

**A UNIÃO EUROPEIA E OS PAÍSES DE ÁFRICA,
CARAÍBAS E PACÍFICO:
UM ESPAÇO DE COOPERAÇÃO EM EVOLUÇÃO
E UM EXEMPLO DE DESENVOLVIMENTO PARA
O FUTURO?**

(Acordo de Cotonou)

Luís Ritto

Economista, docente universitário e quadro superior da Comissão Europeia em Bruxelas (Direcção Geral de Desenvolvimento).

ÍNDICE

1. Introdução
2. As razões para um novo Acordo
3. O novo Acordo EU-ACP de junho de 2000
4. A nova política de cooperação da União Europeia

1. INTRODUÇÃO

A União Europeia (U.E.) e os 77 países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP) assinaram no dia 23 de Junho de 2000 em Cotonon, Benim, um acordo que renova (com significativas alterações) a cooperação que enquadra as suas relações económicas e comerciais, desde 1975.

O novo acordo, que vigorará durante os próximos 20 anos (mais concretamente de 2000 a 2020), substitui as antigas “Convenções de Lomé”, existentes desde 1975, e que se tinham tornado ultrapassadas no actual contexto de globalização e de um mundo em permanente evolução política, económica, técnica e social. O novo convénio visa, pois, conferir uma nova dinâmica à política de cooperação da U.E. e modernizar as condições comerciais e de ajuda aos países ACP. Na verdade, o novo acordo altera de uma forma muito significativa os termos das relações políticas, de cooperação e comerciais entre as duas partes, na medida (i) em que reforça a sua componente política (nomeadamente ao fixar regras de boa acção governativa, princípios democráticos, do Estado de direito, respeito pelos direitos humanos e luta contra a corrupção), (ii) centra as acções de desenvolvimento no combate à pobreza e (iii) prevê igualmente uma alteração de fundo na cooperação em matéria comercial (assumindo como objectivo a integração dos ACP na economia mundial). Desta forma, os ACP deverão renunciar progressivamente ao sistema de acesso preferencial unilateral dos seus produtos ao mercado Comunitário (previsto nas “Convenções de Lomé”, através de uma isenção total ou parcial dos direitos alfandegários europeus) e aceitar uma liberalização total das trocas comerciais com a Comunidade nos próximos 20 anos.

Esta alteração destina-se a evitar qualquer tipo de discriminação face a outros países em desenvolvimento (não ACP) e a evitar problemas com a Organização Mundial do Comércio (OMC), uma vez que as condições de acesso ao mercado europeu oferecidas pela Comunidade aos produtos ACP não eram compatíveis com as actuais regras da OMC.

Para fazer face a estas novas condições comerciais os ACP vão dispor de um período de preparação até 2008, durante o qual procurarão concluir acordos entre si, de modo a

criar blocos regionais destinados a facilitar a negociação de acordos de comércio livre com a União Europeia. Depois seguir-se-ão mais 12 anos para a aplicação progressiva dos acordos, até à liberalização total das trocas comerciais (que deverá estar concluída em 2020).

Para os primeiros cinco anos do novo acordo (2000-2005) os Estados Membros da União Europeia comprometeram-se a pôr à disposição dos ACP uma ajuda financeira de 13,5 biliões de euros. A este valor acresce uma contribuição do Banco Europeu de Investimento (BEI) de 1,7 biliões de euros. O total da ajuda até 2005 será pois de 15,2 biliões de euros, ou seja, mais 5% do que no período anterior (1995-2000). É de prever que mais de metade desta ajuda venha beneficiar a África Subsariana. Toda a ajuda (excepto a do BEI) será canalizada através do Fundo Europeu de Investimento (FED), como no passado.

2. AS RAZÕES PARA UM NOVO ACORDO

Durante cerca de 25 anos as “Convenções de Lomé” foram o instrumento privilegiado da cooperação Comunitária para com os países ACP. Elogiadas por muitos como um exemplo da cooperação Norte-Sul, as Convenções baseavam-se nos seguintes princípios fundamentais: igualdade dos parceiros, respeito da sua soberania, interesse mútuo e interdependência; direito de cada Estado ACP a determinar as suas opções políticas, económicas, sociais e culturais; e segurança das relações alicerçadas na vontade de cooperação e parceria efectiva das partes signatárias. Em termos da ajuda técnica e financeira, ela baseava-se num sistema de donativos (evitando assim aumentar a dívida dos países beneficiários), que eram canalizados através de um instrumento – o Fundo Europeu de Desenvolvimento – de uma transparência notável. Além disso, a política executada através das “Convenções de Lomé” não assentava na assistência mas sim na cooperação alargada, baseada numa grande diversidade dos programas de ajuda, que iam desde a educação ao desenvolvimento rural, passando pela saúde, ambiente, apoio ao sector privado, infra-estruturas (económicas e sociais) e segurança alimentar. Finalmente na área comercial, as “Convenções de Lomé” concediam aos ACP um tratamento privilegiado e não recíproco, que permitiam a entrada da quase totalidade dos produtos produzidos naqueles países no mercado Comunitário sem quotas nem direitos alfandegários (sem que os ACP fossem obrigados a conceder um tratamento idêntico aos produtos que os europeus pretendessem exportar para aqueles Estados).

Perante um instrumento como eram as “Convenções de Lomé”, muito apreciado pelos países ACP e modelo da cooperação com aquele grupo de Estados o que levou a União Europeia a querer mudar de política e a introduzir modificações apreciáveis nas suas relações com os ACP?

É necessário referir aqui que a última “Convenção de Lomé” expirava em Fevereiro de 2000. Assim sendo, e antes de assinar um novo acordo, os serviços da Comissão Europeia em Bruxelas decidiram levar a cabo em 1996 uma avaliação das suas acções nos países ACPⁱ para se certificarem que as mesmas estavam a ter os resultados esperados e que estavam a contribuir para o desenvolvimento económico e social daquele grupo de países. Além disso é preciso referir ainda que a última “Convenção de Lomé” foi assinada em 1989, ano em que o muro de Berlim caiu, produzindo o desmoronamento do bloco de Leste e o fim do conflito Leste/Oeste, o que veio revolucionar a cena política e económica internacional, abrindo o caminho a uma cooperação baseada em novos valores e princípios, que não estavam reflectidos no acordo de Lomé. Exemplo disso foi a conclusão das negociações comerciais do Uruguay Round em Abril de 1994 e o início do funcionamento em 1 de Janeiro de 1995, da Organização Mundial do Comércio, que ajudaram a acelerar o processo de mundialização da economia, provocado pela evolução tecnológica e pela liberalização da política económica que muitos países encetaram nos últimos anos, e para os quais os países ACP não estavam de todo preparados (tendo muitos deles inclusivamente passado a estar marginalizados economicamente).

Voltando à avaliação efectuada em 1996, o estudo encomendado pela Comissão Europeia concluiu que o balanço da cooperação U.E. – ACP era “medianamente positivo” e em muitos casos não tinha ajudado mesmo ao desenvolvimento económico e social dos países ACP. O estudo apurou que a cooperação Comunitária representou para muitos ACP uma contribuição importante, e sem dúvida que contribuiu para a melhoria das condições de vida das populações desses países, nomeadamente em termos de saúde, de educação e de acesso aos serviços essenciais e às infra-estruturas construídas. Foi com frequência um laboratório de ideias novas e permitiu desenvolver, em vários domínios (agricultura, desenvolvimento rural, saúde, infra-estruturas), capacidades técnicas reconhecidas unanimemente. Mas no seu cômputo global, a cooperação europeia não foi considerada suficiente para desenvolver de forma sustentada, em termos económicos e sociais, os países ACP, evitando a pobreza (que não tem parado de crescer) e a sua crescente marginalização económica (que em certos países foi

acompanhada por uma desintegração social e uma escalada de violência e conflitos armados, que causaram catástrofes humanitárias e desviaram os esforços de desenvolvimento para intervenções de emergência e para a gestão de crises).

Em termos sumários pode dizer-se que a avaliação efectuada em 1996 detectou falhas e lacunas na cooperação da União Europeia a quatro níveis:

- **Antes de mais nada, ao nível do enquadramento geral em que antes se inserem as acções de cooperação: na verdade, a avaliação constatou que o princípio da parceria perdeu substância e só se concretizou parcialmente.** Em termos políticos, a dependência em relação à ajuda, as exigências de curto prazo e a gestão das situações de crise dominaram progressivamente a relação entre os dois parceiros. Em termos de diálogo sobre as políticas económicas e sociais, a parceria revelou-se de difícil concretização em países caracterizados pela sua fraca capacidade institucional e por sistemas de gestão pública muitas vezes pouco eficazes: esses países tendem a limitar a parceria à co-gestão dos recursos, no dia a dia. Segundo os avaliadores, num tal contexto, a U.E. tendeu a adoptar abordagens mais unilaterais e mais intervencionistas, pouco propícias à apropriação das políticas de desenvolvimento pelos países ACP e ao reconhecimento das responsabilidades próprias de cada parceiro. Esta substituição, de acordo com os avaliadores, “não é um penhor de eficácia, nem tão pouco uma solução viável a prazo”. E os avaliadores concluem: “A interrupção desse círculo vicioso exige uma revalorização fundamental do princípio da parceria, que surge mais como objectivo a atingir do que como um princípio de partida. Uma transformação dessa natureza terá de assentar em novas bases políticas e num diálogo mais efectivo, apoiando-se na vontade política dos governos dos ACP no sentido de empreender um verdadeiro processo de reforma. Exigirá igualmente mais flexibilidade na aplicação da política de cooperação”ⁱⁱ.
- **Em segundo lugar, a nível das políticas de cooperação: os estudos de avaliação efectuados pela Comissão concluíram geralmente que a cooperação financeira e técnica europeia era pertinente** do ponto de vista dos objectivos comunitários e das necessidades dos países beneficiários e que as taxas de eficácia eram relativamente elevadas, nomeadamente no que se refere aos projectos de infra-estruturas e às intervenções nos sectores sociais. Todavia, o contexto institucional e de política económica do país beneficiário impôs em muitos casos limitações

importantes, reduzindo o impacto da cooperação Comunitária em termos de melhoria das condições de vida e de elevação do nível de desenvolvimento.

- **O impacto da preferências comerciais foi decepcionante, de uma maneira geral.**

Este dispositivo, especialmente os protocolos relativos a produtos específicos, contribuiu sem dúvida de uma forma significativa para os êxitos comerciais de alguns países, que souberam adotar simultaneamente políticas de diversificação apropriadas. Contudo, na maioria dos países ACP não existiram as políticas económicas e as condições estruturais internas indispensáveis para o desenvolvimento das trocas económicas e comerciais. Além disso, três novos factos puseram em causa o regime comercial de Lomé: os acordos de Marraquexe e o reforço dos mecanismos de resolução de litígios, que não permitem a manutenção de regimes preferenciais diferenciados e não recíprocos; a aceleração dos processos de liberalização, a nível multilateral e interregional; e a importância crescente assumida nos debates internacionais sobre as regras comerciais por novos temas como o ambiente, as políticas de concorrência, os códigos de investimento, as normas técnicas e sanitárias, o respeito pelos direitos sociais fundamentais, etc., evolução essa que altera o peso relativo das preferências pautais. Uma coisa é certa: na vigência das “Convenções de Lomé”, os países ACP não conseguiram aumentar ou manter sequer a sua quota de mercado na U.E., quando exportadores que não beneficiavam dessas preferências aumentaram a sua quota de mercado. As razões para os resultados pouco positivos da política comercial de Lomé foram descritas pelos avaliadores como sendo as seguintes: (i) a elevada dependência de muitos países ACP em relação a um certo número de produtos de base, sujeitos a flutuações de preços importantes e a uma degradação substancial das condições das trocas comerciais; (ii) ausência em muitos ACP de factores essenciais, como infra-estruturas, espírito empresarial e baixos níveis de recursos materiais e humanos; (iii) baixos níveis de poupança e de investimentos; e (iv) sectores financeiros pouco desenvolvidos.

- **Finalmente, a nível da prática da cooperação financeira e técnica:** o carácter automático de concessão de uma parte, hoje limitada, dos recursos financeiros e a tendência da U.E., tal como de outros doadores, para se substituir ao parceiro em falta não contribuíram para promover o compromisso político real que deveria ser exigido aos governos dos países ACP. Houve um certo desvio, na medida em que os **instrumentos da cooperação tiveram tendência para dominar as políticas, em**

vez de se colocarem ao seu serviço. Uma certa falta de flexibilidade afectou a capacidade da cooperação para se adaptar a um contexto político e económico em mutação rápida e para reflectir novas iniciativas políticas que traduzissem as preocupações das sociedades europeias e dos ACP, assim como a preocupação de aumentar de forma permanente a eficácia da ajuda.

Perante estas críticas, outro caminho não restava à Comissão Europeia que não fosse o de propor aos quinze Estados da União e aos países ACP que aceitassem introduzir alterações importantes nas políticas e nos instrumentos de cooperação, para vigorar no período pós-Lomé. Para o efeito, e com vista a ajudar no debate que teve lugar sobre este tema nas quinze capitais da União Europeia e num número significativo de países ACP, publicou a Comissão Europeia em 1997 um “livro verde” sobre as opções para uma nova parceria com os ACP no limiar do século XXI, que sintetizava os resultados da avaliação de 1996 e apresentava várias pistas sobre os caminhos a seguir para que uma nova política de cooperação, mais eficaz e mais moderna, pudesse ser formuladaⁱⁱⁱ. O resultado do debate e das análises feitas, no quadro do referido “livro verde”, permitiu à Comissão Europeia reunir um conjunto de propostas e orientações, que foram aproveitadas para as negociações que levaram à celebração do novo “Acordo de Cotonou” em Junho de 2000 e mais tarde foram aproveitadas também para a definição de uma política europeia de cooperação para todos os países em vias de desenvolvimento.

Em traços largos, as orientações decorrentes dos debates do “livro verde” recomendavam que, sem fazer tábua rasa do passado, a nova política de cooperação da U.E. deveria passar a basear-se em critérios de maior eficácia, a lutar contra a pobreza (ajudando nomeadamente as populações mais desfavorecidas a integrarem-se na vida económica e social dos seus países) e a ajudar os países ACP a fazer parte da economia mundial. Neste último aspecto, e tendo em conta as novas regras do comércio internacional e o impacto decepcionante das preferências comerciais de Lomé, as sugestões feitas foram no sentido de que o regime preferencial de acesso ao mercado Comunitário previsto em Lomé fosse substituído por um sistema visando a aumentar a competitividade dos países ACP, a incentivar o crescimento das suas economias e a inseri-las progressivamente na economia mundial. Os estudos e debates levados a cabo mostraram ainda que a ajuda europeia foi mais eficaz nos países ACP com regimes democráticos estáveis e políticas económicas credíveis (baseadas numa gestão criteriosa das finanças públicas, num ensino de qualidade, mercados abertos, apoio ao

investimento privado e apoio ao desenvolvimento tecnológico)^{iv}, por isso sugeriram à Comissão Europeia que apoiasse prioritariamente no futuro este tipo de países, através de um sistema de selectividade da ajuda, que permitisse adaptar os montantes atribuídos a cada país em função dos esforços envidados pelo governo em termos de democracia, respeito pelos direitos humanos, políticas macro-económicas e sectoriais. Neste contexto a Comissão foi convidada a dar maior relevo à melhoria do quadro institucional e da capacidade dos ACP e a conceber políticas económicas e sectoriais sustentáveis, integradas numa estratégia de longo prazo. Finalmente das discussões havidas foi recomendado à Comissão uma atenção particular em termos de apoio à integração regional dos ACP, como forma de contribuir para a progressiva liberalização das suas economias e servir de antecâmara à globalização do comércio dos países participantes.

Quase todas as recomendações e sugestões feitas durante os debates proporcionados pelo “livro verde” foram incorporadas no novo acordo U.E-ACP, assinado em Cotonou a 23 de Junho de 2000, como a seguir se irá descrever.

3. O NOVO ACORDO U.E.-ACP DE JUNHO DE 2000

As sucessivas “Convenções de Lomé” apoiaram-se sempre no acervo dos acordos anteriores, consolidando-os e melhorando-os. As discussões e negociações recentes com vista ao novo acordo U.E.-ACP permitiram demonstrar o apego dos parceiros a esta cooperação, que se tem desenvolvido ao longo dos anos com base numa parceria caracterizada pelo diálogo e respeito mútuos e que hoje junta no mesmo grupo 15 países da União Europeia (com uma população superior a 376 milhões de habitantes) e 77 países ACP (com uma população estimada em 638 milhões de habitantes). As negociações com vista ao novo acordo de cooperação constituíram uma ocasião para enriquecer a relação entre europeus e ACP e para adaptar o novo convénio no sentido de lhe dar uma maior eficácia e melhorar a qualidade da ajuda. Trata-se pois de uma evolução com evidentes preocupações de qualidade e eficácia esta a que se obteve em Cotonou.

OBJECTIVOS DO NOVO ACORDO

Os quatro principais objectivos do acordo assinado em Cotonou em Junho de 2000 são os seguintes:

- O combate à pobreza;

- O desenvolvimento sustentado;
- A progressiva integração dos países ACP na economia mundial; e
- A promoção da integração regional.

Em poucas palavras pode dizer-se que o objectivo fundamental do novo acordo é o de ajudar os países ACP a erradicar a pobreza ao mesmo tempo que devem desenvolver-se economicamente para poderem, progressivamente, integrar-se na economia mundial. Grande parte da pobreza a nível mundial concentra-se no Continente Africano (entre os países mais pobres do mundo 38 são ACP). Os líderes da União Europeia pensam que é possível reduzir a pobreza em África, primeiro porque o crescimento do PIB Africano em termos reais foi em média de quatro por cento nos últimos 5 anos (ou seja, uma melhoria significativa relativamente aos anos 80 e início dos anos 90) e em segundo lugar porque a situação económica a nível mundial está agora bastante mais positiva: as economias afligidas por crises financeiras estão em processo de recuperação e o crescimento mundial foi de 3,5 por cento em 1999, depois de uma quebra de 2,5 por cento em 1998. A luta contra a pobreza será, pois, o grande desafio da União Europeia neste início do século XXI, esperando-se que a pobreza nos ACP possa ser reduzida a metade até ao ano 2020.

MUDANÇAS EM RELAÇÃO AO PASSADO

Face ao que atrás se expõe, não é de admirar que em relação às “Convenções de Lomé”, o novo acordo U.E.-ACP apresente as seguintes inovações:

┌ Reforça-se a dimensão política, dando-se uma maior ênfase às questões da democracia, respeito pelos direitos humanos e da chamada “boa gestão dos assuntos públicos”. Mais do que no passado, a nova Convenção dá a possibilidade à União Europeia de ser mais selectiva na sua ajuda aos ACP (que deixa de ter um carácter automático) e de concentrar os seus apoios em países que tenham abraçado o pluralismo democrático, respeitem os direitos humanos e que tenham promovido uma reforma e modernização das respectivas administrações públicas. Sendo a U.E. um espaço de democracia, de paz e de estabilidade, natural é que a sua ajuda seja preferencialmente canalizada para países e regiões que seguem um modelo de desenvolvimento equitativo, pluralista e sustentado, em consonância com os seus princípios fundamentais e com os valores do seu projecto de sociedade.

┌ A segunda grande diferença em relação ao passado tem a ver com as questões comerciais. O novo acordo não é só um convénio sobre a cooperação para o

desenvolvimento, ele é também (e muito mais do que no passado) um acordo comercial. A nova Convenção, baseando-se nas actuais regras internacionais sobre o comércio, prevê, após um período de transição de 8 anos, que gradualmente os mercados dos países ACP sejam abertos aos produtos e serviços da União Europeia. Na verdade, a U.E. espera poder assinar com os ACP em 2008 “acordos regionais de parceria económica”, que irão substituir os regimes não-recíprocos de Lomé e permitir que um sistema mais liberal de trocas seja criado, de maneira a que em 2020 exista uma total liberalização das trocas comerciais entre a U.E. e os ACP. Apenas os países mais pobres e vulneráveis serão excluídos dos novos acordos comerciais, passando a partir de 2005 a beneficiar de um sistema preferencial de acesso dos seus produtos ao mercado europeu, que não necessita obrigatoriamente de conter cláusulas de reciprocidade.

┌ Uma terceira inovação importante tem a ver com a maneira como a ajuda financeira vai ser concedida. Os instrumentos de cooperação financeira foram reduzidos para dois: um instrumento com base em subvenções (13,5 biliões de Euros para o período que vai até 2005) e uma nova “facilidade de investimentos”, que disponibiliza capital de risco e empréstimos ao sector privado e que será gerida pelo Banco Europeu de Investimento. Esta nova “facilidade”, que difere significativamente das anteriores operações de capital de risco, tem como objectivo dar um novo impulso ao desenvolvimento do sector privado nos países ACP, atraindo também investidores e mutuantes privados estrangeiros. Este novo investimento será gerido como um fundo renovável, isto é, os rendimentos das operações serão reinvestidos, esperando-se que dentro de alguns anos já não seja necessário financiá-lo com fundos orçamentais. Prevê-se mesmo que se torne financeiramente viável a longo prazo. Além disso, no âmbito das “Convenções de Lomé” e dos chamados programas indicativos nacionais uma dotação financeira era concedida a cada país ACP, que depois as usava para a implementação das acções que tinham sido acordadas com a Comissão Europeia. No futuro não será mais assim, os ACP não receberão um fundo fixo para os projectos que pretendem desenvolver, mas apenas montantes indicativos que regularmente serão ajustados de acordo com a capacidade dos países para executar os programas a que se candidatarem. Anualmente será analisada a situação dos programas e projectos executados em todos os países ACP – os chamados “country assessments” – sendo a partir desse exame decidido os fundos que irão ser acordados a cada um deles.

┌ Uma quarta novidade tem a ver com o facto de que novos “actores” serão chamados no futuro a participar na definição de políticas e programas nos ACP. Apesar do acordo

U.E-ACP ser um convénio entre Estados, ficou definido no mesmo que o sector privado e outros actores da sociedade civil podem ser associados à definição de políticas e implementação de programas nos países ACP. Esta é uma medida de longo alcance, que se espera possa vir a permitir que mais e melhores programas possam ser levados a cabo nos estados ACP, deixando os governos e sociedade civil de trabalhar de costas voltadas.

┌ Em quinto lugar deve ser referida a importância que é dada no acordo à cooperação regional. Esta é uma boa medida, pois a integração regional é frequentemente um passo necessário no caminho da integração dos ACP nos sistema mais largado da economia internacional. O livre comércio regional é suposto fornecer um estímulo à mudança nos países ACP para liberalizarem os seus regimes de comércio e gradualmente avançarem para uma liberalização multilateral mais exigente. Além disso permite às economias nacionais diversificar e potenciar economias de escala.

┌ Em sexto lugar, e voltando à luta contra a pobreza, o novo acordo permite, para que essa política tenha resultados práticos, que se use uma abordagem múltipla, abrangendo um amplo leque de intervenções. A luta contra a pobreza será levada a cabo em duas frentes: económica (promovendo o desenvolvimento económico sustentado) e social (apoiando sectores como a saúde, educação e formação). Antes de mais nada, a União poderá apoiar um conjunto de reformas e iniciativas destinadas a promover um crescimento equitativo e gerador de emprego e a melhorar o acesso de toda a população aos recursos produtivos, nomeadamente através da educação e da formação profissional. Além disso, a União Europeia poderá adoptar uma abordagem sectorial mais global, apoiada num diálogo aprofundado sobre as políticas com repercussões sociais importantes e numa ajuda que atribua uma atenção especial ao financiamento das despesas correntes nos sectores sociais.

┌ Por último, associado ao tema da luta contra a pobreza encontra-se um outro no novo acordo de importância capital para os ACP: o desenvolvimento sustentado. O ambiente e a luta contra a degradação ambiental nos ACP farão portanto parte das prioridades de cooperação da União. Na verdade, a União Europeia pode desempenhar um papel positivo neste domínio, incitando e ajudando os governos dos países ACP, no âmbito de um diálogo sobre as políticas, a desenvolver as suas capacidades de análise e de gestão dos problemas ambientais. Certos temas, tais como a quantidade e a qualidade dos recursos hídricos, a degradação dos solos associados às pressões demográficas, a

destruição das florestas e os problemas do ambiente urbano vão merecer certamente uma atenção especial por parte da União Europeia.

Como se vê do que atrás se escreve, o novo acordo U.E.-ACP abre as portas a uma nova era de relações comerciais e de cooperação para o desenvolvimento entre as partes. Acabada a “guerra fria” e tendo-se enterrado o passado colonial, pensa-se que o novo acordo permita desenvolver um quadro de relações mais adulto e permitir o verdadeiro desenvolvimento dos países da África, Caraíbas e Pacífico.

Por esta razão no novo acordo a parceria com os ACP introduz uma abordagem diferente da cooperação para o desenvolvimento: embora continue a centrar-se no desenvolvimento económico, o acordo prevê também um reforço da dimensão política. Além disso, e como atrás se expôs detalhadamente, o objectivo da nova parceria é reduzir e, a longo prazo, erradicar a pobreza, apoiando-se numa estratégia que promova o “desenvolvimento sustentado centrado na pessoa humana”. O acordo afirma claramente que compete aos Estados ACP definir de forma soberana os modelos e as estratégias das suas economias, mas sublinha que o estabelecimento de estratégias específicas deverá obedecer a uma abordagem integrada, que tenha em conta os aspectos político, económico, social e ambiental do desenvolvimento.

A filosofia subjacente comporta alguns elementos novos: o reconhecimento do papel fundamental que o sector privado tem a desempenhar em toda a estratégia de desenvolvimento, a necessidade de uma participação crescente da sociedade civil e a aplicação dos princípios da economia de mercado.

Assim sendo, o desenvolvimento do sector privado, a melhoria do acesso aos recursos produtivos e financeiros, a promoção do emprego, o desenvolvimento do comércio, o respeito pelos direitos do indivíduo e a satisfação das suas necessidades básicas, a promoção do desenvolvimento social e os estabelecimento de condições para “uma distribuição equitativa dos frutos do crescimento” são explicitamente referidos como elementos chave desta abordagem.

4. A NOVA POLÍTICA DE COOPERAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA

Este trabalho não ficaria completo sem umas palavras em relação à nova política de cooperação da União Europeia. Na verdade, a cooperação europeia não se esgota nos ACP, estende-se antes a outras áreas do globo, englobando regiões tão diversas como a Europa Central e de Leste, o norte de África, o Médio Oriente, a Ásia e a América

Latina. No total são mais de 150 países e regiões que de uma forma ou de outra beneficiam de ajudas da União Europeia.

Na realidade, a União Europeia é hoje o maior doador a nível mundial, sendo responsável por cerca de 55 por cento da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (enquanto o Japão é responsável por 20% e os Estados Unidos da América por 16%) e mais de dois terços das subvenções que são canalizadas para os países em desenvolvimento. Além disso é também o maior doador em termos de ajuda humanitária e de emergência. Em dados concretos pode dizer-se que a ajuda europeia, que tem sido canalizada para os países em desenvolvimento pela Comissão Europeia, atinge actualmente o valor de cerca de 9 biliões de Euros por ano.

Os dados que acima se mencionam mostram que tem havido uma evolução importante das relações externas da União Europeia, de que a política de cooperação para o desenvolvimento se tornou num dos principais vectores (juntamente com a dimensão política e a política comercial). Essa evolução vê-se também na distribuição da ajudas concedidas: apesar dos ACP continuarem a ser o grupo que mais recebe em termos do volume total da ajuda, em termos percentuais têm vindo a perder peso em relação com outros países em desenvolvimento, como o quadro III bem demonstra. Isto mostra uma grande capacidade de adaptação, mas acima de tudo é demonstrativo das novas prioridades (políticas, económicas e estratégicas) da União, que se preocupa cada vez mais com o que se passa à sua volta, principalmente (i) na bacia mediterrânica, (ii) nos balcãs (a ajuda fornecida ao Kosovo e aos antigos países da federação Jugoslava é hoje uma das mais importantes da União) e (iii) nos países da Europa Central e Oriental (alguns dos quais se espera venham a ser membros da U.E. nos próximos anos, quando se der o próximo alargamento da União). Esta viragem não significa que a Europa tenha perdido interesse pelos ACP (a este propósito deve acrescentar-se que se espera que a ajuda aos ACP em 2000 e nos próximos 5 anos passe a ser superior a 4 biliões de Euros por ano), mas sim que a União não se pode alhear dos seus vizinhos mais próximos, uma vez que é importante para o seu desenvolvimento que os seus vizinhos se transformem em países (e regiões) de paz, democracia, segurança e prosperidade. Não ver visto é não perceber que a U.E. não tem futuro se à sua volta não existir estabilidade e progresso. E se não for a União a contribuir decisivamente para o desenvolvimento desses países, mais ninguém o fará em seu lugar, pois é a mais directamente afectada por tudo a que a eles diz respeito. Além disso, a União tem vindo a aproximar-se também cada vez mais nos últimos tempos da América Latina (a que está ligada por

laços culturais muito fortes) e da Ásia (onde a China, mais do que o Japão, será o parceiro económico privilegiado do futuro). Para esta aproximação não é estranho o facto de se saber que a América do Sul e a Ásia vão ser no futuro zonas económicas de grande desenvolvimento potencial, com as quais a U.E. deseja inclusivamente estabelecer acordos de comércio livre, para não perder influência económica e as oportunidades que esses mercados vão proporcionar.

A nova estratégia de política de cooperação da União, que deixou de estar concentrada nos ACP (como nas décadas de 50,60 e 70), para se estender um pouco pelos quatro cantos do mundo, precisava, para poder ser desenvolvida com eficácia e qualidade, de se basear em critérios de coerência e de uma certa uniformidade. Para tal, e como a melhor experiência nesta área vinha do trabalho de várias décadas desenvolvido no âmbito da cooperação com os países ACP, a política acordada em 2000 com os ACP acabou de servir de base para a definição da política global da U.E. a favor dos países em desenvolvimento. Na verdade, pouco depois de se ter chegado a acordo com os ACP (em Fevereiro de 2000) sobre a cooperação a desenvolver com eles nos próximos 20 anos, apresentou a Comissão Europeia aos Estados Membros em Abril de 2000 um documento denominado “A Política de Cooperação da União Europeia para com os Países em Desenvolvimento”, que foi aprovado em Conselho de Ministros da Cooperação no dia 10 de Novembro de 2000. Cópia fiel do “Acordo de Cotonou” e produzido com o objectivo de dar coerência e uniformidade à política europeia da cooperação e de pôr a União no “mainstream of good-donor thinking”, o documento define a nova política de cooperação europeia como sendo a de ajudar a reduzir a pobreza no mundo, apoiar o desenvolvimento económico e social e a inserir os países em desenvolvimento na economia mundial. Para tal, o documento define que a União se concentre mais no futuro no apoio ao desenvolvimento de políticas sectoriais e menos na execução de projectos. O documento propõe também que se combine o diálogo político, com o comércio e a cooperação para o desenvolvimento para que as futuras políticas da União Europeia ganhem em coerência e impacto.

O documento indica a finalizar que os actuais objectivos da União Europeia são numerosos e vagos, que o sistema de ajuda da Comissão é complexo em termos de instrumentos, procedimentos e mecanismos e que o número de funcionários é insuficiente para o volume da ajuda a gerir. Por esta razão sugere que a futura política de cooperação para o desenvolvimento seja centrada no seguinte:

- Os aspectos políticos, económicos e de comércio devem ser melhor integrados na política de cooperação;
- A ligação entre o comércio e o desenvolvimento deve ser reforçada, com o objectivo de se dar mais atenção aos países pobres e os encorajar a integrarem-se na economia mundial;
- A política de desenvolvimento deve centrar-se no combate à pobreza;
- A articulação entre o auxílio, reabilitação e desenvolvimento deve ser reforçada, especialmente no que se refere aos sectores sociais;
- As políticas sectoriais devem ser desenvolvidas com base em princípios comuns e normas uniformes. Além disso, as intervenções da Comissão devem ser centradas num número limitado de áreas e sectores prioritários (nota: os sectores prioritários são 5 e foram definidos como sendo o desenvolvimento económico e social, a integração regional, o comércio, os transportes e a segurança alimentar), recorrendo-se sempre que possível a uma repartição de responsabilidades com os Estados Membros;
- Um alto grau de coerência deve ser atingido em termos de coerência das políticas de desenvolvimento, como sejam o comércio, as pescas, o transporte, a energia e o ambiente.

Como se vê pela descrição que acima se faz, o que é bom para os ACP como política de ajuda ao desenvolvimento passa a ser bom também para todos os países em desenvolvimento (apesar de ser possível adaptarem-se as regras aprovadas às condições específicas de cada país, de acordo com as suas necessidades e grau de desenvolvimento). Após a aprovação pelos Estados membros da nova política de cooperação da União o Comissário Paul Nielson, responsável pelo desenvolvimento, chamou-lhe “the biggest political framework for cooperation between the North and South in the world”. Esperamos que realmente seja assim.

ANÁLISE CRÍTICA

A terminar gostaríamos de lançar um olhar crítico sobre os dois documentos atrás descritos, o “Acordo de Cotonou” e o da “Política de Cooperação da União Europeia para com os Países em Desenvolvimento”, se bem que o tempo e o espaço sejam poucos para uma análise crítica feita em profundidade (que terá certamente que ficar para um próximo trabalho). Na verdade, muitas tem sido as vozes e as organizações (principalmente as Organizações Não-Governamentais) que têm criticado a nova

política europeia a favor da cooperação para o desenvolvimento, com argumentos que vão desde a falta de inovação (para muitos as novas políticas aprovadas são semelhantes às do Banco Mundial) até às incertezas de que uma política muito baseada no comércio e na integração dos países em desenvolvimento na economia mundial, possa alguma vez levar aqueles países a desenvolver-se economicamente e a sair da situação em que se encontram (muitos deles afundados em dívidas). Estas críticas mostram um grande desconhecimento acerca do processo que levou à aprovação daqueles dois documentos. É preciso referir que quando em 1992 o Tratado da União Europeia foi revisto e aprovado em Maastricht, foi nele inserido um novo artigo e capítulo dedicado à cooperação para o desenvolvimento, que passou pois a ser considerada uma política Comunitária^v. Diz-se naquele capítulo que a política de cooperação da União visa (i) a promover o desenvolvimento económico e social sustentável dos países em desenvolvimento, (ii) a reduzir a pobreza, (iii) a integrar os países em desenvolvimento na economia mundial e (iv) a promover políticas nos países em desenvolvimento baseadas em princípios de transparência, eficácia e boa gestão da causa pública. Isto é, muitos anos antes do Banco Mundial, que até recentemente só esteve interessado nas suas receitas macro-económicas (sem nenhuma preocupação por problemas sociais, de democracia e de corrupção), já a União Europeia tinha decidido mudar a sua política de cooperação e de dar um maior enfoque às questões sociais (vindo a pobreza à cabeça) e às questões da boa gestão económica e dos assuntos públicos. Parece-nos, pois, que foi a União Europeia e não o Banco Mundial que deu o “pontapé de saída” para que houvesse a nível mundial uma consciencialização dos problemas que afectam os países em desenvolvimento e para a necessidade de serem alteradas as políticas de ajuda àqueles países. As avaliações levadas a cabo pela Comissão Europeia entre 1992 e 1996 vieram reforçar a necessidade de uma nova política, centrada no objectivo de tirar os países em desenvolvimento da pobreza e marginalização em que se encontram, ajudando-os a entrar na via da prosperidade e na integração na economia mundial. A este propósito é importante referir que a definição da pobreza adoptada agora pela União é muito mais ampla do que a que costumava ser utilizada no passado pelo Banco Mundial. Na verdade, ela não aponta apenas para a falta de dinheiro como motivo principal da pobreza em muitos países, mas também na falta de poder e de voz, que somados à vulnerabilidade, ao medo, à corrupção e à burocracia de muitos governos, são as principais causas da miséria em muitos países em desenvolvimento. Confrontada com o alargamento global do fosso entre ricos e pobres – o nível médio de rendimento

nos vinte países mais ricos do mundo é 37 vezes superior ao dos vinte mais pobres – a Comunidade propôs uma nova estratégia que passa pelo apoio aos sectores sociais (educação e saúde) e pela promoção dos direitos individuais e colectivos – em suma, da democracia – como forma de acudir a uma situação que no futuro mais ou menos próximo poderá ter consequências muito graves para a estabilidade mundial. Esta estratégia é muito diferente da que o Banco Mundial tinha até a um passado recente, baseada nos programas de ajustamento estrutural e na glorificação acrítica do liberalismo e dos mercados (a bem dizer, para o BM pouco lhe interessava a forma como esses países resolviam os seus problemas internos ou como se organizavam política e socialmente desde que os indicadores económicos estivessem conforme às exigências).

Quanto às críticas levantadas em relação à liberalização generalizada do comércio nos países em desenvolvimento e à proposta criação de acordos de comércio livre entre a U.E. e os países do “terceiro mundo”, elas não levam em conta que a globalização é um processo inelutável que não pode ser ganho virando-se-lhe as costas. O desenvolvimento das trocas comerciais, a unificação dos mercados de capitais, a globalização das redes de produção e distribuição implicam simultaneamente novas oportunidades e novos condicionalismos, tanto para a Europa, como para os países em desenvolvimento. Por outro lado a entrada na sociedade de informação constitui um aspecto espectacular da globalização, que poderá acelerar a mudança, reduzir as diferenças tecnológicas e abrir novas vias de desenvolvimento. A dimensão tecnológica desempenha um papel de primeiro plano no apoio ao desenvolvimento sustentável. Na verdade a crescente liberalização das economias tem provocado um crescimento imparável das tecnologias e do comércio internacional, criando melhores condições para que os consumidores tenham um mais fácil acesso a produtos tecnicamente melhores e em melhores condições. Além disso é certo e comprovado que a competição estimula a criatividade e combate a estagnação, criando condições para que os mais fracos se fortaleçam. Assim sendo, e para que os países em desenvolvimento saiam vencedores do desafio da globalização, deixando pois de estar marginalizados, a Comunidade tem vindo a propor a esses Estados (como é o caso dos ACP) um período longo de transição, durante o qual devem aceitar desenvolver políticas que levem a uma situação de crescimento económico e comercial. As políticas a empreender visam, em primeiro lugar, a aprofundar as reformas económicas e a promoção do desenvolvimento do sector privado; em segundo lugar, a valorização dos recursos humanos através da prestação de

serviços sociais eficazes; em terceiro lugar, a promoção da integração regional que permite criar economias de escala e a partilha de recursos comuns destinados ao investimento; e em quarto lugar, o estabelecimento das bases permanentes do desenvolvimento, a saber: a tomada em consideração das questões do género, a gestão ambiental e a boa governação. Finalmente os países do Sul vão ter que apostar, com seriedade e profissionalismo, na sua imagem externa e no alargamento das suas relações, logo na sua capacidade de intervenção. O grande desafio da União vai ser pois de saber ligar a globalização ao desenvolvimento, fazendo com que os dois caminhem na mesma direcção e promovendo perspectivas para que os países mais ricos e fortes não se apoderem da esmagadora maioria das oportunidades que a liberalização comercial e a globalização proporcionam, de modo a que todos saiam vencedores neste processo. Processo este que vai obrigar ainda os países em desenvolvimento a melhorar a legislação sobre o investimento, a reforçar e modernizar as infra-estruturas económicas, a criar zonas industriais e centros de serviços de apoio à indústria, a promover a transferência de novas tecnologias, a desenvolver os mercados financeiros, a privatizar o sector público, a ajudar a adaptar o tecido empresarial à modificação do ambiente internacional e finalmente a utilizar normas europeias (e internacionais) de qualidade e certificação.

É preciso não esquecer a terminar que mais do que o Banco Mundial a Comunidade aposta na integração regional e nos acordos económicos regionais como meio de permitir o desenvolvimento dos países do Sul e a sua gradual participação no comércio mundial. É verdade que a integração regional não produziu no passado os resultados esperados pela Comissão Europeia, principalmente em África. Mas é uma via que não pode ser negligenciada, pois é uma das melhores para criar as condições de participação no comércio internacional. Na verdade, o processo de integração é um caminho que, embora com avanços e recuos, vai sendo percorrido em diversas regiões, e dificilmente deixará de estar presente no relacionamento entre países e regiões. Os países ACP, cuja participação no comércio mundial (2%) e nos fluxos de investimento internacional (menos de 1%) é marginal, necessitam urgentemente de se integrarem melhor nas trocas comerciais internacionais, de diversificarem as suas produções e os seus mercados de exportação. Não ver isto é miopia demagógica! Tal como acontece noutras regiões do mundo, a promoção de sinergias e de formas de cooperação regional, no plano económico, mas também no plano político, seria propícia a essa integração.

Luís Ritto

Economista, docente universitário e
quadro superior da Comissão Europeia
(Direcção-Geral do Desenvolvimento,
Bruxelas)

Nota: As opiniões expressas neste trabalho são as do autor e não representam as da
instituição onde trabalha (Comissão Europeia).

BIBLIOGRAFIA

- A Convenção de Lomé Revista – Mudanças e Desafios, Comissão Europeia (Direcção-Geral do Desenvolvimento), Bruxelas, Dezembro de 1996
- ACP-EU Partnership Agreement signed in Cotonou on 23 June 2000, supplement to Courier, European Commission (Directorate General for Development), Brussels, September 2000.
- Cox, A., Chapman, J., Les Programmes de Coopération Extérieure de la Communauté Européenne, ODI- Londres/ Commission Européenne – Bruxelles, 1999.
- Cox, A , Koning, A, Understanding European Community Aid, ODI- London/ European Commission- Brussels, 1997.
- Livro Verde sobre as Relações entre a União Europeia e os Países ACP no Limiar do Século XXI- Desafios e Opções para uma nova Parceria, Comissão Europeia (Direcção-geral do Desenvolvimento), Bruxelas, 1997.
- Monteiro, Ramiro Ladeiro, A África na Política de Cooperação Europeia, Universidade Técnica de Lisboa, 1997.
- Mooley, P. and Hudson, J., Effectiveness of Overseas Aid Flows, London/Brussels, 1996.
- Moussis, Nicholas, Handbook of the European Union, Commission of the European Communities, Brussels, 1997.
- Ritto, Luís, África Século XXI – Os Desafios da Globalização e as Respostas do Desenvolvimento, Sociedade de Geografia de Lisboa/ ISCSP, Outubro de 1998.
- Ritto, Luís, O Novo Acordo U.E.-ACP, Revista ELO- Cooperação e Desenvolvimento, Lisboa, Julho/Setembro 2000.
- The New EU-ACP Agreement- General Overview, European Commission, Brussels, May 2000.

Quadro 1
Os Cinco Plares do Novo Acordo

- Diálogo Político (nomeadamente nos domínios da democracia, direitos humanos, políticas sectoriais e reformas económicas).
- Luta contra a pobreza (através do desenvolvimento económico sustentado e do apoio aos sectores sociais).
- Reforma dos instrumentos e da programação.
- Desenvolvimento participativo.
- Um Novo Quadro Comercial (baseado em acordos comerciais liberalizados e na reciprocidade das trocas).

Quadro 2
Pacote Financeiro

	Biliões de Euros
Programas Nacionais:	10,0
Programas Regionais:	1,3
Facilidade de Investimento a favor do Sector Privado:	2,2
Sub-Total	13,5
Contribuição BEI:	1,7
TOTAL	15,2

Quadro 3

Distribuição Regional da Ajuda Comunitária

Regiões	1988 Euros milhões	%	1990 Euros milhões	%	1998 Euros milhões	%
ACP	2.899	69,4	1.393	52,1	2.983	43,6
Ásia	226	5,4	317	11,8	617	9,0
América-Latina	159	3,8	222	8,3	485	7,1
Mediterrâneo	309	7,5	386	14,4	1.368	20,0
Países Europa Central & Oriental	1	0,0	111	4,1	856	12,5
Ajuda humanitária e de urgência	582	13,9	249	9,3	534	7,8
Sub-total	4.176	100,0	2.678	100,0	6.843	100,0
Outras ajudas	20	-	578	-	1.771	-
TOTAL	4.196	-	3.256	-	8.614	-

Fonte: Main Trends of EC Distribution of Aid, European Commission, October 2000

Quadro 4

Ajudas da CE por Sector

Sectores	%
Infra-estruturas económicas e de serviços (transporte, energia, banca,...)	32,8
Infra-estruturas sociais e serviços (educação, saúde, água,...)	25,2
Sectores produtivos (comércio, mineiro, promoção dos investimentos,...)	11,5
Administração e sociedade civil	10,3
Recursos naturais (agricultura, pescas,...)	10,2
Outros sectores (ambiente, desenvolvimento rural, mulheres,...)	10,0
TOTAL	100

Fonte: Overseas Development Institute, The European Community External Cooperation Programmes, 1999

Quadro 5
Pobreza no Mundo
População que vive com menos de um Dólar Americano por Dia

Regiões	1987 – Milhões de pessoas	1998 – Milhões de pessoas	Diferença
Ásia do Sul	474	522	+ 48
África Subsariana	217	291	+ 74
Pacífico e Ásia Oriental	415	278	- 137
América Latina e Caraíbas	64	78	+ 14
Norte África e Médio Oriente	25	21	- 4

Fonte: Banco Mundial, Outubro de 1999

ⁱ “Effectiveness of Overseas Aid Flows”, por P. Mosley and J. Hudson, 1996. Este estudo incide numa amostragem de 29 países ACP, representando 80% da população total dos ACP, e analisa o impacto da ajuda internacional ao longo de um período de 30 anos.

ⁱⁱ Idem.

ⁱⁱⁱ Livro Verde sobre a Relações entre a União Europeia e os Países ACP no Limiar do Século XXI- Desafios e opções para uma nova Parceria, Comissão Europeia (Direcção-Geral de Desenvolvimento), 1997.

^{iv} Idem.

^v Artigos 130º U e 130º Y do Tratado da União Europeia.