



Estratégia da União Africana para uma melhor governação integrada de fronteiras

www.au.africa



Informação sobre a publicação

Este trabalho foi publicado sob a responsabilidade exclusiva da Comissão da União Africana/ Departamento da UA para a Paz e Segurança. Todos os direitos reservados.

O usuário pode copiar, baixar ou imprimir o conteúdo deste livro para uso individual, incluindo trechos deste guia para uso não comercial em apresentações, blogs, sites e materiais de ensino, desde que o usuário reconheça o autor do guia e não infrinja os direitos autorais do autor. Todos os pedidos de uso público e comercial e direitos de tradução devem ser enviados para situationroom@africa-union.org

Citação sugerida: Estratégia da União Africana para uma Melhor Governação Integrada de Fronteiras, União Africana, Adis Abeba, 2020

© Comissão da União Africana, Departamento de Paz e Segurança da UA.

Adis Abeba, junho de 2020

Apoiado pela Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH através dos Negócios Estrangeiros da Alemanha (AA).

Primeira edição, junho de 2020

Comissão da União Africana
P.O. Box 3243
Roosevelt Street,
Adis Abeba, Etiópia

Tel: +251 11 551 3822
Fax +251 11 551 9321
Internet: <https://au.int>
Twitter @AU_PSD

Responsável/Contato:
Programa de Fronteiras da União Africana (AUBP)
Divisão de Prevenção de Conflitos e Alerta Precoce (CPEWD)
Departamento de Paz e Segurança
Comissão da União Africana
E-mail: Situationroom@africa-union.org
Tel. +251 11552 6373
Twitter: @AU_PSD
Facebook: <https://www.facebook.com/au.psd1>
Website: <http://www.peaceau.org>

Conceito e Design
Ira Olaleye, Eschborn, Alemanha

Mapas

Os mapas impressos aqui têm apenas fins informativos e não constituem, de forma alguma, reconhecimento de fronteiras e territórios sob o direito internacional. Nem a UA nem os autores se responsabilizam por garantir que estes mapas estejam totalmente atualizados, corretos ou completos. Fica excluída qualquer responsabilidade por qualquer dano, direto ou indireto, resultante da sua utilização.

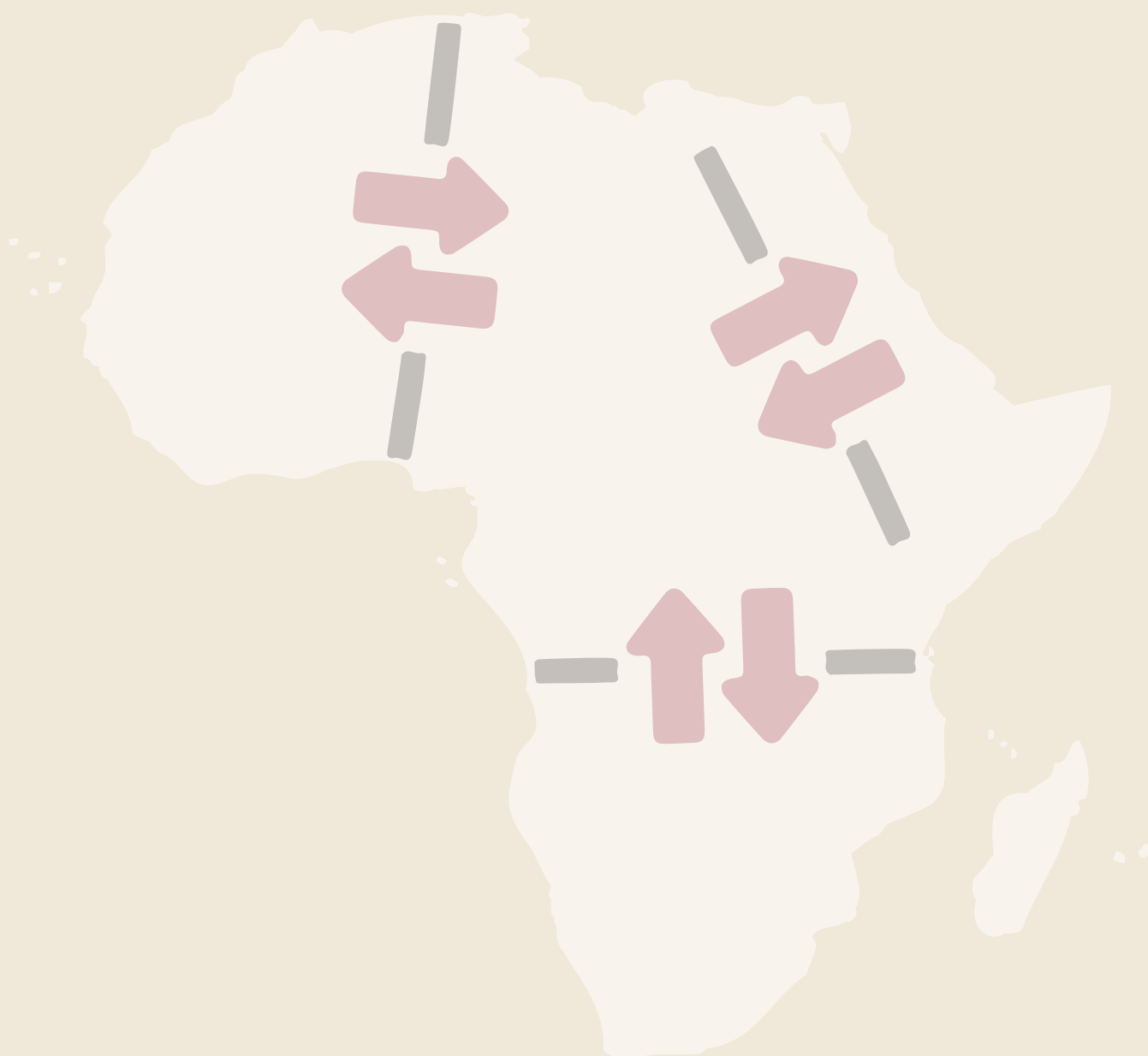
Adis Abeba, junho de 2020



Implementado por

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Estratégia da União Africana para uma melhor governação integrada de fronteiras



Uma África, Uma Voz, Uma Mensagem

PREFÁCIO



Foto: © African Union

Em África, a paz e a segurança têm sido essencialmente associadas à boa governação das fronteiras e à realização do desenvolvimento sustentável das fronteiras. Problemas políticos e sociais nas zonas fronteiriças muitas vezes impedem os esforços de desenvolvimento e complicam as intervenções sobre a resiliência e a prosperidade das comunidades nas periferias nacionais. O legado histórico de fronteiras coloniais da África e suas implicações para a estabilidade foi claramente entendido e gerido de forma prudente pelos antepassados na Cimeira, de Cairo de 1964, da Organização da Unidade Africana (OUA), a precursora da União Africana (UA). Desde então, a OUA/UA tem estado na vanguarda da liderança na governação de fronteiras e deu início a várias iniciativas relacionadas com fronteiras.

A Comissão da União Africana (CUA) demonstrou o seu firme compromisso de transformar a natureza da governação de fronteiras através da criação do Programa de Fronteiras da União Africana (PFUA). Servindo de plataforma para a realização de consultas e deliberações, o PFUA desenvolveu e galvanizou o apoio dos Estados Membros

da UA numa multiplicidade de orientações normativas e documentos instrutivos, incluindo a Convenção da União Africana sobre a Cooperação Transfronteiriça (Convenção de Niamey). Contudo, os quadros normativos não têm autonomia e esta Estratégia da União Africana de Governação de Fronteiras (AUBGS), que complementa os textos e instrumentos existentes, visa clarificar as modalidades de implementação de governação de fronteiras para reforçar as iniciativas de paz e segurança, e as iniciativas de cooperação bilateral entre os países limítrofes. Embora a Convenção de Niamey seja um grande avanço normativo, a Estratégia da UA de Governação de Fronteiras, com base nas exigências da situação, confere um novo impulso à governação das fronteiras africanas. A Estratégia deve sobretudo reduzir as disparidades na implementação de políticas de governação de fronteiras. Destina-se a aprofundar a cooperação transfronteiriça, cuja implementação é baseada na administração central e a nível regional, bem como na importante participação da comunidade local. Esta Estratégia tem em conta novos desafios em matéria de segurança, como ataques cibernéticos, terrorismo, extremismo violento, tráfico de seres humanos e de drogas, etc.

Zonas fronteiriças tornaram-se um refúgio para grupos criminosos que realizam actividades que ameaçam a segurança regional e nacional. As barreiras ao comércio e mobilidade das pessoas nessas áreas aumentam a pobreza e os factores e aceleradores que desencadeiam conflitos. Por outro lado, as fronteiras abertas possibilitam o reforço do comércio, e a livre circulação de pessoas que podem contribuir para a integração, prosperidade e paz. Uma gestão mais flexível das fronteiras permitirá abordar estas questões e ter em conta as profundas transformações

em curso, especialmente a urbanização do continente e a intensificação dos consequentes fluxos de pessoas e bens. As iniciativas no âmbito desta Estratégia têm por objectivo reunir os recursos dos Estados Membros no estabelecimento de fortes colaborações transfronteiriças. Essas medidas não só melhorarão o renascimento económico africano, mas também reforçarão a cooperação pan-africana entre os povos dos Estados Membros.

Com uma situação muito mais clara e desejada da governação de fronteiras em África, esta Estratégia pretende desenvolver as capacidades de governação das fronteiras dos Estados Membros da UA. Ela identificou os desafios e oportunidades, bem como áreas prioritárias de actuação para os próximos anos.

Com base no princípio de subsidiariedade, a Estratégia enfatiza o papel das Comunidades Económicas Regionais (CER) e dos Estados Membros, que constituem os pilares

A Estratégia de Governação de Fronteiras da União Africana pretende desenvolver as capacidades de governação das fronteiras dos Estados Membros da UA.

da UA. Neste sentido, a Estratégia considera as principais iniciativas internacionais e conti-

nentais e documentos de referência de paz e segurança e de desenvolvimento, como a Agenda 2063, a Arquitectura Africana de Paz e Segurança (APSA) e Arquitectura Africana de Governação (AGA), as Posições Comuns Africanas relacionadas com a Migração, o Sistema Humanitário e os Objectivos de

Desenvolvimento Sustentável. A CUA reitera a importância que atribui à implementação desta Estratégia, e congratula-se com o apoio contínuo e cooperação com os Estados Membros, CERS e parceiros de desenvolvimento.

Comprometida com a visão de uma África pacífica, integrada e próspera, a implementação desta Estratégia ajudará o Departamento de Paz e Segurança da CUA a traduzir esta visão em acções concretas e resultados. Nestes esforços louváveis, ficamos na expectativa do prosseguimento da cooperação dos Estados Membros, CERS e parceiros na implementação da Estratégia.

Sua Excelência Embaixador Smaïl Chergui
Comissário de Paz e Segurança
Comissão da União Africana



AGRADECIMENTOS

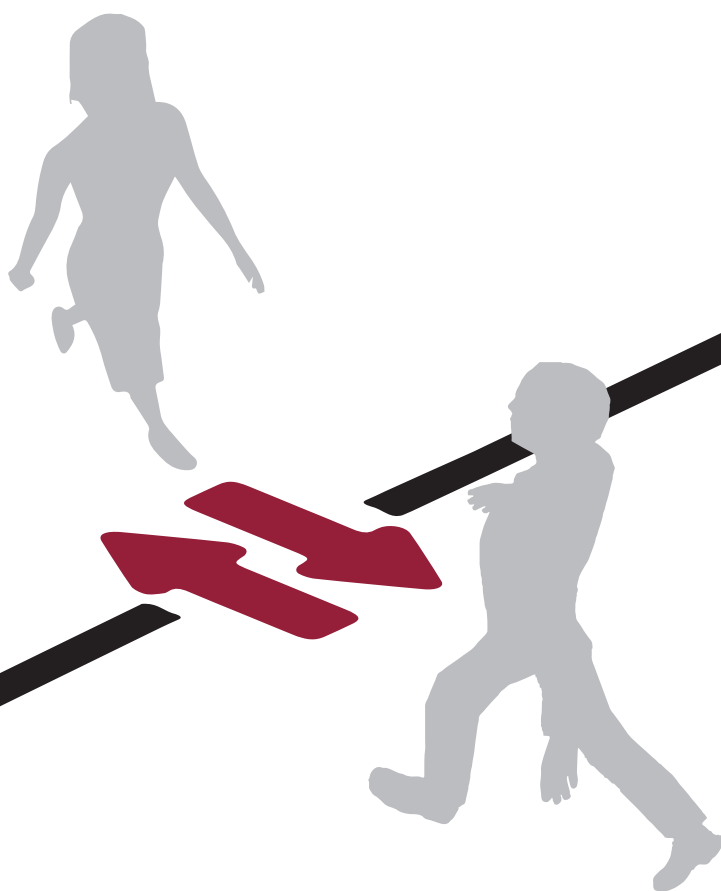
O Programa de Fronteiras da UA (PFUA) reconhece o valioso apoio que recebeu de todos os que contribuíram para a elaboração da Estratégia de Fronteiras da UA. Em particular, agradecemos a participação activa dos Estados Membros e Comunidades Económicas Regionais nas deliberações do processo de planeamento estratégico. Agradecemos ainda aos dirigentes e funcionários do Departamento de Paz e Segurança e da Comissão da UA.

Expressamos nossa gratidão aos parceiros internacionais que apoiam o PFUA. Estamos particularmente satisfeitos com o apoio do Governo Alemão através de GIZ, cuja assis-

tência nos permitiu alcançar resultados significativos. Além disso, agradecemos aos peritos africanos que participaram e contribuíram para as várias reuniões consultivas formulando a Estratégia. Agradecemos especiais vão para o Dr Mehari Taddele Maru por facilitar as várias reuniões consultivas e rever a Estratégia conferindo o formato e conteúdo actuais.

Por último, muitos agradecimentos são extensivos aos funcionários do PFUA e Apoio de GIZ à Equipa do PFUA que trabalharam incansavelmente e coordenaram os seminários de formulação e avaliação da Estratégia.

Sua Excelência Embaixador Frederic Gateretse Ngoga
Chefe da Divisão de Conflito e de Alerta Prévio
Departamento de Paz e Segurança da UA



Índice

PREFÁCIO do Comissário para a Paz e Segurança	iv
AGRADECIMENTOS Chefe da Divisão de Conflito e de Alerta Prévio	vi
Lista de Abreviaturas e Acrónimos	3
1 INTRODUÇÃO	4
2 FRONTEIRAS AFRICANAS NESSE CONTEXTO	6
3 QUADRO NORMATIVO, POLÍTICAS & PRINCÍPIOS	10
3.1 Governação de Fronteiras, a Agenda 2063 e o Acto Constitutivo da UA	10
3.2 Políticas da UA sobre Fronteiras e o Programa Africano de Fronteiras	11
3.3 Principais Domínios Políticos de Governação de Fronteiras	13
3.4 A Principal Responsabilidade do Estado, Subsidiariedade e Participação	14
4 ESTRATÉGIA	16
4.1 Visão & Missão	16
4.2 A função das fronteiras em África	18
4.3 Pilares estratégicos & objectivos	19
PILAR 1 Desenvolvimento de Capacidades para a Governação de Fronteiras	20
PILAR 2 Prevenção e Resolução de Conflitos, Segurança das Fronteiras & Ameaças Transnacionais ...	24
PILAR 3 Mobilidade, Migração & Facilitação do Comércio	30
PILAR 4 Gestão Cooperativa das Fronteiras	38
PILAR 5 Desenvolvimento de Fronteiras & Envolvimento da Comunidade	44
5 IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA & INTERVENIENTES	48
Funções e Responsabilidades	48
AU Estados-Membros da União Africana	48
Comunidades Económicas Regionais	48
União Africana / Comissão da União Africana	49
Monitorização e Avaliação	49
Comunicações	49
Mobilização de Recursos	49



SILENCING THE GUNS:

Creating Conducive Conditions for Africa's Development

A Flagship Project of

Agenda  2063 The Africa
we Want 

LISTA DE ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AGA	African Governance Architecture
AGA	Arquitetura Africana de Governação
APSA	Arquitetura Africana de Paz e Segurança
BCP	Ponto de Passagem de Fronteira
BGS	Estratégia de Governação de Fronteiras
BIP	Posto de Inspeção Fronteiriço
CBC	Cooperação Transfronteiriça
CBM	Gestão Cooperativa das Fronteiras
CBTA	Associação de Comerciantes Transfronteiriços
CCN	Conferência Consultiva Nacional
CEMZA	Zona Marítima Exclusiva Combinada da África
CER	Comunidade Económica Regional
CISSA	Comité dos Serviços de Informações e Segurança da África,
CM	Conselho de Ministros da UA
CNUDM	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
COMESA	Mercado Comum da África Oriental e Austral
COT	Crime Organizado Transnacional
CUA	Comissão da União Africana
EAC	Comunidade da África Oriental
ECOWAS	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
ICBT	Comércio Transfronteiriço Informal
ICS	Estação de Controlo Interno
IGAD	Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento
MR	Mecanismos Regionais
NU	Nações Unidas
OMA	Organização Mundial das Alfândegas
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
OSBP	Posto Fronteiriço de Paragem Única
OSBPs	Postos Fronteiriços de Paragem Única
OUA	Organização da Unidade Africana
OUA	Organização da Unidade Africana
PFUA	Programa de Fronteiras da União Africana
PIDA	Programa de Desenvolvimento de Infra-estruturas em África
RSS	Reforma do Sector de Segurança
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
SALW	Armas Ligeiras e de Pequeno Porte
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
TIJ	Tribunal Internacional de Justiça
UA	União Africana
ZCLC	Zona de Comércio Livre Continental

1 INTRODUÇÃO

Desde a criação da Organização da Unidade Africana (OUA), a África teve de lidar com questões de fronteiras, particularmente em relação aos conflitos sobre fronteiras contestadas definidas principalmente pelas potências coloniais. Na sequência da OUA, a União Africana (UA) está empenhada numa agenda progressiva de fronteiras reconhecendo a contribuição positiva da governação de fronteiras em matéria de paz e segurança, governação, integração, partilha de recursos e facilitação do comércio, bem como crescimento inclusivo e desenvolvimento sustentável de zonas fronteiriças.

Esta percepção positiva de fronteiras é ilustrada pela adopção do Programa de Fronteiras da UA (PFUA), cuja implementação desde 2007 demonstra a importância estratégica da acção contínua e sustentada nas fronteiras. Trata-se de uma mudança de paradigma que torna as fronteiras internacionais da África um trunfo, um recurso e/ou uma alavanca para alicerçar as políticas públicas em diferentes escalas: continental, regional e nacional. Embora as fronteiras africanas tenham sido governadas de várias formas desde a sua criação, esta nova perspectiva promove uma abordagem multifacetada e multidimensional das fronteiras africanas, melhorando o seu potencial integrador. As fronteiras tornam-se, assim, os nós que ligam a acção pública dos Estados nos sectores de segurança, economia, comércio, infra-estrutura, ambiente, e assuntos sociais, etc.

Esta nova abordagem de fronteiras africanas justifica a necessidade de uma estratégia para a concepção de uma Agenda Africana de Governação de Fronteiras como um quadro de orientação para a coordenação das

políticas de fronteiras a níveis continental, regional e nacional, com o objectivo de criar uma maior coerência. O objectivo da Estratégia da UA para a Governação de Fronteiras é proporcionar orientação aos decisores africanos, permitindo-lhes alinhar a governação de fronteiras com os valores, princípios e objectivos da UA. Ajuda os Estados Membros e as Comunidades Económicas Regionais (CER) no desenvolvimento de políticas fronteiriças nacionais e regionais e, ao mesmo tempo, facilita a coerência dos procedimentos e práticas dos organismos relacionados com a governação de fronteiras. Baseia-se nas disposições relevantes relacionadas com fronteiras adoptadas pelos órgãos normativos da UA para assegurar a coerência e promover acções de intervenção concertadas e conjuntas na governação de fronteiras.

A Estratégia da União Africana de Governação de Fronteiras (AUBGS) é um instrumento desenvolvido para a utilização de fronteiras como vectores para promover a paz, a segurança e a estabilidade, e melhorar e acelerar a integração através da governação efi-

caz de fronteiras facilitando a circulação de pessoas, bens, serviços e capitais entre os Estados Membros da UA. A Estratégia assenta no entendimento de que os países africanos ainda não regularam efectivamente as suas fronteiras para aproveitar as vantagens, reduzir e, se possível, erradicar as ameaças, prevenir a criminalidade e facilitar a cooperação transfronteiriça.

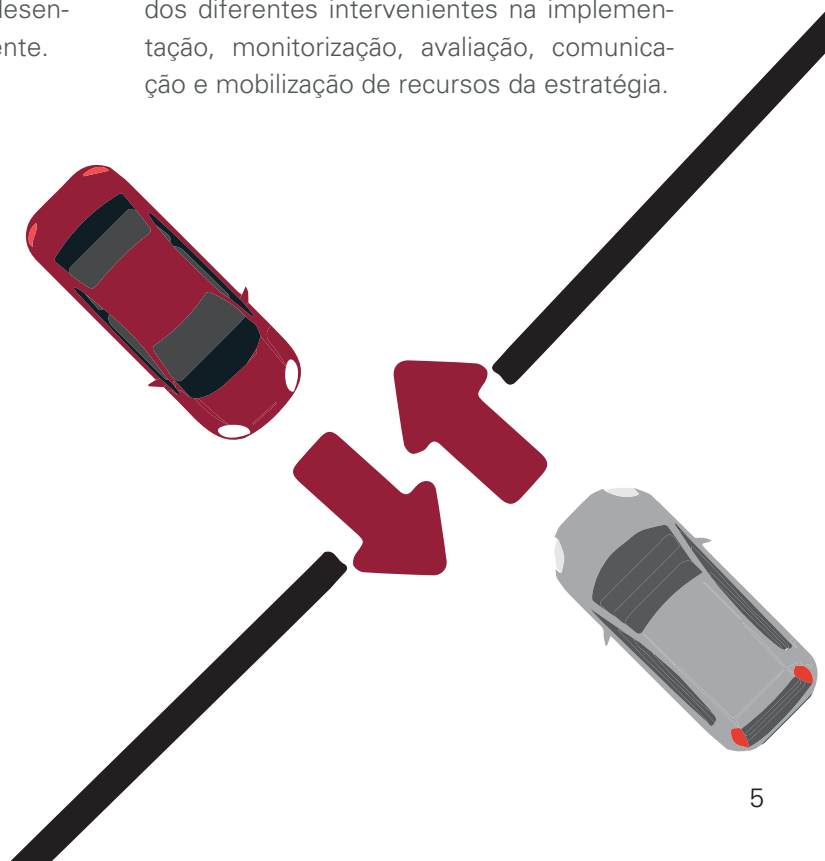
Baseia-se igualmente no pressuposto de que os países africanos ainda não exploraram totalmente o potencial das fronteiras como um recurso para a paz, a segurança e a estabilidade e para uma maior integração e desenvolvimento socioeconómico do continente.

As fronteiras tornam-se, assim, os nós que ligam a acção pública dos Estados nos sectores de segurança, economia, comércio, infra-estrutura, ambiente, e assuntos sociais, etc.

A Estratégia é dividida em cinco capítulos. Uma breve introdução é o primeiro capítulo

O segundo capítulo destaca o contexto através de uma descrição da situação das fronteiras em África. O terceiro capítulo apresenta o quadro normativo e os princípios orientadores da estratégia. O quarto capítulo descreve as principais dimensões da estratégia, nomeadamente

a visão, missão e funções das fronteiras, princípios e pilares, bem como prioridades estratégicas para a melhoria da governação de fronteiras. O capítulo 5 aborda as funções dos diferentes intervenientes na implementação, monitorização, avaliação, comunicação e mobilização de recursos da estratégia.



2 FRONTEIRAS AFRICANAS NESSE CONTEXTO

A área de 30,35 milhões de km quadrado¹ cobre 6% da superfície total e cerca de 20% da área total da Terra. O seu comprimento total do litoral, incluindo as ilhas, é de 40.036 km. O continente é constituído por 55 países soberanos, dos quais 16 são encravados. As suas 109 fronteiras internacionais terrestres totalizam um comprimento de mais de 170.000 quilómetros quadrados². Estima-se que apenas 35% são demarcadas.

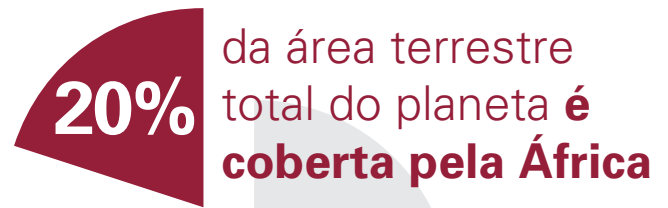
A enorme dimensão de massa terrestre, a multiplicidade de nações soberanas, a sua abundância de recursos naturais e os mares e oceanos circundantes têm implicações para a segurança, paz e estabilidade do continente. Por um lado, representam oportunidades para o povo africano utilizar essas vantagens naturais para o seu desenvolvimento económico. Por outro lado, as mesmas circunstâncias geográficas tornaram o continente vulnerável às ameaças internas e externas. Áreas fronteiriças são mal governadas devido à falta de capacidade, inexistência de infra-estrutura e presença do Estado ou uma incapacidade para exercer um controlo efectivo sobre o território devido à legitimidade contestada e marginalização.

Em África, as fronteiras estatais geralmente não são idênticas às fronteiras dos povos, fomentando assim três tipos de tensões: entre os países vizinhos, entre os estados e seus povos, e entre os estados e actores

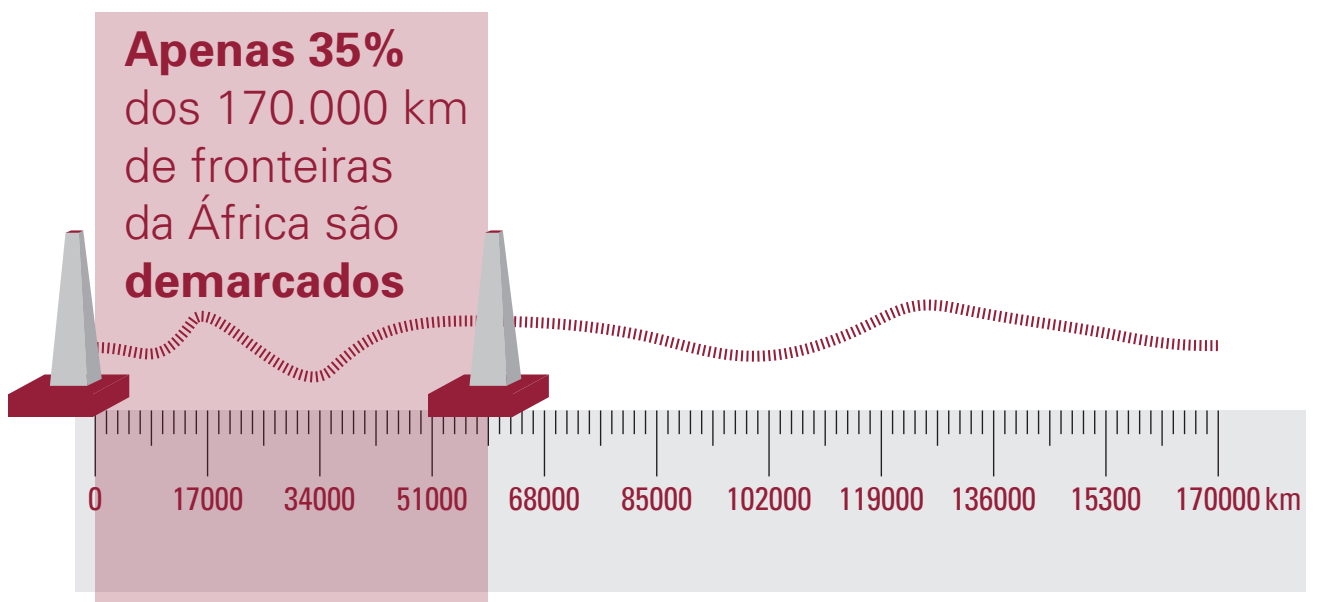
violentos, incluindo violentos cartéis criminosos internacionais e grupos terroristas. Os Chefes de Estado e de Governo comprometeram-se, através da Resolução 16(II) de Cairo de 1964, à intangibilidade das fronteiras após a independência. O legado colonial, em muitos casos, deixou imprecisões e lacunas nos arquivos dos tratados e mapas, inexactidões em certos instrumentos jurídicos, e incoerências, ou simplesmente uma absoluta falta de demarcação física de fronteiras no terreno. O mesmo acontece com a delimitação de fronteiras marítimas em África. Muitas vezes, surgiram conflitos fronteiriços, levando à desconfiança e instabilidade com implicações regionais. Alguns deram origem a guerras, outros demoraram em média 5 a 6 anos para serem resolvidos, e outros ainda não foram resolvidos. Estes conflitos fronteiriços dificultaram o desenvolvimento social e económico nas zonas fronteiriças da África. Obstruíram o comércio e a integração, e incorreram em enormes despesas para a resolução de litígios.

¹ Incluindo as Zonas Económicas Exclusivas de 13 milhões de km² dos Estados Africanos.

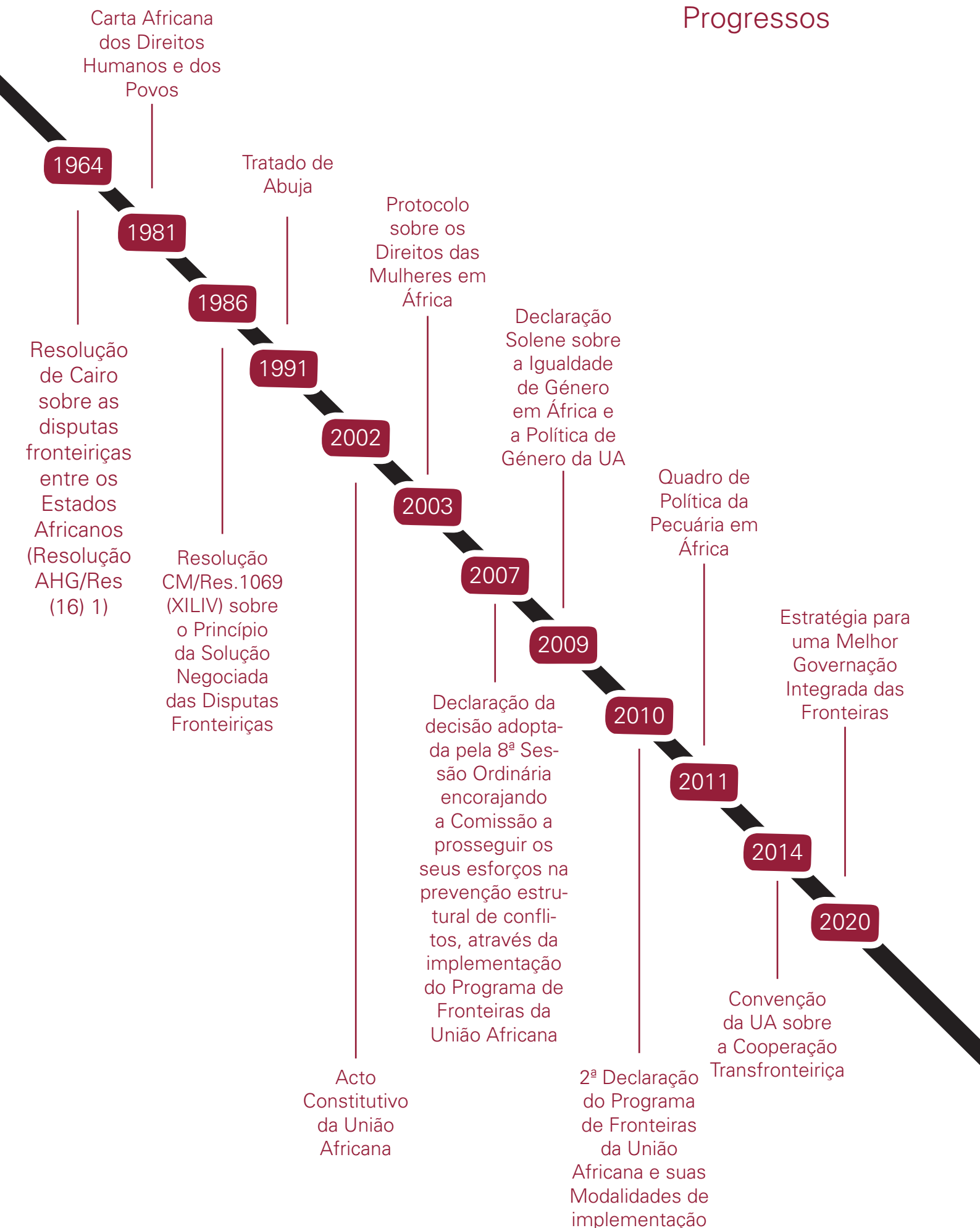
² Cf. Index Mundi, www.indexmundi.com/factbook/countries, Fonte : Fonte: Almanaque Mundial da CIA - Actualizado em 30 de Junho de 2015.



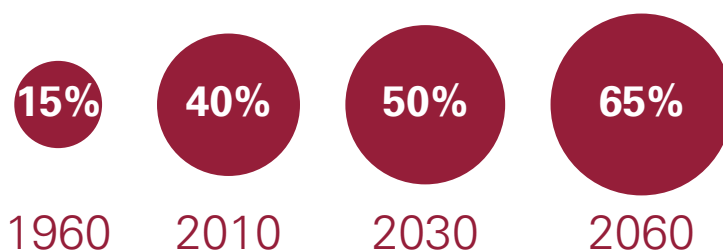
Países africanos:
Total 55
Sem acesso ao mar 16



Progressos



Previsão da taxa de crescimento da urbanização na África



Ameaças à segurança, como a propagação de redes terroristas, tráfico de seres humanos, migração ilegal, pandemias e pirataria foram agravadas pela falta de governação específica de fronteiras. A prevalência de insegurança ao longo das fronteiras territoriais sufoca as actividades comerciais legítimas e substitui-as com as ilegítimas, e tem negado às comunidades locais e governos os benefícios económicos e sociais previstos. Ao mesmo tempo, serviços públicos e infra-estrutura para as populações que vivem nas zonas fronteiriças são insuficientes, ou pior, inexistentes, deixando o potencial do desenvolvimento transfronteiriço significativo por explorar. Assim, a falta de desenvolvimento de zonas fronteiriças deve ser reconhecida como risco de segurança.

Nos últimos anos, a África deu passos significativos, através de iniciativas das CER e dos Estados Membros, na governação das suas fronteiras e adaptação aos novos desafios.

Com este dinamismo, a governação de fronteiras em África deve definir a sua visão e adaptar o seu ritmo à evolução contínua e mega-tendências a longo prazo, que são potenciais impulsionadores de conflito e fragilidade, mas também representam uma oportunidade para uma melhor integração que depende da qualidade da governação, nomeadamente nas áreas de fronteiras. Estas tendências incluem enorme desenvolvimento de infra-estruturas, expansão comercial agrícola, aumento da actividade económica e comércio, descobertas e explorações de recursos minerais nas áreas remotas e periféricas, e exploração de recursos hídricos transfronteiriços e terreno de pastagens, especificamente nas áreas semi-áridas.

A outra definição de tendência de rápido crescimento da população no continente irá tornar-se um activo ou um passivo, dependendo da transformação do continente e investimentos realizados na sua juventude. Contando com 1,185 mil milhões de habitantes em 2015, a população aumentará para 1,679 mil milhões em 2030 e 2,478 mil milhões em 2050. Nessa altura, grande parte da população será muito jovem (55% com idade inferior a 20), e cada vez mais conectada através de tecnologia de telecomunicações. A migração inter-africana, voluntária e involuntária, estará em crescimento³, pontos de passagem de fronteiras muito frequentados e cidades fronteiriças do interior registarão um elevado crescimento demográfico, encorajadas pelo desenvolvimento dos mercados e do comércio transfronteiriço e oportunidades da produção agrícola.

É notável que os desafios fronteiriços não só estão a multiplicar-se mas também a tornar-se de natureza mais complexa. Cada um dos países, as CERS e a UA estão a chegar a um entendimento comum sobre os desafios suscitados pelas questões relacionadas com fronteiras e estão a elaborar uma estratégia comum para uma gestão eficaz das fronteiras africanas. Apesar do cenário em rápida mudança, o quadro normativo, institucional, financeiro e de colaboração que rege as fronteiras continua a ser inadequado. As respostas da África são ainda caracterizadas pela incapacidade de aproveitar as oportunidades de forma sustentável e resolver problemas fronteiriços de forma abrangente a níveis nacional, regional e continental.

³ A previsão da taxa de crescimento da urbanização em África é estabelecida da seguinte forma: 15% em 1960, 40% em 2010, 50% em 2030 e 65% em 2060.

3 QUADRO NORMATIVO, POLÍTICAS & PRINCÍPIOS

A OUA e UA aprovaram várias convenções, resoluções e decisões, que dizem respeito directamente à governação das fronteiras no continente ou determinar as normas e princípios da condução da política em África. Como tal, há necessidade de harmonização e consolidação das normas mais relevantes, para que a implementação de disposições específicas relacionadas com a governação de fronteiras seja feita de uma forma coerente. Além disso, apesar da rapidez no estabelecimento de normas, a implementação das decisões da UA, nomeadamente as decisões sobre questões de fronteiras, continua a ser lenta. Esta Estratégia deve é, portanto, um passo importante para a consolidação e harmonização de políticas e iniciativas sectoriais, que proporcionam orientação à UA, às CER e aos Estados Membros sobre a implementação das suas abordagens de governação das fronteiras em África.

3.1 Governação de Fronteiras, a Agenda 2063 e o Acto Constitutivo da UA

A segunda aspiração da Agenda 2063 da UA é a realização de 'Um Continente Integrado, Politicamente Unido, Baseado nos Ideais de Pan-Africanismo e na Visão do Renascimento da África. A Agenda, nomeadamente, aspira ter uma "infra-estrutura integradora de excelência a nível mundial que percorre o continente" e "um continente de fronteiras sem descontinuidade, e gestão dos recursos transfronteiriços através do diálogo". Além disso, perspectiva uma linha de acção sobre a "implementação de investimentos transfronteiriços conjuntos para explorar recursos comuns".

O Acto Constitutivo da União Africana (Artigos 3 (j) e 3(k) tem, entre outros objectivos, "promover o desenvolvimento sustentável a níveis económico, social e cultural, bem como a integração das economias africanas", "... para elevar os padrões de vida dos povos africanos".

As duas políticas em conjunto proporcionam o ponto de partida, o mandato e a base para a estratégia proposta. O âmbito de aplicação da estratégia e o firme compromisso da UA em relação a estes princípios implicam que as fronteiras em África não precisam apenas de uma melhor gestão. Essencialmente, exigem uma estrutura e uma estratégia para a sua governação. Enquanto a gestão simplesmente se refere à implementação de um sistema ou conjunto de regras, a governação refere-se a todo o sistema, incluindo as normas, instituições e colaborações de

intervenientes estatais e não estatais e da sociedade civil.

Como um conceito, a governação na União Africana incorpora, no quadro da soberania nacional dos Estados, vários Valores Africanos Comuns. O Acto Constitutivo da UA (Artigos 3-4) estipula os princípios de governação democrática, cultura democrática, participação popular, o estado de direito, direitos humanos e dos povos, justiça e o desenvolvimento socioeconómico equilibrado e sustentável. Esta concepção de governação, tal como definida no Acto Constitutivo da UA constitui a base da Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governação (a 'Carta de Adis'), que, por sua vez, proporciona o quadro jurídico para a Arquitectura Africana de Governação e a Plataforma Africana de Governação. Em conjunto, articulam uma noção abrangente de governação, incluindo o desenvolvimento, segurança humana, democracia, direitos humanos, justiça transnacional, governação, constitucionalismo, o estado de direito e assuntos humanitários. Em resumo, o conceito de 'governança' baseia-se num conjunto de valores e princípios que transcendem a mera gestão de uma política de direitos e desenvolvimento.

Nomeadamente, o Acto Constitutivo da UA, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981) e o seu Protocolo sobre os Direitos das Mulheres em África (2003), bem como a Declaração Solene sobre a Igualdade de Género em África e a Política de Género da UA (2009) estipulam a promoção da igual-

dade de género e reconhecem o empoderamento das mulheres como princípio de base. Assim, a igualdade de direitos, responsabilidades e oportunidades para ambos os sexos devem ser aplicadas em todas as fases da operacionalização da governação de fronteiras. Políticas de Fronteiras da UA e o Programa de Fronteiras da União Africana.

3.2 Políticas da UA sobre Fronteiras e o Programa Africano de Fronteiras

Onde as relações interestatais são tensas, as fronteiras tornam-se lugares onde os desacordos se cristalizam e os conflitos vêm à tona. As fronteiras podem também tornar-se contenciosas quando se descobrem recursos naturais ou quando se disputa território. Através da governação conjunta das fronteiras, os Estados podem alcançar a coexistência

pacífica das pessoas e salvaguardar o seu direito de viver em paz e segurança. Os Estados-Membros, as CER e a UA são incentivados a estabelecer uma referência sólida para a resolução pacífica de conflitos, a exercer uma diplomacia preventiva, a fomentar a cooperação transfronteiriça

Através da governação conjunta das fronteiras, os Estados podem alcançar a coexistência pacífica das pessoas e salvaguardar o seu direito de viver em paz e segurança.

e a promover a segurança transfronteiriça. Neste sentido, a OUA e a UA adoptaram várias políticas e decisões relacionadas com a governação das fronteiras, que constituem a base para a definição de princípios importantes.

O **princípio do respeito das fronteiras existentes** na obtenção da independência nacional está consagrado na Carta da OUA, Resolução AHG/Res. 16 (I) sobre disputas fronteiriças entre os Estados Africanos, aprovada pela Sessão Ordinária da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da OUA, realizada no Cairo, Egipto, em Julho de 1964, e no Artigo 4 (b) do Acto Constitutivo da UA (2002).

O **princípio de solução negociada das disputas fronteiriças** está previsto na Resolução CM/Res.1069 (XILIV) sobre a paz e segurança em África, adoptada pela 44ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros da OUA, realizada em Adis Abeba, em Julho de 1986, bem como as disposições pertinentes do protocolo relativo ao estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana.

O **compromisso comum de prosseguir o trabalho de delimitação e demarcação das fronteiras** como factores que contribuem para a paz, segurança e progresso económico e social, tal como estipulado nomeadamente na Resolução CM/Res.1069 (XLIV), bem como no Memorando de Entendimento sobre Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação em África, adoptada pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo, realizada em Durban (África do Sul), em Julho de 2002⁴.

A Comissão da UA foi mandatada **para prosseguir os seus esforços na prevenção estrutural de conflitos e estabeleceu o Programa de Fronteiras da União Africana**

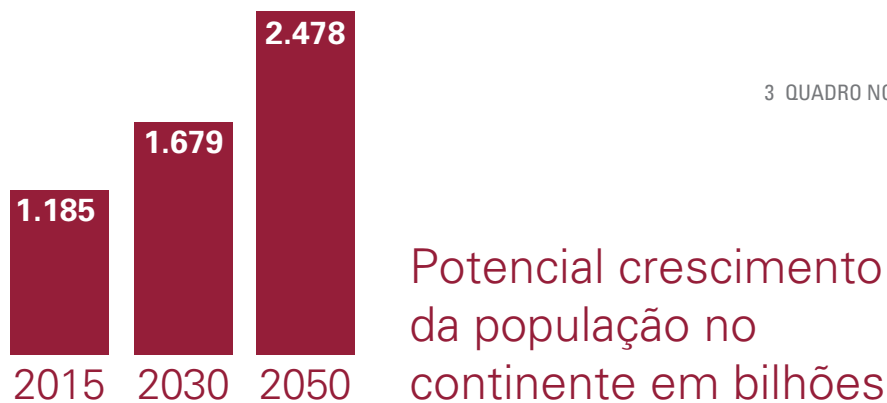
através da decisão adoptada pela 8ª Sessão Ordinária da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da União Africana, realizada em Adis Abeba, em Janeiro de 2007.

As Declarações do Programa de Fronteiras da União Africana e suas Modalidades de implementação, adoptadas pela Conferência dos Ministros Africanos Responsáveis pelas Questões de Fronteiras (2007, 2010 e 2014), destacam **“a necessidade de pôr em prática uma nova forma de gestão pragmática de fronteiras**, destinada a promover a paz, a segurança e a estabilidade, e também a facilitar o processo de integração e desenvolvimento sustentável em África” (2007 parágrafo 3) e “[...] tendo em conta os actuais desafios da gestão integrada de fronteiras, a necessidade de resolver, de uma forma holística, desafios de desenvolvimento e segurança nas zonas fronteiriças [...]” (2012).

A Convenção da União Africana sobre a Cooperação Transfronteiriça (Convenção de Niamey, 2012), visa “assegurar a gestão integrada eficiente e eficaz das fronteiras” (Artigo 2(5)) e estipula o princípio e o instrumento de cooperação transfronteiriça (CBC), definido como:

A Cooperação Transfronteiriça significa qualquer acto ou política que vise a promoção e o reforço de relações de boa vizinhança entre a população fronteiriça, comunidades territoriais e administrações ou outros intervenientes com a jurisdição de dois ou mais Estados, incluindo a celebração de acordo útil para este propósito.

⁴ O prazo de 2012 foi alargado para 2017 pela Conferência da União Africana realizada em Malabo, em Julho de 2011.



A Convenção de Niamey constitui o **quadro jurídico da cooperação transfronteiriça do nível local ao nacional, regional e continental**. Apresenta uma abordagem prática aos aspectos multidimensionais da cooperação transfronteiriça e segurança elevando a governação de fronteiras a um novo nível: fronteiras móveis como elementos de prevenção estrutural de conflitos para os locais de promoção proactiva da paz e de relações de boa vizinhança entre os estados.

Embora a Convenção de Niamey ainda aguarde a sua entrada em vigor, o PFUA tem sido amplamente adoptado pelos Estados Membros e CERS. Líderes e decisores reconheceram claramente o potencial de integração suscitado pelas fronteiras. As fronteiras aparecem como estruturas em que a implementação das políticas sectoriais comuns pode ser baseada. Como tal, as fronteiras são essenciais para a vinculação dos estados na implementação destas políticas.

3.3 Principais Domínios Políticos de Governação de Fronteiras

A UA adoptou igualmente vários instrumentos estratégicos e jurídicos, bem como planos de política que devem ser tomados em consideração nesta Estratégia. Estes estabelecem normas, princípios, disposições legais e mecanismos institucionais directa ou acidentalmente relevantes para a governação de fronteiras, ou regem domínios de políticas que explícita ou implicitamente confiam em fronteiras bem governadas. Estes instrumentos, juntamente com os instrumentos internacionais pertinentes, serão detalhados nos cinco pilares da Estratégia. Os mais rele-

vantes são⁵: A Arquitectura Africana de Paz e Segurança (APSA) proporciona os mecanismos institucionais entre a UA e as CER para a prevenção, gestão e resolução de conflitos através da criação de, inter alia, o Sistema Continental de Alerta Prévio, mediação de conflitos e ferramentas de diplomacia, e iniciativas que directamente abordam os factores impulsionadores de conflito como armas ligeiras e de pequeno porte (SALW), etc.

O Tratado de Abuja (1991) estabeleceu o quadro normativo e institucional para a criação da Comunidade Económica Africana vis-à-vis as medidas de integração tomadas pelas CER. A Zona de Comércio Livre Continental (ZCLC) irá complementar isso através da criação de um mercado continental único. O Quadro de Política de Migração da UA (2006), a Posição Comum sobre Migração (2015), e o Protocolo sobre a Livre Circulação de Pessoas em África (2016), juntamente com outros instrumentos prevêm a gestão da migração e o reforço da mobilidade dentro e fora da África.

A Convenção Africana sobre a Conservação da Natureza e Recursos Naturais (2003) destaca a importância crescente dos recursos naturais, sobretudo na periferia, onde a sua gestão e exploração, muitas vezes, geram

⁵ Outros instrumentos relevantes para a governação de fronteira são o Plano de Acção da União Africana sobre a Prevenção e Combate ao Terrorismo / Quadro de Política da União Africana sobre a Reforma do Sector de Segurança / Declaração de Bamako relativa a uma Posição Comum Africana sobre a Proliferação, Circulação e Tráfico Ilícitos de Armas Ligeiras e de Pequeno Porte / Plano de Acção de Ouagadougou para Combater o Tráfico de Seres Humanos, Especialmente de Mulheres e Crianças / Visão Mineira da UA / Plano de Acção da UA sobre o Controlo da Droga e Prevenção do Crime e Iniciativa da Comissão da UA contra o Tráfico Desenvolvimento / Plano de Integração Mínima / Convenção da União Africana sobre Prevenção e Combate à Corrupção / Carta Africana sobre Valores e Princípios da Administração Pública; etc.

conflitos. A Convenção prevê a harmonização e a coordenação das políticas em matéria de protecção ambiental, conservação e uso sustentável dos recursos naturais.

O Quadro de Política da Pecuária em África (2011) visa assegurar, proteger e melhorar as condições de vida, meios de vida e direitos das comunidades pastoris. Este instrumento evoca as disposições pertinentes do Quadro Regional da CEDEAO sobre Transumância Transfronteiriça adoptado em 1998. É necessária uma melhor governação de fronteiras para a gestão conjunta dos ecossistemas pastoris que, muitas vezes, transcendem as fronteiras, uma concertação de tratamento de doenças animais transfronteiriças e um regulamento coordenado de pecuária e mobilidade dos pastores ao longo das fronteiras.

A Estratégia Marítima Integrada da África 2050 (2050 AIMS, 2012) sobre a segurança marítima e o desenvolvimento do domínio marítimo africano, prevê a demarcação e delimitação de fronteiras marítimas e a resolução de problemas entre estados por meios pacíficos, em conformidade com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM). A Estratégia convida os Estados Membros a reclamar as suas Águas Territoriais e Zonas Económicas Exclusivas, gerir as suas costas e fronteiras e assumir responsabilidades em conformidade com a CNUDM e convenções marítimas internacionais. Abrange os objectivos da cooperação transfronteiriça e integração continental, propondo a criação de uma Zona Marítima Exclusiva da África para a gestão conjunta das fronteiras marítimas, espaços e recursos.

3.4 A Principal Responsabilidade do Estado, Subsidiariedade e Participação

A Estratégia inclui um quadro institucional constituído pelo Estado, CERS, UA e a comunidade internacional. Embora a UA reconheça a responsabilidade primordial dos Estados Membros para uma governação eficaz de fronteiras, as Comunidades internacionais, UA e CERS também têm uma responsabilidade fundamental de ajudar os Estados africanos. Devem desempenhar um papel importante que não pode ser preenchido pelos Estados, especialmente quando se trata de estabelecimento de norma continental ou regional ou luta contra as ameaças transnacionais. A aplicação efectiva dos princípios da subsidiariedade e da complementaridade constitui a base para a execução da presente Estratégia, no pleno respeito pelo primado da responsabilidade do Estado e pela organização do Estado.

A governação eficaz das fronteiras deve ser baseada numa abordagem de desenvolvimento de capacidades que assenta nas quatro capacidades do estado, para a previsão, prevenção, resposta e adaptação a diversos desafios, incluindo o desenvolvimento, paz e segurança. Os governos devem estabelecer os quadros normativos, institucionais, de colaboração e financeiros para a governação das suas fronteiras. Os Estados têm a responsabilidade fundamental de proteger as suas populações, o território e garantir a segurança das suas fronteiras. Essas responsabilidades implicam medidas para a manutenção da segurança física das fronteiras, mas também a segurança humana dos cidadãos,

nomeadamente populações nas zonas fronteiriças e a manutenção de relações transfronteiriças pacíficas.

A Carta Africana sobre os Valores e Princípios de Descentralização, Governação Local e Desenvolvimento Local (2014) prevê os princípios de subsidiariedade e a inclusão e participação das comunidades. Como tal, o papel dos Estados e autoridades nacionais continua a ser subsidiária a intervenções de autoridades locais e comunidades, que são as primeiras unidades de intervenção às ameaças e são os primeiros interessados no desenvolvimento das zonas fronteiriças. Na governação fronteiriça, o envolvimento dos actores a todos os níveis de intervenção é um pré-requisito para o sucesso e impacto sustentável.

O Estado é fortemente encorajado a promover a subsidiariedade e a parceria e a criar capacidades locais, não só a nível central, mas também a nível das regiões e das comunidades locais. Assim, a participação e o envolvimento da comunidade devem ser vistos como uma extensão da aplicação do princípio

da subsidiariedade através da descentralização e as autoridades locais e os representantes das comunidades locais têm um papel importante a desempenhar na governação das fronteiras.

Os instrumentos acima proporcionam uma base sólida para esta Estratégia da UA de Governação de Fronteiras para a harmonização e desenvolvimento dos esforços existentes. Convém realçar que há um grande número de instrumentos exemplares adoptados e implementados pelas CER que inspiraram várias recomendações formuladas nesta estratégia. Embora os pormenores tenham que ser omitidos aqui por uma questão de brevidade, é importante destacar que as regiões têm liderado a integração em áreas tão diversas como a gestão coordenada das fronteiras; gestão da segurança transfronteiriça e a luta contra a insegurança; facilitação do comércio através de regimes de comércio agilizados, apoio aos pequenos e grandes comerciantes, infra-estruturas, como OSBP e mercados; cooperação transfronteiriça em matéria de seca e gestão de catástrofes e resiliência regional, e muitos mais.

4 ESTRATÉGIA

4.1 Visão & Missão

É importante salientar que esta estratégia não é vinculativa para os Estados-Membros. Propõe, como salientado em muitas partes deste texto, orientações para os Estados-Membros que lhes permitam alinhar as suas políticas nacionais de governação das fronteiras com as disposições e recomendações pertinentes da UA nesta matéria. Obviamente, as especificidades dos Estados-Membros e o respeito das suas obrigações internacionais determinam e enquadram este alinhamento.

Esta Estratégia da UA de Governação de Fronteiras deve ser considerada como um instrumento de orientação, coordenação e coerência das políticas fronteiriças em diferentes níveis: continental, regional e nacional. Visa, em última análise, trazer as fronteiras para a periferia e colocá-las no centro das políticas públicas da UA, CER e Estados Africanos. A estratégia contribuirá para a realização dos objectivos da Agenda 2063, transformando as fronteiras de mera representação de soberania, para catalisadores de oportunidades de integração dos estados, economias, povos e comunidades africanos. Os governos africanos são convidados a trabalhar em conjunto através das suas frontei-

ras internacionais, a fim de as transformar de fronteiras porosas mas resistentes para fronteiras flexíveis mas bem governadas, e desenvolver zonas fronteiriças em espaços de paz, segurança e desenvolvimento. Áreas de fronteiras bem governadas não são parte do problema ou periferias fora da alçada do estado e leis, mas as suas populações tornam-se parte da solução para os direitos humanos e a segurança humana. Liderada pela Visão da UA e convencida do papel crucial das fronteiras do continente no que diz respeito à sua relevância para a paz e segurança, crescimento e prosperidade, bem como desenvolvimento e integração, a estratégia tem a seguinte visão e missão.

Visão

Um continente de fronteiras pacíficas, prósperas, e integradas que permite efectivamente paz, segurança, estabilidade e desenvolvimento económico e social.

Missão

A missão da estratégia é desenvolver uma governação comum e inclusiva de fronteiras, que contribui para a realização dos objectivos da Agenda 2063 da União Africana.

Objectivo

Implementar uma nova forma de governação pragmática de fronteiras destinada a promover a paz, a segurança, a estabilidade, para facilitar o processo de integração e desenvolvimento sustentável em África.

4.2 A função das fronteiras em África

As fronteiras são, no espírito do PFUA, entendidas como um instrumento para promover a paz, a segurança e a estabilidade e como zonas de facilitação da integração regional e do desenvolvimento sustentável. Neste sentido, as escolhas políticas, económicas e estratégicas feitas na afirmação da sua soberania implicam que a definição de um regime fronteiriço por parte do Estado seja capaz de conciliar interesses nacionais, regionais e continentais. Deste ponto de vista, as fronteiras, consideradas como membranas políticas das políticas implementadas, são, por um lado, um ponto de contacto, entroncamento, passagem e pontes e, por outro, têm uma função de separação, controlo e protecção.

Função de Contacto,

Junção e Ponte: Um dos principais efeitos da estratégia é, assim, a condução de governação de fronteiras de forma a facilitar o

comércio transfronteiriço, incluindo o comércio transfronteiriço informal. O reforço da cooperação transfronteiriça e oportunidades de integração através de vários métodos e partilha de recursos mútuos entre e intra-âgências dos serviços nacionais de fronteiras é fundamental para a integração, prosperidade e comércio e relações e intercâmbios transfronteiriços.

Função de Separação, Controlo e Protecção:

O segundo objectivo fundamental da governação de fronteiras é a prevenção e eliminação de ameaças de segurança transnacionais, como o terrorismo e o extremismo violento; crimes como o transporte de mercadorias ilegais através das fronteiras, incluindo a prática de falsificação de dinheiro, drogas, tráfico de substâncias psicotrópicas, tráfico de pessoas, armas e mercadorias; migração ilegal; insegurança marítima e pirataria; exploração ilegal e destruição de recursos naturais; bem como o contrabando e roubo de gado.

O reforço da
cooperação
transfronteiriça
é fundamental
para a integração,
prosperidade e
comércio e relações
e intercâmbios
transfronteiriços.



4.3 Pilares estratégicos & objectivos



A Estratégia é baseada em cinco pilares em que assentam a visão e missão da Estratégia da UA de Governação de Fronteiras:

- PILAR 1** Desenvolvimento de Capacidades para a Governação de Fronteiras
- PILAR 2** Prevenção e Resolução de Conflitos, Segurança Fronteira & Ameaças Transnacionais
- PILAR 3** Mobilidade, Migração & Facilitação do Comércio
- PILAR 4** Gestão Cooperativa das Fronteiras
- PILAR 5** Desenvolvimento de Fronteiras & Envolvimento da Comunidade

Os cinco pilares proporcionam à CUA, às CER e aos Estados Membros a orientação para o desenvolvimento de estratégias regionais e nacionais de governação. Formulam prioridades estratégicas que abrangem vários domínios de políticas e descrevem as suas principais dinâmicas. Cada pilar proporciona directrizes e recomenda acções em vários níveis: sobre orientações normativas e respostas políticas; sobre quadros institucionais existentes ou em falta; e sobre os processos e necessidades de desenvolvimento de capacidades necessárias para a sua implementação.

O pressuposto da estratégia é que todas as prioridades estratégicas estão interligadas e que o reforço da governação das fronteiras no continente exige que todas sejam abordadas. Uma especial ênfase deve ser colocada na promoção legítima e livre circulação de pessoas, bens e serviços, para aprofundar a integração continental e criar riqueza. Deverá ser dada especial atenção à promoção da livre circulação de pessoas, bens e serviços, tendo em vista o reforço da integração continental e a criação de riqueza. É necessário que sejam empreendidas acções decisivas para o desenvolvimento socioeconómico das zonas fronteiriças e das terras fronteiriças, a fim de reforçar a segurança humana e abordar as questões humanitárias. Para serem bem-sucedidos, estes esforços requerem a plena participação das comunidades e o desenvolvimento das capacidades das autoridades públicas para que possam dar uma resposta eficaz.

Tendo em conta a natureza das fronteiras e a interdependência mútua e obrigações, não menos entre os estados encravados e os estados costeiros, a governação de fronteiras só pode ser melhorada com sucesso com a colaboração de vários intervenientes a níveis continental, regional, nacional e sub-nacional. Contudo, a Estratégia pressupõe a responsabilidade fundamental dos Estados Membros da UA, tanto na sua função como constituintes de organizações regionais e intervenientes internacionais, bem como representantes soberanos dos seus povos. As recomendações abordam essencialmente os 55 Estados Membros da União Africana, salvo indicação em contrário.



PILAR 1

Desenvolvimento de Capacidades para a Governação de Fronteiras

Estratégico Objectivo 1

Desenvolver as capacidades de todos os intervenientes para a melhoria da governação de fronteiras

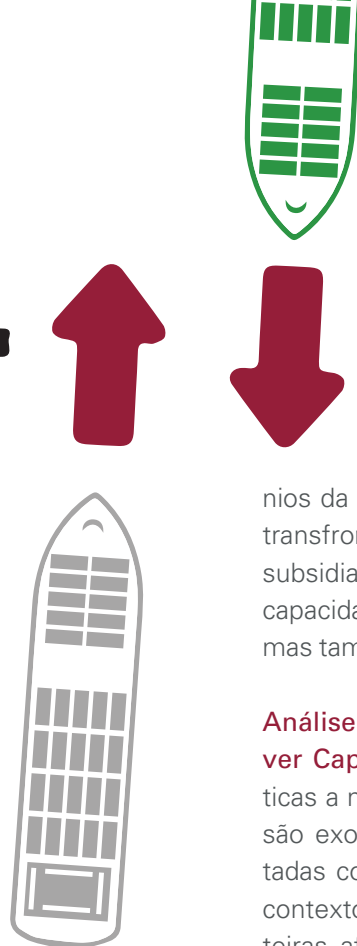


Considerando a sua natureza multidimensional, a governação de fronteiras não pode ser realizada sem a aquisição e desenvolvimento dos conhecimentos, capacidades e atitudes necessários. O Pilar 1 é, portanto, essencial para a concretização de todos os outros pilares estratégicos. O desenvolvimento de capacidades é fundamental para a melhoria do desempenho organizacional e individual, porque habilita directamente os intervenientes com capacidades institucionais relevantes para o bom desempenho das suas tarefas e participação efectiva. Os actores envolvidos, de acordo com o seu nível de intervenção em operações de tomada de decisão ou de participação, devem ser capacitados em diferentes dimensões de governação de fronteiras e na execução de projectos e programas trans-fronteiriços. Os intervenientes que devem ser capacitados são:

- Os responsáveis pela implementação da estratégia de governação de fronteiras e os que lidam com questões de fronteiras no âmbito da CUA e das CER;

- Funcionários de gestão das fronteiras nacionais no governo central (ministérios, organismos nacionais, comissões nacionais, etc.);
- Representantes eleitos nacionais e locais (Membros de Parlamentos, senadores, presidentes das câmaras, vereadores, funcionários municipais do governo local, etc.);
- As autoridades administrativas das regiões fronteiriças (governadores, prefeitos, vice-prefeitos, deputados, etc.);
- As agências que exercem o controlo e a segurança nas zonas fronteiriças (polícia, gendarmeria, alfândegas, exército, serviços de segurança, agentes florestais, etc.);
- Os agentes de serviços técnicos em áreas de fronteiras (agricultura, pecuária, educação, saúde, exploração mineira, transportes, comércio, planeamento, etc.);
- Operadores económicos, câmaras de comércio e organizações sócio-profissionais, incluindo pequenos comerciantes, comerciantes informais e criadores de gado;
- Comunidades locais nas regiões fronteiriças, especificamente as ONG, organizações de mulheres e associações comunitárias.

O objectivo estratégico deste pilar é encorajar o surgimento de gestores africanos, e técnicos das fronteiras com sólidos conhecimentos teóricos e práticos dos vários domí-



nios da governação fronteiriça e cooperação transfronteiriça. É fundamental promover a subsidiariedade e parceria e desenvolver as capacidades locais, não só a nível estatal, mas também a nível das comunidades locais.

Análise sobre a Necessidade de Desenvolver Capacidades: Os formuladores de políticas a níveis continental, regional e nacional são exortadas a tomar decisões fundamentadas com base em análises pertinentes de contextos, desafios e tendências nas fronteiras africanas. As suas decisões poderão ser baseadas numa documentação sobre o papel e o lugar das fronteiras nas estratégias e agendas de paz, segurança e desenvolvimento económico e social da África. Considerando a necessidade urgente em África de assegurar a longo prazo dinamismo e resiliência nos sistemas e práticas de governação de fronteiras, investigação e desenvolvimento merecem ser alargados para além dos efeitos imediatos da formação. Nomeadamente agências envolvidas na gestão de fronteiras devem ser apoiadas regularmente com tecnologias, informações e métodos modernos e adequados, etc. de tal forma que o seu desempenho atinja níveis globalmente desejáveis e aceitáveis de harmonização, eficiência e eficácia. No centro desta aspiração estão centros de formação ou instituições semelhantes, como universidades e organizações de pesquisa que devem ser persuadidas, reforçadas e financiadas para assumirem a governação de fronteiras como uma área viável de percurso académico.

Agendas de Formação: Além disso, os agentes governamentais em todos os níveis gostariam de ter os meios materiais para do-

minar os métodos e instrumentos destinados a facilitar a correcta implementação das suas áreas de especialização. Isto é conseguido através de uma agenda de formação abrangente que irá melhorar a qualidade do serviço de gestão de fronteiras, promovendo a eficiência operacional e de gestão. Além disso, visa a sustentabilidade desses níveis mais elevados de desempenho a longo prazo. Tendo em conta essa necessidade, deve ser dada prioridade à dimensão humana do desenvolvimento de capacidades, sobretudo a formação. Ajustar políticas e regulamentos, reforçar as instituições ou modificar os procedimentos de trabalho e mecanismos de coordenação espontaneamente não podem produzir os resultados pretendidos sem alterar o elemento humano que acompanha os sistemas. Além de competências e qualificações, os sistemas de valores e atitudes devem cumprir as exigências e pré-requisitos da governação eficaz das fronteiras, o que exige continuamente a formação de qualidade para os vários intervenientes de governação de fronteiras a todos os níveis, com base em currículos de formação bem concebidos. Inclui a formação de funcionários de fronteira sobre os instrumentos relevantes para o seu trabalho, como políticas e normas de livre circulação de pessoas e bens, os instrumentos relativos à colaboração com outras agências e homólogas nos países vizinhos, etc., adoptados pelos seus estados, mas também da região a que pertencem (CER) e mesmo na UA. Um aspecto importante desses esforços de desenvolvimento de capacidades é a necessidade dos intervenientes envolvidos na aquisição das mesmas acções de formação para a devida conformidade com as regras utilizadas na determinada região.

Objectivos Específicos e Recomendações

Objectivo 1A Promover capacidades a níveis regional, nacional e local, seguindo os princípios de subsidiariedade e de parceria



- A UA e as CERs devem encorajar a formação conjunta de funcionários com diferentes perfis, de modo a encorajar a troca de ideias.
- Os Estados-Membros são aconselhados, com o apoio da UA e das CER, a melhorar as capacidades dos mecanismos e do pessoal de governação das fronteiras, optimizando as novas infra-estruturas e tecnologias de governação das fronteiras (melhorar a segurança dos documentos de viagem, a informatização, em conformidade com as normas internacionais, melhorar os sistemas de inspecção, recolha de dados e comunicação) e proporcionando formação técnica aos intervenientes na gestão das fronteiras e na política de migração.
- Os Estados Membros devem reforçar as instituições fronteiriças existentes ou criar novas instituições.
- Os Estados-Membros podem fortalecer a dimensão do género nas atividades de formação relacionadas com os direitos humanos, em especial no que diz respeito à formação do pessoal encarregado de acolher migrantes ou refugiados.
- Os Estados-Membros devem promover um forte sentido de integridade entre o

pessoal, institucionalizando sistemas de indemnização adequada e reforçando a capacidade para detectar, investigar e processar as violações da integridade.

Objectivo 1B Habilitar os decisores, técnicos de fronteiras e populações fronteiriças com conhecimentos sólidos de governação de fronteiras e cooperação transfronteiriça



- Os Estados-Membros são encorajados a formar os funcionários responsáveis pela aplicação da lei que tenham um primeiro contacto com os refugiados e as vítimas de tráfico (agentes de imigração, alfândegas, polícia, guarda costeira, militares, etc.) no que diz respeito às suas obrigações previstas nos instrumentos internacionais pertinentes, de modo a permitir um controlo adequado e humano dos requerentes de asilo nas fronteiras e o seu encaminhamento para as autoridades competentes.
- Os Estados-Membros são convidados a incentivar a participação dos agentes de gestão das fronteiras em acções de formação e seminários internacionais, visitas de estudo e programas de intercâmbio nos quais também organizarão programas de formação e convidarão os homólogos dos países vizinhos a participar com o pessoal das fronteiras nacionais.
- Os Estados-Membros são fortemente convidados a adoptar várias formas de formação interagências, incluindo formação sobre regras e procedimentos que tratem de ou envolvam cooperação com

outros intervenientes; formação conjunta com outras agências sobre questões de interesse comum; formação destinada a familiarizar o pessoal com as tarefas e actividades dos seus homólogos e a sensibilizar a opinião pública para a importância e os benefícios da cooperação interagências. Os domínios dessa formação deverão incluir a estrutura organizacional, os quadros jurídicos, as tarefas e competências básicas e os domínios de interesse comum.

- Recomenda-se que os Estados-Membros identifiquem cuidadosamente e facilitem a inclusão de uma ou mais línguas dominantes a nível regional e/ou internacional nos currículos de formação do pessoal que deles necessite no exercício das suas funções; como parte de um objectivo a longo prazo, garantir que o pessoal considere vantajoso aprender tantas línguas relevantes quanto possível para a sua progressão na carreira e para a qualidade do serviço e, tanto quanto possível, institucionalizar mecanismos de incentivo como o pagamento de propinas para a sua formação complementar.

Objectivo 1C Desenvolver uma agenda de investigação e de formação abrangente e normas regionais e continentais harmonizadas



- A UA e as CER devem estabelecer, em parceria com instituições académicas, pesquisadores, institutos e redes de investigação, uma formação abrangente e agenda de investigação sobre fronteiras e cooperação transfronteiriça, através da implementação de programas/projectos de investigação, intercâmbio das melhores práticas, organização de conferências, seminários, workshops, mesas redondas, sessões de formação, etc., sobre questões relacionadas com fronteiras africanas.
- Conceber formações conjuntas para o pessoal de todos os órgãos de gestão de fronteiras com vista a melhorar as relações de confiança, troca de informações, utilização eficiente dos recursos e uma melhor compreensão das tarefas, responsabilidades e necessidades de outros organismos de gestão de fronteiras.



PILAR 2

Prevenção e Resolução de Conflitos, Segurança das Fronteiras & Ameaças Transnacionais

Estratégico Objectivo 2 Evitar e resolver de forma pacífica os conflitos fronteiriços e abordar as ameaças transfronteiriças, a criminalidade e a insegurança



A insegurança relacionada com fronteiras tem duas causas principais. A primeira é a ocorrência de disputas por território, fronteiras ou recursos transfronteiriços entre estados ou comunidades. A segunda é a presença de ameaças e crimes que invadem fronteiras e afectam zonas fronteiriças, países e regiões inteiras. As formas e as causas de insegurança podem ser inter-relacionadas, por exemplo, quando as fronteiras pouco claras e a sua governação causam lacunas no domínio da aplicação da lei, abrindo espaço para organizações criminosas, que, por sua vez, podem utilizar os rendimentos das actividades ilegais para financiar grupos violentos que desafiam os estados e ameaçam as populações. Ambas as causas devem ser abordadas ao mesmo tempo, porém, requerem respostas distintas.

(A) Prevenção e Resolução de Conflitos Fronteiriços

Quando os limites são marcadores entre nações soberanas, as áreas de fronteiras são observatórios de tensões enraizadas em vários

e, muitas vezes, interesses divergentes, que podem resultar em conflitos entre Estados vizinhos ou entre comunidades fronteiriças. Se os conflitos internacionais resultantes de disputas por território, fronteiras terrestres e marítimas ou recursos transfronteiriços entre estados ou comunidades aumentarem, podem levar à violência armada, à perda de vidas, êxodo das comunidades e enormes perdas de activos, meios de subsistência, bem como a destruição de infra-estruturas. Num nível mais baixo de escalada, a instabilidade relacionada com fronteiras também provoca a perda de oportunidades do desenvolvimento económico e a exploração dos recursos, violações dos direitos humanos, militarização e o armamento de civis, etc.

A UA desenvolveu estruturas relevantes para a prevenção de conflitos, estabelecimento da paz, estabilidade e segurança no continente. Na sua Declaração Solene sobre o 50º aniversário da OUA/UA, os Chefes de Estado e de Governo sublinharam a sua determinação para alcançar o objectivo de uma África livre de conflitos, guerras civis, genocídios, crises humanitárias e violações dos direitos humanos. Isto será conseguido através de iniciativas como “Silenciar as Armas até 2020” e salvaguardadas pela Arquitectura Africana de Paz e Segurança (APSA). A importância e os princípios para abordar e resolver conflitos de fronteiras são reflectidos em numerosas políticas e instrumentos jurídicos adoptados pela OUA e UA. Foram descritos em pormenores no Capítulo 3 e abrangem nomeadamente: o princípio de intangibilidade (respeito das fronteiras existentes após a conquista da independência nacional); o princípio da resolução negociada das disputas fronteiriças; o compromisso comum de prosseguir o trabalho de delimitação e demarcação das fronteiras; a criação do Programa de Fronteiras da

União Africana, destacando a necessidade de implementar uma nova forma de gestão de fronteira continental pragmática, destinada a promover a paz, a segurança e a estabilidade; e os princípios e os mecanismos de cooperação transfronteiriça consagrados na Convenção da UA sobre a Cooperação Transfronteiriça.

Objectivos Específicos e Recomendações

Objectivo 2A Prevenir, gerir e resolver conflitos fronteiriços



- Adoptar os instrumentos de paz e segurança da UA e das CER, incluindo as convenções e instrumentos jurídicos sobre fronteiras e as disposições no âmbito da APSA e implementar as suas disposições;
- Definir mecanismos conjuntos para a prevenção de conflitos e alerta prévio na luta contra as ameaças nas áreas fronteiriças e estabelecer mecanismos conjuntos aprovados bilateralmente entre as partes interessadas para a monitorização e informação com vista a minimizar a tensão assim que surgirem;
- Reconhecer a Reforma do Sector da Segurança (RSS) como uma ferramenta de prevenção de conflitos; finalizar e implementar o Quadro da Política da UA sobre RSS; criar unidades de RSS nas CER, para garantir a coerência e sinergia entre organizações regionais da África; e conduzir a RSS incluindo todos os organismos com mandatos relacionados com questões de fronteiras;

- Criar um mecanismo de resposta rápida para resolver a tensão nas áreas fronteiriças, em conjunto com a UA mandatada pelos organismos relevantes, evitando a escalada através do processo de estabilização e de monitorização;
- Com base no acordo de todos os intervenientes, deve-se submeter as disputas fronteiriças à atenção do Painel dos Sábios da UA ou exortar a UA ou os órgãos competentes regionais ou internacionais de diplomacia preventiva, mediação, arbitragem e resolução de conflitos para a resolução pacífica de disputas de fronteiras;
- Desobstruir todas as áreas fronteiriças de minas terrestres.

Objectivo 2B Delimitar, demarcar e reafirmar todas as fronteiras terrestres e marítimas



Os Estados Membros, que ainda não o fizeram, são convidados a implementar as disposições estabelecidas nas várias declarações sobre PFUA, nomeadamente:

- Sempre que se considere necessário, estabelecer comissões de fronteiras nacionais e/ou mistas, com o mandato de esclarecer, reafirmar, corrigir ou manter as suas fronteiras internacionais no âmbito da aplicação dos referidos princípios;
- Solicitar a assistência da CUA/Unidade do PFUA e fazer uso dos arquivos históricos, orientações técnicas e recursos na definição de fronteiras se/quando for considerado necessário;

- Delimitar e demarcar fisicamente todas as fronteiras terrestres; delimitar e delinear todas as fronteiras marítimas internacionais;
- Utilizar metodologia avançada adequada, como Sistemas de Coordenadas GNSS para a delimitação e marcadores físicos permanentes (como faróis,) para a demarcação de fronteiras;
- Submeter conjuntamente as coordenadas geográficas e tratados de fronteiras bilaterais/trilaterais à CUA e NU, onde serão guardados no Sistema de Informação de Fronteiras da União Africana;
- Lidar com mudanças induzidas pela delimitação e demarcação, como a possível perda de bens e infra-estruturas pelos Estados ou pelos cidadãos e questões e mudança de nacionalidades em conformidade com as normas internacionais, e evitar as infracções em matéria de segurança humana e direitos humanos, incluindo casos de apátridas.

Objectivo 2C Gerir conflitos relacionados com os recursos transfronteiriços



- Adoptar e implementar os instrumentos continentais pertinentes, incluindo a Convenção de Niamey, e o Quadro de Política para a Pastorícia em África;
- Iniciar, adoptar e implementar acordos de cooperação transfronteiriça a níveis regional, bilateral e local para regular a utilização conjunta de recursos transfron-

teiriços, incluindo mecanismos de partilha de receitas e a prevenção da exploração ilegal de recursos comuns;

- Adoptar as medidas adequadas para assegurar a subsistência e a segurança humana da população afectada. Dependendo da natureza do conflito, por exemplo, a pressão populacional e os escassos recursos, como terra, lenha, áreas de pastagem e escassos ou reduzidos recursos hídricos, possíveis soluções e medidas de mitigação podem ser melhoradas para a gestão de terras, extensão agrícola ou reflorestação, maior acessibilidade aos serviços, emprego e meios de subsistência alternativos;
- Sensibilizar as populações que vivem nas zonas fronteiriças sobre as leis existentes e o papel que podem desempenhar na mitigação de conflitos e regimes de governação de fronteiras, incluindo o uso de mecanismos de resolução de conflitos comunitários.

(B) Abordagem de Ameaças Transfronteiriças, Criminalidade e Insegurança

Ao longo das fronteiras, a segurança do estado e a segurança humana estão interligadas. Se as fronteiras forem porosas e não cumprirem a sua função de separação, controlo e protecção, os perigos para o estado surgem nas formas de crime organizado transnacional (COT), operação de grupos violentos armados, circulação de mercadorias ilegais e perigosas ou doenças transmissíveis. Se as zonas fronteiriças forem negligenciadas, as populações locais são isoladas do papel soberano do estado e da aplicação da lei. Por

consequente, não mantêm relações de confiança com as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e não cooperam com elas sobre questões de segurança, tanto mais que as consideram inúteis ou até abusivas. Se as fronteiras não desempenham a sua função de nós e pontes, podem privar as populações locais dos seus meios de vida e oportunidades para o cumprimento das obrigações sociais. Onde a prevalência de insegurança ou a falta de desenvolvimento nega às comunidades locais os benefícios económicos e sociais e acesso aos serviços, as actividades económicas legítimas podem ser substituídas por empreendimentos ilegítimos.

Membros de comunidades tornam-se vulneráveis a pequenos delitos oportunistas, tanto como vítimas como autores, muitas vezes, específicos de áreas fronteiriças como contrabando ou tráfico ou mesmo a participação no COT e violência armada. Quando e onde as instituições entre os países não cooperam, os criminosos podem explorar a porosidade das fronteiras, garantindo refúgios seguros em cada lado da fronteira. No caso de COT, se os actos criminosos estão a ser perseguidos de forma muito organizada e complexa, o mesmo se aplica numa escala regional ou global.

Um objectivo chave da governação de fronteiras é a prevenção e eliminação de ameaças transfronteiriças. Considerando a grande dimensão de fronteiras e as inter-relações complexas de ameaças, é evidente que a resposta aos crimes transfronteiriços e à insegurança requer uma abordagem multi-dimensional, inclusiva e abrangente. A gestão transfronteiriça por autoridades públicas requer melhorias e a cooperação bilateral, regional e internacional beneficiaria de melhorias. Mas é igualmente importante que

os legítimos interesses das populações nas zonas fronteiriças sejam respeitados e que a sua inclusão na governação de fronteiras seja garantida. Se uma securitização unilateral for permitida para dominar o desenvolvimento socioeconómico e funcionar contra os interesses da comunidade, a segurança das fronteiras dificilmente será reforçada.

Objectivos Específicos e Recomendações

Objectivo 2D Melhorar a gestão de segurança de fronteiras



- Aplicar os princípios e medidas de Gestão Cooperativa de Fronteiras (pormenores no Pilar 4);
- Garantir que os organismos responsáveis pela gestão de fronteiras tenham os mandatos pertinentes, capacidades e recursos necessários para a implementação das políticas adoptadas;
- Investir em tecnologia para vigilância, controlo das fronteiras, comunicação, recolha e processamento de informações, e identificação biométrica dos viajantes;
- Assegurar que as medidas de luta contra a corrupção e mecanismos de fiscalização sejam implementados e que os técnicos de fronteiras não sejam economicamente vulneráveis à corrupção;
- Estabelecer mecanismos inter-ministeriais a níveis nacional e regional designadamente nas áreas fronteiriças e comissões nacionais sobre SALW, drogas e substâncias psicotrópicas, migração,

tráfico, terrorismo, e crimes fronteiriços, para monitorizar os incidentes de crime, recolher e analisar dados, e coordenar os esforços para prevenir e combater estes fenómenos.

Objectivo 2F Reforçar a cooperação bilateral, regional e internacional em matéria de segurança, ameaças e crime



Objectivo 2E Aumentar o envolvimento da comunidade e a segurança de fronteiras



- Assegurar o total envolvimento e a cooperação das comunidades fronteiriças, reforço de confiança e relações mutuamente benéficas com as autoridades públicas (pormenores no Pilar 5);
- Sensibilizar as comunidades fronteiriças para impedir ameaças e crimes e garantir que o regime de fronteiras não afecte negativamente os seus meios de subsistência, além de meios razoáveis;
- Envolver a população fronteiriça nos planos de segurança comunitária (como o policiamento comunitário) e assegurar a sua plena participação na governação de fronteiras;
- Aumentar a presença do estado e o investimento em infra-estrutura pública nas zonas fronteiriças periféricas.

- Adoptar a Convenção Africana sobre Cooperação Transfronteiriça como um instrumento jurídico que permite a intervenção de segurança conjunta para combater o crime organizado transnacional, incluindo o terrorismo, a pirataria e outras formas de crimes transfronteiriços;
- Expandir o Sistema Continental de Alerta Prévio para incluir indicadores sobre ameaças transnacionais e crime organizado;
- Adoptar os instrumentos sobre a cooperação internacional, continental e regional em matéria de segurança e informações e reforçar a cooperação entre os Estados Membros e as CER com organizações internacionais pertinentes, como a Organização de Cooperação Policial da África, CISSA, o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, ACNUR, Interpol, Organização Internacional para as Migrações, etc;

- Adoptar e implementar as convenções, protocolos, resoluções, planos de acção e instrumentos internacionais e regionais relevantes⁶ sobre COT; terrorismo e extremismo violento; controlo de armas, proliferação de SALW e desarmamento; controlo de drogas e prevenção do crime;
- Adoptar e integrar os regimes sanitários e fitossanitários internacionais e impedir a proliferação transfronteiriça de doenças vegetais, animais e humanas; pôr termo às epidemias através de mecanismos conjuntos de informação e comunicação e operações de cooperação transfronteiriça de vigilância e controlo;
- Impedir o comércio transfronteiriço de mercadorias perigosas e ilícitas, tráfico de pessoas e contrabando através de patrulhas de fronteiras coordenadas e conjuntas;
- Fazer uso de mecanismos de segurança existentes e estabelecer regimes regionais, bilaterais e locais de segurança transfronteiriça que permitem a partilha de informações, troca de informações, operações militares conjuntas, patrulhas conjuntas, controlos conjuntos, controlos, e unidades conjuntas de luta contra

o roubo de gado e contra o crime e firmar acordos de perseguição.

Objectivo 2G Combater a insegurança marítima, pirataria, despejo de resíduos tóxicos, pesca ilegal e exploração ilegal de recursos comuns;



- Ratificar, integrar e implementar os instrumentos jurídicos marítimos internacionais; implementar a Carta de Lomé sobre Segurança Marítima (2016) e a Estratégia Marítima Integrada Africana 2050;
- Desenvolver a Zona Marítima Exclusiva Combinada da África e estabelecer mecanismos de governação comum e segurança da linha costeira da África e fronteiras marítimas externas comuns;
- Considerar a criação de Sedes Marítimas Regionais com Centros de Coordenação de Operações Marítimas;
- Promover a sensibilização no domínio marítimo em África no sentido de alcançar o entendimento e determinação política para garantir a eficácia da governação marítima.

⁶ Convenção das Nações Unidas sobre o Crime Organizado Transnacional e seus três Protocolos sobre o Tráfico de Pessoas, Contrabando de Migrantes e Tráfico de Armas de Fogo; Plano de Acção da União Africana sobre o Controlo da Droga e Prevenção do Crime; Normas Integradas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (IDDRS) emitidas pelo Departamento das Nações Unidas de Assuntos de Desarmamento (DDA); Plano de Acção da União Africana sobre Prevenção e Luta contra o Terrorismo; Resolução das NU sobre a Protecção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais no Combate ao Terrorismo; Declaração de Bamako da União Africana sobre SALW; etc.



PILAR 3

Mobilidade, Migração & Facilitação do Comércio

Estratégico Objectivo 3 Converter as fronteiras de barreiras em pontes, facilitando a mobilidade, migração e comércio transfronteiriços



Integração continental e regional e unidade no espírito do Pan-africanismo, Renascimento Africano e a realização da Agenda 2063 são uma prioridade fundamental a nível continental. Mecanismos políticos, legislativos e institucionais e programas em vários sectores, nomeadamente os protocolos para a livre circulação de pessoas, bens e serviços, bem como uniões aduaneiras estão a ser adoptados nas CER e UA. Apesar dos progressos significativos realizados ultimamente, os actuais regimes de fronteiras em África não a favoreceram, e escolhas nacionais compensaram as abordagens regionais. Não obstante os enormes esforços regionais para a harmonização e unificação, o continente africano continua bastante fragmentado. Uma variedade de barreiras não tarifárias e regulamentares ao comércio e mobilidade ainda limitam a circulação de bens, serviços, pessoas e capitais através das fronteiras. Os elevados custos de transacções, enormes incertezas, infra-estruturas deficientes e procedimentos complicados nas fronteiras contribuem para que os valores do comércio intra-africano sejam os mais baixos de todos os dados do comércio intra-regional do mundo.

Integração Económica e Facilitação do Comércio:

Embora a Visão 2063 da UA (2013) assinala a perspectiva a longo prazo para a integração continental, o Tratado de Abuja (1991) estabeleceu o quadro normativo e institucional para a criação da Comunidade Económica Africana vis-à-vis as medidas de integração tomadas pelas CER. Para impulsionar o comércio africano, a UA decidiu sobre a criação da Zona de Comércio Livre Continental (ZCLC) que conduzirá à criação de um único mercado continental de bens e serviços, com a livre circulação de empresários e investimentos. Irá também lançar as bases para o estabelecimento da União Aduaneira Continental, o que implica a necessidade de facto de certas normas comuns em matéria de fronteiras externas comuns da África. A criação de uma Zona Marítima Exclusiva Combinada da África (CEMZA) contribuirá para a integração do sector marítimo e fronteiras, de acordo com a Estratégia Marítima Integrada da África 2050 (2012). O Programa de Desenvolvimento de Infra-estruturas em África (PIDA) congrega várias iniciativas de infra-estruturas continentais através do desenvolvimento de programas de investimento para os quatro principais sectores de transporte, energia, água transfronteiriça, e TIC. Especificamente, os corredores de transportes transfronteiriços só podem concretizar o seu potencial com a gestão cooperativa de fronteiras e respectivas infra-estruturas, como instalações de fronteiras comuns.

A participação da África no sistema do comércio mundial é marcada pela adesão de quase todos os países africanos à Organização Mundial das Alfândegas (OMA) e Organização Mundial do Comércio (OMC). A aplicação dos acordos internacionais e regionais tem apoios significativos para a adopção e harmonização de padrões globais e a gover-

nação de fronteiras. A primeira visa a facilitação do comércio através da introdução de formas e métodos normalizados e supressão de barreiras, processos demorados e de custos excessivos para o comércio.

Por outro lado, a governação de fronteiras deve ser enraizada localmente, e a consulta do Estado com o sector privado, os comerciantes e as comunidades sobre as regras que regem a importação e exportação, adjudicações de disputas e decisões administrativas pelos serviços de fronteira serão cada vez mais importantes para o reforço da transparência e previsibilidade.

Comércio Transfronteiriço Informal: comércio de pequena escala e comércio informal transfronteiriço, definido como transacções empresariais não registadas ao longo das fronteiras, incluindo mercadorias transportadas através de rotas comerciais oficiais e não oficiais, são uma característica comum do comércio africano e constituem uma parte importante do comércio total. É uma fonte de sustento para muitas populações transfronteiriças, sobretudo pastores, mulheres e jovens, e contribui para a segurança humana. Em algumas regiões da África, os comerciantes e comunidades de pastores têm estado a atravessar fronteiras sem qualquer inibição, em parte devido ao facto de que há muito poucos pontos de passagem de fronteira (BCP). Em outras regiões, os comerciantes evitam os BCP devido a desvios, elevados direitos aduaneiros, procedimentos complexos, e burocracia pesada na fronteira. Embora haja um interesse legítimo dos governos para a formalização do comércio, o papel do Comércio Transfronteiriço Informal para economias nas regiões marginalizadas, e os direitos, especificamente das populações das regiões fronteiriças requerem consideração

especial. Uma mistura de sensibilização, estabelecimento de procedimentos simplificados, o empoderamento dos comerciantes vis-à-vis os funcionários de fronteira e a legalização de algumas formas de ICBT, levando as populações fronteiriças ao reino da legalidade, pode reconciliar ambos.

Facilitar a Mobilidade e Migração: À medida que a África cresce em termos de população e mobilidade, os fluxos de migração irão aumentar. A questão da migração por países de origem, trânsito e destino está altamente relacionada com a governação de fronteiras. O movimento de pessoas – voluntário ou forçado, legal ou não documentado, dentro ou para além das fronteiras – constitui um processo complexo que apresenta algumas das inter-relações mais complexas de preocupações políticas para os governos. A UA definiu isso no Quadro da Política de Migração (2006), Posição Comum sobre Migração (2015), Protocolo sobre a Livre Circulação de Pessoas em África (2016⁷), Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (1981) e Tratado de Abuja (1991), bem como através do recente lançamento do Passaporte Africano (2016). Tendo em consideração que a tarefa dos Estados Membros e das CER consiste em pôr em prática as leis nacionais e as medidas sub-regionais necessárias, a Estratégia da UA para uma melhor governação integrada das fronteiras deve ter em conta estas leis e medidas para facilitar a circulação de pessoas, em conformidade com as obrigações continentais e internacionais nesta área. Os Estados Membros são instados a fornecer aos cidadãos documentos de viagem de alta integridade e legíveis por computador para permitir a circulação trans-

⁷ Decisão EX.CL/Dec.908(XXVIII), 2016

fronteira. Terão de investir em tecnologia que permita a detecção de viajantes legítimos e ilegítimos, criminosos e pessoas traficadas. Além disso, são aconselhados a prestar especial atenção à questão da supervisão e regulação da transumância transfronteiriça e à gestão dos movimentos transfronteiriços de trabalhadores.

Isso implica uma melhor afectação de mão-de-obra no seio dos grandes mercados de trabalho, considerando que a migração transfronteiriça representa um importante meio de subsistência e promove a integração regional e o desenvolvimento das economias do continente. Apoiar as questões humanitárias está também no centro da governação de fronteiras. Os Estados Membros, com o apoio das CER e da UA, são recomendados a juntar esforços sobre a questão dos refugiados, pessoas deslocadas e repatriados, cujos campos e locais de instalação são muitas vezes localizados nas áreas fronteiriças. Estes esforços conjuntos devem abordar questões como a protecção, assistência, plena integração local e reinstalação ou repatriamento de imigrantes que envolvem serviços de fronteira e comunidades locais.

Fronteiras e Integração: Embora as políticas de integração, comércio e mobilidade sejam feitas nas capitais internacionais e nacionais, a sua implementação bem-sucedida depende do bom funcionamento das fronteiras. Logicamente, a governação de fronteiras é afectada pela integração, uma vez que esta determina e muda as suas funções, por exemplo, em termos de cobrança e controlo de receitas. A governação de fronteiras deve adaptar-se a essas mudanças que resultarão da integração adicional. Assim, as fronteiras e zonas fronteiriças devem constituir a base

da operacionalização das políticas, reforçando o seu papel e funções de passagem para a livre circulação de pessoas, bens e serviços e fluxos de migração. O objectivo é transformar os obstáculos em pontes, e aliviar as restrições para a mobilidade e interacção entre as comunidades fronteiriças.

Objectivos Específicos e Recomendações

Objectivo 3A Facilitar o comércio inter-regional, continental e internacional



- Desenvolver e implementar programas de investimento comum nas fronteiras e nas áreas fronteiriças sobre a produção e comercialização de produtos e factores de produção;
- Seguir os exemplos e boas práticas estabelecidas por algumas CER, considerando que diferentes prioridades podem requerer uma geometria variável e iniciar a implementação da ZCLC;
- Realizar uma avaliação constante e análise sobre as barreiras ao comércio e alterar as legislações nacionais que regem os procedimentos aduaneiros com o objectivo de eliminar as ineficiências e disfuncionalidades da operação de fronteira; eliminar formalidades complexas ou redundantes que atrasam os procedimentos e evitam a prossecução de metas de receitas em detrimento da facilitação do comércio;

- Adoptar e implementar a Convenção de Quioto Revista⁸ e o Quadro de Normas SAFE da OMA⁹ para melhorar as operações aduaneiras com vista à uniformização e harmonização de políticas e procedimentos aduaneiros;
- Reforçar medidas de facilitação do comércio no âmbito das iniciativas de liberalização do comércio (como contidas nos Acordos Comerciais Regionais) e implementar o Acordo da OMC sobre Facilitação do Comércio para reforçar a competitividade externa e tornar-se melhor integrado com a economia global;
- Aprovar procedimentos para a identificação, análise, avaliação e mitigação de riscos que maximizam a realização de equilíbrio dos actos de controlo e facilitação do comércio, garantir o estabelecimento de unidades estatísticas e de análise de riscos e a condução de controlos com base na análise de riscos assente em informações;
- Garantir a disponibilidade de informações, transparência e previsibilidade, através da publicação de informações comerciais sobre as regras e deveres na internet e nos pontos de inquérito, e estabelecer um sistema de virtualização de fronteiras e decisões antecipadas;
- Utilizar as TIC para o licenciamento, inspecção e apresentação de relatórios, automatização de formalidades, intercâmbio electrónico de dados, procedimentos fronteiriços automatizados, pontos únicos de apresentação de toda a documentação necessária (janelas únicas), auditorias a posteriori, etc;
- Assegurar a participação da comunidade comercial e dos operadores de transportes através de consultas com os comerciantes, o envolvimento da associação comercial nas reformas nacionais e locais, órgãos de fiscalização e nos processos de recursos e procedimentos dos operadores económicos autorizados;
- Implementar políticas especificamente concebidas para combater a corrupção, em conformidade com a Declaração de Arusha Revista da OMA sobre Integridade nas Alfândegas, e a Declaração de Brazzaville da UA sobre Integridade e Ética nas Alfândegas e adoptar mecanismos jurídicos que proporcionam pouca discricção aos funcionários aduaneiros e que têm mecanismos de responsabilização integrados para reduzir tanto a oportunidade como o incentivo para a corrupção, mas que também concedem autoridade aduaneira para a realização dos seus objectivos de aplicação e cumprimento;

⁸ A Convenção de Quioto Revista define normas relativas à declaração aduaneira, inspecção de mercadorias e documentos, avaliação fiscal, medidas de garantia, modo de fornecimento de informações às entidades relacionadas, regulamentos sobre mecanismo de recurso de decisões das autoridades aduaneiras, etc.

⁹ O Quadro SAFE é constituído por dois pilares – parcerias alfândegas-alfândegas e parcerias alfândegas-empresas – e consiste de quatro elementos principais: (1) harmoniza as exigências de informações antecipadas de carga electrónica de transportes em trânsito de entrada e saída; (2) obriga os membros a empregar uma abordagem de gestão de risco coerente para resolver as ameaças de segurança; (3) requer que, na sequência de um pedido razoável do país de destino, a administração aduaneira do país de origem irá realizar uma inspecção de contentores de alto risco e de carga; (4) define os benefícios que as alfândegas proporcionarão às empresas que satisfazem os padrões mínimos de segurança da cadeia de fornecimento e as melhores práticas.

- Fazer instalações fronteiriças comuns, como Fronteiras de Paragem Única (OSBP) o padrão nos corredores comerciais e onde for economicamente viável; adoptar uma declaração política que requer a criação de OSBP; promulgar a legislação de OSBP, investir em tecnologias, como scanners.

Objectivo 3B Regularizar o comércio transfronteiriço de pequena escala



- Reduzir os custos de transacção para os pequenos comerciantes, através da criação e plena implementação dos Regimes Comerciais Simplificados ou regulamentos semelhantes (traduzido nas línguas locais), eliminando as barreiras não pautais e barreiras pautais para o comércio de mercadorias comuns, exigindo documentação reduzida, certificados de origem simplificados, etc;
- Aprovar e promulgar cartas para o comércio transfronteiriço que consagram um conjunto básico de direitos e obrigações para os comerciantes e funcionários;
- Criar ou reforçar os Balcões de Informações Comerciais ou estabelecimentos semelhantes nas fronteiras para melhorar as informações, nas línguas locais, e transparência, sensibilizando os comerciantes sobre o comércio transfronteiriço e reforçando as suas capacidades para fazer valer os seus direitos, se confrontados com aplicação arbitrária ou aplicação de normas, reformas e nova evolução;

- Definir quem são as comunidades fronteiriças (por exemplo, que vivem numa determinada distância da fronteira), estabelecer regulamentos de comércio transfronteiriço (por exemplo, passagem de fronteira legal além de BCP oficiais) para elas e informar os funcionários e patrulhas de fronteira dos seus direitos;

- Apoiar a criação/reforço das associações de comerciantes transfronteiriços (CBTA) nas principais passagem de fronteira;

- Incentivar a cooperação entre associações transfronteiriças informais para a criação de fóruns do comércio transfronteiriço informal para abordar questões que afectam o ICBT.

Objectivo 3C Facilitar a migração legal e a mobilidade transfronteiriça



Objectivo 3D Estabelecer fronteiras seguras, facilitando restrições à mobilidade e interacção entre comunidades das zonas fronteiriças



- Implementar o Quadro da Política de Migração da UA (2018) e as suas recomendações através da criação de um mecanismo de coordenação nacional das migrações;
- Gerir a migração, aproveitando os elevados níveis de mobilidade humana em África, nomeadamente através da circulação de competências e de trabalhadores mi-

grantes para reforçar o crescimento e a competitividade;

- Fornecer informações adequadas sobre os requisitos, desafios e oportunidades da migração quanto à população em geral, e particularmente para potenciais trabalhadores migrantes antes de atravessarem as fronteiras;
- Garantir o acesso de mulheres, crianças e jovens à informação sobre os seus direitos, e avisos sobre o *modus operandi* dos traficantes de seres humanos;
- Fornecer informações actualizadas facilmente compreensíveis sobre questões relevantes da passagem de fronteiras do estado, incluindo normas, estatísticas sobre passagens fronteiriças, regulamentos e procedimentos relevantes, bem como informações sobre infracções;
- Adaptar-se aos fluxos crescentes de migração, tendo em consideração a migração mista, centrando-se na migração legal e ordenada, ao mesmo tempo, reduzir a migração ilegal e irregular, tráfico e contrabando, através da actualização das capacidades dos funcionários de fronteira, infra-estrutura física e tecnologia e reforçar a comunicação e cooperação entre os países de origem, de trânsito e de destino;
- Reforçar as políticas nacionais e quadros jurídicos incorporando instrumentos-chave de declarações que alargam a protec-

ção dos direitos humanos fundamentais aos migrantes, incluindo a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, etc.¹⁰;

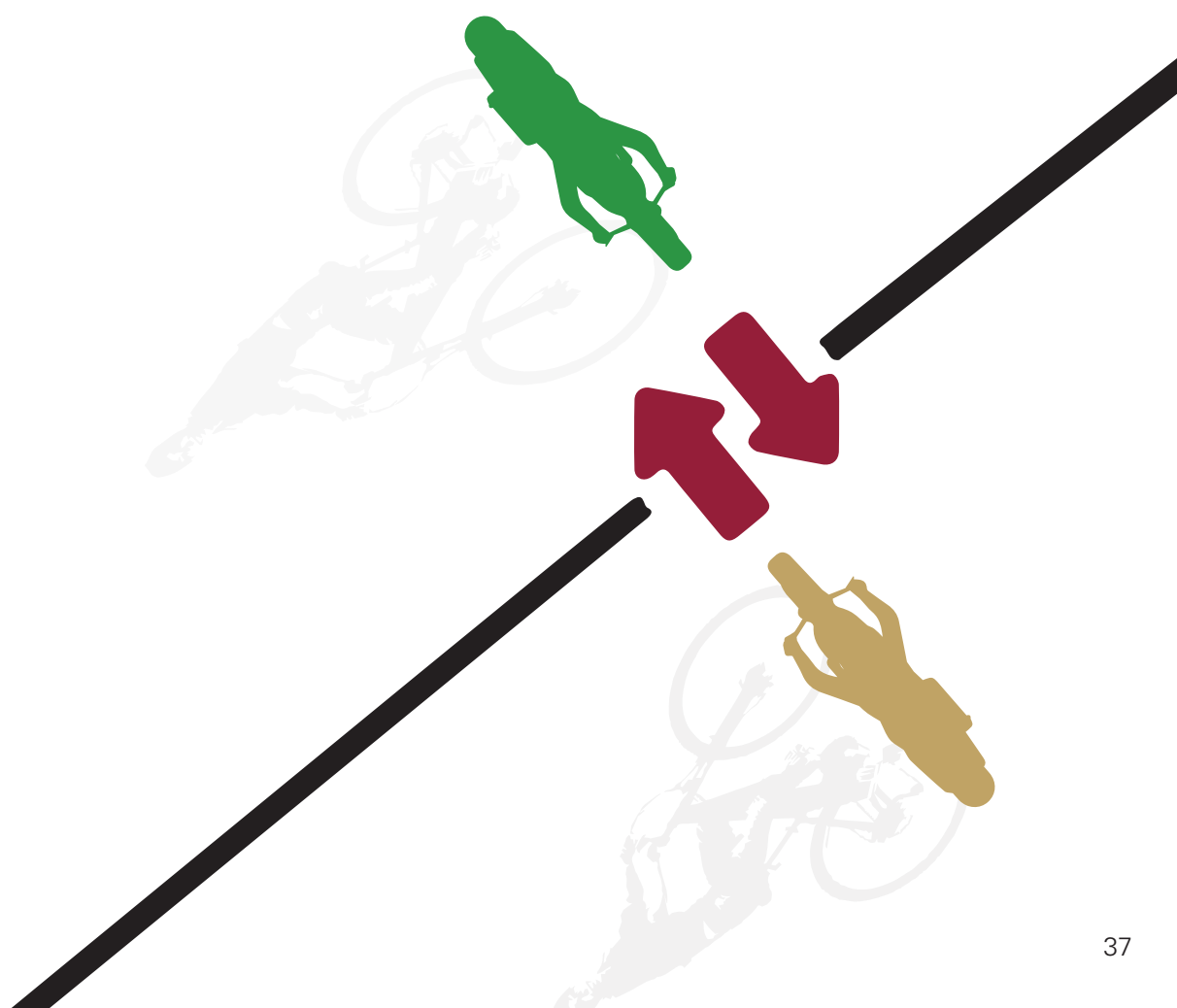
- Reforçar as legislações nacionais que regulam a migração, nomeadamente através da criação de categorias claras e transparentes para a admissão/expulsão e critérios claros de elegibilidade para a protecção;
- Reforçar a cooperação entre os funcionários responsáveis pela aplicação da lei, serviços aduaneiros e de imigração com vista a garantir uma utilização mais eficiente e eficaz para gerir o fluxo de pessoas e bens através das fronteiras, partilha de dados relacionados com a migração e informações, formação e diálogo contínuo;
- Melhorar as capacidades dos mecanismos de governação de fronteiras e do pessoal, optimizando novas tecnologias de governação de fronteiras (melhoria da segurança dos documentos de viagem, como documentos de qualidade biométricos de leitura óptica, informatização, em conformidade com as normas internacionais, actualização da inspecção, sistemas de recolha de dados e de comunicação) e proporcionando formação técnica para os funcionários envolvidos na gestão de fronteiras, e política de migração;

¹⁰ Incluindo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, a Convenção Internacional de 1990 sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias, a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, a Convenção Contra a Tortura, Convenções da OIT 97 e 143.

- Reforçar o papel da UA bem como outros organismos sub-regionais e regionais na mobilização de recursos financeiros/técnicos, harmonização de políticas e programas de acção, e coordenação das actividades dos Estados Membros para uma governação de fronteiras eficaz, e reforçar o diálogo entre os estados, as consultas regionais e cooperação para uma política eficaz de migração e de governação de fronteiras estatais;
- Em conformidade com os planos para a criação do Passaporte Africano, investir em documentos de viagem internacionais normalizados, sistemas bem estruturados de entrada-saída para melhorar as capacidades de distinguir entre pessoas com razões legítimas versus pessoas com razões ilegítimas para entrada e estadia;
- Melhorar progressivamente a mobilidade de pessoas e reduzir os custos através da implementação do Passaporte Africano e através de outros acordos bilaterais e regionais;
- Facilitar particularmente a livre circulação dos residentes de comunidades fronteiriças, através de acordos bilaterais e regionais;
- Implementar o Quadro da Política dos Criadores de Gado da UA e desenvolver regimes que permitem a circulação dos criadores de gado, proporcionando uma maior partilha de recursos transfronteiriços e a livre circulação dos criadores de gado e seus rebanhos, sem prejuízo para as políticas nacional e regional, de modo a lidar com os desafios concernentes a segurança;
- Adoptar o Protocolo relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças, e o Protocolo relativo à Luta contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar, harmonizar essas disposições com a legislação nacional e reforçar as leis que regulamentam as migrações, o tráfico e o contrabando;
- Adoptar e incorporar nas políticas nacionais os instrumentos internacionais relativos à protecção dos refugiados, incluindo a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo de 1967, a Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas, e a Convenção de 1961 sobre a Redução dos Casos de Apatridia, e a Convenção da OUA de 1969 que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África;
- Incorporar na legislação e políticas nacionais e implementar obrigações de protecção decorrentes dos tratados relevantes, o princípio de não-repulsão, registo e emissão de documentos de identidade, acesso a oportunidades de trabalho e educação, e tratamento de acordo com as normas humanitárias mínimas;
- Garantir que o assentamento dos refugiados e das pessoas deslocadas internamente nas zonas de fronteira está em conformidade com as normas e leis internacionais (Convenção de Kampala) e aplicar medidas de prevenção de conflitos que assegurem a coexistência pacífica com as populações locais. Divulgar informações sobre os migrantes, através de campanhas de informação e educação do público e outros meios, a fim de promover o respeito, a tolerância e a compreensão

dos migrantes, e combater as atitudes xenófobas e contra os migrantes. Realizar programas de sensibilização para os refugiados sobre a necessidade de respeitar e cumprir as leis nos países de asilo;

- Manter observatórios regionais sobre a migração para a divulgação de dados estatísticos e de informações dos serviços de fronteira para os países de origem, de trânsito e de destino.





PILAR 4

Gestão Cooperativa das Fronteiras

Estratégico Objectivo 4 Equilibrar a circulação fácil e legal de pessoas e bens ao longo das fronteiras e a prevenção de actividades ilegais e insegurança através de disposições comuns eficazes e eficientes



Gestão de Fronteiras: Embora a ideia de governação de fronteiras se refira a um sistema de normas, instituições e colaborações do estado, sociedade civil e intervenientes não estatais, o conceito de gestão de fronteiras refere-se à implementação através de organismos governamentais de partes deste sistema, que abrangem regras, técnicas e procedimentos que regulamentam a circulação de pessoas e bens em determinadas zonas fronteiriças. As autoridades públicas variam entre países e contextos, mas as fronteiras são sempre geridas por diversas autoridades, sendo os seus principais intervenientes: guardas de fronteiras, autoridades de imigração e aduaneiras e um número variado de outros organismos públicos que efectuem os controlos sanitário, fitossanitário e outros controlos.

Muitas vezes, a gestão de fronteiras revela falta de coerência, quadros e procedimentos institucionais e jurídicos harmonizados, apresenta baixos níveis de responsabilização e supervisão, e é caracterizada por insuficiência de recursos incluindo infra-estrutura e mão-de-obra, um mau ambiente de trabalho e falta de competências. Uma vez que os

passageiros e mercadorias devem passar por vários controlos e cumprir numerosos regulamentos, isso pode levar à ineficiência e criar constrangimentos desnecessários nas fronteiras e impedir os organismos de fronteiras de prevenir e detectar actividades ilegais ou executar os seus controlos de forma eficaz. Por um lado, isso leva à frustração entre comerciantes e passageiros, à perda de lucros e receitas, à limitação de fácil circulação e, em última instância, o abrandamento da integração continental. Por outro lado, se não for controlada, a circulação transfronteiriça pode contribuir para as operações de terroristas e organizações criminosas e exacerbar os problemas de segurança. Além de apenas afectar a mobilidade regular, as fronteiras criam oportunidades para actividades legais e ilegais (como o tráfico, o contrabando, a corrupção e a extorsão) e os comerciantes e agentes do Estado podem beneficiar da gestão de fronteiras ineficiente e de pouca transparência. Práticas corruptas e integridade comprometida nas fronteiras não só prejudicam o estado de direito, a segurança e soberania nacional, mas têm um impacto negativo nas escolhas de políticas, cobrança de receitas e crescimento económico por meio da produção de estatísticas falsas.

Gestão Cooperativa das Fronteiras: É evidente que as melhorias - essencialmente a redução dos atrasos e dos custos e o aumento das taxas de detecção de actividades ilegais - ocorrem quando o nível de cooperação aumenta. Reforçar a cooperação para aumentar a eficácia e a eficiência das funções fronteiriças tornou-se, portanto, o denominador comum em torno do qual giram as reformas da gestão de fronteiras. Muitas instituições, países e regiões desenvolveram conceitos e conceberam terminologias com diferentes matizes, mas todos são guiados

por este princípio¹¹ e com o objectivo de melhor prestação de serviços aos governos, instituições privadas e indivíduos. O termo gestão cooperativa de fronteiras é aqui utilizado por três razões. Serve como um termo geral para os vários conceitos já utilizados e em que a estratégia se baseia; corresponde à terminologia utilizada pela Convenção da União Africana sobre a Cooperação Transfronteiriça; e permite diferentes níveis e formas de cooperação.

Gestão Cooperativa de Fronteiras (CBM) refere-se à resposta coesa de um governo aos desafios da gestão de fronteiras através da cooperação das autoridades públicas para um objectivo comum: garantir a livre circulação de pessoas e mercadorias entre os dois lados da fronteira e combater o tráfico ilegal e a insegurança.

Níveis de Cooperação: A cooperação é essencial em quatro níveis: (I) Colaboração intra serviços refere-se às interligações verticais e horizontais num ministério, ou a nível das agências ou das autoridades. (II) Colaboração inter-agências refere-se à cooperação entre o ministério ou organismos nacionais relacionados com fronteiras com outros ministérios, organismos, autoridades, bem como entre os departamentos e os oficiais operacionais dos diferentes organismos que trabalham nas fronteiras ou postos de controlo interno. (III) Cooperação bilateral refere-se a

cooperação de um país, com um ou mais Estados vizinhos com os quais partilham fronteiras físicas comuns (ou virtuais; aeroporto). Enquanto a nível do estado, a resposta política exige reformas visando o estabelecimento de disposições que permitem o reforço da cooperação entre as várias autoridades, os estados terão também de procurar e harmonizar soluções através da (IV) cooperação internacional no âmbito dos regimes internacionais e organizações supranacionais.

Áreas de Cooperação: A cooperação entre os intervenientes requer a criação de coerência, sinergias e interligação em várias áreas. A nível normativo, visa a harmonização e coerência de políticas, legislação, regulamentos e o fornecimento de uma base jurídica para a CBM; a nível institucional, visa proporcionar a estrutura organizacional para a CBM; a nível processual, visa a harmonização, modernização e eficiência dos processos comuns; a nível de comunicação e partilha e intercâmbio de informações, visa os fluxos normalizados e eficientes e intercâmbios de informações e manter todos os intervenientes e o público informados; a nível de infra-estruturas e equipamento, visa a disponibilização de instalações e tecnologias necessárias para facilitar a CBM. A nível dos recursos humanos, visa a capacitação dos organismos através do recrutamento, desenvolvimento de capacidades e reforço de capacidades.

Nenhuma solução universal para a CBM atende a todas as realidades existentes, particularmente porque a gestão de fronteiras terá de se adaptar continuamente aos níveis do processo de integração económica e política e soluções vantajosas irão coexistir com a reforma estrutural de longo prazo. Por conseguinte, é evidente que vários modos de cooperação para além de mera co-existência (comunicação, cooperação, coordenação,

¹¹ Os conceitos e termos utilizados, com as instituições proponentes são: A Organização Mundial das Alfândegas (OMA) usa Gestão Coordenada de Fronteiras; a União Europeia e a Organização Internacional para as Migrações (OIM) usam a Gestão Integrada de Fronteiras; o Banco Mundial usa Gestão Cooperativa de Fronteiras e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) usa Gestão Transfronteiriça Integrada; as Comunidades Económicas Regionais da África usam conceitos diferentes, por vezes de forma permutável.

colaboração e integração), que vai desde o mais informal ao mais formal podem desempenhar um papel importante nos processos da reforma.

Objectivos Específicos e Recomendações

Objectivo 4A Melhorar a cooperação intra serviços nos organismos de fronteiras



- Desenvolver políticas nacionais claras abrangentes sobre a gestão de fronteiras vinculadas à estratégia de governação global das fronteiras nacionais, para tratar de lacunas e incoerências na legislação que regula as actividades de agências de gestão de fronteiras e outorgar mandatos e recursos sólidos para os organismos cumprirem os seus mandatos;
 - Alterar, se necessário, a legislação nacional que rege os procedimentos de imigração e aduaneiros, com o objectivo de eliminar ineficiências e disfuncionalidades das operações fronteiriças e implementar regulamentos que garantem a conformidade, a participação e a colaboração dos operadores do transporte terrestre, marítimo e aéreo do sector privado nacional e internacional nos esforços para melhorar a segurança;
 - Assegurar as estruturas organizacionais adequadas, a implementação efectiva das tarefas e cooperação e comunicação intra serviços eficientes entre os órgãos ministeriais/administrativos nacionais e agências responsáveis por várias tarefas verticalmente entre os níveis central/fe-
- deral, regional e local, bem como horizontalmente entre diferentes BCP, postos de inspecção fronteiriços (PIF) e Postos de Controlo Terrestres (ICS);
- Estabelecer sistemas de controlo interno e implementar políticas destinadas a combater a corrupção (especificado no Pilar 3);
 - Melhorar a qualidade da vigilância das fronteiras e dos controlos de fronteiras, garantindo a existência de abordagens e procedimentos padronizados e uniformes que aumentam a eficiência e a eficácia nos BCP, BIP e ICS. Desenvolver procedimentos que abrangem todas as tarefas relevantes a todos os níveis de um organismo de fronteira para todos os tipos de fronteiras e incluindo procedimentos de controlo, procedimentos de contingência, documentação, e fluxos de informação em e entre os níveis central, regional e local;
 - Adoptar procedimentos para a identificação, análise, avaliação e mitigação de riscos que maximizam a realização de equilíbrio dos actos de controlo e facilitação do comércio, garantir o estabelecimento de unidades estatísticas e de análise de riscos, e a condução de controlos com base na análise de riscos assente em informações e técnicas de selectividade;
 - Estabelecer procedimentos justos e eficazes para a detecção de tráfico, incluindo mecanismos de referência para as vítimas; estabelecer procedimentos eficazes e justas para as determinações do estatuto do refugiado, assegurando o acesso significativo dos refugiados a esses procedimentos;

- Integrar os direitos humanos e questões de género em políticas fronteiriças, estabelecer códigos de conduta, divulgá-los publicamente e introduzir a formação obrigatória sobre a matéria e estabelecer a supervisão, reclamações e mecanismos de referência, bem como a investigação e os processos disciplinares para quaisquer violações, incluindo corrupção e hostilidade. Aumentar a presença de funcionárias nos serviços de fronteiras para garantir que elas tenham uma representação significativa e reforcem a legitimidade e confiança, para melhorar a aplicação da lei e a eficácia operacional e para melhor detectar o tráfico, atenuar conflitos e reduzir o assédio sexual e a discriminação;
- Potenciar as TIC e estabelecer e reforçar a interconectividade em conformidade com a Estratégia da UA sobre a Interconectividade dos Sistemas Informatizados de Despacho Aduaneiro e de Informações, substituir sistemas desactualizados e estabelecer sistemas de informação de gestão de fronteiras, para procedimentos automatizados, pré-despacho aduaneiro, submissão on-line, gestão de riscos e pós-despacho aduaneiro, recolha de dados biométricos, etc;
- Reforçar os sistemas de recolha de informações relacionadas com o tráfico para facilitar a divulgação de informações sobre a natureza mutável das rotas de tráfico, e o estabelecimento de bases de dados sobre traficantes condenados e sobre pessoas desaparecidas, que sejam consideradas vítimas de tráfico;
- Assegurar a adequação e suficiência de equipamentos - básicos e especializados - e infra-estrutura em relação ao fluxo de

passageiros e de veículos em cada BCP, ICS e BIP.

Objectivo 4B Melhorar a cooperação inter-serviços entre os organismos de fronteiras



- Implementar ou promulgar leis que capacitam os organismos para cooperar com outros intervenientes, e que lhes permitem prestar assistência a outros organismos em casos específicos;
- Determinar o conteúdo e o âmbito da cooperação e intercâmbio de informações entre os intervenientes nacionais, estabelecer fluxos de trabalho globais em que as actividades de todos os organismos de gestão de fronteiras são incluídos e as redundâncias reduzidas;
- Definir claramente as tarefas de responsabilidades de todos os órgãos envolvidos na gestão de fronteiras e segurança, garantir o entendimento do seu funcionamento na realização do controlo de fronteiras;
- Decidir se todas as agências estão presentes em todos Pontos de Travessia Fronteira ou se as principais agências podem garantir o controlo através da delegação de poderes;
- Garantir que as patrulhas e verificações conjuntas sejam feitas de acordo com o respeito da soberania do Estado;
- Estabelecer um mecanismo directivo formal composto por altos funcionários dos

ministérios e organismos relevantes, bem como observadores da sociedade civil controlados por um grupo de supervisão directamente contratado pelos dirigentes políticos e cujas funções consistem em resolver os problemas de cooperação e identificar áreas em que o reforço da cooperação e do intercâmbio de informações seria benéfico e onde existem outros interesses comuns;

- Estabelecer um centro de coordenação nacional 24/7 com pontos focais de organismos relevantes mandatados para elaborar quadros de situações comuns, que permitem uma melhor gestão cooperativa das fronteiras, coordenando as actividades de todos os organismos de fronteiras nacionais, estabelecendo ligação com instituições nacionais que lidam com questões de comércio de SALW, drogas, migração, tráfico, terrorismo e outros crimes, segurança marítima, catástrofes naturais, etc. e assumindo a responsabilidade de apresentação de relatórios situacionais diários, semanais e ad hoc, informações factuais imediatos sobre situações e mensagens de alerta prévio;
- A nível local dos Pontos de Travessia Fronteiriça, devem ser criados gabinetes conjuntos ou intercambiados de agentes de ligação. Deveriam ser realizadas reuniões de coordenação semanais ou ad hoc de gestores de vanguarda;
- Acelerar e simplificar os fluxos de informações entre empresários, viajantes e governo através da introdução ou actualização de sistemas de TI para sistemas centrados nos cidadãos e ambientes de Janela Única, levando em consideração a compatibilidade com os sistemas utiliza-

dos por outros organismos e fornecendo interfaces para todas as partes envolvidas nas travessias fronteiriças.

Objectivo 4C Reforçar a cooperação bilateral e internacional entre os agentes das fronteiras



Objectivo 4D Reforçar a cooperação com o sector privado e as comunidades de fronteiras



- Harmonizar as políticas de governação de fronteiras a níveis regional e continental, através da adopção, integração e implementação dos quadros de políticas globais, continentais e regionais e aproveitar as estruturas institucionais estabelecidas das CER dos Estados Membros e da UA para promover as iniciativas de cooperação da gestão de fronteiras;
- Implementar a legislação nacional que regulamenta as competências e as responsabilidades dos órgãos de gestão das fronteiras e dos ministérios correspondentes para a concertação com a cooperação bilateral, regional, continental e internacional, nomeadamente a nível local entre BCP específicos;
- Celebrar convenções intergovernamentais bilaterais e acordos bilaterais com as administrações dos países vizinhos para o cumprimento do princípio de extraterritorialidade em conformidade com a soberania do Estado;

- Adoptar a legislação nacional que proporciona o processo integrado de passagem da fronteira, as disposições de controlo comuns, o uso conjunto de BCP (como OSPB), zonas de controlo comuns, o estabelecimento de BCP e realização de controlos no território de ambos os países vizinhos, e utilizar procedimentos operacionais comuns nos BCP;
- Estabelecer comissões de fronteiras bilaterais ou comités directivos constituídos por secretários permanentes ou seus representantes dos órgãos governamentais pertinentes e representantes das associações de utilizadores do BCP para planear e supervisionar os acordos de cooperação bilateral, com base no quadro harmonizado de políticas e nos grupos de trabalho do sector técnico (em matéria de legislação, procedimentos, TI, formação, infra-estruturas e a sensibilização do público);
- Estabelecer pontos de contacto para facilitar os organismos de fronteiras dos países vizinhos que estão no mesmo local, a partilhar e trocar informações com a coordenação nacional, bem como com órgãos relevantes no próprio país;
- Estabelecer mecanismos de comunicação externa para criar interfaces funcionais entre organismos de fronteiras em vários países, assegurar o contacto regular e as relações de trabalho quotidianas dos chefes de BCP, e de postos fronteiriços com os seus homólogos operacionais através das fronteiras;
- Coordenar a classificação dos BCP com os países vizinhos para assegurar que um nível semelhante de controlo seja aplicado nos dois lados do BCP, harmonizar procedimentos nos BCP dos países vizinhos, de modo a contribuir directamente para um melhor fluxo de tráfego e encurtar o tempo de espera nas fronteiras, para facilitar as operações conjuntas entre os vários Estados Membros e facilitar a recolha e análise de dados padronizados;
- Expandir a cooperação bilateral para incluir maior número de áreas possível, nomeadamente a designação de oficiais de ligação; formação/exercícios associados; patrulhas mistas; vigilância coordenada transfronteiriça; e partilha e intercâmbio de informações;
- Celebrar acordos escritos e instruções de orientação para controlos comuns, incluindo operações gerais de fronteiras e de controlos específicos, patrulhas de fronteiras mistas, busca e salvamento, investigação conjunta, vigilância das fronteiras terrestres, perseguição e operações especiais;
- Realizar inquéritos de base sobre o volume de tráfego em todos os BCP e promover, se for economicamente viável, a criação e a utilização conjunta de instalações de BCP (como Postos de Fronteiras Transpostas, Postos de Fronteiras com um Único País ou Postos de Fronteiras Justapostas) e equipamentos sob a condição de que existem acordos para facilitar a resolução de partilha de custos relevantes, responsabilidade, manutenção, e outras questões.



PILAR 5

Desenvolvimento de Fronteiras & Envolvimento da Comunidade

Estratégico Objectivo 5 Melhorar a segurança humana, assegurando a participação das comunidades na governação de fronteiras



Um dos principais objectivos da Estratégia de Governação de Fronteiras é a institucionalização da Cooperação Transfronteiriça (CBC), por isso baseia-se na agenda de desenvolvimento africano. O objectivo estratégico do Pilar 5 é transformar as fronteiras e zonas fronteiriças em elementos catalisadores de paz, estabilidade, crescimento, e integração socioeconómica e política do continente. O desafio reside em envolver os vários Estados Membros da UA num movimento colectivo para o crescimento económico e desenvolvimento de zonas de fronteira com uma plena participação das comunidades fronteiriças.

Desenvolvimento das Zonas de Fronteira:

Em muitas partes da África, as zonas fronteiriças mereceram menos atenção política e económica do que outras áreas, um facto que comprometeu gravemente o seu desenvolvimento e a segurança humana das comunidades fronteiriças. Escassos recursos públicos foram investidos em outros lugares, as vias para a participação política eram restritas e as exigências de serviços básicos foram negligenciadas. Embora as comunidades fronteiriças sejam ainda muitas vezes marginalizadas, os governos em muitas áreas estão cada vez mais empenhados no reforço

da governação nas zonas de fronteira através da descentralização política; e o desenvolvimento de zonas de fronteira e a cooperação transfronteiriça estão a concretizar-se em muitas áreas.

Envolvimento da Comunidade O desenvolvimento de zonas de fronteiras requer órgão público decisivo, adere ao princípio de subsidiariedade e baseia-se na plena participação das comunidades fronteiriças através dos seus diversos representantes: funcionários eleitos locais, autoridades administrativas locais, líderes tradicionais e religiosos, associações profissionais, movimentos de mulheres e organizações de jovens, agrupamentos de interesse económico como agricultores, criadores de gado, comerciantes, etc. O envolvimento da comunidade visa introduzir uma mudança de paradigma, em que as comunidades e os intervenientes locais nas áreas de fronteira não são considerados como parte do problema pelo estado, mas como parte da solução para a governação ineficaz de fronteiras e os desafios associados com as periferias e zonas fronteiriças. As comunidades locais estão efectivamente no centro destes problemas, muitas vezes como vítimas, e poderão facilmente encontrar a solução para os seus problemas, se forem envolvidas positivamente e de forma substancial e positiva. São os principais intervenientes em diálogos transfronteiriços e governação de segurança transfronteiriça. Em conformidade com a Carta Africana sobre os Valores e Princípios da Função Pública e Administração, e a Carta Africana sobre os Valores e Princípios de Descentralização, Governação Local e Desenvolvimento Local, a participação comunitária requer consultas sólidas e acções deliberadas dos estados e seus órgãos na busca de estabelecimento de relações institucionalizadas de longo prazo com base nos bene-

fícios mútuos com comunidades fronteiriças para a melhoria da governação de fronteiras.

O objectivo final da participação da comunidade é desenvolver capacidades nacionais e locais para governar as suas áreas e para melhor responder às ameaças através de recursos avançados e resiliência. Esta Estratégia considera a primazia do compromisso com a comunidade, bem como o aumento dos serviços públicos em áreas fronteiriças servirá de âncora para uma governação eficaz das fronteiras da África.

Cooperação Transfronteiriça: É crucial para o sucesso e a sustentabilidade do desenvolvimento de zonas fronteiriças que aplica o princípio e instrumento de cooperação transfronteiriça (CBC). A CBC é caracterizada pela cooperação das regiões vizinhas ao longo de uma fronteira que abrange todos os intervenientes em todas as áreas da vida diária e reflecte a resolução de problemas práticos. A CBC é um instrumento que contribui para a coesão social e territorial: com base na proximidade geográfica, afinidade, alianças e partilha dos mesmos recursos e interesses, os intervenientes locais podem transformar áreas transfronteiriças progressivamente em alavancas vitais no reforço do processo de integração regional. A CBC envolve uma certa estabilização que é institucionalização de contactos transfronteiriços ao longo do tempo. A sua aplicação assegura que os estados e comunidades exploram sinergias em vez de competir, para que os encargos de investimento, por exemplo, em infra-estrutura pública não recaiam num estado apenas, ou um desequilíbrio de serviços ou desenvolvimento divide comunidades fronteiriças e potencialmente promove conflitos. Isto é particularmente verdade onde comunidades fronteiriças acolhem refugiados e popula-

ções deslocadas de estados vizinhos e a competição por recursos e serviços aumentou. A Convenção da União Africana sobre a cooperação transfronteiriça constitui o quadro jurídico para a aplicação prática da CBC em todos os níveis e prevê a necessidade “para a transformação de áreas de fronteira em zonas de comércio e de cooperação”, através do incentivo proactivo de promoção da paz e de relações de boa vizinhança entre estados e comunidades.

Contudo, o caso especial de zonas insulares e costeiras deve ser enfatizado na definição das medidas de cooperação transfronteiriça. A declaração dos Ministros Africanos responsáveis de fronteiras de 17 de Maio de 2012 recomenda, para o efeito, a aplicação de disposições específicas para a situação dos Estados Insulares. Além disso, a Estratégia Marítima Integrada Africana 2050 propõe a criação de uma Zona Marítima Exclusiva Combinada, que reflecte a ideia da cooperação transfronteiriça na área marítima africana.

Objectivos Específicos e Recomendações

Objectivo 5A Promover a paz, as relações de boa vizinhança e o investimento através da cooperação transfronteiriça



- Com base no princípio da subsidiariedade, as CER e a UA são incentivadas a criar mecanismos institucionais e financeiros para apoiar as iniciativas de cooperação transfronteiras desenvolvidas no continente;

- Acelerar o desenvolvimento e a implementação de disposições jurídicas, e quadros institucionais e organizacionais para uma ampla operacionalização da cooperação transfronteiriça orientada para o desenvolvimento das zonas fronteiriças;
- Desenvolver iniciativas nacionais e regionais de CBC, nomeadamente através da administração conjunta de fronteiras, e, através da implementação de projectos de cooperação transfronteiriça nas áreas de desenvolvimento socioeconómico, incluindo transporte, comunicação, comércio, actividades agro-pastoris, artesanato, recursos energéticos, indústria, saúde, saneamento, água potável, educação, protecção ambiental, actividades culturais, desporto, etc;
- Assegurar que as comunidades nas zonas fronteiriças tenham acesso adequado ao emprego, serviços e mudanças económicas, especificamente no caso de investimentos industriais ou na indústria extractiva nas zonas fronteiriças;
- Delimitar e demarcar fronteiras internacionais (Pilar 2) a fim de incentivar o investimento público nas áreas fronteiriças e sensibilizar as comunidades de fronteiras sobre a sua importância, para garantir clareza, evitar conflitos comunais e lançar as bases para acordos de cooperação transfronteiriça. (CBC);
- Afectar recursos suficientes para financiar projectos transfronteiriços, usar sinergias nos investimentos com os países vizinhos e, sempre que possível, estabelecer acordos de cooperação transfronteiriça sobre a utilização de infra-estruturas e serviços (por exemplo, saúde) para comunidades de fronteiras de ou país;
- Promover a cultura, valores e tradições de comunidades transfronteiriças através de agentes locais, para reforçar a boa vizinhança e a coabitação pacífica nas zonas transfronteiriças;
- Reconhecer o posicionamento estratégico das comunidades fronteiriças e colaborar efectivamente com elas em conformidade, para reforçar a confiança e a compreensão mútua entre elas e as autoridades públicas, desenvolver visões conjuntas e envolvê-las activamente na governação de fronteiras;
- Reconhecer as necessidades específicas das comunidades que vivem numa determinada distância da fronteira, sempre que necessário, estabelecer regulamentos transfronteiriços especiais, e informar as comunidades fronteiriças, bem como os funcionários de fronteiras sobre os seus direitos e obrigações;
- Facilitar a passagem das fronteiras por razões produtivas, económicas e sociais pelas comunidades das fronteiras através de medidas específicas.
- Desenvolver as capacidades das comunidades locais e intervenientes na gestão de projectos transfronteiriços, e garantir que as actividades relativas à cooperação transfronteiriça sejam efectivamente realizadas pelas autoridades locais e comunidades locais;

Objectivo 5B Transformar fronteiras através do envolvimento das comunidades e o desenvolvimento de zonas fronteiriças



- Desenvolver as capacidade de sensibilização das associações nacionais e organizações locais da sociedade civil e permitir-lhes a participação no governo de zonas fronteiriças;
- Promover o estabelecimento de regimes locais de segurança transfronteira, incluindo sistemas de policiamento comunitário e mecanismos de resolução de litígios transfronteiriços, assegurando ao mesmo tempo que a responsabilidade pela segurança das fronteiras cabe principalmente às autoridades públicas;
- Promover a partilha de infra-estruturas entre comunidades fronteiriças através das fronteiras (por exemplo, saúde, educação, infra-estrutura);
- Garantir que as comunidades fronteiriças beneficiem e contribuam para os projectos de infra-estrutura de integração transcontinental como os previstos na Agenda 2063;
- Desenvolver as capacidades de sensibilização das associações nacionais e organizações locais da sociedade civil e a sua participação nos processos de elaboração, implementação e monitorização de governação pública transfronteira;
- Ser tão abrangente quanto possível, para assegurar que todos os grupos de interesse sejam representados e conferir uma atenção especial à participação de grupos que estão em risco de serem marginalizados, como mulheres, minorias, grupos étnicos isolados, portadores de deficiência, jovens e idosos, e pessoas não sedentárias como os pastores;
- Reforçar o papel das autoridades locais e da sociedade civil na gestão conjunta de recursos transfronteiriços, como a utilização de áreas florestais, fauna, pontos de água e pastagem, considerando especificamente a transumância transfronteira e assegurar que as pessoas em áreas de recepção recebem informações sobre a chegada de animais transumantes e têm tempo para preparação e resposta.

Objectivo 5C Desenvolver e preservar as zonas costeiras, as fronteiras marítimas e os estados insulares



- Incentivar os Estados Membros da UA a reivindicar as suas fronteiras marítimas, águas territoriais e Zonas Económicas Exclusivas, em conformidade com CNUDM e outros instrumentos jurídicos marítimos;
- Acelerar a delimitação e demarcação de fronteiras marítimas africanas, onde esse exercício ainda não ocorreu;
- Incentivar os Estados costeiros a desenvolver iniciativas conjuntas na gestão e exploração dos recursos naturais transfronteiriços;
- Desenvolver acordos económicos comuns e acordos de segurança comuns para explorar e proteger as águas territoriais e zonas económicas exclusivas, como proposto na Zona Marítima Exclusiva Combinada da África na Estratégia Marítima Integrada Africana (AIMS).

5 IMPLEMENTAÇÃO DA ESTRATÉGIA & INTERVENIENTES

A implementação da Estratégia será alinhada com a Agenda 2063. A partir da adopção da Estratégia, o primeiro Período de Implementação será planeado de acordo com o primeiro Plano Decenal (2013-2023) da Agenda 2063. Sua implementação continuará e programada em estreita conexão com os outros quatro planos subsequentes da Agenda 2063. Para esse fim, a Estratégia será construída sobre roteiros prioritários de implementação, focados nas necessidades e capacidades dos Estados Membros em todas as regiões. A estratégia visa promover uma abordagem holística, integrada e colaborativa da governança de fronteiras.

Funções e Responsabilidades

AU Estados-Membros da União Africana

No pleno respeito da sua soberania, os Estados-Membros são encorajados a tomar as seguintes medidas:

- Elaborar uma política nacional abrangente de governação das fronteiras, incluindo quadros normativos, institucionais, colaborativos e financeiros, com parcerias estratégicas e componentes de comunicação que tenham em conta as políticas da UA e das CER e os documentos de projecto legislativo.
- Mobilizar os recursos necessários, elaborar roteiros nacionais e implementar a estratégia a nível nacional e bilateral, bem como apresentar relatórios regulares às CER/UA para o Relatório anual do Estado das Fronteiras da UA.

Comunidades Económicas Regionais

As Comunidades Económicas Regionais são convidadas a tomar as seguintes medidas:

- Coordenar a elaboração de roteiros para a implementação das actividades de cooperação regional acordadas no âmbito da implementação da estratégia de governação das fronteiras pelos Estados-Membros. Facilitar o diálogo e a troca de experiências entre os Estados-Membros e contribuir para o acompanhamento e a elaboração de relatórios sobre as actividades fronteiriças através da consolidação dos relatórios regionais.
- Organizar e planear o intercâmbio de boas práticas entre as CERs na implementação da estratégia (Capítulo 5) e criar oportunidades tais como as Reuniões de Coordenação UA-RECs sobre Gestão de Fronteiras.

- Apoiar os Estados-Membros, a seu pedido, no desenvolvimento de recursos e na execução de projectos/programas relacionados com a estratégia de governação das fronteiras.
- Estabelecer pontos focais a nível regional e nacional (comissões nacionais de fronteiras) a fim de facilitar a execução da estratégia.

União Africana / Comissão da União Africana

- O PFUA é convidado a ponderar sobre a elaboração de um modelo a partir do qual os Estados-Membros possam inspirar-se nos objectivos da estratégia de governação das fronteiras.
- Além disso, o PFUA é convidado a realizar uma reunião anual de acompanhamento que incluirá representantes dos Estados-Membros ou dos seus pontos focais, representantes das CER e peritos técnicos da Comissão. Durante a reunião de acompanhamento, os participantes analisarão a aplicação da estratégia com base numa apresentação analítica dos relatórios nacionais, partilharão as suas experiências em matéria de governação das fronteiras e farão recomendações a todas as partes interessadas.

Monitorização e Avaliação

A estratégia, para a sua efectiva implementação, terá de ser dotada de um sistema de monitorização e avaliação para analisar o nível de realização dos objectivos e resultados obtidos. Um plano anual de vigilância e uma avaliação periódica terão de ser elaborados

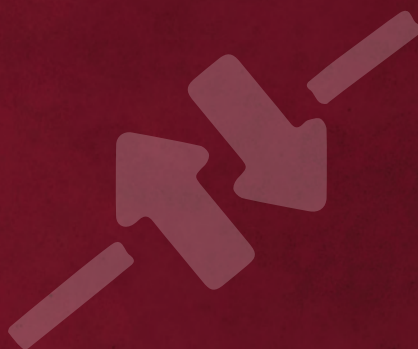
e informados por um sistema de recolha, armazenamento, tratamento, análise e divulgação de informações sobre as acções realizadas no âmbito da estratégia.

Comunicações

A Estratégia da UA de Governação de Fronteiras deve ser totalmente apropriada pelos Estados Membros, CERS e cidadãos do continente. Para isso, terá de ser popularizada através de vários canais: jornais, programas radiofónicos, spots televisivos, boletins, redes sociais, websites, etc. Uma estratégia de comunicação e planos terão de ser elaborados e implementados de forma coordenada pela CUA, CER e Estados Membros.

Mobilização de Recursos

A implementação da Estratégia da UA de Governação de Fronteiras requer recursos financeiros significativos. A CUA deverá realizar uma avaliação abrangente dos seus custos financeiros para definir melhor a sua estratégia de mobilização de recursos. Esta será baseada numa diversificação de fontes de financiamento. Nesta perspectiva, os recursos internos da CUA, os recursos orçamentais dos Estados Membros e as contribuições dos parceiros de desenvolvimento e o sector privado terão de ser solicitados. Os Estados Membros também são encorajados a fazer contribuições em espécie, e em termos de recursos humanos e materiais para a implementação desta Estratégia. Deverão igualmente explorar outras formas inovadoras de financiamento, como a Parceria Público-Privada e as oportunidades oferecidas pelos regimes de financiamento descentralizado.



Programa de Fronteiras da União Africana (AUBP)

Divisão de Prevenção de Conflitos e Alerta Precoce (CPEWD)

Departamento de Paz e Segurança

Comissão da União Africana

E-mail: Situationroom@africa-union.org

Tel: +251 (0) 11552 6373

Twitter: @AU_PSD

Facebook: www.facebook.com/au.psd1

Website: www.peaceau.org