e factualmente, verificando se estes resultados contribuem, ou não, para os processos de integração entre os continentes.

Como estrutura da dissertação, num primeiro capítulo, serão abordados os conceitos centrais ao aprofundamento do tema, nomeadamente o conceito de regionalismo, inter-regionalismo, relações inter-regionais e integração, estabelecendo uma comparação entre a perspectiva de integração europeia e o processo de integração africano; as principais teorias das Relações Internacionais (RI) ligadas à noção de integração, assim como as motivações para estes dois processos. A abordagem comparativa contribuirá para enriquecer a análise que será feita a nível teórico. O propósito da comparação entre a UE e a UA é estabelecer uma correlação sob o prisma do conceito de integração e analisar a parceria estratégica África-UE no seu âmbito supranacional com a realidade ensaiada por dois processos integrativos distintos. Estes apresentam particularidades e estados evolutivos variados, dando-se enfoque ao regime europeu, o mais longínquo e bem-sucedido, o que não significa dever-se equacioná-lo como modelo paradigmático inquestionável. Poderá, antes sim, servir de referência para estudo e reflexão sobre a situação de cada processo, de acordo com os intuítos organizacionais.

O segundo capítulo visa identificar as principais particularidades das parcerias estratégicas da UE, e sugerir algumas abordagens para avaliar e analisá-las sistematicamente. As principais teorias sobre as parcerias estratégicas serão abordadas com o intuito de compreender as distintas perspectivas e propósitos envolvidos. As questões elencadas relativas à predisposição da UE e da UA para enveredarem por tais parcerias, de acordo com a sua política externa e no que respeita às repercussões dos reptos ou crises internas e externas nas suas escolhas serão o resultado da identificação e aprofundação das raízes do fenómeno e dos seus alicerces, levada a cabo neste capítulo. Para além disso, ao propor as parcerias estratégicas como políticas de integração da UE, o segundo capítulo delinea uma estrutura para avaliar as funções e incentivos que moldam as políticas da UE e da UA, as ramificações políticas dos acordos firmados e o grau de institucionalização dos mesmos. Além de que também sugere a existência de repercussões consideráveis para o avanço da diplomacia estratégica da UE, tanto como demonstração do papel global da UE, como também

método para concretizar os fins políticos. Para a análise teórica das parcerias estratégicas, as quais são bastante ambivalentes, serão utilizados os conceitos de “parceria” e de “parceria estratégica”, já que estes dois temas são geralmente intercambiáveis.

O terceiro capítulo seguirá a ótica de afunilamento iniciada no capítulo anterior. Como tal, apresentará o estudo de caso, que é a Estratégia Conjunta África-UE, a sua origem, evolução e objetivos atuais. Será analisada na sua arquitetura institucional, onde estruturas africanas, europeias e conjuntas trabalham em simultâneo numa série de mecanismos que caracterizam a JAES. Após a compreensão dos modos de cooperação UE-UA de alto nível dentro desta parceria estratégica, será observada a ação da JAES em relação aos objetivos definidos nas várias cimeiras, antes de concluir com uma avaliação crítica do funcionamento desta parceria.

Capítulo I. Integração e relações inter-regionais

1. Conceitos de regionalismo, relações inter-regionais e integração

Desde a sua formulação inicial, as teorias das Relações Internacionais foram evoluindo a par com os fenómenos e eventos internacionais. Se outrora se procurava explicar as relações e opções dos Estados em termos de Política Externa, hoje procura-se discutir e compreender o sistema internacional global, incluindo uma panóplia de subtemas derivados da Globalização. Uma das principais mudanças, nesta perspetiva, consiste no facto de existir uma clara multipolaridade no sistema, complexificando o mundo após a Guerra Fria, assim como uma multiplicação de atores na cena internacional, em particular organizações internacionais e regionais. Na superfície, a Globalização, vista como um processo, aumenta a interdependência dos atores, por meio da troca mútua e constante de bens, serviços e informações, tanto dentro como fora das fronteiras dos países (Oyeranmi, 2015). Deste modo, o intercâmbio económico global, a ampla cooperação política e o aumento das relações sociais globais originados por este fenómeno impulsionaram a interdependência e a criação de blocos regionais.

As guerras mundiais do século XX deixaram sequelas profundas no velho continente, que começou a aperceber-se da necessidade de aproximação entre diversas nações no terreno político (Lopes, 2014). O chamado “Velho Regionalismo” teve como base este contexto específico marcado pela bipolaridade do período da Guerra Fria e dava ênfase às trocas económicas. Já a segunda vaga, ou “Novo Regionalismo”, foi diretamente impulsionada por um conjunto de fenómenos trazidos pela Globalização e levou a profundas mudanças nas relações internacionais (Lopes, 2014:66-84). Estas mudanças caracterizaram-se, nomeadamente, pelo fim da estrutura bipolar e do sistema de alianças; uma atitude mais positiva face ao regionalismo; a reestruturação da economia política global em grandes blocos; a erosão de Estado-nação Vestefaliano; uma interdependência económica, social e política reafirmada; a convergência da globalização financeira, produtiva e tecnológica; uma atitude mudada em relação ao desenvolvimento económico (neoliberal) e ao sistema político dos países em desenvolvimento (Lopes, 2014:76).

O regionalismo passou de ser apenas focado em comércio a ser um mecanismo que dá ênfase às várias áreas da cooperação, como o desenvolvimento, a segurança e proteção ambiental, as migrações, a defesa, entre outras. Björn Hettne (2005) teorizou

que este regionalismo havia marcado o começo de uma ordem mundial regionalizada que complementaria o sistema de Estados e onde o epicentro do poder se deslocaria irreversivelmente para o nível transnacional, sendo apoiada por uma “arquitetura normativa” de valores, como o multiculturalismo e o multilateralismo. O mesmo refere que a ênfase da UE no inter-regionalismo poderá, a longo prazo, revelar-se importante na reconstrução de uma ordem mundial multilateral de forma regionalizada, denominada “multirregionalismo” (Hettne, 2005:563), significando uma “estrutura horizontalizada e institucionalizada formada por regiões organizadas, ligadas entre si através de parcerias multidimensionais acordos” (ibid.). O objetivo da UE seria “formalizar estas parcerias como relações entre órgãos regionais, e não como contactos bilaterais entre países” (ibid.), em que as áreas de atuação são influenciadas pelos pilares internos das regiões, graças à mudança dos desafios bilaterais para desafios globais partilhados por vários membros, por exemplo, o Sul da Ásia, a Península Ibérica, África e a América Latina. O argumento deste autor, em 2005, não se encontra muito longe da realidade atual que caracteriza as parcerias estratégicas da UE. Devido às regiões se estarem a consolidar como atores relevantes na cena internacional e aos desafios agora internacionalizados, assim como graças às razões referidas por Miguel Lopes (2014), a cooperação inter-regional tem vigorado.

As relações inter-regionais, ou inter-regionalismo, podem ser definidas como relações horizontais institucionalizadas entre grupos de Estados de diferentes regiões coordenados “em maior ou menor grau” (Doidge, 2014: 38 *cit. in* Arfsten, 2019), que procuram cooperar e resolver, em conjunto, desafios comuns via diversos níveis de governança, desde acordos bilaterais entre regiões até iniciativas multilaterais que envolvem a participação de organizações internacionais, e acordos. Existem vários conceitos ligados a esta definição bastante genérica, que Antonia Arfsten (2019:16-17) divide em três categorias: “bi-regionalismo” ou “inter-regionalismo puro” no caso de uma interação entre duas organizações regionais formalizadas compostas unicamente por Estados-nação, como a relação entre a UE e a UA; o “transregionalismo”, ou seja, a cooperação entre dois agrupamentos regionais dispersos e fracamente coordenados de Estados, ou então entre uma organização regional formal e um grupo regional mais flexível, como a relação UE-OEACP; e o “quasi-regionalismo”, ou seja, a cooperação entre uma organização regional e um único Estado, como a Parceria Estratégica UE-África do Sul. Chama de “inter-regionalismo híbrido” as restantes conexões informais

e não-estatais entre duas regiões do mundo, incluindo entre redes de ONG e empresas privadas (ibid.).

Nesta dissertação, privilegia-se o termo “inter-regionalismo puro” (Pirozzi e Litsegård, 2015; Aggerwal e Fogarty, 2004: 1 cit. in Arfsten, 2019), que se desenvolve entre duas organizações regionais claramente identificáveis dentro de um quadro institucional (Pirozzi e Litsegård, 2015). No inter-regionalismo puro, a relação entre as organizações regionais serve três propósitos principais, nomeadamente o de legitimação, capacitação e atuação global (Doidge, 2012 *cit. in* Arfsten, 2019: 17).

Por outro lado, dada a crescente importância das relações inter-regionais, é possível afirmar que o comportamento de uma determinada região terá um impacto no comportamento das outras, tendo o regionalismo na UE como o maior exemplo, no qual as suas ações desencadearam e promoveram um regionalismo em outras partes do mundo (Lopes, 2014:76), como, por exemplo, no continente africano. Existe um sistema de parcerias estratégicas numa relação inter-regional formal, na qual a UE constitui o eixo e o ator propulsor, ilustrando-se pela relação da UE e a ASEAN, a parceria UE-África, assim como as relações entre a UE e o Mercosul e a UE e a Organização dos Estados de África, Caraíbas e Pacífico. Segundo Arfsten (2019), esta identidade promovida pela UE como ator global, no qual a União considera a promoção da integração regional como um pilar central nas suas relações com o resto do mundo, pretendendo moldar o sistema internacional numa “comunidade” com base no sucesso do seu próprio modelo, é descrito, por Álvaro Vasconcelos como “uma nova forma de multilateralismo baseada em áreas de integração regional e na experiência de regulação supranacional das relações entre os Estados” (2001:135-153, *cit. in* Omolo, 2019:27). A UE, segundo o autor, promove uma política de integração que envolve “uma transformação em direção a sociedades internacionais regionais”, promovendo “normas particulares para moldar o futuro da sociedade internacional...” (Vasconcelos, 2001:135-153, *cit. in* Omolo, 2019:27). Na prática, isto significa que a UE procura parcerias com várias organizações regionais em todo o mundo e apoia o desenvolvimento do regionalismo em vários continentes.

Figure 2: Functions of Interregionalism

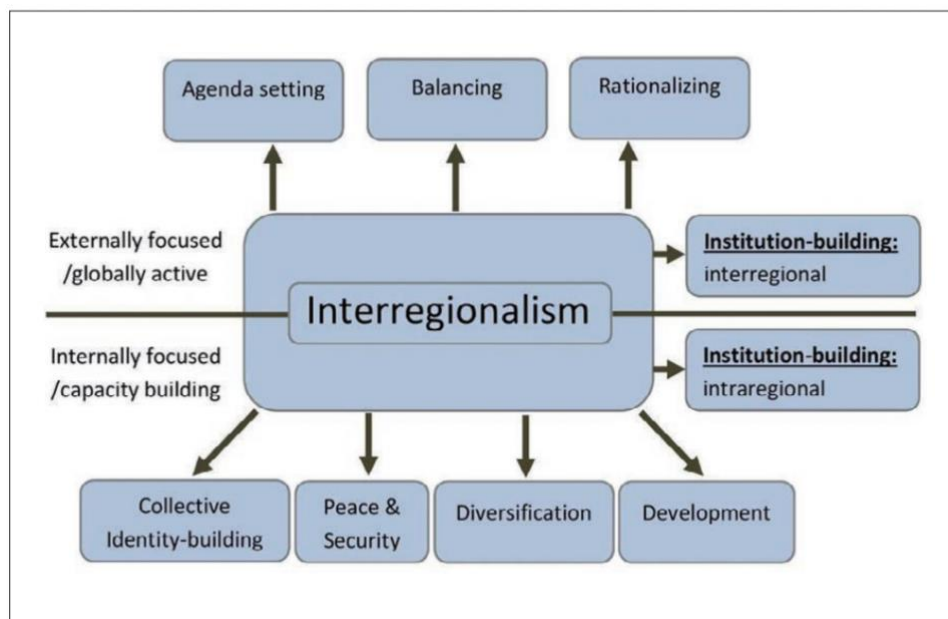


Figura 1: Funções do regionalismo (Lammich, s.d.)

É relevante aqui comparar as diferenças de objetivos entre a UA e a UE com o regionalismo. Embora ambos pretendam uma melhoria institucional que organize uma relação de cooperação estratégica proveitosa para ambas as partes, uma organização como a UE procura sobretudo a difusão de normas e valores e uma maior participação enquanto ator na região, tendo a integração regional como um objetivo e uma finalidade da sua política externa. Já uma organização regional com países em desenvolvimento, como a UA, vê o inter-regionalismo como um potencial de aumento de reconhecimento interno e externo da organização regional, como uma voz no sistema internacional, e como fator de fortalecimento da sua capacidade institucional enquanto organização.

Para além disso, as organizações regionais podem diversificar as suas relações externas através da cooperação com parceiros não tradicionais, como a China, moderar os riscos de uma orientação unilateral da política externa e contrariar a sua marginalização no sistema internacional (Lammich, s.d.). Além da já mencionada construção institucional e diversificação, a prosperidade e a segurança são também grandes impulsionadores da cooperação inter-regional com organizações de países em desenvolvimento (ibid.). Aqui, a construção institucional é um fator particularmente importante para ambas as partes, e pode ser até argumentado que quanta melhor for a institucionalização desta relação, melhores resultados terá a parceria, incluindo todos os restantes objetivos. A importância das instituições na cooperação inter-regional é

bastante enfatizada pela perspectiva Liberal do Institucionalismo, que vê as instituições como cruciais para a prevenção de conflitos e a criação de soluções conjuntas de desafios globais (ibid.). A criação de acordos formalizados através do estabelecimento de estruturas e diálogos inter-regionais, definida como uma dimensão organizacional, como a base da JAES, é considerada como a manifestação mais visível e tangível da construção institucional no inter-regionalismo, e produzem discussões de tópicos que não estariam na agenda das regiões participantes caso não existisse esta relação (Lammich, s.d.: 23).

Também é importante enfatizar o facto de existirem definições muito variadas de *organizações regionais*, que têm muitas vezes uma base limitada relacionada com a proximidade geográfica dos seus membros. Embora a geografia possa ser um dos fatores determinantes de uma região, isso não significa que esta seja essencial, ou mesmo imprescindível para o sucesso ou fracasso de uma organização regional. Segundo Hettne (2005: 548), a “regionalidade” (ou *regionness*) define a coesão de uma dada região, que pode ser vista como um processo histórico de longo prazo, passando de uma construção de impérios e nações, para uma cooperação voluntária. Tal como o projeto do Estado-nação, o regionalismo é um projeto político, e, como tal, pode fracassar, o que se traduz na diminuição da regionalidade ou mesmo na dissolução da própria organização regional. Estes fatores endógenos, assim como os fatores endógenos da Globalização, devem ser considerados para uma região.

Adota-se aqui a definição de Jude Eke e Kelechi Ani (2017: 66) de organização regional como “um segmento do mundo unido por um conjunto comum de objetivos baseados em laços geográficos, sociais, culturais, económicos ou políticos e possuindo uma estrutura formal prevista num acordo governamental oficial”. Tanto a UE como a UA, apesar de também serem organizações internacionais, serão consideradas organizações regionais nesta dissertação. Estas sofreram um regionalismo e tiveram, como base, um processo de integração que será estudado neste capítulo.

O termo *integração* conota a ideia de um processo que junta partes anteriormente separadas num todo – uma “comunidade” – que agrega interesses, sentimentos, atitudes e eventualmente também instituições políticas comuns, implicando nos seus membros interdependências e uma rede de relações densa (Ramos, 2005: 328-329). Podem ser alcançadas desde “pequenas comunidades a regiões, a nações e Estados, a entidades supranacionais ou, hipoteticamente, a uma futura comunidade mundial, se considerarmos certos discursos universalistas, propiciados

pelo processo de globalização” (ibid.). Helen Wallace (2000: 9-14 *cit. in* Ramos, 2005: 330) distingue a integração “informal” (processos sem caráter de obrigatoriedade ou formalização, mas que são iniciados devido à integração comunitária) da “formal” (políticas com fins propositados de resultados conjeturáveis). A complexidade ligada a este processo é corroborada pela constatação de que os processos de construção comunitária são, eventualmente, conduzidos por uma nova socialização política estabelecida na capacidade vinculativa das decisões de instituições políticas, cuja atuação reproduz e prolonga, inovando, o modelo ocidental de atuação do Estado sobre os cidadãos (Ramos, 2005: 330). Groom e Taylor (1994: 17-18 *cit. in* Ramos, 2005: 330) mencionam, inclusive, a existência de uma mudança qualitativa nos processos de tomada de decisão, com o sistema de Estados superado a favor de um novo sistema institucional formal e societal, mais sofisticado a nível de tomada de decisão.

A evolução das teorias relativas à integração destas organizações denota a importância das mesmas na análise das RI. A teorização inicial sobre o fenómeno é caracterizada por cinco grandes correntes de pensamento: o funcionalismo, enquanto corrente inspiradora e, subsequentemente, o neofuncionalismo, como teoria específica da integração regional; o federalismo, como doutrina e modelo político para as construções supranacionais; o transnacionalismo, da teorização de Karl Deutsch; o intergovernamentalismo, derivado do realismo; e, finalmente, a teoria da Governação Supranacional, como um meio-termo. Utilizar-se-ão, para efeitos de análise, elementos liberais e institucionalistas, sem esquecer, no entanto, teorias como o intergovernamentalismo tendo em conta o debate atual entre os processos de integração, tanto da UE como da UA.

2. A teorização da integração europeia nas RI

Karl Deutsch, autor transnacionalista, define o conceito de integração regional supranacional, como

[a] consecução dentro de um território de um “sentido de comunidade” e de instituições e de práticas suficientemente fortes e generalizadas para assegurar, por um período “longo”, expectativas mútuas de “mudança pacífica” entre as suas populações (Deutsch, 1957: 5).

Este foca-se em aspetos relacionados com a construção de uma comunidade pacífica, não considerando inevitável a fusão política seguinte. Segundo Eke e Ani (2017),

existiam duas grandes perspectivas sobre integração, a saber, a forma de integração em amálgama e a forma pluralista. Uma comunidade política amalgamada existe quando as unidades entregam grande parte de sua independência a uma união política internacional recém-formada; já no tipo pluralista de integração, as unidades gozam de grande independência enquanto cooperam em várias atividades e setores querendo chegar a uma união política mais próxima (Aworawo, 2007 *cit. in* Eke e Ani, 2017: 65). Com o passar dos anos, houve a identificação da parte de analistas do sistema internacional de uma relutância de muitos Estados em entregar sua soberania a um órgão supranacional para a integração, o que levou à articulação de uma perspectiva de integração chamada de Funcionalismo.

As teorias **funcionalistas** surgiram no período entreguerras, impulsionadas, principalmente, por David Mitrany (1966). Estas foram das primeiras teorias acerca do processo de integração, pertencentes à tradição liberal, e forneceram orientação para a compreensão do que seria este fenômeno, abordando a dimensão transnacional das relações mundiais, numa procura de soluções pacíficas, no contexto da sociedade internacional. Mitrany (1966) é defensor do sistema de órgãos internacionais funcionais, com a transferência de certas funções e autoridades destes Estados para tais agências, já que a “forma é sequencial à função” (Ramos e Maior, 2007: 104) e, portanto, a mudança política é interpretada como consequência funcional de mudanças maiores em sectores nucleares da sociedade. O autor argumenta ser mais lógico os países envolvidos na integração começarem com questões económicas, sendo que a cooperação nessas questões necessariamente irá aproximar os países integrantes de tal forma que estes cheguem até às questões políticas na sua integração (*ibid.*) Efetivamente, estas teorias assumem a primazia da dimensão económica, a qual se relaciona de forma causal com a dimensão política, e, conseqüentemente, uma concepção utilitarista e materialista das construções políticas (Ramos e Maior, 2007: 104-105). Um aspeto único do funcionalismo é a ideia de que a integração deve ser global e não regional (Eke e Ani, 2017).

Juntamente com a ideia de supranacionalismo, que sugere a centralização das decisões no nível comunitário, Jean Monnet, como consultor de alto nível do Governo francês, veio defender uma forma interestatal inovadora, indo além da cooperação tradicional. Assim, o teórico propôs a criação de uma Federação Europeia, onde os Estados do Pós-primeira Guerra se deveriam reestruturar subordinados a um interesse

comum e superior, a fim de criar uma união sólida. Raquel Patrício acrescenta que a pacificação da Europa só seria alcançada com

[a]s *relações em eixo* (relação especial estabelecida entre duas potências) franco-alemãs em estruturas supranacionais que controlavam a produção franco-alemã do carvão e do aço, tornando assim inviável e também impensável qualquer esforço de guerra (Patrício, 2006:5 *cit. in* Calegari, 2009: 100).

Assim, Monnet influencia Robert Schumann – então Ministro dos Negócios Estrangeiros Francês – na criação de uma direção de autoridade comum sobre o carvão e de aço em 1950, com um plano de modernização denominado de *Plano Schumann* (Calegari, 2009:100). Este daria origem à primeira experiência efetiva de uma integração funcional, com a criação da Comunidade do Carvão e do Aço (CECA), com uma estrutura supranacional e representando o primeiro passo de um processo de setorização defendido por esta teoria. Para além da CECA, também a Comunidade Europeia de Defesa (CED) e a Comunidade Política Europeia (CPE) surgiram sob a influência desta ideologia, levando à origem da Comunidade Económica Europeia (CEE) e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEA), desencadeando os primeiros passos na integração europeia (*ibid.*). Como verificado pelos vários autores funcionalistas, esta abordagem é focada especialmente no caso europeu de integração. Chega a existir uma influência mútua, onde a teoria influencia o processo, assim como o processo influencia a teoria.

Como revisão do funcionalismo inicial, a abordagem **neofuncionalista**, surgida após a Segunda Guerra, aceita o peso das mudanças ocorridas ao nível económico, mas afirma a igual importância das alterações nos planos social e político. O neofuncionalismo enfatiza a integração, e sustenta que a eficácia da cooperação social e cultural, algo preliminar no processo de integração, se traduz automaticamente numa união política (Eke e Ani, 2017). Ernst Haas (1968: 16 *cit. in* Ramos, 2005: 329) define integração regional como o “(...) processo pelo qual os atores políticos, em diferentes cenários nacionais, são persuadidos a transferir as suas lealdades, expectativas e atitudes políticas para um novo e mais largo centro”, ou seja, verifica a existência da sociedade como um espaço segmentado de acordo com fatores políticos (Rosamond, 2000:12 *cit. in* Ramos, 2005: 329). Esta teoria difere do funcionalismo quando enfatiza a cooperação regional como uma forma mais prática de promover a integração, em vez de uma perspetiva global, uma vez que acreditam que as entidades ou comunidades

políticas regionais não se envolvem em competição e rivalidade mútuas como fazem os Estados-nação (Eke e Ani, 2017: 65). O neofuncionalismo introduziu o conceito de *spillover* proveniente da microteoria² funcionalista da *Ramificação*³ (Dougherty e Pfaltzgraff Jr, 2011: 650), que transpõe a ideia de implicação, que Sande traduz por “expansão, contágio, alastramento ou difusão” (2000: 26 *cit in* Ramos e Maior, 2007:105), entre os diferentes níveis da vida social, formando uma comunidade de massas (Calegari, 2009: 104). Lindberg (1963: 10) escreveu sobre o assunto: “Spillover reporta-se a uma situação em que uma dada ação, relacionada com um objetivo específico, cria uma situação tal que o objetivo inicial só pode ser assegurado se tomam medidas subsequentes e assim sucessivamente.” Nesta perspetiva, é necessário mobilizar, em primeiro lugar, determinados grupos de interesses e elites políticas e burocráticas (Ramos e Maior, 2007: 105). Ernst Haas (1968: 5) teorizou sobre a transferência de lealdades das instâncias nacionais (soberania) para as internacionais, que possuiriam o novo conjunto de interesses. Segundo o mesmo autor (*ibid.*), as vantagens da integração poderiam ser diferentes para os grupos distintos que formam a sociedade nacional, sendo a competição inerente à lógica do social e por isso mesmo dinamizadora. Como defendem Ramos e Maior (2007: 105), o inevitável “acumular destas mudanças (automatismo) levaria a médio prazo a alterações políticas substanciais, conducentes ao reforço das instituições externas (ou supranacionais)”. Para os neofuncionalistas, “interesses, mais do que ideais comuns ou identidade, são a força motriz por trás do processo de integração, mas os atores podem aprender e desenvolver ideais e identidades comuns” (Schmitter e Ernst, 2005: 258 *cit. in* Dauda, Ahmad, e Keling, 2020). Contrariamente a Mitrany, Haas afirma, a partir de 1964, que a sua lógica de *spillover* era probabilista, uma vez que este não era predeterminado ao sucesso, já que um processo frágil poderia vir a expandir-se, mas também a retroceder (Calegari, 2009:105). A ideia de supranacionalidade era determinante para Haas, não concebendo qualquer integração que não obedecesse às diretrizes supranacionais (Calegari, 2009:106). Este processo de *spillover* está presente na integração europeia, que se iniciou a nível económico com a CECA, com seis Estados reunidos para

² Microteoria no sentido de demonstrar que a Ramificação é uma teoria desenvolvida dentro Teoria do Funcionalismo.

³ Esta microteoria defende o desenvolvimento da integração interestatal através da ramificação por setores.

administrar os seus interesses comuns, e expandindo-se, gradualmente, para outros setores dentro da própria economia, até chegar, atualmente, à União Europeia, com integrações políticas e sociais (ibid.). Às seis nações fundadoras da CECA – Bélgica, França, ex-Alemanha Ocidental, Itália, Luxemburgo e Holanda – juntaram-se a Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido em 1973, a Grécia em 1981, Espanha e Portugal em 1986, a Alemanha, após a sua unificação, em 1990, e a Finlândia, a Áustria, e a Suécia em 1995. O Tratado de Maastricht, em 1992, promoveu novas formas de cooperação entre os governos nacionais, dando mais responsabilidade à Comunidade. Hoje, a UE conta com vinte e sete Estados-membros, e continua o seu processo de expansão.

Existem, no entanto, defeitos em cada teoria, e esta não é exceção. Um deles é o facto desta teoria culpabilizar o falhanço da integração regional em África no facto de não terem sido seguidas todas as estratégias europeias, o que torna esta teoria eurocêntrica (Aniche, 2015:14). Para contrapor esta ocidentalização, Ernest Aniche sugere uma teoria “pós-neo-funcionalista” (2015) que comece, numa perspetiva *bottom-up*, pela integração nacional, através de *nation-building* e de nacionalismo, antes de prosseguir para uma integração regional mais estável e sustentável, levando, no final, a uma integração global. Outra das maiores críticas desta teoria prende-se com a inexplicabilidade da estagnação da integração, isto é, quando a supranacionalidade não basta para obter a coesão dos Estados, ideia defendida por Moravcsik (1998). Tal como Ernest Aniche (2015:14) sublinha, o neofuncionalismo assume que a integração é um processo linear, tornando-se impossível explicar os retrocessos existentes no processo. Outro defeito da teoria do neofuncionalismo é o facto de esta defender que a autoridade e o papel dos Estados-membros diminuem à medida que a integração prossegue (Dauda, Ahmad, e Keling, 2020). No entanto, podem ser observadas as limitações deste pensamento com a intergovernamentalidade da UA.

Reginald Harrison (1974:14 *cit. in* Ramos, 2005: 329) chega mesmo a combinar as perspetivas de Deutsch e Haas, defendendo que a construção de uma comunidade política implica a criação de instituições formais, mas também a aceitação destas instituições pela comunidade humana, que lhe é basilar.

Para muitos, o processo de integração também envolve elementos preponderantes **intergovernamentais** (Moravcsik, 1998). Assim, se, na teoria, a UE poderia ser vista como o produto final resultado das “ramificações” do neofuncionalismo, na prática, consiste num debate entre a ideia de uma governação

supranacional com o intergovernamentalismo, inspirados, respetivamente, na teoria neofuncionalista e na teoria intergovernamental. Andrew Moravcsik (1998), o principal arquiteto desta terminologia, defende que o processo avança através de negociações intergovernamentais, com os Estados como atores principais. Esta perspetiva define a integração como a forma de os Estados-membros defenderem os seus interesses específicos no âmbito interno e, ao mesmo tempo, se afirmarem externamente com as políticas internacionais (Calegari, 2009:108). Esta teoria crê que, mesmo que instituições ganhem poder comunitário, o poder e, conseqüentemente, a soberania, continuam a ser dos Estados-membros da instituição, ditando a sua criação e controlo (Calegari, 2009:108-109). Aqui, poder-se-ia argumentar que os Estados em processo de integração possam ter interesse na mesma quando existe a possibilidade de uma divisão do poder mais igualitária. Por exemplo, os Estados Africanos com menor dimensão e poder podem ser representados de igual forma na UA como os Estados ditos “mais influentes” no seio da comunidade internacional (Panke, 2019b). O intergovernamentalismo, apesar de admitir a existência das instituições supranacionais, não aceita que elas possuam poder perante os Estados-membros e privilegia o enfoque estático de alguns momentos do processo da integração, como as Conferências Intergovernamentais, o que traz uma perspetiva bastante parcial e limitada à análise da integração (Calegari, 2009:118). Apesar de serem importantes, é necessário observar o que sucede entre estas Conferências, assim como os fenómenos supranacionais.

Atualmente, existe uma nova forma de encarar o fenómeno de integração com novas teorias, dado que o foco da investigação passou a ser a governação nos diferentes níveis de integração, e não a integração como processo. A **teoria da Governação Supranacional** tem a teoria neofuncionalista como base teórica e foi um desdobramento dessa nova tendência de governação multinível (Sweet e Sandholtz, 1998), definindo uma comunidade política em que “as decisões políticas se produzem não só pelos Estados, ou pelas instituições supranacionais, mas por um conjunto de instituições interligadas aos níveis nacional, supranacional e também subnacional” (Calegari, 2009: 115). Esta é uma abordagem pluralista e interativa de cooperação entre os atores, na qual se sobrepõem várias competências entre variados níveis de governação (ibid.). Esta teoria vê a UE como um processo integracionista bastante mais complexo, entre o supranacional e o intergovernamental, dinâmico e inconstante, oscilando sempre entre elementos destes dois polos (Ramos e Maior, 2007: 107-109; Calegari, 2009: 117). Assim, a Teoria da Governação Supranacional aceita a ideia de

que os governos nacionais influenciam o processo evolutivo da integração, destacando, portanto, os aspetos intergovernamentais da integração – especialmente da europeia – e admitindo o facto de esta influência ser uma das forças que contribuem, de forma positiva ou negativa, para este processo (Ramos e Maior, 2007: 107-109). Esta ótica difere, assim, das teorias funcionalistas, que não aceitam a intergovernamentalidade no processo. Considerando o supramencionado, esta perspetiva constitui uma observação mais completa e dinâmica do fenómeno de integração, podendo ser considerada mais abrangente do que o intergovernamentalismo, e mais aberta do que o neofuncionalismo.

Em suma, o regionalismo defendido pelas teorias funcionalistas e da governação supranacional servirá como a base teórica para a integração europeia e africana e para o desenvolvimento da UA. O aparecimento de novos fenómenos internacionais decorrentes das relações entre blocos regionais confere uma dimensão importante ao papel que a integração regional passa a ocupar, mediante a necessidade de construir rapidamente novas estratégias para sobreviver à guerra económica⁴ (Haffner e Viana, 2013: 69), assim como ao processo da Globalização. Neste contexto, Lee defende que o regionalismo pode ser considerado como um “esforço por um grupo de países para realçar as suas interações económicas, políticas, sociais ou culturais” (2002 *cit. in* Sakyi e Opoku, 2014: 4).

Nesta análise, será considerada a importância dos atores e das suas interações (Haas, 1998), em concordância com a perspetiva da integração como *processo*, e não como *end-state* defendida pelos neofuncionalistas. Utilizar-se-á a definição de “integração regional” de Ernst Haas, que a considera como

[o] processo pelo qual os atores políticos em vários cenários nacionais distintos são persuadidos a transferir suas lealdades, expectativas e atividades políticas em direção a um novo centro, cujas instituições possuem, ou exigem jurisdição, sobre os Estados nacionais pré-existentes. O resultado final de um processo de integração política é uma nova comunidade política, que se impõe às comunidades pré-existentes (Haas, 1958 *cit. in* Lobo-Fernandes, 2006:149).

Utilizar-se-á, igualmente, o conceito de *spillover*, onde os países que se integram precisam de dar ênfase a questões sobre as quais exista possibilidade de chegar a consenso, evitando, pelo menos temporariamente, atividades sobre as quais não se chegue a um acordo ou questões que possam gerar discórdia (Eke e Ani, 2017:

⁴ Com a Globalização, sobressaem cada vez mais as assimetrias entre Estados. Como tal, a promoção de grandes blocos económicos tem sido a condição basal para que uma região fortaleça e ganhe uma posição negociadora relevante no sistema internacional.

66). Para Manboah-Rockson (2020: 8), isto significa que a cooperação é necessária para criar uma “nova política que reúne uma série de unidades constituintes diferentes” (definidos, por exemplo, pelos Estados da UA). Podemos evidenciar esta vontade de melhoria na integração regional africana pela existência da Agenda 2063, assim como pelo lançamento da Zona de Comércio Livre Continental (ZCLC). Atualmente, as ideias do funcionalismo e do neofuncionalismo têm constituído o fio condutor da cooperação e integração regional, sendo também bases teóricas dominantes na estrutura de desenvolvimento das organizações intergovernamentais universais já estabelecidas, especialmente em análises acerca da UE. No entanto, elementos intergovernamentais da UE e da UA remetem para a importância da teoria da governação supranacional.

Deste modo, para compreender estas relações, é necessária uma coexistência destes argumentos derivados do funcionalismo, neofuncionalismo e da governação supranacional, cruzando elementos Liberais e Institucionalistas, enfatizando o papel das instituições internacionais e as possibilidades de cooperação resultantes da interdependência crescente entre os países e organizações. Tal se deve ao facto de não existir uma abordagem única que possa definir todos os processos de cooperação ou integração euro-africana, uma integração baseada na complementaridade de políticas de integração de ambos os continentes. Ben Rosamond defende que as teorias da integração não são muito diferentes a nível de objeto, sendo que as principais diferenças entre as mesmas são referentes ao “tipo de observação, de recursos metodológicos utilizados e de foco escolhido” (2000: 9-14 *cit. in* Ramos, 2005: 329).

Com base nestas ferramentas teóricas e conceptuais, prossegue-se de seguida com uma perspetiva comparada dos processos de integração da UE e da UA.

3. Os processos de integração da UE e da UA: abordagens diferenciadas?

Considerando a integração da UE e da UA, é imprescindível verificar que estas oscilam entre o nível supranacional e o intergovernamental, mas que ambas oferecem oportunidades para uma maior cooperação à escala global, como verificado na parceria estratégica entre estes dois atores. Sabendo, igualmente, que o processo de integração europeia é o maior objeto de estudo das principais teorias da integração (Ramos e Maior, 2007: 106), é relevante questionar sobre o processo existente no continente africano. O regionalismo em África começou durante o período de descolonização e foi

encabeçado em grande medida pela Organização da Unidade Africana (OUA), agora União Africana (UA) e pela Comissão Económica para África (CEA), de modo a estimular o desenvolvimento político e económico no continente. O caso particular da integração na UA derivou da necessidade de “promover o crescimento e o desenvolvimento económico da África defendendo a inclusão dos cidadãos e o aumento da cooperação e integração dos estados africanos” (UA, s.d.), assim como da necessidade de trazer paz e prosperidade ao continente através de ideais Pan-Africanistas (Jiboku, 2015 *apud* Dauda, Ahmad, & Keling, 2020). Para isso, uma posição coletiva de negociação é, de acordo com Vickers (2013:679 *cit. in* Hurt, 2020:146), um passo importantíssimo de modo a que os países africanos consigam, através de uma estratégia coletiva e posições comuns, preferencialmente ao nível da UA, posicionar-se e negociar eficazmente com potências estabelecidas ou emergentes. A cooperação entre os países africanos apresenta-se, deste modo, como uma alternativa possível à sua posição marginal no processo de Globalização, assim como um elemento-chave para que existam oportunidades de cooperação e benefício mútuo a nível nacional e internacional (Hurt, 2020). Assim, a UA, em vigor desde 2002, representou um passo na direção de uma coordenação das políticas continentais. Esta criou uma rutura nas relações externas dos países do continente, e proveio da carência de uma organização capaz de ultrapassar os desafios gerados pelo final do conflito bipolar (Haffner e Viana, 2013: 70).

Também o aumento dos conflitos em vários Estados africanos, alguns anos após a sua independência, tornaram necessária a formação de organizações regionais que pudessem auxiliar na redução dos conflitos violentos no continente (Eke e Ani, 2017: 64). Houve, portanto, uma união multilateral, sugerida por alguns indivíduos e atores do sistema internacional, que tinham começado a ter ideias ligadas à formação de novas entidades políticas a partir de uma união política de dois ou mais Estados soberanos (*ibid.*).

Do lado da UE, o seu investimento no “projeto” de integração regional da África tem sido particularmente forte, com recursos técnicos e financeiros significativos, especialmente para as capacidades administrativas e de segurança da UA e as suas Comunidades Económicas Regionais (CER)⁵. Deste modo, embora vários fatores

⁵ No pós-Segunda Guerra Mundial, com os ideais Pan-Africanos a ganharem força, foi encorajada a criação de subregiões representadas e integradas, formando os projetos das CER (Ribeiro, 2016). A UA reconhece oito CER que harmonizam os esforços de integração a nível regional e continental (Arfsten,

endógenos tenham influenciado o crescimento do regionalismo em África, a contribuição da UE foi proporcionalmente relevante (Omolo, 2019). Hoje em dia, a JAES, especialmente na sua relação com a UA, é onde a UE concentra os seus esforços relativamente à integração africana, sendo o primeiro quadro de cooperação da UE que se foca inteiramente no continente africano. Até à sua assinatura, em 2007, a UE não tinha um quadro de cooperação, nem uma política de desenvolvimento coerente especificamente para África, tendo uma abordagem “fragmentada” do continente, agrupando os países do norte da África com os países nas suas fronteiras leste e sul, no Processo de Barcelona e na Política de Vizinhança, e amalgamando os países subsaarianos no (antigo) grupo ACP (Omolo, 2019:30), agora OEACP. A JAES procurou dar resposta a este défice.

a) O pan-africanismo como motor da integração regional africana

Esta secção trata de ampliar a abordagem do regionalismo africano, para considerar os interesses históricos, culturais, e tradicionais da região. No continente africano, a principal influência para uma maior integração regional é o *pan-africanismo* (Graça, 2008; Haffner e Viana, 2013; Haastrup, 2013; Pirozzi e Litsegård, 2015; Aniche, 2015), uma “ideologia nascida do colonialismo, que influenciou o discurso africano sobre a descolonização e o processo de formação do Estado pós-colonial e a construção da região” (Haastrup, 2013: 790). Tendo defendido a autodeterminação e a restauração da dignidade e unidade entre as diásporas africanas, W.E.B. DuBois⁶ é considerado o pai do movimento (Graça, 2008: 11). Ernest Aniche (2015) faz a distinção entre o pan-africanismo tradicional e o pan-africanismo moderno, sendo que o último começa no século XX, e é direcionado para a unificação de África numa integração das economias através da luta contra o neocolonialismo. Atribuem-se geralmente três momentos principais na institucionalização do pan-africanismo; o primeiro com o Congresso Pan-Africano, em 1974; o segundo com a criação da Organização da União Africana em 1963, pelo então Presidente do Gana Kwame Nkrumah; e, finalmente, o terceiro, com o estabelecimento da União Africana em 1999, sob a liderança de Muammar Al-

2019:29), cada uma estabelecida sob um tratado regional separado, funcionando como *building blocks*, ou pilares para a UA (Ribeiro, 2016).

⁶ Dr. William Edward Burghardt Du Bois, um intelectual afro-americano, passou toda a sua vida a defender os princípios do Pan-Africanismo. Este organizou o primeiro Congresso Pan-Africano, em 1919.

Gaddafi, e o seu impulso para a integração regional e para o seu objetivo final de união continental (Graça, 2008: 11-12; Ndlovu-Gatsheni, 2014). Segundo a perspetiva dual de Aniche (2015), a segunda fase deste Pan-Africanismo moderno dá-se no século XXI, através de objetivos regionalistas e continentalistas demonstrados pelo continente africano nas suas reformas democráticas e de integração regional. Esta fase já conta com os dois últimos momentos de institucionalização pan-africana defendidos por Graça (2008).

Revisitando estes três marcos históricos, importa referir, em primeiro lugar, o Congresso Pan-Africano de 1900, no qual o termo “pan-africano foi colocado” pela primeira vez no centro do sistema internacional. O resultado deste Congresso foi a redação do relatório *Às Nações do Mundo* por DuBois, com exigências para a reforma do sistema colonial, incluindo a proteção dos direitos dos afrodescendentes e garantias de respeito pela integridade e independência dos “Estados negros livres” (Ndlovu-Gatsheni, 2014: 24). O Congresso Pan-Africano de 1919 em Paris coincidiu com a reunião para a Conferência de Paz em Versalhes, que marcou o fim da Primeira Guerra Mundial (ibid.).

Em segundo lugar, a OUA resultou do impulso africano de institucionalizar os princípios do pan-africanismo, embora a sua formação em 1963 não cumprisse a visão mais radical de uma imediata constituição de um governo da União Africana para lançar as bases dos Estados Unidos da África que Kwame Nkrumah desejava (Ndlovu-Gatsheni, 2014:25). Isto deveu-se ao facto de existir uma batalha de ideologias, com tensões entre as forças que defendiam um nacionalismo territorial com soberania nacional e entre quem defendia um verdadeiro pan-africanismo. No início da década de 1960, os líderes africanos fragmentaram-se em três grupos:

- O Grupo de Brazzaville, que era constituído por líderes africanos (como Felix Houphouët-Boigny, Leopold Sedar Senghor e Hamani Diori) alinhados com França, bastante moderados no seu apoio ao pan-africanismo, e dando prioridade à cooperação económica em vez de a uma união política;

- O modelo federal, que estava presente no Grupo de Casablanca (janeiro de 1961), era baseado em grande parte no estilo dos EUA. Era constituído por todos os que favoreciam uma abordagem mais radical para a institucionalização do pan-africanismo, como Gana sob Nkrumah;

- O terceiro grupo, Grupo de Monróvia (maio de 1961), ocupava um meio-termo, estando mais inclinado para o Grupo de Brazzaville, insistindo numa coligação

“solta” (ou *loose coalition*) baseada no modelo europeu (Simura e Lucky, 2017:26), sendo que a sua voz principal era a Nigéria. Este enfatizava a igualdade absoluta, a individualidade e a soberania dos Estados africanos, numa união voluntária com princípios de não interferência nos assuntos domésticos (Ndlovu-Gatshehi, 2014:25).

No final, houve uma disputa entre o modelo federal do Grupo de Casablanca (no qual também se mergiu o Grupo de Brazzaville) e o intergovernamentalismo do Grupo de Monróvia, o qual acabou por ser eleito, constituindo o modelo atualmente adotado (Simura e Lucky, 2017:26). Para Blessing Simura e Asuelime Lucky (2017), a razão pela qual o modelo europeu se revelou o “melhor” para a África prende-se com o facto de África ter diversas culturas políticas, económicas e sociais, das suas economias nacionais se encontrarem em diferentes níveis de desenvolvimento e de existirem diferentes regimes políticos nos Estados africanos, pelo que era prudente seguir o modelo europeu de integração mais flexível. Esta configuração da Organização colocou qualquer integração política em espera, uma vez que os Estados não estavam prontos para abdicar da sua soberania e independência, mas iniciou uma maior cooperação na esfera económica. Em 1980, o Plano de Ação de Lagos para o Desenvolvimento de África visava alcançar a autossuficiência coletiva africana (Arfsten, 2019: 26-27). Deste modo, a Comunidade Económica Africana (AEC) foi instaurada em 1991, após o Tratado de Abuja. A OUA concedeu adesão incondicional aos Estados e, portanto, incluiu todos os 32 Estados africanos independentes e autogovernados no momento da sua criação, e não tinha competências nos assuntos nacionais dos membros, tendo sido construída para salvaguardar a soberania nacional de modo a prevenir conflitos estatais intra-africanos e proteger o continente da dominação estrangeira (Arfsten, 2019: 27-29). Esta limitação, no entanto, tornou-se no “calcanhar de Aquiles” da OUA, uma vez que não tinha qualquer tipo de poder para impedir a propagação da violência e dos conflitos armados durante a década de 1980.

Estas ideias Pan-Africanas fizeram com que os países do continente sentissem um sentimento de pertença mútuo por meio da harmonização de recursos e da deliberação coletiva sobre questões e desafios que o continente africano enfrentasse, a fim de alcançar um objetivo comum (Dauda, Ahmad, e Keling, 2020). Parte deste princípio levou também a que os Estados membros africanos tomassem a decisão de transformar a OUA em UA, de forma a promoverem questões económicas políticas e de segurança no continente (idem).

No início do milénio, o chamado “Renascimento Africano” (Arfsten, 2019; Luciano, 2020; Okumu, 2009) deu-se através de uma nova geração de líderes africanos, que reinterpretaram a doutrina do pan-africanismo de Nkrumah e procuraram fortalecer a estrutura institucional da organização continental, a sua integração regional, e dotá-la do mandato necessário para enfrentar os desafios prementes da África como um todo (Arfsten, 2019: 29). Deste modo, em julho de 1999, a Assembleia da OUA convocou uma sessão extraordinária com o intuito de agilizar o processo de integração económica e política do continente, programando o lançamento oficial da União Africana em quatro sessões: a Sessão Extraordinária sobre Sirte, em 1999, de onde saiu a Declaração de Sirte que decidiu estabelecer uma União Africana; a Cimeira de Lomé, em 2000, que adotou o Ato Constitutivo da União; a Cimeira de Lusaka, em 2001, que criou o “roteiro” para a implementação da UA; e a cimeira de Durban, em 2002, que gerou, oficialmente, a União Africana e também convocou a 1ª Assembleia de Chefes de Estados da União Africana (Lopes, 2014: 102-103).

A UA tornou-se não só num ator poderoso no desenvolvimento político e económico do continente, como também institucionalizou a cooperação continental numa escala muito mais ampla, incluindo em políticas económicas, financeiras, sociais e de direitos humanos, ambientais e de segurança (Arfsten, 2019). Para além disso, criou vários programas e iniciativas de promoção da cooperação regional, que promovem diferentes aspetos da integração: a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD), que se foca no desenvolvimento socioeconómico; o Mecanismo Africano de Revisão por Pares (APRM), que se foca nos princípios de boa governação; e o Programa de Desenvolvimento de Infraestrutura na África (PIDA), que fortalece o sistema infra-estrutural para facilitar o comércio intra-africano (idem.).

Para garantir a realização dos seus objetivos e da visão pan-africana de uma África integrada, foi desenvolvida a Agenda 2063 (Comissão da UA, 2015), em 2013, como um “quadro estratégico para a transformação socioeconómica e integrativa a longo prazo de África” (UA, s.d.), hoje em vigor. Desta forma, sob a visão Pan-africanista, foi estabelecida uma extensa arquitetura institucional para desencadear uma maior integração política e económica africana a nível regional, assim como uma maior integração continental com a UA como o ator e voz principal do continente. Esta transformação intensifica o desejo africano de ter uma voz na cooperação e negociação com outras regiões, sendo que a evolução das relações inter-regionais euro-africanas confirmam esta posição reforçada de África no mundo. A nível de ação, a UA tem

autoridade para interferir nos seus Estados-membros por meio de decisão do seu Conselho de Paz e Segurança para promover a paz e proteger a democracia, incluindo o envio de força militar em situações em que existe genocídio e crimes contra a Humanidade, indo além da doutrina de 'não-interferência' nos assuntos internos dos membros da OUA (Oyeranmi, 2015: 113). A UA também adotou uma série de normas a nível continental, e implementou ainda o Mecanismo de Revisão por Pares, um processo voluntário pelo qual os Estados-membros da UA, individualmente, concordam em ser avaliados por uma equipa de peritos provenientes de outros países (ibid.). Isto foi concebido de forma a promover a democracia e a boa governação, sendo que as missões de observação da UA são agora enviadas de forma rotineira quando existem eleições (ibid.). Em prol da prosperidade na região, a UA estabeleceu, igualmente, declarações, instituições e propostas de promoção à integração económica para o desenvolvimento sustentável, como as propostas para um banco central africano e uma união monetária africana a nível continental.

Recentemente, a UA enfrentou vários desafios, como conflitos em vários dos seus Estados-membros, a crise de refugiados e de migração, questões de segurança alimentar e os efeitos negativos das mudanças climáticas no Corno de África e na África Austral (Khalid, 2022). Também novos desafios económicos e a nível de saúde se desenvolveram, advindos da pandemia de COVID-19 (ibid.). A perspetiva da UA é lidar com estes desafios e construir uma África mais integrada, próspera e pacífica, por meio de iniciativas regionais e continentais.

Em suma, esta ideologia subjacente do pan-africanismo e da experiência colonial – um projeto emancipatório que se tornaria em princípios de descolonização, independência e unidade – fornece uma “narrativa compartilhada de ser Africano” (Haastrup, 2013: 790) e explica, em parte, o carácter distinto do regionalismo em África, algo muito diferente do caso europeu. Efetivamente, foi no contexto pós-Segunda Guerra Mundial que emergiu o desejo de unificar as economias europeias, ancorado na crença de que uma maior interdependência levaria à diminuição dos conflitos. A Europa utilizou, portanto, uma estratégia de adoção progressiva de uma abordagem supranacional de *decision—making* (Graça, 2008: 14): enquanto a UA já contava com 53 membros no seu início (OUA), apenas existiam 6 países no início da integração europeia em 1951. Atualmente, a UA conta com 55 membros. Pode-se concluir que a integração africana deve ser analisada tendo em consideração o processo evolutivo do

movimento pan-africano, pois é nele que reside a crença seminal em alguma forma de unidade ou de propósito comum entre as nações africanas (Aniche, 2015).

b) Um regionalismo comparado

A importância do desenho institucional das organizações governamentais em termos de governança, para lá do Estado-Nação e dos seus potenciais efetivos e legítimos, é um tema bastante enfatizado nas Relações Internacionais. A cooperação regional, especificamente a da UE e da UA, evoluiu nas últimas décadas, assim como o “regionalismo comparado” (Panke, 2019a: 3-4; Acharya, 2016), cujo propósito é examinar o estabelecimento ou funcionamento das organizações regionais, contribuindo para a diminuição do eurocentrismo ligado à integração regional.

Os processos de integração da UE e da UA podem ser vistos como um “espelhamento organizacional”⁷ (Haastrup, 2013: 789), em que a UA segue uma estrutura institucional similar à da UE (Graça, 2008: 13). Esta estrutura havia sido decidida no processo de criação da UA, com a sua predecessora, a OUA, criada em maio de 1963 com base no modelo europeu.

O Ato Constitutivo da UA transfere para a União “competências profundas numa série de domínios políticos, incluindo mesmo assuntos de paz e segurança altamente sensíveis” (Arfsten, 2019: 29) e estabelece nove instituições:

- a **Assembleia** dos Chefes de Estado e de Governo, órgão de tomada de decisões da UA, que se assemelha ao Conselho da UE;
- o Conselho Executivo;
- os Comités Técnicos Especializados;
- o **Parlamento** Pan-Africano;
- o Tribunal de Justiça;
- a **Comissão**, epicentro burocrático da organização regional, tal como a EU;
- o Comité de Representantes Permanentes e o Conselho Económico e Cultural (Haastrup, 2013: 789).

⁷ *Organisational mirroring*

Ao longo dos anos, o processo de integração africana seguiu o “roteiro da UE”, sendo que a UA adotou as ideias de um Parlamento Pan-Africano, de um Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos, assim como previu ter uma moeda única para o continente ou para as suas principais Comunidades Económicas Regionais (CER) (Simura e Lucky, 2017: 27). A Comissão Africana é o órgão central na gestão das políticas da UA, representando a União e defendendo os seus interesses; elaborando projetos de posições comuns, planos estratégicos para a consideração do Conselho Executivo (que coordena e toma decisões sobre políticas em áreas de interesse comum dos Estados Membros e responde perante a Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo, o órgão supremo de decisão e política da UA, composto por todos os Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros); e programas e políticas da União com as CER (UA, s.d.). É composta por presidente; vice-presidente; oito comissários e membros de equipa (UA, s.d.).

O Parlamento Pan-Africano (PAP), inaugurado em março de 2004, tem como objetivo principal evoluir para uma instituição com plenos poderes legislativos, cujos membros são eleitos por sufrágio universal (Lopes, 2014:105). O Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos é um tribunal continental que visa garantir a proteção dos direitos humanos e dos direitos dos povos em África (ibid.). Este complementa e reforça as funções da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. O protocolo que criou este Tribunal, denominado de 1º Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Direitos dos Povos, tinha sido aprovado pelos Estados-membros da OUA, em Burkina Faso, em 1998, e foi ratificado por mais de 15 países, tendo entrado em vigor em janeiro de 2004 (UA, s.d.). O Tribunal é composto por 11 juízes nacionais dos Estados-membros da UA (UA, s.d.). A UA apoia-se, financeiramente, no Banco Central Africano; o Banco Africano de Investimentos e o Fundo Monetário Africano.

Em termos de desenho institucional, é possível considerar a UE e a UA como tendo um processo de integração regional paralelo, mas existem disparidades entre estas duas organizações que superam a ideia redutora de um mero “espelhamento organizacional”. Prova disso é o Conselho de Paz e Segurança (CPS) da UA e o Comité Político e de Segurança da UE que, apesar dos nomes semelhantes, em nada o são na prática. Da mesma forma, o Conselho Económico, Social e Cultural da União Africana (ECOSOCC) embora seja um fórum como o CESE da UE, é diferente deste último, pois o ECOSOCC funciona como a voz da sociedade civil na UA de diversos setores

de África e da diáspora africana, inspirando-se no Conselho Económico e Social da ONU (Haastrup, 2013: 790).

Para além deste espelhamento organizacional, a UA também emprestou estruturas políticas que se assemelham à UE, por exemplo, no que toca à Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), a UA possui a Política Africana Comum de Defesa e Segurança (CADSP⁸) (ibid.). No entanto, existem diferenças entre as estruturas: a PCSD é um quadro institucional e não uma política única, com algumas atividades desenvolvidas a nível supranacional, enquanto o CADSP, de um modo intergovernamental, define a estratégia continental para integrar as forças de segurança e resolver os conflitos no continente (ibid.).

A nível decisional, enquanto a UE age num processo compartilhado entre os Estados-membros e a Comissão Europeia, num misto de supranacionalidade e de intergovernamentalismo, a União Africana caracteriza-se como uma organização de carácter estritamente intergovernamentalista (Graça, 2008: 13-16). Podemos considerar como exemplo a Comissão da UA, que não tem poderes de decisão e tem de se submeter à Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo, tornando a Comissão da UA totalmente intergovernamental. Outro exemplo é o Parlamento da União Africana, que é puramente consultivo (Graça, 2008: 15; Abdeslam, 2014), não tendo competência para fazer leis para o continente ou tomar quaisquer decisões que obriguem os Estados-membros a agir. Existem, no entanto, opiniões contrárias, como a de Haastrup (2013: 791), que refere que, mesmo que a UE, a nível de organização estrutural, seja mais integrada do que a UA, uma União em África é mais potente do que na Europa, especialmente considerando o euroceticismo e as consequências do mesmo na UE e no mundo (Simura e Lucky, 2017; Aniche, 2015: 14).

Outra grande diferença entre as duas organizações é o facto de a UA surgir totalmente formada, não tendo tido de enfrentar os desafios que a UE enfrentou na sua evolução (Vines, 2013: 89-109 *apud* Omolo, 2019: 32). Por causa disso, a UA não teve quaisquer critérios de adesão antes da admissão dos seus membros. A integração da UE evoluiu linearmente, desenvolvendo-se de uma simples zona comercial, até uma área de livre comércio, através da união aduaneira, a um mercado comum, uma união económica, e chegando, finalmente, a uma união política. Já a UA adotou uma

⁸ Em inglês, ainda é possível observar mais as semelhanças entre as duas instituições pelo seu nome: CSDP da UE *versus* CADSP da UA.

abordagem de integração *top-down*, que começou com os megaprojetos de unificação na OUA (Omolo, 2019). Deste modo, a vontade de fazer da UE um modelo é compreensível, já que a UE pode reivindicar ser a forma mais eficaz de organização regional do mundo, apesar das suas muitas falhas e limitações. No entanto, diferenças históricas, políticas, económicas e normativas fazem com que o modelo da UE não se saia bem no mundo em desenvolvimento, apesar dos esforços da própria UE para exportar a sua abordagem (Acharya, 2016: 110). Deste modo, o regionalismo comparado é a melhor abordagem para fazer uma análise o menos eurocêntrica possível.

Para as teorias de integração como o neofuncionalismo, bastante focadas no caso da UE, o objetivo do regionalismo era alcançar a integração. Em contraste,

[o] objetivo fundamental da maioria dos grupos regionais no mundo pós-colonial não ocidental foi a autonomia, definida como a proteção e preservação da soberania do Estado e o desenvolvimento da resiliência contra a intervenção externa, seja de dentro ou de fora da região (Acharya, 2016: 117).

Por estas razões, as bases neofuncionalistas que dizem que a integração se sobrepõe à soberania por meio do desenvolvimento de instituições supranacionais, podem ser consideradas incompletas em relação aos objetivos dos regionalismos não-ocidentais, já que, para estes, o objetivo era “priorizar o desenvolvimento de normas intrarregionais e posturas coletivas de modo minimizar a interferência mútua e a intervenção externa na região” (Acharya, 2016: 117), assim como possuir uma voz mais impactante no cenário global. Apesar desta grande limitação, as teorias da integração regional são capazes de especificar o âmbito e extensão das condições para uma integração de sucesso, de forma a ajudar uma analista a prever o desenvolvimento, o sucesso ou o fracasso de grupos regionais.

c) O estreitar das relações UA-UE no processo de integração

Apesar de não haver consenso quanto às causas de os Estados diferirem nos estímulos à integração regional, é relevante questionar quais as motivações dos Estados na sua afiliação às organizações regionais e internacionais. É relevante também haver a interrogação sobre as diversas agendas e relações entre organizações regionais e internacionais, e sobre os impactos das mesmas em assuntos internos e externos. No caso da relação UE-UA, é necessário compreender os objetivos da UE na promoção

desta integração em África em relação à sua estratégia de política externa, mas também enquadrar o contexto mais abrangente de relações externas, assim como os objetivos regionais de África sobre este assunto. Para Haastrup (2013: 791), a UA necessita do apoio da UE no seu desenvolvimento como um ator regional, fornecido através de um projeto inter-regional alcançado através de diálogo e projetos comuns constantes e caracterizado por uma cooperação institucional e política, entre os dois atores regionais, baseado em princípios de igualdade, parceria e propriedade local. Tanto a UE como a UA estão cada vez mais empenhadas em estreitar as relações inter-regionais. Prova disso é o facto de a troca de ideias sobre o regionalismo se apresentar no contexto da JAES, uma parceria que prioriza as relações institucionais UE-UA existentes, mas, mesmo assim, impulsiona um sistema internacional em mudanças e instigador de uma maior cooperação.

O atual interesse por esta relação pode ser explicado como uma promessa de fortalecer o papel da UE como ator internacional, e de contribuir para uma interdependência global. Existem motivações da parte da UE em continuar a considerar a UA como representante institucional principal do continente africano, uma vez que a UA permite personificar os interesses dos países africanos e age em conformismo com as políticas de integração já existentes na região. A UE promove ativamente o regionalismo como um objetivo das suas políticas não só em África, como também na Ásia através da ASEAN, na América Latina com a MERCOSUR (Haastrup, 2013: 788).

Para avaliar a relação entre a UA e a UE, Haastrup (2013: 791) defende o conceito de “difusão”, para referir o processo no qual as ideias, normas e práticas da UE se espalham através de um quadro de política inter-regional. Neste contexto, Borzel e Risse (2009 *apud* Haastrup, 2013: 791) estabeleceram cinco mecanismos que ilustram como as organizações internacionais imitam umas às outras, nomeadamente através da coerção, manipulação de cálculos de utilidade, socialização, persuasão e cópia.

Por outro lado, diferentemente de outras parcerias, esta nova era das relações UE-África, pode igualmente desafiar a ideia da UE como um modelo de “autorreplicação⁹” (Haastrup, 2013: 793). O regionalismo é também o resultado de uma reorganização do sistema internacional, facilitado pela Globalização, que cria interdependências crescentes entre os Estados. Esta interdependência aumenta e gera-

⁹ *self-replication model*

se entre blocos regionais para, mais tarde, passar à escala mundial. A UA poderá dessa forma ser vista como o resultado de um processo de integração originado pela necessidade de dar resposta ao sistema político global, assim como aos seus desafios. A Globalização pode similarmente encorajar imitação, o que pode traduzir alguns esforços de institucionalização continental da UA (Makinda e Okumu, 2008: 35). Para além disso, o Pan-Africanismo é a raiz das políticas de integração africanas.

Da parte dos países africanos, é interessante perspetivar o facto de existir um consenso no facto de a UE privilegiar relações de cooperação de região para região, mas é também necessário ter em conta a ideia do poder e de legitimidade da UA em termos da sua representatividade estatal num processo de integração continental (Haastrup, 2013: 787). No que diz respeito à Globalização, a UA e os seus membros terão como desafio a utilização da Globalização a seu favor e a favor do povo africano em áreas significativas de desenvolvimento, gerando uma emancipação e empoderamento dos países deste continente (Makinda e Okumu, 2008: 115).

4. O paradoxo da UE e a sua influência na integração africana

A UE enfrenta, atualmente, uma situação paradoxal (Costa, 2017; 2020). Por um lado, a maioria dos Estados-membros e dos seus líderes nacionais concorda com a criação de políticas mais comuns, que funcionam como a solução para as crises e desafios, como as migrações, o desemprego, as alterações climáticas, a paz e a segurança energética; enquanto, por outro, estes são cada vez mais críticos relativamente à integração europeia. Efetivamente, apesar de uma evolução significativa ao nível da integração europeia, um euroceticismo crescente tem sido perceptível tanto ao nível dos meios de comunicação mediáticos e dos diferentes atores sociais (opinião pública, partidos políticos e sociedade civil) (Brack e Startin, 2015), como nas próprias instituições da UE, onde existe um processo de “renacionalização” da UE por meio da institucionalização e apoio ao Conselho Europeu (Costa, 2017: 55). A opinião pública europeia tornou-se mais hostil à UE, gerando um maior apoio aos partidos que se opõem a uma maior integração europeia; a retórica eurocética intensificou-se nos principais partidos, de grupos eurocéticos da sociedade civil e de discursos negativos por parte dos *media*, assim como houve mais cooperação

transnacional entre os eurocéticos dentro das instituições da UE, especialmente no Parlamento Europeu (Costa, 2020: 56-57).

Este Euroceticismo veio ainda mais ao de cima a partir da crise da dívida europeia de 2009. Com efeito, a baixa produtividade empresarial e estatal, a redução dos investimentos públicos, as crescentes desigualdades sociais e as disparidades regionais dentro e entre os Estados-membros da UE fizeram com que exista um aumento destas críticas. Olivier Costa é bastante negativo na sua visão, afirmando que, embora o crescimento tenha retornado à economia da UE há mais de meia década, a “expansão económica permanece lenta e é cada vez mais obscurecida por fatores externos” (2020:54), com tensões comerciais globais, e uma incerteza política crescente dentro e fora da UE. Para além desta crise interna, o surgimento de grandes crises geopolíticas em regiões próximas à UE originou um fluxo sem precedentes de pedidos de asilo do Oriente Médio e Norte da África, bem como o fracasso dos Estados-Membros em obter uma resposta coletiva a estas crises aumentou esta negatividade. Tal levou a um questionamento por parte de alguns países e líderes sobre a permanência na UE, como a Grécia, por exemplo, que tem estado em situação quase permanente de crise financeira. A situação acabou por ser agravada com os resultados do referendo britânico de julho de 2016 sobre a permanência ou a saída do Reino Unido da UE. Apesar de se conhecer a opinião eurocética de alguns Estados, estes resultados foram considerados surpreendentes, não só para a Europa como para todo o globo. O *Brexit*, apesar de ter sido um problema interno, teve um “efeito borboleta” e passou a gerar consequências para o resto do mundo. Por exemplo, a libra britânica caiu para a maior mínima em trinta e um anos, a maioria das ações do país também caiu internacionalmente; e presenciou-se um aumento de pedidos de referendos de saída em outros Estados-membros da UE, com os partidos políticos nacionalistas de direita à frente destas propostas (Simura e Lucky, 2017: 25). Sendo relativamente recente – pelo menos comparado com outros grandes marcos históricos internacionais – ainda não demonstrou as suas consequências totais a longo prazo para a UE e parceiros, apesar de já ser possível serem feitas previsões.

A nível externo, é relevante questionar como o *Brexit* pode afetar a integração africana, mais propriamente se os problemas que levaram à desintegração da UE podem ter lições diretas para a UA. Apesar de terem origens diferentes, com a adoção da proposta do Grupo de Monróvia foi adotado um modelo europeu para a UA. No entanto, embora fosse sensato não seguir o modelo dos EUA, o facto de vermos a UE como

precursora das mudanças no processo de integração africano poderia sinalizar uma grande influência dos desenvolvimentos na UE neste processo. Por outras palavras, este estaria dependente das alterações na UE e poderia mesmo perder o rumo se existissem casos negativos, como a desintegração provocada pela saída de um Estado da União (Simura e Lucky, 2017: 28). O *Brexit*, com este argumento, poderia desencadear uma crise na UA. Já se verificou, no entanto, que este argumento não é totalmente válido, já que os dois continentes são diferentes, tanto a nível de política como económica e socialmente, possuindo origens diferentes, para além de existirem diferenças entre as duas Uniões. Por esta razão, o *Brexit* pode influenciar, mas nunca decidir, o futuro da União Africana. Para a União Europeia, o *Brexit* pode ser desencorajador, mas não determinará o seu processo de integração: apesar destas dificuldades, o processo de ampliação da UE perpetua. Uma forte exemplificação disto é o alargamento da UE até à Ucrânia em 2023. Uma união a desintegrar-se nunca poderia ter conseguido dar este tipo de resposta à crise gerada pela invasão da Ucrânia pela Rússia. A nível externo, a UE confirma o seu compromisso de apoio e colaboração com diversas regiões e também se encontra a desenvolver uma política de defesa mais estratégica e autónoma e uma política externa mais eficaz na sequência da guerra russo-ucraniana (Khalid, 2022: 22).

A UE compreende, atualmente, 27 Estados-membros. Esta União possui um mercado único, uma moeda comum e inúmeras políticas comuns em áreas como o comércio, a agricultura e as pescas. Mesmo com falhas, a UE continua a ser uma importante organização com uma ação global impactante, estando continuamente empenhada em promover a paz, a estabilidade e a prosperidade dentro e fora da Europa. A UE está focada na recuperação económica, fortalecendo o seu mercado interno e criando empregos, implementando o *European Green Deal* e a digitalização, assim como em fortalecer as suas relações externas (Chané e Killander, 2018 *apud* Khalid, 2022: 22). Para além disso, também transnacionalmente, se unem forças para criar agrupamentos pan-europeus.

Em suma, a UE manteve-se empenhada em promover a cooperação e a integração entre os seus Estados membros, sendo que, desde 2009, tem vindo a crescer, ao mesmo tempo que dá uma resposta cada vez mais forte a assuntos mundiais. O facto de esta ter servido como modelo inicial para a formação da UA pode influenciar o seu caminho com os seus fracassos ou vitórias, mas nunca determinar os passos seguintes da UA.

Capítulo II. Parcerias Estratégicas

As parcerias estratégicas “constituem uma nova forma e característica no sistema em evolução de relações internacionais, assim como um novo princípio de organização da conduta internacional” (Tyushka e Czechowska, 2019: 8). Antes de serem uma noção, as parcerias estratégicas foram um fenómeno. Por conseguinte, nesta secção iremos, de forma empírica, revistar como o fenómeno surgiu, de seguida compreender de que forma é que este foi conceptualizado pelos académicos/teóricos das Relações Internacionais de forma a analisar as motivações europeias e africanas para encetar numa parceria estratégica.

1. Parcerias Estratégicas: origens e conceptualização

Com a reconfiguração do sistema de relações internacionais desde o início da década de 1990, as parcerias estratégicas tornaram-se a solução para encarar os desafios internacionais sistémicos e específicos existentes. Estas vieram substituir as alianças, que caíram em desuso no período pós-Guerra Fria. É relevante fazer a distinção entre estes dois conceitos (Wilkins, 2008; Nadkarni, 2010; Renard, 2012; Tyushka e Czechowska, 2019) porque existe um grande enfoque em alianças e não parcerias estratégicas nas análises das RI. As alianças tornaram-se obsoletas pela sua natureza rígida e limitadora (Menon, 2007 cit. in Tyushka e Czechowska, 2019: 12), sendo que Renard (2012: 303) afirma que, para além da maior flexibilidade, as parcerias estratégicas são vistas como menos custosas em termos de compromisso e não são necessariamente sustentadas por valores compartilhados, sendo impulsionadas por um propósito comum, e não por uma ameaça comum. Anna Michalski (2019: 7) refere que as parcerias estratégicas são “alianças novas e menos exigentes”, e servem para melhorar as organizações regionais existentes com o propósito de apoiar uma visão particular do mundo, ou posições internacionais semelhantes. Para além disso, Nadkarni (2010: 45-47) refere que a Globalização criou um nível de integração sem igual, o que tornou as alianças militares contra países terceiros propostas economicamente autodestrutivas para a maioria dos países, particularmente para aqueles com maior crescimento económico, como a China, a Índia e a Rússia.

Embora seja discutível, grande parte dos teóricos concorda que a base da primeira parceria estratégica, enquanto instrumento de política externa, se deu com o acordo

entre o presidente estadunidense, Bill Clinton, e o presidente russo, Boris Yeltsin, em 1994, que estabeleceu "uma nova era de parceria estratégica madura com base na igualdade, vantagem mútua e reconhecimento dos interesses nacionais de cada um" (Declaração de Moscovo) (Authenticated U.S. Government Information GPO, 1994: 84). Desde então, "uma rede de vínculos estratégicos verdadeiramente diferenciados com potências importantes e emergentes, bem como com organizações internacionais" (Tyushka e Czechowska, 2019: 8) surgiu em todo o mundo. É difícil estabelecer um número exato de parcerias estratégicas na cena internacional, quer por questões de faltas de registo ou sensibilidades políticas na hierarquia de relações - como o caso da China¹⁰ -, quer por uma questão empírica de dificuldade na rotulação do termo. Efetivamente, esta definição pode incluir parcerias estratégicas formais e informais, sem as denominar quer como estratégicas quer como parcerias, como se verifica nas mais de sessenta parcerias estratégicas estadunidenses formais com outros Estados e nas mais de quarenta parcerias informais, para além dos chamados "diálogos estratégicos" (Tyushka e Czechowsk, 2019: 9). Para além desta situação, estas relações não coincidem necessariamente com as listas de parceiros estratégicos tidas como estrategicamente importantes que os atores podem cultivar, disputar ou planear unilateralmente ter entre os seus parceiros (ibid.). As parcerias estratégicas são igualmente uma tendência na política externa dos atores da ordem internacional, denotando-se um esforço particularmente forte da parte destes em criar este tipo de relação.

É relevante para qualquer análise entender as parcerias estratégicas em termos da sua capacidade em estruturar o sistema internacional, de moldar as relações bilaterais e de fornecer um local para os atores atingirem objetivos ideológicos e de reputação – o que faz Anna Michalski definir parcerias estratégicas como uma "forma específica de relações bilaterais entre Estados e entre atores não estatais que, por meio da sua presença, moldam as estruturas sociais do sistema internacional e proporcionam espaços para interação bilateral e realização de papéis internacionais" (2019: 5). Lucyna Czechowska (2013: 51) indica sete características constitutivas de parcerias

¹⁰ A primeira parceria estratégica da China foi com o Brasil, em 1993. Desde aí, o país criou uma enorme rede de parcerias com diferentes tipologias (Li e Ye, 2019). No caso da China, a sensibilidade política deve-se ao facto de o país não querer hierarquizar esta rede, sendo, esta, muito ampla e tendo diferentes graus estratégicos. A nível das organizações internacionais, a China conta com a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), a União Europeia (UE), a União Africana (UA), a Liga Árabe (AL) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) como parceiros estratégicos (Tyushka e Czechowska, 2019:9)

estratégicas: o caráter de “parceria” da relação; a convergência dos objetivos estratégicos das partes; a convicção mútua de que a combinação de esforços aumenta a probabilidade de implementação de objetivos estratégicos coesos; a cooperação autêntica e de longo prazo para cumprir os objetivos comuns; a preferência e intensidade de contactos, superando o nível “normal” de proximidade desses Estados com parceiros; uma infraestrutura de relações altamente desenvolvida; e um clima positivo de relações bilaterais. Em suma, “a parceria estratégica, respondendo às condições do cenário internacional (forçado pela globalização e o fim da Guerra Fria) é um instrumento da política externa dos Estados, que combina durabilidade e flexibilidade” (Czechowska, 2013: 51). Razvan-Alexandru Gentimir (2015: 288) adiciona que as parcerias implicam tanto a concepção como a implementação de uma ou mais estratégias, séries de projetos ou atividades, embora as partes possam estar igualmente envolvidas em diferentes fases dos projetos.

Posto isto, é de questionar mais especificamente a dimensão “estratégica” destas parcerias. O que é que torna uma parceria verdadeiramente “estratégica”? Para dar resposta a esta discussão, Renard (2012: 303-304) destaca cinco elementos imprescindíveis a ter em conta numa parceria estratégica: esta deve ser compreensiva, ou seja, ampla e com grande abrangência de modo a ter várias ligações; construída na reciprocidade; ter uma dimensão empática forte, onde ambos os parceiros compreendem os seus valores e objetivos mútuos; ser orientada para o longo prazo; e, finalmente, deve ir além de questões bilaterais para enfrentar, e potencialmente resolver, desafios *regionais* e *globais*. Este último ponto é considerado indispensável para o autor, uma vez que as parcerias estratégicas devem dar um enfoque na instrumentalização da relação bilateral para metas mais amplas. Aqui é indicativa a dimensão global das parcerias estratégicas, para a resolução de problemas regionais também de uma forma regionalizada e conjunta.

Relativamente à função e/ou propósito das parcerias, Tyushka e Czechowska remetem para a importância do contexto, sendo que estas variam de acordo com a situação:

[p]ara as pequenas e médias potências, alcançar o *status* privilegiado de parceiro estratégico com atores internacionais mais poderosos serve como uma ferramenta para uma afirmação indireta de sua relevância estratégica nos assuntos internacionais, transcendendo, portanto, os benefícios de uma cooperação estratégica meramente bilateral. Para potências regionais e globais, o tamanho e a densidade de suas redes de parceria estratégica permitem que os atores sejam partes interessadas ativas em assuntos regionais, tanto próximos quanto distantes,

transcendendo assim os benefícios relacionados à imagem de relevância estratégica amplamente reconhecida (Tyushka e Czechowska, 2019: 12).

Marcus e Sangsari (2015) acrescentam, ainda, que a mutualidade de interesses de longo prazo e a tomada de decisão conjunta são duas características implícitas na noção de parceria estratégica. Os autores mencionam que a congruência normativa e a importância a longo prazo da relação numa escala mais ampla (a nível económico, político, de segurança, etc.) constituem igualmente detalhes importantes nestas parcerias (Marcus e Sangsari, 2015: 2). Já Michalski (2019: 7) refere que estas relações podem servir para três grandes objetivos, quer com parceiros amigáveis quer com antagónicos: de política externa, para resolver desafios de natureza estratégica, económica ou social; de influência, como a disseminação de normas e princípios para o cenário internacional; e de reforço e resposta a ambições específicas, como *status* no sistema.

Deste modo, é possível aqui adotar uma definição sumária de parceria estratégica como sendo um instrumento de política externa que caracteriza uma relação compreensiva, recíproca, flexível e variável entre dois atores no sistema internacional, sejam estatais, não-estatais, regionais ou continentais, que supõe uma base de objetivos e interesses mais ou menos comuns, a longo-prazo, e que define uma resposta e ação conjunta da política externa de ambas as partes em determinados desafios bilaterais, regionais e globais através da implementação de uma ou mais estratégias, séries de projetos ou atividades.

a) As parcerias estratégicas à luz das TRI

As parcerias estratégicas têm-se multiplicado de forma intensiva nas relações internacionais. As motivações dos atores para encetar uma parceria podem ser tanto de cooperação como de competição e instrumentalismo (Tyushka e Czechowska, 2019:14). O contribuir ou limitar do desejo de parcerias estratégicas pode ter em conta fatores internos, dentro da própria UE, externos, como o ambiente internacional à volta da União, ou de imagem. Considerando a UE, as suas parcerias são bastante díspares, dependendo do respetivo parceiro ou conjunto de parceiros, assim como da área temática das políticas.

Numa perspetiva Realista, as parcerias estratégicas estão na sombra das alianças. Thomas Wilkins (2008: 359-361) foi o primeiro a apresentar as parcerias

estratégicas como "uma nova forma de alinhamento". Coadjuvante com o argumento realista do "equilíbrio da ameaça", Tyushka e Czechowska (2019:35) referem que existe um entendimento de alinhamento em três vertentes da balança de poder: *bandwagoning* (um Estado mais fraco com Estados mais fortes); *soft balancing* (um Estado mais fraco contra Estados mais fortes); ou a prática da neutralidade da política internacional. Utilizando esta visão, é possível argumentar que, apesar da proliferação de múltiplos desafios de carácter transnacional envolvendo vários outros atores, como organizações internacionais, e do aumento da interdependência, nos dias de hoje – e comparando com a década de 1990 – existem mais confrontações de ponto de vista de dinâmicas entre potências, mesmo que os confrontos diretos tenham regredido, sendo que as parcerias estratégicas são utilizadas com estes propósitos. Daniel Fiott e Gustav Lindstrom corroboram esta perspectiva mais realista quando afirmam que, neste momento, a Bússola Estratégica da UE oferece uma oportunidade para repensar a forma como a UE desenvolve e aprofunda as suas parcerias numa “era de competição estratégica” (2021:39).

Já a perspectiva Institucionalista defende que as parcerias estratégicas constituem o caminho para a (inter)dependência global, devido ao seu foco na cooperação funcional e, nesse contexto, pelo facto de as instituições desempenharem um papel central na gestão das tensões que a interdependência entre os Estados produz (Byrne, 2013: 12). Estas parcerias, por conseguinte, têm a capacidade de unificar relações com variados atores e organizações, amplificando a sua relevância a nível internacional, facilitando os processos de integração regional existentes e aumentando a cooperação, ao ajudar os Estados a superar o incentivo para fugir dos acordos internacionais (ibid.). Para instituições como a UE, esta visão sugere que a dependência institucional resultante pode garantir a sua sobrevivência com algumas adaptações. (Byrne, 2013).

A principal suposição da teoria Liberal é que os Estados estão preocupados com ganhos absolutos e com resultados de ganhos mútuos, possíveis a partir de esforços coletivos de resolução de problemas (ibid.). Tal contrasta com os Realistas, que afirmam que os Estados têm motivação competitiva e só estão interessados em ganhos relativos (ibid.). No contexto da UE, o desejo de colaboração coletiva para resolução de problemas motivou um amplo espectro de parcerias estratégicas, tanto a nível social, como a nível económico e político, que vão além das alianças tradicionais, englobando parcerias, acordos, diálogos estruturados, grupos de trabalho e redes informais.

As parcerias estratégicas podem, igualmente, ser vistas noutras lentes de análise, como por exemplo a Construtivista, que as considera como construções sociais, ou seja, estruturas de interação estratégica e de compromisso que permitem que Estados e organizações internacionais explorem os seus interesses e objetivos políticos estrangeiros em relação a outros atores do sistema internacional (Tyushka e Czechowska, 2019:35-36). Isto significa que, quanto mais relações sociais positivas e amigáveis, maior a construção social dos atores no sistema internacional. Através da legitimação do ator no sistema internacional devido às suas interações e práticas discursivas, a cooperação aumenta e o número de parcerias estratégicas cresce. Estas relações adaptam-se às visões subjetivas e orientações normativas de um ator, e relacionam-se com objetivos relacionados com a imagem ou *status* nos assuntos mundiais. Aqui, não existe um significado fixo do termo em análise, uma vez que as parcerias estratégicas são o que os Estados (neste caso, os atores internacionais) fazem delas (Wendt, 1992), e, daí, a igual pertinência, quer das políticas, quer das práticas discursivas. Assim, a forma como os atores se veem a si mesmos, o sistema internacional e o seu envolvimento nele traduz diretamente aquilo que farão com a sua parceria estratégica. Por exemplo, no caso da UE, esta desenvolveu uma forma de “rotulagem de parceria estratégica” (Ferreira-Pereira e Smith, 2021: 28), por meio da qual países específicos têm sido recorrentemente reconhecidos e rotulados como parceiros estratégicos da União, sendo que esta adesão contínua a tal reconhecimento retórico contribuiu para um grau de estabilidade e sustentabilidade nas relações estratégicas existentes através das quais a UE tem sido capaz de fazer avançar uma agenda política, económica e de segurança comum ao lidar com os principais intervenientes em regiões críticas do mundo, assim como ajudou a sustentar o compromisso das partes relevantes para a prossecução de objetivos comuns, como os estipulados na EES e na Estratégia Global, e a mitigar as preocupações da UE e dos seus parceiros com a mudança do equilíbrio de poder numa ordem mundial em transformação.

Devido à ambiguidade inerente do conceito (Wilkins, 2008; Nadkarni, 2010; Renard, 2015), é possível observar nas "parcerias estratégicas" diferentes tipos de comportamento, não sendo, portanto, possível restringir o termo a uma só perspetiva teórica.

2. A evolução das parcerias estratégicas na política externa da UE e as suas principais críticas

Analisando, numa perspetiva institucional, a evolução das parcerias estratégicas na política externa da UE, verifica-se que vários períodos foram extremamente relevantes para a construção dos objetivos atuais da União. Com efeito, através da Estratégia Europeia de Segurança de 2003, a sua revisão de 2008, o Tratado de Lisboa (2007) e o enquadramento e implementação da Estratégia Global da UE (2016), é possível reconstituir as etapas-chave no desenvolvimento de parcerias estratégicas como “práticas e formas institucionais” dos últimos anos (Ferreira-Pereira e Smith, 2021: 22). O desenvolvimento da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da UE também foi particularmente importante neste processo, especialmente na definição das suas estratégias de segurança e sua diplomacia estratégica.

Numa perspetiva histórica, as raízes das parcerias estratégicas com regiões e potências emergentes encontram-se nos diálogos políticos, uma relação bastante específica que vai além das reuniões ocasionais, mas que não podem ser equiparadas ao compromisso de uma aliança (Monar, 1997:263 *cit. in* Ferreira-Pereira e Smith, 2021: 25). Aqui, a UE estabeleceu três condições para permitir o estabelecimento de um diálogo político com um determinado país como base para uma nova relação (*ibid.*): deve haver uma decisão formal do Comitê Político e/ou do Conselho de iniciar um diálogo; deve haver um acordo formal com o Estado terceiro em causa, que pode assumir a forma de um acordo informal entre a Presidência e o Estado terceiro, um entendimento comum através de uma troca de cartas, uma declaração conjunta ou um tratado formal; e o acordo deve prever contatos políticos regulares em um ou vários níveis, além das relações diplomáticas normais. Ao longo dos anos, os diálogos políticos assumiram formas mais diversificadas e incorporaram novos instrumentos. Já em 1997, o Tratado de Amsterdão representou uma nova era para a UE ao trazer um novo instrumento formal para a sua política externa: as “Estratégias Comuns” (Ferreira-Pereira e Smith, 202: 25). Estas foram inauguradas com a Rússia e a Ucrânia, em 1999 (Secretariado Geral do Conselho, 1999; Conselho Europeu, 1999) e reforçadas com a Estratégia Comum para a Região Mediterrânica, em 2000. Segundo Laura C. Ferreira-Pereira e Michael Smith (2021:25), no pós-Guerra Fria, esta Estratégia Comum para a Rússia foi a impulsionadora para a utilização do termo “parceria estratégica” na diplomacia europeia: depois de a Rússia ter sido pela primeira vez rotulada como

“parceira estratégica” nas Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Viena, realizado em dezembro de 1998 (Blanco, 2016 *apud* Ferreira-Pereira e Smith, 2021:25), a Estratégia Comum da UE para a Rússia introduziu o termo “parceria estratégica” ao dizer que: “O Conselho Europeu adota, portanto, esta estratégia comum para fortalecer a parceria estratégica entre a União e a Rússia” (Secretariado-Geral do Conselho, 1999). As características das Estratégias Comuns foram alvo de diversas críticas relativamente aos seus resultados obtidos, sendo que acabaram por ser inutilizadas. O vazio deixado pelo desvanecimento deste instrumento jurídico da PESC para ação autónoma foi preenchido pela ESS e pelo desenvolvimento de parcerias estratégicas com importantes atores na cena internacional, incluindo com regiões, como África, com o documento “A UE e África: Rumo a uma Parceria Estratégica” (Conselho Europeu, 2005), assim como de novas iniciativas estratégicas como a Política Europeia de Vizinhança (PEV) (Ferreira-Pereira e Smith, 2021: 26).

A inclusão oficial das parcerias estratégicas como parte integrante da Política Externa da UE deu-se, portanto, no início dos anos 2000. Com os eventos do 11 de setembro de 2001, houve uma pressão para a promoção de um multilateralismo efetivo, a UE foi pressionada a adotar uma postura coletiva sem precedentes em relação aos complexos desafios de segurança que exigiam a promoção de um “multilateralismo efetivo” (Ferreira-Pereira e Smith, 2021:22), que exigiu o estabelecimento de novas parcerias, para além da consolidação de outras mais antigas. Uma década depois de a NATO ter lançado a sua Parceria para a Paz (PfP) - um “guarda-chuva estratégico” para atrair Estados da antiga União Soviética para sua própria órbita institucional e funcional (Ferreira-Pereira e Smith, 2021: 22) -, um dos primeiros, ou mesmo o primeiro documento estratégico europeu foi publicado em 2003. Efetivamente, a Estratégia Europeia de Segurança (EES) foi uma declaração política com importantes implicações estratégicas e um dos primeiros documentos a constar a importância da diversidade de parcerias estratégicas para a política externa europeia. Fruto das dissensões europeias e transatlânticas sobre a guerra no Iraque, o documento visava essencialmente três pontos, segundo Renard (2015:38): em primeiro lugar, que a UE tinha ambições globais e estava disposta a defender os seus interesses e valores no mundo; em segundo, que, apesar das tensões sobre a guerra do Iraque, os EUA continuavam a ser o parceiro privilegiado nos assuntos globais para os europeus; no entanto, em terceiro lugar, devido à emergência de novas potências, os EUA já não podiam ser o único parceiro num mundo em transição para a multipolaridade, pelo que a EES menciona uma série

de potenciais “parceiros estratégicos”: a Rússia, o Japão, o Canadá, a China e a Índia (Renard, 2015:38). Este facto é explicitamente definido na secção *Working with Partners*, que também refere que esta lista não era exclusiva, uma vez que a ESS observou que todos aqueles que partilhavam os valores e objetivos da UE e estavam “preparados para atuar em seu apoio” poderiam estar envolvidos no mesmo tipo de parcerias (Conselho Europeu, 2003: 13–14), assim como quem tivesse uma convergência de interesses e de objetivos partilhados com a UE. À luz da EES, o cultivo do multilateralismo seria alicerçado numa rede dinâmica que envolvia tanto “organizações internacionais como atores internacionais chave” (Conselho Europeu 2003: 13), de modo a existir um diálogo entre todos numa estrutura de poder internacional em rápida mudança, algo considerado essencial para abordar questões críticas globais.

Em termos cronológicos, a China tornou-se um parceiro estratégico no final de 2003, a Índia em 2004, o Brasil e a África do Sul em 2007, o México em 2008. A existência formal destas parcerias foi reconhecida em 2008, no Relatório de Implementação da Estratégia Europeia de Segurança (Conselho Europeu, 2008). Em 2010, a Coreia do Sul foi adicionada a esta lista exclusiva que acabou por englobar dez parceiros estratégicos, e cuja importância foi salientada nas Conclusões do Conselho Europeu de setembro de 2010 (Conselho Europeu, 2010b). Este documento tem uma importância particular na evolução das parcerias estratégicas da União, com a sua primeira secção dedicada às “Relações com Parceiros Estratégicos”, tendo sido escrito na sequência da crise económica e financeira mundial de grandes consequências para a Zona Euro e face ao “surgimento de novos atores com visões de mundo e interesses próprios” (Ferreira-Pereira e Smith, 2021: 24). Tais relações são apresentadas como parte de um esforço coletivo europeu destinado a dar “novo impulso às relações externas da União” e aumentar “a eficácia da política externa da União” (Secretariado-Geral do Conselho 2010: 1 *cit. in* Ferreira-Pereira e Smith, 2021: 24). A Rússia já era considerada um parceiro estratégico – embora desafiador – pela ESS 2003.

Hoje, a União conta com dez países como parceiros estratégicos, assim como é parceira estratégica de várias regiões e organizações. À medida que a UE continua a aprofundar as relações com alguns parceiros estratégicos com acordos comerciais e acordos políticos, como o Canadá, a Coreia do Sul e os Estados- Unidos, outras parcerias estratégicas, como a da Rússia, encontram-se sob ameaça, como Marcus e Sangsari (2015:2) já tinham referido em 2015, e agora, mais do que nunca, devido à

invasão da Ucrânia pela Rússia e desrespeito flagrante pelos valores defendidos pela UE a nível de direitos humanos e democracia. A UE mostra, igualmente, um interesse cada vez maior em desenvolver parcerias com potências mundiais em ascensão, como os BRICS.

Contrariamente às “Estratégicas Comuns”, as parcerias estratégicas nunca entraram na base do Tratado da UE como instrumento político. No entanto, o Tratado de Lisboa introduziu um novo quadro para a ação externa da UE, ao mesmo tempo que criou condições específicas para melhorar o enquadramento das Parcerias Estratégicas: o Conselho Europeu tem, agora, o poder de definir objetivos gerais e determinar os interesses estratégicos da União em todos os aspetos da política externa da UE, não só em matéria de PESC (Art. 22, 1 TUE), e tem o direito de tomar as decisões sobre as “relações com um país ou região específica ou ter uma abordagem temática” (Art. 22, 1 TUE) (Ferreira-Pereira e Smith, 2021: 26). Isto significa que o estabelecimento de uma parceria estratégica resulta de uma decisão por recomendação do Conselho Europeu, adotada por unanimidade. O ARNEPS, a Comissão, ou ambos, têm a prerrogativa de apresentar propostas ao Conselho (Ferreira-Pereira e Smith, 2021: 26).

Após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, as prioridades estratégicas da UE foram colocadas no centro de um repensar da agenda de relações externas da UE. Em junho de 2016, é anunciada a Estratégia Global da UE¹¹ (EUGS), uma novidade desde a publicação da EES em 2003. Nesse ano, após os eventos de 2014 na Ucrânia e do Referendo do Reino Unido de 23 de junho, a Estratégia Global da UE priorizou as parcerias estratégicas, colocando-as no topo da agenda da PESC, de modo a lutar contra o questionamento do projeto europeu da época (Serviço Europeu para a Ação Externa, 2016). A Estratégia Global reconhece que o papel da UE como um “interveniente global responsável” requer “renovar as nossas parcerias externas” (Serviço Europeu para a Ação Externa, 2016:8) e enfatizou que: “a paz sustentável só pode ser alcançada por meio de acordos abrangentes enraizados em parcerias regionais e internacionais amplas, profundas e duráveis” (Serviço Europeu para a Ação Externa, 2016: 10). A EUGS traduz uma nova abordagem à política externa e de segurança da UE, que se foca em ser menos ideológica sobre os valores da UE e mais realista sobre os seus interesses (Biscop, 2016: 2). Aqui, a UE foi capaz, pela primeira vez, de definir os seus interesses e princípios – a segurança dos seus cidadãos e do território, a prosperidade

¹¹ *Global Strategy for the Foreign and Security Policy of the European Union*

do seu povo, relacionada com a sustentabilidade e os seus interesses económicos, a democracia, e a ordem global baseada em regras - sob a forma de cinco prioridades da sua ação externa (Serviço Europeu para a Ação Externa, 2016): a segurança da União; a resiliência estatal e societal para o Leste e Sul; uma abordagem integrada para conflitos e crises; as ordens regionais e cooperativas; e uma governança global efetiva.

A UE refere, na sua Estratégia Global, que esta será guiada por princípios claros que “(...) resultam tanto de uma avaliação realista do ambiente estratégico atual quanto de uma aspiração idealista para promover um mundo melhor” (ibid.). Mais, é com base num “pragmatismo baseado em princípios¹²” que a sua ação externa é, atualmente, conduzida (Serviço Europeu para a Ação Externa, 2016: 16). Esta inovação fundamental da EUGS reflete um claro afastamento da abordagem mais baseada em princípios universalistas, focada no Estado e formalizada na ESS em relação às parcerias da UE (Forsch, 2017: 21). Como já referido, a UE estabelece parcerias estratégicas com atores “cuja cooperação é necessária”, e não apenas com entidades que partilham os mesmos objetivos e valores da União (ibid.). Além disso, o Estratégia Global é o “primeiro documento oficial de política externa da UE que concede atenção tão ampla à necessidade de colaborar com atores não estatais na governança global” (ibid.).

Este mesmo pragmatismo foi observado nos três primeiros pontos prioritários da Estratégia Global, em que houve uma redução do objetivo de promover a democracia em favor da cooperação na resolução de crises, bem como um estabelecimento de relações diplomáticas com praticamente todos os países, atuando onde existem interesses em comum. Os últimos dois pontos prioritários - o compromisso de promover ordens regionais estáveis (regionalismo) e o de uma governança global efetiva (multilateralismo) – são os mais interessantes na análise, e não constituem uma novidade nas políticas da UE, tendo sido, no entanto, segundo a visão mais realista de Biscop (2016), adaptados à nova “concorrência geopolítica” entre os diversos poderes regionais e globais. Este considera, como exemplo, o foco em “ordens regionais cooperativas” como intenção de garantir uma resposta coerente para a *Belt and Road Initiative* da China, não apenas através da Plataforma de Conectividade UE-China de 2015 (para criar a ligação com os próprios planos de investimento da UE), como, igualmente, através do Diálogo Ásia-Europa (ASEM) e da parceria UE-ASEAN, que

¹² *Principled pragmatism*

pode também assinalar o início de uma iniciativa diplomática sofisticada (Biscop, 2016: 4). A quarta e quinta prioridade claramente confirmam a vontade da UE de promover as relações inter-regionais com atores não estatais a nível internacional, o que se traduz por uma maior vontade de promoção de parcerias. A quinta prioridade indica isto quando afirma que a UE pretende colocar a governança global de volta na agenda da UE coordenando-se a nível internacional “com organizações internacionais e regionais, Estados e atores não estatais”. (Serviço Europeu para a Ação Externa, 2016:16). Também sob este título, a UE possui um ambicioso programa de livre comércio (prevendo ALC com os EUA, o Japão, a Mercosul, a Índia, a ASEAN e outros) e de liberdade dos bens comuns globais, demonstrando um uso mais estratégico nas suas parcerias.

Segundo a EUGS, a UE envolverá o mundo, manifestando responsabilidade para com os outros e sensibilidade para com as contingências (Serviço Europeu para a Ação Externa, 2016). Os quatro princípios nos quais a ação externa se baseia são originários tanto de uma avaliação realista do ambiente estratégico, quanto de uma aspiração idealista de promover um mundo melhor: primeiramente, a *união*, em que a UE se compromete a promover a unidade entre instituições e povos europeus, através da promoção de políticas coerentes e coesas; seguidamente, o *engagement*, onde a UE compreende a importância de uma participação ativa nas políticas internacionais, uma vez que desafios externos não podem ser separados dos desafios internos; em terceiro lugar, a *responsabilidade*, um princípio no qual a UE reflete o dever de responder às crises no seio da Europa e das regiões vizinhas assim como de uma atuação global; finalmente, a estratégia global conta a *parceria* como último princípio (Serviço Europeu para a Ação Externa, 2016: 16-18). Aqui, é referido que a responsabilidade da UE deve ser compartilhada e exige investimento nas parcerias, que alcançarão Estados, órgãos regionais e organizações internacionais. Mais, estas parcerias serão seletivas, com participantes cuja cooperação seja “necessária” para fornecer bens públicos globais e enfrentar desafios comuns, sendo que o aprofundamento das mesmas se fará, tanto por meio do diálogo e do apoio, como também de formas mais inovadoras de engajamento (Serviço Europeu para a Ação Externa, 2016: 18).

Em suma, a EUGS tem uma visão muito diferente em relação às parcerias estratégicas e implicitamente promove a revisão da abordagem da UE em relação a estas parcerias, o que reflete a ineficácia das mesmas e “antes, um objetivo a ser perseguido (...) do que um reflexo da realidade” (Entrevista com um trabalhador do

EEAS 5 *cit. in* Forsch, 2017: 22). A EUGS usa, igualmente, o termo “parceiro(s) estratégico(s)/ parceria(s)” de forma bastante vaga e mais flexível.

É relevante denotar que África é várias vezes mencionada no sentido de promover uma relação que valoriza a estabilidade e o desenvolvimento económico e social no continente. A própria EUGS enfatizou que “na grande maioria das questões de governança global, trabalharemos, com organizações regionais e com parceiros estratégicos e com ideias semelhantes na Ásia, África e Américas” (Serviço Europeu para a Ação Externa, 2016: 43).

Deste modo, a obtenção da supramencionada governança global eficaz – referida como “governança global reformada” (Serviço Europeu para a Ação Externa, 2016: 4), torna o trabalho com parceiros em geral, e parceiros estratégicos em particular, indispensável. No entanto, com a instabilidade da UE devido ao *Brexit*, crises de refugiados, subida da extrema-direita em vários países e a sua relação turbulenta com a Rússia e a China, será que a EUGS fornece à UE um plano para lidar com esta agitação e é verdadeiramente estratégica? Biscop concorda, apesar de indicar que é uma estratégia ambiciosa que necessitará de um esforço sério na sua implementação (2016:5). Já Annegret Bendiek e Heiz Kramer (2010) são menos positivos, referindo que o documento carece das características centrais de uma estratégia, a saber, um objetivo claramente definido, um prazo definido (longo) e uma abordagem metódica.

Com a aceleração das mudanças geopolíticas e os desafios que estas acarretam, as pressões sobre a Europa estão a intensificar-se e a capacidade de resposta de cada Estado-Membro está a diminuir (Blockmans, Crosson e Paikin, 2022). Deste modo, a necessidade de uma ação coletiva da UE tornou-se mais urgente. O Alto Representante da UE para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança (ARNEPS), Josep Borrell, refere há vários meses que “a Europa está em perigo” e enfrenta a possibilidade muito real de encolhimento estratégico. Com estes desafios em mente, foi publicado, em março de 2022, um documento chamado de Bússola Estratégica¹³ (Conselho da UE, 2022). Com base na primeira avaliação compartilhada de ameaças e desafios que a UE enfrenta, um rascunho do documento foi apresentado ao Conselho, em novembro de 2021. O rascunho foi, então, revisto significativamente para refletir o agravamento da relação com a Rússia e a crescente capacidade militar da China. A Bússola abrange

¹³ *Strategic Compass*

todos os aspetos da política de segurança e defesa e está estruturada em torno de quatro pilares: agir, investir, *parcerias* e garantir a segurança. Aqui, denota-se a relevância do desenvolvimento de parcerias estratégicas *regionais com organizações internacionais*. Efetivamente, a UE pretende reforçar as parcerias estratégicas e intensificar a sua cooperação com os parceiros regionais, “nomeadamente a OSCE, a UA e a ASEAN” (Conselho da UE, 2022: 4), assim como “desenvolver parcerias adaptadas nos Balcãs Ocidentais, na nossa Vizinhança Oriental e Meridional, em África, na Ásia e na América Latina” (Conselho da UE, 2022: 5).

Mais do que isto, as parcerias estratégicas regionais e internacionais estão claramente a sobrepor-se às parcerias com países individuais, facto já comprovado com definição da ação externa da UE nos últimos anos, mesmo antes da aprovação da Bússola Estratégica. Note-se o caso da parceria estratégica da UE com o Brasil. Enquanto a parceria estratégica existe desde 2007, esta não evoluiu desde esse ano na formulação de objetivos. Apesar disto, as negociações do acordo da UE com a MERCOSUR continuaram, mesmo com o Brasil a representar a maior “fatia” desta organização regional. Neste caso, também é relevante denotar que não existe nenhuma formulação recente de metas para com os restantes países individuais desta organização (Schade, 2021: 55). Em vez disso, a Comissão e o ARNEPS optaram por redigir um novo documento de estratégia delineando a sua estratégia para toda a região da América Latina e das Caraíbas em 2019 (Comissão Europeia e ARNEPS, 2019b).

Efetivamente, esta vontade de a UE se focar nas parcerias estratégicas com organizações denota a sua tentativa de promover uma integração regional nas regiões. Para além de Daniel Schade (2021), autores como Alexander Mattelaer (2020) e Steven Blockmans, Dylan Macchiarini Crosson, e Zachary Paikin (2022) apontam este facto na Bússola Estratégica:

(...) a impressão é que, além de algumas novas iniciativas notáveis, há um foco particular em melhorar a aplicação das iniciativas existentes por meio de uma abordagem mais integrada. Em vários pontos, as respostas formuladas às diferentes ameaças referem-se umas às outras, sublinhando assim a interconectividade e a complexidade que a futura abordagem da UE terá inevitavelmente de enfrentar (Blockmans, Crosson e Paikin, 2022: 6).

Os autores caracterizam, inclusive, este destaque em regiões e organizações internacionais em vez de parcerias estratégicas com países como uma das três “deficiências” (Blockmans, Crosson e Paikin, 2022: 7-8) da Bússola Estratégica, algo que não é assumido nesta dissertação. Estes referem, ainda, que “(...) parece ser um conceito por parte dos líderes europeus de que a UE, apesar de falar de ser um ator

global, permanece na verdade mais um *regional order-maker*" (Blockmans, Crosson e Paikin, 2022: 7). Mattelaer (2020:12) está de acordo, referindo que um objetivo político da UE que continua (e até aumentou) nos dias de hoje é a quantidade infindável de parcerias que a União criou, não só de parcerias estratégicas com países como o EUA, Canadá, México, Brasil, África do Sul, Rússia, China, Japão, Índia e Coreia do Sul¹⁴, como parcerias com regiões e organizações regionais, como a ASEAN, África e a União Africana, o Mediterrâneo e o Médio Oriente, a América Latina e o Caribe (ou Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)), as Nações Unidas, a OTAN (European Travel Information and Authorization System – ETIAS, s.d.), e uma Parceria Oriental com a Arménia, o Azerbaijão, a Bielorrússia, a Geórgia, a Moldávia e a Ucrânia. Blockmans, Crosson e Paikin (2022: 7-8) também afirmam que existem propostas e prospetivas mais concretas visíveis na discussão entre parcerias da UE com outras organizações internacionais como a NATO, a ONU, a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (OSCE), a UA e a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), e muito menos substância e detalhes nas parcerias da UE com países, o que confirma a preferência regional da UE. Esta grande proliferação de parcerias por parte da UE, segundo Mattelaer (2020: 12) também causa a perda gradual de visibilidade, reconhecimento e relevância das parcerias individuais em relação a parcerias com regiões e organizações internacionais.

Múltiplas críticas institucionais podem ser apontadas nas formulações de parcerias estratégicas na política externa da União Europeia. Em primeiro lugar, apesar do quadro supramencionado, existe uma falta de documentos institucionais por parte da UE que alinhem especificamente estas definições e objetivos a serem alcançados com as parcerias estratégicas, pois a UE produz imensas estratégias (Smith, 2017). A EUGS é o único documento que discute as características das parcerias estratégicas da UE e, mesmo assim, Daniel Schade (2021) argumenta que parcerias estratégicas específicas são apenas mencionadas de passagem e que não é feita qualquer referência explícita aos parceiros estratégicos como um instrumento específico de política externa da UE.

Existe, deste modo, pouca reflexão e a diminuta ou inexistência de uma formulação de objetivos para as parcerias estratégicas por parte da UE (Schade,

¹⁴ Os EUA, o Japão, a Rússia e o Canadá são, na verdade, tidos como “parceiros estabelecidos” e, originalmente, não tinham base em acordos oficiais.

2021:55), podendo ser ilustrado com o caso da parceria estratégica da UE com o Brasil, acima mencionado, quando os documentos não evoluem desde 2007 apesar da importância geoestratégica do país. Isto não pode ser considerado, no entanto, verídico no caso das parcerias estratégicas da União Europeia com regiões e organizações internacionais, que têm sido cada vez mais priorizadas, quer na formulação de políticas da União quer na sua própria ação externa. Apesar disto, Blockmans, Crosson e Paikin (2022:7) acreditam que a porção referente a parcerias estratégicas é a menos detalhada das quatro áreas da Bússola Estratégica.

Por outro lado, as parcerias estratégicas são demasiado divergentes para conseguirem ter um quadro institucional comum na UE. Para além de divergentes, estas são, muitas vezes, multifacetadas. Tome-se, como ilustração do referido, o caso da parceria UE-China. A estratégia inicial da Comissão e do ARNEPS foi alterada antes de uma cimeira UE-China, em 2019 (Comissão Europeia e ARNEPS, 2019a). Ao contrário do documento de 2016 original, que ainda enfatiza o potencial de cooperação com o país em muitas áreas, o novo documento agora reconhece que

A China é, simultaneamente, em diferentes áreas políticas, uma parceira de cooperação com quem a UE tem objetivos estreitamente alinhados, uma parceira de negociação de quem a UE precisa para encontrar um equilíbrio de interesses, uma concorrente económica na busca da liderança tecnológica e uma rival sistémica que promove modelos alternativos de governança (Comissão Europeia e ARNEPS, 2019a: 4).

A postura assumida pela UE em relação à China é claramente mais firme, e é provável que assim continue, mas as descrições como “parceira de negociação”, “concorrente económica” e “rival sistémica” ainda são válidas, confirmando a natureza multifacetada da política da UE para a China. Como Françoise Nicolas (2021: 54-55), embaixadora da UE na China, refere, a abordagem de “economia em primeiro lugar” costumava reinar, com prioridade dada aos aspetos de “parceiro ou concorrente” da relação, no entanto, no contexto de tensões crescentes com a China, a ênfase agora tende a pender para a dimensão de “rival estratégico”.

Além da ambiguidade na sua definição (Wilkins, 2008; Nadkarni, 2010; Renard, 2015), Grevi (2013: 159) adverte que a relevância e a credibilidade das parcerias estratégicas da UE são desafiadas “não apenas devido ao seu modesto resultado de políticas, mas também devido à dissonância normativa entre a UE e parceiros com ideias diferentes, nomeadamente grandes potências emergentes”. Isto significa que os resultados das suas parcerias deixam muito a desejar, e são muitas vezes difíceis de

alcançar, devido a divergências de opinião em relação às prioridades que a UE tenta implementar. Muitas promessas e atividades como cimeiras de alto nível são realizadas, mas poucos resultados são visíveis.

Na prática, as parcerias estratégicas afirmam-se de forma ambivalente, ora com uma ascensão e importância política únicas, ora com um uso inflacionado do quadro discursivo, desvalorizando, assim, o significado das políticas que lhe são associadas (Tyushka e Czechowska, 2019: 14). Apesar dos seus desafios, é impossível negar a importância crescente das parcerias estratégicas num sistema internacional cada vez mais complexo e interdependente.

a) Objetivos e importância das parcerias estratégicas na ação externa da União Europeia

Hoje, a UE é um ator global, que projeta na cena internacional os seus princípios e valores e promove a paz e a estabilidade através do multilateralismo. Como Alexander Mattelaer refere, “promover a cooperação internacional (...) era mais do que um mero meio para atingir um fim: constituía um objetivo de política externa por direito próprio.” (2020: 12). Contudo, mesmo com parcerias de longa data e de um colossal panorama de relações, o seu papel enquanto parceiro estratégico é relativamente incógnito e necessita, por conseguinte, de uma maior análise e compreensão.

A UE é descrita como uma organização *sui generis*. A sua política externa, no entanto, é multifacetada, apresentando-se como “multimétodo”, ao conjugar diversos métodos de tomada de decisão, e “multinível”, ou seja, dependente das esferas nacional e europeia (Costa, 2017: 185-201). Embora não possua uma definição de parceria estratégica, a UE desenvolve as expectativas e ações nestas relações. É, portanto, necessária, para uma maior compreensão do estudo de caso analisado no capítulo III, ter em conta o que é que significa para a política externa da UE ter uma parceria estratégica, a um nível mais subjetivo.

Grevi refere que são realmente parcerias estratégicas quando estas transcendem a dimensão puramente bilateral para “conectar vários níveis de cooperação na busca do objetivo normativo distinto da UE de fortalecer a cooperação internacional” (2012:20). Com estas relações, a “UE afirma-se como um ator global, avança nos seus objetivos económicos e de desenvolvimento, e canaliza as suas preferências de modo a estruturar os processos de governança global” (Grevi, 2012, 2013 *cit. in* Tyushka e Czechowska,

2019:14). A própria UE afirma este facto acerca das suas parcerias estratégicas, ao declarar a eleição de parcerias para perseguir os seus objetivos (Conselho da UE, 2003:15), sendo a cooperação internacional “uma necessidade” (Conselho da UE, 2003).

A UE identificou dois objetivos operacionais de parcerias estratégicas como essenciais (Marcus e Sangsari, 2015:4): primeiro, ajudar as instituições da UE e os Estados-membros a trabalhar de uma forma mais coerente através de uma abordagem mais integrada, e, segundo, a necessidade de estratégias “sob medida” para melhor ter em conta as peculiaridades de cada parceria. Thomas Renard (2015:39) reúne os vários propósitos europeus em três níveis: a nível *autorreflexivo*, estas parcerias estratégicas são uma forma de a UE se posicionar, tanto em relação aos seus Estados-membros como coordenadora no processo de formulação de estratégias e políticas, especialmente interinstitucionais, como em relação às outras potências, para afirmar as ambições globais da UE.

A nível *bilateral*, as parcerias estratégicas destinam-se a alargar e aprofundar as relações da União Europeia com determinados países, numa grande amplitude de domínios e setores (ibid.). O autor defende que as relações económicas constituem a espinha dorsal de qualquer parceria estratégica, verificando-se um paralelo entre a agenda comercial da UE e as suas parcerias estratégicas (ibid.). No caso das relações bilaterais entre a UE e os dez países parceiros, todos eles são parceiros económicos importantes, conforme ilustrado pelos números de comércio e investimento e a UE negociou ou tem como objetivo negociar acordos de livre comércio e investimento com a sua maioria, como fez com a Coreia do Sul em 2010. Algo interessante a considerar é que o caso da parceria África-UE, que destoa deste tipo de mentalidade. De facto, as bases da estratégia conjunta África-UE são a definição de objetivos comuns sociais e políticos e económicos, mas sem acordos de livre comércio. Isto poderá significar que a UE não se rege por estes princípios base, mas sim pelas características de cada parceiro (ibid.). As parcerias da UE também dizem respeito a questões estratégicas e políticas, assim como a questões setoriais e relações interpessoais. A UE negociou ou está a negociar importantes quadros políticos com os seus parceiros, ao mesmo tempo que alarga a sua cooperação para abranger cada vez mais domínios políticos (ibid.).

Finalmente, a nível *estrutural*, as parcerias são concebidas para complementar e reforçar as abordagens (inter)regionais e multilaterais da UE. Segundo o autor, a UE tem promovido a integração regional e o multilateralismo efetivo “como forma de

estruturar as relações internacionais e moldar um ambiente favorável à ação externa da UE” (ibid.), mas, hoje em dia, devido a desafios sobre estes temas, Renard sustenta que a ação externa eficaz deve depender, pelo menos em parte, de uma abordagem bilateral, que é compatível com o multilateralismo segundo a revisão de 2008 da EES. As parcerias bilaterais também são um instrumento para facilitar a convergência ou o consenso dentro do sistema multilateral e para implementar as decisões multilaterais. As parcerias estratégicas são, assim, uma dimensão da ação externa multidimensional da UE. Tyushka e Czechowska (2019:29-30) corroboram esta dimensão com o argumento de que o propósito e função das parcerias estratégicas na política externa tem uma dimensão funcional, com propósitos mais amplos do que apenas facilitar a cooperação em questões específicas e/ou estratégicas. Deste modo, as parcerias bilaterais entre países, regiões ou organizações podem complementar e mesmo conduzir a uma cooperação regional ou multilateral mais forte, por exemplo, no caso das negociações da UE sobre mudanças climáticas ou questões de segurança global. (Renard, 2016b apud Tyushka e Czechowska, 2019). O que estes autores defendem é que as parcerias estratégicas podem reforçar o envolvimento multilateral em assuntos estratégicos, melhorar a governança global e moldar o sistema internacional numa densa rede de cooperação (Tyushka e Czechowska (2019: 29-30).

Daniel S. Hamilton (2015) desenvolve o ponto de Thomas Renard, de forma bastante interessante, afirmando que as parcerias estratégicas servem propósitos únicos para a *integração europeia*. Este refere que os principais impulsionadores do esforço da UE para forjar parcerias estratégicas formais parecem ser internos e não externos (Hamilton, 2015: 11). O autor explica que o quadro comum para uma parceria estratégica entre vinte e sete Estados tão diversos representa mais um documento em que existe consenso mínimo do que uma agenda para ação operacional (ibid.). Assim, isto é, em parte, um dispositivo disciplinador para garantir que os Estados-Membros individuais, com a sua própria política externa com os restantes parceiros estratégicos da UE – não se afastem demasiado do consenso basilar que os une (ibid.) e não um ponto onde deva propriamente existir muita ação e resultados concretos.

É no contexto desta ferramenta diplomática que a parceria estratégica África-UE pode ser entendida, sendo que, após uma análise das motivações africanas para as parcerias estratégicas, analisar-se-á de que forma é que a Estratégia Conjunta África UE complementa e reforça a abordagem (inter)regional da UE e dá conta dos restantes objetivos acima mencionados.

3. A política externa de África em relação a parcerias estratégicas e a sua relação com a JAES

A UE começou a refletir sobre a natureza mutável das suas relações com um conjunto de potências emergentes no início dos anos 2000 (Marcus e Sangsari, 2015:2). Ao longo da última década, a UE elevou, progressivamente, as suas relações com diversas potências emergentes a nível de parcerias estratégicas, motivada tanto por considerações sobre políticas específicas quanto pelo impulso mais amplo proveniente da EES, que refletia sobre o papel do multilateralismo da UE e da competitividade de potências emergentes no palco internacional (Renard, 2015:38), sendo que o facto de estas entrarem no palco internacional gerou um novo fluxo de cooperação e de interdependências, projetando, ainda mais, esta necessidade de novas parcerias. Na sua Bússola Estratégica, esta refere que

O futuro da África reveste-se de importância estratégica para a UE. Dado o seu crescimento económico e demográfico, o continente africano encerra um potencial considerável (...) Ao mesmo tempo, assistimos a uma concorrência geopolítica crescente em África, com uma presença cada vez maior de intervenientes mundiais e regionais. Alguns desses intervenientes não hesitam em recorrer a forças irregulares em zonas de instabilidade, comprometendo assim os esforços internacionais em prol da paz e da estabilidade (...) (Conselho da UE, 2022:10).

Durante as últimas décadas, apesar de existir um maior relevo em torno de África enquanto ator no sistema internacional, a política externa africana foi muito pouco estudada, assim como temas relacionados com a mesma. Existe, de facto, uma aversão ao estudo da política externa africana geral associada a problemas de recolha de dados, a dificuldades em localizar uma política puramente “externa” em muitos países africanos e também a uma apatia dos estudos ocidentais em relação a este tópico (Warner, 2018). Deste modo, a tarefa de dar igualmente voz às motivações africanas dentro do inter-regionalismo UE-UA é bastante pertinente, sendo que o seu papel estratégico, semelhante à UE, necessita de ser analisado, de modo a melhor compreender o seu comportamento enquanto ator e o seu papel no cenário internacional.

A política externa para África possui uma confiança renovada (Masters e Landsberg, 2020), e pretende conjugar os interesses e questões comuns pela qual o continente pode empreender ações conjuntas. A UA é o vetor destes interesses conjuntos, sendo que representa África na sua relação com a UE pela JAES. Jason

Warner (2018) defende que as organizações internacionais globais têm capacidade para alterar fundamentalmente as políticas externas e domésticas dos países africanos. De facto, existe uma exclusão dos países africanos dos centros de poder globais, como na estrutura do Conselho de Segurança da ONU (CSNU), o que compele a que os países africanos adotem estratégias mais neoliberais de governança e direitos humanos, de forma mais ampla, e promovam a institucionalização de organizações regionais de forma a terem voz no palco internacional e atingirem os objetivos do continente (idem.).

A UA funciona como uma voz do continente africano no mundo e, como tal, desenvolveu vários objetivos na sua política externa, sendo que, na sua essência, pretendia ser um agente da política externa com base na ideia de que poderia e deveria persuadir e empurrar os seus países “na direção de uma conduta aceitável, encaminhando conjuntos de objetivos que permitiriam que o coletivo se tornasse uma presumível ‘união de Estados’” (Landsberg, 2018). Desde a sua criação, a UA tem sido descrita como uma organização regional incorporada com uma “nova” visão pan-africana (Okeke, 2018), onde ações conjuntas encorajam a “projeção da voz africana rumo a um destino comum” (UA, 2007: 1). Os seus poderes e autoridade, incluindo o seu poder de atuação enquanto um ator de política externa, derivam do Ato Constitutivo de 2000 – a base formal da política externa coletiva africana (AU Audit Report, 2007: 29 *cit. in* Landsberg, 2018: 54).

O Ato Constitutivo da UA explicita o desejo dos seus membros de a UA atuar como um ator independente, o que encoraja a que haja a reversão da posição de “marginalização” do continente, assim como de “projetar os interesses da África” nas principais negociações políticas globais, referindo uma “ambição crescente da África sob a liderança da Comissão [da UA]” para este intuito (UA, 2007: 78). Também é referida a preferência por uma resposta comum da UA em vez de uma individual dos países africanos: “(...) África deve assegurar que a sua resposta às pressões [da globalização] seja coordenada e que promova a sua unificação em vez de a dividir” (UA, 2007: 21). Quando a postura da UA passou de “não-interferência” para uma doutrina de “não-indiferença”, a UA apropriou-se de autoridade e poderes diretos de política externa, e encorajou os Estados a se conformarem com novos valores e normas para uma ação coletiva em princípios centrais de promoção da paz e da segurança, da democracia e da boa governação.

Olhando para os desafios até então enfrentados pela OUA, e desejando responder aos problemas da atualidade no continente, a liderança política africana

reconhece a necessidade de uma visão mais positiva do futuro, sendo que, em 2013, voltou a dedicar-se à transformação socioeconómica e política a nível continental, com a proposta de um quadro de cinquenta anos para este fim, denominado Agenda 2063 (Osei, 2018). A 24ª Cimeira da UA, em janeiro de 2015, caracterizou-se pela adoção oficial do quadro da Agenda 2063. Esta refere a “dedicação pela visão Pan-africana de uma ‘África integrada, próspera e pacífica (...) e representando uma força dinâmica na arena global’” (Comissão da UA, 2015: 1-2).

Com a Agenda 2063, existe um reforço da disposição do Ato Constitutivo da UA em relação à procura de África para promover e defender as suas aspirações coletivas, enfatizando a necessidade de promoção de uma voz única do continente e uma “ação coletiva nas negociações globais, por meio de soberania conjunta, integração e desenvolvimento de posições africanas comuns” (Adeoye, 2020: 3) por meio dos ideais Pan-africanos que unem o continente. Esta é considerada a força para a transformação do continente pelos africanos e pelas instituições africanas (Osei, 2018), procurando servir como uma plataforma de lançamento da agenda de desenvolvimento africano e de inspiração para a solidariedade e colaboração entre os países e entre o continente e outros atores internacionais.

O documento descreve a visão que a UA tem dos próximos cinquenta anos, com o contexto, os desafios e as oportunidades para alcançar esta Agenda, com sete aspirações definidas para os 50 anos seguintes:

1. Uma África próspera, baseada no crescimento inclusivo e desenvolvimento sustentável.
2. Um continente integrado, politicamente unido com base nos ideais do Pan-Africanismo e na visão de Renascimento da África.
3. Uma África de Boa Governança, Democracia, Respeito pelos Direitos Humanos, Justiça e o Estado de Direito.
4. Uma África Pacífica e Segura.
5. Uma África com uma forte identidade cultural, património, valores, e ética comum.
6. Uma África cujo desenvolvimento seja orientado para as pessoas, confiando no potencial dos povos africanos, especialmente no potencial da mulher, da juventude e onde a criança tem tratamento digno.
7. Uma África como um ator e um parceiro forte e influente na arena mundial (Comissão da UA, 2015).

Como referido, estas aspirações refletem o desejo africano de prosperidade e bem-estar, olhando para a união e integração continental (Osei, 2018: 32). Também analisam, num contexto globalizado de interdependência, a independência política e o

desenvolvimento socioeconómico a nível do continente (Osei, 2018: 34). As aspirações 2 e 7 são particularmente relevantes para a relação com outros atores e grupos internacionais. Estes demonstram o porquê de a Estratégia Conjunta África-UE existir. Já as aspirações 3 e 4 formam a base dos objetivos definidos pela própria JAES.

Considerando os desafios que África enfrenta atualmente e as novas formas de cooperação internacional, é imperativo que os Estados-membros da UA apresentem uma frente unida na arena global, o que faz a Agenda 2063 –uma estratégia voltada para o futuro da transformação da África – essencial para refletir as necessidades específicas do continente. Os esforços de África para alcançar posições comuns sobre as principais questões globais são continuados através das Posições Comuns Africanas (CAP). Estas procuram promover a solidariedade para a diplomacia coletiva ao nível da UA na política internacional. A UA usa estes documentos e posições desenvolvidas como instrumentos de política externa e diretrizes para impulsionar a agenda de desenvolvimento de África e as prioridades estratégicas em parcerias e em plataformas globais (Adeoye, 2020).

Uma Posição Comum Africana reflete um “consenso alcançado na forma de um texto negociado sobre um tema específico ou assunto político de interesse continental ou inter-regional” (ibid.:4). CAP são, portanto, prioridades políticas compartilhadas, sendo que as CER e outros mecanismos regionais promovem esta convergência de objetivos estratégicos interna e externamente para uma ampla aceitação (ibid.: 4).

TABLE 1 Selected list of common African positions

Common African Position	Year	Focus
The Ezulwini Consensus and Sirte Declaration on the proposed reform of the UN Security Council	2005	Reform of the UN Security Council
The African Mining Vision	2009	Natural Resource Management
The African Consensus and Position on Development Effectiveness	2011	Aid Effectiveness and Development Financing
Post-2015 Development Agenda	2014	SDGs
Climate Change	2015	Climate change adaptation and financing
UN General Assembly Special Session (UNGASS) on the World Drug Problem	2016	Drug abuse and trafficking
African Position on Humanitarian Effectiveness	2016	Humanitarian Relief
The Master Roadmap on the implementation of Silencing the Guns	2016	Peace and Security
Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration	2017	Migration
Asset Recovery	2020	Illegal Financial Flows
Women in leadership positions	2021	Advance women's full and effective participation and decision-making in public life
Integrate Gender Equality in Climate Action Agenda	2022	Gender inclusion in addressing climate change crisis

SOURCE: COMPILED BY AUTHOR

Figura 2: Conjunto de CAP sobre assuntos globais (Ayodele, 2023: 74)

As CAP não emanam, necessariamente, de apenas uma posição, podendo surgir de poderes regionais ou através do “Conselho de Representantes Permanentes (CRP) e do Conselho de Ministros da União Africana” (Zondi, 2013: 22 *cit. in* Ayodele, 2023: 75) – ou seja, “uma posição continental pode ser uma agenda formada por alguns Estados” (*ibid.*). Apesar disso, estas são criadas baseadas na “premissa de que a realização da visão da Agenda 2063 requer transformação em áreas prioritárias pan-africanas críticas” (Comissão da UA, 2014: 5). Por exemplo, segundo a Posição Comum Africana na Agenda de Desenvolvimento pós-2015, a CAP é uma oportunidade única para “África articular as suas prioridades, oportunidades e desafios comuns” com base em interesses coletivos” (Comissão da UA, 2014: 10).

A Aspiração 7 da Agenda 2063 diz respeito à vertente internacional com o intuito de promover a participação do continente no sistema de governação e cooperação global, através da melhoria das parcerias externas - para que estas sejam mais estratégicas e correspondam às prioridades africanas de transformação -, e através de estratégias para financiar o seu próprio desenvolvimento (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2021a):

África apresenta uma tendência ascendente e procura estabelecer relações e parcerias mutuamente benéficas com outras regiões e continentes. Portanto, olha para a natureza das parcerias com vista a racionalizá-las e melhorar os benefícios para a sua transformação e esforços em prol da integração. Faremos isso através do fortalecimento das nossas perspetivas comuns sobre as parcerias e falando com uma única voz sobre as prioridades e as visões relativas aos assuntos a nível mundial (Comissão da UA, 2015: 12).

Apesar de não possuir nenhuma CAP acerca de parcerias estratégicas, uma das questões que parece ser consensual tanto do lado da UE e da UA é a necessidade de parcerias para “apoiar o multilateralismo na resposta aos desafios globais e, neste contexto, avançar com uma maior cooperação e colaboração a nível multilateral” (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2021a: 35). A Estratégia de Parceria da UA foi adiada por alguns anos, devido a preocupações sobre “a representação dos Estados-membros da UA nas cimeiras e a classificação de várias parcerias” (Mattheis, Deleglise e Staeger, 2023: 20). A versão mais recente do Quadro de Parcerias classifica os parceiros em “*clusters* primários e secundários, com base na sua relevância direta para a Agenda 2063 da UA” (ibid.). Este quadro cada vez mais alargado de parcerias,

consideradas, por vezes, com pouca substância, redundantes ou formatadas para corresponder aos interesses geoestratégicos dos parceiros e não necessariamente de África – tem tornado a sua gestão e coordenação cada vez mais desafiante e complicada (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2021a: 52-53).

O Presidente da Comissão da UA, em janeiro de 2023, enfatizou a necessidade de uma dinâmica internacional das parcerias estratégicas da UA, que alude tanto a uma procura externa crescente de envolvimento e tomadas de posição da UA em assuntos como o conflito na Ucrânia, como também à urgência de estabelecer parcerias que ofereçam uma cooperação significativa para lá de Cimeiras e reuniões (Mattheis, Deleglise e Staeger, 2023: 20-21). A UE e outros parceiros como os EUA, a China, a Turquia e o Japão possuem mecanismos de acompanhamento das Cimeiras com a UA, mas estão “geralmente insatisfeitos com o impacto desenvolvido por estes instrumentos” (Mattheis, Deleglise e Staeger, 2023: 21).

Apesar destes desafios ligados à gestão de parcerias da UA, é possível verificar um progresso no desenvolvimento de uma estratégia distinta para as relações da UA com a UE. Podemos analisar, como exemplo, a Arquitetura Africana de Paz e Segurança (APSA), onde os objetivos estabelecidos pela JAES nas áreas de cooperação, como o comércio, a ajuda, a migração, a governança e a paz e segurança serão respeitados, e, na área específica da paz e segurança, qualquer assistência da UE deve ser canalizada através deste mecanismo.

As parcerias e relações externas que a UA está a construir com o mundo estão de acordo com a Aspiração 7 da UA, sendo que programas como a JAES demonstram o interesse de ambas as Uniões para estabelecer um novo tipo de parceria e contribuir para este objetivo (Osei, 2018: 59). A integração africana a nível continental está assente na sua política externa referida nesta Aspiração. Efetivamente, sendo esta uma iniciativa de longo-prazo e entre continentes, a JAES é dotada de inúmeras potencialidades de ser um canal para o reforço da institucionalidade da estrutura da UA (Osei, 2018: 59). Adicionalmente, como refere um estudo feito pela Plataforma Portuguesa das ONGD, existe uma vontade e consciência crescentes sobre a

[n]ecessidade 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 (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2021a).

Enquanto parceira estratégica, a UA baseia-se na Agenda 20623 e define várias prioridades para o período 2021-2024. Estas prioridades, assim como as Aspirações enunciadas na Agenda 2063, serão levadas a cabo na definição de objetivos da JAES da parte do continente africano. No caso específico da Estratégia Conjunta África-UE, a União Africana promove, a nível continental, questões relacionadas com “Assuntos Políticos, Paz e Segurança, Integração Económica e reforço da Voz Global de África” (Comissão da UA, 2023b).

De um ponto de vista institucional, a parceria euro-africana é considerada a mais “substancial, estruturada e avançada das parcerias africanas” com outros países e regiões (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2021a: 53). O documento em curso que servirá de base para a negociação de África com a UE no futuro constitui a primeira tentativa de articulação conjunta da posição africana face a um parceiro (ibid.). Por causa disso, a produção deste documento implicou uma discussão sobre o próprio

processo e orientações - sendo que o Comité de Representantes Permanentes (CPR), ou seja, os Estados-membros, têm o papel principal neste sistema (ibid.).

Capítulo III. Parceria Estratégica África-UE

O melhor exemplo de “inter-regionalismo puro” (Pirozzi e Godsäter, 2018; Arfsten, 2019) é a parceria euro-africana. A sua proximidade geográfica sempre conectou estes dois continentes e, mais recentemente, a UE tem sido um dos parceiros mais importante de África, contribuindo para o desenvolvimento e cooperação internacional, assinando acordos de parceria e influenciando de forma significativa a criação de instituições africanas, especialmente em áreas como a integração regional, os direitos humanos e a segurança.

Estas relações estabelecidas de parceria entre o continente europeu e o continente africano contam com mais de cinquenta anos de história, com o seu início nos anos cinquenta. A assinatura do Tratado de Roma (1957) começou, oficialmente, a relação de cooperação. Esta relação evoluiu bastante ao longo do tempo, passando, gradualmente, de uma lógica doador-beneficiário, subjacente nas Convenções de Yaoundé (1963, 1969) e Lomé (1975, 1979, 1984, 1990), para uma parceria equilibrada no campo da cooperação para o desenvolvimento (Convenção de Cotonou, 2000).

Foi nos anos 2000 que se deu a institucionalização desta relação intercontinental. Efetivamente, a Cimeira UE-África no Cairo, no ano de 2000, começou um diálogo político estruturado e foi primeira tentativa de reunir líderes de ambos os continentes para discutir de forma equilibrada os principais desafios mútuos e potenciais áreas de cooperação, apesar de ter havido discórdia acerca das áreas a serem priorizadas: do lado dos europeus, temas relacionados com a paz e segurança e, da parte dos líderes africanos, questões relacionadas à economia e comércio (Mangala, 2013). Foi nesta Cimeira que nasceu o primeiro precursor da JAES: a Declaração do Cairo, um documento que aborda dívida, comércio, desenvolvimento, segurança e questões políticas, embora tivesse sido mais “simbólico” do que algo substantivo (Sherriff e Kotsopoulos, 2014: 305). Mesmo assim, desde esta primeira Cimeira África-UE que se assistiu a uma mudança em ambos os continentes, sendo que o Secretariado-Geral do Conselho as descreve em termos de um aprofundar dos processos de democratização e de reforma, de esforços em responder e resolver situações de conflito e de crise, e de impulsionar os processos de integração em ambos os continentes, que tinham sido acelerados desde que a relação euro-africana ganhou mais forma:

a Organização da Unidade Africana (OUA) tornou-se a União Africana (UA), adotando o seu programa socioeconómico, a Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NPDA); a União Europeia (UE), por seu lado, quase duplicou a sua

superfície e está a viver um processo de aprofundamento (Secretariado-Geral do Conselho, 2011b: 16).

Um outro fator a considerar é a alteração do próprio modo de coexistência. Como já referido anteriormente, novos desafios internacionais e planetários surgiram e a Globalização gerou uma interdependência cada vez maior (Secretariado-Geral do Conselho, 2011b:16), sendo que os Estados e regiões dependem, agora, da cooperação internacional para dar uma solução, conjuntamente, a esses desafios (Secretariado-Geral do Conselho, 2011a). Também existe maior atenção a potências emergentes. De facto, emergem na geopolítica novas regiões e Estados poderosos, pelo que estas potências serão consideradas pelas potências já definidas como novos atores estratégicos. Por estes motivos, a UE voltou a olhar para África, sobretudo no contexto do renascimento africano e da constituição da UA em 2001, que simbolizou a entrada da África no sistema internacional (Luciano, 2020: 5).

Para além disso, o quadro geopolítico muda com esta Globalização, fazendo com que novos atores começassem a melhorar a sua relação com África. A Rússia estava a tornar-se um ator importante em África, principalmente em relação à energia, assim como a Índia, com o Quadro de Cooperação África-Índia, os EUA, que continuaram a manter relações com África e tomaram uma iniciativa estratégica com o estabelecimento de um novo comando militar conhecido como AFRICOM (Sherriff e Kotsopoulos, 2014: 308). Por último, a China, considerado o “maior jogador de todos” (ibid.), aumentou grandemente o seu investimento comercial e ajudas no continente africano, para além de ter uma abordagem mais *laissez-faire* nos seus negócios em relação aos europeus, comumente referida como *no strings attached* (Li, 2018) ou seja, sem condicionalidades políticas e sociais ou interferências.

Em resposta a estas alterações, a cooperação entre a UE e África desenvolveu-se e diversificou-se rapidamente, com a conceção de estratégias políticas e a criação de documentos de orientação destinados a dirigir a cooperação entre as duas regiões, das quais o Ato Constitutivo e o Quadro Estratégico da UA (2004-2007) e a Estratégia UE-África de 2005 (Secretariado-Geral do Conselho, 2011b: 16). A Estratégia da UE para África de 2005 reforça o diálogo político estruturado começado pela 1ª Cimeira UE-África e foi considerado como a primeira tentativa de estabelecer um quadro único para o envolvimento continental (Pirozzi e Godsäter, 2018), sendo, após a Declaração do Cairo de 2000, o segundo momento precursor da JAES. O ano de 2005 foi “o Ano de

África” com várias instituições e momentos-chave de interação entre o continente e o resto do mundo. Também a criação da UA (2002) produziu uma interação crescente com a UE e uma maior integração em África. Já em 2007, a Estratégia Conjunta África-UE propôs uma relação horizontal, de continente para continente (The Africa-EU Partnership, 2007).

A nova parceria faz-se a partir de identidades e instituições renovadas, que, segundo o Secretariado-Geral do Conselho, capitaliza “as lições do passado” e proporciona “uma estrutura sólida para uma cooperação de longa duração, sistemática e bem integrada” (2011b: 16-17), referindo que esta nova parceria estratégica possui a Estratégia Conjunta África-UE enquanto “visão política e roteiro para a futura cooperação entre os dois continentes nas áreas e fóruns existentes e emergentes” (2011b: 17). A **Estratégia Conjunta África-UE**, ou JAES, orienta, portanto, esta relação, até aos dias de hoje.

1. A Estratégia Conjunta África-UE (JAES)

A **Parceria euro-africana**, estabelecida em 2000 na primeira Cimeira África-UE, no Cairo, é o canal político formal através do qual a União Europeia e o continente africano trabalham em conjunto. Esta torna-se numa verdadeira parceria “estratégica” em 2007, com a JAES, concordando com as características das parcerias estratégicas referidas no capítulo anterior. Desde o seu início, o processo de negociação do JAES sinalizou um afastamento da forma como a Europa e a África realizavam negócios no passado (Sherriff e Kotsopoulos, 2014: 308). Tanto era único o conceito de um documento estratégico “conjunto”, como também o seu *design*. Ao contrário da Declaração do Cairo, as reuniões e consultas nesta Estratégia Conjunta seriam frequentes e abrangeriam uma variedade sem precedentes de partes interessadas, incluindo organizações africanas e europeias da sociedade civil e os parlamentos europeu e pan-africano (ibid.). Até maio de 2007, ocorreu a primeira fase do seu processo de negociação e consulta, onde se redigiu um esboço da Estratégia Conjunta. Uma série de reuniões oficiais entre representantes da Comunidade Europeia, dos seus Estados-membros, da Comissão da UA e dos Estados-membros da UA começaram a partir de fevereiro de 2007, alternando entre Bruxelas e Addis Abeba (ibid.). Já a segunda fase produziu a versão final da estratégia e o primeiro Plano de Ação que foi aprovado na Cimeira de Lisboa – a 2ª Cimeira UE-África, em dezembro de 2007, sendo

que a versão final da JAES tinha sido, previamente, aprovada pela Troika Ministerial África-UE, em outubro de 2007. A JAES elevou, portanto, esta relação a um nível estratégico mais ambicioso, com a sua parceria política e cooperação reforçadas em todos os domínios (Pirozzi e Godsäter, 2018:15).

Subjacente à arquitetura das Parcerias Estratégicas da UE, está também a aposta no diálogo político, que tende a acrescentar uma estrutura institucional à relação com os parceiros, definindo as áreas de cooperação e comunicação (Ferreira-Pereira e Smith, 2021: 28-29). Isto também é visível na JAES. Este diálogo político é personalizado pela UE segundo as características do parceiro, as suas necessidades e estatutos particulares (ibid.). No caso da União Africana, por exemplo, o facto de a Estratégia Conjunta representar todo o continente africano torna-a particularmente importante tanto a nível continental como regional, tendo implicações para o país e apresentando-se como ponto de referência para outras regiões. Deste modo, neste canal político entre a União Europeia e o continente africano participam diálogos políticos e de política, que definem a sua relação de cooperação (The Africa-EU Partnership, 2019).

Seguindo o princípio de “ir além da cooperação para o desenvolvimento, além da África, além da fragmentação e além das instituições” (Mangala, 2013:8), existe não apenas a formalização de múltiplos canais do diálogo acima referido, por meio de reuniões de instituições, partes interessadas e especialistas, mas também a criação de áreas-chave para uma maior cooperação (Luciano, 2020).

A Estratégia Conjunta entre África e a UE define a visão compartilhada de ambos os continentes baseada num consenso euroafricano assente em valores e interesses comuns, bem como em objetivos estratégicos comuns (The Africa-EU Partnership, 2007: 2). Esta pretende agilizar o sistema altamente fragmentado de interações bilaterais, regionais e continentais entre a UE, os seus membros individuais, a UA e as oito CER. Segundo o Conselho da UE (2007), a JAES possui quatro principais objetivos:

1. A melhoria da parceria política UE-África;
2. A promoção de valores como a paz, a segurança, a governança democrática e os direitos humanos, as liberdades fundamentais, a igualdade de género, e o desenvolvimento económico sustentável;
3. A promoção e a sustentação de um sistema multilateral efetivo;
4. O reforço e promoção de uma parceria centrada nas pessoas, que deve envolver atores não estatais (Conselho da UE, 2007).

Para cumprir estes objetivos, a estratégia conduziu à implementação, em 2007, de "prioridades estratégicas", de acordo com as quatro áreas definidas na implementação do JAES descritas na seguinte ordem:

- *Paz e segurança* (The Africa-EU Partnership, 2007: 4-7): de modo a promover um mundo mais seguro, é sugerido o fortalecimento do papel da UA na prevenção, gestão e resolução de conflitos, e em *peace building*. O ambiente global atual promoveu desafios de segurança relacionados com o crime organizado transnacional, o terrorismo internacional, a proliferação de armas de destruição maciça (ADM), e atividades mercenárias, bem como novos desafios, como as alterações climáticas e a degradação ambiental (The Africa-EU Partnership, 2007: 6-7). Segundo a JAES, uma vez que a UA e a UE partilham os mesmos desafios de segurança, ambas as organizações devem trabalhar juntas e buscar promover instrumentos multilaterais, regionais e nacionais por meio do “intercâmbio de informações, aplicação da lei e capacitação institucional, e cooperação judiciária” (ibid.). Mais do que apenas uma ação intra e intercontinental, esta parceria também vai contribuir para unir forças para contribuir com soluções duradouras para crises e conflitos noutras partes do mundo que comprometem a paz e a segurança internacionais (ibid.).

- *Governança e direitos humanos*: com a defesa de princípios e valores, a parceria UE-África centra-se na promoção da governação democrática e dos direitos humanos. Deste modo, África e a UE estarão a cooperar a nível global e em instâncias internacionais, incluindo no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, para a promoção e proteção dos direitos humanos e do direito internacional humanitário (The Africa-EU Partnership, 2007: 7-8). O multilateralismo e a governança política devem ser, igualmente, fortalecidos (ibid.).

- *Comércio e integração regional*: centrado no aumento do potencial das regiões e no uso de oportunidades, esta área foca-se na melhoria da governança económica e do clima de investimento, essenciais para “construir a força económica de África e permitir que África se afaste do apoio contínuo dos doadores e encontre o seu lugar nos mercados globais” (The Africa-EU Partnership, 2007: 9). A melhoria das capacidades produtivas de África, bem como a promoção do comércio justo, constituem a base para a concretização destes objetivos (Kammel, 2014: 2).

- *Questões-chave de desenvolvimento*: com um especial enfoque na aceleração do progresso em direção aos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), esta secção acordou que os países africanos precisam de sustentar o crescimento económico

e o desenvolvimento social equitativo, e que tanto a África como a UE têm de “aumentar os seus investimentos, concentrar melhor as suas políticas e cumprir as promessas feitas” (The Africa-EU Partnership, 2007: 12).

Um ponto forte da Estratégia foi o apoio significativo da UE ao desenvolvimento das instituições regionais africanas, particularmente dos vários órgãos da UA (Luciano, 2020). Efetivamente, a JAES tem apoiado a capacitação da UA por meio do aumento das transferências financeiras e de *know-how*, uma dinâmica que levou alguns a falar de uma “incorporação” ou “encaixe institucional” entre as duas organizações (Mangala, 2013: 9 *cit. in* Luciano, 2020: 5). Existia a expectativa de que, uma vez fortalecidas as instituições africanas, em particular a UA, seria alcançada uma “comunicação mais simétrica entre a UE e a UA, diminuindo a influência europeia sobre esta última” (Luciano, 2020: 5).

É igualmente importante ressaltar que a JAES destacou a importância de discussões com atores não governamentais, que são muitas vezes marginalizados dos processos de tomada de decisão, especialmente no âmbito internacional, assim como da criação de espaço para estas discussões (Luciano, 2020: 6). Este abriu, pela primeira vez, um canal de comunicação com a sociedade civil, visando democratizar e legitimar essas relações intercontinentais, assim como envolveu atores políticos, como parlamentos nacionais e regionais, no monitoramento das discussões entre os dois continentes (*ibid.*). Podemos ver isto no caso do PAP e do PE que, tal como Bruno Luciano (2020) refere, embora inicialmente marginalizados no diálogo Europa-África, os membros dos dois parlamentos regionais têm reivindicado frequentemente um papel mais proeminente nas negociações, sendo que a JAES instiga a que estes participem tanto no monitoramento e implementação da Parceria, como também na formulação de políticas entre as duas regiões.

2. Os principais formatos de cooperação entre a UE e a UA na JAES

A implementação da nova Parceria Estratégica entre a UA e a UE realiza-se através de uma arquitetura que permite e promove o intercâmbio e o diálogo intensivos sobre todas as questões de interesse comum (Conselho da UE, 2007). Mais, a parceria envolve, em ambos os lados, um grande número de intervenientes institucionais e não institucionais a todos os níveis - continental, regional, nacional e local -, embora a Estratégia Conjunta enfatize o papel central da União Africana e da União Europeia - como organizações

continentais - na promoção de seus objetivos. Os parceiros irão, deste modo, valorizar o papel das duas organizações continentais na facilitação desta parceria e encarregar-se de trabalhar em estreita colaboração (The Africa-EU Partnership, 2007: 19-20).

Existe, contudo, uma abstenção por parte dos autores na compreensão da estrutura e funcionamento deste modelo, que esta dissertação retrata como uma grande deficiência nas análises realizadas, especialmente desde 2014. De facto, a falta de estudos acerca desta arquitetura institucional demonstra a complexidade da sua dinâmica de interação entre os seus diversos atores e subsequentes interesses. Tywuschik e Sherriff propuseram, em 2009, um diagrama que compreendia o funcionamento inicial da JAES.

Diagrama: Arquitectura Institucional da Estratégia Conjunta UE-África

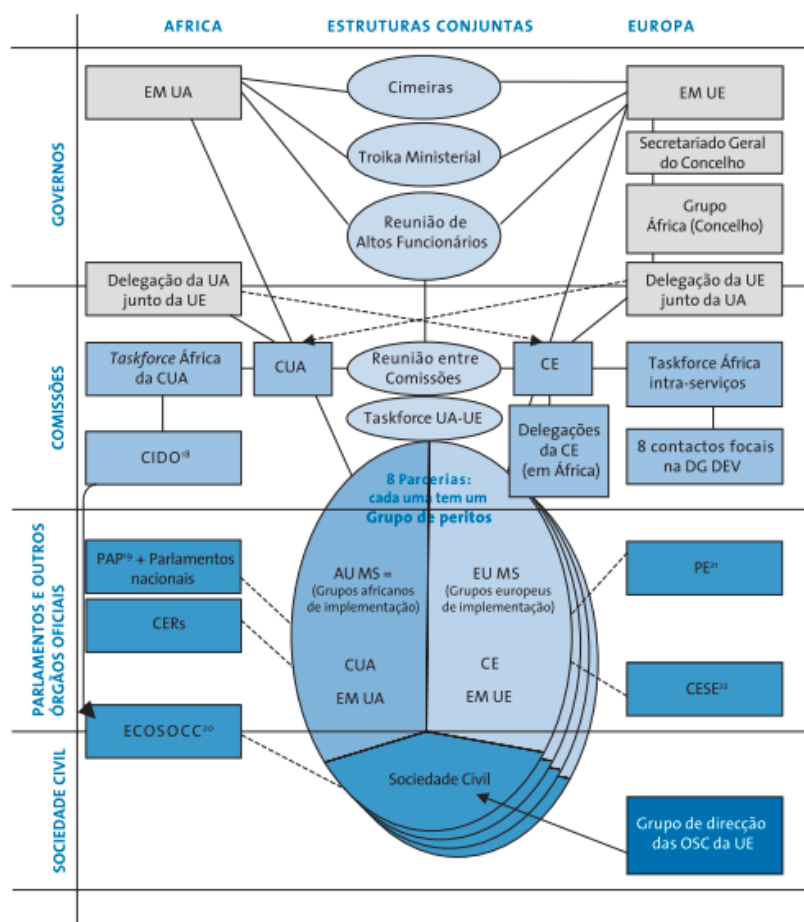


Figura 3: Arquitectura Institucional da Estratégia Conjunta UE-África (JAES) de 2007 (Tywuschik e Sherriff, 2009b)

Os autores mais relevantes a nível da interpretação das interações entre as diversas partes desta parceria estratégica diferem na sua análise, devido à própria variação da parceria em certas linhas temporais. Jack Mangala, por exemplo, ainda utiliza a ilustração visual da Figura 3 na sua obra de 2013 para esclarecer o funcionamento institucional da JAES (Mangala, 2013), empregando os mesmos termos descritos por Tywuschik e Sherriff (2009a, 2009b). Em 2014, o Parlamento Europeu propôs uma imagem estranhamente similar da Arquitetura Institucional da JAES, sem dúvida com inspiração no esquema de Tywuschik e Sherriff (2009b).

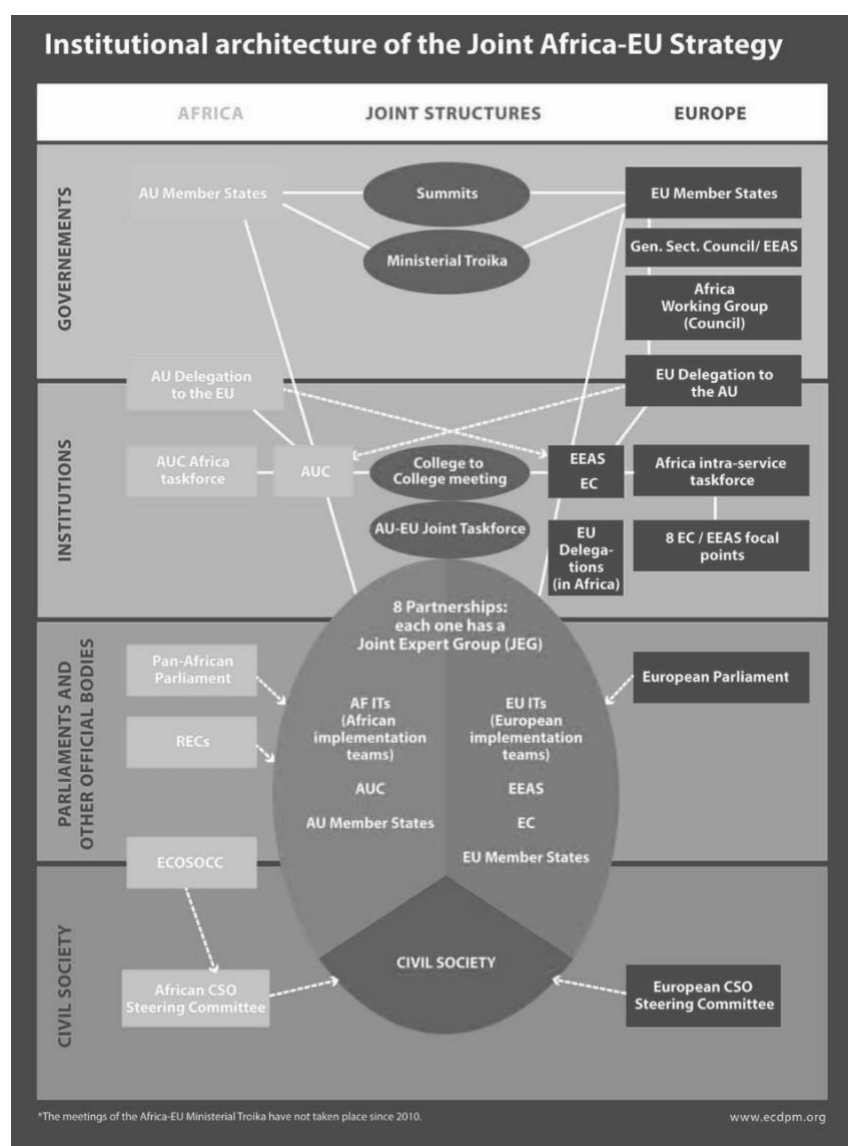


Figura 4: Arquitetura Institucional da JAES de 2014 (Parlamento Europeu, 2014)

Estes gráficos estão, porém, desatualizados em relação à realidade atual da JAES. Efetivamente, para além de incrivelmente complexos, estes não possuem

nenhuma explicação formal da parte das instituições oficiais da UE e da UA. Por estas razões, optou-se por conduzir esta análise institucional segundo a fonte mais atualizada encontrada – o website oficial da Parceria Estratégia África-UE (The Africa-EU Partnership, 2019) e a obra de Bruno Luciano (2020).

Começando pela apresentação dos dois principais *stakeholders* desta Parceria - a UE e a UA, eles estão presentes em vários formatos:

1. A UE, que está presente na parceria através das suas instituições e grupos de trabalho especializados, como o Grupo de Trabalho da África (COAFR) (responsável pela gestão da política externa da UE relativamente à África Subsariana) (Lwanga, 2019: 17). Comitês específicos do Parlamento Europeu supervisionam a implementação da parceria, enquanto a coordenação política geral e as orientações estratégicas nas relações euro-africanas são asseguradas pela Comissão Europeia, coordenada pela Direção-Geral para a Cooperação e Desenvolvimento Internacional (DG DEVCO), em associação com o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) (ibid.).
2. A UA, que está presente na parceria através dos chefes do governo que compõem a Assembleia (que define a agenda política principal da UA), o Conselho Executivo (que possui os ministros dos Negócios Estrangeiros), o Conselho da Paz e Segurança, o Comitê de Representantes Permanentes (CRP), os Comitês Técnicos Especializados (CTE), a Comissão da UA, o Parlamento Pan-Africano e o ECOSOCC, ou Conselho Económico, Social e Cultural da União, que representa a Sociedade Civil (ibid.). Para além disso, há que destacar o papel bastante relevante das CER, dos atores não estatais (sociedade civil, setores privados e empresariais, organizações juvenis, atores económicos e sociais e instituições académicas) (ibid.).

Table 1: AU–EU Multilevel Dialogues

Institutional meetings
AU–EU summits
AU’s peace and security council–EU political and security committee annual joint consultative meetings
AU–EU commission-to-commission meetings
AU–EU ministerial meetings
EP–PAP summit.
Stakeholder dialogues
Africa–EU civil society forum
Africa– Europe youth summits
Africa–EU economic and social stakeholders’ network meetings
EU–Africa business fora
Africa–Europe local and regional government fora.
Thematic dialogues or expert meetings
AU–EU human rights dialogue
High-level policy dialogue on science, technology and innovation;
Africa–EU energy partnership
Africa–EU reference group on infrastructure

Figura 5: Os diálogos multinível da UE-UA (Luciano, 2020)

A Parceria é conduzida através de um diálogo formal, a vários níveis, entre o lado africano e o lado europeu, culminando nas Cimeiras UA-UE. O foco desta análise está, como afirmado anteriormente, nas reuniões institucionais, de alto nível, entre a UE e a UA.

As Cimeiras aceleraram a expansão das áreas políticas do continente. Estas realizam-se de três em três anos, alternadamente em África e na Europa, sendo a 2^a e a 6^a Cimeira UA-UE as exceções - tendo a última sido adiada para o último trimestre de 2021, dada a situação pandémica do ano de 2020-2021, e depois realizada em fevereiro de 2022. O seu principal objetivo é fornecer, de forma regular, um local de definição do quadro da relação da parceria pela liderança política da UE, da UA e dos seus membros (Mattheis, Deleglise e Staeger, 2023). Como resultado, as Cimeiras produzem um balanço do progresso feito na implementação dos compromissos assumidos e fornecem orientação política para trabalhos futuros (Onyilo e Halidu, s.d.: 243). A Cimeira atrai inúmeros eventos paralelos, incluindo reuniões parlamentares, de representantes empresariais, sindicatos, organizações da sociedade civil e administrações subnacionais, assim como conferências sobre áreas políticas específicas, e eventos culturais (Mattheis, Deleglise e Staeger, 2023: 31). Também podem ser convocadas cimeiras *ad hoc* para assuntos específicos, como a realização da Cimeira de Valletta sobre migração, em 2015.

O aumento do diálogo político não é a única consequência das Cimeiras de alto nível, que também servem de palco para contestações, muito pouco mencionadas nas análises sobre a JAES. Efetivamente, as cimeiras podem ser facilmente desviadas politicamente. Mattheis, Deleglise e Staeger (2023: 31) descrevem algumas destas situações: a segunda Cimeira teve de ser adiada de 2003 para 2007, devido a protestos sobre a presença de Robert Mugabe, o presidente do Zimbábue, que, na época, estava proibido de viajar pela UE; já em 2007, esta Cimeira – que contou com Mugabe em Lisboa – foi usada pelos membros da UA para expressar as suas dúvidas acerca das políticas europeias de migração e sobre a restituição de artefactos culturais roubados; a terceira Cimeira, em 2010, foi utilizada pelo anfitrião, Moammar al-Qadhafi a fim de alertar a União Europeia que África recorreria a outros parceiros comerciais, como a América Latina, a China, a Índia ou a Rússia, se a UE continuasse a impor termos de cooperação: “‘Não estamos interessados no poder político. Queremos desenvolvimento económico’, afirmou. ‘Qual é o significado dos direitos humanos? Qual é o significado de boa governança?’” (Lowe, 2010), e também insistiu que a UE lhe pagasse para limitar a migração para a Europa. Em 2014, a quarta Cimeira foi novamente ofuscada por Robert Mugabe, que a boicotou, e foi acompanhada por alguns outros países do continente africano. Depois de seis reuniões, as Cimeiras UE-UA constituem um importante elemento de reconhecimento e apreciação diplomática mútua a nível das organizações regionais. tornaram-se uma reunião formal estabelecida a nível executivo, podendo impulsionar o debate em várias esferas dentro da parceria.

Ainda a nível de reuniões institucionais, os seguintes eventos sucedem:

- As reuniões entre a Comissão Europeia e a Comissão da UA – as antigas *College to College meetings*, que agora são denominadas *Commission-to-Commission (C2C)* – realizam-se anualmente,¹⁵ alternativamente, em Bruxelas e em Adis Abeba, para dar um impulso político e operacional às relações África-EU (Onyilo e Halidu, s.d.: 245) e monitorar a implementação da JAES. Estas reuniões de alto nível entre os órgãos executivos das duas Comissões proporcionam uma “oportunidade de diálogo sobre uma série de problemáticas importantes de âmbito continental e mundial”, que são domínios fundamentais contemplados na cooperação futura (Comissão Europeia, 2020), e focam-se nos resultados da cooperação setorial entre as Uniões e na avaliação

¹⁵ Teoricamente, estas reuniões são realizadas anualmente, mas, na prática, não respeitam o calendário definido. Por exemplo, a 9ª reunião foi conduzida em 2018, a 10ª foi feita em 2020, e a 11ª em 2022.

do progresso das Cimeiras UE-UA (Mattheis, Deleglise e Staeger, 2023). As reuniões do C2C também podem estabelecer diálogos de alto nível e manter os diálogos existentes (ibid.). A Décima Reunião ocorreu em Adis Abeba, Etiópia, em 2020, tendo focado nos preparativos para a 6ª Cimeira UE-UA, a realizar em Bruxelas no último trimestre de 2021. Nove meses depois da Cimeira, as Comissões da UE e da UA fazem o balanço da execução dos compromissos assumidos numa nova reunião C2C, a 11ª desde a sua criação. As Comissões analisaram os progressos realizados na execução dos compromissos conjuntos assumidos na 6ª Cimeira UE-UA: uma cooperação renovada e reforçada a favor do desenvolvimento, a promoção da paz e segurança, uma parceria reforçada e recíproca em matéria de migração, a promoção da mobilidade e do multilateralismo, e a execução do pacote de investimento *Global Gateway* África-Europa (Comissão Europeia, 2022). Neste sentido, os dois presidentes das Comissões da UE e da UA defenderam os interesses da União e conjuntos. As Comissões salientaram, ainda, várias decisões acerca de diversos tópicos essenciais da JAES, incluindo a migração, a segurança, a energia, as alterações climáticas, a integração económica e o multilateralismo, assim como o seu empenho em “contribuir para a execução dos compromissos assumidos nas Cimeiras UA-UE, cujo seguimento será assegurado regularmente através das estruturas UA-UE existentes, incluindo o Comité de Acompanhamento Ministerial UA-UE” (Comissão Europeia, 2022). Sendo duas instituições semelhantes na sua criação, estas compartilham desafios comuns relacionados com a liderança na integração regional.

- Reuniões consultivas anuais conjuntas do Conselho de Paz e Segurança da UA (AU PSC) - Comité Político e de Segurança da UE (EU PSC), como parte do diálogo regular no âmbito do Artigo 17º do Protocolo Relativo ao Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da UA e da parceria UA-UE (Conselho da UE, 2020). Estas reuniões operam numa lógica intergovernamental e são presididas pelos presidentes mensais rotativos dos PSC e organizada com o apoio da Delegação da UE na UA e o SEAE da parte da UE, e o departamento de Assuntos Políticos, Paz e Segurança (PAPS) da UA (Mattheis, Deleglise e Staeger, 2023: 33). Em vez de seguir uma abordagem generalizada como o formato das reuniões C2C, o formato das reuniões PSC para PSC geralmente concentra-se em crises de segurança específicas e oferecem a oportunidade para debates aprofundados sobre prioridades temáticas e políticas dos dois Conselhos aquando dos seus retiros ocasionais (*Joint Retreats*). Por exemplo, em outubro de 2020, com a 12ª Reunião Consultiva Conjunta, excecionalmente virtual

devido à pandemia da Covid-19, centraram-se nas situações na região do Sahel, Sudão e Somália. Para além disso, o PSC da UA e o PSC da UE reiteraram a importância de mais esforços para fazer avançar a implementação políticas de inclusão das mulheres nos processos de paz (AU PSC/EU PSC, 2020). Em junho de 2022, deu-se a 13ª reunião PSC para PSC, que não conseguiu chegar a um acordo sobre o Comunicado Conjunto normalmente publicado, o que é indicativo das diferenças de opinião consideráveis entre os dois Conselhos (Mattheis, Deleglise e Staeger, 2023: 33). No entanto, ambos os lados da parceria salientam que as trocas de opiniões entre os Estados-membros continuam a ser extremamente importantes – no caso da UA, que tem uma dinâmica mais intergovernamental, é basilar que os seus Estados-membros participem na formação da parceria (ibid.). Nesse sentido, a Reunião Ministerial UE-UA, concebida em 2019, e um Comité Ministerial de Acompanhamento UE-UA, planeado na segunda Reunião Ministerial (Comissão Europeia e Comissão da UA, 2021), adicionam mais dinamismo na área governamental o que prova a “complexidade crescente dos formatos na arquitetura institucional da parceria” (Mattheis, Deleglise e Staeger, 2023: 33).

- Reuniões Ministeriais (EU-AU Ministerial Meetings) semestrais numa base *ad hoc* para monitorizar os progressos alcançados entre as Cimeiras e para e para promover a cooperação entre os dois continentes em certos campos (The Africa-EU Partnership, 2019). Estas reuniões promovem o diálogo político entre Cimeiras, analisam a implementação da JAES e dos Planos de Ação e fornecem orientação política conforme necessário (Mattheis, Deleglise e Staeger, 2023: 36). A primeira Reunião Ministerial entre Cimeiras teve lugar em janeiro de 2019, onde os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos países da UE e da União Africana (UA) se reuniram em Bruxelas, para fazer um balanço dos resultados da 5ª Cimeira UA-EU, de 2017. Como resultado, um comunicado conjunto foi adotado, focado em três temas principais: aspetos políticos: paz, segurança e governança; aspetos económicos: comércio, investimento e integração económica; e multilateralismo: fortalecimento da cooperação em apoio a uma ordem global baseada em regras (The Africa-EU Partnership, 2019). A segunda e mais recente Reunião Ministerial UA-UE deu-se em Rwanda, em 2021, onde houve o balanço dos progressos realizados desde a quinta Cimeira UE-UA e a identificação de prioridades, oportunidades e desafios comuns mais importantes para a ordem do dia, em preparação para a sexta Cimeira UE-UA (Secretariado-Geral do Conselho, 2021; Conselho da UE, 2021). Durante a reunião, os debates incidiram sobre os seguintes temas:

- a resposta à pandemia de COVID-19 e subsequente recuperação
- o reforço da resiliência
- o investimento nas transições digital e ecológica
- a paz, a segurança e a governação
- a migração e a mobilidade
- a educação, a ciência, a tecnologia e o desenvolvimento de competências (Secretariado-Geral do Conselho, 2021).

Recentemente, os diálogos com os Ministros dos Negócios Estrangeiros começaram a ser complementados por reuniões ministeriais ou de altos funcionários setoriais, com contribuições de Grupos Conjuntos de Especialistas (*Joint Expert Groups*) e da Grupo de Trabalho Conjunto (*Joint Task Force*) (Mattheis, Deleglise e Staeger, 2023: 36).

- Reuniões Inter-Parlamentares (*Inter-Parliamentary meetings*), realizadas antes da Cimeira UA-UE, onde membros do Parlamento Europeu (PE) e do Parlamento Pan-Africano (PAP) preparam as discussões. O evento permite-lhes debater os temas mais urgentes que se colocam às relações entre a UE e África, bem como a forma de melhorar a implementação futura da Estratégia Conjunta África-EU (The Africa-EU Partnership, 2019). Os presidentes de ambas as instituições costumam participar das discussões, e as conclusões da reunião são resumidas numa declaração abordando os principais temas. Um diálogo regular entre o PE e o PAP desempenha um papel significativo na Estratégia Conjunta África UE. O PE é o parceiro externo mais importante do PAP, com acordos e reuniões regulares, tanto em Bruxelas como na sede do PAP em Midrand, África do Sul, bem como à margem das cimeiras UE-UA (com as Cimeiras Inter-Parlamentares), sendo que o seu apoio financeiro e técnico tem sido fundamental tanto para o funcionamento do PAP como para as Reuniões Interparlamentares (Mattheis, Deleglise e Staeger, 2023: 34-35). A última Reunião Inter-Parlamentar foi convocada em dezembro de 2022, em Bruxelas, após a Cimeira UE-UA de fevereiro de 2022. Esta discutiu a cooperação na igualdade de género, a segurança alimentar, a paz e segurança, e a participação dos jovens na tomada de decisões (Parlamento Pan-Africano, 2022). A atual cooperação entre o Parlamento Pan-Africano (PAP), a UE e o Parlamento Europeu:

[r]esponde às prioridades políticas estabelecidas na Estratégia Conjunta África – UE (JAES) adotada na Cimeira de Lisboa em 2007, a Comunicação Conjunta 'para um impulso renovado da Parceria África-UE' adotada em Maio de 2017 e, mais especificamente, responde à Declaração de Abidjan acordada na 5ª Cimeira UA-UE de 29-30 de Novembro de 2017, que prevê prosseguir a cooperação na governação eficaz, inclusiva e responsável a todos os níveis (...) (Parlamento Pan-Africano, 2022).

Diálogos com as partes interessadas (*stakeholders*) são, igualmente, elementos constitutivos desta parceria, mas que não serão analisados pormenorizadamente. Importa, no entanto, mencionar que os eventos se realizam numa base *ad hoc* ou regular entre cada Cimeira UA-UE e têm como objetivo trazer à parceria as opiniões e recomendações dos principais intervenientes africanos e europeus em diferentes setores EU (The Africa-EU Partnership, 2019). Os diálogos podem incluir:

- Fóruns da sociedade civil África-UE;
- Cimeiras da juventude África-Europa;
- Reuniões da rede das partes interessadas económicas e sociais da África-UE;
- Fóruns de negócios UE-África;
- Fóruns governamentais locais e regionais da África-Europa, entre outros (The Africa-EU Partnership, 2019).

Uma vez que as Cimeiras são o culminar de todas as reuniões – institucionais ou não - UE-UA, é relevante analisar os objetivos traçados pelos documentos produzidos por cada Cimeira, assim como os marcos mais recentes destes eventos. Começa-se por apresentar as primeiras quatro Cimeiras desde 2007, de modo a avaliar as prioridades definidas por cada diálogo de alto nível, e, de seguida, passar para uma secção dedicada às inovações das mais recentes Cimeiras, especialmente da Cimeira UA-UE de 2022.

A JAES, sendo uma estratégica de longo prazo (Ölund, 2012), encontra-se operacionalizada por via de Planos de Ação e Roteiros multianuais, adotados após cada Cimeira UE-UA de Chefes de Estado e de Governo (The Africa-EU Partnership, 2019), abrangendo projetos em cada uma das áreas temáticas e orientando as prioridades estratégicas. Estes fazem o primeiro balanço desta evolução inter-regional e identificam prioridades para a cooperação (Pirozzi e Godsäter, 2018: 15). Segundo Jack Mangala, a JAES e estes documentos “resumem a parceria estratégica UE-África que se destina, no seu cerne, a trazer uma medida de coerência a um sistema amplamente fragmentado de interação” (2013: 21).



Figura 6: A Parceira África-UE (The Africa-EU Partnership, 2019)

O website oficial da Parceria Estratégica África-UE, alude a este facto:

Esses Planos de Ação identificarão as principais prioridades políticas, bem como os compromissos políticos, programas e ações que serão necessários para alcançá-los. (...) permitirão aos Chefes de Estado e de Governo avaliar regularmente os sucessos e fracassos da implementação em áreas-chave e, se necessário, fornecer um novo impulso político (The Africa-EU Partnership, 2007: 22).

Ligado a cada parceria de 2007 está um Grupo Conjunto de Peritos (JEG), com responsabilidade pela implementação dos compromissos dos Planos de Ação e Roteiros, tendo sido concebidos para serem órgãos informais, autónomos e abertos. Estes proporcionam um fórum onde especialistas discutem a implementação e financiamento de ações prioritárias e são compostos por atores africanos, europeus e internacionais.

Desde 2007, cada uma das primeiras quatro cimeiras UA-UE produziu um Plano de Ação/Roteiro a curto prazo: o Primeiro Plano de Ação para 2008-2010 foi adotado na 2ª Cimeira em Lisboa, Portugal; o (segundo) Plano de Ação para 2011-2013, adotado na 3ª Cimeira, em Trípoli, Líbia; o Roteiro para 2014-2017, adotado na 4ª Cimeira em Bruxelas, Bélgica; e o Plano de Ação de Abidjan 2018-2020, na 5ª Cimeira (2017), em Abidjan, Costa do Marfim¹⁶. Já o quinto Plano de Ação/Roteiro não foi produzido na 6ª Cimeira UA-UE, em Bruxelas. Em vez disso, foi produzido um documento conjunto intitulado “Uma Visão Conjunta para 2030”.

¹⁶ Este Plano de Ação tecnicamente existe, mas não foi encontrado em nenhum dos websites oficiais das duas instituições. Isto é demonstrativo da falta de organização da JAES, o que faz com que o público não tenha acesso a informações essenciais sobre a parceria estratégica. Isto também explica o porquê de a JAES não conseguir ser avaliada com maior profundidade ao nível institucional há quase uma década. Escolheu-se utilizar, para efeitos de análise, a Declaração de Abidjan, uma declaração conjunta resultante da quinta Cimeira UA-UE.

The evolution of the Joint Africa-EU Strategy's Priority Areas



Figura 7: A evolução dos Planos de Ação e Roteiros conjuntos (The Africa-EU Partnership, 2019)

Apesar de serem seguidos os objetivos da JAES estabelecidos em 2007, as prioridades estratégicas evoluíram desde então, começando pelo Primeiro Plano de Ação para o período 2008-2010, que compreendia as oito parcerias estratégicas temáticas e ações prioritárias aprovadas por ambos os parceiros: paz e segurança; governança democrática e direitos humanos; comércio, integração regional e infraestrutura; os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio; energia; alterações climáticas; migração, mobilidade e emprego; e ciência, sociedade da informação e espaço (The Africa-EU Partnership, 2008). Em 2010, a terceira edição da Cimeira África-UE, em Trípoli, adotou o Segundo Plano de Ação para 2011-2013, tendo reiterado estas oito áreas estratégicas, embora com a adição de “infraestruturas” à terceira parceria em integração regional e comércio. Mais, esta volta a enfatizar o compromisso de cumprir os ODM até 2015 e apelou a um envolvimento mais forte da sociedade civil, da comunidade empresarial e de outros atores externos (The Africa-EU Partnership, 2011).

A quarta reunião de líderes da UA e da UE teve lugar em Bruxelas, em abril de 2014, com condições pouco favoráveis, visto que o lado europeu estava ocupado com as consequências da crise económica e financeira e, por isso, muitos europeus não consideravam a África como uma prioridade-chave (Kammel, 2014:2). Além disso, foi

imediatamente antes das eleições para o Parlamento Europeu e, portanto, da formação de uma nova liderança da UE. Apesar disto, a Cimeira produziu três documentos: uma declaração política, o Roteiro para 2014-2017 e uma declaração separada acerca da temática da migração. Ao contrário das duas Cimeiras anteriores, a de 2014 simplificou e reformulou as parcerias estratégicas e ações prioritárias em cinco áreas temáticas no “Roteiro 2014–2017” (Secretariado-Geral do Conselho, 2014: 2): paz e segurança; democracia, boa governança e direitos humanos; desenvolvimento Humano; desenvolvimento e crescimento sustentáveis e inclusivos e integração continental; e questões globais e emergentes. Em geral, a Cimeira marcou uma mudança nas relações entre a África e a Europa, tendo sublinhado uma posição mais firme e igualitária da parceria (Suutarinen e Miranda, 2014: 1), salientando o compromisso de ambas as partes com os objetivos da JAES e apelando a um novo ímpeto para a parceria.

Embora reafirmando que a Estratégia Conjunta África – UE continuava a ser o quadro geral para a parceria, na 5ª Cimeira UA-UE, em novembro de 2017, em Abidjan, Costa do Marfim, os Chefes de Estados e de Governo chegaram a acordo sobre uma Declaração Conjunta da 5ª Cimeira União Africana-União Europeia, a “Declaração de Abidjan”, que atualiza as prioridades e que envolve ambas as partes num diálogo político mais intenso. Em 2017, a cooperação centrou-se em quatro áreas estratégicas prioritárias:

1. Investimento nas pessoas - educação, ciência, tecnologia e desenvolvimento de competências;
2. Fortalecimento da resiliência, paz, segurança e governança;
3. Migração e mobilidade;
4. Mobilização de investimentos para a transformação sustentável estrutural Africana (Secretariado-Geral do Conselho, 2017: 4).

O nível de participação nesta Cimeira UA-UE destacou que África está presente na cena internacional com mais confiança, dinamismo e otimismo, assim como também reafirmou a vontade da UE para um reforço e modernização desta parceria, conforme estabelecido na Comunicação Conjunta “Conferir um novo impulso à Parceria África-UE” (Comissão Europeia e ARNEPS, 2017) e nas subseqüentes conclusões do Conselho da UE (Conselho da UE, 2017). Também concordaram em preparar um Plano de Ação, denominado de “Plano de Ação de Abidjan” – atualmente inexistente - com as iniciativas prioritárias concretas para os próximos anos que ambos os lados acordam em implementar até à próxima Cimeira. Além disso, esperava-se uma maior coerência

nas relações UE-África, dada a decisão de alinhar a Parceria África-UE com o pilar africano de um novo acordo Pós-Cotonou (Germany Trade and Investment, 2018).

a) As inovações recentes das Cimeiras e a sua ligação com o processo de integração regional

Nos últimos anos, vários desenvolvimentos das mais recentes Cimeiras têm sido levados a cabo para que haja um aprofundamento da relação inter-regional UE-UA neste diálogo de alto nível.

Um momento muito pouco analisado, mas bastante relevante para a integração africana, foi o pedido da UA de alterar a terminologia da Cimeira de “Cimeira África-UE” para “Cimeira UA-UE” em antecipação da 5ª Cimeira. Esta mudança comprovou a ambição política do continente dar uma importância crescente à União Africana, assim como demonstrou o desejo de uma maior unificação em África com a UA a servir de vetor para a voz do continente na cena internacional. Os países africanos reconhecem o papel que a integração regional pode ter, tanto como fator estabilizador como enquanto motor do crescimento (Germany Trade and Investment, 2018) e de cooperação internacional. Em 15 anos, a UA estabeleceu-se como um ator importante nas frentes política, de paz e segurança e socioeconómica, promovendo uma maior integração do continente, sendo que uma grande prova disso é a Agenda 2063 da UA (Comissão da UA, 2015) - uma visão ambiciosa de longo prazo para o continente. Em 2018 estava, também, a decorrer uma agenda de reformas para rever o mandato e o funcionamento das instituições da UA, de modo a centrar-se nas principais prioridades com âmbito continental, clarificar a divisão do trabalho com os CER e assegurar o financiamento adequado pelos seus Estados-Membros (Germany Trade and Investment, 2018). Mais uma prova de que a UA pretende envolver-se cada vez em temas continentais é o facto de ter decidido o tema do ano de 2017, "Aproveitar o Dividendo Demográfico através de Investimentos na Juventude" (Comissão da UA, 2017), em conformidade com o tema da 5ª Cimeira UA-UE.

A sexta Cimeira UE-UA foi identificada como um “momento crucial para renovar uma abordagem estratégica abrangente”, nomeadamente para avaliar os desafios atuais e definir prioridades conjuntas para o seu futuro comum (Assembleia da República, 2021:4), embora a UA pretendesse um maior enfoque na primeira questão e a Comissão Europeia no futuro (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2021a: 35).

As expectativas relacionadas com esta Cimeira estavam ligadas à necessidade de revitalização da parceria, que se tinha tornado ainda mais evidente com o “conjunto de fatores geopolíticos e geoeconómicos globais, bem como da evolução interna da integração e das prioridades políticas em África e na UE” (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2021a: 34). A escolha simbólica da União Africana como a primeira viagem da Presidente da Comissão Europeia fora do continente europeu em dezembro de 2019, e a reunião C2C demonstraram esta predisposição, sendo que, em fevereiro de 2020, no Décimo Encontro C2C, em Adis Abeba, foi debatida a futura cooperação em cinco domínios do documento produzido pela UE “Rumo a uma estratégia abrangente para África” (Comissão Europeia e ARNEPS, 2020), com base nos compromissos assumidos na quinta Cimeira União Africana-União Europeia (Assembleia da República, 2021:3). Esta refere, igualmente, a dimensão da resposta à pandemia de COVID-19 como um fator essencial para uma aproximação mais estreita entre a UE e África (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2021a).

Esta vontade de renovar corresponde ao facto de, nos últimos anos, ter havido uma estagnação da JAES e dos seus ambiciosos objetivos. Uma análise realizada pela Plataforma Portuguesa das Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD) refere que a 6ª Cimeira UA-UE deve ser o início de uma parceria mais prática, realista e efetiva:

não deveria constituir apenas a habitual listagem de prioridades para a cooperação, mas também definir metas concretas e condições de implementação efetivas (...) Além disso (...) 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 (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2021a: 35).

Em fevereiro de 2022, dois anos depois da data prevista, finalmente realizou-se a 6ª Cimeira União Africana – União Europeia, o que forneceu uma oportunidade para reformular as relações inter-regionais sustentadas no documento “Uma Visão Conjunta para 2030”. Esta declaração conjunta, adotada pelos dirigentes da UE e da UA na Cimeira, define uma visão para a tão esperada parceria “renovada”. Segundo a Declaração, a parceria visa promover prioridades comuns, valores partilhados e o direito internacional, e bem assim preservar os interesses e os bens públicos comuns (Conselho da UE e Conselho Europeu, 2022: 1). Incluem-se, neste contexto, a segurança e prosperidade dos cidadãos, a proteção dos direitos humanos, a igualdade de género e a emancipação das mulheres, o respeito pelos princípios democráticos, a boa governação e o Estado de direito, a preservação do clima, o ambiente e a

biodiversidade, o crescimento económico sustentável e inclusivo e a luta contra as desigualdades (UE e UA, 2022: 2). Na prática, a parceria envolverá um pacote de investimento da Europa; o fornecimento de 450 milhões de doses de vacinas a África até meados de 2022; o reforço da cooperação em matéria de paz e segurança; uma parceria reforçada em matéria de migração e mobilidade; e o empenho no multilateralismo (Conselho da UE e Conselho Europeu, 2022).

Um outro detalhe importante desta Cimeira foi o formato diferente e inovador, no qual os dirigentes da UE e da UA participaram numa série de mesas-redondas temáticas, “que permitiram trocas de opiniões dinâmicas e francas sobre os desafios, mas também sobre possíveis soluções e ações conjuntas” (Conselho da UE e Conselho Europeu, 2022). A Cimeira em Bruxelas conseguiu, igualmente, evitar ser palco de discórdia com questões políticas sem resolução aparente, como as negociações pós-Cotonou, e registou o não comparecimento de presidentes que chegaram ao poder como resultado dos recentes golpes de Estado africanos. O evento focou-se no apoio dos 150 mil milhões de euros da UE para África sob o envelope *Global Gateway* que, por exemplo, cobria a produção de vacinas no continente.

3. Os desafios atuais da JAES

Considerando o alto nível institucional e cooperativo, assim como as restantes características formais e informais desta Estratégia Conjunta, o inter-regionalismo encabeçado pela JAES pode ser considerado como uma parceria estratégica ampla entre os dois continentes. Como Tyushka e Czechowska referem, abrangendo uma série de áreas de interação ou baseando-se, gradualmente, na convergência estratégica dos atores (em objetivos, funções ou mesmo visões do mundo) são “caraterísticas de parcerias estratégicas mais amplas, que (...) proliferaram e que são consideradas, geralmente, mais duradouras” (2019:13). Apesar de ser, certamente, uma parceria estratégica criada “para ficar”, existem vários desafios que a JAES enfrenta enquanto quadro institucional entre a UE e a UA e enquanto parceria estratégica entre duas regiões. Esta relação pode não ser eficiente com a UE a não saber conduzir a sua ação externa com África de forma linear, com a ineficácia da utilização da UA como voz africana a um nível continental nesta parceria, e com a incapacidade da JAES de cumprir as suas metas. Estes desafios podem ser entraves ao bom funcionamento inter-regional entre os continentes europeu e africano.

a) A utilização da UA enquanto ponte entre África e a UE na JAES

A UE vê a UA como um reflexo da sua própria imagem – e, de facto, a UA reproduz vários aspetos das UE a nível institucional, como visto anteriormente. No entanto, isso não é suficiente para uma estratégia de cooperação com a UA voltada para o futuro (Barrios, 2010). Um grande problema é o facto de a integração africana não estar tão desenvolvida como o que se esperava para a utilização da UA como “cabeça” de África na JAES. De facto, apesar do apoio significativo da UE ao projeto de integração, que suportou em larga medida o crescimento do regionalismo africano a partir da década de 1990, autores como Christopher Omolo afirmam que o regionalismo africano está longe de ser considerado avançado, sendo, muitas vezes, considerado como um “regionalismo fraco”, ou *weak regionalism* (2019:30-31), especialmente devido ao quadro institucional e capacidade subdesenvolvidos. Existem fatores endógenos e sistémicos que serviram de contribuição para a estagnação do projeto de integração: a clivagem em África e a forte “soberania” estatal inibem a cooperação intergovernamental; e tanto os Estados fracos ou falhados africanos como a Globalização e as políticas comerciais internacionais injustas impedem iniciativas e o amadurecimento do regionalismo africano (Omolo, 2019: 30). Apesar da existência destes fatores, a UE foi e continua a ser o ator externo com maior participação na integração da África, e, por isso, Omolo (2019) atribui o lento progresso do projeto de integração à sua intervenção, ou mesmo aos limites da política da UE na promoção de integração regional no exterior. Uma das grandes razões consideradas é o facto de o modelo formal e funcionalista de integração europeia ser muito rígido e incompatível com a economia e política africanas.

Ao nível institucional, Ribeiro (2007 *apud* Haffner e Viana, 2013: 72) destaca que o processo de transição da OUA para UA coloca em discussão a viabilidade da instituição, uma vez que a organização não deixa claras as suas diferenças e objetivos em comparação com a sua antecessora.

Apesar de haver concordância na boa escolha do tipo de implementação de modelo – baseado na UE e não no sistema Estadunidense - esta integração aparenta ser, na mesma, demasiado formal e altamente institucionalizada (Omolo, 2019). O facto de a UE apoiar a institucionalização e formalização do projeto de integração africana e financiar grande parte da formulação de políticas a nível regional, tendo, também, fornecido fundos para a capacitação das instituições da UA e das CER, potencia o risco

de fazer com que a UA e as CER pareçam réplicas remotas da UE. No entanto, o contexto de integração foi ignorado. Este começou de forma *top-down*, como referido anteriormente, sem quaisquer critérios de adesão (democráticos, económicos, etc.), e é incompatível com algumas regiões. A integração africana apresenta alguns dos Estados mais frágeis do mundo, que não se complementam economicamente como a UE, e, portanto, possui redes informais ao lado das formais controladas pelo Estado (*idem*). Estas dificuldades, aliadas ao facto de existir uma grande dependência do financiamento da UE, fazem com que a europeização do projeto de integração dificulte o projeto em si.

Para além desta ingerência externa na integração africana, Arfsten (2019) refere que, na relação UE-UA, a UA importa oficialmente a integração regional como norma política sem aderir estritamente a esta norma, uma vez que a integração regional tem um significado diferente no contexto africano do que no europeu. Efetivamente, a UA utiliza a integração regional como um meio para um fim: o desenvolvimento continental e de forma a ter uma voz no sistema internacional, cooperando com outras potências e regiões, enquanto a UE o utiliza, tanto como um meio para um fim (cooperar, reforçar as interdependências e dar resposta a desafios comuns em conjunto), como também um fim em si mesmo: um modo desejável de governança regional e global. Estas diferentes interpretações levam a um compromisso mais frágil da parte da UA, com mudanças institucionais e políticas muitas vezes insustentáveis. Os compromissos verbais dentro do diálogo político sem quaisquer regras vinculativas levam a uma cópia apenas superficial de normas sem implementação e, portanto, a uma “dissociação”¹⁷ (*Idem*: 57).

Isso remete para a uma série de consequências. Veja-se a reforma antecipada da Comissão da UA. Em 2009, a Assembleia da UA decidiu converter a Comissão da UA em Autoridade da UA, de modo a que a Comissão pudesse adquirir novas competências, como o direito de iniciativa em várias áreas importantes, um elemento importantíssimo de uma autoridade supranacional, ainda mais para a Comissão da UA, que é o único órgão da UA que reflete os interesses comuns da União em vez dos interesses nacionais (*ibid.*). No entanto, dez anos depois, ainda está pendente esta conversão, limitando o processo operacional fazendo com que a UA continue com o

¹⁷ O ato de existir um compromisso retórico para com as normas da UE, onde países deliberadamente as ignoram em termos de conformidade e ação (Arfsten, 2019: 57).

mesmo processo intergovernamental, onde o processo político continental está dependente da vontade política de cada um dos seus Estados-membros. O que acontece no intergovernamentalismo é que existe uma acentuação da estrutura dominante do Estado nas relações internacionais, sendo que estes continuam a ser os principais atores em termos de formulação de políticas, enquanto as organizações internacionais representam apenas uma plataforma para interação entre eles (Fagbayibo, 2008). Esta natureza intergovernamental da UA restringe, deste modo, a Comissão no seu desempenho de um papel significativo no processo de integração africana (Fagbayibo, 2012).

Esta ausência de autoridade supranacional da UA, que também acontece sobre as suas CER, é mesmo denominada de “regionalismo de sombra” (Nagar e Nganje, 2018: 213 *cit. in* Arfsten, 2019:59) ou “regionalismo teatral” (Wigström, 2013: 21 *cit. in* Arfsten, 2019: 59). Segundo este conceito, a integração regional só existe, oficialmente, na assinatura dos acordos de integração - que projetam um certo grau de reconhecimento internacional- mas não na sua implementação, que está associada à perda do controlo das competências nacionais e dos domínios políticos para uma autoridade regional (Arfsten, 2019). Deste modo, o "interesse de um governo em assinar uma parceria regional é maior do que implementá-la”, sendo que a integração regional dentro da UA é "meramente usada para obter legitimidade externa para os governos nacionais” (Arfsten, 2019: 59).

Além desta falha na sua integração regional, Wafula Okumu (2009) critica o facto de os ideais de Pan-Africanismo estarem em falta nos discursos políticos da África contemporânea, assim como a falta de líderes Pan-Africanos como Kwame Nkrumah ou Julius Nyerer, mesmo que Nelson Mandela tenha chegado perto, assim como o seu sucessor enquanto presidente da África do Sul, Thabo Mbeki, ao desempenhar um papel fundamental nas formações da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD). O autor refere que, apesar de as ideias de Mbeki terem sido bem recebidas por outros líderes africanos influentes, a falta de uma liderança pan-africanista é mais pronunciada agora no continente do que em qualquer outro momento desde o início dos anos 1960 (*idem*: 106). A crítica de Okumu, datada de 2009, ainda é hoje atual. Mesmo assim, existiu um redespertar de África, especialmente a partir dos anos 2010; em 2014, observou-se um crescimento mundial dos países da região, criando novos eixos regionais, e o atual conflito na Ucrânia evidenciou uma união no continente africano. Um claro exemplo disso foram as reuniões da ONU, onde "os países africanos foram

assertivos ao acompanhar o voto chinês” (Werneck, 2022). Em janeiro de 2021, também entrou em vigor a Zona de Comércio Livre Continental Africana (AfCFTA), após um acordo assinado por quase todos os países do continente, com a exceção da Eritreia. A AfCFTA é um projeto emblemático da Agenda 2063 da maior área de livre comércio do mundo, reunindo os 55 países da UA e oito CER, sendo que o seu mandato geral é criar um mercado continental único de bens e serviços facilitado pela livre circulação de pessoas, capital e investimento, visando eliminar as barreiras comerciais e impulsionar o comércio intra-africano, ser uma oportunidade de desenvolvimento regional e fomentar a industrialização, a criação de emprego e o investimento, aumentando, assim, a competitividade de África a médio e longo prazo (Comissão da UA, 2023a).

Avançando para a crítica de Cristina Barrios (2010), esta refere que a política interna da UA prejudica o seu potencial de ação externa enquanto parceiro estratégico, nomeadamente na parceria estratégica da UE com África, uma vez que os interesses e a liderança africanos são frequentemente redirecionados para outros assuntos. Por exemplo, a Argélia dialoga com a África do Sul sobre questões energéticas, mas faz isso fora da UA; e a Nigéria e África do Sul estão entre os principais contribuintes da UA, no entanto estas investem mais nas suas sub-regiões do que na integração da União Africana (ibid.: 3). Para além disso, é possível questionar a própria política externa africana. Como continente, África distingue-se sobretudo pelas suas “pluralidades” (Akinyemi, 1982: 243), isto é, pela sua multiplicidade de países e pelas diferenças a nível de políticas, economia e culturas. Os países africanos permanecem, deste modo, profundamente divididos em valores comuns de governança, segurança e desenvolvimento socioeconómico, sendo que possuindo este conjunto de visões tão variado pode tornar a sua política externa inconsistente. É relevante ainda acrescentar que, na prática, apesar do grande aumento da articulação de quadros e estratégias continentais, regionais e nacionais, estes interesses soberanos - não necessariamente convergentes – possuem uma enorme influência na relação com os parceiros externos a nível bilateral, o que pode resultar em várias políticas divergentes e posições em competição em paralelo, “comprometendo a aspiração a posições africanas mais coerentes e comuns face a esses parceiros” (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2021a: 53).

Adicionalmente, às capacidades fracas de negociação e de relacionamento da UA com os seus parceiros externos, como a UE, tornando a sua política externa

inconsistente, o facto de ser maioritariamente intergovernamental também faz com que a UA tenha dificuldade de decisão. Efetivamente, a Assembleia da UA tem poderes de tomada de decisão, monitoramento e execução, mas estes podem ser delegados a outros órgãos, conforme estabelecido no Tratado de Abuja (Mattheis, Deleglise e Staeger, 2023). Adicionalmente, a Comissão da UA apenas serve como um secretariado técnico da UA em vez de um órgão de implementação, o que demonstra as suas limitações. Na prática, “a implementação de decisões importantes permanece em grande parte sob a alçada ou controlo dos Membros da UA” (Mattheis, Deleglise e Staeger, 2023: 11). Sendo uma organização cujos membros mantêm um maior grau de soberania, a UA tem um mandato e acesso limitado em questões como paz, segurança, e escolhas relacionadas com a economia e a governação (Khalid, 2022: 24). Comparando com o sistema de tomada de decisão da UE, que tem um complexo sistema de contrapesos e de votação por maioria qualificada, o que permite agir sobre um vasto leque de questões, o sistema de tomada de decisão da UA, onde há um maior grau de controlo sobre as decisões por parte dos seus membros, pode complicar a tomada de medidas eficazes sobre as questões na agenda da organização (ibid.).

Wafula Okumu (2009) refere que uma das muitas críticas levantadas contra a UA é o facto de ela tomar muitas decisões e de implementar poucas. Com efeito, nos seus primeiros sete anos, a Assembleia da UA reuniu-se sete vezes, tomou 209 decisões e produziu trinta e seis declarações; e o Conselho Executivo, durante o mesmo período, tomou 469 decisões e fez três declarações (Okumu, 2009: 104). Para além do facto de esta depender da decisão dos Estados-membros, a implementação das decisões da UA também depende de se estas são categorizadas como regulamentos, diretivas, declarações, resoluções, recomendações ou pareceres: sendo que apenas são obrigatórias na sua implementação as duas primeiras (ibid.). Adicionalmente, existem poucos mecanismos de monitorização da Assembleia e do Conselho Executivo para garantir que as suas decisões sejam implementadas: embora a Assembleia possa impor sanções por "incumprimento de decisões e políticas da União", nenhum de seus membros enfrentou essa penalidade (ibid.). Para além disso, o Parlamento Pan-Africano está limitado a meras funções consultivas sem plenos poderes legislativos, uma vez que a maioria dos países africanos tem regimes presidencialistas - onde o poder está concentrado no executivo -, facto exacerbado na UA, onde “a estrutura e os procedimentos institucionais conferem aos governos nacionais os principais poderes de tomada de decisão” (Mattheis, Deleglise e Staeger, 2023: 35). Em suma, as estruturas

integradas de governança da UA carecem, portanto, de mecanismos eficazes de solução de problemas.

Outra crítica está direcionada ao PAP, que tem desempenhado um papel apenas marginal no processo de integração continental. Para além de os parlamentos nacionais terem uma influência limitada em questões de integração regional devido ao facto de a UA conferir aos governos nacionais os principais poderes de tomada de decisão, e de estes serem maioritariamente presidencialistas, outra das razões é o facto de existir uma distância geográfica da sede da UA, em Adis Abeba, e do PAP, o que limita a sua capacidade de interagir com outros órgãos da União (Mattheis, Deleglise e Staeger, 2023: 35). Além disso, os membros do PAP são principalmente membros dos parlamentos nacionais, não sendo eleitos diretamente (ibid.). Isto limita as perspetivas de cooperação transnacional dado que os interesses nacionais permanecem centrais (ibid.). Finalmente, existem obstáculos adicionais criados na relação PE-PAP devido a dúvidas internas, corrupção e questões de liderança. Um exemplo destes problemas pôde ser visto quando nenhuma Reunião Interparlamentar foi convocada durante a sexta Cimeira UA-UE, embora tenha sido retomada em dezembro de 2022 (ibid.).

Além disto, a Comissão da UA carece ao nível de poder legal e de pessoal que a Comissão da UE possui, sobrecarregando, por exemplo, o seu Departamento de Assuntos Económico, que ficou encarregue de todas as questões da JAES (Barrios, 2010: 3). Para impulsionar a parceria, Barrios (2010) aconselha a que a UE intensifique as iniciativas de desenvolvimento institucional nos governos africanos e insista numa Comissão competente, tanto para a UA como para a parceria UE-UA. Paralelamente, a Comissão possui um portfólio bastante sobreposto e confuso a nível de responsabilidades (Okumu, 2009: 104) e não possui um mandato forte derivado de tratados (como existe na Comissão Europeia), o que também obriga a que a Comissão da UA tenha de analisar caso a caso as temáticas para equilibrar opiniões, o que origina por vezes questões de legitimidade e confusões e duplicações nas posições de África a nível multilateral (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2021a: 53).

Outra crítica a apontar é o facto de a UA ter funcionado com um défice orçamental desde a sua conceção (Mangala, 2013; Okumu, 2009; Luciano, 2020; Haffner e Viana, 2013). Aqui, é importante ser destacada a falta de pagamento por parte dos Estados-membros, que afeta o bom funcionamento da organização. A Líbia, por exemplo, era uma das maiores doadoras da organização, mas, desde a queda do presidente Muammar

Kadhafi, em 2011, houve a cessação dos apoios ao órgão, provocando um défice no orçamento da organização. Sabe-se que, além da Líbia, seis outros países não mencionados não estão a responder às quotas da União Africana, devido à instabilidade por que passam (Haffner e Viana, 2013). Os membros da UA são, na sua maioria, escassos de capital e dependem de ajuda e empréstimos estrangeiros. Esta situação afeta as atividades do Parlamento e, em última instância, da própria União Africana (ibid.). O resultado é uma limitação do âmbito da ação da parceria estratégica, do consentimento entre os países da UA, e da redução do espaço para Planos de Ação e Roteiros conjuntos devido a divergências mútuas entre os 55 Estados-membros da UA (Khalid, 2022: 24). Como refere o estudo realizado pela Plataforma Portuguesa das ONGD,

Uma Comissão da UA 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 Comissão da UA e o apoio de assistência técnica e capacitação, fornecido principalmente pela União Europeia, têm conseguido melhorar mas não minimizar totalmente (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2021a: 53).

Também a falta de recursos humanos e financeiros da UA prejudicam a promoção efetiva de um diálogo inter-regional mais igualitário entre as instituições da UE e da UA (Mangala, 2013; Luciano, 2020).

Já segundo o professor Docpke (2002 *apud* Haffner e Viana, 2013: 73), o novo desenho da UA, as ideias de uma união continental, de um parlamento africano ou de um exército africano “não correspondem em absoluto à capacidade atual do continente”, e, portanto, não têm hipótese de serem realizadas a curto prazo. Concluindo, isto significa que, se existe esta falha a nível da representação africana, a utilização da UA como representante institucional do continente na JAES pode não ser a melhor escolha, dado que a própria UA tem problemas. Pode, até, determinar o sucesso futuro da JAES e das relações com a UE.

b) Fragmentação da relação UE-África

As divergências da política da UE não tornaram a sua ação eficaz, o que faz com que a ação da JAES saia prejudicada. Em primeiro lugar, existe uma dicotomia da sua política externa face à política externa dos seus Estados-membros (Shadare, 2016: 27). Efetivamente, enquanto a UE tem uma agenda mais liberal com políticas em áreas

socioeconómicas (pescas, agricultura, políticas monetárias, entre outras), a maioria dos seus Estados-membros age de forma mais realista, competindo entre si e cuidando dos interesses nacionais (ibid.). Esta oposição entre as características europeias liberalistas e os interesses soberanos realistas é evidente na política externa da UE. Isto relaciona-se, igualmente com os laços históricos dos Estados-membros da UE com as suas ex-colónias, como a França e a “Francafrique”, que podem levar a ações específicas de certos países com África, minando a ação coletiva da UE na JAES. Como Shadare refere,

Este vínculo histórico divergente leva (...) a maiores diferenças entre os Estados-membros da UE, onde nada de concreto pode ser acordado ou alcançado coletivamente, além dos valores que permaneceram abstratos (Shadare, 2016: 28).

Internacionalmente, a política externa da UE no continente africano subdivide-se e fragmenta-se em vários quadros de cooperação no continente. Dada a natureza cooperativa maioritariamente continental da Parceria África-UE e a centralização das relações entre as Uniões Europeia e Africana, vários quadros de cooperação atuais complementam ou são abrangidos por esta relação. A JAES tinha como objetivo complementar, em vez de substituir, os quadros políticos existentes para as relações África-UE. No entanto, isto complicou as estruturas existentes, que continuam a operar simultaneamente com a JAES, criando uma fragmentação das relações África-UE, uma definição dada por vários autores nas suas análises (Omolo, 2019: 32-36; Chané e Killander, 2018: 2; Mangala, 2013; Barrios, 2010). Efetivamente, a UE estabelece uma divisão por regiões entre os países subsarianos e mediterrânicos, sendo que os primeiros são abrangidos pela antiga Parceria ACP, agora Parceria UE - Organização dos Estados de África, Caraíbas e Pacífico (OEACP); e os segundos pela Política Europeia de Vizinhança (PEV) e pela União para o Mediterrâneo (UpM), que ainda aumentou mais esta fragmentação nas relações África-UE (The Africa-EU Partnership, 2019). Embora a UA tenha tentado superar esta divisão, os quadros da UE ainda a enfatizam (Barrios, 2010).

Vejamos os quadros complementares à JAES de forma mais detalhada:

- A primeira destas estruturas, **relação OEACP-UE do Acordo Pós-Cotonou**, funciona a nível intercontinental. Esta tinha sido regida, de 2000 até 2020, pelo Acordo de Cotonou, ou Acordo de Parceria ACP-UE, e difere da JAES por ser uma estrutura legalmente acordada e continuar a ser o principal veículo de ajuda e comércio entre a Europa e a África Subsaariana, as Caraíbas e o Pacífico (Sherriff e Kotsopoulos, 2014:

310), indo, por isso, além do continente africano. As políticas da parceria com a OEACP são orientadas para o desenvolvimento e a ajuda, sendo esta parceria apelidada de “privilegiada” em termos de comércio (Barrios, 2010: 2). A UE, nesta parceria, criou os Acordos de Parceria Económica (EPA) para os países da OEACP, que vão além dos acordos de comércio livre convencionais e são adaptados a circunstâncias regionais específicas (Comissão Europeia, s.d.). Os países da OEACP concedem, nos seus mercados, um acesso isento de impostos às exportações da UE, sendo que, em troca, têm acesso aos mercados da UE isentos de impostos para suas exportações (Omolo, 2019). Seguindo o princípio de Cotonou de “diferenciação e regionalização”, os EPA são assinados entre a UE e os agrupamentos regionais da OEACP, que são sete (idem.: 32-36). A relação OEACP-UE é o maior quadro financeiro e político do mundo para a cooperação Norte-Sul (Omolo, 2019).

Uma grande problemática atual consiste na possível fragmentação entre estes dois quadros de cooperação intercontinentais, que possuem quase todos os mesmos países. A 19 de março de 2018, a UA adotou uma decisão, indicando a sua intenção de utilizar o processo pós-Cotonou para concluir um “quadro completamente novo para a cooperação com a UE numa base União a União, continente a continente, fora do contexto da ACP” (Carbono, 2018: 1), mesmo que quarenta e oito membros deste grupo sejam, também, parte da União Africana. Estas duas posições – a UA e a OEACP – são difíceis de conjugar, especialmente devido às diferenças sentidas na Política externa da UE em relação a estes dois atores supranacionais (Keijzer e Medinilla, 2017), onde uma relação de doador-beneficiário contempla a relação de cooperação do Acordo e, atualmente, Pós-Acordo de Cotonou, enquanto, fora das Convenções de Lomé e de Cotonou, o desejo por uma “parceria de iguais” tem sido enfatizado nas Cimeiras UA-UE como algo desejável e alcançável.

Com o término, em 2020, do Acordo de Cotonou, seguiram-se as negociações para o acordo de parceria sucessor, comumente referido como Acordo Pós-Cotonou, começadas em 2017 e terminadas em 2021. Este dita atualmente a relação entre as suas partes integrantes e, por conseguinte, o seu contexto nas relações UE-África e influência no funcionamento da JAES. A consolidação desta nova versão da parceria permanece, no entanto, em constante negociação, não tendo ainda sido assinada e ratificada por Estados-Membros, o que causa atritos nas negociações durante as Cimeiras da JAES.

Para evitar ficar de fora destas negociações por não ter uma estratégia específica para as suas parcerias com a UE, a UA adotou, em 2018, a Posição Comum Africana para Negociações de um Novo Acordo de Cooperação com a UE, enfatizando que as “negociações com a África devem ser construídas de continente a continente” (Mattheis, Deleglise e Staeger, 2023: 38). No entanto, os termos deste Acordo Pós-Cotonou não foram negociados a nível continental, existiam óbvios desvios da Posição Comum Africana, e os países tiveram dificuldade em equilibrar os interesses nacionais e a visão continental (ibid.). Para além disso, atualmente, e apesar de uma evolução para uma parceria mais equilibrada, o novo acordo OEACP-UE não promove uma verdadeira alteração nas relações de poder entre os dois parceiros, continuando a ser um quadro de ajuda para o desenvolvimento, com uma relação doador-beneficiário - um contraste que prejudica a veracidade de uma relação “de igual para igual” que a JAES preconiza.

- Em segundo lugar, a UE possui parceria da **Política Europeia de Vizinhança** (PEV), que tem uma orientação mais geopolítica, com os países do norte da África “illogicamente” agrupados com os vizinhos do leste europeu (Barrios, 2010: 2; Sherriff e Kotsopoulos, 2014: 310). Esta abrange a Argélia, a Arménia, o Azerbaijão, a Bielorrússia, o Egito, a Geórgia, Israel, a Jordânia, o Líbano, a Líbia, a Moldávia, Marrocos, a Palestina, a Síria, a Tunísia e a Ucrânia, baseia-se na democracia, no primado do direito e no respeito pelos direitos humanos e tem como seu maior objetivo reforçar a prosperidade, a estabilidade e a segurança das regiões (Parlamento Europeu, 2023). Estes acordos da PEV nem sempre parecem “privilegiados” para países como a Argélia, onde o acordo baixou as tarifas dos produtos da UE e provocou uma perda significativa de receitas, enquanto as políticas europeias de vistos se tornaram menos generosas (Barrios, 2010). Deste modo, apesar de a UE referir uma “parceria igualitária”, os países africanos sentem-se em desvantagem na negociação e renegociação de acordos de parcerias.

A PEV é dotada de iniciativas de cooperação regional: a Parceria Oriental (PO) e a União para o Mediterrâneo (UpM). A estrutura política da UpM, de 2008, é relevante nesta análise por ser também uma parceria regional com África. Originou-se na Cimeira de Paris, a partir da Parceria Euro-Mediterrânea e do Processo de Barcelona, e engloba os 27 Estados-membros da UE e 15 Estados mediterrânicos – Albânia, Argélia, Bósnia-Herzegovina, Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Mauritânia, Montenegro, Mónaco, Marrocos, Palestina, Síria (cuja participação está suspensa devido à guerra

civil), Tunísia e Turquia, sendo que a Liga dos Estados Árabes participou em todas as reuniões desde 2008 e a Líbia tem estatuto de observador (Parlamento Europeu, 2023). A UpM é uma parceria intergovernamental e um enquadramento multilateral das relações políticas, económicas e sociais entre a UE e os países do Mediterrâneo meridional e oriental, funcionando como a continuação da Parceria Euro-Mediterrânica, e sendo também conhecida por Processo de Barcelona (idem: 6).

- Um terceiro quadro político desta relação, também relevante de mencionar, é o **Acordo de Comércio, Desenvolvimento e Cooperação (ACDC) da UE com a África do Sul**, que foi complementado pela formação de uma parceria estratégica UE-África do Sul, em 2007. A primeira Cimeira de alto nível entre estes dois atores foi em 2008, sendo que a UE se centrou consideravelmente naquele que considerava o seu “principal parceiro estratégico no continente” (ibid.). Este acordo demonstra a abordagem seletiva da UE nas suas relações com as sub-regiões africanas. Por exemplo, no caso da África Subsariana, a UE escolheu o ACDC com África do Sul, que tem uma das economias mais fortes da região, em vez de colaborar regionalmente com a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) e com a União Aduaneira da África Austral (SACU) (Shadare, 2016). Esta abordagem seletiva nega o conceito coletivo de África e da Europa que a JAES preconiza e também negligencia os interesses coletivos de outros estados da África Austral (idem.: 29). Como consequência, alguns Estados da África subsaariana são prejudicados com o fenómeno “fuga de cérebros”¹⁸, que se explica numa emigração em massa de indivíduos formados de muitos dos Estados da África Austral para a África do Sul (ibid.).

Para além destes três quadros, a Organização Internacional da Francofonia, as Cimeiras França-África e as estruturas da *Commonwealth* (especialmente antes do *Brexit*) também contribuem para a fragmentação de relações entre a UE e África. Deste modo, a UE com uma única voz é cada vez menos audível em África.

A UE criou a JAES de forma a agilizar a sua abordagem e transpor estes enquadramentos fragmentados, sublinhando o aspeto de “parceria” e atribuindo à UA um papel central (Barrios, 2010). Mas, a verdade é que ela complicou estas estruturas, todas com diferentes formas de atuar e sem possibilidade de serem desmanteladas, especialmente porque países não africanos iriam resistir ao desmantelamento das

¹⁸ *Brain Drain*

estruturas OEACP e PEV a menos que a UE colocasse alternativas mais atraentes sobre a mesa (*idem*).

Deste modo, o compromisso de “tratar África como uma só” com a UA e a JAES continua por ser alcançado. Do lado unicamente europeu, a fragmentação nas relações África-UE também aumentou com a potencial divisão de pastas entre a nova Comissão Europeia e o SEAE. O próprio SEAE e a sua liderança também parecem ter uma apropriação enfraquecida da JAES, preferindo traçar um curso menos institucionalmente enquadrado para as relações UE-África (Sherriff e Kotsopoulos, 2014). Conclui-se que a UE não pode ser um ator eficaz com o atual grande número de acordos fragmentados que regem a sua relação com o continente africano e que a JAES possui dificuldades na sua ação por fazer parte desta confusa teia de relações.

Esta relação difícil da JAES com outros quadros da UE alia-se também a outra fonte de tensão: a falta de disponibilidade de financiamento para ações concretas nas estruturas da JAES, que não tinha um instrumento de financiamento dedicado e, em vez disso, usava uma variedade de instrumentos externos pré-existentes da UE, como o Fundo Europeu de Desenvolvimento. Mais do que isso, os principais instrumentos financeiros da UE estavam vinculados às políticas OEACP e PEV, gerando tensões adicionais uma vez que as duas envolvem também parceiros não africanos (Barrios, 2010: 2). A criação do Programa Pan-Africano (PanAf), em 2014, pretendeu complementar os programas de cooperação nacionais e regionais da UE e também compensar esta fragmentação da cooperação com África (Jones et al., 2020: 16), dando resposta ao apelo para a criação de um instrumento financeiro específico para apoiar a parceria África-UE pelas partes interessadas da UE e de África (Aggad-Clerx e Tissi, 2012 *apud* Lwanga, 2019: 13). Deste modo, o Programa visa apoiar atividades de natureza transregional, continental ou global que tivessem valor acrescentado continental para a implementação da Estratégia Conjunta África-UE, (Jones et al., 2020: 16). É um dos principais instrumentos financeiros da UE para a implementação da JAES e o “primeiro plano da UE para o desenvolvimento e cooperação que abrange a África como um todo” (Lwanga, 2019: 13).

O Programa Pan-Africano é usado para financiar o Mecanismo de Estratégia Conjunta África-UE III, que é uma ferramenta que visa fortalecer a implementação da Estratégia Conjunta e aumentar a visibilidade da parceria euro-africana, trazendo “partes interessadas de toda África (incluindo o Norte de África e a África do Sul) ao contrário de outros programas financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento

que têm limitações geográficas” (ibid.). O PAP, em conjunto com o *African Peace Facility* (APF), constitui as duas principais fontes de financiamento da UE para a UA. Para monitorar o Programa Pan-Africano, um mecanismo é estabelecido na Declaração de Abidjan para todas as prioridades e iniciativas conjuntas, onde podem ser incluídas as ações do Programa Pan-Africano (Comissão Europeia, 2018). As iniciativas financiadas pelo PanAf são sistematicamente avaliadas de acordo com os critérios de interesse compartilhado e refletem os principais objetivos, prioridades e princípios da Parceria Estratégica África-UE (idem). Com uma gestão direta e indireta da Comissão, é assegurado que nas iniciativas da PanAf são “respeitadas as regras e procedimentos adequados da UE para a concessão de financiamento a terceiros, incluindo procedimentos de revisão, se for caso disso, da conformidade da ação com as medidas restritivas da UE que afetam os respetivos países de operação” (Lwanga, 2019: 16). No entanto, o PAP não foi um programa criado exclusivamente para a JAES, sendo que a questão controversa de um instrumento financeiro pan-africano para fornecer fundos especificamente à JAES permanece há vários anos.

c) Ineficácia da JAES no cumprimento dos seus objetivos e prioridades estratégicas

A efetividade e eficácia de uma parceria inter-regional pode ser definida, segundo Georg Lammich (s.d.), como a convergência dos objetivos dos membros da organização regional, juntamente com o avanço da integração regional de acordo com esses objetivos. Os atores constituintes da JAES comprometeram-se a uma abordagem orientada para os resultados, mas medir o desempenho da JAES em relação aos critérios de Lammich é uma tarefa desafiante, considerando a natureza inovadora da parceria estratégica, a diversidade de expectativas das partes interessadas, os problemas de atribuição de tarefas a uma só entidade, bem como a falta de uma metodologia clara e acordada em conjunto para medir o desempenho da JAES (Sherriff e Kotsopoulos, 2014).

A JAES enfrentou obstáculos, mesmo antes da sua adoção em 2007. Efetivamente, os Estados-membros da UA sentiam-se desconfortáveis com a amplitude de temas que a JAES trataria e desapontados com a falta de financiamento dedicado e alinhado (Sherriff e Kotsopoulos, 2014). Fortes críticas emergiram do lado africano em 2007, que também considerou a estratégia muito eurocêntrica, formulada pelos

européus e sem nenhuma consulta real com os seus parceiros africanos (Mangala, 2013).

Mattheis, Deleglise e Staeger (2023: 37) corroboram com estas críticas, que ainda se mantêm atuais em 2023, argumentando que a cooperação política entre os dois continentes “progrediu pouco em direção ao ideal de uma parceria igualitária” no que diz respeito à definição de objetivos de ambos os lados (ibid.). Embora a JAES tenha alterado fundamentalmente o tom e o âmbito da relação UE-UA para lá da relação doador-beneficiário, parte dos funcionários da UA ainda sente frustração em relação à incapacidade de definição dos termos e agendas de cooperação com a UE (ibid.). Embora a UA tenha objetivos e ambições continentais, como os descritos na Agenda 2063, ainda não conseguiu definir os termos e agendas de cooperação com a UE por não ter uma estratégia para esta e outras parcerias estratégicas. Por causa disto, existe uma assimetria estrutural no quadro de colaboração da parceria que concede prioridade à UE na abordagem, o que significa que a JAES, desde a sua criação, passando pelos seus desenvolvimentos, objetivos e declarações até à sexta Cimeira, pode ser entendida como “propostas que a UE considera como base para uma ação conjunta” (ibid.) com os objetivos da UA, e não prioridades formuladas em conjunto. Do lado africano, os formuladores de políticas enfatizaram repetidamente que

[a] Europa precisa de uma mudança de paradigma na forma como vê a África e como conduz a diplomacia com ela (...) não deveria haver uma hierarquia de soberania e (...) o policiamento de normas unidirecionais não tem lugar no século XXI (Shiferaw, 2023).

Juntando ao eurocentrismo, Sherriff e Kotsopoulos (2014) argumentam que os atores africanos falharam em falar com uma só voz sobre a JAES, usando mecanismos de diálogo existentes para chegar a um acordo sobre uma posição africana comum sobre tópicos potencialmente divisivos. Como referido no capítulo II, ainda não existe nenhum documento oficial, como uma CAP, relativamente a parcerias estratégicas. O mesmo se passa com a falta de documentos especificamente sobre a política externa em relação à UE no que toca a parcerias estratégicas. A Terceira Cimeira África-UE de 2010 pretendia abordar esta preocupação, mas teve resultados pouco positivos: compareceram na Cimeira menos chefes de Estado africanos do que na Cimeira França-África que havia sido realizada no ano anterior (idem.).

Os aspetos mencionados na secção sobre a UA que incluem a falta de uma política externa direcionada a parcerias estratégicas, especialmente em relação à JAES,

da UA, a diferença a nível de desenvolvimento e, conseqüentemente, de capacidades e recursos (humanos, técnicos, financeiros), assim como o menor grau de integração regional em relação à UE e a capacidade das instituições relacionadas, resultam em diferenças relacionadas com a obrigação, o estatuto, e a autonomia da União (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2021a: 61), o que também provoca assimetrias na relação UE-UA corporificada pela JAES. Como consequência, a promoção dos objetivos da JAES está comprometida. Em termos financeiros e de gestão da parceria, o estudo da Plataforma Portuguesa das ONGD argumenta que o facto de uma parte possuir os recursos favorece um pensamento menos horizontal e mais direcionado para a ajuda ao desenvolvimento, mesmo que tenha havido um compromisso mútuo para a partilha de responsabilidades em objetivos 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” (2021a: 61). Esta assimetria é vista, por exemplo, no comércio da JAES, com a UE a vender produtos manufacturados caros, como “veículos, maquinaria mecânica, maquinaria eléctrica, ferro e aço, produtos farmacêuticos, cereais, entre outros” (Shadare, 2016: 29), em comparação com África, que vende matérias-primas como o “diamante, o cacau, o açúcar, o café, o petróleo e o gás, os produtos da pesca, a carne, etc.” (ibid.). Esta relação comercial assimétrica prejudica ainda mais os resultados da JAES pois faz com que a parceria pareça igual a acordos e tratados anteriores (ibid.).

A assimetria da JAES pode, igualmente, trazer conseqüências negativas na integração de organizações, onde, neste caso, o apoio financeiro cria dependências e pode diminuir a disposição dos Estados-membros da UA de financiar as suas próprias organizações. Lammich (s.d.) refere, mesmo, que nos casos em que os recursos externos deixam de existir, as organizações regionais enfrentam uma perda maciça de capacidade ou até mesmo a dissolução institucional. No caso da UA, uma dissolução não acontecerá uma vez que os ideais pan-africanistas ainda existem para a união do continente e pelos objetivos de participação em temas internacionais que lhe dizem respeito no cenário global com uma só voz e com mais força. Pode, no entanto, diminuir a sua capacidade de atuação, o que já acontece devido à falta de financiamento e de recursos desta organização. Por esta razão, a JAES encontra-se num meio-termo entre estas duas teorias.

No caso da relação UE-UA, esta disparidade e centralidade europeia foram agravadas pelo peso de legado histórico vindo da relação entre estes dois continentes,

embora a evolução para lá desta retórica tenha sido bastante notória com a abordagem manifestamente mais pragmática, que permitiu o desenvolvimento de uma relação mais voltado para o futuro (Plataforma Portuguesa das ONGD, 2021a: 61). No entanto, o

[a]tual 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 (ibid.).

Sherriff e Kotsopoulos (2014) argumentam, mesmo assim, que as negociações da JAES não conseguiram enfrentar os fundamentos históricos entre os dois continentes e, com isso não resolvido, que a JAES foi construído em terreno instável. Apesar de ter sido ultrapassado o passado colonial, a perceção atual africana das relações externas da UE pode influenciar a ação da JAES. Luciano (2020) identificou a presença de duas perceções gerais e coexistentes acerca da UE, apesar de contraditórias: a primeira inspira-se numa relação mais atual entre os dois continentes, em que África e atores africanos veem a UE enquanto um modelo benevolente que inspirou e apoiou o regionalismo africano, em particular a constituição de instituições da UA. O projeto europeu é, aqui, visto como um modelo a seguir pelos povos africanos para a integração das economias e dos cidadãos de todo o continente e para a projeção global de África como região emergente, ajudando tanto a sua posição no mundo como a sua política externa (idem: 11). Nesta ótica, sobressai a importância dos fundos europeus para os programas e projetos regionais em África, que, por sua vez, estabelecem instituições regionais e supranacionais, promovem os direitos humanos, a democracia e a boa governação em todo o continente (ibid.). Estes projetos são, portanto, características persistentes do regionalismo africano nas últimas décadas, sendo que, segundo este ponto de vista, é positivo para o desenvolvimento do continente relacionar as instituições africanas com a UE. Por exemplo, alguns membros do Parlamento Pan-Africano (PAP) reconhecem que “a UE e o PE são instituições de integração bem-sucedidas, aprofundar as relações do PAP com os europeus é uma forma de legitimar a atuação do próprio PAP, e de projetar externamente esta instituição parlamentar” (ibid.), e outros altos funcionários da instituição argumentaram que a JAES “não servirá para ajudar a África de forma paternalista, como foi feito no passado, mas para desenvolver uma relação mais simétrica e interdependente” entre os dois continentes (ibid.).

Já a segunda opinião, mais negativa, denuncia a UE como um projeto neoimperialista desenhado de modo a continuar a dependência dos países africanos em relação a investimentos, negócios, produtos e interesses geopolíticos europeus. Líderes africanos entrevistados pelo autor referiram que os europeus têm interesses próprios não necessariamente convergentes com as ambições e necessidades do continente africano, como o foco europeu na democracia e direitos humanos, bem como a falta de compreensão da UE das condições locais dos países (ibid.). À vista destas opiniões, também é possível discutir como estes argumentos antitéticos impactaram a parceria estratégica euroafricana desde a sua criação, e, em particular, a Estratégia Conjunta África-UE, implicando a existência de possíveis desafios e restrições derivados desta “dupla percepção sobre esta relação intercontinental” (Luciano, 2020:10) na JAES e no seu futuro. Assim, este “terreno instável” derivado das duas percepções antagónicas de África sobre a União Europeia que convergem podem causar uma fragilidade na relação euroafricana e, por conseguinte, não deixar desenvolver a cooperação na JAES.

Esta conceção somou-se às preocupações existentes sobre a não-neutralidade de outros atores externos em relação ao continente africano, na sua ação e parcerias. Para além disto, interdependências assimétricas entre organizações regionais e atores externos podem afetar a operacionalidade e eficácia de quadros de cooperação institucional regional como a JAES.

A incompatibilidade de prioridades entre os líderes africanos e europeus é outro dos grandes problemas da JAES. Como Kotsopoulos e Sidiropoulos referem, embora a UE e a África partilhem muitos dos mesmos valores basilares - conforme defendidos na Estratégia Conjunta e acordados em cada Cimeira - “estes não têm, necessariamente, as mesmas prioridades nem colocam a mesma ênfase em alguns dos valores” (2007:1). As prioridades africanas são mais relacionadas com o desenvolvimento e a economia, enquanto os valores europeus são ligados a questões políticas, nomeadamente a boa governança, a democracia e os direitos humanos. Podemos ilustrar este argumento com a 4ª reunião da Comissão UE-UA, que contou com o (então) Presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso assim como outros comissários em Addis Abeba explorou oportunidades de cooperação administrativa, sendo que a UE trouxe para a agenda as mudanças climáticas e também confirmou o apoio à Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA), mas a UA insistiu em questões de segurança alimentar e saúde e questionou acerca de transferências financeiras para a União (Barrios, 2010). Isso, segundo Barrios, 2010, demonstra os limites de uma instituição estratégica como a UA

e da própria JAES. Deste modo, a agenda ambiciosa contida na JAES tem gerado frustrações significativas em ambos os lados no que toca a resultados reais derivados da Estratégia Conjunta.

Isso reflete-se também no facto de a JAES considerar politicamente difícil elevar a parceria “além de África”, “além da cooperação” e “além das instituições” devido à falta de uma análise política sólida dos interesses em jogo na Estratégia Conjunta, especialmente em temas mais sensíveis (Sherriff e Kotsopoulos, 2014).

Todas estas razões levam a que existam críticas em relação à falta de ações concretas da JAES. Relatos não oficiais desde a adoção do primeiro Plano de Ação acerca do progresso da JAES queixam-se de uma insatisfação geral com a parceria estratégica, por a coordenação da JAES ser muito complexa, sendo que funcionários africanos da UA expressaram preocupação no gasto excessivo de energia na coordenação de reuniões em vez de existir uma implementação de projetos concretos (Mattheis, Deleglise e Staeger, 2023: 36-38). Lidet Shiferaw refere, mesmo, que esta inação é coberta por um “*branding* pomposo e uma fanfarra de alto nível” das reuniões institucionais da JAES (Shiferaw, 2023). Ou seja, muitas promessas e pouca ação.

As próprias Cimeiras UA-UE enfatizavam as potencialidades da parceria, mas, ao mesmo tempo, implicavam que muito estava por alcançar, como se viu na necessidade de uma renovação da parceria em 2022. O então presidente de África do Sul, Jacob Zuma, expressou abertamente a sua preocupação, culpando europeus e africanos, observando que não existiram resultados em termos de implementação tangível do compromisso assumido no Cairo e em Lisboa, e alertou a Cimeira contra o compromisso com outro Plano de Ação, quando os compromissos assumidos no passado não haviam sido implementados (Sherriff e Kotsopoulos, 2014). Se retiramos as questões geopolíticas ligadas à resposta europeia e africana em relação à Primavera Árabe em 2011, a estrutura da JAES foi amplamente ignorada e contornada por ambos os continentes na altura (idem).

Isto pode ser observado na 6ª Cimeira UA-UE. Mesmo com os vários acordos destacados na Declaração Conjunta, para além de alguns projetos específicos, como a criação de locais de produção de vacinas em África, os resultados destes compromissos foram escassos no ano que passou desde o evento. Podem ser incluídas as divergências entre a UE e a UA em questões basilares como a justiça internacional, as reformas do UNSC e a migração (Mattheis, Deleglise e Staeger, 2023: 37) nestas causas. Em suma, existe uma falha cada vez maior entre a teoria da JAES e as suas promessas, e a

realidade da parceria estratégica. No caso do *Global Gateway*, ainda não há uma resposta concreta da UE sobre de onde virá o dinheiro, e os seis países selecionados para a fabricação de vacinas para a COVID não atendem aos requisitos legais e técnicos para obter o apoio da UE (Shiferaw, 2023).

Por todas estas razões, resta, ainda, um longo caminho a percorrer para que esta parceria estratégica seja vista como um sucesso. Apesar disso, Renard (2015:38) refere que as parcerias estratégicas da UE são muito diversificadas e com diferentes níveis de maturidade - algumas são mais orientadas para resultados (*results-oriented*), enquanto outras são mais orientadas para os processos (*process-oriented*). Isto significa que o sucesso das parcerias não pode ser medido por resultados tangíveis - muitas vezes, estas são mais direcionadas para um processo de troca de informações, para a criação de confiança e/ou para a manutenção da comunicação entre regiões (Renard, 2015:40), neste caso, para o desenvolvimento das relações inter-regionais entre a UA e a UE. Isto traduz-se por uma menor ação e um maior diálogo, facto observável (e muitas vezes criticado) na Estratégia Conjunta África-UE.

Relativamente à integração regional, pode ser argumentado que o processo de integração africana está longe de ser concluído, e que o próprio processo europeu passa por várias dificuldades. A cooperação e diálogo da JAES ajuda, no entanto, a que exista uma resposta regional, que gera, no final, uma integração continental. Pesquisas sobre regionalismo e inter-regionalismo têm sido frequentemente feitas em conjunto, devido ao seu impacto mútuo, sendo consideradas como “mutualmente reforçadores” (Mattheis, 2020: 33): as organizações regionais, neste caso a UE e a UA, quando melhor integradas regionalmente, geram mais inter-regionalismo, e o inter-regionalismo entre as duas uniões, neste caso gerado pela JAES, é capaz de aumentar a atuação das organizações regionais.

Também a construção institucional promove o “regionalismo através do inter-regionalismo” Hänggi (1999 *apud* Georg Lammich, s.d.: 24). De facto, a institucionalização destas relações a um nível intergovernamental garante que haja uma resposta conjunta dos países com uma só voz. Para a UE, este objetivo e finalidade da política externa permitiu uma maior e melhor cooperação com o continente, e consegue dar resposta a (alguns) dos desafios do sistema internacional onde ambos os continentes são implicados, e que estão ligados às suas prioridades nos Planos de Ação, Roteiros e Declarações multianuais.

Georg Lammich (s.d.: 23-24) refere que existem dois tipos de impacto em relações inter-regionais, que podem ser adaptados para os casos das parcerias estratégicas: em caso de impacto positivo na integração regional, “o ator externo facilita o desempenho e a funcionalidade das instituições regionais e incentiva a intensificação da cooperação regional”. Pelo contrário, no caso de relações de parceria assimétricas, “garantias financeiras e promessas de cooperação inter-regional podem amortecer o risco de organizações regionais investirem em instituições sem benefícios garantidos” (Lammich, s.d.: 24). No caso particular da JAES, é interessante verificar que ambas as situações se podem complementar. A integração regional africana é desenvolvida graças à JAES, com a melhoria das instituições e da atividade conjunta da UA em relação a objetivos e posições definidas em conjunto, a nível continental. Por outro lado, a assimetria ainda existente da relação - onde a UE tem tido prioridade no estabelecimento de objetivos nos Planos de Ação, Roteiros e Declarações pós-cimeiras, diálogos e reuniões de alto nível e é o membro com os recursos financeiros – faz com que a UE consiga promover os seus valores normativos, designados na sua política externa em relação a parcerias, num continente, hoje em dia, com cada vez mais voz a nível internacional e bastante competido com outras potências.

Com estes argumentos em vista, pode ser concluído que apesar de não ser uma parceria estratégica totalmente efetiva a nível da sua ação, denotam-se os esforços de ambas as partes de fazer um diálogo mais integrado regionalmente, numa abordagem de continente para continente, de UE para UA e de UA para UE. A JAES, por conseguinte, tem a capacidade de unificar a relação entre a UE e a UA, transpondo os vários diálogos institucionais de alto nível para uma cooperação inter-regional que promove valores comuns e uma ação sobre desafios relevantes para ambas as partes. Estes diálogos multinível, em especial as Cimeiras, que são o culminar desta relação, promovem a utilização das organizações regionais de ambos os continentes, fazendo com que o regionalismo nos continentes se acelere assim como a JAES se desenvolva enquanto quadro institucional continental.

Conclusão

Esta dissertação começou por fazer uma chamada de atenção à falta de uma política definida e comum em relação às parcerias estratégicas, que se tornaram uma componente indispensável nas relações internacionais do século XXI. Especificamente no caso da UE, as parcerias estratégicas têm tido um foco crescente na sua política externa, especialmente entre regiões e organizações regionais. O objetivo desta dissertação foi compreender o fenómeno de inter-regionalismo puro que as relações UE-UA representam, e a forma como este fenómeno é desenvolvido dentro a parceria estratégica entre os dois continentes. Especificamente, como é que a Estratégia Conjunta África-UE desenvolve as relações interregionais UE-UA, respondendo à pergunta de partida “tendo em conta a conjuntura internacional e o papel das parcerias estratégicas para a UE, de que forma é que a Estratégia Conjunta África-UE se enquadra no processo mais lato de integração regional?”.

O ponto de partida do trabalho foi a análise dos processos de integração regional da União Europeia e da União Africana. Começou-se por apresentar um quadro conceptual assente em dois pontos: a distinção dos diferentes conceitos relacionados com o regionalismo, organizações regionais e relações interregionais, onde se verificou que estes termos estão, de facto, interligados e que são a base dos processos de integração; seguidamente, a partir de uma análise comparativa da integração europeia e africana, verificaram-se as semelhanças e diferenças inerentes a estes dois processos e pôde-se concluir que a UE e a UA, apesar de possuírem um espelhamento organizacional, são dois processos distintos, e ambos com falhas. Enquanto a UE é considerada como o processo de integração regional mais completo do mundo, e começou com um pequeno número de Estados em interdependência económica e com uma lógica de *spillover*, a UA criou o seu modelo com base no da UE, com instituições semelhantes, mas numa instituição já formada, numa lógica *top-down*, e com funções muito diferentes para cada instituição. O Pan-Africanismo serviu de base de integração e é, até aos dias de hoje, a principal corrente de união africana, tendo sido utilizada, atualmente, como resposta à Globalização e novas formas de cooperação e interdependência global. Verificou-se, igualmente, que, apesar de não ser um modelo ideal, e de ter enfrentado vários desafios, a UE continua a promover o regionalismo no mundo, especialmente em África, com a utilização da UA enquanto representante do continente africano na JAES.

Como deduzido no segundo capítulo, as parcerias estratégicas encontram-se num patamar muito especial para a UE, sendo uma dimensão multidimensional da sua ação externa. O desenvolvimento da sua política externa desde a EES até à Bússola Estratégica evidencia o foco crescente da UE nestas parcerias estratégicas, especialmente com regiões, sendo utilizadas como um meio para dar resposta a desafios comuns em conjunto, a fomentar o seu envolvimento multilateral em assuntos estratégicos, a melhorar a governança global e a moldar o sistema internacional numa densa rede de cooperação através da interdependência. A UA tem uma política externa mais introspetiva, com foco no desenvolvimento interno e na capacidade de falar com uma só voz no palco internacional e ser considerada nas principais discussões mundiais.

No estudo de caso do capítulo III, observou-se que a JAES traz para o primeiro plano os valores e objetivos definidos de forma conjunta, sendo uma novidade no que toca a quadros continentais entre a Europa e África. Na sua implementação, no entanto, é visível uma fissura entre aquilo que é prometido e a realidade. Efetivamente, observaram-se vários desafios que podem comprometer a função da JAES e o cumprimento dos objetivos traçados a cada Cimeira. Numa fase inicial desta dissertação, verificou-se que, apesar da predisposição europeia para as parcerias estratégicas, a UE é ambígua na sua definição de parcerias estratégicas, sendo estas bastantes divergentes entre si e não possuindo uma formulação concreta dos seus objetivos, o que pode complicar a sua relação com parceiros estratégicos. Também se apurou que o continente africano não possui uma CAP específica - ou qualquer outro tipo de documento oficial – para as parcerias estratégicas, o que pode dificultar a criação de objetivos continentais comuns que a UA utilize na JAES. Numa fase final, outras críticas foram levantadas: A JAES, em si, é julgada pelo seu eurocentrismo, pelas suas assimetrias de poder e de ação, pela instabilidade da sua relação ligada a raízes históricas e pela dificuldade em agir devido a opinião entre as organizações. Da parte da UA, esta não se mostra suficientemente eficaz enquanto organização regional representante do continente, existindo uma diferença a nível de desenvolvimento da organização regional e, conseqüentemente, de capacidades e recursos, assim como um menor grau de integração regional em relação à UE; já a UE conta com várias crises ligadas ao euroceticismo, à subida do protecionismo e ao *Brexit* que podem prejudicar a sua ação externa em relação a África que, já de si, não é linear, tanto devido a uma dicotomia interna dos seus Estados-membros como pela fragmentação dos vários quadros de cooperação regional que complica as estruturas existentes. Finalmente, o

eurocentrismo, as assimetrias e as raízes históricas. Concluiu-se que todas estas razões contribuem para a falta de ações concretas e dificuldade de cooperar que são relacionadas com a parceria estratégica.

As parcerias estratégicas da UE com potências emergentes são fortemente criticadas, e até mesmo rejeitadas, por serem percebidas como insuficientes nas suas áreas de atuação. No entanto, conclui-se que esta parceria estratégica em particular é mais *process-oriented*, no sentido em que serve para construir e desenvolver a relação entre as duas regiões – a UA e a UE -, num processo de troca de informações, tendo, como foco, o diálogo supranacional.

Em suma, esta pesquisa demonstra que, apesar da inação desta parceria estratégica da UE, ela serve o propósito de promover um diálogo estruturado entre duas organizações regionais, aumentando o nível de cooperação inter-regional em objetivos de ambas as partes e desafios que os assolam. Esta cria instituições e locais onde as duas organizações regionais podem interagir num contexto continental sendo que, em troca, promove ações que fomentam o regionalismo das instituições. Esta relação inter-regional dá, portanto, lugar a uma capacidade de integração maior, sendo esse também um dos propósitos e finalidades da política externa europeia. Com uma maior integração, a relação inter-regional desenvolve-se cada vez mais, criando um ciclo contínuo de regionalismo e inter-regionalismo gerados pela JAES.

Referências bibliográficas

Abdeslam, Badre (2014), “Supranational Integration Versus Intergovernmental Structure: The European Union vs. the African Union”. *Fourth Global International Studies Conference - 2014 Goethe University (Frankfurt am Main, Germany)*, 1. Alemanha, 6-9 de agosto de 2014. https://www.researchgate.net/publication/315655664_Supranational_Integration_Versus_Intergovernmental_Structure_The_European_Union_vs_the_African_Union [19/15/2023].

Acharya, Amitav (2016). “Regionalism beyond EU-centrism” in Tanja A. Börzel e Thomas Risse (orgs.), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 109-130. <https://global.oup.com/academic/product/the-oxford-handbook-of-comparative-regionalism-9780199682300?cc=pt&lang=en&> [23/01/2023].

Adeoye, Bankole (2020), “Common African positions on global issues: Achievements and realities”. *Institute for Security Studies*, 30. <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/ar-30-2.pdf> [06/17/2023].

Akinyemi, A. Bolaji (1982), “Africa: Challenges and Responses: A Foreign Policy Perspective”. *Black Africa: A Generation after Independence*, 111(2) 243-254. <https://www.jstor.org/stable/20024793> [04/03/2023].

Aniche, Ernest Tooichi (2015), “Post-neo-functionalism, Pan-Africanism and Regional Integration in africa: Prospects and Challenges of the Proposed Tripartite Free Trade Area (T-FTA)”. *Toyin Falola International Conference (TOFAC)*.

Arfsten, Antonia (2019), *Au Norm Import in the European Promotion of Regional Integration in Africa*. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais em Relações Internacionais. Cidade do Cabo: Faculdade de Humanidades da Universidade da Cidade do Cabo. <https://open.uct.ac.za/handle/11427/32194> [14/01/2023].

Assembleia da República (2021), “Nota de Enquadramento. Uma Estratégia Global da UE com África”. *Conferência Interparlamentar sobre a Política Externa e de Segurança Comum e a Política Comum de Segurança e Defesa*. Lisboa, 21 de junho de 2021. Lisboa: Assembleia da República.

Authenticated U.S. Government Information GPO (1994), “Moscow Declaration”. 84-86. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/WCPD-1994-01-24/pdf/WCPD-1994-01-24-Pg84.pdf> [18/03/2021].

Ayodele, Odilile (2023), “Africa’s International Relations and the Legend of ‘Common Positions’”. *African and Asian Studies*, 22, 63–87. <https://doi.org/10.1163/15692108-12341581> [06/17/2023].

Bendiek, Annegret e Kramer, Heinz (2010), “The EU as a Strategic International Actor”. *European Foreign Affairs Review*, 15 (4), 453-474. <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/European+Foreign+Affairs+Review/15.4/EERR2010034> . <https://doi.org/10.54648/eerr2010034> [02/11/2022].

Biscop, Sven (2016), “The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics”. *Security Policy Brief*, 75. <http://aei.pitt.edu/86895/1/SPB75.pdf> [20/11/2022].

Blockmans, Steven; Crosson, Dylan Macchiarini e Paikin, Zachary (2022), “The EU’s Strategic Compass: A guide to reverse strategic shrinkage?”. *CEPS Policy Insights*, 2022-14. https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2022/03/CEPS-PI2022-14_EU-Strategic-Compass.pdf [09/11/2022].

Bossuyt, Jean e Sherriff, Andrew (2010), “What next for the Joint Africa-EU Strategy? Perspectives on revitalising an innovative framework”. *European Centre for Development Policy Management*, 94. <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/2013/10/DP-49-JAES-Perspectives-Revitalising-Innovative-Framework-2010.pdf> [19/09/2020].

Brack, Nathalie e Startin, Nicholas (2015), “Introduction: Euroscepticism, from the margins to the mainstream”. *International Political Science Review*, 36(3), 239–249 <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0192512115577231> [22/11/2022].

Byrne, Andrew (2013), “Conflicting Visions: Liberal and Realist Conceptualisations of Transatlantic Alignment”. *Transworld*, 12. http://www.iai.it/sites/default/files/TW_WP_12.pdf [12/03/2021].

Calegari, Daniela (2009), “Neofuncionalismo e Intergovernamentalismo: Preponderância ou Coexistência na União Européia?”. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, 5, 91-131. http://centrodireitointernacional.com.br/static/revistaeletronica/volume5/arquivos_pdf/sumario/daniela_calegari.pdf [23/11/2020].

Castro, Thales (2012), *Teoria das Relações Internacionais*. Brasília: FUNAG. [http://funag.gov.br/biblioteca/download/931-Teoria das Relacoes Internacionais.pdf](http://funag.gov.br/biblioteca/download/931-Teoria%20das%20Relacoes%20Internacionais.pdf) [01/11/2020].

Chané, Anna-Luise e Killander, Magnus (2018), “EU Cooperation with Regional Organizations in Africa”. *Leuven Centre for Global Governance Studies*, 197. https://limo.libis.be/primo-explore/fulldisplay?docid=LIRIAS1910491&context=L&vid=Lirias&search_scope=Lirias&tab=default_tab&lang=en_US&fromSitemap=1 [25/10/2020].

Collier, David (2011), “Understanding Process Tracing”. *PS: Political Science and Politics*, 44 (4), 823-30. <https://polisci.berkeley.edu/sites/default/files/people/u3827/Understanding%20Process%20Tracing.pdf> [30/10/2020].

Comissão da UA (2014), *Common Africa Position (CAP) on the Post 2015 Development Agenda*. Addis Ababa: Comissão da União Africana. [https://au.int/sites/default/files/documents/32848-doc-common african position.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/32848-doc-common_african_position.pdf) [28/03/2023].

Comissão da UA (2015), *Agenda 2063. A África que queremos*. The African Union Website. au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063_popular_version_po.pdf [13/01/2023].

Comissão da UA (2017), “Roteiro da União Africana sobre o “Aproveitamento do Dividendo Demográfico através de Investimentos na Juventude”. *Roadmap em resposta à Decisão da Conferência da UA (Assembly/AU/Dec.601 (XXVI) de Janeiro de 2016 sobre o tema do ano de 2017*. Adis Abeba: Comissão da União Africana. https://au.int/sites/default/files/pages/33794-file-au_2017_dd_roadmap_final_-_port.pdf [12/01/2023].

Comissão da UA (2023a), “Theme of The Year 2023: “Acceleration Of Afcfta Implementation””. <https://au.int/en/theme/2023/acceleration-of-afcfta-implementation> [24/16/2023].

Comissão da UA (2023b), “Continental Priorities”. <https://au.int/en/aureforms/priorities> [08/07/2023].

Comissão Europeia (s.d.), “Acordos de Parceria Económica (APE)”. <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/pt/content/acordos-de-parceria-economica-ape> [21/08/2022].

Comissão Europeia (2010a), “Communication on the consolidation of EU-Africa relations”. *MEMO/10/566*. Bruxelas, 10 de novembro de 2010. Bruxelas: Comissão Europeia. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_10_566 [02/10/2020].

Comissão Europeia (2010b), “3rd Africa EU-Summit 29/30 November, Tripoli.” *MEMO/10/604*. Bruxelas, 23 de novembro de 2010. Bruxelas: Comissão Europeia. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_10_604 [02/10/2020].

Comissão Europeia (2020), “Encontro entre a Comissão da União Europeia e a Comissão da União Africana para reforço da cooperação”. Bruxelas, 25 de fevereiro de 2020. Bruxelas: Comissão Europeia. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/fs_20_319 [22/11/2020].

Comissão Europeia (2021), “Conclusão das negociações pós-Cotonu sobre um novo Acordo de Parceria entre a UE e os Estados de África, Caraíbas e Pacífico”. *Comunicado de imprensa*. Bruxelas, 15 de abril de 2021. Bruxelas: Comissão Europeia. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_21_1552 [25/04/2021].

Comissão Europeia (2022), “Nove meses após a cimeira: as Comissões da União Europeia e da União Africana fazem o balanço da execução dos compromissos assumidos na cimeira de fevereiro”. *Comunicado de Imprensa*. Bruxelas, 28 de novembro de 2022. Bruxelas: Comissão Europeia. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_22_7247 [04/07/2023].

Comissão Europeia e ARNEPS (2017), “Conferir um novo impulso à Parceria África-UE”. *Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho*. Bruxelas, 4 de

maio de 2017. Bruxelas: Comissão Europeia e ARNEPS. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017JC0017> [15/02/2023].

Comissão Europeia e ARNEPS (2019a), “EU-China – A strategic outlook”. *Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho UE-China*. Bruxelas, 13 de maio de 2019. Bruxelas: Comissão Europeia e ARNEPS. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019JC0005> [09/11/2022].

Comissão Europeia e ARNEPS (2019b), “União Europeia, América Latina e Caraíbas: unir esforços em prol de um futuro comum”. *Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho*. Estrasburgo, 16 de março de 2019. Bruxelas: Comissão Europeia e ARNEPS. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019JC0006&from=en> [09/05/2022].

Comissão Europeia e ARNEPS (2020), “Rumo a uma estratégia abrangente para África”. *Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu*. Bruxelas, 9 de março de 2020. Bruxelas: Comissão Europeia e ARNEPS. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0004&from=PT> [05/12/2020].

Comissão Europeia e Comissão da UA (2021), “Joint Press Statement”. *Comunicado de Imprensa dos resultados da 2ª Reunião Ministerial dos Ministros dos Negócios Estrangeiros da UA e da UE*. Bruxelas: Comissão Europeia e Comissão da UA. <https://www.consilium.europa.eu/media/52667/au-eu-joint-press-statement.pdf> [05/07/2023].

Conselho da UE (2003), “A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy”. Brussels, 8 December 2003. Bruxelas: Secretário-Geral / Alto Representante. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15895-2003-INIT/en/pdf> [01/13/2021].

Conselho da UE (2007), “The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy”. *Comunicado de imprensa*. Bruxelas, 9 de dezembro de 2007. Bruxelas: Conselho da UE. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/97496.pdf [05/11/2020].

Conselho da UE (2017), “Parceria África-UE: Conselho adota conclusões para um novo impulso”. *Comunicado de Imprensa*. Bruxelas, 19 de junho de 2017. Bruxelas: Secretariado-Geral do Conselho. <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/06/19/conclusions-africa-eu-partnership/> [15/02/2022].

Conselho da UE (2020), “EU-African Union relations: joint communiqué of the AU Peace and Security Council and the EU Political and Security Committee”. *Comunicado de Imprensa*. Bruxelas, 26 de outubro de 2020. Bruxelas: Conselho da UE. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/10/26/eu-african-union-relations-joint-communique-of-the-au-peace-and-security-council-and-the-eu-political-and-security-committee/> [04/16/2021].

Conselho da UE (2021), “Reunião ministerial União Africana – União Europeia, 26 de outubro de 2021”. Bruxelas, 26 de outubro de 2021. Bruxelas: Secretariado-Geral do Conselho. <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/international-ministerial-meetings/2021/10/26/> [05/07/2023].

Conselho da UE (2022), “Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa. Por uma União Europeia que protege os seus cidadãos, os seus valores e os seus interesses e contribui para a paz e a segurança internacionais”. Bruxelas, 21 de março de 2022. Bruxelas: Secretariado-Geral do Conselho. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/pt/pdf> [07/05/2022].

Conselho da UE e Conselho Europeu (2022), “Cimeira União Europeia-União Africana, 17-18 de fevereiro de 2022”. <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/international-summit/2022/02/17-18/> [21/03/2022].

Conselho da UE e Conselho Europeu (2023), “Relações UE-África”. <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-africa/> [20/01/2023].

Conselho Europeu (1999). “Estratégia comum do Conselho Europeu, de 11 de Dezembro de 1999, em relação à Ucrânia”. *Official Journal of the European Communities*. Bruxelas: Conselho Europeu. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c9c50ad4-e0a9-4ff9-8e3a-6e14a3e541bf/language-en/format-PDF> [12/10/2022].

Conselho Europeu (2003), “A Secure Europe in A Better World: European Security Strategy”. *Conclusões da Presidência do Conselho Europeu*. Bruxelas: Conselho Europeu.

Conselho Europeu (2005), “The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership”. *Conclusões da Presidência do Conselho Europeu*. Bruxelas: Conselho Europeu.

Conselho Europeu (2008), *Report on the Implementation of the European Security Strategy—Providing Security in a Changing World*. Bruxelas: Conselho Europeu. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf [12/10/2022].

Conselho Europeu (2010a), “EU External Relations. “We have strategic partners, now we need a strategy” - Herman Van Rompuy”. Comunicado de imprensa. Bruxelas, 14 de setembro de 2010. Bruxelas, Presidência do Conselho Europeu. <https://www.consilium.europa.eu/media/27538/116494.pdf> [13/07/2023].

Conselho Europeu (2010b), “European Council of 16 September 2010 Conclusions”. *Conclusões do Conselho Europeu*. Bruxelas: Secretariado-Geral do Conselho. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/116547.pdf [12/10/2022].

Costa, Oliver (2017), *A União Europeia e sua política exterior: história, instituições e processo de tomada de decisão*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Costa, Olivier (2020), *União Europeia e sua política externa: história, instituições e tomada de decisão*. Brasília: Cidade gráfica. <https://shs.hal.science/halshs-03206351/document> [18/13/2023].

Barrios, Cristina (2010), “EU cooperation with the African Union: Problems and potential”. *FRIDE – a European Think Thank for Global Action*, 51.

Czechowska, Lucyna (2013), “The Concept of Strategic Partnership as an Input in the Modern Alliance Theory”. *The Copernicus Journal of Political Studies*, 2 (4), 36-51.

Dauda, Muritala; Ahmad, Mohammad ZAKI, e Keling, Faisol (2020), “Analytical Appraisal of The Factors Responsible for the Metamorphosis of the Organisation of African Unity (OAU) to African Union (AU)”. *Islamic University Multidisciplinary Journal*, 7 (4).

Del Biondo, Karen (2020), “Moving beyond a donor-recipient relationship? Assessing the principle of partnership in the joint Africa–EU strategy”. *Journal of Contemporary African Studies*. <https://doi.org/10.1080/02589001.2018.1541503>. [08/11/2020].

Deutsch, Karl W. et al. (1957), *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton U.P.

Dougherty, James E. e Pfaltzgraff Jr, Robert L. (2011), *Relações Internacionais. As Teorias em Confronto*. Lisboa: Gradiva Publicações.

Eke, Jude Uwakwe e Ani, Kelechi Johnmary (2017), “Africa and the Challenges of Regional Integration”. *Journal of African Union Studies*, 6 (1), 63-80. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26885837> [13/05/2022].

European Travel Information and Authorization System – ETIAS (s.d.), “EU Strategic Partnerships with third countries”. <https://www.etiasvisa.com/etias-news/eu-strategic-partnerships> [10/11/2020].

Fagbayibo, Babatunde (2008), “A supranational African Union? Gazing into the crystal ball”. *Society of Teachers of Law of Southern African Conference*. [https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/10063/Fagbayibo_Supranational\(2008\).pdf](https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/10063/Fagbayibo_Supranational(2008).pdf) [19/04/2023].

Fagbayibo, Babatunde (2012), “The (Ir)relevance of the Office of the Chair of the African Union Commission: Analysing the Prospects for Change”. *Journal of African Law*, 56 (1), 15-28. <https://www.jstor.org/stable/41709949> [19/04/2023].

Ferreira-Pereira, Laura C. e Smith, Michael (2021), “Strategic Partnerships in European Union External Action: Evolution and Analysis of a Developing Policy Instrument” in *idem* (orgs.), *The European Union’s Strategic Partnerships. Global Diplomacy in a Contested World*. Suíça: Palgrave Macmillan, 21-47.

Fiott, Daniel e Lindstrom, Gustav (2021), “Strategic Compass: New Bearings for EU Security and Defence?”. *Chaillot Paper*, 171, 38-52.

<https://researchportal.vub.be/en/publications/f1f972f7-efbb-402b-9904-31a5344294d3> https://cris.vub.be/ws/portalfiles/portal/78058957/CP_171_0.pdf [23/11/2022].

Forsch, Sebastian (2017), “The European Union’s Changing Approach towards Multilateralism”. *EU Diplomacy Papers*, 8. <https://www.coleurope.eu/research-paper/european-unions-changing-approach-towards-multilateralism> [08/07/2023].

Gentimir, Razvan-Alexandru (2015), “A Theoretical Approach on the Strategic Partnership between the European Union and the Russian Federation”, *CES Working Papers*, 7 (2), 288-295. https://ceswp.uaic.ro/articles/CESWP2015_VII2_GEN.pdf [27/05/2022].

Germany Trade and Investment (2018), “Pan African programme – Multi annual Indicative Programme (MIP) 2018-2020”. https://www.gtai.de/resource/blob/38830/78174de98e94bdbe8b63731eaae3f90a/pro2_01806055004-data.pdf [23/04/2023].

Graça, Pedro Borges (2008), “A Transparência e a Responsabilização de Pessoas e Instituições em África”, in Instituto Português da Conjuntura Estratégica (org.), *Estratégia*. Lisboa, 411-421. https://www.academia.edu/9845487/A_Transpar%C3%Aancia_e_a_Responsabiliza%C3%A7%C3%A3o_de_Pessoas_e_Institui%C3%A7%C3%B5es_em_%C3%81frica [3 de novembro de 2020].

Grevi, Giovanni (2013), “The EU Strategic Partnerships: Process and Purposes”, in Mario Telò e Frederik Ponjaert (orgs.), *The EU’s Foreign Policy. What Kind of Power and Diplomatic Action?*. Londres: Routledge, 159-173. <https://www.routledge.com/The-EUs-Foreign-Policy-What-Kind-of-Power-and-Diplomatic-Action/Telo-Ponjaert/p/book/9781409464525> [05/04/2021].

Grupo Banco Africano de Desenvolvimento (2023), “Economia de África cresce mais que a previsão mundial para 2023 e 2024 - Relatório bianual do Banco Africano de Desenvolvimento”. *Grupo Banco Africano de Desenvolvimento*, 19 de janeiro. <https://www.afdb.org/pt/noticias-e-eventos/comunicados-de-imprensa/economia-de-africa-cresce-mais-que-previsao-mundial-para-2023-e-2024-relatorio-bianual-do-banco-africano-de-desenvolvimento-58302> [21/03/2023].

Haas, Ernst (1968), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces. 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.

Haastrup, Toni (2013), “EU as Mentor? Promoting Regionalism as External Relations Practice in EU-Africa Relations”. *European Integration*, 35(7), 785-800. <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/07036337.2012.744754?needAccess=true&role=button> [23 de novembro de 2020].

Haffner, Jacqueline A. H. e Viana, Genivone Emy Sequeira (2013), “União Africana (U.A): Desafios e Oportunidades da Integração”. *Revista Conjuntura Austral*, 4(20), 69-94.

Hamilton, Daniel S. (2015), “US and EU Perspectives on their own dense, yet non-existent “Strategic Partnership”” in CETD and the Centre for European Studies *Strategic Partnership as an Instrument of EU Foreign Policy – Workshop Report*, 9-12. Carleton, 13 de abril de 2015. Carleton: Canada-Europe Transatlantic Dialogue, <https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2015/12/Strategic-Partnership-Workshop-Report-final.pdf?type=pdf> [10/08/2022].

Hettne, Björn (2005), “Beyond the ‘new’ regionalism”. *New political economy*, 10 (4), 543-571. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13563460500344484> [14/05/2023].

Hurt, Stephen R. (2020), “African Agency and EU-ACP relations beyond the Cotonou Agreement”. *Journal of Contemporary European Research*, 16(2), 139-162.

Jones, Alexei et al. (2020), “EU Development Cooperation with Sub-Saharan Africa 2013-2018: Policies, Funding, Results”. *ECDPM e German Development Institute*. Consultado a 25 de maio de 2023, disponível em https://www.idos-research.de/uploads/media/ECDPM-DIE_EU_development_cooperation_with_Sub-Saharan_Africa_202005-1.pdf [25/05/2023].

Kammel, Arnold H. (2014), “The EU-Africa Partnership: Another Lost Year?”. *Austria Institut für Europa-und Sicherheitspolitik (AIES)*, 8.

Khalid, Muqaddas (2022), “The Impact of Regional Organizations on International Relations: EU-AU Comparative Analysis”. *Journal of Strategic Policy and Global Affairs*, 3. (1).

Keijzer, Niels e Medinilla, Alfonso (2017), “Can the EU prioritise both the African Union and the Africa, Caribbean and Pacific group?”. *European Think Tanks Group*. <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/ETTG-Brief-Keijzer-Medinilla-November-2017.pdf> [28/09/2020].

Kotsopoulos, John e Sidiropoulos, Elisabeth (2007), “Continental shift? Redefining EU-Africa relations”. *European Policy Centre*. <https://wms.flexious.be/editor/plugins/imagemanager/content/2140/PDF/2007/EU-Africa.pdf> [02/10/2020].

Lammich, Georg (s.d.), “Capacity-building Interregionalism-An Actorness Based Approach”. *Journal of Inter-Regional Studies: Regional and Global Perspectives (JIRS)*, 6. <https://www.waseda.jp/inst/oris/assets/uploads/2023/05/fe0303d3ebc634f72cd34a7e65ace4a3.pdf> [23/01/2023].

Landsberg, Chris (2018), “The Troubled Socialising Agent: Democratic Governance and the African Union’s Quest to Become an Independent Foreign Policy Actor” in Jason Warner e Timothy M. Shaw (orgs.), *African Foreign Policies in International Institutions*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 49-63.

Li, Quan e Ye, Min (2019), "China's emerging partnership network: what, who, where, when and why". *International Trade, Politics and Development*, 3(2), 66-81.

Li, Xiaojun (2018), “China is offering ‘no strings attached aid’ to Africa. Here’s what that means”. *The Washington Post*, 27 de setembro. https://www.researchgate.net/publication/327920576_China_is_offering_%27no_strings_attached_aid%27_to_Africa_Here%27s_what_that_means_-_The_Washington_Post [30/11/2022].

Lindberg, Leon (1963), *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press.

Lobo-Fernandes, Luís (2006), “Da Integração à Governação Europeia: Portugal, Europeização e o Carácter Multi-Sistémico da UE”. *Nação e Defesa*, 3(115), 143-165.

Lopes, Miguel (2014), *Integração Regional de Angola na SADC*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais e Estudos Europeus. Évora: Escola de Ciências Sociais da Universidade de Évora. <http://dspace.uevora.pt/rdpc/handle/10174/12234> [14/05/2023].

Lowe, Christian (2010), “Gaddafi issues warning to EU over African trade”. *Reuters*, 29 de novembro. <https://www.reuters.com/article/ozatp-eu-africa-summit-20101129-idAFJ0E6AS0GU20101129> [04/07/2023].

Luciano, Bruno Theodoro (2020), “A Clash between Creature and Creator? Contemporary Relations between the Pan-African Parliament and the European Parliament”. *Journal of Common Market Studies*, 1-17. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jcms.13026> [29/05/2023].

Lwanga, Julius (2019), *The EU’s External Governance in the Context of Funding the Pan-African Programme*. Dissertação de Licenciatura em Relações Internacionais. Estónia: Escola de Negócios e Governança da Universidade de Tecnologia de Tallinn. <https://digikogu.taltech.ee/et/item/8d27dabb-fc88-4fad-94e8-2477927f7590> [23/05/2023].

Makinda, Samuel M. e Okumu, F. Wafula (2008), *The African Union. Challenges of globalization, security and governance*. Nova Iorque: Routledge.

Manboah-Rockson, Joseph Kwabena (2020), “Launch of the African Continental Free Trade Area (Afcfta) within Agenda 2063: An Assessment of the ‘Actorness’ of the African Union (AU) in International Relations (IR)”. *Catholic Institute of Business & Technology (CIBT)*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3535518> [23 de novembro de 2020].

Mangala, Jack (2013). *Africa and the European Union. A Strategic Partnership*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

Marcus, Dara e Sangsari, Marcel (2015), “Strategic Partnership as an Instrument of EU Foreign Policy – Workshop Report”. in CETD and the Centre for European Studies *Strategic Partnership as an Instrument of EU Foreign Policy – Workshop Report*, 38-40. Carleton, 13 de abril de 2015. Carleton: Canada-Europe Transatlantic Dialogue.

<https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2015/12/Strategic-Partnership-Workshop-Report-final.pdf?type=pdf> [08/08/2022].

Masters, Lesley e Landsberg, Chris (2020), “Foreign Policy and EU-Africa relations. From the Security Strategy to the EU Global Strategy” in Toni Hastrup; Luís Mah e Niall Duggan (orgs.) *The Routledge Handbook of EU-Africa Relations*. Nova Iorque: Routledge, 70-79.

Mattelaer, Alexander (2020), “Partnerships” in Christian Mölling e Torben Schütz (orgs.) *The EU’s Strategic Compass and Its Four Baskets - Recommendations to Make the Most of It*. Alemanha: German Council on Foreign Relations (DGAP), 13, 12-13. https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/dgap-report-2020-13-en.pdf [23/11/2022].

Mattheis, Frank (2020), “Regionalism and interregionalism in EU-Africa relations” in Toni Hastrup, Luís Mah e Niall Duggan (orgs.) *The Routledge Handbook of EU-Africa Relations*. Nova Iorque: Routledge, 26-37.

Mattheis, Frank; Deleglise, Dimpho e Staeger, Ueli (2023), *African Union: The African political integration process and its impact on EU-AU relations in the field of foreign and security policy*. Bruxelas: Direção-Geral de Políticas Externas, Parlamento Europeu, PE 702.587. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/702587/EXPO_STU\(2023\)702587_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/702587/EXPO_STU(2023)702587_EN.pdf) [04/07/2023].

Michalski, Anna (2019), “Diplomacy in a Changing World Order: The Role of Strategic Partnerships”. *The Swedish Institute of International Affairs*. <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2019/ui-paper-no.-10-2019.pdf> [12/03/2021].

Mitrany, David (1966), *A Working Peace System*. Michigan: Quadrangle Books.

Moravcsik, Andrew (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose & State Power – from Messina to Maastricht*. Londres: UCL Press.

Nadkarni, Vidya (2010), *Strategic Partnerships in Asia. Balancing without alliances*. Londres: Routledge. <https://www.routledge.com/Strategic-Partnerships-in-Asia-Balancing-without-alliances/Nadkarni/p/book/9780415777759> [26/02/2021].

Ndlovu-Gatsheni, Sabelo J. (2014), “Pan-Africanism and the international system” in Tim Murithi (org.), *Handbook of Africa’s International Relations*. Nova Iorque: Routledge, 21-29.

Nicolas, Françoise (2021), “Outlook on EU–China relations in 2022” in Ivano di Carlo (org.) *EU–China relations at a crossroads, Vol. I: Looking for a new modus vivendi*. EU & China Think-Tank Exchanges project, 54-58. https://epc.eu/content/PDF/2022/EU-China_Think-Tank_Compedium.pdf [09/11/2022].

Okeke, Jide Martyns (2018), “An Ambivalence to the Norm Cycle: The African Union’s “New” Approach to Continental Peace and Security” in Jason Warner e Timothy M. Shaw (orgs.), *African Foreign Policies in International Institutions*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 19-32.

Ölund, Maria (2012), “Critical Reflections on the Joint Africa-EU Strategy”. *Africa Development*, 37 (2), 15 – 23.

Omolo, Christopher Otieno (2019), “The Africa-EU Relations and Regional Integration in Africa: Reassessing EU’s Influence on Africa’s Integration Project(s)”. *Dans L’Europe en Formation*, 1(388), 27-50. <https://www.cairn.info/revue-l-europe-en-formation-2019-1-page-27.htm> [13/05/2023].

Onyilo, Henry Abba e Halidu, Agaba (s.d.), “The Joint Africa-EU Strategy (JAES) Partnership for Sustainable Development: An Analysis”. *South-South Journal of Humanities and International Studies*, 235-259. [https://ssjhis.org/vol2/12%20The%20Joint%20Africa-EU%20Strategy%20\(JAES\)%20Partnership%20for%20Sustainable%20Development.pdf](https://ssjhis.org/vol2/12%20The%20Joint%20Africa-EU%20Strategy%20(JAES)%20Partnership%20for%20Sustainable%20Development.pdf) [10/05/2021].

Osei, Isaac Nana (2018), *The African Union and the challenge of being a strong, united, resilient and influential global player and partner (agenda 2063, aspiration seven)*. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais. Legon: Universidade de Gana. <http://ugspace.ug.edu.gh> [19/04/2023].

Oyeranmi, Olusoji (2015), “EU-AU Relations in a Globalized World: The Implications for Integration and Development of Africa”. *Journal of African Union Studies (JoAUS)*, 4 (1), 97-131. <https://www.jstor.org/stable/e26893840> [23/01/2023].

Panke, Diana (2019a), “Regional cooperation through the lenses of states: Why do states nurture regional integration?”. *The Review of International Organizations*, 15(2). https://www.researchgate.net/publication/331637016_Regional_cooperation_through_the_lenses_of_states_Why_do_states_nurture_regional_integration [19/11/2022].

Panke, Diana (2019b), “African states in international organisations: A comparative analysis”. *South African Journal of International Affairs*, 1-24.

Parlamento Europeu (2014), *The Implementation of the Joint Africa Europe Strategy: Rebuilding Confidence and Commitments*. Bruxelas: Direcção-Geral de Políticas Externas da União, Parlamento Europeu. <https://www.imvf.org/wp-content/uploads/2018/03/2014EuropeanParliamentStudyImplementationJointAfricaEuropeStrategy.pdf> [06/12/2022].

Parlamento Europeu (2023), “Política Europeia de Vizinhança”. *Fichas técnicas sobre a União Europeia*. Bruxelas: Parlamento Europeu. https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/pt/FTU_5.5.5.pdf [25/05/2023].

Parlamento Pan-Africano (2022), “PAP-EP Inter-Parliamentary Meeting gets underway in Brussels”. *Comunicado de imprensa*. Johannesburg, 9 de dezembro de

2022. Johannesburg: Parlamento Pan-Africano. <https://pap.au.int/en/news/press-releases/2022-12-09/pap-ep-inter-parliamentary-meeting-gets-underway-brussels> [05/07/2023].

Pirozzi, Nicoletta e Litsegård, Andréas (2015), “The EU and Africa: Regionalism and Interregionalism Beyond Institutions” in Mattheis, Frank e Litsegård, Andréas (Orgs.), *Interregionalism across the Atlantic Space*. Cham: Springer International Publishing, 75–93. <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/eu-and-africa-regionalism-and-interregionalism-beyond-institutions> [03/12/2020].

Plataforma Portuguesa das ONGD (2021a), *União Europeia e África: Rumo a uma “Parceria entre iguais”?*. Plataforma Portuguesa das ONGD. https://www.plataformaongd.pt/uploads/subcanais2/uniao_europeia_e_africa_rumo_a_uma_parceria_entre_iguais.pdf [01/07/2022].

Plataforma Portuguesa das ONGD (2021b), “União Europeia e África: que Futuro?”. *Revista da Plataforma Portuguesa das ONGD*, 22. <https://www.plataformaongd.pt/revista/relacoes-uniao-europeia-africa-que-futuro> [27/07/2022].

Ramos, Cláudia Toriz (2005), “Teorias da integração europeia: uma breve perspectiva”. *Revista da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais*, 2, 327-344.

Ramos, Cláudia e Maior, Paulo Vila (2007), “Perspectivas teóricas sobre a integração europeia”. *Relações Internacionais*, 16, 103-116. http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri16/RI16_08CRamosPVMaior.pdf [18 de novembro de 2020].

Renard, Thomas (2012), “The EU and its Strategic Partners”, in Sven Biscop e Richard G. Whitman (orgs.), *The Routledge Handbook Of European Security*. Londres: Routledge, 302-314.

Renard, Thomas (2015), “The EU Strategic Partnerships with Emerging Powers” in CETD and the Centre for European Studies *Strategic Partnership as an Instrument of EU Foreign Policy – Workshop Report*, 38-40. Carleton, 13 de abril de 2015. Carleton: Canada-Europe Transatlantic Dialogue, <https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2015/12/Strategic-Partnership-Workshop-Report-final.pdf?type=pdf> [08/08/2022].

Ribeiro, Clarissa Correa Neto (2016), “A estratégia das Comunidades Económicas Regionais para a promoção da governança regional africana”. *Observatório de Regionalismo*. <http://observatorio.repri.org/2016/10/03/a-estrategia-das-comunidades-economicas-regionais-para-a-promocao-da-governanca-regional-africana/> [18/05/2023].

Sakyi, Daniel e Opoku, Eric Evans Osei (2014), “Regionalism and Economic Integration in Africa: A Conceptual and Theoretical Perspective”. *ACBF*, 22.

Schade, Daniel (2021), “Strategic Partnerships in European Union External Action: Evolution and Analysis of a Developing Policy Instrument” in Laura C. Ferreira-Pereira

e Michael Smith (orgs.), *The European Union's Strategic Partnerships. Global Diplomacy in a Contested World*. Suíça: Palgrave Macmillan, 49-68.

Secretariado-Geral do Conselho (1999), *Estratégia comum da União Europeia em relação à Rússia. Conselho Europeu de Colónia, 3 e 4 de Junho de 1999*. Bruxelas, EU Publications. <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/38943c06-7e5d-4ca3-acc3-c5154bd9c04e> [12/10/2022].

Secretariado-Geral do Conselho (2011a), *O Conselho Europeu em 2010*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. <https://www.consilium.europa.eu/media/21370/qc3010507ptc.pdf> [15/01/2023].

Secretariado-Geral do Conselho (2011b), *Parceria estratégica África-União Europeia. Enfrentar em conjunto os desafios do presente e do futuro*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. <https://www.consilium.europa.eu/media/31040/qc3111092ptc.pdf> [19/04/2021].

Secretariado-Geral do Conselho (2014), “Fourth EU-Africa Summit 2-3 April 2014, Brussels. Roadmap 2014-2017”. Bruxelas, 2 e 3 de abril de 2014. Bruxelas: Secretariado-Geral do Conselho. <https://www.consilium.europa.eu/media/21520/142094.pdf> [10/06/2021].

Secretariado-Geral do Conselho (2017), “Investindo na juventude para um crescimento inclusivo acelerado e desenvolvimento sustentável”. Abidjan, 20-30 de novembro de 2017. Bruxelas: Secretariado Geral do Conselho. <https://www.consilium.europa.eu/media/31991/33454-pr-final-declaration-au-eu-summit.pdf> [10/11/2020].

Secretariado-Geral do Conselho (2021), “The Second African Union – European Union Foreign Affairs Ministerial Meeting”. Ruanda, 25 e 26 de outubro de 2021. Bruxelas: Secretariado-Geral do Conselho. <https://www.consilium.europa.eu/media/52671/20211026-au-eu-fam-meeting-joint-communic%C3%A9.pdf> [10/01/2023].

Serviço Europeu para a Ação Externa (2016), *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union*. Bruxelas: Serviço Europeu para a Ação Externa. https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf [02/09/2021].

Shadare, Olabode Makanjuola (2016), *The Joint Africa-EU Strategy in Comparative Study*. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais. Tallinn: Universidade de Tecnologia de Tallinn. https://www.academia.edu/37324835/THE_JOINT_AFRICA_EU_STRATEGY_IN_COMPARATIVE_STUDY [15/07/2023].

Sherriff, Andrew e Kotsopoulos, John (2014), “Africa and the European Union: An Assessment of the Joint Africa-EU Strategy (JAES)” in Tim Murithi (org.), *Handbook of Africa's International Relations*. Nova Iorque: Routledge, 305-315.

Shiferaw, Lidet Tadesse (2023), “The EU-Africa partnership: One step forward, two steps backwards”. *ECDCM – The Centre for Africa-Europe Relations*, 13 de maio. <https://ecdpm.org/work/eu-africa-partnership-one-step-forward-two-steps-backwards> [08/07/2023].

Silva, Tatiana Dias e Calmon, Paulo Du Pin (2018), “Buscando o caminho das pedras: notas sobre process tracing e seu uso na abordagem ideacional”. *XXI SemeAd*. https://login.semead.com.br/21semead/anais/resumo.php?cod_trabalho=1809 [30/10/2020].

Simura, Blessing e Asuelime, Lucky E. (2017), “BREXIT from the European Union: What Lessons for the African Union Integration?”. *Journal of African Union Studies* 6(1), 25-38. <https://www.jstor.org/stable/26885835> [10/15/2022].

Smith, Karen E. (2017), “A European Union global strategy for a changing world?” *International Politics*. https://eprints.lse.ac.uk/75896/1/Smith_EU%20global%20strategy_2017.pdf [02/11/2022].

Suutarinen, Ville, e Miranda, Alvaro Benlloch (2014), “EU-Africa Relations following the 4th EU-Africa Summit”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 7, 205-248.

Sweet, Alec Stone e Sandholtz, Wayne (1998), “Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity” in Wayne Sandholtz e Alec Stone Sweet (Orgs.), *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1-26.

The Africa-EU Partnership (2007), “The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy”. https://africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/eas2007_joint_strategy_en.pdf [04/11/2020].

The Africa-EU Partnership (2008), “First Action Plan (2008-2010) for the Implementation of the Africa-EU Strategic Partnership”. https://africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/jaes_action_plan_2008-2010.pdf [05/06/2021].

The Africa-EU Partnership (2011), “Joint Africa EU Strategy Action Plan 2011-2013 Introductory Part”. https://africa-eu-partnership.org/sites/default/files/documents/03-jeas_action_plan_en.pdf [05/06/2021].

The Africa-EU Partnership (2019), “The Partnership and Joint Africa-EU Strategy”. <https://africa-eu-partnership.org/en/partnership-and-joint-africa-eu-strategy> [14/04/2021].

Tyushka, Andriy e Czechowska, Lucyna (2019), “Strategic partnerships, international politics and IR theory”, in Lucyna Czechowska et al. (orgs.), *States, International Organizations and Strategic Partnerships*. Reino Unido: Edward Elgar, 8-43. <https://doi.org/10.4337/9781788972284.00010> [09/11/2022].

Tywuschik, Veronika e Sherriff, Andrew (2009a), “Beyond Structures? Reflections on the Implementation of the Joint Africa-EU Strategy”. *European Centre for Development Policy Management (ecdpm)*, 84. <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/DP-87-Beyond-Structures-Reflections-Implementation-Joint-Africa-Eu-Strategy.pdf> [04/06/2021].

Tywuschik, Veronika e Sherriff, Andrew (2009b), “A Estratégia Conjunta UE-África: Dez Desafios para o Sucesso”. *European Centre for Development Policy Management (ecdpm)*, 23. https://www.cplp.org/Files/Filer/cplp/EstrategiaConjuntaUE-Africa_10Desafios-para-Sucesso.pdf [05/06/2021].

UA (2007), *Audit of the African Union*. Addis Ababa: União Africana. <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/RO%20Audit%20of%20the%20AU.pdf> [25/06/2023].

UA (s.d.), “About the African Union”. <https://au.int/en/overview> [19/11/2020].

UE e UA (2022), *6th European Union - African Union Summit: A Joint Vision for 2030*. Bruxelas: chefes de Estado e de Governo da UE e da UA. https://www.consilium.europa.eu/media/54412/final_declaration-en.pdf [30/04/2022].

Okumu, Wafula (2009), “The African Union: Pitfalls and Prospects for Uniting Africa”. *Journal of International Affairs*, 62 (2), 93-111. https://www.jstor.org/stable/24358197?seq=1&cid=pdf-reference#references_tab_contents [29/05/2023].

Warner, Jason (2018), “African Foreign Policies and International Organizations: The View from the Twenty-First Century”, in Jason Warner e Timothy M. Shaw (orgs.), *African Foreign Policies in International Institutions*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 1-18.

Wendt, Alexander (1992). “Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics”. *International Organization*, 46(2), 391-425.

Werneck, João (2022), “Pan-africanismo: o que está em jogo no novo 'despertar africano'?”. *Sputnik Brasil*, 25 de novembro. <https://sputniknewsbrasil.com.br/20221125/pan-africanismo-o-que-esta-em-jogo-no-novo-despertar-africano-26123730.html> [24/06/2023].

Wilkins, Thomas S. (2008), “Russo–Chinese Strategic Partnership: A New Form of Security Cooperation?”. *Contemporary Security Policy*, 2 (29), 358-383.

AU PSC/EU PSC (2020), “12th Annual Joint Consultative Meeting of the Peace and Security Council of the African Union and the Political and Security Committee of the European Union”. *Comunicado conjunto*. 16 de outubro de 2020. AU PSC/EU PSC. <https://www.peaceau.org/uploads/eng-final-joint-communique-au-psc-eu-psc-26.10.2020.pdf> [15/06/2021].