



Francisco Manuel Rente Nunes Pereira

A União Europeia e os Países de África, Caraíbas e Pacífico

Meio Século de Parceria

Dissertação de Mestrado em Estudos Europeus, na área de especialização em Cidadania e Ciência Política, orientada pelo Doutor Pedro Carlos de Bacelar de Vasconcelos, apresentada ao Departamento de História, Estudos Europeus, Arqueologia e Artes da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

Setembro de 2014



Faculdade de Letras

A União Europeia e os Países de África, Caraíbas e Pacífico – Meio século de Parceria

Ficha Técnica:

<i>Tipo de trabalho</i>	<i>Dissertação de Mestrado</i>
Título	A União Europeia e os Países de África, Caraíbas e Pacífico – Meio século de Parceria
Autor/a	Francisco Manuel Rente Nunes Pereira
Orientador/a	Pedro Carlos Silva Bacelar de Vasconcelos
Júri	Presidente: Doutor António Martins da Silva Vogais: 1. Doutora Isabel Anunciação Ferraz Camisão 2. Doutor Pedro Carlos Silva Bacelar de Vasconcelos
Identificação do Curso	2º Ciclo em Estudos Europeus
Área científica	Estudos Europeus
Especialidade/Ramo	Ciência Política e Cidadania
Data da defesa	24-10-2014
Classificação	17 valores



“We are the fortunate ones

Who've never faced oppression's gun

We are the fortunate ones

Imitations of rebellion”

Linkin Park, The Hunting Party, 2014

Agradecimentos

Esta dissertação é o culminar de um ano rico, de muito trabalho e dedicação por um lado, mas por outro cheio de dúvidas, questões, nervosismo, cansaço, de tudo um pouco. Mas acima de tudo um ano gratificante e de persecução de objetivos que foram almejados antes, mesmo tendo obstáculos pelo caminho, que foram sendo ultrapassados com a ajuda de muitas pessoas que caminharam a meu lado. Por isso, não posso de deixar de prestar a minha gratidão e um eterno obrigado a todas essas pessoas que estão a meu lado durante o meu percurso académico e de vida.

Quero agradecer ao meu orientador, Pedro Bacelar de Vasconcelos, pela atenção dedicada ao longo do processo de elaboração da dissertação, sempre disponível para ajudar nas questões que iam aparecendo, mesmo quando não era possível estar presente, ajudava através dos muitos e-mails que fomos trocando. Agradeço também a autonomia e a confiança que depositou na minha pessoa para elaborar esta dissertação, apoiando-me com críticas construtivas e fez com que melhorasse a cada momento da investigação.

Aos meus amigos que me acompanharam ao longo destes anos, com quem partilhei momentos que levarei no meu coração para a minha vida, não só ao nível do conhecimento, mas ao nível pessoal. Desde o Fábio, que trouxe a brisa da costa alentejana, ao Diogo com o seu anti-ciclone da ilha terceira, à Lita com a sua maternalidade nortenho, à Sara que trouxe o bom saber das terras do douro, ao Daniel Roque que trouxe um toque escalabitano, ao Cunha, Daniel Silva e ao José por trazerem a bairrada e ao Tiago pela sabedoria "coimbrinha". Agradeço as noites e dias, em que debatemos, conversamos, aconselhamos e acima de tudo aprendemos a crescer juntos.

À minha família que é das coisas mais importantes da minha vida, que eu amo acima de tudo, à minha mãe Maby e irmã Inês, que me ensinaram tudo o que hoje me torna o homem que sou e quero ser sempre, ensinaram a lutar por aquilo que quero e a enfrentar os obstáculos que se apresentam no nosso caminho. Sei que neste caminho, nem sempre tive tanto tempo como queria para estarmos mais vezes juntos, mas sei que compreendem, mas estarão sempre no meu coração e mente, sempre com muitas saudades. Ao meu avô e ídolo, Diocleciano, mesmo não estando muito tempo juntos contigo em vida, estiveste sempre a iluminar o meu caminho e a ser o meu anjo da guarda, obrigado pela sabedoria e valores que me passaste.

À minha namorada, uma das pessoas mais importantes da minha vida, Lia, pelo apoio incondicional, amor e carinho que me acompanhou em todos os momentos, bons e maus, toda ajuda que me deste desde o início, todas as opiniões, correções, ideias para que conseguisse chegar a bom porto nesta jornada, o meu grande Obrigado por tudo, és a melhor do mundo, Amo-te! À Dona Berta, pela paciência para ler e reler os textos que ia escrevendo e pela ajuda na correção do português. Ao Sr. Rui, ao Carlos e Isa pelo apoio que foram dando ao longo desta caminhada.

Agradeço a meu pai e à minha irmã Mariana, que com a sua curiosidade de criança, alegra uma pessoa.

Quero deixar aqui o meu agradecimento à biblioteca do Centro de Estudos Sociais, que foi o meu recanto para a elaboração, ao staff que a compõe, à Maria José, ao Sr Acácio e à Dona Ana, que me ajudaram na pesquisa nesta mesma biblioteca. E à Sandra, que muitas vezes foi companheira de estudo e de debates.

Obrigado a todas as pessoas e em especial às que acabei de enumerar, que de uma forma ou de outra me apoiaram e contribuíram para o meu crescimento, não só intelectual, mas enquanto ser humano.

Índice

Lista de abreviaturas	ii
------------------------------------	-----------

Resumo	vi
---------------------	-----------

Abstract	vii
-----------------------	------------

Introdução

Objeto de Estudo	p.1
------------------------	-----

Estrutura da Dissertação	p.2
--------------------------------	-----

Metodologia	p.3
-------------------	-----

Capítulo 1: Conceitos e teorias sobre desenvolvimento.

1.1 - O que é o desenvolvimento?	p.5
--	-----

1.2 – Cooperação para o desenvolvimento e Cooperação Norte-Sul.	p.10
--	------

1.3 – O Tratado de Roma e os Acordos de Associação.	p.14
--	------

Capítulo 2: Quatro Décadas de Convenções ACP – UE.

2.1 – As Convenções de Yaoundé I e II.	p.20
---	------

2.2- O Acordo de Georgetown e as Convenções de Lomé I e II.	p.25
--	------

2.3 – Lomé III – A Condicionalidade Económica Global.	p.35
--	------

2.4 – Lomé IV – Dimensão política e revisão da relação ACP –UE.	p.37
--	------

Capítulo 3: As relações externas da União Europeia: A Política de Cooperação para o Desenvolvimento.

3.1- Estrutura da política de cooperação e desenvolvimento.	p.47
--	------

3.1.1- No âmbito da Política Comercial Externa.	p.47
--	------

3.1.2- No âmbito da Ação Externa da União Europeia	p.52
--	------

3.2- Processo de reforma da política de cooperação (1996-2000).	p.58
--	------

3.3 – O Livro Verde, as Alternativas Pós-Lomé e o Processo de Negociação.	p.65
--	------

Capítulo 4: O Acordo de Cotonou – Uma mudança para o Século XXI.

4.1 - Objetivos e Princípios fundamentais.	p.72
4.2 Os pilares do Acordo.	p.73
A) O consolidar da dimensão política.	p.73
B) A (Neo)liberalização da cooperação económica e financeira.	p.78
C) Desenvolvimento Participativo – Outros atores na cooperação ACP – UE.	p.83
D) Estratégias de desenvolvimento	p.88
4.3 - Implementação e Revisões do Acordo de Cotonou	p.91

Capítulo 5: Parceria ACP – UE: Retrospectivas e Perspetivas no governo global da cooperação para o desenvolvimento

5.1- Condicionalidade Política: Da Boa governação, aos Direitos Humanos e ao Estado de Direito	p.99
5.2- A cooperação regional como novo paradigma económico da parceria ACP-UE	p.104
5.3 – O papel da DG-ECHO e do EuropeAid na cooperação para o desenvolvimento	p.110
5.4 - A UE enquanto ator político internacional na cooperação para o desenvolvimento ...	p.114
Considerações finais	p.119
Bibliografia	p.124

Índice de Anexos

Anexo 1	p.1
Anexo 2	p.2
Anexo 3	p.6
Anexo 4	p.7
Anexo 5	p.8
Anexo 6	p.9
Anexo 7	p.10
Anexo 8	p.11
Anexo 9	p.12
Anexo 10	p.13
Anexo 11	p.14
Anexo 12	p.15
Anexo 13	p.16
Anexo 14	p.17
Anexo 15	p.18
Anexo 16	p.19
Anexo 17	p.20
Anexo 18	p.21

Lista de abreviaturas

ACP	África, Caraíbas e Pacífico
AEAM	Associação de Estados Africanos e Madagáscar
AOD	Ajuda Oficial para o Desenvolvimento
APE	Acordos de Parceria Económica
APER	Acordos de Parceria Económica Regional
AUE	Ato Único Europeu
BEI	Banco Europeu de Investimento
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento
CAE	Conselho dos Assuntos Externos
CAH	Comité de Ajuda Humanitária
CE	Comunidade Europeia
CE	Comissão Europeia
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEOSC	Confederação Europeia de Organizações da Sociedade Civil
CEU	Conselho Europeu
CNUCED	Comité das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento
DECS	Dicionário de Economia e Ciências Sociais
DEVE	Comité para o Desenvolvimento
DG-DEV (DGVIII)	Direção Geral para o Desenvolvimento
DG ECHO	Direção Geral da Ajuda Humanitária e Proteção Civil
DG-RELEX (DGI)	Direção Geral para as Relações Externas

ECU	Unidade Monetária Europeia
EM	Estados-Membros
EUA	Estados Unidos da América
FED	Fundo Europeu para o Desenvolvimento
FMI	Fundo Monetário Internacional
G77	Grupo dos 77
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IACE	Instrumento de Avaliação de Crises Esquecidas
IANG	Instrumento de Avaliação das Necessidades Globais
I&D	Investigação e Desenvolvimento
IC	Índice de Crises
ICD	Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento
IV	Índice de Vulnerabilidade
MFN	Nação Mais Favorecida
NIC	Novos Países Industrializados
NOEI	Nova Ordem Económica Internacional
OCDE	Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Económico
OCR	Organização de Cooperação Regional
ODM	Objetivos do Milénio
OI	Organização Internacional
OMC	Organização Mundial de Comércio

ONG	Organizações Não-governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleos
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PAC	Política Agrícola Comum
PCC	Política Comercial Comum
PCD	Política de Cooperação para o Desenvolvimento
PD	Países Desenvolvidos
PE	Parlamento Europeu
PED	Países em Desenvolvimento
PESC	Política Externa e Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
PI	Países Industrializados
PIB	Produto Interno Bruto
PIN	Programas Indicativos Nacionais
PIR	Programas Indicativos Regionais
PMA	Países Menos Avançados
PMD	Países Menos Desenvolvidos
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRI	Países de Rendimento Intermédio
PVD	Países em Vias de Desenvolvimento
PTU	Países e Territórios Ultramarinos
SADC	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
SCR	Serviço Comum para as Relações Externas

SGP	Sistema Geral de Preferências
STABEX	Sistema de Estabilização do Preços das Exportações
SYSMIN	Sistema de Estabilização do Preços das Exportações dos Produtos Mineiros
TEC	Tarifas Externas Comuns
TFUE	Tratado de Funcionamento da União Europeia
TMA	Tudo Menos Armas
TUE	Tratado da União Europeia
UA	União Africana
UC	Unidades de Conta
UCE	Unidades de Conta Europeia
UE	União Europeia
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Resumo

Na evolução da integração europeia, tornou-se premente a existência de posições concertadas entre os Estados-Membros relativas às relações comerciais que a Comunidade Económica tinha com outras partes do globo, em especial com o mundo em desenvolvimento. É neste contexto que, em 1957, com a assinatura do Tratado de Roma, que contempla o surgimento de uma das parcerias mais antigas da História da Unificação Europeia, com a criação do estatuto de associado, para a cooperação com os territórios insulares e ultramarinos, que tinha relações profundas com os Estados-Membros.

O surgir das independências destes territórios, tornou-se importante aprofundar o relacionamento entre a Comunidade e os recém-Estados Independentes, e com o primeiro alargamento, surge então o Grupo de Países de África, Caraíbas e Pacífico com as Convenções de Lomé. Entretanto, estas convenções, com o evoluir desta parceria e do contexto internacional, em que a globalização surge com fulgor, existe a necessidade de renovar os pilares que fundearam esta relação e, após um longo período de negociações sobre o futuro das relações para o Século XXI, entrou em vigor a 23 de junho de 2000, em Cotonou, Capital do Benim, o novo Acordo de parceria entre a União Europeia e os Países de África, Caraíbas e Pacífico.

Meio Século depois é importante analisar a construção e evolução desta parceria de longa data na história das relações externas da União Europeia, que a ajuda a ter um papel importante no contexto internacional da cooperação para o desenvolvimento, em que a sua política de cooperação para o desenvolvimento seja considerada uma das melhores e mais extensas. Esta dissertação visa colocar as questões necessárias para por em evidência os aspetos mais importantes, enfatizando as suas virtudes e vícios que tornam atualmente esta uma parceria que se encontra com muitas questões ainda por responder.

Palavras-Chave: Parceria ACP-UE; Relações Norte-Sul; Política de Cooperação para o Desenvolvimento

Abstract

The evolution of European Integration, it has become necessary to have concerted positions between the Member States relating to trade relations that the European Economic Community had with other parts of the globe. It is in this context, in 1957, the signing of the Treaty of Rome, contemplates the emergence of one of the oldest partnerships in the history of European unification, with the creation of associate status for cooperation with the islands and overseas territories which had deep relations with the Member States.

The rise of the independence of these territories became important to strength the relationship between the Community and the newly Independent States. The Group of African, Caribbean and Pacific countries emerge with the Lomé Conventions. However, these conventions, with the evolution of this partnership and the international context in which globalization appears to grow, there is a need to renew the pillars that this relationship has been founded. After a long period of negotiations on the future of relations for the XXI Century, entered into force on 23 June 2000 in Cotonou, capital of Benin, the new partnership agreement between the European Union and the African, Caribbean and Pacific.

Half-century later it is important to analyze the construction and evolution of this long-standing partnership in the history of EU external relations. Helps the EU to play an important role in the international context of development cooperation, that its policy of cooperation development is considered one of the best and most extensive. This thesis aims to put to evidence the most importante issues, emphasizing their virtues and vices that make this a partnership that currently lies with many questions still unanswered.

Keywords: ACP-EU Partnership; North-South relations; Cooperation for Development Policy

Introdução

Objeto de Estudo

O objeto de estudo desta dissertação é a relação entre o grupo de países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP)¹ e a União Europeia (UE). A grande questão que se pretende ver respondida com este estudo é: Como foi e como é a parceria entre ACP e UE?

O primeiro objetivo é perceber como evoluiu esta relação que teve início com o Tratado de Roma (1957), o que levou à criação do estatuto de associação com os territórios ultramarinos que tinham relações próximas com os estados membros. A independência destes territórios levou à assinatura da primeira convenção de Yaoundé, em 1963. Esta conseguiu que as relações entre estes estados se mantivessem. Este grupo denominou-se de Associação de Estados Africanos e de Madagáscar (AEAM) sendo as suas ligações aprofundadas no que toca à parceria económica.

Em 1965 teve lugar a segunda convenção de Yaoundé com a finalidade de colmatar as falhas encontradas na primeira. A adesão do Reino Unido à Comunidade Económica Europeia (CEE) criou a necessidade de alargar o leque de países que se encontravam neste grupo restrito. O que levou à criação do grupo de países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP), que durante as décadas seguintes viria a ser o modelo das relações entre a União Europeia e o mundo em desenvolvimento. Outro dos objetivos deste estudo é perceber a reforma da parceria com vista aos desafios do século XXI. Após um período de negociação difícil, foi assinado o Acordo de Cotonou em junho de 2000, que reflete a mudança no *status quo*, dando maior ênfase à dimensão política.

Também é nosso objetivo analisar a os instrumentos da política de cooperação para o desenvolvimento. Para isso teremos em conta a evolução da parceria ACP-UE, focando as reformas que ocorreram no final dos anos noventa, uma vez que o fim da guerra fria foi determinante para uma mudança de ideologia em relação à cooperação para o desenvolvimento. E a crescente liberalização do mercado mundial, o que levou a uma uniformização da política de cooperação para o desenvolvimento da UE onde o grupo ACP deixa de ter tratamento preferencial.

Como último objetivo é importante analisar como tem sido a atuação da UE enquanto ator internacional, salientando alguns acontecimentos da última década no cenário mundial e

¹ Para perceber o panorama geográfico do grupo ACP, consultar Anexo 16, p.19

percebendo o desempenho que a UE tem tido para com o mundo em desenvolvimento. Com base nestes objetivos esta dissertação encontra-se numa estrutura dividida em 5 capítulos.

Estrutura da Dissertação

No primeiro capítulo, apresentamos os conceitos sobre o que é o desenvolvimento, analisando a sua conceção teórica, passando por enumerar e comparar as teorias que melhor se adequam à análise que pretendemos. Para que em conjunto com os conceitos de cooperação para o desenvolvimento e cooperação norte-sul, se perceba a importância da globalidade deste tema no papel internacional da UE na ajuda ao desenvolvimento, começando por fazer a análise do início das relações entre a UE e o mundo em desenvolvimento que viria a ser o grupo ACP.

O Capítulo 2 leva-nos às Convenções de Yaoundé, entre 1963 -1975. O percurso que levou à criação do Grupo ACP foi a assinatura da primeira Convenção de Lomé, que durou vinte e cinco anos, sendo a face da política de cooperação para o desenvolvimento. O objetivo desta é perceber como a parceria entre ACP e UE tem evoluído no decorrer das quatro Convenções de Lomé, através da análise de dados sobre as transações entre as partes.

Não só a nível externo mas a nível interno, iremos dar ênfase às mudanças que ocorreram na década de noventa no que diz respeito à política de cooperação para o desenvolvimento da UE.

No Capítulo 3 iremos dar a conhecer o processo de decisão comunitário para a política não só em relação ao mundo em desenvolvimento, mas principalmente em relação ao grupo ACP, que sofreu alterações no seu estatuto e levou a um longo processo de negociação entre ACP e UE, pondo em causa o futuro da parceria. A publicação do Livro Verde em 1997 levou a um período de negociação difícil, questionando-se a forma como a UE se relacionava com o grupo ACP e de que maneira a própria UE idealizava a sua política em relação a outros pontos do mundo em desenvolvimento.

No Capítulo 4, analisamos o resultado destas reformas que tiveram lugar no final da década de noventa em relação ao grupo ACP, e a assinatura em junho de 2000, de um novo acordo, o Acordo de Cotonou, debruçamo-nos sobre o que mudou em relação às Convenções de Lomé. Os objetivos deste novo acordo passariam a dominar a política de cooperação para o desenvolvimento da UE.

No capítulo 5, iremos fazer uma análise final do que tem sido a primeira década do século XXI em relação à parceria entre ACP e UE. Dando ênfase à condicionalidade política e

à nova ideologia económica que tem vindo a dominar esta nova fase da política europeia em relação ao mundo em desenvolvimento. Onde se assiste a uma perda de relevância do grupo ACP e a uma uniformização do tratamento dos mesmos, em específico a condicionalidade política e os Acordos de Parceria Económica (APE). Também não deixaremos de parte a forma como a própria UE se tem portado no cenário internacional, analisando os mecanismos de que esta dispõe. Como é o caso do EuropeAid e da Direção Geral da Ajuda Humanitária e Proteção Civil (DG ECHO), analisando as contribuições que os Estados Membros têm fornecido à cooperação para o desenvolvimento.

Metodologia

A metodologia que irá ser seguida nesta dissertação é utilizada para ir de encontro aos objetivos referidos anteriormente, no âmbito da análise dos Estudos Europeus. Através da pesquisa documental com recurso a fontes documentais, como as convenções e acordos entre ACP-UE, obras, artigos, dissertações, papers, revistas especializadas que foram publicadas ao longo da história da parceria ACP-UE e constitui a base para a análise que irá ser feita ao longo deste trabalho.

Esta assenta em três métodos que são: método histórico, método comparativo e método qualitativo. Estes métodos vão ajudar-nos ao longo da investigação, dividindo a dissertação em três fases. Na primeira fase vamos abordar o tema e os conceitos inerentes para um conhecimento mais aprofundado do estudo. Na segunda é feita uma análise estatística que ajuda a complementar a análise que é feita ao nível teórico e argumentativo. Na terceira iremos explorar as temáticas pertinentes para que de forma inovadora, possamos explicar as relações que vão acontecendo entre as diferentes variáveis ao longo do estudo.

O método histórico é utilizado para mostrar com o evoluir do tempo, as transformações ocorridas no cenário internacional e também na história da integração europeia. Com vista a uma melhor compreensão da temática do desenvolvimento e da cooperação Norte-Sul e em especial, a ideia que a UE tem em relação a este panorama.

O método comparativo ajuda-nos a compreender as transformações, recorrendo à análise de dados estatísticos entre os países ACP e não-ACP, percebendo a posição em que os ACP se encontram dentro da cooperação para o desenvolvimento. Também recorreremos à recolha de dados estatísticos sobre as relações económicas entre ACP e UE, para entendermos a importância desta parceria de longa data e o impacto que esta relação tem para ambos, principalmente para o desenvolvimento dos países ACP.

Com o recurso ao método qualitativo, pretende-se demonstrar a evolução da cooperação entre ACP e UE, vendo as diferentes posições que existem sobre este tema, principalmente em relação à dimensão política. Esta foi tendo cada vez mais importância no desenho da política de cooperação europeia como é o caso da Boa Governança, que passou a ser um elemento muito importante na forma da UE ver a cooperação para o desenvolvimento.

No decurso da investigação iremos dar ênfase à nova ideologia económica, que prevê a integração destes países na economia global seguindo as regras estabelecidas pela Organização Mundial de Comércio (OMC). Esta integração irá refletir-se nos Acordos de Parceria Económica entre a UE e o Grupo ACP, sendo a face da crescente liberalização económica mundial, rumo a um consenso entre ambos que não se adivinha fácil.

Também a análise da capacidade de produção e o impacto que a UE tem como principal parceiro destes países é relevante para percebermos este novo caminho que foi tomado com a assinatura do Acordo de Cotonou.

Mas não podemos analisar apenas os factos exteriores para o estudo do desenvolvimento dos estados. Por isso é necessária uma análise do desempenho interno destes, para se ter uma melhor perceção do seu desenvolvimento, a nível político, onde a introdução do princípio de democracia, direitos humanos e estado de direito se tem feito sentir. É premente haver um desenvolvimento por parte da sociedade para se conseguir alcançar estes princípios. A visão eurocêntrica que domina a interpretação destes valores levanta questões sobre a prepotência em relação aos efeitos negativos que pode ter na cooperação com estes países.

Concluimos que o aprofundar desta temática é importante para os Estudos Europeus, na medida que nos ajuda a compreender não só o processo de integração europeia, mas também como a UE se posiciona no sistema internacional. Auxiliar-nos na compreensão de como este influencia todo o processo e nos leva a questionar sobre esta temática, importante para o debate sobre o sistema político da união europeia, sendo uma temática rica, desafiante e complexa para os estudiosos desta área.

Capítulo 1:
Conceitos e teorias sobre desenvolvimento.

1.1 - O que é o desenvolvimento?

O conceito de desenvolvimento enquanto área de estudo, para os economistas e consequentemente nas outras áreas das ciências sociais, passou a ter grande importância após o fim da Segunda Guerra Mundial. Esta importância surge devido à evolução e o rápido crescimento das economias, principalmente as europeias, que tinham sido devastadas pela guerra. É neste contexto que surge a definição de desenvolvimento que teve mudanças ao longo da última metade do século XX. Iremos ver neste ponto, como se encontra definido o conceito de desenvolvimento, em termos não só epistemológicos, mas também quais as tipologias e teorias explicativas do processo de desenvolvimento.

Existem várias definições, por isso, tentámos trazer para esta análise, no nosso ponto de vista, as definições que melhor demonstram o conceito de desenvolvimento e a sua evolução. A definição epistemológica de Desenvolvimento, que é definida pela *Enciclopédia Larousse* (2009) vê este conceito como “um ato de desenvolver, de fazer progredir” (p.2331).

Uma definição mais técnica de desenvolvimento, segundo o *Dicionário de Economia e Ciências Sociais* (1998), é que este conceito é um processo irreversível em que são precisos longos períodos de tempo para se analisar e ter percepção da evolução do mesmo. Assim, o resultado deste mesmo processo é a soma de vários acontecimentos nos diferentes níveis da sociedade/país/economia, onde estes acontecimentos afetam as estruturas económicas, sociais, culturais e demográficas (p.124).

Por outro lado uma definição mais política sobre o que é o conceito de desenvolvimento é-nos providenciada pelo *Oxford Concise Dictionary of Politics* (2009), onde este é encarado como “um conceito normativo, que nos transporta para um processo multidimensional, uma vez que este tem uma avaliação que é feita através do tempo, espaço e circunstância, não tendo uma família universal de conceito ou processo” (p.148)

Existem critérios que ajudam a uma análise mais proeminente e que, acompanham a evolução do conceito de desenvolvimento. Esses critérios são o nível de vida, a evolução proporcional da indústria, dos serviços, o aumento ou não da população ativa e o aumento da produtividade da mesma, os desvios dos rendimentos, a esperança média de vida, a taxa de mortalidade infantil, a taxa de alfabetização e de abandono escolar, entre outras (DECS, 1998, p.125).

Também o aumento da eficiência económica, levando ao aumento da capacidade da economia nacional e avanços tecnológicos, maior diversificação económica e industrial, e a adaptabilidade das economias face às mudanças do contexto económico-político internacional, surgem como indicadores para a análise do processo de desenvolvimento ser sustentável (Oxford, 2009, p.149).

Com base nestes critérios, podemos considerar que nem todos os países conseguem ter os mesmos níveis de desenvolvimento, uns são mais desenvolvidos que outros, dando ênfase às assimetrias entre Países Desenvolvidos (PD) e Países em Desenvolvimento (PED).

Os PED têm várias designações como Países em Vias de Desenvolvimento (PVD) e frequentemente também são denominados de Terceiro Mundo, designação de *Alfred Sauvy*, em 1952, de forma a conseguir explicar como os Países em Desenvolvimento “procuravam uma alternativa política e económica, face ao cenário internacional vigente, e à bipolaridade entre Capitalismo VS Comunismo” (DECS, 1998, p.125). Existem características comuns apresentadas por estes países: uma economia com grande ênfase no setor agrícola e que será muito pouco desenvolvida noutros setores. Estes países têm uma tendência elevada para grandes taxas de fecundidade, sendo os mais populosos do mundo², contrastando com grandes taxas de mortalidade infantil, devido às muitas dificuldades em providenciar uma boa assistência médica, que leva igualmente a grandes taxas de subnutrição. Há ainda grandes taxas de analfabetismo nestas populações (Larousse, 2009).

Para além da diferenciação entre PD e PED, dentro do grupo de Países em Desenvolvimento pode-se estabelecer uma tipologia, uma vez que não há uma uniformização e um consenso entre as características destes. O Banco Mundial estratifica os PED através do seu Produto Interno Bruto (PIB), esta diferenciação não significa que todos os PD sejam subdesenvolvidos uma vez que este grupo engloba muitos Países. Então, podemos enumerar as seguintes tipologias/designações que distinguem os PED:

Países Emergentes (PE) /Novos Países Industrializados (NPI) – As suas principais características são: Rápido crescimento, grandes proporções em relação a outros PED, uma predominância do setor da indústria transformadora no Produto Nacional Bruto (PNB) e uma abertura ao mercado internacional e ao investimento privado (DECS, 1998). Outras características destes Países são serem muito vulneráveis às crises financeiras internacionais e

² Os dados providenciados pela Organização das Nações Unidas (ONU), perspetivavam que em 2025, a população destes países seja cerca de 84. 3%, sendo que em 2000 já são de 80% (Larousse, 2009,p.2333)

ao contexto global. Não existe uma lista formal de quais são os PED que se encontram dentro desta designação, sendo considerados NIC os “4 Dragões”³ do Continente Asiático e alguns Países da América Central e Sul⁴. São também inseridos dentro deste grupo Países que se encontram em transição no seu processo de desenvolvimento como é o caso: dos Países da Europa Central e de Leste, dos Países de África e do Pacífico.⁵ Como foi anteriormente referido, é a indústria transformadora que tem a maior taxa de crescimento devido à abertura ao mercado internacional por parte destes Países, o que leva à entrada de empresas multinacionais, que veem como atrativo os baixos custos de produção nestes Países.

Países com Rendimento Intermédio (PRI) /Países Exportadores de Petróleo (OPEP) – São países que têm como principal exportação produtos derivados da prospeção de Petróleo e Gás Natural, sendo estes pelo menos 30% do total das exportações de mercadorias. Os PRI encontram-se muito dependentes das flutuações dos preços do mercado petrolífero, outra das suas características é as taxas de densidade populacional muito díspares entre si e muito influenciadas pelo contexto global, fragilizando o processo de desenvolvimento.

Países Menos Avançados (PMA) /Países Menos Desenvolvidos (PMD) – São os Países mais desfavorecidos dentro do sistema internacional e dos PED, que necessitam de medidas específicas para o seu desenvolvimento. Em termos geográficos, são pertencentes maioritariamente ao Continente Africano. Têm como características principais, baixos níveis de rendimentos *per capita*, fracas taxas de alfabetização (menos de 20% da população), setor secundário com pouco ou quase nenhum peso para as suas economias (10% do PNB) e com um processo de desenvolvimento muito difícil. Esta categoria foi definida pela Comissão das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (CNUCED)⁶. Em 1971, existiam vinte e cinco países com esta designação, e desde então o número de países aumentou exponencialmente, para quarenta e nove em 2004. Ainda podemos designar dentro desta categoria os “Países Pobres Muito Endividados”, categoria definida em 1996, pelo G7 que tinha como objetivo a reestruturação ou mesmo a anulação das grandes dívidas que estes países tinham.

³ São designados de “4 dragões” os Países Asiáticos da Coreia do Sul, Hong Kong, Taiwan e Singapura.

⁴ Os Países da América Central e Sul são a Argentina, Brasil, México.

⁵ Também China e Cuba são considerados Países em transição no seu processo de desenvolvimento, com um aumento da abertura das suas economias às trocas comerciais internacionais (Larousse, 2009).

⁶ Os critérios que esta comissão definiu são: População menos de 75.000 Habitantes; PIB *per capita* menos de 900 dólares por ano; Baixos indicadores económicos e sociais (Larousse, 2009).

Existem algumas teorias sobre a possível origem do subdesenvolvimento de alguns países, que foram surgindo ao longo da segunda metade do século XX, como a teoria dos fatores geográficos e naturais, ou seja, a existência ou ausência de riqueza natural ou um bom clima, define se um país é ou não desenvolvido. Este argumento é falacioso, como podemos constatar em Países Desenvolvidos como o Japão e a Austrália, por exemplo. Muitos dos PED têm uma grande riqueza natural e não significa que tenham por isso grandes níveis de desenvolvimento. Também é referido que a demografia pode ser um fator de subdesenvolvimento, pois muitos dos PED são densamente populosos, tendo grandes Taxas de Natalidade. Existem razões sociais e políticas, que podem condicionar ou agravar as situações destes países, muitas vezes ligadas às crenças da sociedade de cada PED, o que pode levar a extremismos. Segundo vários autores, este fator condicionou durante muito tempo o desenvolvimento dos mesmos (DECS, 1998; Larousse, 2009).

Mas iremos dar ênfase apenas a duas teorias, a primeira é o cânone da visão liberal sobre o desenvolvimento teorizada por W.W. Rostow, na sua obra *The Stages of Economic Growth* (1960) e a teoria em oposição a esta, que foi teorizada por François Perroux. A teoria de Rostow, mais conhecida por Teoria do Atraso de desenvolvimento, defende que o processo de desenvolvimento surge de uma forma linear, tendo as sociedades que percorrer etapas caso queiram aspirar a ser desenvolvidas. Então, existem 5 etapas que Rostow nos apresenta e que levam ao desenvolvimento de um país: 1ª etapa – Sociedade Tradicional; 2ª etapa – Processo de “Pré Arranque”; 3ª Etapa – Descolagem/Arranque; 4ª Etapa – Maturidade; 5ª Etapa – Sociedade de Consumo. Rostow defende que a 3ª Etapa deste processo, a descolagem/arranque é a mais importante para que um país consiga atingir um desenvolvimento efetivo, uma vez que a quebra dos obstáculos, levará a um crescimento da poupança em simultâneo com o aumento do investimento (Mansbach & Rafferty, 2008, pp. 577-578).

A teoria que é defendida por François Perroux, denominada de “teoria do círculo vicioso”⁷, vem contrapor os argumentos da tese do atraso do desenvolvimento, que tem como base que os Países em Desenvolvimento não se encontram forçosamente ligados a essa evolução por etapas. Os teóricos que defendem esta teoria referem que existe uma dominação por parte dos Países Desenvolvidos em relação aos Países em Desenvolvimento. Segundo Perroux, este subdesenvolvimento que afeta os Países em Desenvolvimento, principalmente os

⁷ Outra teoria que também critica a teoria de Rostow, é a teoria da dependência de Immanuel Wallerstein.

do Sul, está ligado a um “bloqueio de crescimento”, sendo resultado desta dominância. Sendo assim, o “desenvolvimento de uns é o subdesenvolvimento de outros” (DECS, 1998, p.127).

Esta teoria defende que o processo de desenvolvimento consagra em si as seguintes características em relação à dominação por parte dos PI: **Trocas desiguais** - que mantêm os Países em Desenvolvimento com uma base produtiva concentrada essencialmente em produtos do setor primário (agrícola e mineiro), sendo estes dependentes das indústrias transformadoras dos países industrializados; **Cultura de Exportação** – Desenvolvimento do setor das exportações para os mercados industrializados, que necessitam das matérias-primas destes países e faz com que o fomento de políticas agrícolas internas não exista o que impede uma cultura de desenvolvimento interno que vá ao encontro das necessidades das populações dos PED; **Degradação das trocas** – A evolução das trocas entre PED e PD, leva a que os primeiros tenham que lidar com preços cada vez mais elevados nos produtos que importam dos segundos, o que empobrece os mesmos, visto que ao mesmo tempo que aumentam os preços de importação, os preços de exportação diminuem; **Dualismo económico e social** - Existe uma fragmentação das estruturas económicas e sociais em dois grupos distintos, sendo um mais desenvolvido e outro menos, esta divisão é transversal a outros setores, levando a que não exista uma estratégia de desenvolvimento homogénea (DECS, 1998; Larousse, 2009).

O processo de desenvolvimento tem que ser observado com base numa estratégia cujo objetivo é o desenvolvimento e a abertura da economia. Aqui o papel do estado é fulcral para se criarem condições para que haja investimento cada vez mais produtivo, que leve à industrialização. Embora muitas vezes, estes Estados, tenham um setor público dominado pela corrupção, dando privilégios a certos parceiros (Clientelismo), que pode muitas vezes levar a situações de violência de longa duração (Mansbach & Rafferty, 2008).

Existem dois tipos de estratégias para o desenvolvimento, as protecionistas e as expansionistas. As estratégias protecionistas, que tiveram grande impacto nos PED durante as décadas de 50 e 60, tinham o objetivo de aumentar os níveis de industrialização. Recorrendo-se a estas estratégias para diminuir a taxa das importações e tentar equilibrar a balança comercial, com maior ênfase no investimento para o setor industrial, que inicialmente não conseguia satisfazer as necessidades do mercado. Estas estratégias traduziam-se em políticas protecionistas que levaram ao aumento das taxas aduaneiras, à necessidade de ajuda em termos de crédito a taxas de juro mais baixas que incentivavam à produção industrial endógena. Este

tipo de políticas por parte dos Países em Desenvolvimento foram abandonadas a partir da década de 70 (Frisch & Bodin, 1988, pp.67-68).

As estratégias expansionistas foram introduzidas nos PED a partir da década de 80, devido ao falhanço das políticas protecionistas. Consistia no favorecimento das exportações, em particular das industriais para que houvesse maiores ganhos com o aumento da produção e com a abertura ao mercado internacional o que levou a que as empresas nacionais tivessem acesso a *know-how* internacional. O pensamento base desta estratégia é a competitividade, visto que estes países têm grande densidade populacional, o que significa mão-de-obra numerosa, diminuição dos fatores de produção, sendo o trabalho precário e de valor acrescentado muito baixo. Por isso, as exportações funcionam como um equilibrador devido às remessas de capitais que reforçam o investimento e o domínio de técnicas que ajudem a um desenvolvimento industrial com um maior valor acrescentado (Larousse, 2009).

Em suma o desenvolvimento, seja ele analisado sob o ponto de vista económico ou o político, é importante para que se perceba melhor o seu processo, apesar a sua análise ser complexa. Encontra-se inevitavelmente um paralelismo entre ambos, visto que o primeiro é tido como facilitador do segundo. Isto acontece através de agências de intervenção variadas (Lobbys) nos diferentes assuntos, como o aumento da taxa de literacia, o crescimento dos interesses plurais, a acumulação e reforço do poder financeiro e económico independentes no seio da sociedade (Oxford, 2009, p. 410). No próximo ponto iremos abordar os conceitos e contextos de cooperação para o desenvolvimento e de cooperação Norte- Sul, essenciais para percebermos o contexto global para as relações entre a União Europeia e os países ACP.

1.2 – Cooperação para o desenvolvimento e Cooperação Norte-Sul.

O conceito de desenvolvimento compreende em si várias ramificações, neste ponto iremos abordar duas, que são importantes para percebermos o contexto geral ou conceptual das relações entre a União Europeia e o Mundo em Desenvolvimento, especificamente com o grupo de países ACP. Iremos ver o que é a cooperação para o desenvolvimento enquanto conceito e modelo, o que nos irá servir de base para posteriormente dissertarmos sobre o que é a cooperação Norte-Sul, visto estarem ambos intrinsecamente ligados.

Segundo alguns autores, a cooperação para o Desenvolvimento “é um conjunto de ações esquematizadas e executadas por atores públicos e privados de diferentes países, que procuram promover um progresso mais justo e equilibrado no mundo, com o objetivo de construir um planeta mais seguro e pacífico” (Sanchez, 2002, p.24).

A cooperação para o desenvolvimento compreende na sua atividade, “a melhoria das condições de vida das sociedades e dos países do Sul”, tendo em conta as “transferências económicas, sociais e políticas” (Sánchez, 2002, p.24). Transferências como os Direitos Humanos, a introdução de princípios democráticos, levando a uma resolução dos conflitos e à consolidação da paz nestes países. Estas desenvolvem-se através das mais variadas organizações, tanto no âmbito nacional como no cenário internacional, tanto públicas como privadas, advindas da sociedade civil.

Tendo em conta essa melhoria, um dos principais objetivos da cooperação para o desenvolvimento é a cooperação no âmbito financeiro, que nem sempre se pode considerar uma doação ou uma forma de solidariedade entre os povos de diferentes países.

Visto que o conceito de cooperação é mais amplo e abrangente como acima referido, e a concessão de verbas é feita segundo um acordo entre as partes. É normalmente acordada em condições mais favoráveis quando essa transferência é feita entre atores públicos, ao contrário do que acontece quando é com os atores privados que têm condições menos favoráveis. Assim, quando estas transferências são entre atores públicos é denominada de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento.

Por isso, a Ajuda para o Desenvolvimento é um dos princípios que norteia a cooperação para o desenvolvimento. Traduzindo-se na “transferência de recursos de um agente público ou privado situado num País Desenvolvido, a outro de um País Menos Desenvolvido, implicando algum grau de concessão, no caso de ser um préstimo do primeiro” (Sánchez, 2002, p.28).

Podemos constatar que existem dois tipos de ajuda, seguindo um critério que tem em consideração a proveniência da mesma, existem a Ajuda Privada ao Desenvolvimento, como acima referido e a Ajuda Pública ao Desenvolvimento. No segundo caso os recursos são provenientes dos Estados, ou seja, fazem parte de uma administração pública, em que a fonte desses mesmos recursos são os impostos cobrados aos cidadãos, o que muitas vezes leva a que existam campanhas de sensibilização para a existência de uma melhor gestão dos recursos para este tipo de operações.

Para haver uma melhor gestão e aplicação existem critérios para que possamos definir as transferências entre um Estado Desenvolvido e um Estado Menos Desenvolvido como a ajuda oficial ao desenvolvimento. Estes critérios são estabelecidos através do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), sendo quatro os critérios: 1 - Os recursos que são transferidos têm que ser cem por cento de

origem pública; 2 - Ter como objetivo principal o desenvolvimento económico e do bem-estar social de um Estado do Sul; 3 - O Estado recetor tem que constar da lista dos Países a receber Ajuda Pública ao Desenvolvimento por parte do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento; 4 – A transferência tem que ser um préstimo, que tem de ter um grau de concessão de vinte e cinco por cento (Sánchez, 2002, pp.28 – 29) ⁸.

É interessante verificar que modelos de cooperação para o desenvolvimento, como já verificamos, são posteriores à Segunda Guerra Mundial. Existem dois modelos de cooperação para o desenvolvimento, o modelo tradicional e o modelo moderno de cooperação, que nos ajudam a situar o contexto em que as relações ACP-UE se estabeleceram.

O modelo tradicional teve a sua vigência desde o final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) até ao final da Guerra Fria (1989). É um modelo de cooperação vertical, que tem como princípio a dominância entre PD e PED, em que o país doador dita os objetivos e as estratégias que o país recetor deve tomar para o seu desenvolvimento. A pressão externa é um fator muito importante sobre o país recetor, esta é unilateral e não recíproca, afetando exclusivamente os que necessitam de ajuda.

A base deste modelo é um princípio de misericórdia que o país doador tem para com o recetor, não dando importância ou questionando-se sobre como a sua doação vai ser aplicada ou o fundamento do seu subdesenvolvimento. Pois o seu objetivo é a sua própria segurança nacional, não existindo mudanças no *Status Quo* do sistema de cooperação e continuando a existir desigualdades nesta relação e no desenvolvimento dos PED, uma vez que dá os meios sem querer saber das causas do subdesenvolvimento (Sánchez, 2002, p.34).

Por sua vez o modelo moderno surge nas últimas décadas do século XX, mais especificamente na década de noventa, após a Guerra Fria. Com o aparecimento de novos atores internacionais, as organizações da sociedade civil, vieram reivindicar mudanças na forma como era aplicado o modelo tradicional de cooperação para o desenvolvimento. Este novo modelo propõe que as duas partes, doadores e recetores, cooperem em conjunto no processo de desenvolvimento e dividam as responsabilidades na elaboração e execução de um plano de ação. O princípio que fica em vigor é o de associação ou parceria, no qual ambas as partes trabalham em conjunto para encontrar soluções para o problema, do desenvolvimento do recetor.

⁸ Ver Anexo 1, 2 e 3, pp.1-6

Ao contrário do modelo tradicional, a relação estabelecida é de forma horizontal, e as tendências para a divisão de responsabilidades levam a que haja uma preocupação com as premissas internas, de forma multilateral e tendo objetivos globais, indo mais além da ajuda necessária para o desenvolvimento do recetor. As motivações que levam a este modelo são a promoção da justiça, tendo percebendo as causas para a não evolução da mesma, indo à procura das razões e soluções mais perenes para o processo de desenvolvimento dos PED. Não seguindo um princípio de caridade, mas um princípio de cooperação igualitária possível, enfatizando as transformações, as atitudes e o desenvolvimento da capacidade endógena da construção de um modelo de desenvolvimento (Sánchez, 2002, p.35).

Embora sejam modelos separados, encontram-se muitas vezes em conjunto, existindo uma dominância do modelo tradicional em relação ao modelo moderno. Como constatamos no caso das relações ACP-UE, que ao longo da sua história de parceria, têm influência tanto do modelo tradicional como do modelo moderno.

Ainda podemos referir que na cooperação para o desenvolvimento existe a cooperação Norte-Sul, que é normalmente usada para denominar o diálogo estabelecido entre Países Industrializados e Países em Desenvolvimento. Esta designação teve início em 1964, nas conferências das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento, que viria a dar lugar ao CNUCED, criando o Grupo dos 77 (G77). Mas ao longo da década de sessenta não se conseguiram obter os resultados pretendidos.

Em 1975 o G77 apresentou uma proposta na conferência Norte-Sul em Paris onde propõe uma Nova Ordem Económica Internacional (NOEI). Esta tinha como objetivo mostrar o descontentamento que os PED tinham em relação às políticas de desenvolvimento que vinham a ser implementadas, procurando uma abertura dos PED ao mercado mundial. Contudo, não havia acordo nas conferências do CNUCED para a cooperação (que aconteciam de quatro em quatro anos) o que não impediu que se tomassem medidas para a cooperação Norte – Sul (DECS, 1998; Larousse, 2009).

Estas medidas estavam ligadas com a regulação das tarifas aduaneiras e adaptação das economias dos países do sul às regras do GATT. É neste contexto que surge o sistema geral de preferências (SGP), com o objetivo de ajudar as exportações dos produtos dos Países do Sul. Os Países Industrializados tinham uma diminuição das taxas alfandegárias a produtos que tivessem a sua origem nos Países do Sul. O princípio da não reciprocidade é um ponto a favor

dos PED, que não tinham que conceder igual diminuição das suas taxas alfandegárias aos Países Industrializados.

O Banco Mundial (BM) é considerado a primeira instituição de cooperação para o desenvolvimento e de cooperação Norte-Sul, criada em 1944, durante os Acordos de Brentton Woods, denominando-se Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, e foi o órgão principal de regulação da banca mundial, financiando os projetos de desenvolvimento dos PED (DECS, 1998, p. 130).

Por último, a quantidade da ajuda ao desenvolvimento estabelecida pelo CNUCED, foi de 1,5% do PIB que os países industrializados deveriam disponibilizar para os países do sul. Também estabeleceram que iriam transferir bilateralmente 0,7% do seu PNB para ajuda ao desenvolvimento, ou concessão de empréstimos com condições favoráveis aos Países do Sul.

A cooperação Norte- Sul encontra-se muito ligada às trocas comerciais e às relações económicas entre países doadores e países recetores. Um dos grandes exemplos da Cooperação Norte-Sul são as Convenções de Lomé (1975-2000), entre União Europeia e os países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP), promovendo o aprofundamento das condições para as trocas comerciais, principalmente das exportações, como garantia de condições mais favoráveis no acesso aos mercados por parte dos países ACP.

Existe também uma Política de Desenvolvimento inter-regional para as trocas entre os PED, que é denominada por alguns teóricos de diálogo Sul-Sul⁹, utilizando os recursos naturais destes de uma forma mais racional e limitando assim a cultura de exportação, visto que muitos destes Países são muito dependentes das trocas comerciais entre Norte e Sul (Larousse, 2009, p.2334).

1.3 – O Tratado de Roma e os Acordos de Associação

Anteriormente conceptualizámos os conceitos de desenvolvimento, cooperação para o desenvolvimento e cooperação Norte-Sul no seu global. Mas o objetivo desta dissertação é analisarmos a forma como a União Europeia tratou desde o seu início esta a cooperação para o desenvolvimento, especificamente na relação com os Países de África, Caraíbas e Pacífico. Esta é defendida por muitos autores como a primeira política de cooperação com países terceiros

⁹ Um dos teóricos que podemos aqui referir que teoriza sobre os diálogos Sul-Sul é Boaventura de Sousa Santos, que em várias obras da sua autoria disserta sobre este assunto.

para além dos Estados Unidos da América. Por isso, podemos referir que esta relação remonta aos primórdios da integração europeia.

Mas como é que começou? Quais as razões?

Um dos grandes desafios para a então Comunidade Económica Europeia, era a delegação da soberania dos Estados num órgão supranacional e perceber quais os assuntos que deveriam ficar sob o crivo comunitário. O assunto da cooperação com dependências dos Estados-Membros surgiu para discussão por parte da França, antes da assinatura do Tratado de Roma, na conferência de Veneza em maio de 1956, não havia até então nenhuma referência nem por parte de outro Estado, nem no relatório Spaak. Parecendo estar encerrado o debate sobre os assuntos mais importantes a serem integrados no Tratado de Roma, ficando este tema sobre alçada da soberania nacional.

Aproveitando um golpe esquematizado, a França queria que fosse inserido no Tratado de Roma um acordo que desse tratamento preferencial aos territórios e dependências ultramarinas, sendo uma condição *si ne qua non* para a retificação do Tratado de Roma por parte da França, o que foi uma grande reviravolta, visto que a mesma tinha um grande poder de negociação (Ravenhill, 1985, p.48).

O argumento que mais contribui para que a França tomasse esta posição foi o facto de esta ter o objetivo de equilibrar as suas contas, e a tarefa de ajudar as suas dependências tendo feito grande pressão sobre as finanças e a indústria transformadora francesas. Devido ao tratamento preferencial que dava às mesmas, os preços de mercado das trocas entre a França e colónias estavam acima do praticado pelo mercado mundial.¹⁰

Para se perceber a importância da Zona Franca em relação a outros Estados Membros com as suas dependências, constata-se que a França tinha mais exportações para as suas colónias do que para os seus futuros parceiros na CEE, tendo 33% das exportações para as colónias e 25% para os países da CEE (Ravenhill, 1985). O grande objetivo da França para a inclusão no Tratado de Roma de acordos para o comércio com as suas dependências era, além de aliviar o peso que a zona franca tinha na sua economia, abrir novos mercados para o

¹⁰ Esta concessão que era feita por parte da França em relação às suas colónias era devido ao facto de no período pós guerra, a continuidade da Zona Franca ter sido posta em causa, assim, com a garantia da manutenção dos preços das trocas acima do que era praticado no mercado global e ajuda a diminuir os problemas de escoamento. Devido a este sistema de preferências, os importadores franceses enfrentavam preços altíssimos, e tinham quotas de mercado que tinham de cumprir, ao terem de importar uma quota das exportações vindas das colónias francesas, para conseguirem aceder a outros mercados fora da zona franca (Ravenhill, 1985, p.48).

escoamento dos produtos que o mercado francês não conseguia absorver e dar respostas à capacidade para receber e escoar matérias-primas provenientes das suas dependências.¹¹

Outros parceiros europeus encontravam-se céticos em partilhar o peso da assistência para com o terceiro mundo. Não queriam ser conotados com acusações de enfatizarem um “colonialismo coletivo”, evitando também sustentar indiretamente as guerras civis que a França tinha. Mesmo os países Europeus, como a Alemanha e Holanda, que tinham colónias, não estavam totalmente de acordo com tal associação no âmbito da CEE, pois tinham uma visão globalista, e preferiam uma maior diversificação do comércio com outros países em desenvolvimento. A Bélgica foi a única que apoiou a França, mas de forma pouco entusiasta, visto que já tinha um sistema próprio de preferências para com as suas colónias¹², com base em tarifas não discriminatórias.

Embora houvesse oposição por parte de alguns Estados-Membros, a assinatura da França era vital para a criação da CEE, e esta usou essa vantagem como moeda de troca para conseguir o acordo em relação à associação comercial, com as suas dependências. Não conseguindo evitar que a Alemanha e Holanda impusessem a sua vontade no que toca aos pormenores do que viria a ser o Estatuto de Associado e o acesso preferencial. Entre os quais, a limitação da duração do Estatuto, que seria de cinco anos, um orçamento igualmente limitado, que não ia de encontro às demandas feitas pela França e estando sujeito ao controlo Comunitário, seguindo a multilateralização das preferências.

É na parte IV do Tratado de Roma, que foi assinado a 9 de maio de 1957, que se encontra estabelecido o princípio de acesso preferencial entre a comunidade e os “Países não Europeus e territórios que têm relações especiais com a Bélgica, França Itália e Holanda” (Ravenhill, 1985, p.50). O Estatuto de Associado era conseguido através do critério de relação de proximidade existente entre um país ou território (PTU) com um Estado-Membro. Este estatuto envolvia trinta e um territórios, como se encontrava estabelecido no artigo 131 do Tratado de Roma, sendo que na sua maioria se encontrava no Continente Africano (Holland, 2002, p.26). Os principais objetivos estabelecidos eram “promover o desenvolvimento económico e social

¹¹ Comparativamente a outros Países Europeus, a ajuda que a França fornecia às suas colónias era muito grande, entre 1956 – 1959, a França disponibilizou um montante de 3,1 Bilhões de Dólares em fundos e empréstimos para com o terceiro mundo, sendo o montante da Alemanha de 0,7 bilhões de Dólares, e o Reino Unido de 0,9 bilhões de Dólares. (Ravenhill, 1985, p.49)

¹² As dependências Belgas eram Congo (Kinshasa), Ruanda e Burundi.

dos Países e Territórios e estabelecer relações económicas próximas entre estes e a comunidade como um todo” (Ravenhill, 1985, p.50).

Este princípio tinha como objetivo a criação de uma área de comércio único entre as partes, em que as exportações vindas dos PTU iriam ter direito de livre acesso à comunidade, retirando os produtos suscetíveis de fazer concorrência aos produtos da comunidade. É então criada uma pauta aduaneira comum entre as partes, onde os PTU eram os únicos beneficiários, discriminando assim outros países em desenvolvimento.

Estas medidas comerciais teriam de estar em consonância com o que estava previsto pelas regras do GATT, para este tipo de acordo comercial. Sendo assim, os associados teriam que abolir, de forma recíproca, as tarifas nas importações que vinham da comunidade, mas poderiam “cobrar tarifas alfandegárias, como o estabelecido no artigo 133 do Tratado de Roma, e são objeto de contribuição para o orçamento as necessidades de desenvolvimento, a evolução da indústria, e a sua natureza fiscal” (Ravenhill, 1985, p. 51). Aqueles que estavam muito dependentes poderiam compensar a eliminação das tarifas alfandegárias através do aumento dos impostos. Assim a reciprocidade aparece pela primeira vez, num acordo de associação com as premissas de respeito mútuo em vários domínios como investimento, acesso e progressiva redução das taxas alfandegárias (Holland, 2002, p. 27).

Existiam restrições quantitativas para que houvesse uma diferenciação em relação a outros países do terceiro mundo, o que levava a uma aproximação entre a CEE e os associados. Tendo sido estabelecido um período entre doze a quinze anos para a abolição total das tarifas alfandegárias entre as partes. Com isto, os artigos 32 e 33 do Tratado de Roma fizeram provisões para que as quotas que eram estabelecidas anteriormente pelos países, na sua relação com a metrópole, fossem taxas globais aplicadas de igual forma para todos os Estados-Membros da CEE (Ravenhill, 1985, p.50).

A uniformização das restrições quantitativas foi um pré-requisito para os outros Estados-Membros que iriam ter acesso ao comércio com todos os países e não só com as suas antigas dependências. Esta medida visava principalmente o monopólio Francês, sendo que, os associados teriam dois anos após a assinatura para expandirem as importações a todos os Estados-Membros da CEE. A Multilateralização dos benefícios que anteriormente eram exclusivos, por exemplo, da França, foi igualmente discutida e resolvida dentro dos direitos de implementação destas provisões. Mas mesmo assim, os restantes EM continuariam em desvantagem em relação à França no mercado francófono, devido à continuidade dos benefícios

que eram oferecidos através da bilateralidade que a mesma continuaria a ter para com as suas dependências, assunto que não foi tomado em consideração.

A maior inovação introduzida neste período de Associação (1957-1963) foi a criação do Fundo Europeu para o Desenvolvimento (FED), sendo os associados os únicos beneficiários, como refere o artigo 123.3, com vista ao “desenvolvimento progressivo dos mesmos” e sendo um mecanismo exclusivo destes (Holland, 2002, p.27).

O primeiro FED teve a duração de 5 anos, tendo um volume de capital que ronda os 581, 25 milhões de Unidades de Conta (UC), sendo este montante administrado pela Comissão Europeia. As alocações de verbas anuais seriam cinquenta por cento do volume investido pela França nas suas dependências na década anterior (Ravenhill, 1985, p.52). Mas cedo foi perceptível que as verbas não chegavam para cobrir as necessidades dos associados, que continuavam a ter custos acima dos praticados no mercado global¹³. Foram muito poucos os países beneficiados com a redução das tarifas, provocando muitas dificuldades em diversificar o acesso a outros mercados da comunidade.

Em geral, as vantagens nas tarifas que os associados tinham anteriormente na relação com as suas metrópoles, viriam a ser reduzidas, estes tinham ganhos de 8,7 milhões de UC quando tinham preferências únicas, passando para 5,1 milhões de UC no sistema multilateral de preferências. Os produtos abrangidos por este novo quadro de preferências, também sofreram um declínio no total das exportações para a CEE, sendo que eram poucos os que tinham direito a concessões de abolição das tarifas especiais.¹⁴ Mas mesmo assim, houve alguns Países Africanos que tiveram um aumento da cota das suas exportações para a CEE¹⁵ (Ravenhill, 1985, p.52).

Os produtos que tiveram maiores dificuldades na resolução de disputas foram do setor agrícola, sendo que eram os produtos de que os associados estavam mais dependentes e sobre os quais vigoravam duas visões entre os Estados-Membros.¹⁶ No que toca aos produtos tropicais, que foram incluídos neste acordo de associação, o objetivo do governo Francês era

¹³ A Bilateralidade sempre foi um paradigma que sobrepôs nesta parceria desde o período de associação, sendo que a França durante este período disponibilizou cerca de 323 milhões para ajuda às suas dependências (Ravenhill, 1985; Holland, 2002).

¹⁴ Exemplo das exportações dos associados para a os Estados Membros: Alemanha – Bananas; Itália e Benelux – Café (Ravenhill, 1985).

¹⁵ Os países africanos eram Angola, Gana, Nigéria, Quénia, Tanzânia, Uganda.

¹⁶ Por um lado, a Alemanha e a Holanda, tinham uma visão globalista do que deveria ser a cooperação para o desenvolvimento, sendo um processo com abertura ao mercado mundial. Por outro, em oposição a esta, temos a visão mercantilista/colonial que a França tinha para a cooperação para o desenvolvimento.

ter um mercado alargado para os restantes EM da CEE e assim ajudava os preços destes produtos vindos dos associados. Em oposição a este objetivo, a Alemanha e a Holanda procuraram uma forma de os associados aumentarem a produção para estarem prontos a competir no mercado mundial e por isso uma discriminação nas preferências comerciais em favor dos associados ia contra os objetivos dos que tinham relações comerciais com outros países do terceiro mundo, sendo muito firmes na sua oposição ao defendido pela França.

Com a concretização da CEE houve uma melhor distribuição do poder entre os EM, enfraquecendo o poder da França em específico no princípio de associação, passando a estar sujeito ao veto por parte dos outros EM. Assim, a renovação do cordo com os associados era mais difícil, tendo que o novo acordo ser mais abrangente em relação a outros mercados.

A pressão externa de órgãos internacionais como o GATT foi importante para uma maior abertura a outros mercados do mundo em desenvolvimento. Continuando a existir a pressão por parte da França, apoiada pela Bélgica para que se continuasse o modelo então vigente, enfatizando o aprofundamento do mesmo, em oposição a uma redução das tarifas externas comuns (TEC) em relação a outros Países não-associados defendida pela Alemanha e Holanda.

Entretanto, a Comissão procura fazer propostas, para que haja um consenso entre os EM, apoiando a redução de tarifas e preço. Mas dando uma ajuda suplementar em contrapartida aos associados por essa mesma redução nas tarifas preferenciais. Este tinha como objetivo ajudar a criação e o desenvolvimento de infraestruturas produtivas e mecanismos uniformes de suporte dos preços locais com o objetivo da diversificação dos mercados, tanto da CEE como dos associados.

Em suma, neste capítulo verificamos que o conceito de desenvolvimento evoluiu muito desde a 2ª Guerra Mundial e que hoje é um conceito diferente. Esta nova ideia de desenvolvimento também veio alterar as relações Norte-Sul e o próprio conceito de cooperação para o desenvolvimento. Conseguimos demonstrar de que forma estes conceitos se aplicaram no início da CEE e o princípio das suas relações com o mundo em desenvolvimento. Este se tornaria mais tarde na parceira ACP-UE, como analisaremos no próximo capítulo.

Capítulo 2:
Quatro Décadas de Convenções ACP – UE

2.1 – As Convenções de Yaoundé I e II

Com o chegar da década de 60, houve uma grande ronda de independências dos territórios ultramarinos, tornando-se então estados independentes. Encontravam-se endereçadas pelo Tratado de Roma (1957), nos artigos 131-136, medidas sobre o Quadro de Associação com outras Regiões, existentes no quadro de relações em que os Estados membros tinham relações especiais. Esta mudança levou a que se tivesse que criar um novo quadro tendo em conta esta mesma ronda de independências, que se encontravam associados à Comunidade.

Foi neste contexto que surgiram as Convenções de Yaoundé (1963-1975), sendo que foram duas e que contaram com a duração de cinco anos. A primeira entre 1963-1969, a segunda entre 1969-1975, foram as predecessoras e serviram de base posteriormente às assinaturas das Convenções de Lomé (1975), e ao estabelecimento do Grupo ACP. O objetivo principal das Convenções de Yaoundé era estabelecer um quadro diferente do estatuto de associação, que promovesse “os interesses geopolíticos da comunidade” (Nunn and Price, 2004, p.211) na relação com outras partes do mundo, que na verdade eram interesses coloniais franceses a fazerem pressão dentro da Comunidade, que na altura tinha grande influência nestas matérias. A assinatura das convenções serviu como base para a sua própria implementação do que havia sido estabelecido com o Tratado de Roma, tendo os mesmos mecanismos. É exemplo disso, o caso do Fundo Europeu para o Desenvolvimento, que se encontrava fora do Orçamento Comunitário e que era financiado diretamente pelos Estados Membros (Slocum-Bradley, 2007, p.640).

Por isso houve muitas críticas feitas às Convenções de Yaoundé, visto que a Comunidade estabelecia relações a um grupo restrito de países em vias de desenvolvimento ou Estados do Sul. Estes foram acusados de Neocolonialismo, pois a sua relação de dependência económica dos mesmos em relação aos Estados Membros da Comunidade era muito grande e não havia grande reciprocidade entre as partes. Os padrões coloniais haviam sido alterados, mas o mais importante era a garantia de acesso aos mercados de matérias-primas e outros produtos na sua maioria parte do setor primário destes Estados. Por parte dos Estados-Membros existia a ajuda que estes “ofereciam”, como forma de aceitação continuação do método neocolonial (Nunn and Price, 2004, p.211).

A primeira Convenção de Yaoundé foi assinada no dia 20 de julho de 1963, e tinha como objetivos o reconhecimento da soberania dos países que então se tornaram independentes, estabelecer posições concertadas com estes Países em vias de Desenvolvimento, entre a

Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Associação de Estados de África e Madagáscar (AEAM). Esta associação contava com 18 membros de países em desenvolvimento, maioritariamente francófonos, como Burundi, Camarões, Republica Central africana, Chad, Congo, Dahomey, Gabão, Costa de Marfim, Madagáscar, Mali, Mauritânia, Níger, Ruanda, Senegal, Somália, Togo, Upper Volta (Burkina-Faso) e Zaire (Holland, 2002, p.27-28).

As principais características da Convenção de Yaoundé são: 1- Carácter Compreensivo; 2- Quadro multilateral; 3- Um quadro institucional conjunto (Holland, 2002, p.28). A Inovação para este tempo era o facto de a Convenção de Yaoundé, congregar várias políticas para o desenvolvimento numa única política. Esta deveria ser abrangente pelo menos em teoria, havia esse objetivo, onde coexistiam vários âmbitos, no quadro de apoio financeiro, assistência tecnológica, providenciar capital para investimento para formação e as preferências comerciais entre a Comunidade e os Países em Vias de Desenvolvimento (PVD). Igualmente era pioneiro ao estabelecer um acordo de base contratual comum e multilateral que tinha como objetivo o desenvolvimento de um âmbito de cooperação regional entre os EAAM, que era inovador para as relações Norte - Sul, entre Países Industrializados e Países em Vias de Desenvolvimento.

O quadro institucional comum estabelecido com as Convenções de Yaoundé, que era o conselho, em que existia um representante de cada Estado Membro, tanto dos AEAM como da CEE, reuniam anualmente para discutir os assuntos derivados da aplicação dos objetivos da Convenção, e as decisões que o mesmo tomava eram vinculativas por mútuo acordo entre as partes. A existência de um parlamento confederativo, que ao contrário do conselho, tinha funções estatutárias de conselheiro, em que as suas decisões não eram vinculativas para as partes. Por último, havia um tribunal arbitrário, para a resolução de diferendos entre as partes no âmbito da Convenção para o que o Conselho sozinho não conseguisse resolver. Estas instituições criadas nas Convenções de Yaoundé viriam a servir de base para a criação, mais tarde em 1975, das Convenções de Lomé e criação oficial do Grupo ACP (Ravenhill, 1985, pp.55- 57).

O quadro financeiro das Convenções de Yaoundé era suportado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) e pelo Banco Europeu de Investimento (BEI), que durante a primeira Convenção tiveram um quadro de alocação de 666 milhões de EUA do primeiro, complementado por 64 milhões de EUA em empréstimos por parte do segundo. Com a Segunda convenção o valor providenciado pelo FED subiu substancialmente em relação ao anterior. O

FED subiu o valor para 843 milhões EUA do fundo acrescidos de 90 milhões EUA através dos empréstimos concedidos aos AEAM pelo BEI (Comissão, 1986, p.15).

É preciso referir que estes valores representavam vinte por cento da ajuda total que os AEAM recebiam, e o volume que era dado a estes países através da ajuda bilateral continuou a ser providenciada pelos Estados-Membros individualmente e perfazia três vezes mais o montante do FED. Esta complementaridade entre a política de cooperação para o desenvolvimento da comunidade e as políticas dos Estados Membros foi uma constante de convenção para convenção. Embora tenha tido algumas alterações, o objetivo central era mantido, ao nível comunitário, da ajuda que o FED, mecanismo que mantém a sua forma original até hoje, e é um complemento à ajuda que os Estado-Membros poderiam providenciar a estes Países (Holland, 2002, p.29).

Por isso, desta complementaridade entre o nível supranacional e nacional, surgem a dois problemas que dizem respeito à forma como funcionou o FED desde que foi criado que são, a dificuldade na distribuição dos fundos e um efetivo apoio sectorial. Apenas um terço dos fundos do FED destinado aos PTU, posteriormente AEAM, foram efetivamente recebidos e aplicados em tempo útil entre 1957 e 1975 (Holland, 2002, p.29). Sendo que o investimento que foi feito a partir dos fundos, na sua grande maioria foram aplicados no desenvolvimento de projetos e construção de infraestruturas. Estes não tinham em consideração o investimento para outros setores, como por exemplo fundos para a criação de indústria, para ajudar o desenvolvimento destes países (Ravenhill, 1985, p.69).

As Convenções de Yaoundé tinham como princípios básicos o que se encontrava estabelecido pelo Tratado de Roma (1957) e que ainda serve de elemento base para o que se encontra estabelecido com o Acordo de Cotonou (Capítulo 4). Os princípios que são estabelecidos com a Convenção de Yaoundé levaram ao evoluir da parceria entre a comunidade e os AEAM. As taxas alfandegárias seriam gradualmente retiradas, para uma melhor transação de produtos e um melhor acesso aos mercados de ambas. Com a abolição das cotas de mercados quantitativas das exportações, em que o princípio da reciprocidade seria o denominador comum nas relações comerciais entre as partes (Arts & Dickson, 2004). Na realidade seria o estabelecer da CEE como “Nação Mais Favorecida” (MFN) no que toca à extensão do seu *status* no cenário internacional.

Havia alguns produtos que ficavam de fora da convenção, no que se refere às trocas comerciais entre AEAM e CEE, por entrarem em conflito direto com os produtos produzidos

pelos Estados-Membros. Tirando estes casos específicos, todos os restantes produtos vindos dos AEAM tinham livre entrada no mercado europeu. Mesmo entrando em conflito com produtos produzidos nos Estados-Membros, estes tinham tratamento preferencial em relação à importação de outros países fora convenção de Yaoundé (Holland, 2002, p.19). No decorrer da convenção de Yaoundé II (1969-1975), o tratamento preferencial que era dado às importações de produtos vindos dos AEAM foi – se esbatendo, e nos produtos dos quais os AEAM eram dependentes pelas exportações, os ganhos que as Convenções de Yaoundé concediam efetivamente eram marginais levando a críticas de ambas as partes¹⁷.

A imagem que passava da Convenção de Yaoundé era que os AEAM que se encontravam abrangidos por esta eram simples “fornecedores de uma residual quota do mercado que os produtores comunitários não conseguiram preencher e na melhor das hipóteses garantia-lhes uma pequena vantagem sobre os restantes países do terceiro mundo” (Ravenhill, 1985, p. 56). O princípio da reciprocidade em que a Convenção de Yaoundé era baseada ajudava ao problema comercial entre as partes, pois, havia muitas assimetrias de desenvolvimento entre ambas (Lister, 1997).

Com a Convenção de Yaoundé, a CEE apenas se encontrava ligada a um pequeno conjunto de Países em Vias de Desenvolvimento, o que não era muito expressivo no conjunto das relações económicas que a mesma tinha com o mundo em desenvolvimento (tabela 2.1). Por isso entre 1958 e 1967, as relações comerciais em termos das importações e exportações entre a CEE e os AEAM diminuíram, sendo que em 1958 as importações por parte da CEE dos AEAM eram de 5,6%, diminuindo para 4,2 % em 1967. Em termos de exportações, o cenário era igualmente calamitoso, sendo que em 1958 as exportações da CEE para os AEAM eram de 4,4%, passando para quase metade em 1967, e as exportações dos AEAM para a CEE eram de 2,9%. O *deficit* comercial que a comunidade tinha para com os AEAM, cresceu de 22 milhões de dólares em 1958 para 378 milhões de dólares em 1967.¹⁸ Este *deficit* verifica-se devido à existência de uma assimetria de produtos nas relações comerciais entre as partes, em que 72% das exportações dos AEAM para a CEE eram matérias-primas e 85% das exportações da CEE eram produtos industriais (Comissão, 1969, p.10).

¹⁷ Os críticos eram os dezoito AEMA e dois Estados Membros da CEE, Alemanha e Holanda. (Holland, 2002; Ravenhill, 1985)

¹⁸ Ver anexo 4, p.7

Tabela 2.1 - Importações e exportações da CE para o mundo em desenvolvimento, 1958-1967

	Importações (%)		Exportações (%)	
	1958	1967	1958	1967
<i>Estados de Yaoundé</i>	5,6	4,2	4,4	2,9
<i>América Latina</i>	10,2	8,9	10,1	6,5
<i>África (não - AEAM)</i>	9,4	10,3	12,3	6,5
<i>Médio Oriente</i>	11,2	9,5	4,4	4,1
<i>Sudeste da Ásia/Oceânia</i>	4,8	3,7	6,5	4,9

Fonte: Holland (2002, p.30)

Embora a CEE tenha tido um aumento das suas relações comerciais mundiais, em relação aos países em desenvolvimento, as exportações e importações da mesma decresceram na primeira década. Em 1958, 42% das importações da CEE tinham origem em Países em Vias de Desenvolvimento, sendo que 39% das suas exportações eram para estes países. Em 1967, as importações decresceram para 38% e as exportações para 27% nas relações comerciais com o mundo em desenvolvimento. Mas este declínio vem demonstrar que, a parcela que os AEAM detinham em termos das relações comerciais com a CEE era pequena comparativamente com outros países em vias de desenvolvimento (Holland, 2002, p. 31).

Este declínio na balança comercial entre os AEAM e a CEE continuou durante toda a convenção de Yaoundé II. Em 1958, a CEE exportava 11,6% para os AEMA do total do volume das suas exportações com os Países em Vias de Desenvolvimento, sendo o valor das mesmas em 1974 de 8,6%. Ao contrário, o total de exportações que a CEE recebe dos Países em Vias de Desenvolvimento, em 1958, é de 13,4% exportações vindas dos AEAM, e declinou para 8,6% em 1974, o volume das exportações para a CEE por parte dos AEAM (Ravenhill, 1985, p. 61).

Com este declínio após uma década das Convenções de Yaoundé (1963-1974), é visível por um lado, o fator neocolonial que serviu de base à sua criação, e por outro lado o fator económico que é dominante nestas. Contudo no seu conjunto é uma Convenção inovadora para a época entre um grupo de Países industrializados e Países em Vias de Desenvolvimento.

Existem críticas então a serem apontadas às Convenções de Yaoundé (I e II), por parte de outros países industrializados, concorrentes da CEE, como por exemplo os Estados Unidos da América (EUA). Pois viam esta relação como prejudicial e não estando conforme o quadro do Acordo Geral de Tarifas e Comércio, mais conhecido pela sua sigla inglesa GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) (Holland, 2002, p.31).

Outra das críticas que é apontada é a falta de medidas que venham criar novo precedente em relação às raízes históricas existentes entre os Estados Membros e os AEAM. Em termos económicos, o argumento de neocolonialismo é difícil de refutar, visto um dos princípios das Convenções ser princípio da reciprocidade económica entre as partes. Mas que em vez de garantir e ajudar efetivamente ao desenvolvimento preconizou ainda mais a dependência que os AEAM tinham em termos económicos em relação aos Estados – Membros. Por isto, as convenções de Yaoundé são vistas como uma mera extensão das políticas neocoloniais que os Estados Membros da CEE tinham nas suas Agendas nacionais, principalmente uma dominância por parte da França, que tinha grande interesse em manter uma relação especial com as suas antigas dependências (Holland, 2002, p.31). Cosgrove - Twitchett (1978) refere que esta dependência “existia independentemente da CEE, e que não era consequente da mesma” (p.122) e que os restantes Estados-Membros “encontram-se extremamente relutantes a um envolvimento com as antigas colónias Africanas” (p.122).

A dimensão política ainda não era uma parte constituinte das Convenções de Yaoundé e nas medidas para a cooperação e desenvolvimento da CEE, em que o conceito de Boa Governança só viria a ser mais tarde parte da condicionalidade política na Convenção de Lomé IV (1990) e um elemento essencial para as relações da CEE com os Países em Vias de Desenvolvimento (Holland, 2002, p.32). Assim, as convenções de Yaoundé surgem como precursoras das ligações históricas entre as partes. Com a expansão da Comunidade ainda se revelaria mais difícil o acordo por causa dos Países em Vias de desenvolvimento com relações anglófonas, o que mudou necessariamente o domínio francês existente. Esta serviu de base para muito do que viria a ser estabelecido no futuro para as relações com os Países em Vias de Desenvolvimento, principalmente com a Convenção de Lomé.

2.2- O Acordo de Georgetown e as Convenções de Lomé I e II

Com o decorrer da década de 60 e o início da de 70, houve um acontecimento que veio trazer a necessidade de repensar a forma como a CEE passará a relacionar-se com os Estados

associados que se encontra dentro das Convenções de Yaoundé, que foi o alargamento da comunidade a três novos Estados Membros, Dinamarca, Irlanda e Reino Unido, em 1973.¹⁹

A entrada do Reino Unido veio assim trazer novos Países, que faziam parte da Commonwealth para junto da CEE. Estes iniciaram as negociações com os Estados-Membros, sendo 37 Países, nomeadamente de África, Caraíbas e Pacífico pertencentes à Commonwealth, que em conjunto negociaram uma maneira de se relacionarem com a CEE, o que resultou na primeira assinatura da Convenção de Lomé, em 28 de fevereiro de 1975. Mas só mais tarde em junho do mesmo ano foi constituído oficialmente como grupo, dando uma base legal (que os AEAM não tinham) ao grupo de Países de África Caraíbas e Pacífico, com o seu documento fundador, o Acordo de Georgetown (Nsongurua, 2004, pp.63-67). Os objetivos centrais da criação do grupo ACP que eram a implementação da Convenção de Lomé e o cumprimento dos objetivos que a mesma estabelecia, que poderiam ser renovadas a cada cinco anos (Lomé II - 80; III-85; IV-90). Para além destes, havia promoção da solidariedade entre os membros grupo ACP e o desenvolvimento dos mesmos, promovendo a integração regional internamente e no mundo (Slocum Bradley, 2007, p.641).

Com o contexto acima referido, era necessário a assinatura de um novo quadro para os países em vias de desenvolvimento (AEAM), uma vez que estes se encontravam ainda com as linhas das Convenções de Yaoundé, que englobavam as demandas que por um lado, existiam por parte do Reino Unido e por outro as que havia por parte da França. Devido ao facto de ter sido a grande impulsionadora das Convenções de Yaoundé, onde Ravenhill (1985) faz a distinção sobre a diferenciação de conceitos que cada um dos Estados-Membros tinha para a relação entre a CEE e o mundo em desenvolvimento (p.72). Por isso houve necessidade de adaptar a realidade que as Convenções de Yaoundé estabeleciam a esta nova realidade, com uma maior diversidade apresentada pelos países da Commonwealth Britânica (Holland, 2002, p.32).

As críticas às falhas do sistema de Yaoundé contribuía para o argumento do Reino Unido de haver um novo quadro onde seriam incluídas as suas preocupações. Surgiam três opções como resultado deste “cisma” Franco-Britânico: alargar o âmbito das Convenções de Yaoundé aos novos países do mundo em desenvolvimento, consequentemente fazer acordos bilaterais com os mesmos e redigir um novo acordo coletivo. Em 1972, o memorando da comissão para o conselho de ministros, esta definiu “as regras do jogo”, juntava as falhas das

¹⁹ Para observar melhor a arquitetura do sistema político da UE de forma mais pormenorizada ver Silva (2010)

convenções de Yaoundé (AEAM VS Commonwealth) e levava em consideração as preocupações francesas e britânicas (Ravenhill, 1985, pp. 54-56).

Este memorando leva a que as negociações tomem um novo rumo, que contem as bases para o estabelecimento de um novo acordo entre as partes, onde o conceito de parceria surge como um conceito mais abrangente que vai para além do princípio de “relação especial” neocolonial que até então se encontrava vigente (Holland, 2002, p.33). Também o conceito de assistência para o desenvolvimento foi reformulado, e irá vigorar um sistema de preferências não recíproco como princípio para a relação entre ACP – CEE, sendo este “um conceito mais paternal que um conceito de parceria”, e que mais tarde, no final do século XX, pôs em causa a continuidade da relação ACP – CEE (Comissão, 1973).

Os avanços que foram estabelecidos por parte da comissão não foram totalmente bem recebidos por parte dos Estados – Membros. O que dificultou em parte as discussões dos mesmos lembremos o “cisma” Franco-Britânico que era um dos fatores principais para o arrastar das negociações. Embora houvesse outros Estados-Membros que não concordavam com a ênfase que era dada às demandas Franco-Britânicas (Arts, 2000). Enquanto os mesmos não conseguiam chegar a um consenso, os Estados de África, Caraíbas e Pacífico (ACP) em conjunto, tomaram medidas para demonstrar e defender os interesses comuns que tinham diante dos Estados-Membros. Sendo uma primeira ideia do que posteriormente viria a ser um dos objetivos das negociações do futuro grupo ACP, que começou em julho de 1973 (Comissão, 1973).

Entretanto, um consenso entre os Estados-Membros para o novo quadro de cooperação dos países em desenvolvimento só viria a acontecer em 1974, onde a França deixou de parte a sua oposição ao princípio de não reciprocidade que era defendido por parte do Reino Unido. A questão do açúcar foi o assunto em que surgiram mais problemas por parte do Reino Unido, mas que foi resolvido mesmo antes da assinatura da Convenção de Lomé, a 5 de fevereiro de 1975, surgiria um modelo piloto de forma de relacionamento entre Estados Industrializados e Estados em Desenvolvimento (Holland, 2002, p.34).

Entrando em vigor em 1 de abril de 1976 a convenção de Lomé I entre os nove Estados-Membros da Comunidade Económica Europeia e quarenta e seis Países em Vias de Desenvolvimento, deixa para trás o acrónimo anterior vigente, dando espaço a um novo, o Grupo ACP (Acordo de Georgetown, 1975). A composição incluía os dezoito membros dos EAAM, mais seis Estados Africanos, vinte e um dos que faziam parte da Commonwealth. Este

número viria a aumentar no decorrer da convenção de Lomé, para cinquenta e três membros no grupo ACP, verifica-se aqui o caráter único e inovador para o tempo em que a Convenção de Lomé foi estabelecida nas relações entre Norte e Sul, sendo um modelo de parceria que iria vigorar até ao final do século XX (Holland, 2002, p.34).

Um dos pontos que distingue mais a Convenção de Lomé I é o compromisso do tratamento igualitário, que se encontra plasmado no seu preâmbulo, em que as partes estabelecem “ [...] com base na completa igualdade entre os parceiros, contínua e estreita cooperação, num espírito de solidariedade internacional” e procurando “[...] instituir um novo modelo de relações entre Estados desenvolvidos e em desenvolvimento compatíveis com a aspirações da comunidade internacional no sentido de uma mais justa ordem Económica mais equilibrada” (Convenção de Lomé I, 1975, preâmbulo, p.13).

Esta mudança visa dar resposta às críticas que acusavam a anterior convenção de propagar a dependência e não o desenvolvimento dos Países da CEE, concorrente para esta mudança contribui o complementar da filosofia que a Commonwealth Britânica tinha e a filosofia neocolonial francesa, que se refletiram numa parceria efetiva, em termos comerciais entre ACP-CEE, com base legal e tendo uma estrutura. No entanto, não deixa de ser utópico porque estamos a falar de relações de igualdade entre atores que são muito desiguais no seu desenvolvimento e nas suas características, e onde a vontade da parte europeia prevalece sobre as demandas dos Países/Estados ACP. O que leva à falta de coerência entre o que está estabelecido pela convenção e o que é a prática da mesma, o que não invalida o facto da convenção de Lomé I ser inovadora nos objetivos que preconizava numa parceria Norte-Sul (Lister, 1997).

O quadro institucional que a Convenção de Lomé estabeleceu, como referido anteriormente, encontrou base nas estruturas que haviam sido instituídas nas Convenções de Yaoundé, aprofundando-as em Lomé. Assim, a três instituições principais da estrutura institucional da Convenção de Lomé são: O Conselho de Ministros ACP - CEE, o Comité de Embaixadores e a Assembleia Consultiva Paritária (Convenção de Lomé I, 1975, Artigos 338-355).

O conselho é o órgão dentro deste quadro com mais poder de decisão e mais importante em termos de funções, sendo as suas decisões vinculativas, como se encontra estabelecido no artigo 338: “O Conselho de Ministros delibera por acordo entre a comunidade, de um lado e os Estados ACP, por outro” (Lomé, artº338). Este é composto por representantes de ambas as

partes ACP-CEE, que reúnem de forma ordinária anualmente, encontrando-se mandatado para verificar o âmbito do trabalho empreendido pela convenção e zela para que sejam cumpridos os objetivos da mesma, fazendo revisões periódicas das políticas. Em caso de necessidade, o Conselho pode constituir comités ou grupos de trabalho para discutirem os assuntos que aos olhos do Conselho sejam mais sensíveis (Lomé, artº342). A presidência deste é alternada entre as partes.

O Comité de Embaixadores ACP-CEE assiste o conselho, e pode delegar funções e autoridade sempre que ache necessário (Lomé, artº345). As funções que são delegadas pelo conselho normalmente são em termos da execução das tarefas do conselho e os membros reúnem-se mais vezes que o primeiro, reunindo pelo menos duas vezes por ano (Lomé, artº346.3).

A Assembleia Geral Consultiva reúne-se bianualmente, como se encontra estabelecido no artigo 32.1, é composta por um igual número de membros parlamentares de ambas partes, de um lado parlamentares (ou representantes designados) dos Países ACP e do outro representante do Parlamento Europeu.²⁰ Em casos da não existência de representantes do parlamento em alguns dos Estados ACP, os seus delegados estão sujeitos à apreciação e aprovação por parte da assembleia. Os poderes que a mesma tem são limitados, apenas consultivos e não vinculativos como as decisões do Conselho, emite parecer sobre o relatório, redigido e apresentado pelo Conselho anualmente sobre as atividades do Grupo ACP e a evolução da Convenção, adota posições e propostas de resolução para assuntos relacionados com a convenção para “submeter ao conselho de ministros as conclusões consideradas apropriadas” (Lomé, 1975, artº350).

Comparativamente aos poderes efetivos que assembleia tinha, durante a duração das convenções de Lomé foi um órgão muito ativo, embora tivesse tido muitas crítica de ser sido um bocado lento em algumas resoluções (Holland, 2002, p.49). Uma das grandes novidades em relação à sua predecessora, em Lomé, haver um Tribunal Arbitrário, que tinha como objetivo maior para além de resolver apenas questões de interesse entre as partes, mas também conseguir ter um papel mais ativo na aplicação dos objetivos da Convenção de Lomé. As instituições que foram estabelecidas pela Iª Convenção de Lomé foram as que continuaram ao longo das

²⁰ Este princípio democrático foi introduzido só em 1995, na convecção de Lomé IV (1990), que até então, os delegados que faziam parte da assembleia consultiva eram embaixadores de ambas as partes (Holland, 2002; Arts, 2000)

restantes convenções de Lomé (II, III e IV), evoluindo à medida que as mesmas iam sendo assinadas.

A partir deste quando institucional, os grandes objetivos que a Convenção de Lomé I estabelecia eram as questões comerciais entre ACP-CEE, ajuda ao desenvolvimento agrícola e industrial, dando mais atenção com ajuda aos Países Menos Desenvolvidos (PMD) e ajudar a promoção da cooperação regional dentro do grupo ACP. Estes objetivos encontram-se baseados em duas formas principais para a percussão dos mesmos, que era, o estabelecer de um sistema de preferências especial, não-recíproco, visto que tinha sido uma das demandas que o Reino Unido tinha feito durante a fase negocial. A outra era a introdução de um mecanismo de estabilização dos preços do setor agrícola, que era mais conhecido pelo seu acrónimo em inglês, STABEX (Grilli, 1993).

Tabela 2.2 - Transferências do STABEX por categoria de produto em Lomé I e II (1975-1985)

<i>Produtos</i>	Lomé Milhões Ecu	I % total de transferências	Lomé Milhões de Ecu	II % total de transferências
<i>Café</i>	14,5	3,8	246,6	37,4
<i>Cacau</i>	1,5	0,4	148,8	22,6
<i>Algodão</i>	43,4	11,5	36,5	5,5
<i>Coco</i>	10,6	2,8	31,6	4,8
<i>Amendoim</i>	139,4	36,9	133,3	20,2
<i>Minério do Ferro</i>	61,8	16,4	*	*
<i>Bagaço</i>	17,6	4,7	14,0	2,1
<i>Sisal não transformado</i>	20,6	5,5	9,1	1,4
<i>Madeira</i>	40,0	10,6	0,4	0,1
<i>Outros</i>	28,1	7,4	39,2	5,9
<i>Total</i>	377,5	100,0	659,5	100,0

Fonte: Holland (2002, p.37)

O STABEX, que surge como uma grande inovação na Convenção de Lomé I. Neste que o grande objetivo que lhe estava confinado, como o próprio nome nos indicia, à estabilização dos preços das exportações dos produtos agrícolas entre ACP e CEE, em que eram providenciados fundos para aos Países ACP para cobrir eventuais falhas na produção que possam surgir e prevenir das flutuações de preços que estão sujeitos os produtos agrícolas em

específico aquando da sua exportação para a CEE (Ravenhill, 1985). Embora no seu início, o STABEX (Tabela 2.2) fosse um mecanismo que era relativamente fácil na sua aplicação, que era garantir que os produtos agrícolas que eram exportados a partir dos Países ACP para a CEE, de que os quais se encontravam altamente dependentes de escasso número de produtos. Sem este mecanismo eram mas suscetíveis às flutuações dos preços do mercado global. O número inicial de Países que se encontravam abrangidos por este mecanismo era na Convenção de Lomé I, 29 países, sendo que este aumentou em Lomé II para 44 países. Este mecanismo com o tempo foi se tornando mais complexo e burocrático (Grilli, 1993).

Os benefícios deste mecanismo eram distribuídos de igual forma pelos Países ACP, mas durante a convenção de Lomé I, as ajudas que este mecanismo distribui foram na sua grande maioria à produção de amendoim, com cerca de 139,4 milhões de ECUS, sendo poucos os países que beneficiaram efetivamente deste mecanismo.²¹ Embora tenha havido um crescimento, na Convenção de Lomé II (1980-1985), nos produtos que são abrangidos. Mas o desnível entre os produtos e países que tinham o monopólio dos fundos, continuou como na Convenção Lomé I, produtos como amendoim, café e cacau, em Lomé II, têm cerca de 80% dos fundos que o STABEX providenciou²² (Arts, 2000).

Contudo, entre 1976 e 1985, houve países que tiveram grandes ganhos com os fundos que o STABEX lhes proporcionou. Como já referimos o caso do Senegal, que nesta primeira década obteve uma quota de fundos vindos deste mecanismo de cerca de 60%, revela que na prática o funcionamento deste mecanismo não é assim tão eficaz como o que estava estabelecido, como princípio de parceria, nos seus primeiros anos de vida. Concorreu para este facto o contexto de recessão global²³ que se viveu durante os primeiros anos da Convenção, o que fez com que a instabilidade dos preços fosse ainda maior, e levou a um maior número de compensações previstas com, chegando mesmo a ultrapassar as verbas que estavam previstas (Ravenhill, 1985, pp.121-126).

É neste contexto que entra em vigor a Convenção de Lomé II, em 1980, não havendo grande diferença entre esta e a primeira. O orçamento que se encontrava estabelecido, mal conseguia fazer face às necessidades da convenção que entretanto aumentou o número de países

²¹ Os países do grupo ACP que mais beneficiaram com o STABEX em Lomé I foram o Senegal, Sudão e Mauritânia, 38,1% do total dos fundos disponibilizados. (Holland, 2002, pp.36-37)

²² Os países do grupo ACP que mais beneficiaram com o STABEX em Lomé II foram o Senegal, Costa do Marfim e Gana, 38,5% do total dos fundos disponibilizados. (Holland, 2002, pp.36-37)

²³ O contexto global que estamos aqui a referir foi a recessão económica provocada pelas crises petrolíferas nos anos 70.

afetos à mesma e conseqüentemente houve um aumento de pedidos de financiamento, não sendo as verbas necessárias concedidas suficientes, chegando a não ser possível dar resposta a mais metade dos pedidos que eram feitos, uma vez que havia um défice de 341 milhões de ECUS (Holland, 2002, p.37).

Sendo assim, as contas do orçamento que se encontrava estipulado para Lomé só estariam equilibradas em 1985, o que provocou grande desgaste no próprio esquema que Lomé tinha introduzido, graças ao sucesso aquando da sua implementação. A resposta dada foi pouco efetiva, visto que não teve os resultados pretendidos pelas partes, com medidas para fazer frente à crescente flutuação de preços do mercado global. Embora este contexto não tenha ajudado muito ao desenvolvimento, a Convenção de Lomé continuaria a ser um modelo de relações Norte – Sul aliciante para outros Países em Vias de Desenvolvimento que tinham ainda relações especiais com as antigas metrópoles mesmo sendo autodeterminados²⁴ (Grilli, 1993).

Em termos de inovações, Lomé II não foi tão inovadora como a sua predecessora, mas das poucas mudanças que houve na mesma, temos dois desenvolvimentos que são prementes para a nossa análise em relação a Lomé I. Que foram a introdução do mecanismo “irmão” do STABEX, agora para ajudar à estabilização dos preços de exportação dos produtos do setor mineiro, o SYSMIN a dar uma maior ênfase às preocupações e às necessidades para com os Países Menos Desenvolvidos (PMD) do Grupo ACP, que aumentou na primeira década da Convenção de Lomé (I e II).²⁵ Para dar maior importância às preocupações para com estes Países, concederam-se mais programas e empréstimos por parte do Banco Europeu de Investimento (BEI) direcionados para o desenvolvimento, mas que foram desproporcionais para a realidade destes Estados (Holland, 2002, p.38).

Contudo, a maior inovação que a Convenção de Lomé II teve foi a introdução do SYSMIN, como referido acima, era um mecanismo muito semelhante ao STABEX, que anteriormente já havia tentado ser implementado aquando das negociações para Lomé I. Mas que não teve aprovação por parte dos Estados-Membros da CEE visto que ia entrar em concorrência direta com o comércio intracomunitário de produtos do setor mineiro. Embora a comissão tenha previsto que este mecanismo tivesse sido implementado ao mesmo tempo que o STABEX (Ravenhill, 1985, p.129) teve implementação imediata, visto que havia Países que

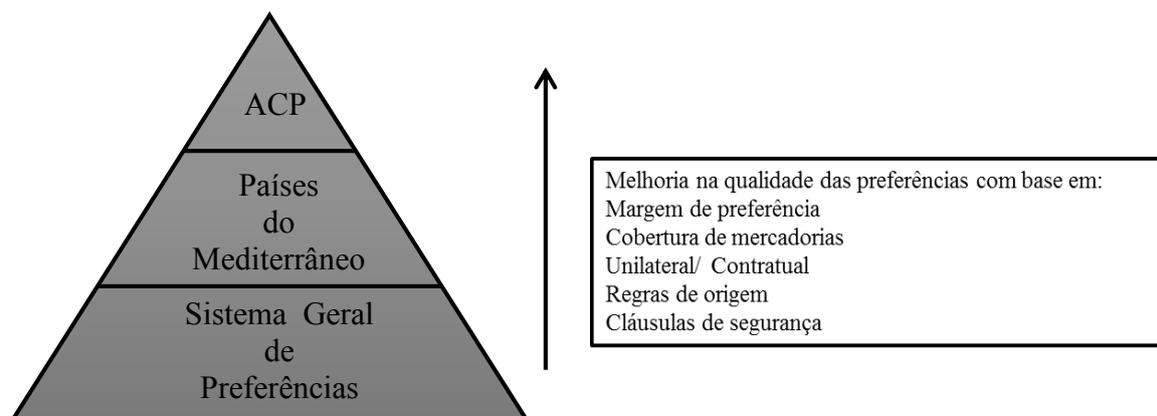
²⁴ Durante esta primeira década de Convenção de Lomé (I e II) o número de Estados no Grupo ACP aumentou para cerca de 63 signatários

²⁵ Quando foi assinada a Convenção de Lomé I, havia vinte e quatro estados do total dos Estados ACP eram Países Menos Desenvolvidos. Este número aumentou com a Convenção de Lomé II, passando para 35 Países Menos Desenvolvidos do total de Estados ACP. (Holland, 2002, p.37)

se encontravam altamente dependentes do comércio de produtos do setor mineiro e dos preços de exportação para a Comunidade, prevenindo assim perdas na produção e o colapso de preços pelo SYSMIN. O financiamento que estava previsto para este novo mecanismo era 282 milhões de ECUS²⁶ (Holland, 2002, p.38).

Passadas duas Convenções de Lomé (I:1975-1980; II:1980-1985), é necessário ver qual foi o impacto das mesmas para a relação que entretanto se iniciou, entre o recém-criado grupo ACP e a Comunidade Económica Europeia. Com o compromisso por parte da comunidade na ajuda às economias ACP que se desenvolvessem e a sua integração na economia do mercado global. A primeira década de Lomé (1975-1985) tentou afastar as críticas duma relação conotada, embora de uma forma velada com neocolonialismo. Os Estados do grupo ACP não estavam obrigados a dar garantias em troca do acesso preferencial, nem contrapartidas, visto que estes tinham livre arbítrio para relações comerciais com outros mercados fora da CEE, a condicionalidade política só viria a dar cartas mais tarde, com a Convenção de Lomé IV, nos anos 90 (Lister, 1997).

Figura 2.3 - Pirâmide de privilégios



Fonte: Boudet, Gullstrand and Olofsdotter (2007, p.32)

Por isso, para perceber melhor como foram os primeiros anos de Lomé, Holland (2002) refere que “uma avaliação também tem que reconhecer a diferença entre quais são intenções da convecção e o seu atual efeito nas relações” (p.39) entre ACP-CEE. A relação comercial que o grupo tinha para com a CEE em termos quantitativos tinha uma expressão marginal, e ainda assim, tinham direito a um sistema de preferências próprio, em que o Grupo ACP estava no topo da pirâmide de preferências (figura 2.1). sendo esse sistema foi um dos grandes objetivos

²⁶ Os produtos mineiros que foram inicialmente financiados pelo SYSMIN são: Cobalto, Cobre, Fosfatos, Manganês, Bauxita, Alumínio, Estanho e Ferro. (Holland, 2002; Ravenhill, 1985, p.136) adaptar a tabela de Ravenhill, p.136

da Convenção estabelecida em Lomé, o que provocou um efeito de dependência nos estados ACP em relação ao mercado comunitário, em termos de produção de matérias-primas para exportar para a CEE. O que fez com que outros setores fossem pouco ou nada desenvolvidos, ficando os estados ACP dependentes do material industrial que os Estados Membros da CEE exportavam para estes²⁷ (Ravenhill, 1985, pp.210-211).

Com vista a uma visão crítica sobre o estado das relações ACP- UE acima referido, em 1980, surge um relatório do Parlamento Europeu, que ficou conhecido como relatório Focke, importa citar a forma como era vista a convenção de Lomé:

“A estrutura do comércio entre ACP-CEE revela um desequilíbrio agudo, entre os produtos que são exportados e entre as exportações dos países ACP... esta estrutura mudou muito pouco e em grande parte são mantidas as características do período colonial... a regra de livre comércio não faz nenhum sentido para estes países que, no estado presente, por causa das suas estruturas produtiva, não têm praticamente nada para exportar para a comunidade” (p.14).

É preciso ter em atenção ao argumento de que o acesso total ao mercado europeu por parte das exportações dos ACP, sendo estes livres de taxas de mercado, era falacioso, visto que eram deixados de fora deste quadro, muitos produtos que não eram matérias-primas de vários setores, mas que faziam parte das trocas comerciais entre ACP-CEE, o que não potenciava o desenvolvimento nem o aumento das exportações por parte dos ACP. Apesar disto, 70% dos produtos comercializados entre ACP-UE, poderiam ter acesso preferencial ao mercado da CEE, mas sendo dentro do esquema geral de preferências, o que vem contradizer o que havia sido estabelecido pela convenção de Lomé, que era garantir acesso total dos produtos com origem nos Estados ACP ao mercado europeu (Holland, 2002, p.39).

Mesmo os mecanismos STABEX e SYSMIN, que tinham como grande objetivo ajudar às exportações de produtos mais sensíveis para os mercados destes países foram igualmente criticados pela promoção de desigualdades nos financiamentos, e o não aumento das exportações e desenvolvimento destes Estados como havia sido inicialmente estabelecido. O que levou à queda da motivação e incentivo a um crescimento eficaz da produção e do desenvolvimento destes países. Os países ACP que tiveram algum aumento da sua capacidade de produção e conseqüente aumento das suas exportações, conseguiram esse mesmo aumento nos ganhos fora dos quadros de estabilização de preços, o que denota um mau funcionamento

²⁷ Ver anexo 5, p.8

destes na prática. A verdade é que a Convenção de Lomé era apenas uma parte das relações comerciais que a comunidade tinha com o mundo em desenvolvimento, o que vem contra-argumentar um dos princípios base das Convenções de Lomé (Langan, 2009).

Enfim, a convenção de Lomé em relação à sua predecessora, a Convenção de Yaoundé, estabelece um quadro muito mais avançado. Este quadro estabelece uma relação com base na não-reciprocidade e tentando deixar a conotação de neocolonialismo que Yaoundé teve muito pesadamente por parte da crítica. Lomé tentou ir mais além como modelo de relação Norte-Sul, e com o mundo em desenvolvimento. Os princípios basilares que representam as Convenções de Lomé são a equidade e a estabilidade, tentando satisfazer todas as demandas que eram reivindicadas pelas partes da parceria ACP-CEE, estes objetivos não foram conseguidos, pois, cada uma tinha uma visão própria de expectativa em relação a Lomé.

Condizentes com este argumento, são as falsas esperanças que caracterizaram esta primeira década de Lomé, que não devemos deixar de ver no contexto internacional em que mesma foi estabelecida. As crises petrolíferas e a recessão global acabaram por ser um fator externo influente à própria Convenção de Lomé, estas afetaram em parte os objetivos traçados. Mas um dos factos que merecem ser salientados é a criação de um novo ator internacional. O grupo ACP, que ao contrário dos EAAM, emitiu um documento que instituía uma base legal para atuar, dentro do sistema de Lomé, e foi durante muito tempo um modelo a seguir como exemplo das relações Norte-Sul, sendo o rosto da “política externa” da União Europeia e da perspectiva que a mesma tinha para com o mundo em desenvolvimento durante o século XX (Brown, 2000).

2.3 – Lomé III – A Condicionalidade Económica Global

Como acima referido, o contexto internacional foi sempre um denominador das relações entre a Comunidade Europeia e o mundo em desenvolvimento, em especial a parceria ACP-CEE. As grandes crises petrolíferas e a recessão global que se seguiram nos anos 70 e 80 foram um fator externo que influenciou muitas mudanças para a política de cooperação para o desenvolvimento que era seguida pela comunidade, em que o modelo da mesma eram as Convenções de Lomé (I e II).

Devido ao declínio económico que se vinha a denotar nos países ACP, começando pelos Países do continente africano, não demorou muito tempo para se alastrar aos outros membros do grupo, Países das Caraíbas e Pacífico, que não sendo um acontecimento temporário, fez com que as negociações e assinatura da Convenção de Lomé III, assinada a 8 de dezembro de 1984,

tivessem que fazer frente aos desafios que a crise global tinha preconizado e que as anteriores Convenções não souberam ratificar para atingirem os resultados pretendidos.

No declínio que se sentiu durante Lomé II em África entre 1980 e 1987, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, diminuiu anualmente cerca de 2,5%, e simultaneamente assistiu-se a um crescimento rápido da dívida dos países deste continente, o que contrastava com o crescimento dos países do sudeste asiático, que não pertencia ao grupo ACP (Holland, 2002, p.40).

Em consonância com este contexto, cada vez mais Organizações Internacionais (OI), como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), começam a dar atenção à ajuda ao desenvolvimento, criando mecanismos e servindo de instrumentos para a gestão do desenvolvimento. Que trazia para este novas práticas e teorias (doutrinas), em especial as teorias para os programas de ajustamento estrutural. Com o crescente envolvimento destas teorias no contexto das relações Norte-Sul, a Comunidade Europeia foi uma das primeiras a adotar semelhantes práticas, focando-as nas suas políticas de ajustamento estrutural em relação à cooperação para o desenvolvimento, e especificamente em Lomé (Holland, 2002, p.41). Posteriormente foram implementados programas entre ACP-CEE semelhantes aos que eram estabelecidos pelo FMI e BM, que em 1989 tinham cerca de 30 programas em África (Courier, 1990, p.27). Este contexto também revela uma preocupação por parte da CEE em procurar estabelecer um consenso internacional e ter um papel relevante nestas transformações e na assistência macroeconómica global.

Grilli (1993) argumenta que os 15 anos de Convenções de Lomé, em vez de estabelecerem novos padrões de interdependência económica que ajudassem o desenvolvimento, vieram reestabelecer padrões antigos de dependência entre Norte-Sul (p.36). E que estas não aparentaram ser um modelo a seguir no contexto da cooperação ao desenvolvimento, dada a forma como as economias dos Estados se encontravam no Grupo ACP debilitadas pelas sucessivas crises económicas.

É dada ênfase na Convenção de Lomé III, aos programas de ajustamento estrutural, incluindo outros assuntos, mais temáticos e diversificados em termos de cooperação para o desenvolvimento por parte da CEE, como questões ambientais, saúde e questões climáticas. Compromissos tendo em conta as questões culturais e sociais dos Países em vias de desenvolvimento foram postos em segundo plano. Uma inovação significativa que aparece com a Convenção de Lomé III é a introdução da condicionalidade económica como premissa nas

relações ACP-CEE. Os Estados ACP tinham posto muita resistência em relação a este assunto e só o aceitaram por muita insistência da Comunidade.

É com base nesta condicionalidade que os acordos entre ACP – CEE, são feitos para ajudar os mesmos através de investimento privado, em que a comunidade salvaguarda os riscos com fundos que estavam condicionados ao cumprimento dos programas de ajustamento. Estes geraram algumas divisões entre as partes na relação, sobre a nova agenda que iria posteriormente vigorar durante a IV Convenção de Lomé em toda a década de 90. Assim, o poder de negociação que os Estados ACP tinham em relação a essa mesma agenda, a partir da introdução da condicionalidade nas relações entre ACP – CEE, deixaram de ter as influências que detinham até então, mesmo os argumentos morais agora pareciam cada vez menos eficazes para as demandas/reivindicações por partes dos Estados ACP (Holland, 2002, p.42).

2.4 – Lomé IV – Dimensão política e revisão da relação ACP -UE

Iremos analisar agora a última das convenções de Lomé, a convenção de Lomé IV que, comparativamente às anteriores, tem algumas diferenças, começando por ser a mais longa das convenções, tendo prevista uma duração de uma década (10 anos), entre 1990 e 2000, tendo uma revisão do seu quadro financeiro intermédio. Os termos que foram incrementados com a Convenção de Lomé IV foram muito influenciados pelas mudanças ocorridas no cenário internacional. A Queda do Muro de Berlim foi um dos fatores externos que teve grande peso na alteração das relações entre ACP-CEE, entretanto renomeada de União Europeia (UE), que o estatuto de topo do grupo ACP foi alterado, porque a política de cooperação da UE passou a ter uma nova prioridade no imediato, os Países da Europa Central e de Leste (Holland, 2002, p.42).

Com isto, a UE alterou ao longo dos anos 90 o cerne da sua política de cooperação para o desenvolvimento, relegando para segundo plano a importância do grupo ACP, virando essa importância para os estados que circundam a sua fronteira. Para ajudar à perda de poder que o grupo ACP teve, a UE virou também atenções para a criação do Mercado Único no seu espaço em 1992. A ronda do Uruguai e conseqüente criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) que tinham como prioridade principal a criação de novos quadro comerciais para o mundo em desenvolvimento, em termos práticos, foram mais desafios que o grupo ACP teve de enfrentar, onde o quadro de Lomé viria a tornar-se obsoleto e marginalizado perante a cena internacional (Holland, 2002, pp. 42-43).

A negociação que precedeu a assinatura, em dezembro de 1989, entre os doze Estados Membros da União Europeia e os sessenta e oito Estados membros do grupo ACP, foi difícil, e só foi conseguido devido às pressões durante a Presidência Francesa do Conselho para que as partes chegassem a um consenso. Mas no plano geral, a Convenção de Lomé IV, foi *diktat* por parte da UE para com os Estados ACP, visto que na agenda aprovada pelas partes, terão sido ignoradas as preocupações dos Estados do grupo ACP em assuntos como o perdão da dívida e a aplicação dos programas de ajustamento estrutural, que não seriam casos para grandes mudanças (Lister, 1997,p.112).

Em termos financeiros, o Sétimo quadro do Fundo Europeu para o Desenvolvimento, vigente entre 1990 e 1995, aumentou em relação ao anterior quadro em cerca de 40%, num valor de 12 milhões de ECUS (Tabela 2.4). Mas este aumento não foi suficiente e por isso, voltou a sofrer uma subida em 1995, para um valor de 14,6 milhões de ECUS. Esta falta de coerência no quadro financeiro demonstra o facto de um aumento das dificuldades que surgem na parceria ACP-UE e no quadro das Convenções de Lomé, e leva a um reforço da atitude de superioridade que é demonstrada por parte dos Estados Membros. Perante a fraca posição apresentada pelo burocrático secretariado ACP, que faz com o que um dos princípios centrais desta relação, o princípio de parceria, seja cada vez mais um princípio comprometido e quase inexistente (Lister, 1997, p.113).

Tabela 2.4 - Financiamento da cooperação para o desenvolvimento, 1958-2000

<i>Convenção</i>	Fundo	Data	Nº de Estados	BEI (Ecu m.)	FED (Ecu m.)	Total (Ecu m.)
<i>Tratado de Roma</i>	FED 1	1.1.1958	31	-	581	581
<i>Yaoundé I</i>	FED 2	1.7.1964	18	64	666	830
<i>Yaoundé II</i>	FED 3	1.1.1971	19	90	843	933
<i>Lomé I</i>	FED 4	1.4.1976	46	390	3 124	3 514
<i>Lomé II</i>	FED 5	1.1.1981	57	685	4 754	5 439
<i>Lomé III</i>	FED 6	1.5.1986	66	1 100	7 754	8 854
<i>Lomé IV</i>	FED 7	1.3.1990	69	1 200	10 800	12 000
<i>Lomé IV (revista)</i>	FED 8	4.11.1995	70	1 658	12 967	14 625

Fonte: Holland (2002, p.43)

Um dos elementos cruciais para a Convenção de Lomé IV, é a renovação da condicionalidade económica e inserção da condicionalidade política, o que passa a impor uma “condição” para a receção da ajuda disponibilizada por parte da UE para os Países ACP, estando esta ligada ao desempenho dos mesmos na implementação e persecução dos programas de

ajustamento estrutural previstos para cada Estado ACP. Assim, dos fundos vindos do FED, dez por cento destinavam-se a este objetivo, cerca de 1 150 milhões de ECUS no sétimo FED, sendo este montante elevado para 1400 milhões de ECUS com o oitavo FED. O princípio da flexibilidade era o imperativo com a Convenção de Lomé IV, em vez de um padrão uniforme que fosse de encontro às necessidades dos Países ACP. Este assunto viria a ser alvo de grandes críticas feitas às convenções de Lomé (Holland, 2002, p.44).

O princípio da flexibilidade encontra-se no artigo 244 da convenção de Lomé IV (1990) nos seguintes termos:

“A) Os Estados ACP devem ter a primeira responsabilidade na análise dos problemas a serem resolvidos na preparação dos programas de reforma;

B) Os programas de ajuda devem ser adaptados às diferentes situações em cada Estado ACP e serem sensíveis às condições sociais, culturais e ambientais destes Estados;

[...]

E) O direito dos Estados ACP determinarem a direção das suas estratégias de desenvolvimento e as prioridades devem ser reconhecidas e respeitadas;

[...]

I) A ajuda deve ser dada no contexto de uma avaliação conjunta da Comunidade e do Estado ACP em causa, e estruturadas as medidas de reforma que serão empreendidas ou contempladas, quer ao nível macroeconómico ou sectorial” (Holland, 2002, p.44).

Os Estados ACP participaram, em teoria, no processo de debate das políticas de reforma económica, mas esta realidade era insignificante, pois era sempre necessária a aprovação por parte da UE, que funcionava como principal requisito para se conseguir chegar a acordo no debate político entre as partes. Assim, é definida no artigo 243 (Lomé IV, 1995), a forma como devem ser implementadas as iniciativas para a promoção do crescimento do Produto Interno Bruto e das Políticas de emprego, para que a produtividade aumente e fomenta a diversificação económica, que simultaneamente leve a uma “melhoria do bem-estar económico e social” das populações e na qual sejam assegurados que o “ajustamento é economicamente viável e suportável socialmente e politicamente” (Holland, 200, p.44).

Estas condições, que tinham sido impostas, para Holland (2002), foram “modestamente alteradas em 1995 (Lomé IV revista), estendendo este processo ao nível regional” (p.44). Mas

a União Europeia previu que estes programas de ajustamento estrutural seguiriam o que se encontrava definido pelo Banco Mundial para este tipo de práticas, a ser implementadas nos Países Menos Desenvolvimento, ou neste caso, nos Estados ACP, sem que estas práticas tenham tido resultados empiricamente conclusivos, que provassem que as mesmas eram eficientes e benéficas para os PMD poderem seguir esta linha (Lister, 1993, p.116).

Por isso, é estabelecido pelo artigo 3º da Convenção, que os Estados devem determinar os princípios, estratégias e modelos de desenvolvimento para as suas economias e sociedades com toda a soberania (Lomé, 1990). O argumento aqui apresentado é contraditório com o que se encontra estabelecido para os programas de ajustamento estrutural, anteriormente referidos, pois na prática a UE tinha o total poder de decisão para que as estratégias que os ACP delineassem para si fossem as linhas a UE estabelecia como boas políticas para estes seguirem (Grilli, 1993).

Esta forma pouco ortodoxa de relação entre ACP-UE vigorou pelo menos até ao surgimento do Livro Verde, em 1997, que fez uma análise profunda sobre o estado das relações entre ACP-UE, e gerou um debate profundo sobre o caminho que a UE deveria seguir, desafiando assim o modelo seguido há décadas pelas Convenções de Lomé (Holland, 2002, p.45).

Em termos políticos a Convenção de Lomé IV teve muitas mudanças, elencadas anteriormente, ao nível comercial, as mudanças incrementadas foram fracas em relação à sua predecessora, que teve uma maior ênfase em termos económicos. Embora a evidente erosão da pirâmide de preferências da UE, em que os Estados ACP ocupavam o topo, desse lugar uma flexibilização em algumas matérias desta área no quadro das Convenções de Lomé, principalmente referente às regras de origem dos produtos que os Estados ACP exportavam para o Mercado único. Mas a grande mudança que houve com a Convenção de Lomé, foi o aumento da base do financiamento que estava destinado para o STABEX e para o SYSMIN, que foi uma concessão por parte da UE, considerando o período negocial difícil que havia precedido à Convenção de Lomé IV, embora não tenha sido bem vista perante as expectativas que os Estados ACP tinham (Holland, 2002, p.45).

Mas o assunto que se tornou principal nesta discussão, em termos económicos, foi o da redução do défice e da dívida que os Estados ACP tinham para com a UE, sentiram-se mais estas práticas a partir dos anos 80, estando estabelecido nos artigos 239 ao 242 da convenção de Lomé IV, que vem introduzir esta matéria, que permaneceu como um domínio central por

parte do Estados-Membros e das agendas internacionais. Esta matéria era de maior desenvolvimento para a UE na sua relação com os Estados ACP, mas esta não estava interessada em abrir um novo precedente para esse mesmo maior desenvolvimento, e para ajudar a este desinteresse por parte da UE contribui a importância que o princípio da complementaridade teve para a política de cooperação para o desenvolvimento. Isto é, uma resposta coletiva por parte da UE que estará sempre restrita ao que os Estados-Membros querem para esta política, o que leva a que as respostas sejam sempre cautelosas (Lister, 1997).

Visto que o papel financeiro da UE era limitado, não tinha grande significância para a mesma, é até considerado inapropriado e pouco efetivo que as discussões sobre este assunto fossem transformadas num fórum dominante em temas de redução do défice e da dívida, visto que a UE tinha a seu cargo 1,2 por cento dos custos com a dívida dos Estados ACP, que é largamente contrária à filosofia de parceria que a Convenção de Lomé previa estabelecer.

Voltando à dimensão política, a Convenção de Lomé IV previa dar uma maior importância, no contexto das mudanças da política de cooperação para o desenvolvimento, a questões como as preocupações ambientais, a defesa dos Direitos Humanos, a Igualdade de Género e a cooperação cultural. Destas questões referidas, os Direitos Humanos foram a questão que teve mais importância na Convenção de Lomé IV, sendo a mais ambiciosa inovação da mesma, que se encontra logo estabelecida nos seus objetivos e princípios gerais. O que faz referência entre a cooperação para o desenvolvimento com “a promoção e respeito de todos os Direitos Humanos e bem-estar económico” que se encontram descritos no artigo 5º da Convenção de Lomé IV (Holland, 2002, p.46).

Esta inclusão dos Direitos Humanos como cláusula da cooperação para o desenvolvimento, especificada no quadro da Convenção de Lomé IV, requer que esta dimensão e em particular a dimensão cultural e as implicações sociais para o desenvolvimento dos Estados ACP permite que “homens e mulheres participem e beneficiem em termos igualitários” (Lomé IV, 1990, artº13). Assim, os artigos 139-148 da Convenção de Lomé IV conceptualizam os âmbitos acima defendidos, culturais e sociais, dando relevância no artigo 153, à ajuda por parte da UE para os esforços que irão ser necessários aos Países ACP. Para defender o papel da mulher, melhorando as condições de vida das mesmas, promovendo a sua participação, principalmente no papel económico-social nas sociedades dos Estados ACP e no desenvolvimento e promoção da igualdade de género (Lomé IV, 1990, artº153).

Outras políticas do foro social foram contempladas na Convenção, entre as quais se incluem assuntos como saúde, educação e aprendizagem, sobre a população e condições de trabalho, entre outras. A Convenção Lomé IV integra uma dimensão política e social, e aumenta o âmbito da mesma para além do que tinha sido o cerne das relações entre ACP-UE, que era uma parceria puramente económica e comercial. Falhas nas anteriores convenções, levaram à introdução da condicionalidade política na Convenção de Lomé IV, confirmando assim, as mudanças de orientação em relação à política de cooperação e desenvolvimento e a nova direção expressa nesta (Arts, 2000).

Concluindo, as diferenças entre a Convenção de Lomé I e a Convenção de Lomé IV, tornam-se cada vez mais evidentes e muito demarcadas, uma da outra estabelecendo-se as similaridades que deveriam possuir. O *Status Quo* nas matérias da Dimensão Económica e Comercial das Convenções de Lomé foram mantidas, no que toca à Dimensão Política, as novas orientações levaram a uma mudança nas relações da UE com o Mundo em desenvolvimento, principalmente na parceria com o grupo ACP (Arts, 2000, Lister, 1997).

O contexto global que estava em vigor aquando da assinatura da Convenção de Lomé IV, em dezembro de 1989, havia então mudado completamente aquando da sua revisão, em 1995, colocando assim mais desafios na cena internacional. Estes foram principalmente aos Países em Vias de Desenvolvimento, muitos dos quais foram assolados por sucessivas crises económicas e o cansaço por parte dos doadores tornou-se endémico. A ideologia tradicional que até então se encontrava vigente e o balanço geopolítico existente tinham-se modificado substancialmente com a Queda do Comunismo e o nascimento de novas nações vindas da cisão da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), começando a integrar nas suas novas estruturas, princípios de democratização de uma forma mais proeminente.

No contexto interno da União Europeia, a assinatura em 1992 e entrada em vigor do Tratado de Maastricht ou Tratado da União Europeia (TUE), estabeleceu uma Política de Cooperação para o Desenvolvimento com novos objetivos e obrigações perante o 2º pilar, conducente à Política Externa e Segurança Comum, e ao alargamento da UE em 1995.²⁸ Com estas mudanças, a Revisão da Convenção de Lomé IV que ocorreria em 1995, que tinha como objeto principal, a análise e renovação do quadro financeiro entre ACP-UE, e onde outros assuntos deveriam ter sido previamente acautelados para que não fossem objeto de revisão. Na

²⁸ Os novos Estados-Membros em 1995 foram: Áustria, Finlândia e Suécia (Vernier, 1996; Silva, 2010)

realidade ultrapassa-se largamente a revisão financeira e a discussão conducente ao quadro financeiro da Convenção foi extrapolada para outros assuntos.

Este alargar a outros assuntos na revisão deveu-se em grande parte à insistência por parte da UE, e foram para além do que havia sido estipulado, com o argumento que era necessário dar respostas às mudanças que tinham ocorrido na cena internacional. Exemplo disso são os efeitos da liberalização económica e a erosão do quadro de preferências, tornaram-se importantes para trazer à discussão, questões sobre as fragilidades apresentadas pelo Sistema de Lomé no contexto global (Lister, 1997; Arts & Byron, 1997).

Assim, ao abrigo do artigo 366º da Convenção de Lomé IV, as partes intervenientes tomaram as diligências necessárias para a realização da revisão da mesma e da implementação de posteriores modificações de alguns aspetos. As decisões que decorreram desta revisão entre ACP-UE, foram aparentemente consensuais, mas as alterações adotadas tinham que estar em consonância com a nova agenda da UE para a cooperação para o desenvolvimento, e as preocupações que foram apontadas, o que não deveria acontecer se o princípio de parceria fosse posto em prática, foram deixadas de lado. O que levou a que a duração destas negociações fosse longa, e demorasse treze meses, até novembro de 1995 (Arts & Byron, 1997).

As grandes áreas da Convenção de Lomé IV a que a revisão deu mais ênfase foram três: Assuntos institucionais e políticos, assuntos comerciais e sectoriais, por último o desenvolvimento financeiro. Em assuntos transversais a ambas as partes, o consenso foi obtido rapidamente, entre estes temos a referência aos princípios democráticos, a importância de ligar o comércio ao processo de desenvolvimento dos Estados ACP e a introdução de um programa em duas fases. As diferenças existentes entre as partes foram mais contundentes na negociação dos termos do novo quadro de financeiro do FED e em como iria ser dado acesso às verbas do mesmo. Também houve divergências nas dúvidas que os Estados ACP tinham em relação ao acesso dos seus produtos ao recém-criado Mercado Único (TUE, 1993) e no que toca às regras de origem dos seus produtos²⁹ (Arts, 2000; Lister, 1997).

As questões relacionadas com o comércio, tiveram uma grande importância pois fizeram desaparecer quase na sua totalidade o sistema comercial vigente nas convenções de Lomé, que se baseava em taxas de preferências comerciais, e fizeram uma aproximação do sistema de preferências de Lomé ao Sistema Geral de Preferências (SGP). Esta foi feita com argumentos, políticos e económicos, de uma melhoria das relações comerciais entre as partes, que vinha

²⁹ Por esta altura, o grupo ACP havia aumentado para 70 membros.

decaindo, comparativamente a outros países em vias de desenvolvimento, baseando-se na agenda comercial que se encontrava a ser negociada por parte do GATT, que viria a dar origem à Organização Mundial de Comércio (OMC) (Holland, 2002, p.47).

Houve então a introdução de dois novos artigos na convenção de Lomé, onde era dada a noção de desenvolvimento para o comércio e que tinha como objetivo “desenvolver, diversificar e aumentar o comércio com os Estados ACP, melhorando a sua competitividade “ nos vários níveis, seja internamente ou internacionalmente (Lomé IV, 1995:artº15^a). Estes plasmavam, o compromisso que o Tratado de Maastricht tinha estabelecido no seu artigo 6, tendo como objetivo, “a gradual integração das economias ACP no âmbito da economia mundial” e o comércio tendo uma função de “revitalizador do processo de desenvolvimento” (Holland, 2002, p.47).

O acesso preferencial teve um debate muito aceso, embora não tenha sido alvo de muitas alterações, tirando a revisão das regras de origem, em que houve um modesto relaxamento das restrições quantitativas e uma melhoria no acesso ao Mercado Único. Uma mudança aceite igualmente de forma modesta, foi relacionada com o encorajamento de uma maior cooperação regional entre os Estados do grupo ACP e os Estados Não-ACP. Em oposição a este facto, houve um aumento do financiamento suportado pelo STABEX em cerca de vinte por cento, sendo o montante total disponibilizado de cerca de 1,8 mil milhões de ECUS (Lister, 1997).

A última grande medida que foi objeto de revisão, foi o protocolo referente ao oitavo quadro financeiro do FED, que iria vigorar entre 1995 e 2000. Este quadro, comparativamente ao anterior, o sétimo quadro do FED, teve direito a um aumento em cerca de vinte e dois por cento, passando de 12 mil milhões de ECUS para 14,6 mil milhões de ECUS, mas que na prática não surtiu efeito algum, devido à diminuição da contribuição que o Reino Unido tinha para o FED. Adicional a este facto houve grandes dificuldades de consenso, para aprovação deste quadro financeiro, voltando a ser sublinhadas durante o processo de retificação, as divergências existentes da sua entrada oficial em vigor, em 1998, na distribuição de Fundos pelo grupo ACP (Grilli, 1993; Lister, 1997).

Há que ter em consideração o alargamento da União Europeia que passou entretanto, de doze para quinze Estados-Membros, passando assim a haver um aumento de doadores para o financiamento do FED. Mas ainda assim, há desapontamento perante o financiamento disponibilizado, que reflete, a nova orientação tomada pela UE para a sua política de cooperação para o desenvolvimento. As suas prioridades centram-se agora nos Países da Europa Central e

de Leste, dando ênfase à tendência global para um desfasamento e declínio na afetação de verbas em relação à ajuda bilateral e multilateral. Embora existisse esta tendência, o programa de ajuda continuou a ser a base para o envolvimento da UE na cooperação para o desenvolvimento (Grilli, 1993).

A UE esteve na base das mudanças mínimas em relação aos programas de ajustamento e das suas medidas, procedendo de forma idêntica com a revisão dos recursos disponibilizados pelos empréstimos do BEI. Outro dos assuntos em que a UE foi uma força muito resiliente e restritiva, sendo força fundamental para que a medida, referente ao cancelamento unilateral das dívidas que os Estado ACP tinham perante a UE não fosse avante. Em contrapartida, por ter conseguido que esta medida não passasse, deu mais alguma ajuda financeira, cerca de 135 milhões de ECUS em empréstimos, conseguindo assim anexar uma nova declaração sobre a redução do défice, como poderemos observar na seguinte citação:

“A Comunidade reafirma a resiliência em contribuir construtivamente e de forma ativa para aliviar o défice excessivo dos Estado ACP.

Neste contexto, concorda em transformar em garantias todos os empréstimos especiais de convenções anteriores, os quais ainda não foram empreendidos.

A Comunidade confirma igualmente a sua determinação em prosseguir com a discussão destas questões nas instâncias internacionais apropriadas, tendo em conta as dificuldades específicas dos Estados ACP” (Lomé IV, 1995, Anexo LXXXIV).

Por último temos que salientar, a introdução da condicionalidade política no contexto das relações entre ACP-UE, a mesma estava dentro da nova direção da política de cooperação para o desenvolvimento. Como referido anteriormente, este princípio foi introduzido com a Convenção de Lomé IV para “suporte das estratégias de desenvolvimento dos Estados ACP, que deverão ter em conta os objetivos e as prioridades da política de cooperação da Comunidade, por um lado, e as prioridades e objetivos que as políticas de desenvolvimento dos Estados ACP têm, por outro” (Lomé IV, artº4).

Os objetivos e prioridades estabelecidas por parte da UE derivam diretamente do que vem preconizado no artigo 133U do Tratado de Maastricht e visam os seguintes compromissos: “Desenvolvimento económico e sustentável; Integração das economias dos Estados ACP na Economia mundial; Diminuição da pobreza; Legitimação e Ajuda a Regimes Democráticos; a

Proteção das Liberdades Fundamentais e Promoção dos Direitos Humanos” (Holland, 2002, p.48).

Contudo, a implementação de uma política de diálogo no âmbito da Convenção, era uma política falaciosa porque na verdade, não existia diálogo comum, sendo que os Estados ACP estavam sozinhos, visto ser esperado que os mesmos implementassem os princípios acima referidos. Através da visão própria que tinham do desenvolvimento para obter a ajuda que era garantida através do FED pela Convenção. Continuar a ter essa ajuda torna-se um paradoxo, visto existirem dentro deste grupo regimes não democráticos que continuariam a beneficiar da ajuda da UE (Arts & Byron, 1997).

A grande demonstração desta nova orientação é a adaptação a um sistema de duas fases para os programas indicativos, no qual haveria trinta por cento dos fundos que ficavam retidos ao acesso por parte dos Estados ACP enquanto os mesmos não tivessem os programas completamente estabelecidos. Se houvesse algo que comprometesse este objetivo, haveria ainda a possibilidade de a UE sancionar os Estados que falhassem relativamente aos compromissos acordados.

Concluindo, as relações da UE e o mundo em desenvolvimento tiveram o seu auge com as Convenções de Lomé sendo um modelo de cooperação único. Analisamos o percurso até à assinatura da 1ª Convenção de Lomé, as Convenções de Yaoundé. Estas ainda apresentavam uma relação vertical baseada somente no comércio de matérias-primas dos AEAM para CEE. As Convenções de Lomé trouxeram uma renovação desta relação em que as trocas comerciais eram feitas de forma diferente e que queria ir para além, com novos mecanismos. Verificamos como o funcionamento e evolução dos mecanismos ajudaram a melhorar a parceria ACP-UE. Mas com o Livro Verde (1997), este despoletou uma fase de reforma na PCD e na parceria com o grupo ACP como iremos analisar no próximo capítulo.

Capítulo 3:

As relações externas da União Europeia: A Política de Cooperação para o Desenvolvimento.

3.1- Estrutura da política de cooperação e desenvolvimento.

3.1.1- No âmbito da Política comercial externa.

Para percebermos como funciona a política de cooperação para o desenvolvimento e de que forma se encontra organizada dentro das relações externas, é necessária uma análise inicial sobre a política comercial externa onde a política de cooperação para o desenvolvimento estava inserida. Como referimos na introdução, o corpo da política comercial comum foi estabelecido com o Tratado de Roma (1957), tendo a sua completa implementação a partir da década de 60. Conseguindo assim ajudar a União Europeia a manter parcerias por todo o mundo, especialmente com o mundo em desenvolvimento, através de uma pauta aduaneira comum, que desde a sua implementação tem uma ampla evolução. Para isso, é preciso estabelecer os princípios e instrumentos para percebermos a base das relações externas da UE e, em particular da política de cooperação para o desenvolvimento.

Os princípios da política comercial comum (PCC) encontram-se estabelecidos no artigo 133 (ex-113) que se encontra nas versões consolidadas dos tratados reformadores da UE na década de 90. Este artigo, para além, de elencar quais os princípios e objetivos da política comercial comum dentro da União trata também dos processos de decisão e mostra “quais os objetivos para as políticas comerciais externas da União e a sua relação com o sistema de comércio mundial” (Cini, 2007, p.227). Existe uma relação tensa entre o princípio supranacional e o princípio intergovernamental, que faz com que a PCC evolua entre os obstáculos e as virtudes que lhe são apontadas.

Então quais são os instrumentos da Política Comercial Comum?

O primeiro instrumento é que respeita à Política Comercial Externa Comum, consiste na promoção do comércio da UE com outros parceiros dentro do sistema comercial internacional. Estes instrumentos de promoção comercial externa encontram-se sob o controlo da comunidade, seguindo práticas e regras do sistema internacional. Por isso, a UE conseguiu desenvolver uma rede extensa de acordos comerciais com grande parte do mundo, tornando-se assim no maior ator comercial internacional. Esta rede de relações comerciais encontra-se diferenciada em três tipos. Existem os acordos bilaterais, que têm como objetivo o comércio com países soberanos, como os Estados Unidos da América e a Rússia, entre muitos outros casos de uma extensa rede de relações bilaterais. Temos também os acordos comerciais inter-regionais que consistem nas relações entre a UE e grupos regionais, como é o caso das relações da UE com o grupo ACP. Por último temos a atividade comercial da UE com atores

multilaterais, como a OMC. Todos estes tipos contribuem para a manutenção, balanço e diversificação das relações comerciais da UE, dentro das regras que esta estabelece nos seus Tratados.

O segundo instrumento da Política Comercial Comum é o que se refere à política protecionista do mercado único, dado que a comunidade tem a preocupação em estabelecer medidas que visam combater as más práticas de comércio para com os seus principais parceiros. Encontramos aqui medidas contra o dumping no comércio de bens que tinham já preços mais baixos que os praticados no mercado interno da UE. A subsidiarização de bens e as barreiras no que toca às exportações para além das que foram acima citadas. As regras de origem, que visam controlar os fluxos comerciais e o tipo de produtos importados para o mercado único e utiliza a OMC para combater estas práticas, servindo-se dos procedimentos que a mesma tem para este tipo de disputas. Para além disso, há acordos e parcerias abrangidos por outras áreas das relações externas como é o caso dos Direitos Humanos e assistência ao desenvolvimento.

O processo de decisão que segue o método comunitário faz funcionar a Política Comercial Comum. Segundo este método, a Comissão tem o poder de iniciativa na elaboração das propostas sobre a Política Comercial Comum, embora não tenha o poder legislativo, tem o poder de proposta, condução e implementação dos acordos inseridos na PCC. Então, a Comissão, propõe as diretivas de negociação sobre a questão comercial a debater para aprovação do conselho, este dá aval ou rejeita, propondo ou não mudanças à Comissão. O Conselho monitoriza as ações da Comissão, através de um comité constituído por representantes dos Estados membros, como estabelecido no artigo 135, fazendo o acompanhamento do processo (Bache & Stephen, 2006, p. 494). Assim, quando é necessário, existe uma delegação de poderes da Comissão no Conselho, para que se possam aplicar certas regulamentações, visto este ter maior e melhor capacidade para uma aplicação executiva. Este vota por maioria qualificada, embora os assuntos sensíveis estejam sujeitos ao crivo da unanimidade.

Ao longo dos tempos a Comissão evoluiu na forma como elabora a PCC, tendo uma sofisticação na maneira como conduz as negociações com os seus parceiros comerciais, através de uma definição própria de diplomacia comercial, com delegações e especialistas nas missões, como é o caso da OMC, com sede em Genebra (ver Tabela 3.1). Esta organização só é possível devido ao equilíbrio demonstrado pela UE entre os interesses Nacionais e os interesses da

Comunidade. Então os Estados delegam por vezes o poder que lhes estava reservado (Smith, 2007, p. 228).

Tabela 3.1 - UE no comércio mundial de mercadorias de 2001

<i>Expirações de:</i>	Valor	
	Milhões de Dolares (\$)	%
<i>União Europeia (excluindo o comércio intra-UE)</i>	874	18.4
<i>Estados Unidos</i>	731	15.4
<i>Japão</i>	403	8.5
<i>Outros</i>	2730	57.7
<i>Total mundial (excluindo o comércio intra-UE)</i>	4738	100.0

Fonte: El-Agraa (2004, p.451)

As mudanças no contexto do comércio global levaram a reconfigurações da Política Comercial Comum (ver Tabela 3.2). Esta necessidade de reconfiguração levou muitas vezes a tensões entre a perspectiva que os Estados Membros tinham e a perspectiva que era defendida pela Comissão, quando se tratava de expandir as competências da segunda dentro da PCC em áreas mais sensíveis na perspectiva dos Estados Membros. Com o Tratado de Roma, o objetivo da PCC era a transação de bens manufacturados, mas com a evolução dos mercados, deu-se maior importância às áreas de comércio de serviços e a questões como a defesa da propriedade intelectual. Estas eram competências dos Estados membros em relação às quais se receava a expansão das competências da Comissão visto serem áreas sensíveis.

Alguns estudos referem outra área de tensão das instituições comunitárias existente na influência que as transformações nas políticas internas dos Estados membros têm na Política Comercial Externa da UE. Estamos a referir-nos nomeadamente, ao aprofundar da integração europeia que, com a criação do mercado único, teve repercussões externas que levaram a tensões com os seus parceiros comerciais externos, como no caso das negociações para o mercado único aéreo com os EUA. Não só nestes casos, mas em conflitos com outras políticas que são do domínio nacional, como as políticas ambientais, de competição, industriais, em que a ligação com a Política Comercial Externa era inevitável.

A PCC é o resultado de muita negociação e evolução, expandiu a sua área de incidência e ficou cada vez mais ligada a um grande número de instituições internacionais (OMC; FMI;

ONU) e a uma rede global de acordos, desenvolvendo uma capacidade para a sua gestão. Mesmo dentro deste quadro não consegue chegar a um consenso das políticas externas económicas estratificando-as, como é o caso da Política de Cooperação para o Desenvolvimento da UE. Esta a par da PCC é a política mais antiga, mas só a partir da década de noventa e com a assinatura do Tratado da União Europeia (TUE), em 1992, foi inserida enquanto política, no 2º Pilar, que era conducente à Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Embora muitas das suas bases sejam fundeadas na Política Comercial Externa Comum, esta não se encontra formalmente dentro do processo de decisão da PCC acima referido.

Tabela 3.2 - Composição do comércio da UE com os principais grupos de negociação por mercadoria, de 2001 (% da cota)

	Manufaturas		Produtos Agrícolas		Combustíveis e outros produtos	
	Exportação	Importação	Exportação	Importação	Exportação	Importação
<i>Países Desenvolvidos</i>	87.2	81.9	6.0	5.8	6.8	12.3
<i>Países em desenvolvimento</i>	88.5	63.9	7.3	13.3	4.2	22.8
<i>Europa Central e Oriental</i>	89.4	64.5	7.0	6.8	3.6	28.7

Fonte: El-Agraa (2004, p.452)

Dentro da PCC, podemos encontrar uma grande diversidade de acordos regionais multilaterais ou bilaterais³⁰, que no início da UE (CEE), era preferencialmente com países vizinhos ou com as suas dependências que tinham como base o tratamento preferencial. Mas com o evoluir das relações comerciais com outras partes do globo e desde a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), as regras levam a que sejam celebrados Acordos de Parceria Económica Regional (APER). Estes após um período de integração, fazem com que as barreiras às não-tarifas e a tarifas ao comércio sejam eliminadas, no que toca às transformações intra-regionais, com a aprovação da OMC que reúne assim as condições para poder seguir como Acordo de Comércio-Livre (Bache & Stephen, 2007).

³⁰ Ver anexo 6, p.9

A União Europeia é um dos atores dentro da OMC que tem uma enorme rede de acordos de tratamento preferencial, com vista ao comércio-livre, sendo o melhor tratamento dado aos parceiros bilaterais que se encontram na categoria de Países Menos Desenvolvidos (PMD). Também se encontram inseridos nesta categoria alguns membros do Grupo ACP. Em seguida temos também os países denominados de desenvolvimento médio ou países pobres, beneficiando de preferências não contratuais, ao contrário dos PMD, isto dentro do Sistema Geral de Preferências (SGP). No fim desta hierarquia estão os que recebem o tratamento de “Most Favoured Nation” (MFN)³¹, como é o caso dos Estados Unidos.

Mas, porque é que os parceiros da UE querem estabelecer APER com esta? Mesmo os países mais protecionistas querem estabelecer Acordos de Parceria Económica Regional com a UE, por três razões, segundo Agraa (2004). A primeira é o facto de a UE representar o principal mercado que os parceiros têm para as suas exportações o mesmo sucede com a assinatura dos APER, que tem na sua essência um cariz liberal com vista à redução das tarifas e das barreiras aduaneiras, providenciando maior segurança que num acordo que tenha um quadro comercial multilateral.

A segunda, também é vista pelos EM como uma forma de monitorizar as implicações internas neste tipo de acordos e leva a uma melhor implementação de reformas nas políticas endógenas. Uma vez que os APER ligam os governos numa parceria com regras para as trocas comerciais, contra a subsidiarização e favorecimento de certas indústrias, ajudando a uma política melhor e mais evoluída na sua governação, minorando os custos da diversificação do comércio. A terceira é para alguns parceiros económicos e comerciais da UE, os APER são uma forma de aproximar os laços com vista a uma futura adesão à UE (Agraa, 2004, p.460).

Com a liberalização do comércio mundial é cada vez menos diferenciado o tratamento que a UE dá aos acordos. Assim, os membros da OMC, quase na sua totalidade têm livre acesso ao mercado único, embora os produtos dos EM possam vir a sofrer discriminações. Para que isso não aconteça a UE procura uma maior conformidade com as regras da OMC. Isto leva a que o resultado seja tornar os próprios APER menos discriminados, aprofundando o princípio de reciprocidade, mais abrangente que anteriores APER, enfatizando assuntos como, o direito ao estabelecimento, o investimento estrangeiro, a política de competitividade, a ajuda financeira e a cooperação técnica, tarifas e barreiras de implementação.

³¹ Ver Anexo 7, p.10

3.1.2- No âmbito da Ação Externa da União Europeia

Até à década de noventa, a Política de Cooperação para o Desenvolvimento não tinha uma organização própria, encontrando-se fragmentada pelas várias políticas da UE, embora estivesse mais ligada à política comercial externa, como analisámos no ponto anterior. Neste ponto iremos analisar como é que a política de cooperação para o desenvolvimento se organiza na sua estrutura desde que foi inserida dentro do Serviço Europeu de Ação Externa.

A Política de Cooperação para o Desenvolvimento tem objetivos para a mesma, como se encontra estabelecido pelo Tratado sobre Funcionamento da União Europeia (TFUE) (2010)³², no Título III. Podemos ver quais os objetivos pretendidos pela Política de cooperação no seguinte excerto do artigo 208º do TFUE:

“1. A política da União em matéria de cooperação para o desenvolvimento é conduzida de acordo com os princípios e objetivos da ação externa da União. A política da União em matéria de cooperação para o desenvolvimento e as políticas dos Estados-Membros no mesmo domínio completam-se e reforçam-se mutuamente.

O objetivo principal da política da União neste domínio é a redução e, a prazo, a erradicação da pobreza. Na execução das políticas suscetíveis de afetar os países em desenvolvimento, a União tem em conta os objetivos da cooperação para o desenvolvimento.

2. A União e os Estados-Membros respeitarão os compromissos e terão em conta os objetivos aprovados no âmbito das Nações Unidas e das demais organizações internacionais competentes.” (p.141).

Como demonstrado, um dos grandes objetivos estabelecidos pela UE para a Política de Cooperação para o Desenvolvimento (PCD), é a redução da pobreza nos Países em Desenvolvimento, que vai de encontro ao que foi decidido no *Consenso sobre o Desenvolvimento da UE*, aprovado em 2005, pelo conjunto das instituições comunitárias, Comissão Europeia (CE), Conselho (CEU) e Parlamento Europeu (PE). Este consenso dá também importância a outros valores, objetivos e princípios que estabelecem no seu todo a PCD, como o respeito pelos Direitos Humanos, Liberdades Fundamentais, Democracia e Estado de Direito (Nugent, 2010, p. 394).

³² Esta é a versão consolidada do TFUE sendo a primeira versão de 1999 quando da entrada em Vigor do Tratado de Amesterdão.

As raízes da Política de Cooperação para o Desenvolvimento são variadas, desde históricas, passando pelas económicas e morais. Exemplo desta confluência são as relações que a UE tem com o Grupo de Países de África, Caraíbas e Pacífico, onde as ligações históricas são evidentes, bem como a dependência económica da UE dos produtos dos Países ACP, sendo cerca de trinta por cento das exportações. As raízes morais porque muitos destes países são dos menos desenvolvidos o que vai de encontro ao dever que a UE tem para com estes países tendo como objetivo a redução da pobreza.

Os instrumentos utilizados pela UE na Cooperação para o Desenvolvimento, segundo Neil Nugent (2010, p. 394) são quatro. O primeiro é o Sistema Geral de Preferências (SGP), que foi criado em 1971, abrangendo cerca de cento e setenta e seis Países em Desenvolvimento, em que é dado tratamento preferencial ao comércio com a União Europeia. E também acesso ao mercado único através da redução ou remoção das tarifas, embora estas estejam sujeitas à verificação de regras de origem e limites nas quotas em alguns produtos. Paralelamente, existe o mecanismo *Tudo Menos Armas*, criado em 2001, que dá acesso preferencial ao mercado único aos cinquenta países menos desenvolvidos. Estes dois esquemas, devido a pressões externas por parte da OMC, têm vindo a perder a sua preponderância na assistência aos PED.

O segundo é a ajuda alimentar, em que a UE contribui com o envio de mantimentos para os países que mais necessitam de ajuda devido à grande escassez de alimentos. Em terceiro, temos a ajuda de emergência, que é para quando os PED são atingidos por desastres naturais ou acontecimentos de causas inesperadas, como guerras civis devido à grande instabilidade política existente nalguns destes países. Quarto e último, a UE incentiva à participação de Organizações Não Governamentais (ONG), com patrocínio de projetos promovidos por estas organizações que visam a cooperação para o desenvolvimento e à ajuda humanitária aos PED.³³

Mas como canaliza a UE os fundos para os instrumentos da Política de Cooperação para o Desenvolvimento?

Existem duas vias de financiamento que se destinam à política de cooperação para o desenvolvimento. A primeira forma de financiamento da PCD é através do orçamento comunitário, sendo cerca de quatro por cento do total do orçamento e cerca de metade do valor é para ajuda financeira e assistência técnica a países que não estão incluídos no grupo ACP, sendo o restante confinado à ajuda alimentar aos PED. O segundo, já referido em capítulos

³³ Podemos ver como exemplo, que analisamos em pormenor no capítulo 4, onde estes princípios da cooperação para o desenvolvimento da UE se encontram inseridos no Acordo de Cotonou (2000).

anteriores, é feito através do Fundo Europeu para o Desenvolvimento, que tem como fonte contribuições diretas dos Estados Membros, sendo grande parte deste para financiar a parceria com o grupo de Países de África, Caraíbas e Pacífico. Contabilizados no seu conjunto, o FED e não-FED, os principais beneficiários de ambos, são os Países da África Subsariana com 60%, seguido do Sudeste Asiático, Caraíbas e América Latina com 10% (Nugent, 2010, p. 395).

Embora nesta política no que toca à parte dos acordos comerciais, a UE tenha total liberdade e poder para estar à frente das negociações e expressar a sua visão através da Comissão. Esta tem iniciativa nas propostas, sendo uma política em que as competências da mesma são partilhadas entre a Comissão por um lado, o Conselho e o Parlamento Europeu, por outro, devido ao facto de estar dividida entre dois pilares da UE, sendo o primeiro conducente à Política Comercial Comum e o segundo por parte da PESC. Por isso torna-se difícil a existência de um consenso, principalmente no que toca aos assuntos da competência do conselho devido aos múltiplos interesses que existem no seio dos Estados Membros (Agra, 2004, p. 386).

Para percebermos melhor como funciona a política de cooperação para o desenvolvimento, é necessária uma análise sobre o processo de decisão interno da mesma. Os atores mais importantes no funcionamento e desenho da PCD são o Conselho dos Assuntos Externos (CAE), o Comissário da DG-DEV, o Comité do PE para o Desenvolvimento, as Missões Diplomáticas que a UE tem nos PED e vice-versa com vista a uma melhor troca de informação e ajuda na gestão dos projetos dos programas da Política de Cooperação para o Desenvolvimento.³⁴

Mas como se pode situar a parceria ACP-UE dentro este processo?

Como já referido antes, no capítulo 2, existem certas relações especiais no que concerne à Política de Cooperação para o Desenvolvimento da UE, como é o caso do Grupo ACP, que tem uma estrutura própria e não teve grandes mudanças na sua estrutura base, implementada com as Convenções de Lomé. É constituída por três instituições principais, o Conselho de Ministros, o Comité de Embaixadores e a Assembleia Paritária ACP-UE.

O primeiro reúne uma vez por ano, composto por membros do Conselho de Ministros da UE, Membros da Comissão e um representante dos governos de cada Estado ACP. É a instituição com maior poder de decisão na estrutura institucional da Parceria ACP-UE, sendo

³⁴ Outras estruturas da UE também dão o seu contributo para a PCD, como é o caso do Comité das Regiões.

tomadas decisões por Acordo Mútuo. Se necessário, em assuntos que despoletem disputas mais sensíveis, recorre-se ao Tribunal Arbitrário Permanente para as Organizações Internacionais.

O segundo, o Comité de Embaixadores tem representantes de cada Estado Membros da UE, da Comissão e de cada Estado ACP, reúne com mais frequência que o Conselho de Ministros ACP – UE, no mínimo duas vezes por ano, assistindo o Conselho na monitorização do Acordo de Cotonou e o progresso do mesmo.

O terceiro e último, é a Assembleia Paritária, que tem na sua composição igual número de membros, representantes do Parlamento europeus e representantes de cada Estado ACP, reúne-se duas vezes por ano, sendo um órgão de poder consultivo, podendo deliberar sobre propostas para a parceria ACP-UE (Nugent, 2010, p.396).

Posto isto, o quadro de decisão da política de Cooperação para o Desenvolvimento, de que falamos neste contexto é o da estrutura mais recente, que é importante para conhecermos bem as alterações que foram feitas na década de noventa e na viragem para o século XXI. Como está estabelecido no Título III do TFUE (2010), que está reservado à “Cooperação com Países Terceiros e Ajuda Humanitária”, tendo como objetivo a implementação da política e principalmente, como podemos ver no artigo 208º, “a redução e, a prazo, a erradicação da pobreza”, e que define o processo de decisão nos seguintes modos:

- 1- *No seu artigo 209º, define qual o processo de decisão para a Cooperação para o desenvolvimento, em que o “Parlamento Europeu e o Conselho atuando em acordo como estabelecido no processo legislativo ordinário devem adotar as medidas necessárias para a implementação da Política de Cooperação para o Desenvolvimento, a qual remete para os programas de cooperação multianuais com os Países em Desenvolvimento ou programas com desenvolvimento temático” (artº209.1, p.141).*
- 2- *Relativamente à Ajuda Humanitária, o “Parlamento Europeu e o Conselho, atuando em concordância com o processo legislativo ordinário, devem estabelecer medidas que definem o quadro de cooperação em relação à ajuda humanitária e como deve ser implementada” (artº214.3, p.145).*

Estes dois princípios são a base de decisão que dá corpo à Política de Cooperação para o Desenvolvimento e para Ajuda Humanitária e em que o método de decisão, implementado com o Tratado da União Europeia (1992), é conhecido como método comunitário. Mas em assuntos mais complexos existem procedimento especiais fora deste processo, que vão além do

centro decisório do título III, como as negociações de Acordos de Cooperação, Acordos de Associação e Acordos Comerciais.³⁵

É neste sentido que pensamos ser importante uma análise sobre o papel de cada instituição comunitária para a Política de Cooperação para o Desenvolvimento, analisando quais os mecanismos de cada uma que se destina a esta política. A primeira instituição que iremos analisar é o Conselho, sendo a instituição que representa os Estados Membros e tem o poder de representar a posição dos mesmos. Dentro do Conselho existem dois quadros principais a considerar em termos de política de cooperação para o desenvolvimento: O Conselho dos Assuntos Externos (CAE) e os Encontros Informais dos ministros dos negócios estrangeiros³⁶ (Holland & Doidge, 2012, p.96).

O Conselho de Assuntos Externos, em conjunto com o Conselho dos Assuntos Gerais, estabelecidos com o Tratado de Lisboa (2009), vieram substituir o Conselho dos Assuntos Gerais e Relações Externas. As funções do CAE são, monitorizar toda a ação externa da UE, desde a Cooperação para o desenvolvimento, PESC, PESD e Comércio Externo. Reúnem-se mensalmente, juntando todos os ministros dos negócios estrangeiros dos EM, o Alto-representante (Martins, 2013) e Membros da Comissão. Quando o assunto é específico sobre a Política de Cooperação para o Desenvolvimento, são os ministros dos negócios estrangeiros³⁷ dos Estados Membros que ajudam na manutenção da visão dos EM tendo em conta o objetivo da promoção da coordenação e complementaridade, estes reúnem-se no mínimo duas vezes por ano.

Os Encontros informais dos ministros dos negócios estrangeiros acontecem com uma regularidade de duas vezes por ano. Normalmente, são presididos pelo Alto-Representante e pelos Comissários do Desenvolvimento e Ajuda Humanitária³⁸. Estes encontros têm como objetivo a partilha de informações entre os EM nas questões sobre a cooperação para o desenvolvimento não tendo por isso, poder para tomar decisões formais. Sobretudo é enfatizado o diálogo, em que os EM contribuem para o progresso da Política de Cooperação para o Desenvolvimento nos assuntos chave da mesma, embora exista uma concertação para os assuntos mais sensíveis. Este é o quadro interno do Conselho, que vai para além dos mecanismos inseridos no Conselho, que é um dos atores principais do processo de decisão da

³⁵ Ver Anexo 8, p.11

³⁶ Originalmente conhecidos como encontros Gymnich.

³⁷ Aqui o objetivo é serem os ministros do desenvolvimento que se reúnem para debater sobre as questões da PCD, mas a grande maioria dos EM faz-se representar pelos ministros dos negócios estrangeiros.

³⁸ Estes encontros são organizados pelo EM que os recebe.

PCD, através do processo legislativo ordinário e que partilha com o Parlamento Europeu o poder de decisão no que respeita aos artigos que constituem o Título III. O Parlamento Europeu tem dois papéis na Política de Cooperação para o Desenvolvimento, o de monitorização da implementação dos programas de cooperação para o desenvolvimento e o da codecisão com o Conselho, sobre estes programas propostos pela Comissão.

No primeiro, o Parlamento Europeu tem o Comité para o Desenvolvimento (DEVE), constituído por trinta membros, com o objetivo de monitorização da PCD e em especial a parceria ACP-UE, através dos mecanismos que tem para a comissão de resolução de questões, iniciativa na redação de relatórios e reuniões com oficiais da Comissão e dos EM e até com especialistas de fora das instituições comunitárias (Holland & Doidge, 2012, p.99).

O segundo mecanismo é o procedimento de codecisão, em que é colegislador com o Conselho nas matérias sobre a Política de Cooperação para o Desenvolvimento. Assim, o Parlamento Europeu consegue ter um papel ativo na reestruturação do quadro desta política, emendando e propondo melhoras às propostas vindas da Comissão através do processo legislativo ordinário. Fora deste quadro, os mecanismos que o PE tem ao seu dispor são limitados, embora seja sempre necessária uma informação ou proposta de resolução para que se possa prosseguir com a política (Holland & Doidge, 2012, p.100).

Podemos constatar que o papel do PE para a PCD, tem vindo a reforçar-se de duas formas: Uma é através de acordos dentro do quadro institucional e na sua grande maioria com a Comissão, levando à existência de uma melhor troca de informação entre instituições comunitárias, agilizando assim a cooperação entre as mesmas, o PE pode deste modo expressar a falta de confiança que tem nos parceiros institucionais, nomeadamente em relação aos comissários. Outra forma é a representação externa que o PE tem nas delegações interparlamentares, representações no sistema internacional e a participação em assembleias paritárias, como o caso da parceria ACP-UE.

Em último, a Comissão Europeia, é o ator principal responsável pela iniciativa e implementação das políticas que estão ao abrigo do processo legislativo ordinário. Mas no que toca à Política de Cooperação para o Desenvolvimento, esta tem quatro instituições sob sua alçada e competência:

- **Direção Geral para o Desenvolvimento (DG-DEV)**³⁹: É a principal responsável pela monitorização das relações com os Países ACP, através de um quadro contratual, financiado pelo Fundo Europeu para o Desenvolvimento (FED), sendo o Acordo de Cotonou o principal beneficiário deste fundo.
- **Direção Geral das Relações Externas (DG-RELEX)**⁴⁰: Principal responsável pelas relações com o resto do mundo em desenvolvimento fora do grupo ACP, bem como as Relações Externas da UE. Esta é financiada pelo Instrumento de Cooperação para o desenvolvimento, que é financiado através do orçamento comunitário.
- **EuropeAid**: Responsável pela implementação dos programas estabelecidos pela DG-DEV e RELEX, segundo os instrumentos estabelecidos para cada uma.
- **Direção Geral de Ajuda Humanitária e proteção civil (DG-ECHO)**: é responsável pela implementação e administração da ajuda humanitária e operações em situações de crise da UE nos Países em Desenvolvimento (Holland & Doidge, 2012).

É esta a estrutura base que rege a Política de Cooperação para o Desenvolvimento que ao longo das últimas duas décadas sofreu um processo de reorganização das instituições no que concerne à cooperação para o desenvolvimento. O poder da Comissão, em relação ao Título III, sai reforçado, embora não tenha sido aumentado em relação ao Conselho, visto ser uma política onde existe competência partilhada destas instituições. Um dos pontos favoráveis é o facto de esta política não ter uma supremacia dos interesses nacionais, o que confere vantagem à Comissão na elaboração das propostas. Como anteriormente referido, também tem poder de competência exclusiva na negociação de acordos com países terceiros através da Direção Geral do Comércio.

3.2- Processo de reforma da política de cooperação (1996-2000).

Neste capítulo, analisámos e explicámos a estrutura da Política de Cooperação, tanto no âmbito da Política Comercial Comum como no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum, que foi inserida com o Tratado da União Europeia (1992), dado que até então não tinha um lugar próprio, estando fragmentada, embora fosse na sua maior parte ligada à PCC. Visto que a década de noventa foi muito frutífera em mudanças, principalmente na PCD e nas relações da UE com os Países ACP, neste ponto e no seguinte iremos demonstrar o processo de

³⁹ Esta, com o Tratado de Lisboa (2009) passou a denominar de DG-DEVCO, Direção-Geral para o Desenvolvimento.

⁴⁰ Com as reformas que existiram na PCD, esta foi extinta, passando o seu pessoal para o Serviço Europeu de Ação Externa.

remodelação da PCD e a mudança da estrutura das relações com o grupo ACP. Como é o caso do Livro Verde e o processo negocial que culmina com a assinatura do Acordo de Cotonou em junho de 2000.

Começaremos por descrever a estrutura da PCD, dando importância à existente na primeira Comissão pós-TUE, a Comissão de Jacques Santer (1995-1999), que tinha como missão por em prática as mudanças que o TUE tinha previstas, em particular as mudanças no que toca à PCD. A então DGVIII continuou vocacionada para as relações com o grupo ACP e a Convenção de Lomé, sendo que ainda havia outras três direções gerais e o ECHO⁴¹ (Holland, 2002, p.85). Existindo uma fricção entre a DGVII (Cooperação para o desenvolvimento) e a DGI (Relações Externas), devido ao facto de haver uma liberalização no comércio entre UE e ACP, que leva a uma sobreposição de competências de ambas.⁴²

Se tomarmos em consideração as mudanças no contexto internacional, uma divisão tendo como critério a diferenciação entre os PED, o critério geográfico tornou-se inconsistente sendo um conceito desatualizado no sistema internacional e na globalização. Para este facto concorreu a definição que era preconizada pela Organização Mundial de Comércio (OMC), para que houvesse uma similaridade no tratamento, onde a uniformização era o objetivo, em vez de procurar um tratamento específico. É por estes factos, que alguns autores referem que a reforma que a Comissão Santer levou a cabo, não tinha sido bem estruturada para o âmbito internacional, nem tinha capacidade de endereçar e implementar os princípios como a complementaridade, coerência e coordenação (Holland, 2002, p.86).

Uma comissão de especialistas independentes elaborou um relatório sobre as atividades da Comissão, em 1999, referindo que em muitas das suas direções gerais e mecanismos afetos, não tinham um número suficiente de pessoal para fazer face às responsabilidades.

Um relatório do Comité de Assistência para o Desenvolvimento da OCDE também apontou a mesma crítica à comissão. Holland (2002) aponta como exemplo o da DGVIII (ou DG DEV), os números eram muito limitados em 1998, onde havia um conselheiro para as questões de género e um para o objetivo da redução da pobreza. Assim, é frequente o uso de

⁴¹ DG-ECHO como mais tarde se viria a denominar.

⁴² Existindo esta divisão, o desenho da Comissão viria a dar aso, mais tarde, a uma competição entre comissários no seio da mesma, sendo ainda um órgão mais burocrático. Tendo uma maior preocupação com a área geográfica do que com a área política para uma melhor definição das responsabilidades de cada direção geral (Holland, 2002, p.86).

consultores externos para complementar a escassez de pessoal, o que ainda complicava mais em termos de eficiência e responsabilidade.

Van Reisen (1997) conclui que a “administração da Comissão na ajuda ao desenvolvimento mal organizada e com escassez de pessoal [...] causou incoerência no trabalho e restringiu severamente a aquisição de competências na Comissão. Claramente não é uma política para assegurar uma administração competente no desenvolvimento” (p.54).

Existe uma visão que aponta responsabilidades aos EM, no que a esta situação concerne, tentando não deixar escapar o seu poder de controlo, visto que a presidência Delors da Comissão ganhou grande poder e autoridade. São apontadas três razões para este argumento. A implementação do princípio da subsidiariedade tem como ponto fulcral ajudar a combater as inconsistências e fazer mudanças nas competências comunitárias e nas políticas. Com isto o Conselho e o parlamento em conjunto impõem restrições à contratação e aumento do pessoal, chegando mesmo a proibir esse aumento. É notória a predominância dos interesses nacionais responsáveis por certos setores da política comunitária, influenciando o seu decurso, exemplo disso é a nomeação quase sempre de um comissário francês para a DG-DEV.

Mas uma visão alternativa leva a considerar que o problema está na própria Comissão, onde a pouca eficiência e inexistência na adaptação dos seus recursos são as grandes falhas. Mesmo existindo a possibilidade de haver transferência de recursos entre as várias direções gerais, era um procedimento lento e pesado. Se ainda adicionarmos o facto de haver quotas de recrutamento segundo a nacionalidade, agudiza-se um processo que em si já era burocrático. A flexibilidade é o denominador, mas de flexível não tem nada, nem conta com o tamanho de cada direção geral para uma maior eficiência. Comparativamente a outras Organizações Internacionais (OI), os números que a Comissão apresenta são modestos.

Por isso, para uma tentativa de resolução destes problemas, em 1998, foi criado o SCRE, que era mandatado para ajudar a desenvolver uma política de coerência e uma melhor gestão em todos os aspetos, fossem técnicos, operacionais, financeiros e legais da ajuda da UE. Este mecanismo pode servir como uma tentativa de descentralização na gestão da ajuda a países terceiros, promovendo uma maior localidade dos projetos. Sendo que tinha um âmbito global, não visava única e exclusivamente os Países ACP, e incluía os mais variados assuntos e responsabilidades, como o ambiente, a segurança alimentar, salvo a ajuda humanitária, que

continuava sob alçada do DG-ECHO. O SCRE estava dividido em seis direções com responsabilidades específicas⁴³ (Holland, 2002, p.88).

Como anteriormente, os entraves à contratação persistem e o SCRE tem de ir recrutar o seu pessoal a outras Direções Gerais, sendo cerca de seiscentos e quarenta especialistas. Isto fez com que a DGVIII e a DGIA tivessem uma redução no seu pessoal em cerca de um terço, passando para 408 (DGVIII) e 563 (DGI) (Van Reisen, 1997, p.57). Inicialmente, o SCRE produziu resultados, visto que era necessário organizar e juntar os focos das diferentes Direções Gerais para a política de Cooperação para o Desenvolvimento. Tendo como objetivo, ser uma resposta ao que o TUE estabelecia em termos de coerência, complementaridade, coordenação e consistência. Mas a grande tarefa era a redução do desfasamento entre a definição dos projetos para os Países em Desenvolvimento e a sua real despesa. Em 1999, o desfasamento foi de 4,9 mil milhões de euros a mais do que os 7,9 mil milhões que estavam inicialmente comprometidos.

Contudo, em 1999, com a demissão da Comissão Santer e a entrada de Romano Prodi, houve a necessidade de uma remodelação na Comissão, principalmente em relação à PCD. Como antes referido, com base num relatório de uma comissão de especialistas independentes concluiu-se quais as transformações necessárias. No que toca à PCD, como Holland (2002) e outros referem “as reformas aplicadas ao setor do desenvolvimento são as mais radicais na sua história e iriam ter a tarefa de cortar no desnecessário e trazer maior coerência para o muito criticado orçamento de nove mil milhões de euros para o desenvolvimento” (p.84). Até então a estrutura existente da PCD não conseguia promover a coerência e a coordenação que era exigida aos diferentes atores para que tal fosse possível. Por isso coube à Comissão levar a cabo a reforma, com a nomeação de Poul Nielson para Comissário do desenvolvimento (DGVIII).

Em termos de formação da Comissão continuou a existir uma repartição entre as diferentes Direções Gerais, embora em teoria Poul Nielson fosse o principal responsável pelos assuntos do desenvolvimento, o que denota o objetivo de enfraquecer a DGVIII no seu papel, visto ser necessário consultar outras Direções Gerais quando o assunto assim o exigia. O isolamento do grupo ACP de outras áreas do mundo em desenvolvimento e a separação entre comércio e desenvolvimento, com a remoção dos assuntos comerciais relacionados com o grupo ACP da DGVIII, marginalizando-os em relação a outros assuntos, com uma visão mais global. O que é defendido é a reformulação de um “muito rígido processo em que os

⁴³ Ver Anexo 9, p.12

procedimentos eram pouco flexíveis no campo e de resposta lenta em comparação com outros atores” (Holland, 2002, p.93). O que demonstra que pela complexidade e fragmentação da PCD mesmo sendo a UE o maior doador do mundo, a sua capacidade de influenciar o sistema internacional é quase nula.

Por isso, as linhas orientadoras que serviriam para a nova PCD que a Comissão refere num documento em março de 2000, traz as seguintes propostas, “a definição coerente e global de forma a combinar comércio, ajuda e diálogo político. Aumentando o impacto e a qualidade do papel internacional da UE no setor do desenvolvimento, uniformizando a complementaridade com as políticas seguidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e a OCDE. Como centro o renovado compromisso com a luta contra a pobreza e o aumento da qualidade de vida dos PED” (Holland, 2002, p.94).

Estas novas orientações para reformular a PCD, seguem o que já havia sido estabelecido pelo TUE, o objetivo de redução da pobreza e a reintegração do PED na economia. Um dos problemas que foram apontados era o facto de a UE não ter áreas-chave para um melhor foco da sua PCD. Assim, as atividades da UE deveriam ser encurtadas ou eliminadas, para melhor se identificar quais as áreas-chave e tarefas principais a oferecer para conseguir chegar aos objetivos do TUE.

Então foram identificadas seis áreas principais e que são: 1- Comércio para o desenvolvimento; 2- Integração e cooperação regional; 3- Políticas macroeconómicas ligadas à redução da pobreza; 4- Segurança alimentar e estratégias para um desenvolvimento sustentável; 5- Reforço da capacidade institucional; 6- Boa Governação e gestão dos assuntos públicos. Outros assuntos como a defesa dos Direitos Humanos, questões de género e de ambiente foram associados a estes objetivos principais.

É de salientar que assim se visava dar resposta às críticas que vinham de várias instituições. No Conselho para o Desenvolvimento, em maio de 2000, todos estes assuntos foram examinados e os EM deram aval positivo às mudanças que a Comissão propunha, enfatizando o objetivo de redução da pobreza que tomava uma atitude definitiva em relação às reformas no Conselho de novembro de 2000. É neste contexto que as estruturas da PCD, principalmente as que a Comissão tinha sob sua alçada, necessitavam de uma imagem da UE menos complexa, mais flexível e consensual.

Mas como foram indicadas estas alterações para os PED? Sabendo que na década de noventa, o contexto internacional havia mudado drasticamente no que toca à agenda global para

o desenvolvimento, este determinou em grande parte a nova PCD entre a UE e os PED. Este processo pode ser dividido em quatro fases: 1ª- Livro Verde sobre as relações entre a União Europeia e os Países ACP; 2ª- A Comissão e as suas orientações; 3ª- A negociação do mandato do Conselho; 4ª- O processo negocial.

Como atrás referido, os critérios que serviam para guiar a PCD eram os que haviam sido estabelecidos com o TUE: coerência, consistência, cooperação e complementaridade.

Como é estabelecido com o artigo 130, as políticas comunitárias “devem ser complementares às dos estados membros” (Holland, 2002, p.167). Esta complementaridade é tanto económica como política, sendo os objetivos os seguintes. Primeiro, a política deve estabelecer “o desenvolvimento sustentável económico e social [...] particularmente dos mais desfavorecidos”, facilitando a “gradual integração dos PED na economia global”. Segundo, tinha como objetivo a “consolidação da democracia e estado de direito e respeito pelos Direitos Humanos” (Holland, 2002, p.167).

À primeira vista, a política da UE parece ser consistente com os objetivos que a mesma advoga, mas na realidade, existem muitos problemas em relação à coerência entre os diferentes setores da política comunitária, tendo como resultado a pouca eficácia da política da UE.

Era evidente que as vantagens que a Convenção de Lomé trazia para o grupo ACP, haviam-se erodido desde 1975, principalmente, em termos comerciais, continuava a fazer-se através de uma base não contratual e de livre acesso ao mercado único para uma grande parte dos seus produtos específicos. Mas aquando da reformulação da PCD e com a viragem da UE para os países em transição do Centro e Leste da Europa, verifica-se que o estatuto de privilegiado do grupo ACP, tanto em termos comerciais como de assistência, efetivamente se foi deteriorando. Para relembrar a mudança nos padrões comerciais em 1995, 8,6% das importações e 10,2% das exportações foram para os Países do Centro e Leste da Europa. Ao contrário do Grupo ACP, cujo volume em 1995, era cerca de 3,7% das importações da UE e apenas uma fatia de 3,5% das exportações. Pode-se concluir que o peso do grupo ACP era apenas um terço do total da ajuda da UE.

Por isso, havia críticos que defendiam a existência de uma grande falha na implementação do artigo 130U do TUE, que tinha grandes implicações no objetivo de redução da pobreza. A Comissão no seu processo de revisão dos princípios de parceria, contratualidade, previsibilidade e segurança, produziu um modelo sem rival. Mas este modelo não trouxe benefícios que compensassem, como podemos ver na comunicação para o Conselho e o PE:

“O princípio de parceria provou ser difícil de avançar. A dependência da ajuda, a curto-prazo e a pressão das crises tem denegrido muito as relações. O ambiente económico e institucional dos países recetores e a sua política social é frequentemente um grande constrangimento na efetividade da cooperação da comunidade. A União deve suportar alguma responsabilidade: os seus procedimentos são também limitados na sua efetividade e na ajuda. O impacto das preferências comerciais tem sido desapontante como um todo” (Comissão, 1997, p.7).

A Convenção de Lomé foi desafiada de várias formas, sendo-o primeiro em termos históricos, verificando-se que a dependência continuava a ser um constante denominador da relação entre ACP-UE, o que fez com que não houvesse um aumento da posição económica dos Estados e que tornou ainda mais notório e enraizado o conceito de dependência. O padrão histórico entre primeiro e terceiro mundo ajuda a este facto, pois a mudança na filosofia da UE insiste na condicionalidade política e económica, que promove uma definição de Boa Governança e a revisão da base económica das relações ACP-UE. Deu-se também uma mudança de interesses da política externa da UE, em relação ao grupo ACP, que até então, estava focada na conceção tradicional de cooperação. Com a queda da URSS, os interesses da UE mudaram focando-se nos novos estados, que tinham necessidade de ajuda, visando o alargamento da UE aos mesmos, como se veio a concretizar, o que teve consequências negativas para os PED que não faziam fronteira com a UE.

As mudanças dos parâmetros globais também influenciaram o avançar do processo de globalização, que trouxe oportunidades e ameaças, principalmente no que concerne à liberalização do comércio e com a análise rigorosa da OMC recém-criada. A posição da OMC em relação à Convenção de Lomé “reflete os preconceitos da UE em relação ao livre comércio ou agiu como um catalisador para a OMC esta posição não é clara” (Holland, 2002, p.170). Assim a agenda do livre comércio tornou-se a nova ideologia a ser seguida pela UE e o centro que viria a definir o futuro das relações.

A alteração da pirâmide de preferências, que havia sido criada em 1971, onde o grupo ACP viu o seu estatuto progressivamente erodido em relação a outros grupos de países dentro deste esquema, em termos de posição competitiva, colocava o grupo ACP numa posição marginal.

Por último, a diversidade que é o mundo em desenvolvimento e as inconsistências que a UE tem na sua organização geográfica, nas diferentes formas de tratamento para com os PED

similares. As ligações coloniais e históricas pareciam ser uma explicação válida para este tipo de diferenciação, principalmente da Convenção de Lomé, que muitos autores referem é a sua grande fraqueza. Embora o grupo ACP tenha tentado manter o seu *status quo* e demonstrar interesses comuns, ainda existe outra diferenciação que começou a ganhar reconhecimento, que foi a diferenciação por grau de desenvolvimento que com a reforma da PCD, passava a ter um papel ativo nos acordos. Por isso, temos um duplo critério, enquanto o critério geográfico não é excluído totalmente, como iremos ver no Acordo de Cotonou (Capítulo 4) e a iniciativa *Tudo Menos Armas* refletem esta realidade.

É para dar resposta a estas demandas que em novembro de 1996, surge o Livro Verde sobre a discussão do futuro da Convenção de Lomé, que se provou ser mais difícil que o esperado, tanto para a UE como para os Países em Desenvolvimento. Os anteriores motivos como altruísmo (argumentos morais) e interesses próprios (guerra fria) estão desatualizados e transpostos pela nova direção das relações externas da UE, que agora dá importância à democracia, mercado liberalizado e regionalismo. As expectativas para muitos autores é que uma reforma no que eram as relações ACP-UE possa implicar como já referimos uma perda de influências e privilégios por parte dos mesmos. Este será o centro da nossa análise, no ponto seguinte iremos ver o resultado das negociações entre ACP-UE que antecederam a assinatura do Acordo de Cotonou, em junho de 2000.

3.3 – O Livro Verde, as Alternativas Pós-Lomé e o Processo de Negociação.

Em novembro de 1996, a Comissão publicou um documento consultivo, o Livro Verde sobre as relações entre a união europeia e os países ACP no limiar do século XXI – Oportunidades e Desafios. Este apontou quatro opções para uma mudança substantiva e paradigmática do núcleo das relações ACP-UE. As opções que foram apontadas são:

Status Quo: Prevê a manutenção da base contratual de preferências não recíprocas, se tiver uma reforma moderada. Posto isto, existiu pouca vontade da UE em seguir este padrão e também é questionável se os ACP conseguiriam manter a coesão e os interesses coletivos para negociar em bloco.

Sistema Geral de Preferências: Uma aplicação generalizada deste esquema de preferências ao grupo ACP, remetendo o comércio como premissa de um futuro acordo entre primeiro-terceiro mundo. Isto resolvia o problema de diferenciação de tratamento, das diferentes partes do mundo em desenvolvimento.

Reciprocidade uniforme: Através de um período de transição para os Países ACP, em que os mesmos haveriam de estender a reciprocidade para a UE de acordo com as regras da OMC, que futuramente seria uma área de comércio livre entre ACP-UE. Surge como exemplo, o acordo oferecido à África do Sul, em 1997, para uma área de livre comércio.

Reciprocidade Diferenciada: Os diferentes grupos de Estados ou os Países individualmente iriam receber diferentes acordos segundo o desenvolvimento dos mesmos, com base recíproca com a UE, como base em acordos de livre comércio (Holland, 2002, p.173).

Para o problema do *Status Quo* os Estados ACP estavam em posição de negociar um acordo similar à Convenção de Lomé, existindo entre estes um consenso, visto já terem muitos anos enquanto grupo. Desmantelar por completo as ligações a Lomé iria ser difícil e cansativo para a UE, evitando assim um frente a frente com o grupo ACP. Prova desta dificuldade, é a assembleia paritária ACP-UE ter estabelecido provisões e funções que eram resistentes a uma reforma. Mas no seu essencial, a relação entre ACP-UE manteve-se com uma base dependente, como a história entre ACP-UE o demonstra. A UE consegue ser bem-sucedida na persecução das suas propostas e vontades, em teoria. A dinâmica de negociação é em geral, uma dinâmica desigual, visto que o desejo dos ACP para ter um *Status Quo* não é condição suficiente para mudar o seu percurso em relação à vontade da UE.

Também a vontade dos EM era um pré-requisito para haver cedências em relação ao grupo ACP. No centro deste dilema estava o que atrás foi referido, um historial de múltiplos resultados, a mudança do contexto global do desenvolvimento, as inconsistências na agenda da UE e a crescente separação do grupo ACP. Como Lowe (1996) refere: “Irão os ACP alguma vez significar mais que um grupo de países em desenvolvimento que têm uma ligação privilegiada com a UE? Podem estes existir fora desta relação perante a ONU e as demais Organizações Internacionais?” (p.27).

Os argumentos que são a favor do *Status Quo* da Convenção de Lomé advogam que a integridade contratual facilita um relacionamento de segurança. Também a Convenção diferencia os menos desenvolvidos dos mais desenvolvidos. Providenciando acesso único a vários mercados agrícolas europeus que se encontram vedados a outros mercados. Os argumentos contra vinculam a necessidade de haver concessões anuais por parte da OMC, o que enfraquece essa mesma segurança na preservação das preferências comerciais de Lomé e abala a confiança dos investidores, deixando os ACP muito necessitados de investimento direto estrangeiro. A acrescentar a isto, o quadro de Lomé não previa ajuda para o processo de

integração regional no grupo ACP. Estes estavam proibidos a fazer parte de acordos regionais que envolvessem outros países em desenvolvimento.

Então quais eram as alternativas para um período pós-Lomé?

Uma hipótese na procura de outras opções para a relação era a aplicação uniforme do SGP, tinha vantagem na harmonização do regime de comércio preferencial não recíproco. Isto poria a UE em conformidade com os Países não-ACP como era desejado pela OMC. Consequentemente poderia existir a abolição do impedimento dos ACP de se juntarem a outros grupos regionais.

Outro ponto que iria ser importante era o não tratamento igualitário de todos os ACP, no esquema de SGP, que deveria refletir-se através do nível de desenvolvimento. Existindo uma redução nas margens preferenciais para os ACP mais desenvolvidos, principalmente para os exportadores de produtos agrícolas e para aqueles que estavam dependentes do protocolo do Açúcar, que viam isso como uma ameaça. Só ficavam incluídos no anterior modelo de preferências os países menos desenvolvidos, que iriam ser retirados de forma faseada. Mas era certo que qualquer forma de acesso formal às regulações das relações económicas externas da UE tinha em vista o SGP como um instrumento de regulação unilateral, o que leva ao desaparecimento do esquema de Lomé, enquanto princípio de parceria que se erodiu com o fim da ligação de entre ajuda e comércio que a Convenção de Lomé havia estabelecido.

O objetivo de uniformizar a reciprocidade é estabelecido nos termos empreendidos pela OMC, sendo compatíveis e consistentes com o objetivo de integrar os PED num quadro global como era estabelecido no TUE. Os benefícios de esta integração incluíam ajudar à “credibilidade do comércio e à confiança dos investidores estrangeiros através da garantia contratual de um mercado aberto e de preferências fixas” (Holland, 2002, p.175). Como é o caso de um acordo inserido no SGP, um acordo regional com Países em Desenvolvimento que dá a possibilidade aos não-ACP de receberem igual tratamento. Aqui não entram em conta as diferenças de desenvolvimento e capacidade de competir num ambiente de livre comércio com o grupo ACP, ficando os ACP dependentes de um acordo entre todos os signatários para um esquema comum dentro desta filosofia. Para que isto seja uma realidade nas relações ACP-UE, é necessário “ter em conta, os padrões de comércio, as diferenças nas necessidades para uma reestruturação industrial com vista a mudanças nas políticas fiscais que possam acompanhar o desmantelamento das tarifas, sendo muito difícil para um quadro único ter em conta as necessidades e as condições de todos os países ACP” (Holland, 2002, p.175).

A reciprocidade diferenciada tem vantagens similares à reciprocidade uniforme, mas tem em conta os diferentes níveis de desenvolvimento e as prioridades encontradas no grupo ACP. Assim, cada região ou subgrupo terão um quadro de reciprocidade próprio aplicado e feito para as necessidades particulares. O que ajuda à diferenciação e assistência do processo de integração regional. Mas, a reciprocidade continua a ser o principal denominador e é uma característica do Acordo, o que enfraquece a natureza uniforme, da Convenção de Lomé, através de esquemas regionais, visto ter que negociar os protocolos individuais e as preferências agrícolas com vista à diferenciação. Esta diferenciação tem a ver com o facto de que nem todos os países ACP irão querer fazer parte de um processo de integração regional. Estes iriam ter direito a negociar um APE bilateral com a UE, sendo compatíveis com os critérios da OMC. Para os PMD que têm certa proteção em relação aos restantes PED.

Os seguidores da Convenção de Lomé defendem que o quadro da convenção não era incompatível com a integração regional nem com os APE, visto que o regionalismo teve sempre um papel importante no grupo ACP, e a UE sempre visou a integração regional à escala global. Por isso, a alternativa pós-Lomé baseada numa diferenciação regional não é uma construção de base, é uma perspetiva que pode ser implementada numa expansão do quadro em consonância com as novas prioridades dos EM. Mas o princípio geográfico não é o mais consensual e nem de melhor aplicação em termos organizativos. É necessário reformular os grupos de países de acordo com os diferentes níveis de desenvolvimento para poderem ser mais rentáveis. O quadro do grupo ACP se for expandido pode comportar ambas as formas de diferenciação (Holland, 2002, p.177).

Nesta base foi negociado um acordo pós-Lomé com o grupo ACP, que foi ao encontro do quadro multilateral de liberalização que a OMC prevê, sendo claro que as negociações entre ACP-UE tinham uma base desigual e que se previam ser longas e de difícil resolução.

No processo de negociação do que viria a ser o Acordo de Cotonou, em 1999, um dos objetivos principais das relações ACP-UE e consequentemente das Convenções de Lomé, é o princípio de parceria, sendo uma das forças-motrizas da mesma. Mas, como sabemos, esta é uma relação marcada pela assimetria entre as partes e o processo de negociação não foi exceção. Sendo um processo marcado pela “iniquidade e a condicionalidade de uma via em vez de paridade”. Como Elgstrom (2000) defende o processo de negociação é uma “situação de total poder assimétrico, onde o consenso normativo da UE deixa pouco espaço para concessões” (p.195). Existem autores que defendem que tal percurso do processo de negociações não teve

nada de surpreendente ou único, dando como exemplo para tal, as revisões da Convenção de Lomé, em que a perspectiva Europeia foi dominante em relação à perspectiva do grupo ACP.

Este processo foi a última fase das reformas que haviam começado com a publicação do livro verde (1997). As diferenças significativas entre as partes que possamos destacar neste processo negocial são três: 1- Comércio; 2- Instituições, diálogo político e condicionalidade; 3- Instrumentos e gestão.

- 1- Como temos vindo a analisar nesta dissertação, o começo das relações entre ACP-UE teve uma forte componente comercial, sendo grande base para parceria e a reformulação da PCD e teve como consequência uma mudança na mesma. As áreas que tiveram mais consenso neste âmbito foram aquelas onde havia necessidade de um sistema comercial específico entre ACP-UE que fosse fora dos esquemas que a UE tem. Tanto o SGP como MFN tinham que ter flexibilidade na interpretação do que a OMC pretende no que concerne à reciprocidade e ao livre comércio. As áreas onde ACP e UE diferiram mais foram três. Primeiro, o grupo ACP queria um período transitório maior para um acordo de livre comércio do que a UE pretendia, que seria em vez dos cinco anos propostos fossem dez anos. Segundo, o objetivo do grupo ACP era manter o máximo possível das provisões e protocolos do quadro de Lomé, que não fossem só para os PMD, e usam o argumento de que são “países altamente vulneráveis” e com economias de pequena escala, principalmente para aqueles que dentro do grupo estavam pouco acima da designação de PMD. Terceiro, o grupo ACP propôs e manifestou a vontade de uma melhoria no acesso dos produtos agrícolas e conseqüentemente uma diminuição das regras de origem. O que normalmente entra em conflito com a ideologia protecionista da PAC, devido às grandes pressões dos Lobbys agrícolas, que se opõem a concessões aos produtos do grupo ACP. Mas a preocupação do grupo ACP neste assunto era com a redução das tarifas unilaterais que poderiam surgir (Holland, 2002, p.189).
- 2- Tem a ver com o diálogo político e a condicionalidade política, que ia de encontro ao que o livro verde anteriormente tinha referido, sendo similar à perspectiva europeia, para a democracia, direitos humanos e boa governação. Tendo em conta a crescente importância da condicionalidade política por parte da UE. Visto que estava em negociação uma agenda essencialmente eurocêntrica, havia divergência sobre este assunto, na visão do grupo ACP. O conceito de parceria ligado às novas concepções de condicionalidade política era completamente contrário. Para a UE,

uma política baseada na boa governação era central na sua noção de parceria e desenvolvimento.

Quanto ao princípio de boa governação como conceito em si, o grupo ACP não estava contra, rejeitavam sim a posição da UE no que toca à Boa Governação, sendo que esta passava a ser o critério principal para o comércio. Para o grupo ACP, o princípio de boa governação era resultante de um desenvolvimento institucional e de esforços para a construção de capacidades internas dos países ACP, principalmente um reforço de três poderes: legislativo, executivo e judicial. Mas temos que ter em conta que este desenvolvimento institucional varia muito dentro da multiplicidade que é o grupo ACP e é necessário um apoio e acompanhamento contínuo para tal. Por último, para existir uma condicionalidade através do comércio e ajuda, a parte da construção institucional pode ser minada em detrimento de outras.

Como vimos, a relação assimétrica sempre foi uma constante na relação entre ACP-UE nas convenções de Lomé e irá continuar esta tendência no princípio de Boa Governação. Mas porquê esta continuidade?

Porque a definição de Boa Governação dominante era a determinada pela perspetiva europeia e pelos *standards* europeus, que criam incompatibilidades com as culturas e instituições de cada país do grupo ACP. Para além desta dominância eurocêntrica a UE definiu que podia “suspender qualquer forma de assistência ao desenvolvimento unilateralmente se concluísse que o princípio de Boa Governação era quebrado” (Holland, 2002, p.190).

No que toca ao diálogo político, o processo foi similar, pelo menos no que a UE tinha como proposta. Mais uma vez, as preocupações do grupo ACP para este assunto foram completamente ignoradas. Os ACP viam com grande preocupação a forma como as atividades da UE iriam ser negativas para estes. Alguns dos assuntos que preocupavam o grupo era o impacto que a liberalização do mercado poderia trazer como a venda de armas e as atividades das empresas multinacionais que podiam trazer consequências nefastas para os ACP.

A institucionalização do diálogo político era necessária no novo acordo entre ACP e UE, sendo um dos pontos fundamentais do que viria a ser o acordo de Cotonou. Desejar um diálogo político que enfatizasse uma forma flexível e de reforço do acordo, era uma proposta consensual entre ambas as partes, mas havia um senão, o desfasamento entre as expectativas que se tinham à partida e as reais capacidades de tal demanda ser concretizada. A questão era se a UE iria conseguir fazer face a estas demandas dentro da sua preenchida agenda internacional. Por isso, a expansão deste âmbito a atores não estatais como uma medida para

dar espaço à sua agenda. Isto pode ser considerado problemático para alguns membros do grupo ACP nas relações sociedade-estado. Um dos pontos em que a UE e o grupo ACP estavam em divergência era sobre futuras adesões ao grupo. O grupo ACP queria incorporar novos Estados, que ajudariam a acabar com a ideia de colónias, na perceção do que seria um membro do grupo ACP, mas a UE encontrava-se reticente a um compromisso para um critério de adesão mais aberto (Holland, 2002, p. 192).

Questionamos os instrumentos e a gestão que iria ser inserida no acordo de Cotonou. Para a UE um dos pontos-chave que tinha era a continuação da sua relação no futuro com o grupo ACP. Como é o caso já aqui referido, da diferenciação entre os estados, que visava recompensar aquele que teriam as melhores práticas para a cooperação ACP-UE. O tratamento igual independente de más práticas passadas já não era compatível com o objetivo da UE. Por isso, o princípio da necessidade irá constituir o principal critério para distribuição de verbas.⁴⁴ O grupo ACP fez oposição à ajuda seguindo um critério de performance e preferiu que a UE fosse de encontro ao que internacionalmente era pretendido, dedicando 0,7% do PNB á assistência ao desenvolvimento.

Para haver um aumento das verbas, tinha que haver uma simplificação dos instrumentos que estavam em funcionamento na Convenção de Lomé, visando principalmente o STABEX e o SYSMIN, que eram a cara do exagero burocrático que prevaleceu durante vinte e cinco anos nas relações ACP-UE. Agora era pedida a participação da sociedade civil e maior flexibilidade nos próprios programas e instrumentos.

Em suma existem muitas divergências entre ACP e UE. Foi encontrado um consenso quanto à necessidade de um novo acordo que deveria ser previsível, estável e simplificado nos instrumentos. Daí ser proposto um acordo global de longo-prazo com protocolos financeiros em ciclos de cinco anos. Embora o grupo ACP tentasse impor as suas ideias, o processo negocial não foi de grande conflito, pois nos aspetos gerais, houve acordo entre as partes (Holland, 2002, p. 194). Analisámos neste capítulo, as reformas da PCD que foram necessárias para esta conseguisse uma melhor coordenação e complementaridade com as outras políticas da UE. Mas será que serão bem-sucedidas para melhorar a parceria com o grupo ACP? Assim decorreu o processo negocial que levou à assinatura do Acordo de Cotonou em junho de 2000 como iremos analisar no capítulo seguinte.

⁴⁴ Tinha em conta a demografia, níveis de investimento, estatuto de PMD e vulnerabilidades específicas (Holland, 2002).

Capítulo 4:

O Acordo de Cotonou – Uma mudança para o Século XXI.

4.1 - Objetivos e Princípios fundamentais.

O Acordo de Cotonou, no seu Artigo 1º, tem preconizados objetivos que serão vigentes nas duas décadas que se seguirão e pelos quais se rege a parceria para o novo século entre UE e os Estados ACP. Tem como objetivo o desenvolvimento político e social balanceado com a dimensão económica (que já tinha bases bem definidas anteriormente), sendo este um Acordo de Parceria multilateral, centrado no combate à pobreza (Nsongurua, 2004, p.72). Os objetivos desta parceria são claros no que se refere a futuras relações entre UE e os Estados ACP, ambos acordaram em:

”... promover e acelerar o desenvolvimento económico, cultural e social dos Estados ACP, a fim de contribuírem para a paz e a segurança e promoverem um contexto político estável e democrático. A parceria centra-se no objetivo de redução da pobreza e, a prazo, a sua erradicação, em consonância com os objetivos de desenvolvimento sustentável e de integração progressiva dos países ACP na economia mundial” (Acordo de Cotonou, 2000, Artº 1, p.3).

Estas são as bases para o estreitamento da relação ACP-UE, com vista ao desenvolvimento da segurança destes Estados, já que a mesma será promotora da liberdade e estabilidade, tendo como finalidade a redução/erradicação da pobreza. As estratégias previstas para o desenvolvimento deste acordo de parceria, vão de encontro a uma promoção integrada da sociedade reforçando e tendo em conta todos os seus aspetos: políticos, económicos e sociais, incidindo sobre os direitos individuais para alcançar o desenvolvimento sustentado (Nsongurua, 2004, p.72).

Assim o artigo 2º vem trazer os quatro “princípios fundamentais” que no seu conjunto formam as orientações acordadas entre a UE e os Estados ACP, criando um conjunto de instituições e mecanismos sobre a égide destes mesmos princípios (Holland, 2003, p.166).

Os princípios fundamentais do Acordo de Cotonou são:

Equidade entre as partes para a definição e persecução das estratégias para o desenvolvimento, dando ênfase às comunidades locais (Acordo de Cotonou, 2000, Artº 1, p.3) Como o próprio texto do Acordo refere “os Estados ACP determinam com toda a soberania as estratégias de desenvolvimento das respetivas economias e sociedades” (Holland, 2002, p.200).

Estímulo para um maior envolvimento e alargamento a outros atores da sociedade, do processo das matérias políticas e económicas da cooperação, para além dos governos dos

próprios Estados ACP (Holland, 2002, p.200). Uma parceria que se encontre “aberta a outros tipos de intervenientes, de modo a incentivar a participação de todos os estratos da sociedade” (Acordo de Cotonou, 2000, Artº 2, p.3).

O “diálogo e respeito pelos compromissos mútuos” (Acordo de Cotonou, 2000, Artº 2, p.3) como princípio fundamental para o cumprimento da parceria e da cooperação entre UE e Estados ACP.

“Diferenciação e regionalização” (Acordo de Cotonou, 2000:Artº 2, p.3) nos acordos, passando a aplicar-se medidas mais concisas por região e desenvolvimento económico, onde os Países Menos Desenvolvidos (PMD) terão direito a um regime especial de tarifas (Holland, 2002, p.200).

Este último ponto mostra a preocupação com os diferentes níveis de desenvolvimento das regiões e países abrangidos pelo acordo. Criando um novo precedente para uma cooperação que se molda consoante as necessidades de definição das estratégias de desenvolvimento para o futuro. O que muda completamente em relação às convenções de Lomé, que não previam uma estratégia específica para cada Estado e nem a participação de outros atores da sociedade civil (Holland, 2002, p.200).

4. 2 Os pilares do Acordo.

A) O consolidar da dimensão política.

O Acordo de Cotonou reforça a dimensão política que passa a ser um dos seus principais pilares. Esta ideia já iniciada na convenção de Lomé IV, só então se tornou possível. Este reforço tem um papel importante na forma como serão concretizados os objetivos e princípios anteriormente analisados.

Um dos primeiros aspetos desta dimensão assenta no diálogo político, que ganha um novo nível com o Acordo de Cotonou, no qual é tida em consideração a duração do acordo, bem como a maturidade e a longevidade da parceria entre UE e ACP, tornando-se assim num dos aspetos centrais da cooperação política.⁴⁵

O diálogo político encontra-se estabelecido nos termos do artigo 8º, com o propósito de ser aprofundado através de trocas de informações e de interesses comuns que sejam relevantes para as partes de modo alargado, recíproco e equilibrado, conseguindo-se assim um

⁴⁵ É Nsongurua que denota essa preocupação com o facto de ser dada atenção especial à antiguidade e longevidade da relação entre UE e ACP que se encontra no Acordo de Cotonou.

consenso e compromisso nas matérias e âmbitos que se encontrem abrangidos e definidos pelo Acordo (Acordo de Cotonou, 2000, art.º 8).

As áreas que se encontram contempladas no diálogo pretendem ir mais além do que o que tem sido até agora estabelecido em termos de cooperação. Privilegia-se agora a prevenção e resolução de conflitos no presente e futuro, a diminuição dos gastos com a defesa, a promoção da paz, o direito à igualdade de género, a diminuição da discriminação das minorias⁴⁶, a qualidade ambiental, a luta contra o crime organizado e o tráfico de estupefacientes.

O diálogo político aprofundado e regular deverá garantir o respeito pelos “direitos humanos, princípios democráticos, estado de direito e boa governação”, que se incluam numa revisão periódica no sentido da promoção destes⁴⁷ (Acordo de Cotonou, 2000, art.º 8). Este diálogo também se faz através de outros atores, onde não são deixadas de parte as organizações que representam a sociedade civil, tendo estas um papel relevante e mais ativo conseguindo assim dar uma dimensão múltipla à política entre as partes ACP-UE (Nsongurua, 2004, p.72).

Com o diálogo estabelecido na sua generalidade abrem-se outras perspetivas para um bom entendimento regendo-se esta cooperação internamente e externamente pelo respetivo Acordo. No artigo 9º encontramos interligados três elementos essenciais e um elemento fundamental do diálogo. Os três elementos essenciais foram fixados com a revisão da convenção de Lomé IV, e são: o respeito pelos Direitos Humanos, pelos princípios democráticos e pelo primado da lei, que preveem uma cooperação para o desenvolvimento interno e externo a longo prazo (Holland,2003, p.202; Nsongurua, 2004, p.73).

Os direitos humanos são definidos no acordo de Cotonou como “universais, indivisíveis e interdependentes”, assim as partes devem reger a cooperação entre elas com a promoção e defesa de todas as liberdades fundamentais e direitos humanos, sejam eles “direitos políticos, económicos, civis, sociais ou culturais”. O que se insere nas convenções internacionais de defesa e promoção dos direitos humanos (Acordo de Cotonou, 2000, art.º 9).

Os princípios democráticos “universalmente reconhecidos” devem levar à legitimação e legalidade da própria estrutura do Estado de modo a garantir a sua autoridade perante a sociedade civil, através do desenvolvimento de uma divisão de poderes, ou seja, criação de um sistema Constitucional, Legislativo e Judicial, nos quais devem estar previstos os mecanismos de participação (eleições, referendos, entre outros). O estabelecimento destes princípios em

⁴⁶ Engloba-se neste grupo a discriminação étnica, religiosa e outras formas de discriminação.

⁴⁷ A prevenção e resolução de conflitos também têm direito a um tratamento especial, visto serem assuntos sensíveis.

cada Estado ACP deve ser tomado como linha orientadora para que os países desenvolvam “a sua própria cultura democrática”, o que levará a uma estabilidade interna e conseqüentemente a uma melhoria na cooperação (Holland, 2002, p.202, Acordo de Cotonou, 2000, art.º 9).

Por último, como reforço dos anteriores, este desenvolvimento de uma “cultura democrática própria” e a defesa das liberdades fundamentais por parte dos Estados faz com que a autoridade destes seja estabelecida com base no primado da lei/estado de direito, na qual esta deve ser respeitada por parte dos seus atores, sejam eles estatais ou parte integrante da sociedade civil. Com um sistema judicial independente terão igualdade perante a lei, com a existência de “mecanismos de recurso jurídicos eficazes e acessíveis”. Estes “elementos essenciais” são o “suporte das estratégias para o desenvolvimento” dos Estados ACP (Nsongurua, 2004, p.74, Acordo de Cotonou, 2000, art.º 9º).

O Acordo de Cotonou estabelece medidas de sanção para os casos de incumprimento dos elementos essenciais, o que pode levar à revisão ou suspensão da cooperação. O incumprimento das normas deve ser trazido junto das instituições conjuntas por uma das partes e será o conselho de ministros, que iniciará as diligências necessárias num espaço de quinze dias e consultará o Estado para que, tendo um período máximo de sessenta dias, se chegue a um acordo para não se tomarem medidas mais extremas. Caso não se chegue a um acordo ou em “casos de especial urgência, podem ser tomadas as medidas apropriadas” que estejam em conformidade com o estabelecido no Direito Internacional. A suspensão total do Acordo entre as partes em conflito deve ser só tomada como último recurso (Acordo de Cotonou, 2000, art.º.96, Holland, 2002, p.202).

O elemento fundamental que é acrescentado e é uma novidade, centra-se na Boa Governação contra a Corrupção⁴⁸ e deu origem a uma grande discussão nas negociações que antecederam a assinatura do Acordo. Para a UE deveria ser acrescentado aos restantes elementos essenciais, mas os ACP não aceitaram e fizeram pressão para que o texto se cingisse à Boa Governação formando assim um elemento à parte.

A definição de Boa Governação encontrou dificuldades para ser consensual, devido ao fato de a UE querer que este fosse incluído como elemento essencial o que mais facilmente, levaria a uma suspensão do acordo com a parte faltosa. Esta hipótese fica em aberto em casos de grande gravidade e violação da Boa Governação ou de Corrupção, mas como anteriormente

⁴⁸ Neste capítulo, a definição de Boa Governação vai ser analisada no âmbito geral da sua composição no Acordo de Cotonou e serão analisadas de forma mais aprofundada e mais atual outras conceções de Boa Governação, complementando com exemplos da sua implementação prática no âmbito da parceria ACP - UE

referido só deverá ser aplicada em último recurso e em casos de extrema urgência e gravidade e encontra-se definida nos seguintes termos:

“A Boa Governação consiste na gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, económicos e financeiros, tendo em vista um desenvolvimento sustentável e equitativo. A Boa Governação implica processos de decisão claros a nível das autoridades públicas, instituições transparentes e responsabilizáveis, o primado do direito na gestão e na distribuição dos recursos e o reforço das capacidades no que respeita à elaboração e aplicação de medidas especificamente destinadas a prevenir e a combater a corrupção” (Acordo de Cotonou, 2000, artº9.3).

Ter-se conseguido este passo no Acordo sobre a Boa Governação e corrupção é visto como um grande sucesso (Gomes, 2000, p.12). Embora seja um elemento separado é nele referido que cada Estado ACP poderá desenvolver a sua própria Boa governação dentro do que se encontra definido no âmbito do Acordo. O “contexto histórico, económico, social e cultural de cada Estado” deve ser tomado em consideração para uma mais aprofundada e melhor cooperação e deverá acabar com os contra-argumentos de neocolonialismo com que esta parceria tem vindo a ser conotada ao longo dos anos (Holland, 2002, p.203).

Os procedimentos a serem implementados nos casos em que exista violação da Boa Governação e Corrupção, encontram-se definidos no artigo 97º do Acordo de Cotonou e são similares aos procedimentos anteriormente referidos para a violação dos elementos essenciais tendo em conta a singularidade de cada caso para que exista uma melhor eficácia na atuação das instituições. Quando um caso de violação da Boa Governação e Corrupção exista, o tempo de consulta para estes diverge dos procedimentos anteriormente referidos. Nestes as consultas entre as partes deverão ser encetadas “o mais tardar vinte e um dias após o convite e não ultrapassarão um período de sessenta dias”, tendo em conta a especificidade da implementação da Boa Governação e Corrupção por parte de cada Estado ACP, para que as medidas que sejam aprovadas não “perturbem a aplicação do presente acordo” e que a suspensão do Acordo seja feita em último recurso (Acordo de Cotonou, 2000, artº.97).

Há autores que afirmam que a dimensão política revela o compromisso da UE de se tornar mais ativa com os outros elementos que compõem a cooperação política entre ACP-UE. Outras organizações internacionais também definiram o princípio da Boa Governação, o que denota uma evolução internacional e preocupação com a formação de princípios democráticos nestes países, sendo a UE um pioneiro destas práticas em particular (Nsongurua, 2004, p.75).

Mas de que forma estas medidas poderão ser aplicadas caso não sejam levadas de forma séria?

Vários autores referem que a definição de Boa Governação teve grande dificuldade de consenso. Foi difícil conseguir chegar a acordo do que deve ser uma Boa Gestão Governativa e o que não deve falhar nessa mesma gestão dos recursos/assuntos públicos, de modo a que se consiga combater a corrupção num Acordo de Parceria de forma plural. É sem dúvida necessária uma definição que englobe estas duas noções (Holland 2002, p.205).

Os princípios da dimensão política tiveram algumas críticas, devido à preocupação de que por estes se encontrarem inseridos no Acordo não fossem suficientemente aprofundados ou fossem insuficientes para cumprirem na sua totalidade os objetivos da agenda democrática para a ajuda ao desenvolvimento dos Estados ACP, ligados aos objetivos do milénio, que têm como fim a erradicação/redução da pobreza nestes Estados até 2015, durante o período de vigência do Acordo, que vai até 2020.

Estes princípios ajudam a esbater as diferenças de desenvolvimento existentes nos ACP tendo como propósito o sucesso da diminuição da pobreza dentro do prazo em que o acordo se encontra em vigência (até 2020) (Holland, 2002, p.203).

Apesar das críticas, pode afirmar-se que a dimensão política se encontra estabelecida como uma base consistente para ser aplicada em diversas áreas que se encontram previstas no Acordo como podemos ver no caso da prevenção e resolução de conflitos e consolidação da paz (Cotonou, 2000, artº11). No que toca à regulação da migração (Cotonou, 2000: artº13), tem havido um diálogo profundo entre as partes.

No artigo referente à prevenção e resolução de conflitos e consolidação da paz, é constituída uma base legal específica para um diálogo desenvolvido e conjunto sobre o estabelecido para o “desenvolvimento das capacidades regionais, sub-regionais e nacionais”. Estes terão uma maior eficácia na prevenção de conflitos nos Estados ACP, principalmente nas zonas mais instáveis politicamente ou economicamente, não devendo afetar o desenvolvimento desses Estados.

É necessário ainda estabelecer procedimentos que conduzam à mediação e negociação entre as partes em conflito. Em casos mais graves, poderão ser tomadas medidas para evitar conflitos demorados que comprometam a cooperação e a estabilidade do acordo. Também existe um pós-conflito para casos como a “resolução da problemática das crianças-soldado, bem como o apoio a outras iniciativas destinadas a estabelecer limites responsáveis às despesas militares e ao comércio de armas” (Acordo de Cotonou, 2000, artº11).

Quanto à migração, os Estados ACP fizeram pressão para que este assunto fosse “objeto de um diálogo aprofundado no âmbito da parceria ACP-UE”, tentando que fossem criadas leis que permitissem a regulação dos fluxos migratórios e a prevenção da imigração ilegal.

Para que não houvesse um êxodo acentuado dos países ACP para a UE⁴⁹, estes deveriam desenvolver-se económica e socialmente de modo a serem vistos como Estados atrativos e com boas condições de vida. Assim encontra-se definido no acordo que caso seja encontrado dentro do espaço comunitário um cidadão ilegal proveniente de um dos Estados ACP, este deverá “aceitar o regresso e a readmissão”, o procedimento será o mesmo caso seja encontrado ilegalmente num dos Estados ACP um cidadão da UE. Ambas as partes deverão “proporcionar aos seus cidadãos os documentos de identidade necessários para o efeito”⁵⁰.

A discriminação dos imigrantes foi igualmente debatida de forma a haver um “tratamento não-discriminatório” e um reconhecimento dos direitos para com os cidadãos provenientes dos ACP dentro do espaço comunitário, impedindo que houvesse discriminação racial e xenófoba (Acordo de Cotonou, 2000, artº13).

Surgiram várias críticas de que a problemática da migração era descabida dado que as parcerias eram apenas económicas e financeiras, mas a partir do tratado da UE (TUE, 1993). Este tema passou a ser pertinente no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum como era preconizado no Acordo de Cotonou dado que a partir desta incorporação a parceria passa a ser económica, financeira, mas também política o que dá legitimidade à deliberação sobre este assunto (Holland, 2002, p.205).

B) A (Neo)liberalização da cooperação económica e financeira

A consolidação da dimensão política nas relações ACP-UE tem como principal meta fazer cumprir os objetivos do milénio⁵¹ dando atenção especial à erradicação da pobreza, na qual a UE baseou a sua parceria com os estados ACP no Acordo de Cotonou. Houve também uma necessidade de reformar o quadro económico e financeiro de parceria, que contou com pressões da comunidade internacional (OMC, ONU, FMI).

Para haver uma (Neo)liberalização da parceria económica e financeira na qual os Estados ACP entrassem nas regras (OMC) e no financiamento do mercado internacional este tinha de passar a ser feito com base nas necessidades e no desempenho da utilização das

⁴⁹ Este objetivo era proposto pela UE de forma que aceitaram relutantemente que o tema fosse discutido aprofundadamente com os Estados ACP, dado que como se verificou estes fizeram muitas exigências neste âmbito.

⁵⁰ A UE quis também estender estas medidas a imigrantes ilegais que não sendo nacionais de um Estado ACP, conseguissem entrar no espaço comunitário através de um destes Estados, esta proposta não foi aceite pelos mesmos, pois isso poderia afetar as relações bilaterais entre estes e os Estados não-ACP (Gomes, 2000, p.11).

⁵¹ Estes Objetivos irão ser expostos de forma aprofundada, mais adiante neste capítulo, onde se faz a análise da internacionalização da parceria ACP-UE.

estratégias e recursos de que os ACP dispunham e tendo em conta as especificidades de cada parte.

Com a assinatura do Acordo de Cotonou para a parceria entre ACP – UE foi negociado um novo quadro comercial com o objetivo de introduzir as economias dos Estados ACP (ou pelo menos dos que se encontram mais desenvolvidos dentro do Grupo), sendo “caracterizado pela abolição dos obstáculos para o comércio entre as partes, em concordância com as regras da OMC” (Goulongana, 2000, p.5). Com base na reciprocidade económica entre as partes este ia ao encontro do estabelecido pela OMC para o comércio mundial (Acordo de Cotonou 2000, Art34^o), extinguindo assim o existente nas anteriores Convenções. Assim, o sistema piramidal que existia na UE para a cooperação e desenvolvimento passou a ser igual para todos os parceiros externos que se encontravam ao abrigo da política de cooperação para o desenvolvimento. O topo dessa pirâmide a parceria ACP-UE, que tinha como finalidade o aumento da competitividade dos Estados para um desenvolvimento mais sustentável da economia mundial (Dickson, 2004, p.48).

A transição dos estados ACP para o sistema geral de preferências⁵² (SGP) deverá ser feita num período transitório máximo de oito anos. Este período começou em setembro de 2002, iniciando os processos de negociação de acordos de parceria económica (APE)⁵³ com vista à definição de estratégias de desenvolvimento e à integração progressiva nas regras de preferências da OMC, esta transição deveria estar completa antes de 1 janeiro de 2008 (Acordo de Cotonou, 2000, art37). Existiu uma avaliação prévia das negociações em 2006, na qual se analisou se os “Estados ACP estarão preparados para serem integrados no âmbito do sistema de preferências da OMC” e se nos doze anos consequentes terão as bases necessárias para negociar diretamente com a OMC (Dickson, 2004, p.49; Moreau 2009, p.9).

A dimensão regional⁵⁴ tem um papel importante para o desenvolvimento económico e comercial futuro dos Estados ACP. O Acordo de Cotonou vem ajudar nesta transição para o sistema de preferências comerciais internacional, no qual os APE serão negociados, e terão em conta as especificidades regionais e sub-regionais dos Estados ACP para isso serão tomadas “as diligências necessárias para a definição de uma estratégia, programa e agenda para as

⁵² A definição do conceito de sistema geral de preferências vai ser definida no capítulo 2, conducente à análise da dimensão institucional e interna da parceria entre ACP – UE.

⁵³ Para um conhecimento mais aprofundado e específico sobre este tipo de Acordos ver Bomman & Bussel, 2007

⁵⁴ Existem 6 regiões estruturadas dentro do grupo ACP, que são: Caraíbas, Pacífico, África Ocidental, África Central, África Oriental e África Austral (Bradley, 2004) Ver mapa com as regiões.

negociações entre ACP-UE” (Goulongana, 2000, p.6). Continuam a existir vários níveis de desenvolvimento nos estados ACP, o anterior sistema de preferências comerciais mantém-se para os países menos desenvolvidos (PMD), mas de modo que estes consigam que o seu nível de desenvolvimento seja o suficiente para atingirem o objetivo de integração no âmbito das preferências comerciais da OMC (Moreau, 2000, p.9).

O novo quadro comercial estabelecido com o Acordo de Cotonou, para além do objetivo principal referido anteriormente, estabelece cooperação em áreas como a proteção intelectual, ajuda em estratégias para a competitividade, ajuda na melhoria das condições de trabalho e sanitárias, entre outros. Contudo, existe espaço para a manutenção de certos protocolos sobre alguns produtos⁵⁵ mais sensíveis para as economias dos Estados ACP, principalmente para os PMD, que mesmo continuando a ter tratamento preferencial no novo quadro comercial não deixarão de bloquear a liberalização das regras em produtos importados desses Países para a UE.

Notemos que por um lado os PMD têm direito a um quadro de preferências não-recíprocas, mas os seus produtos deixarão de ter esse mesmo tratamento ao longo do tempo de vigência do acordo comercial estabelecido com o Acordo de Cotonou (Moreau, 2000, p.9).

A acompanhar este quadro comercial, haverá um quadro financeiro onde serão alocadas as verbas necessárias para o cumprimento dos objetivos anteriormente referidos. O financiamento, que desde o início da parceria UE-ACP é feito através do FED, no qual havia grandes expectativas quanto ao aumento das verbas, não veio a acontecer, o que levou a críticas negativas por parte dos Estados ACP, sobre o novo programa europeu de financiamento para a cooperação e desenvolvimento.

Dizem os críticos que este é praticamente igual ao antecessor (8ºFED) em termos de verbas e de inconsistência que eram os pontos principais para a erradicação da pobreza para o nível de recursos fornecidos pelo 9ºFED, que teria um período de vigência entre 2000-2007 (Goulongana, 2000, p.5).

Os recursos do FED são num montante total de 25 mil milhões de euros entre 2000 e 2007 (tabela 4.1), o que equivale a 13.5 mil milhões de euros divididos entre 10 mil milhões para os programas a longo-prazo, 2,2 mil milhões para ajuda ao investimento, e 1,7 mil milhões que poderiam ser utilizados através de empréstimos concedidos pelo Banco Europeu de

⁵⁵ Os protocolos serão mantidos de forma provisória até avaliação do desempenho e integração dos Estados ACP no SGP, que posteriormente serão igualmente expostos às regras deste. Os protocolos são em produtos como a importação de açúcar e de bananas, que têm um historial de disputas no seio da economia internacional.

Investimento (BEI), devido à existência de fundos não utilizados no âmbito do FED anterior, que tem um aumento de 9,9 mil milhões de Euros (Acordo de Cotonou, Anexo I, p.67).⁵⁶

Tabela 4.1 - 9º FED entre 2000-2007 (milhões de euros)⁵⁷

Montante total = 25
9º FED =13.5
Envelope Longo Prazo = 10
Envelope Regional = 1.3
Incentivo ao Investimento = 2.2
Balço do restante de anterior FED = 9.9
Recursos individuais do BEI = 1.7

Fonte: Courier (2000, p.7)

Um dos grandes objetivos deste quadro de financiamento era simplificar a distribuição das verbas aos Estados ACP, pois anteriormente existiam vários instrumentos para a distribuição de verbas do FED, existindo uma imensa burocracia para este acesso. Com esta simplificação, tenta-se evitar críticas de excessiva burocracia (como já havia acontecido).

A burocracia criava um desfasamento entre o orçamentado e a sua utilização efetiva e provocava dificuldades em aplicar adequadamente as verbas. Por isso, com o novo quadro financeiro previsto com o Acordo de Cotonou, foi acautelado (em teoria) que esse desfasamento entre o que está orçamentado e o que é efetivamente aplicado seja atenuado, tanto por parte da União Europeia através da Comissão como por parte dos Estados ACP (Holland, 2002, p.205).

Deste modo, com o Acordo de Cotonou, no artigo 60º, são referidas as prioridades a ter na distribuição e aplicação das verbas do FED e que são: a redução do défice e ajuda aos problemas de pagamento da dívida pública, principalmente destinadas aos países altamente endividados, as reformas em termos estruturais com vista à internacionalização das economias dos ACP, o desenvolvimento institucional entre as partes, que leve a uma maior eficiência da cooperação técnica, à ajuda humanitária e à assistência de emergência (Acordo de Cotonou, 2000, artº60).

A fim de garantir uma melhor aplicação das verbas para os Estados ACP a partir do FED (no acordo Cotonou), essa distribuição faz-se através de dois instrumentos principais. O primeiro tem como o objetivo a distribuição das verbas a fundo perdido globalmente ao grupo

⁵⁶ Ver anexo 10, p.13

⁵⁷ Em adição os 25 mil milhões euros alocados para os ACP, a soma de 175 milhões de euros estão destinados aos PTU.

ACP, que a longo prazo irão servir para financiar os APE, estes serão negociados entre as partes e servirão para o cumprimento dos objetivos do Acordo. O segundo tem como principal objetivo, o financiamento através de empréstimos e investimentos de capital de risco aos Estados ACP e assim o desenvolvimento do setor privado nos mesmos estados.

Estes dois instrumentos têm como objetivo máximo, poder atingir a eficiência dos recursos que se encontram disponibilizados pelo FED (Holland, 2002; p.206 Moreau, 2000, p.9). Neste âmbito desenvolveram-se três políticas macroeconómicas, segundo Holland (2002, p.207). O financiamento irá ter como critério único e exclusivo, a necessidade e o desempenho económico de cada Região/Países ACP, e é resultante das negociações dos APE que serão implementadas dentro das regras da OMC a partir de 2008. Espera-se que as partes consigam alcançar a aplicação eficiente e efetiva dos recursos que se encontram estabelecidos no âmbito da parceria ACP-UE. As três políticas macroeconómicas que Holland refere são implementadas com o Acordo de Cotonou e assentam nos pressupostos anteriormente referidos.

Pretende-se, uma política que leve à redução do défice (dívida pública), principalmente para os PMD, que seja inovadora comparando com medidas tomadas em convenções anteriores, e que seguissem o que outras Organizações Internacionais (OI) implementaram em outros Países em vias de Desenvolvimento, como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial de Comércio.

Seguindo uma política de ajustamento estrutural que ajude os Estados ACP a dar destaque às parcerias regionais que devem ter um papel importante no sucesso da integração das economias ACP na economia mundial irão criar uma maior diversificação de doadores para financiar as economias em desenvolvimento, surgindo assim um novo critério a ser implementado, onde o financiamento por parte da UE será automático quando combinado com outros doadores internacionais (OMC, FMI).

Por último haverá a implementação de um sistema de estabilização de preços, incorporando mecanismos mais específicos que faziam já parte da parceria ACP-UE, como STABEX e o SYSMIN⁵⁸. Ficando assim um mecanismo único que regula os preços das trocas comerciais e financeiras entre as partes, tendo em vista o longo prazo para ajudar a “mitigar os efeitos adversos de alguma instabilidade nos ganhos de exportação, incluindo setores, que anteriormente estavam abrangidos por estes mecanismos” (Acordo de Cotonou, 2000, artº68).

⁵⁸ STABEX - visava a estabilização de preços nas trocas comerciais do setor agrícola
SYSMIN- visava a estabilização de preços nas trocas comerciais do setor mineiro
ver Mark Lagan (2009), para ter uma melhor perceção do funcionamento destes dois mecanismos económicos para a Parceria ACP-UE ao longo da sua evolução.

Esta simplificação nos instrumentos de financiamento de Cotonou, faz com que haja uma maior responsabilização e autonomia por parte dos Estados ACP, no que respeita às decisões económicas a tomar para conseguir atingir os objetivos estabelecidos para a parceria ACP-UE na área económico-financeira, que fará a inserção destes países nas regras de mercado da economia mundial.

É reivindicado por parte dos Estados ACP que a UE tenha um papel mais ativo e consistente com o nível de financiamento disponibilizado pelo FED, para inserir os ODM como meta para a parceria ACP-UE (Holland, 2002, p.207).

Por outro lado é desejável prever uma entrada mais suave nas regras da OMC, protegendo os Estados ACP menos desenvolvidos dessa integração abrupta, dando ênfase à cooperação regional nas negociações e implementação dos APE. É-nos apresentado assim o novo quadro económico e financeiro para a parceria ACP-UE (Moreau, 2000, p.10), onde é necessária a inclusão de outros atores no âmbito da parceria com o Acordo de Cotonou, que iremos elencar no ponto seguinte, e que se torna igualmente um dos pilares da parceria ACP-UE para os desafios da globalização.

C) Desenvolvimento Participativo – Outros atores na cooperação ACP –UE

Como anteriormente referimos, a ideia da participação de outros atores da sociedade civil foi pioneira e passou a fazer parte como pilar da parceria, o que levou a um envolvimento mais ativo tentando chegar a outros quadrantes nacionais e regionais dos ACP. Assim irá ser analisado como e qual o seu papel no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, sendo das maiores inovações no Acordo de Cotonou.

Desde os finais da década de oitenta, que as Organizações da Sociedade Civil⁵⁹ (OSC) têm vindo a crescer em número e a ganhar relevância dentro dos Estados ACP. Sendo cada vez mais um complemento às políticas dos estados-membros, fazendo assim uma “associação revolucionária”, segundo Maurizio Carbone (2003), principalmente no âmbito da política de cooperação para o desenvolvimento que até então estava posta de lado. Existem três fatores que levaram a uma crescente participação na década de noventa por parte das OSC:

- A desacreditação do Estado, como o grande ator no que respeita à cooperação para o desenvolvimento, o princípio do “Government to Government aid”, no qual é denotada a

⁵⁹ Esta designação engloba os vários atores não estatais, que a parti do acordo de Cotonou passaram a fazer parte da parceria ACP-UE fazendo uma parceria alargada, como é estabelecido no seu artigo 6º.

capacidade das OSC complementarem essa lacuna e levarem essa democratização junto das camadas mais desfavorecidas destes Países.

- A mudança de contexto em que passou a ser feita a cooperação para o desenvolvimento, com o surgimento de novos assuntos como o ambiente, a igualdade de géneros, o desenvolvimento social, geraram debates que levaram a uma maior participação e importância das OSC, em conferências internacionais que puseram em evidência o seu papel na cooperação para o desenvolvimento.
- A natureza e estrutura multifacetadas que as OSC demonstraram tornaram-se apelativas para os diferentes espectros políticos da cooperação e desenvolvimento (Carbone, 2003, p.14).

Por isso, naturalmente, que o alargar dos âmbitos da parceria a outros intervenientes, se tornou, com o Acordo de Cotonou, no seu artigo 6º, que refere que “o reconhecimento pelas partes dos intervenientes não-governamentais depende da sua capacidade de resposta em relação às necessidades das populações, das suas competências específicas e do carácter democrático e transparente da sua forma de organização e de gestão” (Acordo de Cotonou, 2000, art 6º).

Contudo os atores estatais continuam a deter em si grande parte da influência quanto às matérias a serem delegadas ou complementadas pelas OSC, descorando a capacidade destas de chegar mais perto dos problemas locais. Pois estas possuem grande capacidade impulsionadora e dinamizadora e a preocupação de procurar pôr em evidência as necessidades, locais e regionais, dentro do grupo de modo a fazer chegar às populações as ajudas proporcionadas no âmbito da parceria ACP-UE (Carbone, 2003, p.15).

Para as OSC poderem aceder às verbas disponibilizadas, terão de obedecer a critérios que as partes estipulem para a sua participação no âmbito do Acordo de Cotonou. Os critérios que irão servir para eleger quais as OSC que complementarão o papel dos atores estatais foram acordados no Conselho de Ministros ACP – UE de maio de 2003.

O papel das OSC irá ser triado em primeiro lugar através das necessidades e características apresentadas pelos Programas Indicativos Nacionais (PIN) e Programas Indicativos Regionais (PIR), que ajudarão a decidir quais as OSC em condições de receber verbas do FED e com capacidade para melhor as aplicar. Estas, por sua vez, deverão “ter interesses bem claros e definidos, e serem representativas, operando de forma transparente e responsável, no quadro mais amplo dos programas nacionais e regionais” (Luteru, 2003, p.16).

Foram criados comités, com o intuito de obter uma avaliação criteriosa para cada região e Estado ACP, vários elementos constituem estes comités: Gestores Nacionais e Regionais, membros dos governos dos Estados ACP, representante mandatado das OSC e representante da delegação da UE. Esta avaliação visa estabelecer a forma como é feita a inclusão e desempenho das OSC no processo de implementação e negociação em cada Estado ACP e seguirá critérios de forma quantitativa e qualitativa. Os comités visam facilitar a participação eficaz das OSC no Acordo de Cotonou, quer seja na implementação quer no seu desempenho (Luteru, 2003,p.17).

Haverá então critérios quantitativos e qualitativos a seguir, na escolha das OSC para a cooperação ACP-UE. François Moreau (2003), responsável da comissão, explica que serão incluídas as OSC no processo de implementação através de relatórios estratégicos de cada país que mostrarão as áreas em que são mais necessárias (Moreau, 2003,p.18).

Consideremos primeiro, o critério quantitativo que mostra como a participação das OSC em termos práticos contribui para o processo negocial dentro de cada Estado. Durante este processo negocial, foram consultados e terminados 63⁶⁰ relatórios que analisaram a forma como as OSC participaram nas negociações entre as partes e de que modo poderão aplicar os princípios e objetivos do Acordo de Cotonou (Moreau, 2003, p.18).

Em cada estado a inclusão e a participação foi feita de diferentes formas, o que “reflete condições políticas e institucionais divergentes ao nível nacional, incluindo falta de capacidade por parte das delegações da UE”. É possível identificar três formas de inclusão das OSC. Uma das formas foi feita num âmbito “voltado para um aumento da participação destas em todos os setores da cooperação entre a União Europeia e por diferentes meios”. Outra atuação faz oposição a esta, e defende que “o envolvimento das OSC é previsto principalmente em setores centrais”. Por último e em muitos casos é “prestado apoio às OSC em setores não centrais, como um meio de ajuda às comunidades mais pobres de modo que contribua para o objetivo da boa governação e prevenção de conflitos” (Moreau, 2003, p.18).

Estas formas de inclusão que os relatórios referem, foram avaliadas de um modo geral como satisfatórias, mas é necessário ter em conta o critério qualitativo, que analisa a qualidade e o desempenho das OSC na sua inclusão no âmbito da implementação, como Moreau (2003)

⁶⁰ Para se ter uma ideia mais clarificada sobre como é feita a participação de OSC em países ACP veja – se Zolomphi Nkwanani (2010), que analisa o caso das OSC no Malawi.

refere, a comissão apresenta três áreas como necessárias para averiguar a qualidade e desempenho:

- A informação que as OSC possuem ou que lhes é facultada por outras partes, é vista como “elemento chave para o processo de consulta” e para uma melhor participação das mesmas, num diálogo estruturado onde “exista troca de ideias e capacidade de as por em prática de forma construtiva” (p.19).
- A qualidade da escolha das OSC através do comité de avaliação determinou que fossem “convidadas OSC que tenham uma relação de trabalho com as partes ou uma grande reputação ao nível nacional” (p.19).
- Por último, é importante dar a conhecer às OSC os resultados do trabalho que empreenderam para atingir os objetivos pretendidos, tentando diminuir ao máximo “a falta de comunicação e de mecanismos de partilha de informação entre as OSC sendo este o principal entrave para a distribuição dessa informação” (p.19). Esta falha terá que ser ultrapassada, e melhorada a comunicação entre todos os envolvidos, visto que a promoção de um diálogo entre organizações estatais ou OSC, é um dos grandes objetivos do novo Acordo ACP-UE.

Para haver um diálogo mais conciso entre as OSC, é criado o Fórum de Operação da sociedade civil ACP-UE, onde estas podem discutir e encontrar posições concertadas entre si, para agilizar o processo de implementação e negociação do Acordo de Cotonou.

A primeira sessão do fórum teve lugar em julho de 2001, aprovando assim uma declaração que incluía um plano de ação, que visava ampliar e reforçar as estruturas das OSC principalmente das sediadas localmente, sendo um dos grandes desafios e dotando-as assim de uma melhor capacidade de resposta a vários níveis da parceria ACP-UE.

Sendo o parceiro mais próximo da OSC o secretariado ACP terá o papel de levar as propostas e decisões para o debate entre o grupo, sendo que estas “continuam a estar comprometidas em promover uma maior participação e envolvimento das OSC em todos os assuntos relativos à cooperação ACP-UE” (Luteru, 2003,p.17).

O grande desafio que finalmente se apresenta às OSC e à sua participação no acordo de Cotonou, é fazerem valer a sua posição conjunta, tomando em perspetiva um processo longo de integração, principalmente das OSC do Sul. Nunca esquecendo as particularidades regionais existentes, principalmente no processo de implementação do Acordo de Cotonou nos Estados ACP e no processo de negociação dos APE. As OSC terão de demonstrar que são um ator válido

para a parceria ACP – UE, através da sua capacidade de organização e influência no seio da sociedade (Moreau, 2003, p.19).

Outro desafio é o papel das OSC europeias no âmbito do Acordo de Cotonou, (estipulado no seu 6º artigo) e que dá maior ênfase às OSC locais, tendo estas de se interligar com as suas congéneres dos Estados ACP. Através do Fórum de Operação da sociedade civil ACP-UE, e exaltar os valores para a promoção de um mundo melhor e do diálogo da UE com o resto do globo, em particular com os Países em vias de desenvolvimento e em específico com o grupo ACP para atingir os objetivos que estão estabelecidos no Acordo de Cotonou.

Por iniciativa da Eurostep⁶¹, é criado um grupo específico, o Grupo de acompanhamento de Cotonou. Este congrega as OSC para o “objetivo de reforçar a colaboração entre as OSC Europeias especificamente relacionadas com a cooperação ACP-UE” (Stoker, 2003, p.21), a serem englobadas nos assuntos da parceria desde o processo negocial até à sua implementação, como as negociações APE ou no âmbito das parcerias sectoriais entre ACP-UE.

De igual forma, a CEOESC⁶², nas palavras do seu presidente, Fans Polman, em entrevista à revista Courier ACP-UE, refere o facto de as OSC europeias terem um papel mais complementar que as OSC locais, este refere que:

“Existem mecanismos em Bruxelas que trazem tanto diálogo às organizações da sociedade civil dos ACP como às da UE, que juntamente com os atores estatais de ambas engrandecem a discussão da cooperação ACP-UE. O nosso interesse institucional como OSC’s do Norte, não é mantermo-nos vivos, mas ajudar a sociedade civil ACP” (2003, p.22).

Outro grande desafio para o envolvimento das OSC no âmbito da parceria ACP – UE, são as revisões intermédias do desempenho, onde se verá se a participação das OSC tem tido resultados pertinentes aos objetivos da cooperação no Acordo de Cotonou e se vão de encontro às expectativas que estas se propuseram alcançar perante as partes.

A inclusão deste tipo de organizações tem como grande objetivo abrir um novo precedente em termos de políticas de desenvolvimento, que seja de uma maior abertura para chegar a outros espectros político – sociais, como forma de fomento das estratégias de

⁶¹ Eurostep – É uma rede de congrega várias OSC europeia, com vista a mudanças na política de desenvolvimento da Europa com base em experiências diretas do envolvimento ativo dos seus membros e os seus parceiros em desenvolvimento pelo mundo inteiro.

⁶² CEOESC- Confederação Europeia de OSC

desenvolvimento dos próprios Estados ACP, as OSC têm esse dever, mas é preciso saber como e com que qualidade o farão (Stoker, 2003, p.21).

D) Estratégias de desenvolvimento

Como último pilar do Acordo de Cotonou, analisamos a forma como a parceria ACP-UE se liga à agenda internacional de cooperação para o desenvolvimento. Isto mostra que esta parceria é cada vez mais uniformizada, ou seja, leva a uma maior consonância com a agenda internacionalmente estabelecida e a uma procura de estratégias de desenvolvimento sustentável no âmbito da parceria ACP-UE, para integrar em si os Objetivos do Milénio (ODM), que passam a estar ligados mais intrinsecamente com a parceria no Acordo de Cotonou.

Mas de que forma é que esta parceria contribui para promover o desenvolvimento destes países? Como favorece a participação entre as partes de uma forma igualitária ou vantajosa para ambas as partes?

É com resposta a estas questões que pretendemos analisar o desenvolvimento de estratégias das agendas/convenções internacionais entre ACP-UE. No 19º artigo do Acordo de Cotonou, encontram-se instituídos os objetivos gerais para as estratégias de desenvolvimento, que têm como objetivo principal a cooperação ACP-UE e como finalidade “a redução da pobreza e, a prazo, a sua erradicação, o desenvolvimento sustentável e a integração progressiva dos países ACP na economia mundial” (Acordo de Cotonou, 2000,artº19.1, p.13).

Tendo em conta as particularidades de cada Estado ACP e as especificidades regionais do grupo, estes devem “nortear-se e pelas conclusões das conferências das Nações Unidas e pelos objetivos e programas de ação acordados a nível internacional, bem como pelo seguimento que lhes foi dado, enquanto princípios base do desenvolvimento” (Acordo de Cotonou, 2000,artº19º.2, p.13).

As estratégias de desenvolvimento que se encontram na agenda internacional⁶³, como a subscrição dos ODM por parte da UE⁶⁴ vão de encontro ao estabelecido no Acordo de Cotonou. Estes pretendem ser um quadro estratégico global, em que as partes terão em conta os

⁶³A UE é um grande promotor do debate internacional sobre a cooperação para o desenvolvimento. O Tratado da União Europeia, nos artigos 177º e 181º, estabelece o compromisso de ajudar os países em vias de desenvolvimento a conceberem estratégias, para a criação de uma política de cooperação para o desenvolvimento em específico ao grupo ACP (Courier, nº 192,2002, pp.22-25).

⁶⁴Os ODM (ver Anexo 11, p.14) foram acordados na Cimeira do milénio, por 178 Estados membros da Organização das Nações Unidas, em setembro de 2000 e sendo oito os objetivos (tabela). A UE veio englobar na sua política de cooperação para o desenvolvimento e em especial a relação com os países ACP na revisão do Acordo de Cotonou, em 2005.

pressupostos sociais, políticos, económicos, ambientais e culturais (Acordo de Cotonou, 2000, artº20, p.13).

Tendo em conta estes pressupostos, a definição de um quadro conjunto para a parceria ACP-UE em Cotonou, será concentrada principalmente em três áreas chave para a cooperação. O desenvolvimento económico nomeadamente no setor privado e investimento em setores que não se encontram desenvolvidos. O desenvolvimento social e humano, que conta com a complementaridade de outros atores no que toca às políticas sociais. Por fim o aprofundar da integração e cooperação regional dentro do grupo ACP (Moreau, 2000, p.8; Nsongurua, 2004, p.81).

Para uma maior concertação com vista à implementação das estratégias de desenvolvimento, o conselho de ministros do grupo ACP aprovou em junho de 2002, um documento denominado de “Visão para um desenvolvimento sustentável”, com o intuito de demonstrar e dar ênfase às áreas que se encontravam mais necessitadas e aos desafios que os mesmos encontrariam.

O objetivo deste documento é basear as estratégias de desenvolvimento nas pessoas, sendo difícil de enfatizar uma boa estratégia que se reflita num bom desenvolvimento para os Estados ACP, uma vez que há uma grande multiplicidade de espectros políticos dentro do próprio grupo, o que leva à necessidade de um maior investimento, tanto político como económico das partes. Embora este documento dê importância ao facto de haver já alguns desenvolvimentos nesta área entre as partes do Grupo ACP. Para isso, os Estados e governos, terão de providenciar estratégias de longo prazo no processo de desenvolvimento para obter uma maior capacidade de enfrentar os desafios, quer sejam nacionais ou internacionais, por parte dos países e regiões (Courier, 2002, p.26).

Os desafios para o desenvolvimento dos Estados ACP, terão que passar por um processo em que o grupo fará frente aos obstáculos que encontrará, transformando esses fatores negativos em políticas de desenvolvimento efetivas que levem a resultados mais concretos e favoráveis.

Para isso, o grupo ACP terá que tentar responder de várias formas a esses mesmos desafios. Que deve começar por uma colaboração entre os Estados, o que exige uma melhoria da autossuficiência coletiva, tendo em conta uma gestão responsável e uma exploração eficaz dos recursos naturais, aproveitando as vantagens da interdependência entre estes e a UE, tentando combater assim o grande endividamento dos Estados ACP.

Não deve ser esquecida a importância que os ACP deram à integração internacional e de parceria do grupo, para assim estabelecer um papel solidário dentro do mesmo, demonstrando capacidade de união para enfrentar os desafios e as aspirações inerentes ao desenvolvimento (Courier, 2002, p.26).

As aspirações elencadas pelos Estados ACP enquanto grupo são as estabelecidas pelas áreas estratégicas enunciadas e que se encontram igualmente no Acordo de Cotonou como acima referido, ou seja, o desenvolvimento humano, ambiental, agrícola e os desafios da globalização.

O primeiro grande desafio que é posto aos Estados ACP é conseguir, com o aumento do desenvolvimento humano que o investimento feito na educação leve a melhores níveis de literacia, com vista à promoção da aprendizagem ao longo da vida e da educação básica universal das sociedades estabelecidas pelos ODM.

Associado a este investimento, encontra-se uma aposta nas áreas das tecnologias de informação, para que haja uma melhoria das competências consideradas essenciais e sejam criados programas de estágio, que tenham como objetivo principal educar e formar a população para que de forma sustentável se aumente a produtividade dentro dos Estados ACP.

A igualdade de género não fica de fora dos objetivos que os Estados ACP apresentam para a implementação de um desenvolvimento sustentável. Estes reconhecem que será necessário um investimento efetivo em infraestruturas institucionais para responder às necessidades e ao desenvolvimento da sociedade para fazer “face aos desafios da economia global” (Courier, 2002, p.27).

Tendo em conta a fragilidade do sistema de saúde, prevê-se que se consigam implementar as medidas necessárias para que a qualidade deste sistema aumente, estando ligado assim ao objetivo da prevenção de doenças contagiosas, como os casos da Malária e da SIDA. Será assim inevitável um aumento do investimento em pesquisa e desenvolvimento (I&D), para que assim seja promovido um bem-estar nas sociedades, e um conjunto de iniciativas levadas a cabo pelos ACP no âmbito dos seus quadros nacionais e internacionais, promovendo políticas de desenvolvimento sustentável principalmente no âmbito do Acordo de Cotonou (Courier, 2002, p.27).

Neste documento não poderia ficar de fora, a promoção de estratégias de desenvolvimento da proteção ambiental. Seguindo uma política de utilização responsável dos

recursos naturais (boa governação), de forma transparente e credível, verificamos a importância da diversidade cultural dentro das sociedades do ACP.

Para que exista uma melhor utilização desses mesmos recursos naturais é necessário o emprego de estratégias, tais como uma melhor gestão dos transportes públicos menos prejudiciais para o ambiente e que consigam fazer face às necessidades das populações. O crescimento demográfico nestes Estados continuará em claro crescimento, é por isso fundamental que se promova este tipo de políticas para que se atinja um desenvolvimento sustentado até 2015 (Courier, 2002, p.27).

Como já referimos o grande objetivo dos ACP é a erradicação da pobreza e a luta contra a fome. Este objetivo ligado aos efeitos da entrada na globalização exige a criação de estratégias que visem assegurar uma maior produtividade e qualidade dos produtos consumidos pelas suas populações, complementados com políticas de fomento à agricultura que prevejam a exploração de produtos que contribuam para atenuar as necessidades essenciais dos povos. Posto isto, o grande desafio que se impõe é estabelecer políticas de liberalização económica e de comércio livre, com vista ao desenvolvimento sustentável. Com as negociações e implementação dos pilares do Acordo de Cotonou pretende-se implementar estratégias de desenvolvimento sustentável num âmbito económico-liberal na relação entre ACP – UE (Courier, 2002, p.28).

4.3 - Implementação e Revisões do Acordo de Cotonou.

Com os princípios, objetivos e pilares da parceria ACP-UE no Acordo de Cotonou, anteriormente analisados, iremos enunciar e analisar os desafios prementes ao Acordo de Cotonou. Durante os primeiros anos de vigência, que foram importantes para a implementação com sucesso das suas premissas e para a forma como encontraram um bom entendimento entre as partes neste novo desafio para a parceria ACP-UE que acaba com o Sistema de Lomé, substituindo-o por este novo Acordo de parceria para os próximos 20 anos.

O Acordo de Cotonou tem como primordial fazer face aos problemas da globalização, como é referido por muitos dos seus simpatizantes e defensores, pondo em causa o *status quo* (Holland, 2002, p.220). Também iremos ver como fica a implementação dos elementos do Acordo de Cotonou na parceria ACP-UE, e nas revisões já feitas. A primeira em 2005 e a segunda em 2010, perspetivam como foram ultrapassados os desafios e críticas imputadas ao Acordo de Cotonou aquando da sua assinatura.

Um dos primeiros grandes desafios que é imputado ao Acordo de Cotonou é o de superar o sistema de Lomé, que ainda se encontrava enraizado. Interessa questionar como agirão as partes para que este paradigma seja mudado.

Com o Acordo de Cotonou é implementado um novo sistema, que estabelece o princípio da liberalização económica, acabando com o sistema de preferências em vigência nas Convenções de Lomé. Que leva a cabo as reformas necessárias para que a realidade nos Estados ACP contemple essas reformas no decorrer das negociações para que os Acordos de Parceria Económica sejam implementados dentro dos prazos aceites e sejam negociados segundo as regras da OMC até 2008, embora tenham revisões periódicas em 2004 e 2006⁶⁵ (Holland, 2002, p.221; Arts & Dickson, 2004, pp.3-4).

O resultado das reformas a serem implementadas irá ser visto aquando das primeiras rondas de revisão, e na evolução das negociações dos APE. Será importante verificar-se o desempenho de alguns Estados ACP uma vez que ficaram a ser conhecidos os desafios que terão que enfrentar. Este facto poderá defraudar expectativas existentes em relação a alguns Estados ACP mais desenvolvidos que julgam estar em condições para estas reformas.

Os resultados nestes Países levam a questionar a inserção dos Países menos desenvolvidos (PMD) do Grupo ACP nas regras da OMC, fazendo com que estas regras persistam após o período negocial entre ACP-UE que levou à assinatura do Acordo de Cotonou. A inconsistência na promoção do desenvolvimento sustentado pode ser menos positiva do que o esperado, um vez que alguns países menos desenvolvidos terão que implementar as reformas no mesmo período que os seus parceiros mais desenvolvidos do grupo ACP.⁶⁶

A existência de uma divisão entre os Estados mais desenvolvidos e os menos desenvolvidos pode levar a uma desagregação da unidade do grupo ACP, ao constatar que alguns teriam mais regalias que outros. Que os PMD do grupo ACP teriam direito à continuidade do sistema de preferências não recíprocas das convenções de Lomé. Os outros encontravam-se ao abrigo do novo sistema comercial entre ACP-UE com o Acordo de Cotonou. Note-se que o primeiro sistema foi uns dos principais fatores que pôs em causa a parceria ACP-

⁶⁵ Estas revisões e evolução dos APE serão analisadas em pormenor no capítulo 5.

⁶⁶ Esta crítica surge porque a UE pôs em ação uma iniciativa, denominada de *everything's but arms* (2001) que ajuda os países parceiros menos desenvolvidos, ou seja os estados ACP. Holland (2002) analisa o modo de funcionamento desta iniciativa (pp.226-229).

UE e que iniciou o intenso debate do futuro do grupo ACP (Holland, 2002, pp.221-222; Brown, 2004, pp 34-36; Dickson, 2004, pp50-51).

Outro desafio que se impõe é o da reforma precedida da assinatura do Acordo de Cotonou, ter sido levada a cabo pela Comissão presidida por Romano Prodi, que reorganizou as relações externas da UE, para fazer face às críticas que argumentavam contra os fracos resultados que as Convenções de Lomé tinham trazido para a parceria ACP-UE.

O fator intergovernamental da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), mais especificamente a política de cooperação para o desenvolvimento, inviabilizou em grande parte, o reforço da capacidade de resposta, para se conseguirem implementar as mudanças necessárias à construção de um panorama institucional mais eficiente no âmbito da parceria ACP – UE o que faz com que se torne mais difícil a resposta que ambas as partes terão de dar às questões surgidas com o Acordo de Cotonou (Olsen, 2004, pp.82-86; Holland, 2002, p.223).

Por último, o mais importante desafio estabelecido com o Acordo de Cotonou é o da manutenção do *Status quo* que o grupo ACP criou ao longo da história da parceria. Pode ser visto por alguns críticos, como uma forma de “cosmética” para com os objetivos e pilares estabelecidos, como é o caso da criação dos APE para cada região ACP e o tratamento diferenciado previsto no novo quadro económico – financeiro estabelecido no Acordo de Cotonou e que leva ao desenvolvimento de um princípio de diferenciação regional. Este caso pode ter encorajado o seguimento da dicotomia em relação aos Estados menos desenvolvidos do grupo ACP.

Esta manutenção dependerá do que for feito por parte dos Estados ACP para que a continuidade dos mesmos seja uma realidade e resista às críticas que lhe são dirigidas, tomando posições concertadas. Fazendo-se notar as posições tomadas conjuntamente nas instâncias internacionais enquanto grupo coeso e único e com um papel importante na sua afirmação perante a comunidade internacional do grupo ACP (Karl, 2000, p.22; Holland, 2002, pp.223-224).

Como estava postulado no artigo 95º do Acordo de Cotonou, tiveram lugar em 2005 no Luxemburgo e em 2010 em Ounagadou (Burkina Faso), as revisões ao Acordo de Cotonou, que se consideraram necessárias não só entre as partes, mas também face aos desafios no contexto

de um mundo globalizado e que sofre mutações constantes desde a assinatura do Acordo em 2000⁶⁷ (Mackie, 2008, p.144).

É necessário ter também em consideração as remodelações levadas a cabo pela UE na sua política de cooperação para o desenvolvimento, que resultaram da aprovação das três principais instituições de decisão da UE, o “Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento”, no qual é “definido um quadro comum, unindo Estados – Membros e a Comunidade, envoltos em princípios, valores e objetivos comuns para o desenvolvimento” (Michel, 2005, p.4). Esta perspetiva da cooperação para o desenvolvimento vai de encontro à Declaração de Paris (OCDE, 2005), assinada pela UE. É importante referir que estas modificações são fulcrais para as revisões do Acordo de Cotonou em 2005, trazendo grandes expectativas em relação aos resultados obtidos com as implementações das provisões nos Estados ACP, tendo em conta as remodelações acima referidas, não só ao nível da UE, mas da adaptação da parceria ACP-UE às agendas de desenvolvimento internacionais (Mackie, 2008, p.145).

Com a revisão de 2005, uma das primeiras mudanças feitas, foi a verificação da dimensão política (Cotonou, 2005, artº8) e os procedimentos para as sanções (Cotonou, 2005, artº96). Procura-se o aprofundamento do diálogo político, que leve a um maior esforço e ao tempo necessário para alcançar os objetivos, visando a resolução mais concisa dos diferendos entre as partes, a fim de evitar que sejam aplicadas “as medidas necessárias” (artº96) por parte da UE.

Só mesmo quando esgotadas as diligências ao abrigo do artigo 8º deverá recorrer-se às formalidades estabelecidas no artigo 96º, estando contidas novas regulamentações no Anexo VII, onde “as partes concordam que qualquer Estado ACP que for chamado para o processo de consulta pela UE, pode ser acompanhado por um outro Estado ACP amigo” (Mackie, 2008, p.148), para que as negociações não sejam dificultadas e possam ser mais eficazes na resolução dos diferendos entre as partes.

Esta mudança deu-se quando a UE concedeu aparentemente um maior poder aos Estados ACP, o que pode ser visto como um enfraquecimento da condicionalidade política que se encontrava estabelecida. Mas pode argumentar-se que com este tipo de abordagem se conseguiram melhores resultados que com outro tipo de estratégias utilizadas em casos de

⁶⁷ As transformações que ocorreram na agenda internacional a ter em conta para a análise aqui feita, foi o fato de ter sido acordado os ODM, a ronda para o desenvolvimento de Doha em 2001 e o consenso de Monterrey em 2002 por parte da UE e do Grupo ACP. (Mackie, 2008)

violação de um dos elementos essenciais que perfazem a condicionalidade política no Acordo de Cotonou.

Ainda no âmbito do diálogo político, no artigo 4º, a participação de atores não estatais que aquando da assinatura do Acordo de Cotonou era uma definição ambígua foi clarificada na primeira revisão, passando a ser mais perceptível o papel dado às Autoridades Locais e Organizações da Sociedade Civil (Acordo de Cotonou, 2005, artº4; Moreau, 2005, pp.4-5).

Uma das grandes alterações na revisão do Acordo de Cotonou, diz respeito à “Consolidação da paz, prevenção e resolução de conflitos” (Artigo 11º), onde se pode ver a influência dos acontecimentos que se seguiram à assinatura do Acordo de Cotonou⁶⁸, que fizeram com que fossem tomadas medidas por parte da UE.

A aprovação da primeira Estratégia Europeia de Segurança (Conselho Europeu, 2003) dá ênfase às preocupações europeias no que diz respeito à crescente ameaça do terrorismo a nível mundial e à proliferação de Armas de Destruição Maciça.

Tomaram-se medidas, primeiramente discutidas com os parceiros internacionais da UE, que seguidamente foram incluídas na revisão do Acordo de Cotonou (Acordo de Cotonou, 2005, artº11, Mackie, 2008, p.149).

Alguns autores sugerem que a introdução destas medidas não é vantajosa para os Estados ACP, visto que foram inesperadamente tomadas como “elemento essencial”, tendo uma finalidade conducente ao que estava estabelecido na condicionalidade política (artigo 9º no Acordo de Cotonou) o que é visto como um prejuízo para o grupo ACP (Mackie, 2008, p.149; Hadfield, 2007; Kingah, 2006).

Quanto à revisão do financiamento, as mudanças feitas levam a que as estratégias da própria UE sejam simplificadas e que o FED venha a ser cada vez mais concordante com o instrumento de ajuda ao desenvolvimento do orçamento comunitário, o que leva à uniformização do financiamento da cooperação ACP-UE.

Devemos também considerar que a UE passa a ter mais poder para gerir o financiamento existente, sem que daí surja uma consulta *à priori* dos parceiros do grupo ACP, com vista a uma maior flexibilidade para que as verbas não sofram atrasos na sua distribuição normal e em caso de necessidade especial de algum estado ACP, este possa receber as verbas com a maior

⁶⁸ Os acontecimentos que surgem aqui referidos são os atentados do 11 de setembro. (Mackie, 2008)

brevidade, para cumprir os compromissos acordados a nível internacional (Mackie, 2008, p.151).

Foi a primeira vez que se analisou a forma de implementação do novo quadro comercial, onde tinha ocorrido a conclusão da revisão dos Programas Indicativos Nacionais (PIN) e dos Programas Indicativos Regionais (PIR) para que em 2007 fossem concluídos os Acordos de Parceria Económica (comissão Europeia, 2004). É analisado o período em que os Estados ACP se encontram envolvidos na execução desses programas, sendo que 25% dos Estados viram os recursos aumentados e outros 25% viram o montante reduzido, para os 50% restantes, os recursos foram mantidos. Com esta revisão, concluiu-se que não foi afetada de forma significativa a disponibilidade dos recursos para os Estados ACP, grande parte dos quais saíram beneficiados com a revisão e uma pequena parte viu os seus recursos diminuídos drasticamente (Mackie, 2008, p.152).

A segunda revisão do Acordo de Cotonou teve lugar em Ounagadou, em 2010, e surge no contexto da aprovação e assinatura do Tratado de Lisboa (Jornal oficial da União Europeia, 2010), foram feitas algumas alterações no que toca às relações externas da UE, e houve um reforço intergovernamental das mesmas. Assim, no artigo 3º.5 do título I do Tratado de Lisboa, são definidos os objetivos deste perante os desafios dos países, que devem:

“Contribuir para a paz, segurança, desenvolvimento sustentável da terra, solidariedade e respeito mútuo entre as pessoas, justo e livre comércio, erradicação da pobreza e proteção dos Direitos Humanos, em particular dos Direitos das Crianças, seguindo com estrita observância com o que se encontra estabelecido pelo Direito Internacional, incluindo o respeito pelos princípios das Nações Unidas” (p.17).

Há que ter também em conta que com a inclusão da erradicação da pobreza, como um dos elementos centrais da política de cooperação para o desenvolvimento, passamos a ter outros objetivos, o que leva a considerar que a UE quer que a parceria com os países em desenvolvimento, em especial com o Grupo ACP, vá para além da relação que tradicionalmente estava estabelecida entre as partes (Pape, 2013, p.730).

É neste contexto que surge a revisão dos assuntos ainda não analisados na parceria e é também a entrada em vigor do décimo quadro do Fundo Europeu para o Desenvolvimento (2008 a 2013), onde se verifica que os recursos foram menores do que os anteriores, uma vez que no nono quadro existiam verbas não utilizadas anteriormente.

No décimo quadro existia um total de 23 mil milhões de euros, sendo 17, 7 mil milhões de euros utilizados para a aplicação dentro dos PIN e PIR do grupo ACP. Nestes, 2,7 mil milhões de euros serão destinados a programas de cooperação intra-ACP e inter-regional ACP (Acordo de Cotonou, 2010, Anexo Ib, p.92).⁶⁹ Os programas que derivam principalmente dos fundos do FED continuam a ter em conta os compromissos que anteriormente foram referidos, os seus princípios foram transferidos para estes programas para se obter maior e melhor aplicação das verbas disponibilizadas, dentro do período que se encontra estabelecido. É também referido que até 2020, o Orçamento Comunitário incluirá o FED como parte integrante (Pape, 2013, p.732).

Assim, no âmbito financeiro, iremos analisar qual o sucesso do novo quadro comercial, qual a data limite para a conclusão do processo de negociação dos Acordos de Parceria Económica, compreendidos como uma forma de promoção e desenvolvimento não deixando de aplicar simultaneamente as regras de comércio da economia mundial. Estes Acordos serão negociados consoante as necessidades de cada região⁷⁰, dando espaço para que os Países criem as suas próprias estratégias de desenvolvimento (Pape, 2013, p.733).

Só o APE assinado com as Caraíbas foi concluído com sucesso. Mesmo após a data limite, as negociações com outras regiões não tinham sido ainda concluídas. Foram propostas alternativas para que houvesse uma resolução mais célere, mas a Comissão Europeia, como representante da UE nas negociações refere que a única alternativa para um desenvolvimento sustentado das populações dos Países ACP só seria possível com a conclusão das negociações dos APE.

Entretanto, foram assinados alguns acordos interinos com alguns Países ACP, mas os obstáculos nas negociações continuaram a estar na ordem do dia. O que colocou a um nível baixo as relações, e levou a que fosse imposta uma nova data de conclusão, para os que ainda não estavam concluídos, mesmo que de forma interina, estes teriam conclusão obrigatória até janeiro de 2014, esta data foi adiada posteriormente por influência do Conselho, para outubro de 2014.

O adiamento das conclusões dos Acordos pode levar a que caso falhem as negociações para que os Países tenham um APE, estes tenham de entrar de forma abrupta num dos esquemas

⁶⁹ Fazer tabela para se ter uma ideia melhor do novo quadro de financiamento do fundo de desenvolvimento 2008 -2013

⁷⁰ A configuração das regiões ACP para as negociações do APE passaram a sete regiões: África Ocidental, África Central, África do Sul, África Subsariana, Comunidade da África Oriental, Caraíbas e Pacífico (pape, 2013).

de preferências generalizadas existentes ou não ter nenhum sistema de preferências (Carbone, 2013, p.747).

Em suma, as relações entre ACP-UE encontram-se com um futuro incerto, com a assinatura do Acordo de Cotonou, para fazer face aos desafios da globalização e do século XXI. Analisou-se que este acordo corta com o passado a parceira ACP-UE. Mudando os pilares, em que a dimensão política ganha muita importância sendo a base para todo o acordo. Um dos aspetos é o facto de ser pensado para um período de 20 anos, dando mais tempo para incorporar estas mudanças. Por outro lado, os APE hoje ainda estão num impasse, onde um consenso ainda está longe. Ao fim de uma década de implementação, continua a ter muitos desafios no contexto da parceria ACP – UE.

O principal desafio é acabar com as assimetrias existentes na relação ACP-UE, pois à luz do que aqui foi analisado, continuamos a assistir a um reforço dessa mesma assimetria, o que pode levar a um grande prejuízo para ambas. Este desafio pode dever-se aos ACP serem ainda um grupo pouco coeso e com relativamente pouco peso internacionalmente embora este seja um conjunto de países solidários. Por outro lado a UE está muito preocupada em demonstrar o seu “normative power” no contexto internacional e com a crise que assola o espaço europeu torna-se mais difícil uma clarificação dos objetivos que esta tem para com os ACP. Embora esta parceria não deixe de ser uma das mais antigas e proeminentes parcerias desde o início da integração europeia.

Capítulo 5:

Parceria ACP – UE: Retrospectivas e Perspetivas no governo global da cooperação para o desenvolvimento.

5.1- Condicionalidade Política: Da Boa governação, aos Direitos Humanos e ao Estado de Direito.

A condicionalidade pode ser considerada tanto política como económica nas relações ACP-UE, neste ponto iremos analisar a primeira, uma vez que a segunda tem já uma história na parceria ACP-UE, pois seguindo caminhos defendidos pela economia global. Assim a condicionalidade política nas últimas duas décadas, tornou-se numa das áreas da cooperação para o desenvolvimento mais conflituosas, sendo que a UE tem uma ideia específica sobre quais os assuntos que devem estar abrangidos por esta área como constatámos anteriormente. Este conflito torna-se mais visível na sua definição, aplicação e avaliação dos diferentes conceitos. Além destes critérios externos da UE para com o mundo em desenvolvimento podemos adicionar o desempenho como um critério que a própria UE estabelece nas suas relações com o terceiro mundo, como já vimos e analisámos, no terceiro capítulo. O princípio de complementaridade, que a partir da década de noventa, dominou a agenda política da cooperação para o desenvolvimento da UE é muito importante para a avaliação da condicionalidade política. É com estas questões que pretendemos ver como se projeta a UE como ator internacional, em específico na sua parceria com os ACP.

Segundo Holland & Doidge (2012) a condicionalidade “pode ser dicotomizada das mais variadas formas: entre aspetos políticos e económicos; supervisão interna e externa; ou entre aplicações positivas e negativas” (p.192). Em termos de foco, também podemos referir que a condicionalidade política é geral ou específico, podendo ter provisões em termos legais ou em termos informais, sendo esta particularmente europeia na sua conceção ou tendo definições diferentes das existentes no sistema internacional. Por isso, a condicionalidade seja ela política ou económica é monitorizada pela UE, mas podem em teoria, ser os países recetores a fazer esta monitorização através de mecanismos endógenos. As formas positivas ou negativas da condicionalidade política são o confronto entre os benefícios de ações dos países recetores em função da ameaça de serem impostas sanções punitivas caso essas ações violem ou não estejam de acordo com os elementos da política.

A condicionalidade explícita, por um lado, pode dar-nos uma muito boa perceção dos mecanismos e da sua forma de funcionamento enquanto política. Paralelamente, a condicionalidade deve demonstrar os objetivos gerais, onde o funcionamento das políticas é deixado para a escolha individual. A Condicionalidade deve ter uma base legal (tratado) para que as medidas a serem tomadas sejam viáveis e visíveis nesta mesma base. No caso da

condicionalidade política, políticas informais podem ser igualmente efetivas. Por fim, a condicionalidade política ou económica, para além do que acima referimos, pode ser definida por algumas OI e no plano internacional é reconhecida a criação de políticas específicas dependendo do contexto em particular.

O que é a condicionalidade política da UE? Quais as motivações que a guiam? Não existe uma definição uniforme para a aplicação da condicionalidade política por parte da UE, temos que ter em consideração as transformações que tiveram lugar na década de noventa, onde as mudanças no ambiente político influenciaram as conceções em relação aos PVD e em específico com o grupo ACP. É de salientar que ainda antes do desmantelamento da URSS, o PE teve necessidade de introduzir a cláusula de Direitos Humanos em alguns casos, dado que este com o Ato Único Europeu (AUE) passou a ter o poder de veto no processo de decisão das políticas comunitárias (Smith, 1998, p.260). Como é defendido por Grilli (1993) até à queda do muro de Berlim, as relações externas da UE encontravam-se num estado “apolítico” no seu conteúdo e rumo (p.402).

A revisão da Convenção de Lomé e a viragem para novos acordos com a América Latina e a Ásia, incluíam a condicionalidade política como elemento essencial tendo já a cláusula de suspensão em caso de violação dos princípios democráticos e dos direitos humanos (Smith, 1998, p.264). A cooperação para o desenvolvimento só era eficaz tendo instituições seguras e efetivas, tornando assim a boa governação como um pré-requisito. Isto ajudou alguns PVD a tomarem algumas medidas internas de reforma com a ideia de que a UE serviria de teto aos governos destes Estados para poderem proteger os direitos humanos, o estado de direito e a responsabilidade democrática. Existem opositores a esta ideia que a acham incompatível com a soberania dos estados e a opinião pública europeia clama por um melhor uso dos recursos, principalmente conta o financiamento de regimes autoritários. Um dos conceitos que está associado à condicionalidade política é o conceito de Boa Governação, implementado pelo Acordo de Cotonou, este conceito foi incluído na parceria com o grupo ACP, tendo uma definição própria.

Onde é que a UE foi buscar este conceito? Como o entende para o expandir às suas parcerias?

A boa governação é um conceito que lida com uma grande variedade de aspetos em termos de gestão dos assuntos públicos, sejam políticos, económicos ou administrativos, sendo uma gestão “transparente, responsável, participativa e equitativa”, que “englobe todos os aspetos

referentes ao Estado com a sociedade civil, o seu papel é estabelecer um clima conducente a um desenvolvimento económico e social e à responsabilidade na divisão dos recursos” (Holland & Doidge, 2012, p.192).

Ligado a este conceito está o papel dos Estados, em desenvolverem instituições efetivas e competentes que sejam coerentes com os princípios democráticos. Uma das grandes dificuldades que podemos encontrar na definição de Boa Governação é a seguinte questão: Como é que medimos a Boa Governação, para que seja possível sancionar os Estados que não conseguirem ir de encontro ao que a UE estabelece como normas. Sendo a UE o único ator que pode fazer parte deste processo, que gere, julga e aplica este princípio, é necessário conhecermos alguns indicadores de Boa Governação. No primeiro critério, tem que existir uma equidade na administração e na alocação de recursos através de uma aplicação imparcial da lei. O segundo depende da capacidade de administrar e da distribuição efetiva dos recursos que um estado possui. Por último, o processo de desenvolvimento deve ser aberto e participativo, com mecanismos onde a sociedade civil possa ser envolvida e informada.

Como vimos em capítulos anteriores, a parceria ACP-UE, a partir da convenção de Lomé IV⁷¹, insere como elementos essenciais, os princípios de Democracia, Direitos Humanos e Estado de Direito, e a sua ligação com a Boa Governação, juntos perfazem a condicionalidade política da UE. Em relação aos direitos humanos, a UE segue o que internacionalmente são considerados princípios universais, que constam da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU). Neste âmbito, a UE perspectiva-se como “o único adjudicador no que respeita aos países em desenvolvimento” (Holland & Doidge, 2012, p.193). Denotamos esta tendência, por exemplo, no Acordo de Cotonou, em que a UE tem o direito exclusivo de julgar uma possível quebra dos direitos humanos mesmo quando há exigências por parte dos ACP para que haja um tribunal independente nestas disputas.

Quanto ao Estado de Direito, é necessário que exista um respeito pela lei e um sistema judicial independente, onde exista igualdade perante a lei e respeito pelos direitos dos cidadãos e onde estes possam endereçar as suas queixas princípios que a UE defende para uma boa relação com os PVD. As disputas neste caso são de mais fácil resolução que nos outros princípios. Por último, o princípio de democracia, que defende que só através de instituições democráticas se pode alcançar o desenvolvimento.

⁷¹ Ver anexo 17, p.20

Mas qual a forma de democracia a ser implantada?

Visto que as noções de democracia são imensas, iremos centrar-nos em alguns aspetos que melhor refletem uma análise neste âmbito. Segundo Holland & Doidge (2012), a “democracia é um sistema político com base no respeito pela Lei implicando direitos, onde os governantes são responsáveis perante a população, através de procedimentos pacificadores e aceites tendo em conta a rotatividade dos seus líderes em intervalos periódicos” (p.194). Por isso a noção de democracia tem que ser equilibrada no controlo do poder, não existindo um quadro fixo aplicável a qualquer situação, o que pode levar a uma conceção eurocêntrica a evitar. O grande desafio está na melhor forma que a UE encontra para julgar as práticas democráticas de todos os PVD, principalmente com os ACP.

Vejamos o exemplo dos Golpes de Estado que ocorreram nas Fiji em 2004 e 2006, onde é visível a violação dos elementos essenciais, principalmente do princípio de democracia ou como os casos da Guiné, Libéria e Costa do Marfim que iremos analisar em pormenor para melhor percebermos a realidade dentro do grupo ACP.⁷²

A UE também utiliza a observação em eleições através de um trabalho contínuo, para garantir que os elementos essenciais são implementados e respeitados. Antes da criação da PESC, a UE não se encontrava envolvida em monitorização de eleições, mas desde então, o número de vezes que a UE tem sido chamada para este trabalho cresceu exponencialmente. Entre 2006-2011, decorreram cerca de 37 missões de observação de eleições nos PVD. A ajudar em tão grande número justifica-se pela diversidade de valores democráticos existentes dentro da União Europeia.

Foi necessária a intervenção da UE, nos casos de violação do artigo 9º e houve aplicação dos procedimentos dos artigos 96º e 97º do Acordo de Cotonou, como na Costa do Marfim (1999), Libéria (2001), Guiné (2004). A intervenção na Costa do Marfim foi devida a um golpe militar por parte do General Robert Gué ao Presidente Konabedi, o que provocou instabilidade política no país, e levou à criação de um comité para ser estabelecido um líder para a nação costamarfinense. Os procedimentos que a UE tomou foram, à semelhança do que foi referido anteriormente, reuniu as três instituições comunitárias (comissão, parlamento e conselho) para decidirem que medidas tomar em relação a este caso. Deram um prazo até outubro de 2000 para internamente encontrarem um consenso e assim não fosse interrompido o acordo de cooperação o que foi aceite pela Costa do Marfim. A UE iria tomar as medidas necessárias para assegurar

⁷² Ver Anexo 12, p.15 e Anexo 18, p.21

a sua imparcialidade e assim continuar o acordo de cooperação que tinha com a Costa do Marfim (Zimelis, 2011, p.399).

Em 2002, foram suspensas as consultas ao processo democrático da Costa do Marfim, por existir uma quebra no cumprimento da condicionalidade, dos processos democráticos, no diálogo multipartidário, nos procedimentos legais contra abusos aos Direitos Humanos, uma vez que estas eram as condições para se voltar a ter uma cooperação entre as partes. Houve a suspensão do processo após um motim militar que foi considerado uma rebelião dos muçulmanos do norte pela discriminação que sofriam por parte dos políticos. Em 2004, voltaram as negociações, não tendo contudo esta quebra grandes efeitos negativos para a Costa do Marfim. Desde então, tem-se mantido algum contato entre as partes, mas a situação volátil, não deixa espaço para uma melhoria na cooperação.

O segundo caso, é referente à Guiné - Conacri, em 2004, encetaram-se negociações para que fossem colmatadas certas ações menos democráticas que se estavam a passar nesse Estado, a UE considerou que havia medidas a ser tomadas por parte do governo para que a cooperação continuasse sem haver violações dos acordos ou entraves futuros. Mas em 2005, a UE considerou que tinham de ser tomadas medidas profundas para que a situação fosse regularizada, como o reforço do papel da sociedade civil guineense e a implementação de programas para o melhoramento do processo democrático deficitário existente nas instituições políticas da Guiné. A avaliação da UE teve como base dois critérios, a monitorização da transparência nas eleições locais, e a tomada de medidas necessárias com vista a uma estabilidade legislativa (Zimelis, 2011, p.401).

O último caso que irá ser analisado aqui foi o único onde houve necessidade de aplicar os procedimentos segundo o artigo 97º, condizente com a Boa Governação. Foi caso da Libéria em 2001, onde a comissão propôs medidas como a auditoria externa e independente às agências estatais e instituições financeiras governamentais, transparência nas concessões públicas e uma revisão destas medidas a cada seis meses por parte da UE, conferindo assistência na resolução e verificação destas questões. Por isso, as verbas do financiamento do FED (8º) foram divididas em duas tranches, sendo que a primeira iria cobrir construção institucionais, ligadas à restauração dos processos democráticos, suas estruturas e transparência no financiamento público. A segunda viria no seguimento da monitorização das eleições, que deveriam satisfazer as normas internacionais para uma melhoria da situação política interna. Em 2003, a UE providenciou financeiramente verbas para a consolidação da paz, acompanhando a evolução da

Libéria e anunciando que “o balanço da Libéria tinha sido positivo no 8ºFED e era para continuar no futuro e com o 9ºFED (...) para a implementação do Acordo entre as partes” (Zimelis, 2011, p.402).

A condicionalidade não é eficaz na promoção do cumprimento dos elementos essenciais, não existe ligação deste com as reformas políticas nos países ACP, quando existem violações aos mesmos, como os casos acima especificados (Burnside and Dollar, 2004). O facto que com a suspensão da cooperação, a UE mostra uma posição inflexível perante os estados não cumpridores podendo no entanto causar efeito contrário, como aconteceu na Libéria em 2006, onde a suspensão da cooperação não ajudou à resolução das falhas do estado em questão. Existem incongruências nos critérios que são aplicados nas diferentes situações, onde se privilegiam os estados com recursos naturais em detrimento dos estados com menos ou sem recursos naturais. Leva a que os primeiros sejam mais resistentes às pressões externas que os segundos, principalmente se forem estados autocráticos.

Grande parte dos estados tiveram sanções devido ao facto de terem dois denominadores comuns, a questão da democracia e o Estado de Direito, que são questões ambíguas devido à multiplicidade de concepções e nestes casos tem prevalecido uma concepção europeia destes.

5.2- A cooperação regional como novo paradigma económico da parceria ACP-UE.

Como referido anteriormente no capítulo 3, com a assinatura do Acordo de Cotonou, a perspetiva económica que passou a dominar, via na cooperação regional um papel essencial na introdução das economias do grupo ACP na economia mundial. Estes tinham que negociar Acordos de Parceria Económica (APE) segundo as regras da OMC. Mas como foram implementados estes Acordos? Será que todas as partes do grupo ACP conseguiram uma negociação e implementação destes APE?

É o que pretendemos analisar neste ponto, referenciando alguns dados que nos servirão para uma melhor compreensão do panorama da parceria ACP-UE. Um assunto que iremos abordar tem que ver com a criação da iniciativa *Tudo Menos Armas* que foi uma forma da UE contornar as exigências internacionais, como as regras da OMC, com vista à liberalização do comércio destes países, visando principalmente os PMD. Esta iniciativa vai de encontro à nova ideologia da PCD, que diferencia pelo grau de desenvolvimento, dando apoio aos ACP que se encontram como PMD. É uma das formas que a UE usa para a sua parceria com os ACP no século XXI, onde a desvantagem cai para o lado do grupo ACP, que vê assim a sua importância ser posta em segundo plano em relações a outras partes do mundo em desenvolvimento.

Como já vimos, as negociações para os APE entre a UE e os grupos regionais dos países ACP, tiveram início em setembro de 2002, e deveriam estar completas em setembro de 2007 para estes poderem entrar em funcionamento em janeiro de 2008. A implementação efetiva deste tipo de Acordo Comercial, em 2011, só funcionou com o Grupo Regional das Caraíbas que conseguiu negociar os termos do seu APE regional, embora a sua aplicação só tenha começado no final de 2008. Os outros grupos regionais dos países ACP⁷³ não conseguiram chegar a um consenso com a UE.

Vinte e um dos Países tiveram que negociar para conseguir um acordo que fosse de encontro às regras da OMC. Destes vinte e um, apenas doze conseguiram levar até ao fim as negociações. Este quadro ainda piora se tivermos em consideração que trinta e nove PMD, já se encontravam inseridos na iniciativa *Tudo Menos Armas*, que dá acesso livre ao mercado único. Mas a grande maioria destes países não via grande benefício em implementar estes APE, que representavam para um grande risco em termos económicos, tendo como base, a abertura das suas economias ao mercado global (Holland & Doidge, 2012, p.83).

As razões para os atrasos no entendimento nas negociações têm a ver com a natureza e o que deve constar nos APE regionais (APER). Podemos então retirar duas grandes conclusões que são evidentes indo de encontro ao que o acordo de Cotonou pretende com a cooperação para o desenvolvimento. No foco do desenvolvimento destes APE, tem sido questionado o impacto da reciprocidade numa relação assimétrica entre ACP-UE. As preocupações por parte dos ACP são com a tendência eurocêntrica que domina as posições no processo negocial.⁷⁴ A confirmar esta tendência, temos em particular, o caso do APE do Pacífico, onde a UE não teve capacidade para dar resposta neste processo em relação à problemática das ilhas. Em novembro de 2006, um documento da Comissão Sénior para o comércio e desenvolvimento, dá resposta às demandas do Pacífico, dizendo que as “organizações da Sociedade civil vêm afirmar que estes elementos podem fazer com que os APE amigos do ambiente saiam frustrados” (Rampa, 2007, p.23).

O descontentamento com o processo de negociação tem aumentado e exemplo disso são os resultados deste em 2007, por parte dos ACP. Na cimeira UE-África em Lisboa, no final de 2007, os líderes africanos demonstraram este mesmo descontentamento, como é visível nas

⁷³ Ver Anexo 16, p.19

⁷⁴ Exemplo desta tendência eurocêntrica foi o processo negocial para um APE entre UE e África do Sul que precedeu a assinatura do Acordo de Cotonou.

Mas no dia 29 de Setembro de 2014, a Comunidade do Leste Africano conseguiu chegar a acordo com a UE.

declarações de Alpha Ouma Konaré⁷⁵, criticando o papel da UE em “forçar um Acordo com os Países individualmente” (Holland & Doidge, 2012, p.86). Também dentro da UE, foram demonstradas preocupações com este assunto, no Parlamento Europeu em 2006, foi pedido a Comissão para assegurar os direitos dos APE e o desenvolvimento dos Países ACP, ao invés de favorecerem os Acordos Comerciais Liberais. Houve preocupações por parte das instituições europeias, como é o caso de dois Ministros do Reino Unido, do Comércio e do Desenvolvimento, que pediram que fosse dado o tempo necessário aos Países ACP, para conseguirem implementar os ajustamentos necessários a uma liberalização do comércio, salvaguardando-os contra a competitividade Europeia (Kelsey, 2007, pp.84-85).

Outra área de desacordo é o âmbito regional do APE, como vimos com o Acordo de Cotonou, a integração e cooperação regional são os objetivos principais, como estipula o artigo 35.2, para a redução da pobreza através da integração dos ACP na economia mundial. Os países encontram-se divididos em grandes grupos regionais, o que pode ser visto como uma das causas para vários problemas, principalmente para as economias de pequena escala do grupo ACP.

Houve duas formas de criticar este âmbito. Em, primeiro, o facto de a ênfase regional ser inconsistente por parte da UE, como podemos ver no caso da negociação do Acordo para as pescas com os ACP do Pacífico. A UE deu importância a uma negociação regional ao mesmo tempo que tinha acordos bilaterais com alguns Países. Exemplos como este põem em causa a imagem de cooperação regional enquanto princípio para um desenvolvimento dos Países ACP, sendo a prática contrária aos princípios defendidos.

Muito criticada foi também, a definição e constituição dos grupos regionais dos Países ACP, porque os grupos não correspondiam às Organizações de Cooperação Regional (OCR) existentes no grupo ACP, o que levanta questões quanto ao impacto que a sobreposição de várias parcerias tem na sustentabilidade das estruturas regionais. Holland & Doidge (2012) dão o exemplo de África, onde a SADC⁷⁶, que é uma OCR, onde apenas 7 dos 15 membros fazem parte do APE regional da SADC, outros 6 membros estão inseridos no grupo do Sudoeste Africano e outros 2 inseridos em outros dois grupo, um no grupo da Comunidade Africana de Este e outro no grupo da África Central (p.87). Estes desalinhamentos fazem com que o objetivo de melhor cooperação regional não seja atingido, como alguns autores defendem e pode levar

⁷⁵ Secretário-geral da União Africana.

⁷⁶ Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

a um redesenhar do panorama regional e a tensões na liberalização económica (Stevens, 2006, p. 445-447).

Após uma década a nova ideia de parceria económica que a UE tem para com o grupo ACP no século XXI, ainda não conseguiu toma um rumo, sendo evidentes as tensões entre UE e ACP para chegar a um consenso. Como vimos, os grandes pontos de desacordo são o foco que a UE quer para os APER, quer ao nível do desenvolvimento, quer ao nível regional, o que tem atrasado a conclusão do processo de negociação. Da parte dos ACP, o descontentamento é cada vez maior, acusando a UE de tratamento desigual, não promovendo a equidade mas a desigualdade, havendo ameaças de abandono deste processo. Estas acusações, revelam que a prática da UE para com os ACP, difere muito do que defende em termos retóricos, para o desenvolvimento e parceria enquanto princípios. A continuar esta tensão, é pouco provável que se consigam progressos, e torna difícil o alcançar dos objetivos que o Acordo de Cotonou tinha para a parceria ACP-UE.

Outro mecanismo que iremos abordar neste ponto é a iniciativa *Tudo Menos Armas* (TMA), criada em fevereiro de 2001, após aprovação e regulamentação do Conselho⁷⁷, que reflete a nova ideologia da UE na cooperação para o desenvolvimento. O objetivo era cortar com o passado da UE em relação à PCD. Como visto anteriormente, o Acordo de Cotonou previa a introdução do princípio de diferenciação de acordo com o desenvolvimento, sendo que os menos desenvolvidos iriam ter um tratamento especial. Este novo mecanismo é consistente com esta filosofia mas não estabelece qual o tratamento preferencial dado aos países ACP, que até então tinham o domínio das relações da UE com o mundo em desenvolvimento. Expandir este mecanismo a outros PMD, que se encontravam fora do grupo ACP ajudou a enfatizar esta ideia. Dentro do Grupo ACP existem cerca de 40 países, que têm agora duas opções para liberalizarem o seu comércio com a UE. O que confirma as críticas que haviam sido imputadas a Cotonou, de prolongar a fragmentação do grupo ACP (Holland & Doidge, 2012, p.88).

Para a comissão, a TMA é um “plano inovador que providencia acesso total ao mercado único para os Países mais pobres do mundo” (Comissão, 2010). Estava previsto que esta iniciativa cobrisse o comércio de todos os bens menos o de armas. Os PMD envolvidos nesta iniciativa são 48, 33 de África, 8 da Ásia, 6 do Pacífico e 1 das Caraíbas. Esta iniciativa também visava dar resposta ao falhanço do encontro da OMC de 1999 em Seattle, com a exclusão dos

⁷⁷ Dizer qual o número da regulamentação, sendo uma iniciativa vinda do comissário para o comércio, Pascal Lamy.

PMD dos benefícios da liberalização global do comércio, e que no futuro, tivesse lugar uma ronda negocial da OMC que conseguisse proteger as preocupações e os interesses dos PMD.

Embora tenha sido aprovada, a TMA enfrentou oposição vinda de duas partes. Por parte dos ACP, visto que receavam que os interesses dos mesmos não estivessem salvaguardados numa iniciativa como esta e por outro lado, os EM mais protecionistas que não viam com bons olhos esta iniciativa. As preocupações dos ACP eram com os produtos sensíveis, como a banana, o açúcar e o arroz, mas foram feitas concessões neste âmbito, embora no caso da banana, ainda houvesse algum ceticismo por parte de alguns Estados. Também promovia a continuação do comércio de matérias-primas não processadas por parte dos ACP, que não tinham grande valor acrescentado.

Para os EM, a sua oposição vinha do facto de haver um perigo acrescido em termos de fraude e dificuldade na monitorização das regras de origem dos produtos e uma boa implementação de medidas que salvaguardassem o mercado único de ser inundado por produtos falsos importados pela UE. Embora não fosse do agrado da UE tocar nesse assunto, uma questão foi levantada pelos PMD em relação à importação e exportação de armas entre estes e a UE não entrarem no Acordo dos restantes produtos uma vez que a UE ambicionava ser o maior exportador mundial.

Estas críticas foram ultrapassadas fazendo da UE a primeira potência comercial ao comprometer-se a abrir totalmente o seu mercado aos PMD, inovando na forma como se liga o desenvolvimento e a sua ação. Com, as cotas e as restrições aos produtos sensíveis para os ACP, sendo a liberalização destes produtos feita de forma faseada, com um período de transição, o EBA visava complementar o conteúdo que o Acordo de Cotonou tinha com os PMD do grupo ACP e tinha até 2005 para ter completo o processo de livre acesso para todos os produtos dos PMD (Holland & Doidge, 2012, p.90). Se compararmos, o esquema que existia antes desta iniciativa, a exclusão era de cerca de 10% das 10.500 linhas de tarifas dentro do quadro de tarifas da UE. A TMA veio colmatar estas falhas, dando livre acesso e sem restrições de cotas a cerca de 919 linhas de tarifas que se encontravam fora do quadro de tarifas. A lista agora em vigor, deixa de fora cerca de 25 produtos, por estes serem relacionados com o comércio de armamento. A grande novidade é que pela primeira vez um esquema cobre os produtos agrícola na sua totalidade.

Em relação aos produtos sensíveis para os Países ACP, a banana, o açúcar e o arroz, tiveram que ter um período de transição até ao seu acesso sem restrições. O protocolo para as

bananas dos países ACP era alvo de uma ação concertada da OMC, como anteriormente vimos. Assim, as tarifas para as bananas iriam começar a ser reduzidas, 20% ao ano, a partir de 2002, por um período de 5 anos. Para o arroz e o açúcar, o período de transição era mais curto, sendo que as reduções de 20% ao ano começariam em 2006, e teriam até 2009 para ficarem completas (Holland & Doidge, 2012, p.40).

Com o objetivo de compensar por atrasos na completa liberalização do acesso ao mercado único, a UE previa procedimentos de transição para os PMD que tivessem livre acesso para o arroz e o açúcar. Assim, o nível de cotas para estes, iria ter um crescimento no acesso em cerca de 15% por ano durante o período de transição, sendo que os níveis que serviam de base eram os melhores níveis de exportação dos PMD na década de 90 (Holland & Doidge, 2012, p.91). Por exemplo, para o açúcar não processado, a cota de livre acesso era de 74.115 toneladas em 2001-2002, sendo que este valor em 2008-2009 aumentou para cerca de 197.355 toneladas. Para o arroz, o cenário era semelhante, tendo a cota de acesso em 2001-2002 em 2.517 toneladas, em 2008-2009 aumento para 6.696 toneladas (Holland, 2002, p.230).

Esta nova ideia da UE tinha que estar dentro dos princípios de coerência, complementaridade e coordenação, tendo em conta os desafios que se lhe apresentavam. Houve um compromisso efetivo no equilíbrio entre o livre acesso dos produtos dos PMD e o tempo para proteger os produtores europeus, adaptando-os às mudanças que tinham de ser feitas na PAC. Também tiveram atenção ao cumprimento das regras da OMC em matéria de APE com os PMD, sendo acordos condizentes com estas regras.

Por isso, a UE regulamentou este mecanismo de forma a poder monitorizar a estabilidade e os efeitos da liberalização, defendendo em caso de grande ameaça os produtores europeus e os seus interesses. A Comissão tinha autoridade para, segundo o artigo 2.7, monitorizar cuidadosamente as importações de arroz, bananas e açúcar, “podendo temporariamente suspender as preferências” (Holland & Doidge, 2012, p.91). Medidas de combate à fraude nos produtos também foram tomadas (artigo 4º), passa a haver uma imensa verificação da origem dos bens para o caso de um aumento desmesurado das exportações para o mercado único. Por último, no artigo 5º encontrava-se estabelecido o mecanismo de suspensão das preferências por parte da Comissão para produtos sensíveis caso a “importação destes produtos causasse sérios distúrbios no mercado comunitário e nos seus mecanismos regulatórios”, se houvesse um aumento de 25%, em termos anuais, seria ativado este

procedimento. Até à data não foi necessária nenhuma ação desta natureza (Holland & Doidge, 2012, p.92).

5.3 – O papel da DG-ECHO e do EuropeAid na cooperação para o desenvolvimento

Neste ponto pretendemos perspetivar a forma como evoluíram os instrumentos de aplicação da política de cooperação para o desenvolvimento (EuropeAid) e ajuda humanitária (DG-ECHO). Como analisado no Capítulo 3, estes dois instrumentos servem para o acompanhamento da implementação e aplicação dos diferentes comissários no que toca à relação da UE com os Países em Desenvolvimento. Iremos explorar de que forma estes instrumentos, na última década têm sido importantes para o afirmar da UE como grande ator internacional na cooperação para o desenvolvimento.

A Direção Geral da Ajuda Humanitária e Proteção Civil (DG-ECHO)⁷⁸ foi criada em novembro de 1991, aquando do 2º mandato do presidente da comissão Jacques Delors. Visava colmatar a necessidade da UE conseguir dar resposta às crescentes crises humanitárias do início da década de noventa, o que forçou a que houvesse um repensar da ajuda humanitária que a UE providenciava. A ajuda que estava prevista desde 1970 não tinha até então um mecanismo ou estrutura oficial, direcionada para este objetivo em específico. A sua criação tinha como objetivo “a gestão de todos os aspetos da ajuda humanitária de emergência” com o intuito de “acelerar a mais eficiente” ajuda (Comissão, 1992, p.32). Embora houvesse críticas por parte de especialistas sobre o desenvolvimento por este ser separado da gestão da Política de Cooperação para o Desenvolvimento, uma vez que a ajuda humanitária era sua competência exclusiva. Estes especialistas argumentavam que esta separação não era viável para uma melhoria na ajuda que era providenciada pela UE.

Em termos de funções e operacionalidade que a DG-ECHO leva a cabo, este encontra-se dividido em três diretórios A, B e C. O Diretório A é em relação às operações da DG-ECHO, o B tem como objetivo apoiar as operações e o C tem funções de coordenação e estrutura da política. Dentro do diretório A, encontramos uma divisão em seis unidades administrativas, geográficas e temáticas, como a seguir apresentamos: 1-Sudão, Chad e África Central; 2-Oceano Indico, África do Sul, Oeste e Este; 3- Europa Central e Leste, Novos Estados Industrializados, Países do Mediterrâneo e Médio Oriente; 4- Caraíbas, Pacífico, América

⁷⁸ Mas só passou a ter esta denominação com o Tratado de Lisboa (2009), até então era denominado de European Community Humanitarian Office (ECHO).

Latina e Ásia; 5-Ajuda Alimentar, 6- Comunicação e informação (Holland & Doidge, 2012, p.111).

Só em 1996 é conseguido um estatuto legal, com uma regulamentação do Conselho sobre ajuda humanitária, em que se definiam quais os objetivos para as operações que eram: assistência, libertação e proteção, uma base não discriminatória para ajudar países terceiros, particularmente os mais vulneráveis, vítimas de desastres naturais, crises provocadas pelo homem como guerras ou surtos de lutas internas, situações excecionais ou circunstâncias comparadas ao que acima foi referido. Então a DG-ECHO tem a sua gestão estabelecida através de 7 objetivos, como vem referido no seu artigo 2º⁷⁹:

“1-Salvar e preservar a vida durante as emergências e desastres naturais e o seu pós- imediato;

2- Providenciar assistência e libertação para aqueles que foram afetados por crises de longa duração derivadas de lutas ou guerras;

3- Financiar o transporte a ajuda e a proteção dos bens e pessoas da ajuda humanitária;

4- Realizar trabalho de reconstrução e reabilitação num curto prazo;

5- Dar conta das consequências dos movimentos populacionais derivados de desastres naturais ou feitos pelo homem;

6- Assegurar a prevenção dos desastres naturais utilizando sistemas de antecipação das intervenções;

7- Suportar operações civis para proteger as vítimas de conflitos” (Holland & Doidge, 2012, p.112).

Como são determinadas as necessidades de operações da DG-ECHO?

São determinadas segundo dois mecanismos. O primeiro, com vista à avaliação do trabalho de campo que é realizado por cada comissão em conjunto com os parceiros de implementação, que faz com que sejam especificadas as áreas mais críticas a nível local. O segundo são análises comparativas que têm como objetivo determinar quais os países que

⁷⁹ Uma das particularidades da DG-ECHO era que este não se encontrava sob administração exclusiva de nenhuma DG da comissão. Esta independência pode ser entendida como que a ajuda humanitária é para ser aplicada “imparcialmente e somente de acordo com os interesses e necessidades das vítimas” (Holland & Doidge, 2012, p.113)

devem receber ajuda da DG-ECHO. Para isto, existem duas ferramentas de avaliação, o IANG, para avaliação das necessidades globais e o IACE para avaliação das crises esquecidas.

O IANG verifica a vulnerabilidade de cada país, recorrendo à recolha de dados de várias organizações internacionais, em específico dados dos índices do PNUD sobre desenvolvimento humano e de género. O resultado desta recolha é o Índice de Vulnerabilidade (IV) que faz a triagem dos países que se encontram mais propensos a ter ocorrências com necessidades a nível humanitário. Por outro lado, existe o Índice de Crise (IC) que verifica quais os países que se encontram com maior probabilidade de situações de crise que deverão ser intervencionados. Este índice comporta como base, a medição de ocorrência de conflitos, mesmo que estes já estejam em fase pós-conflito ou desastres naturais, dependendo do peso que estas ocorrências tiveram para as populações (Holland & Doidge, 2012, p.113).

O IACE é um mecanismo que tem como objetivo crises e causas que se encontrem marginalizadas pela comunidade internacional, indo contra ao que é o funcionamento normal de uma operação de ajuda humanitária, e defendendo que as soluções não iam em frente por falta de vontade política, visto que após as operações, as crises continuavam a afetar as populações. Este mecanismo era calculado em conjunto com as análises das causas das crises através dos média por parte do centro europeu de pesquisa e a distribuição das verbas para crises do gabinete de coordenação de assunto humanitários da ONU e do comité de assistência ao desenvolvimento da OCDE, para além de avaliações das delegações da DG-ECHO. Esta atitude faz da UE o maior doador do mundo porque vai onde ninguém mais é capaz de ir.

Como é estabelecido o financiamento da DG-ECHO?

Embora a DG-ECHO seja por si um instrumento de alocação de verbas em vez de ser uma organização de implementação de projetos, o financiamento do mesmo é providenciado pelo orçamento comunitário e pelo FED, sendo o primeiro o principal financiador da DG-ECHO, com 93% do financiamento. Entre 1993 e 2009, o financiamento da DG-ECHO aumentou, tendo alguns períodos de oscilações, visto que o contexto da ajuda humanitária é mais instável em comparação com outros programas de outras DG, tendo em conta os objetivos a alcançar.⁸⁰

⁸⁰ Ver Anexo 13, p.16

Os objetivos da DG-ECHO são conseguidos através de financiamento de parcerias com organizações dentro das três seguintes categorias: 1- ONG's; 2- agências da ONU; 3- outras OI. Tirando o pico que ocorreu em 2000 com o financiamento das ONG's, num valor de 70%, devido ao processo de democratização dos países do centro e

O processo de decisão sobre o financiamento que a DG-ECHO providencia é feito através do processo de “comitologia” em que todas as decisões requerem a aprovação do Comité de Ajuda Humanitária (CAH).⁸¹ As que são aprovadas pelo CAH vão ao parlamento europeu e se dentro de um mês não houver objeções, podem ser formalmente aceites. A partir da aceitação, a ajuda humanitária tem regulamentado três métodos para distribuir o financiamento: 1- Decisão de financiamento de emergência (artº13); 2-Decisão de financiamento do Plano Global (artº15.2); 3- Decisão de financiamento *Ad hoc* (Holland & Doidge, 2012, p.117). A classificação que a DG-ECHO tem para estes métodos de financiamento difere na duração, que pode ser até dez dias, no caso de emergência, num montante que pode ser no máximo de dez milhões de euros. Para o plano global, são necessários três meses e para montantes acima de trinta milhões de euros, tendo uma duração máxima de dezoito meses (ECHO, 2008, p.4).⁸²

O EuropeAid foi estabelecido em 2001, após as reformas que tiveram lugar na comissão da política de cooperação e das práticas que eram levadas a cabo pela UE. Estas reformas, que foram já analisadas nesta dissertação, levaram a uma grande avaliação dos instrumentos e dos programas de ajuda e cooperação da UE entre 1995 – 2000 e consistiram numa melhoria da política de cooperação para o desenvolvimento e numa política mais compreensiva do que até então tinha sido (Holland & Doidge, 2012, p.121).

Inúmeras falhas foram apontadas e identificadas na assistência ao desenvolvimento que a UE dava. Uma das falhas era o insuficiente número de pessoal efetivo, que não acompanhou a evolução das responsabilidades (Jones, 2001, p.426). Uma das consequências da falta de pessoal, era a subcontratação para assegurar uma boa administração, o que se tornava numa grande despesa⁸³ e era deficiente em termos de desempenho, visto não conseguirem os resultados pretendidos. Outro problema era a pouca coordenação entre as DG que estavam relacionadas com a assistência ao desenvolvimento. Esta fragmentação na administração da

leste europeu. Tirando este caso, os valores não ultrapassavam os 50% para ONG, 40% Agências da ONU e 15% para outras OI (Holland & Doidge, 2012, p.116).

⁸¹ O CAH foi criado em 1996, e é constituído por representantes dos EM, sendo chefiado pela comissão, o que é importante para ajudar a uma melhor coordenação da ajuda entre doadores. Assim, a DG-ECHO estabelece um plano global estratégico para uma melhor coordenação com outros doadores do sistema internacional. O principal objetivo da promoção da implementação de um sistema com procedimentos rotinados é ter uma melhor troca de informação em todas as agências de doadores (Holland & Doidge, 2012, p.117).

⁸² A partir de 2001, passou a existir um procedimento mais rápido, para casos críticos, que disponibiliza até 3 milhões de euros em 72 horas.

⁸³ Em 2000, eram cerca de 80 delegações que tinham pessoal subcontratado para conseguir colmatar a deficiência de pessoal (Holland & Doidge, 2012, p.121).

cooperação para o desenvolvimento, que em 1984 tinha duas DG, passando para sete DG em 1997, que “dispersava os recursos humanos, uma dispersão de métodos, leva a um enfraquecimento das capacidades de gestão e falha numa definição das responsabilidades de cada serviço” (Comissão, 2000, p.6).

Entrando em funções formalmente em 1 de janeiro de 2001, o EuropeAid⁸⁴ era constituído por 12000 pessoas nas funções de gestão dos programas de assistência ao desenvolvimento (Jones, 2001, p.427). Embora tenha existido um declínio deste como componente do orçamento para o desenvolvimento em relação com o que era gerido por outras DG, de oitenta e três por cento da AOD da UE em 2001 (EuropeAid, 2001, p.155) para setenta e quatro por cento em 2009 (EuropeAid, 2010, p.174). Este declínio da gestão da ajuda afetou as delegações não sendo um declínio em termos de importância global.

Desde o seu início, o EuropeAid tem tido um grande desempenho, no aumento da distribuição da ajuda. O nível de distribuição no ano anterior à entrada em funções do EuropeAid era de sessenta e quatro por cento dos geridos pelo SCRE, o que era pouco comparado a outra DG que tinha cerca de oitenta por cento individualmente e de sessenta e nove por cento no geral. Com a mudança para EuropeAid a situação melhorou muito, passando para oitenta e quatro por cento de distribuição entre 2009-2011, superior ao seu antecessor e às restantes DG. O seu papel foi alargado, vai para além “ de uma simples implementação e avaliação, cobrindo todos os elementos do ciclo dos programas” (Holland & Doidge, 2012, p.123).

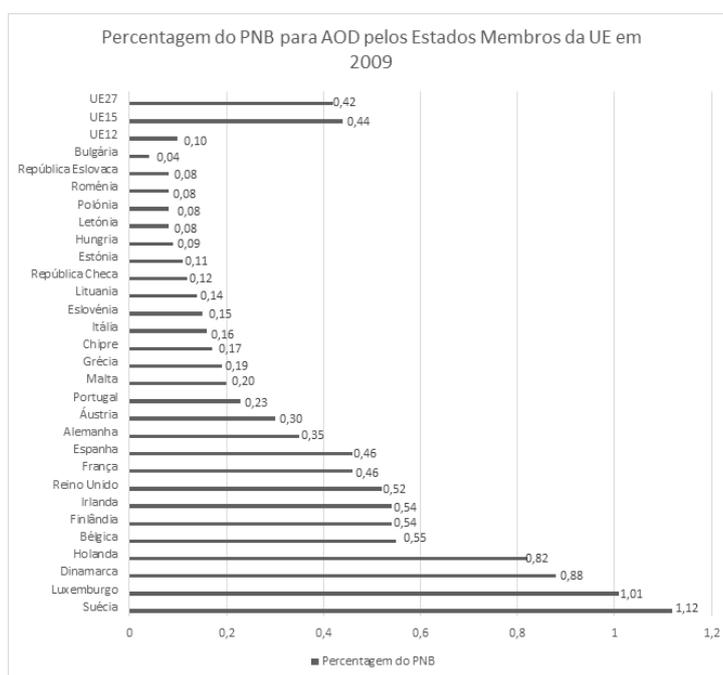
Por último, o EuropeAid continua a ter um papel importante na implementação da cooperação para o desenvolvimento da UE, com um orçamento de nove mil milhões de euros anuais. A decisão, em 2010, de juntar este com a DG-DEV é positiva, visto que junta pela primeira vez o ICD e o FED numa estrutura única, trazendo mais coerência.

5.4 - A UE enquanto ator político internacional na cooperação para o desenvolvimento.

Como último ponto desta dissertação, vamos analisar a forma como a UE, na primeira década do século XXI, se tem portado como ator internacional no que toca à cooperação para o desenvolvimento, analisando os níveis de assistência que tem garantido após as reformas do início. Como anteriormente referido e analisado, a UE e a Comunidade Internacional em geral,

na década deram noventa, deu grande atenção às economias em transição da Europa Central e de Leste, pondo em segundo plano a cooperação tradicional com os Países do Sul.

Primeiro, iremos analisar os níveis de Ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD) da UE e dos seus EM perante outros doadores no cenário internacional, dando ênfase às contribuições dadas desde 2000. Nesta nova perspectiva de cooperação para o desenvolvimento, a UE e os EM têm tido uma importância crescente como doadores, principalmente a partir de 2006 em conjunto, UE e EM contribuíram com mais de sessenta por cento de toda a AOD do comité de assistência ao desenvolvimento da OCDE. As contribuições feitas por parte da UE são financiadas maioritariamente por quatro EM, perfazendo um total de trinta mil milhões de euros. Em termos de distribuição o financiamento tem grande atenção com a África Subsariana, mas também com outras zonas, como Médio Oriente, Norte de África, América Latina, Caraíbas e Ásia do Sul (Holland & Doidge, 2012, p.216). Se analisarmos os aspetos gerais, a UE não tem tido uma grande performance, visto que poucos EM conseguiram atingir a meta de 0,7% do PNB de AOD da ONU de 1970, sendo que apenas quatro o conseguiram em 2009 (ver Figura 5.1). Figura 5.1 – Percentagem do PNB para AOD dos EM de 2009



Fonte: Adaptado de Comissão (2010)

Se olharmos para as contribuições que os EM fizeram entre 2006-2009, podemos verificar as alterações nos valores e percentagem, Holland & Doidge (2012) defendem que estes valores dependem, em primeiro lugar dos alargamentos que ocorreram desde 2004 a 2007, o

que provocou uma divisão de níveis de contribuição de novos e antigos EM. Nos valores de 2009, a UE dos 15 contribuiu com cerca de 48, 217 milhões em AOD, maior do que a UE dos 12, cujo valor das suas contribuições era de cerca 812 milhões. Em termos da UE dos 27, os valores são de 49 mil milhões de euros. Mas ainda existe uma divisão entre a UE dos 15 e a UE onde temos os EM que vão de encontro ao que é tido como meta de AOD pela ONU e a OCDE. Exemplo disso são os casos da Suécia, Luxemburgo, Dinamarca e Holanda, em termos percentuais do que é transferido do PNB de cada um destes Estados, existem ainda aqueles que lideram em termos de valores de verbas para a AOD, que são a Alemanha, a França e o Reino Unido (Holland & Doidge, 2012, p.219).

Embora nos últimos anos da primeira década do século XXI, tenhamos assistido a um aumento da percentagem do PNB que a França e o Reino Unido dedicam para a AOD, estando a Alemanha em declínio, o que demonstra a grande variação entre os mesmos.⁸⁵ O volume de ajuda, para com os compromissos de AOD para os quais a UE dos 27 contribuiu em 2009, mais de metade deste valor⁸⁶ proveio de três EM, liderados pela Alemanha e França, cada uma providenciou cerca de 18%, seguidas do Reino Unido com uma contribuição de 17%. A Itália é o EM que menos contribuiu, tendo em conta a história das suas contribuições para AOD, com apenas 5% do total. A Espanha, Holanda e Suécia, no seu conjunto perfazem um quarto do total do volume da AOD (Comissão, 2010a, p.15).

Com a crise financeira internacional, que despoletou em 2008, ficou claro que uma alocação adicional de verbas para a AOD não viria a ser uma realidade num futuro próximo. O que não estava tão certo, era quais iriam ser as prioridades que se iriam manter ou ser garantidas. O Comissário para o Desenvolvimento, Louis Michel, declarou: “as nossas ambições são limitadas. Mas nós iremos continuar neste caminho” (Holland & Doidge, 2012, p.220). Significando que tinha de haver uma maior efetividade na distribuição do FED nos compromissos existentes, tendo um objetivo de 72% de efetividade na distribuição em 2011. Embora os níveis de alocação de parte do PNB para AOD tenham crescido, este facto deve-se aos alargamentos, visto que a UE em geral, manteve os seus compromissos em níveis estáticos do período que precedeu a crise financeira. Um dos de compromisso que a UE conseguiu, foi chegar em 2006, aos 0,39% do PNB, como havia sido acordado na conferência internacional

⁸⁵ Ver Anexo 14, p.16

⁸⁶ O valor é de 49, 029 milhões

para o desenvolvimento de Monterrey. Perspetivando será muito difícil conseguir atingir um dos ODM, em 2015 e ter 0,7% do PNB (Holland & Doidge, 2012, p. 221).

Pode-se concluir que o sucesso que a UE teve no aumento e na melhoria do financiamento que a própria e os EM providenciaram foi limitado, embora melhor que na última década do século XX. A UE em conjunto com os seus EM suportam uma grande fatia da ajuda disponibilizada através do CAD, mesmo assim existe falta de uma resposta e coordenação adequadas, que reduzam o potencial neste âmbito. Por isso, em 2005, foi publicado um documento do Comissário para o Desenvolvimento, que ficou conhecido como “Pacote ODM”. Este documento pedia “um maior esforço conjunto por parte de grupos de países com especialistas com relevância neste âmbito” (Holland & Doidge, 2012, p.221). A nova linha de pensamento visava a diminuição da duplicação do que era feito em termos de ajuda ao desenvolvimento. O objetivo era em 2015 ter reduzido 50% da pobreza nos PVD, sendo o papel de coordenação da comissão essencial⁸⁷ (Holland, 2008, p. 353).

Para este processo ser uma realidade, existem três elementos a ser tomados em consideração: 1- Aumentar a AOD de cada EM da UE para 0,5 do PNB em 2010 (66 milhões) e 0,7 do PNB em 2015 (92 milhões); 2- Conseguir maior coerência entre as políticas comunitárias, maior coordenação ente UE e EM, e mais “ownership” da ajuda por parte dos países recetores; 3- Priorizar África (Comissão, 2005). É defendido por Holland & Doidge (2012), que para se poderem atingir as percentagens que são pedidas em 2010, é necessário um aumento em cerca de 15 mil milhões de euros em 2008 em termos de AOD. Mesmo sendo a maior parte do financiamento para o desenvolvimento fora do orçamento da União, não tendo tantos constrangimentos como no período entre 2007-2013, não houve aumentos significativos para que este objetivo tivesse sido atingido.

Os EM mais recentes têm um objetivo menor mas que mesmo assim, não foi conseguido. O facto de África voltar a ser uma prioridade é radical visto que entra em confronto com o foco do Acordo de Cotonou e do Grupo ACP. É contraditório, mas a política que é seguida pela UE tem a finalidade de estar em consonância com a comunidade internacional nos seguintes objetivos: Ajudar África a ter um poder de governo apoiando a União Africana, ajudar a integração regional, fomentar o comércio sul-sul, a promoção social e a paz duradoura (p.222).

⁸⁷ Mas uma implementação efetiva desta política, depende muito da cooperação dos EM, o que nem sempre é fácil, porque o critério que segue a política nacional e a competição com outros doadores leva a que muitas vezes se comprometa o objetivo de reduzir a pobreza.

Por fim, a UE na primeira década do século XXI, tem tido um papel de relevo no concerto internacional em relação à assistência ao desenvolvimento, participando e tentando ser a líder. Esta é sem dúvida o maior doador em termos de volume de ajuda. Sendo esta endereçada ou não. O que releva que cada vez mais a PCD segue a perspectiva que na agenda internacional, é o fator segurança o que pode alienar uma visão mais tradicional do que deve ser a assistência para o desenvolvimento como Woods (2005) refere: “A assistência para o desenvolvimento que prioriza objetivos como o desenvolvimento humano está em risco. Um aumento rápido da ajuda está a ser endereçado para os novos imperativos de segurança” (p.407). Mesmo assim a UE continua a ser um ator que utiliza outras formas de cooperação para o desenvolvimento. Como foi aqui apresentado, a condicionalidade, a DG-ECHO, o EuropeAid que são mecanismos que inovam a forma como a UE está no mundo.

Considerações finais

Ao longo desta dissertação, as dificuldades encontradas foram devidas à complexidade que esta temática apresenta, à variedade documental existente e à tentativa de cumprir os objetivos projetados na introdução, de forma concisa e inovadora, trazendo abordagens distintas, visto que este é um tema em constante atualização. Posto isto, ainda existem algumas considerações a fazer para que possamos perspetivar respostas às questões inerentes a este assunto.

Podemos considerar que a perspetiva vigente em relação à cooperação para o desenvolvimento e ajuda internacional, se afasta da imagem tradicional de cooperação para o desenvolvimento, onde as relações Norte-Sul passaram para um segundo plano. Como podemos constatar na importância dada à transição democrática dos países da Europa central e de leste, na década de noventa, a ideia de segurança passa a ser condutora desta nova perspetiva. Como vimos ao longo desta dissertação, a evolução do conceito de cooperação para o desenvolvimento, que inicialmente era a procura de uma alternativa ao mundo bipolar existente, Norte-Sul, fazia da parceria ACP – UE e das Convenções de Lomé, modelos de cooperação alternativos a seguir e onde a cooperação, com as ligações históricas com os países em vias de desenvolvimento tinham grande importância.

A ideia de desenvolvimento é hoje muito influenciada pela globalização e pela ideia de que os países em vias de desenvolvimento têm que se abrir a um mercado liberal desenfreado, onde um tratamento uniforme se tornou a linha orientadora das relações entre Norte-Sul. Exemplo desta ideologia, como vimos são os Acordos de Parceria Económica, em que a UE tenta de alguma forma manter as preferências e defender os interesses dos países ACP e por outro lado, a posição eurocêntrica perante os mesmos torna-se paradoxal, até mesmo bipolar, tornando difícil um consenso para as assinaturas destes acordos comerciais e dificultando a integração dos países do grupo ACP na OMC.

Não deixa de ser importante uma vez que a UE é na grande maioria dos casos o maior parceiro comercial destes países, tendo a cooperação regional grande importância, apoiando as organizações regionais para tornar estas regiões mais coesas, como é o caso da União Africana, CARICOM ou do Secretariado das ilhas do Pacífico, em que o objetivo é a ajuda ao desenvolvimento destes países.

A segurança principalmente desde o 11 de setembro de 2001 passou a ser uma das preocupações a pensar na cooperação para o desenvolvimento em termos de resolução de conflitos e pós conflitos. A UE tem apostado nesta nova abordagem, tendo à sua disposição a

DG-ECHO, que concentra os seus objetivos na prevenção de conflitos, sejam eles naturais ou humanos, principalmente aqueles onde a comunidade internacional deixa de ter interesse.⁸⁸

Atualmente a União Europeia está na “linha da frente” nas relações com o mundo em desenvolvimento, seja no sentido positivo ou negativo. A UE é líder, comparando com outros Estados Desenvolvidos, no que toca à observação de eleições, sendo o ator internacional que mais observações faz no mundo, exportando assim uma imagem de liderança para os estados, que confiam nesta imagem e sentem que podem ser aceites no sistema internacional depois dos seus processos democráticos terem sido observados pela UE.

Como vimos, a segurança na primeira década do século XXI foi o cerne da ajuda ao desenvolvimento, mas também outras preocupações não são deixadas de lado, como é o caso do ambiente, campo onde têm sido tomadas iniciativas para que o desenvolvimento dos países seja cada vez mais sustentável, não só ao nível económico.

As iniciativas que a UE tem levado a cabo, principalmente no grupo ACP, têm como objetivo dotar estes países de infraestruturas e serviços providenciados por parte do estado, como é o caso da eletricidade, serviços de saúde, educação, áreas onde existem grandes défices. Deve causar-nos alguma preocupação a importância que é novamente dada pela UE à África se tivermos em consideração que subalterniza ainda mais o grupo ACP e a integridade do mesmo enquanto grupo no sistema internacional.

Assistimos às cimeiras UE-África onde são tomadas decisões específicas para o desenvolvimento deste continente, essas decisões refletem a ideia de cooperação para o desenvolvimento, onde o objetivo de redução da pobreza está sempre presente e em consequência os ODM. Devemos considerar a importância do papel das organizações da sociedade civil na ajuda a uma melhoria das condições para uma resolução dos problemas que este continente em especial apresenta, havendo ainda um longo caminho a percorrer.

A UE tem uma grande dose de responsabilidade para com África, que para além de ser o seu principal parceiro económico, possui ligações históricas fortes entre os estados membros e os estados Africanos. Mas a União Europeia tem que ter em atenção o interesse de outras potências do globo no território Africano como é o caso da China, que nos últimos anos tem vindo a ganhar importantes cotas no mercado.

⁸⁸ Na história das relações internacionais e da integração europeia a segurança sempre foi um assunto na ordem do dia. Aqui defendemos e criticamos é a mudança nas relações ACP-UE com o Acordo de Cotonou (2000) que tinham uma base económica.

A UE e os Países ACP, que começaram por ser dependências ultramarinas conceito que foi abandonado nas Convenções de Yaoundé, tiveram o auge da sua parceria com nas Convenções de Lomé, onde o modelo foi seguido como alternativa a um mundo bipolar. Os ACP continuaram com relações de dependência fortes com a UE, e o comércio representa para muitos destes países, o principal mercado para escoar os seus produtos, uma vez que as características do comércio, como analisámos é de predominância no setor primário e depende das exportações das matérias-primas para mercados transformadores, tornando as suas economias frágeis. Dai que o objetivo do financiamento da UE para os ACP fosse durante vinte e cinco anos, a criação de infraestruturas para melhorar os outros setores destes estados, sem ter em conta a assimetria da parceria. A criação de mecanismos, como o caso do STABEX e do SYSMIN, que tinham como objetivo ajudar a manter os preços dos produtos mais importantes para as economias, acabaram por beneficiar poucos países, havendo um monopólio por parte de alguns beneficiários e onde a parceria se desvanecia na prática.

Foi neste contexto e num ambiente de mudança internacional, que se iniciou o processo de reforma da política de cooperação para o desenvolvimento, que teve início com a publicação do livro verde sobre a parceria UE-ACP que teve várias fases e que culminou com a assinatura do novo Acordo de Parceria de Cotonou. Debruçamo-nos sobre as mudanças necessárias para que não só a política de cooperação para o desenvolvimento seja uma política funcional, mas também a continuação da parceria com o grupo ACP seja uma realidade perante as mudanças que internacionalmente estão a acontecer. A UE está a ser pressionada a alargar as preferências que tinha com os ACP a outros parceiros do mundo em desenvolvimento.

A Comissão presidida por Romano Prodi foi a grande impulsionadora das mudanças da política de cooperação para o desenvolvimento, com a nomeação de Poul Nielson como comissário para o desenvolvimento, teve como objetivo trazer a bom porto o processo de negociação do novo Acordo de Parceria.

Foi sob a chancela de Nielson que o difícil e longo processo de negociação do novo acordo de parceria com os ACP, um processo dominado pela assimetria entre ACP e UE, ganhou uma perspetiva eurocêntrica que foi uma realidade em muitas disputas que embora a UE tivesse em atenção algumas das questões postas pelo grupo ACP. Os grandes objetivos para o novo Acordo eram a introdução das economias dos ACP na economia mundial e a importância que era dada à condicionalidade política, que passava a fazer parte dos acordos de parceria com parceiros externos.

Podemos concluir que a Assinatura do Acordo de Cotonou, em junho de 2000, entre ACP – UE traz mudanças na relação entre as partes, não esquecendo todavia as ligações históricas existentes, mas cortando com práticas passadas, não só ao nível externo, mas ao nível interno. Este Acordo, que tem já uma década, trouxe mudanças positivas, na melhoria das necessidades internas de cada estado ACP e estimulou a cooperação regional através da divisão por grupos regionais havendo assim uma melhor definição das prioridades dos APE. Mas este processo de cooperação regional foi mais difícil do que havia sido perspectivado, principalmente no continente africano, onde as divergências entre ACP e UE se tornam evidentes, o que leva a atrasos nas negociações entre as partes, devido à instabilidade política e à falta de vontade da UE perante algumas situações.

A condicionalidade política reflete a necessidade de politizar as relações com os ACP uma vez que a Política de Cooperação para o Desenvolvimento está inserida no Serviço Europeu de Ação Externa, embora seja idealizada de uma forma eurocêntrica esta política, tem como objetivo ajudar os países a consolidarem os princípios de Democracia, Estado de Direito e Direitos Humanos. Para que estas propostas sejam uma realidade é necessário também que cada país ponha em prática o conceito de Boa Governação foco da UE para o desenvolvimento do grupo ACP.

Em teoria, a implementação destes princípios nestes países é importante para melhorar a cooperação entre ACP e UE, mas em termos de classificação da condicionalidade torna-se muito difícil dado que a UE é o responsável por avaliar o desempenho dos países, através de um processo de negociação com cada um, para que a cooperação não seja suspensa.

Der-Chin Horng (2003) refere que a “Europa estendeu a sua ideia de europa de direitos humanos” através da UE, sendo uma das áreas que se encontra na vanguarda da cooperação contra a corrupção, pois existe uma ideia concreta do que deve ser o conceito de Boa Governação e leva a sua conceção perante a cena internacional, liderando esta luta por instituições democráticas transparentes, que garantam uma contínua e estável participação, centrada na condicionalidade política implementada no âmbito das relações entre ACP e UE.

Contudo, existem autores que não considerem que exista uma relação causal entre os apoios (AOD) ou fluxos financeiros, e as reformas que são levadas a cabo nos países recetores, como é o caso de Burnside and Dollar (1997). Concluimos que ambas as ideias podem ser corroboradas e apresentamos casos onde ambas se verificam.

Vimos ao longo desta dissertação as transformações que foram tendo lugar durante meio século de relações da UE com o grupo ACP, analisamos e comparamos com Estados não-ACP, e verificamos que muitas vezes a instabilidade política e práticas menos eficazes fazem parte da evolução histórica, política, económica e financeira da política de cooperação para o desenvolvimento. Mas encontram-se em aberto questões que no futuro serão alvo de reflexão sobre esta temática.

Relembramos os desafios que a UE tinha pela frente aquando da assinatura do Acordo de Cotonou perante o cenário internacional: os ODM, as rondas negociais da OMC, contenção de crises, resolução de conflitos e pós-conflitos, para além de enfrentar novos desafios com o aprofundar do processo de integração europeia, nos alargamentos aos países da Europa central e de leste que ocorreram em 2004, 2007 e 2013, não tendo estes novos países uma filosofia para a cooperação e desenvolvimento, o que se torna difícil para o grupo ACP.

Com estes desafios ultrapassados, embora não na totalidade, novos desafios de nível internacional se apresentam à UE até 2020. É o caso da agenda pós 2015, com uma nova estratégia em termos de cooperação para o desenvolvimento necessária para fazer face aos novos objetivos que serão apresentados. A UE já se encontra em preparação para ser parte ativa desta nova agenda, tendo iniciativas preparadas para apresentar aquando da última avaliação dos ODM, que terá lugar em setembro de 2014 e onde se irá avaliar como estão ser conseguidos os ODM nos países em vias de desenvolvimento. Como irá a UE posicionar-se perante esta nova Agenda? Conseguirá defender os interesses dos ACP? Como serão estes afetados?

Por fim, concluímos que os desafios apresentados à parceria ACP-UE são ainda muitos. Após meio século, as questões continuam a ser muitas, principalmente após 2015, em que terá lugar a última revisão do Acordo de Cotonou, que irá debater o futuro desta parceria e como se irão ultrapassar as questões que ainda estão pendentes.

Bibliografia

Acordo de Parceria entre os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico e a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros assinado em Cotonou, em 23 de junho de 2000, Jornal Oficial das Comunidades Europeias, L 317/3. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:317:0003:0286:PT:PDF>

ACP-EEC Council Of Ministers (1981), *The Second ACP-EEC Convention signed at Lomé on 31 october 1979 and related documents*, ACP-EEC Council Of Ministers, Brussels

ACP-EEC Council Of Ministers (1988), *Compilation of Texts - Third ACP-EEC Convention of Lomé*, ACP-EEC Council Of Ministers, Brussels

Arts, K. & Byron, J. (1997) *The mid-term review of the Lome IV Convention: Heralding the future?*, Third World Quarterly, 18:1, 73-92

Arts, K. (2000). *Integrating human rights into development cooperation: the case of the Lomé Convention*. Hague, Netherlands: Kluwer Law International.

Arts, K., & Dickson, A. K. (2004). *EU development cooperation: from model to symbol? EU development cooperation from model to symbol* (pp. 1-14), Manchester: Manchester University Press

Arts, Karin & Dickson, Anna K. (2004), *EU Development Cooperation: From model to symbol*, Manchester University Press

Bache, I. & Stephen, G. (2006) *Politics in the European Union*, 2ªEdição, Oxford University Press, Nova Iorque

Borrmann, A. and Busse, M. (2007), *The Institutional Challenge of the ACP/EU Economic Partnership Agreements*, Development Policy Review, 25 (4): 403-416

Bourdet, Y., Gullstrand, J. & Olofsdotter, K. (2007), *The EU and the developing countries (Trade, Aid and Growth in an integrating world)*, Edward Elgar, Cheltenham

Brown, William (2000), *Restructuring north-south relations: ACP-EU development co-operation in a liberal international order*, Review of African Political Economy, 27:85, 367-383

Burnside, C. & Dollar, D. (1997) *Aid, Policies and Growth, Policy Research Working Paper 1777*, Washington DC: The World Bank

Busse, M. & Großmann, H. (2007), *The trade and fiscal impact of EU/ACP economic partnership agreements on West African countries*, *The Journal of Development Studies*, 43:5, 787-811

Cabaço, S. (2009), *O uso da condicionalidade na promoção da democracia: um contributo em torno da abordagem da União Europeia*, Universidade de Lisboa

Camisão, I. & Fernandes, L. L. (2005) *Construir Europa, o processo de integração entre a teoria e a história*, Principia, Lisboa

Capul, J. & Garnier, O. (eds.) (1998) *Dicionário de Economia e Ciências Sociais*, Plátano Edições Técnicas, Lisboa

Carbone, M. (2003), *The role of non-state actors in development policy: perceptions and changing practices*, *The Courier*, número 199, Bruxelas: Comissão Europeia

Carbone, M. (2013), *Rethinking ACP-EU Relations after Cotonou: Tensions, Contradictions, Prospects*, *Journal of International Development*, Wiley Online Library, p. 742–756

Comissão Europeia (1992) *Ajuda Humanitária da Comunidade Europeia: Ajuda para Emergência, Ajuda Alimentar, Ajuda a Refugiados*. *Informação Europa: Desenvolvimento DE 70*. http://aei.pitt.edu/9618/01/31735054261303_1.pdf

Comissão Europeia (1997) *Comunicação para o Conselho e ao Parlamento Europeu: Linhas Orientadoras para a negociação sobre o novos acordos de cooperação com os Países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP)*, COM (97) 537, 29 de outubro, Comunidade Europeia, Bruxelas

Comissão Europeia (2000) *Reforma da Gestão da Assistência Externa*. http://www.acp-programming.eu/wcm/dmdocuments/com_com_16_may_2000.pdf

Comissão europeia (2000), *The New EU-ACP Agreement- General Overview*, Bruxelas

Comissão Europeia (2005) *Comissão Europeia adota “A estratégia da União Europeia para África”*. Comunicado de Imprensa IP/05/1260, 12 de outubro. <http://europa.eu/rapid/pressReleases Action.do?reference=IP/05/1260>

Comissão Europeia (2010a) *Financiamento para o Desenvolvimento – Relatório Anual de Progresso de 2010: Regresso ao Caminho para Alcançar o Objetivo de 2015 da UE em Gastos com AOD?* SEC (2010) 420 final.

http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_2010_0420_COM_2010_0159EN_PD

Comissão Europeia (2010b), Perfis dos doadores da UE.
http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/eu_donors_profiles_2010.pdf

Comissão europeia (Direção-geral do Desenvolvimento) (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*, Bruxelas

Comissão Europeia (Direção-Geral do Desenvolvimento), *A Convenção de Lomé Revista – Mudanças e Desafios*, Bruxelas, 1996

Comissão europeia, (2005), *Estratégia da UE para a África: rumo a um Pacto Euro-Africano a fim de acelerar o desenvolvimento de África*, Bruxelas

Comissão europeia, (2006), *Estratégia para África: Uma parceria política regional da UE para a paz, a segurança e o desenvolvimento no Corno de África*, Bruxelas

Comissão europeia, (2006), *Uma parceria UE - Caraíbas para o crescimento, a estabilidade e o desenvolvimento*, Bruxelas

Comissão europeia, (2007), *Do Cairo a Lisboa - A Parceria Estratégica UE-África*, Bruxelas.

Comissão europeia, (2007), *Interconectar África: Parceria UE-África em matéria de infraestruturas*, Bruxelas

Comissão europeia, (2007), *Relações da União Europeia com as ilhas do Pacífico – Estratégia para uma parceria reforçada*, Bruxelas

Comissão europeia, (2008), *Livro verde sobre as futuras relações entre a UE e os países e territórios ultramarinos*, Bruxelas

Comissão europeia, (2008), *Proposta de decisão do Conselho relativa à assinatura e à aplicação a título provisório do acordo provisório que estabelece um quadro para um Acordo de Parceria Económica entre os Estados da África Oriental e Austral, por um lado, e a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros, por outro*, Bruxelas

Comissão europeia, (2008), *Resposta da UE a situações de fragilidade - Intervir em contextos difíceis, em prol do desenvolvimento sustentável, da estabilidade e da paz*, Bruxelas

Comissão europeia, (2008), *Um ano após Lisboa: a Parceria África-UE em acção*, Bruxelas

Comissão europeia, (2009), *Parceria União Europeia – África, Ligar a África e a Europa: reforçar a cooperação no sector do transporte*, Bruxelas

Comissão europeia, (2010), *Apoio à reforma da justiça nos países ACP*, Bruxelas

Comissão europeia, (2010), *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a consolidação das relações UE-África 1 500 milhões de pessoas, 80 países, dois continentes, um futuro*, Bruxelas

Comissão europeia, (2010), *Parceria para a mudança - Cooperação para o desenvolvimento da UE com os países de África, Caraíbas e Pacífico*, Direção Geral para o Desenvolvimento, Bruxelas

Cosgrove-Twitchett, C. (1978) *Europe and Africa: From Association to Partnership*. Farnborough: Saxon House

Council of the European Communities (1975), *ACP-EEC Convention Of Lome signed on 28 February 1975 and related documents*, Brussels

David, D. (2000) *40 years of Europe – ACP relationship* in The ACP-EU Courier Special issue Cotonou Agreement, Courier, 2000, Bruxelas.
http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/cotonou_ACP_EU_en.pdf

Dickson, A. K. (2004), *The unimportance of trade preferences*, EU development cooperation from model to symbol (pp. 42-57), Manchester: Manchester University Press

ECHO (2008) Fact Sheet A1: *Types of Financing Decisions and Related Procedures*. Brussels: European Union

El-Agraa, E. M. (2004) *The European Union – Economics and Policies*, 7ª Edição

Elgstrom, O. (2000) *Lomé and Post-Lomé: Assymetric Negotiations and the Impact of Norms*, European Foreign Affairs Review, vol 5, nº2, European Foreign Affairs Review (1998-2000) vol. 3-5

EuropeAid (2001) *Report on the Implementation of the European Commission's External Assistance*. D (2001) 32947. Brussels: European Community.
http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid_annual_report_2000_en.pdf.

EuropeAid (2010) *Annual Report 2010 on the European Union's Development and External Assistance Policies and their Implementation in 2009*. COM (2009) 296. Brussels: European Commission. http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid_annual_report_2010_en.pdf.

European Commission DG DEV (2004) *Information Note to the EDF Committee: The 2004 MTR of CSPs – Main Aspects & Global Results*, DEV/4131/04-EN (Brussels: European Commission).

European Council (2003) *A Secure Europe in a Better World* (Brussels: European Council).

Faber, G. & Orbie J. (2008), *The New Trade and Development Agenda of the European Union*, Perspectives on European Politics and Society Vol. 9, No. 2, 192–207, June

Ferreira, Isabel Maria da Fonseca (2004), *África e a política da união europeia De cooperação para o desenvolvimento. Angola no quadro da convenção Lomé IV*, Universidade do Porto

Focke Report (1980), *From Lomé I to Lomé II; Texts of the Resolution adopted on 26 September 1980 by the ACP-EEC Consultative Assembly* (Luxemburgo: Parlamento Europeu)

Frisch, D. & Boidin J. C. (1988) *Adjustment, Development and Equity*, The Courier, nº111, pp. 67-72

Gomes, P. I. (2013), *Reshaping an Asymmetrical Partnership: ACP-EU Relations from an ACP Perspective*, Journal of International Development 25, Wiley Online Library, p. 714–726

Goulongana, J. (2000), *Together we must take up the challenges of the Cotonou Agreement in The ACP-EU Partnership Agreement signed in Cotonou on 23 June 2000*, suplemento do Courier, Bruxelas: Comissão Europeia. http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/cotonou_ACP_EU_en.pdf

Grilli, E. (1993). *The European community and the developing countries*. Cambridge, Cambridge university press.

Hadfield, A. (2007) *Janus advances? An analysis of EC development policy and the 2005 amended Cotonou partnership agreement*, European Foreign Affairs Review, 12, pp. 39–66.

Holland, M. (2002), *The EU and the Third World*, Palgrave Macmillan, Basingstoke

Holland, M. (2003), *20/20 Vision? The EU's Cotonou Partnership Agreement*. The Brown Journal of World Affairs, Vol.IX: 161–75.

Holland, M., & Doidge, M. (2012) *Development policy of the European Union*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan

Hornig, D. (2003) *The Human Rights Clause in the Europeans Union's External Trade and Development Agreements*, *European Law Journal* 9:677-701

Hurt, S. R. (2003), *Co-operation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP states and the end of the Lomé Convention*, *Third World Quarterly*, Vol 24, No 7, pp 161-176

Jones, R.A (2001) *The Politics na Economics of the European Union: An Introduction Text*. Cheltenham: Edward Elgar.

Karl, K. (2000), *Signing Ceremony in Cotonou - A new era of cooperation in The ACP-EU Partnership Agreement signed in Cotonou on 23 June 2000*, suplemento do Courier, Bruxelas: Comissão Europeia.

http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/cotonou_ACP_EU_en.pdf

Kelsey, J. (2007) *Going Nowhere in a Hurry? The Pacific's EPA Negotiations with the European Union*. *Victoria University of Welligton Law Review*, 38: 81-103

Keukeleire, S. and MacNaughtan, J. (2008) *The Foreign Policy of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillian

Kingah, S. (2006) *The revised Cotonou Agreement between the EC and the ACP*, *Journal of African Law*, 50(1), pp. 59–71.

Langan, M. (2009), *ACP–EU Normative Concessions from Stabex to Private Sector Development: Why the European Union's Moralised Pursuit of a 'Deep' Trade Agenda is Nothing 'New' in ACP–EU Relations*, *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 10, No. 3, 416–440

Lister, M. (1997), *The European Union and the South relations with developing countries*, London: Routledge.

Lowe, D. (1996) *The Development Policy of the European Union nad the Mid-Term Review of the Lomé Partnership*, *Journal of Common Market Studies: Annual Review*, vol. 34

Luteru, P. (2003), *A pioneer role for both the ACP and the EU*, *The Courier*, número 199, Bruxelas: Comissão Europeia

- Mackie, James (2008), *Continuity and Change in International Co-operation: The ACP-EU Cotonou Partnership Agreement and its First Revision*, Perspectives on European Politics and Society, Vol. 9, No. 2, 143–156, Routledge
- Mansbach, R.W & Rafferty, K. L. (2008) *Introduction to global politics*, Routledge, Nova Iorque
- Mclean, I. & Macmillan, A. (eds.) (2009) *Oxford Concise Dictionary of Politics*, 3rd Edition, Oxford University Press, Oxford: England
- Michel, L. (2006), *The Cotonou Agreement Benefits the Poorest*, in Partnership Agreement ACP-EC, Signed in Cotonou on 23 June 2000, Revised in Luxembourg on 25 June 2005, Bruxelas: Comissão Europeia
- MONTEIRO, Ramiro Ladeiro, *A África na Política de Cooperação Europeia*, Universidade Técnica de Lisboa, 1997
- Moreau, F. (2000), *The Cotonou Agreement – New Orientations* in The ACP-EU Partnership Agreement signed in Cotonou on 23 June 2000, suplemento do Courier, Bruxelas: Comissão Europeia, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/cotonou_ACP_EU_en.pdf
- Moreau, F. (2003), *Involving non-state actors in the programming process: A preliminary assesment*, The Courier, número 199, Bruxelas: Comissão Europeia
- Moreau, F. (2006), *The Cotonou Agreement: Building on the experience of 30 years of ACP-EC Partnership*, in Partnership Agreement ACP-EC, Signed in Cotonou on 23 June 2000, Revised in Luxembourg on 25 June 2005, Bruxelas: Comissão Europeia
- Nielson, P. (2000), “The New Agreement Will Benefit the Poorest” in The ACP-EU Partnership Agreement signed in Cotonou on 23 June 2000, suplemento do Courier, Bruxelas: Comissão Europeia, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/cotonou_ACP_EU_en.pdf
- Nkowan, Z. (2010), *The EU–ACP development cooperation – governance challenges for non-state actors: the case of Malawi*, Commonwealth Law Bulletin, 36:4, 679-689
- Nsongurua, J. (2004), *Back to Basics: The ACP-EU Cotonou Trade Agreement and Challenges for the African Union*, Texas International Law Journal, vol. 40:59, 59-111
- Nugent, Neil (2010) *The Government and Politics of the European Union*, 7th edition, Baginstoke: Palgrave Macmillan

Nunn, A., Price, S. (2004) *Managing Development: EU and African Relations through the Evolution of the Lomé and Cotonou Agreements*. *Historical Materialism*, 12 (4) December, pp.203-230

Official Journal of the European Union (2010) *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union : Charter of Fundamental Rights of the European Union*, C 83. <http://bookshop.europa.eu/en/official-journal-of-the-european-union-c-83-30.03.2010-pbFXAC10083/?CatalogCategoryID=ARsKABstzAAAAEj0JEY4e5L>

Oliveira, L. (ed.) (2009) *Larousse Enciclopédia Moderna* (vol.6), 6th Edição, Circulo de Leitores, Lisboa.

Olsen, G. R. (2004), *Changing European concerns: security and complex political emergencies instead of development, EU development cooperation from model to symbol* (pp. 80-97), Manchester: Manchester University Press.

Pape, E. (2013), *An Old Partnership in a New Setting: ACP-EU Relations from a European Perspective*, *Journal of International Development*, 727-741, Wiley Online Library.

Pereira, S. (2005), *Cooperação UE-ACP: a dimensão política dos acordos*, Lisboa, ISEG.

Polman, F. (2003), *Participatory development in the Cotonou Agreement refers to both Northern and Southern NGO'S* [Entrevista conduzida por Carbone & Morrissey] *The Courier*, número 199, Bruxelas: Comissão Europeia.

Rampa, F. (2007) *Implementation of Article 37 (4) of the Cotonou: Provision of Technical Support to Assist the Pacific ACP Region in the Review of EPA Negotiations*. Draft Interim Report Submitted to the Pacific Islands Forum Secretariat. Maastricht: ECDPM.

Ravenhill, J. (1985), *Collective Clientelism: The Lomé Conventions and North-South Relations*, New York: Columbia University Press.

Rostow, W.W. (1960) *The Stages of Economic Growth: a Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sánchez, E. R. (2002) *Cooperación e Desarrollo: Nueve Preguntas sobre el Tema*, Amycos, Burgos.

Silva, A. M. (2010). *História da Unificação Europeia. A integração Comunitária (1945-2010)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.

Silva, A. M. (2013) *Sistema Político da União Europeia – Arquitetura, Funcionamento e Teorização*, Manuais Universitários, Edições Almedina, Coimbra.

Slocum-Bradley, Nikki (2007), *Constructing and De-constructing the ACP Group: Actors, Strategies and Consequences for Development*, *Geopolitics*, 12:635–655, Routledge.

Smith, K. E. (1997), *The Use Of Political Conditionality in the EU's Relation With The Third Countries: How Effective?*, ECSA International Conference, Seattle.

Smith, K. E. (2004). *The ACP-Eu in the European union's network of regional relationships: still unique or just one in the crowd? EU development cooperation from model to symbol* (pp. 42-57), Manchester: Manchester University Press.

Smith, M. (2007), *European Union External Relations* in Cini, Michel (2007) *European Union Politics*, Oxford University Press, Oxford.

Stevens, C. (2006) *The EU, Africa na Economic Partnership Agreements: Unintended Consequences of Policy Leverage*. *Journal of Modern African Studies*, 44 (3): 441-58.

Stoker, S. (2003), *Making Cotonou work for people*, *The Courier*, número 199, Bruxelas: Comissão Europeia.

The ACP vision for sustainable development (2003, July – August), *The Courier*, issue 193.

The Courier (1975) *Lomé Dossier*, Reprinted from 'The Courier', Special Issue No. 31, March 1975 (Bruxelas: Comissão Europeia).

The Courier (1990), *EEC-ACP Cooperation: The historical Perspective*, nº120, Bruxelas, Comissão Europeia.

Van Reisen, M. (1999) *EU Global Player: the North-South Policy of European Union*, Eurostep International Books, Utrecht.

Vernier, G. (1996), *Lomé IV Mid-term Review: Main Innovations*, *The Courier*, nº155 (Bruxelas: Comissão Europeia).

Woods, N. (2005) *The Shifting Politics of Foreign Aid*. *International Affairs*, 81 (2). 393-409.

Zimelis, A. (2011) *Conditionality and the EU-ACP Partnership: A Misguided Approach to Development?*, Australian Journal of Political Science, 46:3, 389-406.

Webgrafia

União Europeia:

<http://ec.europa.eu/>

Organização de cooperação e desenvolvimento económico:

<http://ocde.org>

Organização das Nações:

<http://un.org>

África, Caraíbas e Pacífico:

<http://www.acp.int/>

ACP-EU Trade:

<http://www.acp-eu-trade.org/>

Biblioteca do conhecimento

<http://www.b-on.pt/>

Eurocid:

<http://www.eurocid.pt/>

Comité das Nações Unidas para o desenvolvimento:

<http://www.undp.org/mdg>

Organização Mundial do Comércio:

<http://www.wto.org>

Anexos

Anexo 1 - Países Membros do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD)

PAÍS	ANO DE ADESÃO
ALEMANHA	1961
AUSTRÁLIA	1966
ÁUSTRIA	1965
BÉLGICA	1961
CANADÁ	1961
DINAMARCA	1963
ESPAÑA	1991
ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	1961
FINLÂNDIA	1975
FRANÇA	1961
GRÉCIA	1999
IRLANDA	1985
ITÁLIA	1961
JAPÃO	1961
LUXEMBURGO	1992
NORUEGA	1962
NOVA ZELÂNDIA	1973
HOLANDA	1961
PORTUGAL⁸⁹	1961
REINO UNIDO	1961
SUÉCIA	1965
SUÍÇA	1968

Nota: algumas organizações internacionais encontram-se integradas com o estatuto de observadoras, como é o caso do FMI, BM e UE.

Fonte: Sánchez, (2002, p.29)

⁸⁹ Portugal esteve desintegrado temporariamente entre 1974 e 1991.

Anexo 2 - Lista do CAD: Países e Territórios candidatos a receber AOD

Países Menos Desenvolvidos (PMD)	Países de Rendimento Baixo (PIB per Capita menos de 760 Dólares)	de Países e Territórios de Rendimento Médio-Baixo (PIB per Capita entre 761 e 3.030 Dólares)	Países e Territórios de Rendimentos Médio-Alto (PIB per Capita entre 3.031 e 9.360)	Países e Territórios de Rendimentos Altos (PIB per Capita maior que 9.360)	
Afeganistão	Arménia	Albânia	Papua Nova Guiné	Botswana	Eslovénia
Angola	Azerbaijão	Argélia	Paraguai	Brasil	Malta
Bangladesh	Camarões	Bolívia	Perú	Chile	
Benim	Congo, R.	Bósnia-Herzegovina	África do Sul	Croácia	
Butão	Coreia, R. D.	Colômbia	Sri Lanka	Gabão	
Burkina Faso	Costa de Marfim	Costa Rica	São Vicente e Granadinas	Granada	
Burundi	Gana	Cuba	Suriname	Ilhas Cook	
Camboja	Honduras	Equador	Suazilândia	Nauru, R.	
Cabo Verde	Índia	Egipto	Síria	Palau	
Chade	Indonésia	El Salvador	Territórios Palestinos	Líbano	
Comores	Quénia	Filipinas	Tailândia	Malásia	
Congo, R. D.	Moldávia	Geórgia	Tokelau	Ilhas Maurícias	
Djibouti	Mongólia	Guatemala	Tonga	Mayotte	
Eritreia	Nicarágua	Guiana	Tunes	México	
Etiópia	Nigéria	Irão	Uzbequistão	Panamá	

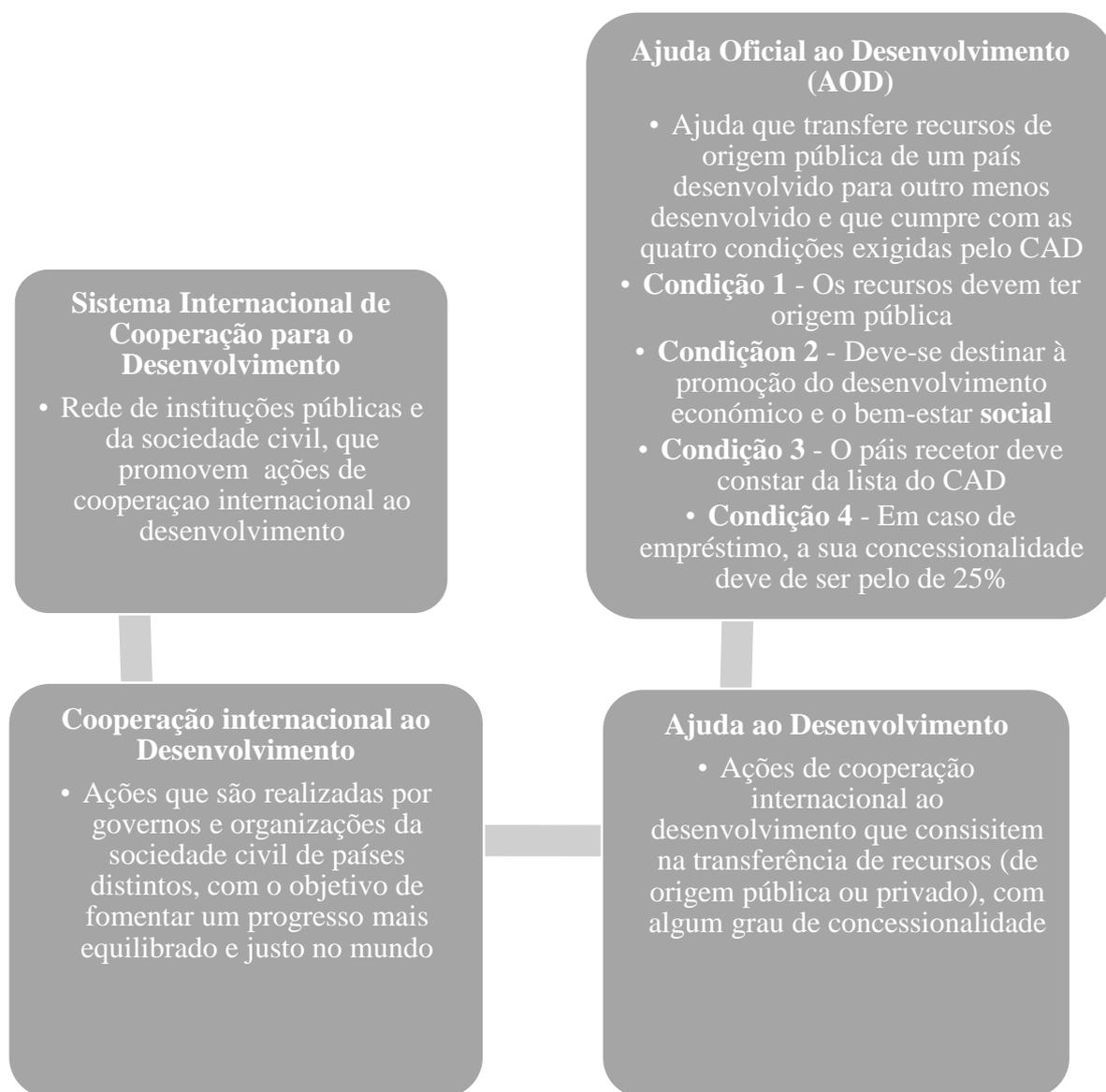
Gâmbia	Paquistão	Iraque	Wallis e Futuna	Santa Helena
Guiné Conacri	Tadjiquistão	Ilhas Marshall	Jugoslávia, R. F.	Santa Lúcia
Guiné-Bissau	Timor Leste	Jamaica		Trindade e Tobago
Guiné Equatorial	Turquemenistão	Jordânia		Turquia
Haiti	Vietname	Cazaquistão		Uruguai
Ilhas Salomão	Zimbabwe	Macedónia		Venezuela
Kiribati		Marrocos		
Laos		Micronésia, E. F.		Limite de Idoneidade dos Empréstimos do Banco Mundial (5.280 Dólares)
Lesoto		Namíbia		Anguila
Libéria		Niue		Antígua e Barbuda
Madagáscar		R. Dominica		Arábia Saudita
Malawi				Argentina
Maldivas				Bahrain
Mali				Barbados
Mauritânia				Turks e Caicos
Moçambique				Montserrat
Myanmar				Omã
Nepal				Seychelles

Níger			São Cristóvão e Nevis	
Rep. Centro- africana				
Ruanda				
Samoa				
São Tomé e Príncipe				
Senegal				
Serra Leoa				
Somália				
Sudão				
Tanzânia				
Togo				
Tuvalu				
Uganda				
Vanuatu				
Iémen				
Zâmbia				
Países da Europa Central e Leste e Novos Estados Independes da URSS		Países e Territórios em Desenvolvimento mais Avançados		
Bielorrússia	Polónia	Antilhas Holandesas	Gibraltar	Macau
Bulgária	República Checa	Aruba	Hong Kong	Nova Caledónia
Estónia	Eslováquia	Bahamas	Ilhas Caimão	Polinésia Francesa
Hungria	Roménia	Bermudas	Ilhas Malvinas	Qatar

Letónia	Rússia	Brunei	Ilhas Virgens Britânicas	Singapura
Lituânia	Ucrânia	Coreia, R.	Israel	Taiwan
		Chipre	Kuwait	
		Emirados Árabes Unidos	Líbia	

Fonte: Adaptado de Sánchez (2002, p.30)

Anexo 3 - Cooperação Internacional e Ajuda Oficial ao Desenvolvimento



Fonte: Adaptado de Sánchez (2002, p.31)

Proveniência das importações:

<i>AEAM</i>	915	2,217	3,327
<i>Países em Desenvolvimento</i>	6,827	23,805	44,841
<i>AEAM como percentagem dos Países em Desenvolvimento</i>	13,4	9,3	7,4
<i>Exportações:</i>			
<i>AEAM</i>	714	1,669	2,178
<i>Países em Desenvolvimento</i>	6,175	16,911	26,080
<i>AEAM como percentagem dos Países em Desenvolvimento</i>	11,6	9,9	8,4

Anexo 4 - Comércio CEE-6 como os AEMA comparado com o total das áreas em desenvolvimento (em MUA)

Fonte: Ravenhill (1985, p.61)

Anexo 5 - STABEX transferências por país, Lomé I e II

Lomé I		
<i>Países</i>	Milhões de Ecu	% Total transferida
<i>Senegal</i>	65.1	17.2
<i>Sudão</i>	41.8	11.1
<i>Mauritania</i>	37.0	9.8
<i>Niger</i>	22.7	6.0
<i>Tanzania</i>	20.7	5.5
<i>Uganda</i>	20.6	5.5
<i>Benin</i>	20.4	5.4
<i>Outros</i>	149.2	39.5
<i>Totais</i>	377.5	100.0
Lomé II		
<i>Países</i>	Milhões de Ecu	% Total transferida
<i>Senegal</i>	90.6	13.7
<i>Gana</i>	85.4	12.9
<i>Costa do Marfim</i>	78.4	11.9
<i>Papua Nova Guiné</i>	50.7	7.7
<i>Quênia</i>	44.9	6.8
<i>Sudão</i>	40.7	6.2
<i>Outros</i>	268.8	40.8
<i>Totais</i>	659.5	100.0

Fonte: Holland (2002, p.38)

Anexo 6 - Rede de Acordos de Comércio Preferencial da UE em 2000

Tipo de Regime Comercial	Nome do Acordo	Países Envolvidos
Mercado Único	Área Económica Europeia (AEE)	Islândia, Liechtenstein, Noruega
União Aduaneira		Turquia, Andorra, San Marino
Área de Comércio Livre		Autoridade Palestiniana, África do Sul, Chile, Chipre, Croácia, Ilhas Faroé, Israel, Macedónia, Malta, Marrocos, México, Países da Europa Central e de Leste, Suíça, Tunísia
Acordos de Cooperação e Parceria (Tratamento MFN)		Rússia e outros Países da Antiga URSS
Preferências Não-recíprocas	Contratuais Acordos de 1ª Geração do Mediterrâneo de Convenções de Lomé/Acordo de Cotonou	Argélia, Egípto, Jordânia, Líbano, Síria de África, Caraíbas e Pacífico
Preferências Não-recíprocas	Autónomas Sistema Geral de Preferências (SGP), Regime dos “Balcãs Ocidentais”	Outros Países em Desenvolvimento mais os membros da CEI; Albânia, Bósnia, Antiga República da Jugoslávia
Tratamento MFN puro		Austrália, Canadá, Coreia do Sul, Estados Unidos da América, Japão, Nova Zelândia, Taiwan, Hong Kong, Singapura,

Fonte: El – Agraa (2004, p.461)

Anexo 7 - Produção - tarifas médias ponderadas aplicadas MFN em países selecionados, 1996 (%)

Código ISIC	Indústria	UE	EUA	Japão
1	Agricultura, silvicultura, pesca	10.7	7.9	5.0
2	Indústria extrativa mineira	0.6	0.2	0.3
3	Manufatura	7.7	5.4	3.3
31	Alimentos, bebidas e tabaco	32.5	15.9	18.9
32	Têxteis e vestuário	9.8	11.3	10.1
33	Madeira e produtos de madeira	3.4	3.5	3.6
34	Papel e Produtos de papel	4.7	1.8	1.2
35	Químicos e produtos de Petrólio	5.3	4.4	3.2
36	Produtos minerais não metálicos	3.9	4.5	1.5
37	Indústrias de metal básicas	3.6	3.7	3.0
38	Produtos de metal transformados	4.3	3.2	0.3
39	Outras manufaturas	4.2	4.8	2.5
	Total de todos os produtos	7.7	5.2	3.4

Fonte: El-Agraa (2004, p.458)

Anexo 8 - Procedimentos do processo de decisão das áreas do desenvolvimento

	Comissão	Conselho	Parlamento Europeu	Base do Tratado
Título III: Cooperação com países terceiros e ajuda humanitária				
Cooperação para o Desenvolvimento	Proposta	Maioria Qualificada	Co-decisão	Art.º 209 (1)
Quadro de Ajuda Humanitária	Proposta	Maioria Qualificada	Co-decisão	Art.º 214 (3)
Outros Títulos				
Interrupção / redução das relações Económicas e Financeiras acordos de desenvolvimento e cooperação	Proposta conjunta com o Alto Representante da Comissão (ou Alto Representante para os assuntos da PESC)	Maioria Qualificada	É informado	Art.º 215 (1)
Acordos de Associação Comerciais	recomenda o início de negociações e faz proposta para a assinatura e celebração de acordo	Maioria Qualificada (com exceções)	Consultar ou consentimento	Art.º 207, 216-18g

Fonte: Adaptado de Keukeleire and MacNaughtan (2008, p.105)

Anexo 9 - Divisão da DG-ECHO por Área de Responsabilidade

Funções	
<i>Direção A</i>	Europa Central e de Leste, Países dos programas Phare, Tacis e Obnova, PESC, Democracia e Projetos anti-droga
<i>Direção B</i>	Cooperação técnica, financeira e económica com a América Latina, Mediterrâneo, Médio Oriente, Sudeste Asiático, China. Programas Florestais, Ambientais e de Género
<i>Direção C</i>	Projetos do FED para os ACP, África Sul e PTU. Ajuda alimentar, População, Reabilitação, Refugiados, SIDA e Minas antipessoais.
<i>Direção D</i>	Coordenação do orçamento das Relações Externas e monitorização financeira, implementação financeira dos grandes programas de assistência (FED, Phare) e atividades de supervisão e auditoria.
<i>Direção E</i>	Unidade Legal responsável por a supervisão da administração e de todos os contratos.
<i>Direção F</i>	Tarefas horizontais, como recursos humanos do SCRE, relações com outras instituições da UE, informação e avaliação dos projetos

Fonte: www.europa.eu.int/comm/scr/, elaboração própria

Anexo 10 - Financiamento da Cooperação para o desenvolvimento 1957-2008

Ano	Convenção	Fundo	Nº de Países		Montante FED (incluindo os PTU)	
			ACP	UE	Em milhões de Euros	Em milhões de ECUS
1957	Sistema de Associação	FED 1	31	6	569,4	581
1963	Yaoundé I	FED 2	18	6	730,4	666
1969	Yaoundé II	FED 3	19	6	887,3	843
1975	Lomé I	FED 4	46	9	3,053	3,124
1980	Lomé II	FED 5	57	9	4,207	4,754
1985	Lomé III	FED 6	66	10	7,882	7,754
1990	Lomé IV	FED 7	69	12	11,583	10,800
1995	Lomé IV (Revista)	FED 8	70	15	13,151	12,967
2000	Cotonou	FED 9	76	15	14.300	13,500
2008	Cotonou (revisto)	FED 10	78	27	22,682	22,682

Fonte: David (2000, p.12); Holland & Doidge (2012, p.48)

Anexo 11 - Objetivos do Milénio da ONU

Objetivo	Erradicar a pobreza extrema e a fome:
1	<ul style="list-style-type: none">• Redução o número de pessoas que vivem com menos de um dólar por dia;• Aumento do emprego;• Redução da fome.
Objetivo	Educação primária universal de qualidade.
2	
Objetivo	Promoção da igualdade de género e das mulheres:
3	<ul style="list-style-type: none">• Acabar com as disparidades de género na educação.
Objetivo	Redução da mortalidade infantil
4	
Objetivo	Melhorar a saúde materna:
5	<ul style="list-style-type: none">• Reduzir a mortalidade;• Aumentar o acesso a cuidados de saúde reprodutiva.
Objetivo	Combate o VIH/SIDA, malária e outras doenças
6	
Objetivo	Assegurar a sustentabilidade ambiental:
7	<ul style="list-style-type: none">• Integrar princípios de sustentabilidade;• Proteção da biodiversidade• Aumento do acesso a água potável e condições sanitárias;• Melhorara as condições de vida de baldios
Objetivo	Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento:
8	<ul style="list-style-type: none">• Desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro multilateral;• Dar maior ênfase às necessidades dos países e territórios menos desenvolvidos;• Lidar com os problemas da dívida dos PMD;• Aumento da capacidade d fármacos essenciais;• Aumento do acesso à tecnologia.

Fonte: www.undp.org/mdg

Anexo 12 - Entre a Condicionalidade Política e Económica na Política de Cooperação para Desenvolvimento da UE

Pré-1989	1990	2000	
Lomé I-III (1975-1989)	Lomé IV (1990)	Lomé IV revista (1995)	Cotonou (2000-2020)
Políticas			
Crescimento Económico	Crescimento Económico	Crescimento Económico	Crescimento Económico
Referencias à dignidade humana e Direitos Económicos, Sociais e Culturais (Lomé III)	à Provisões para a Democracia, Direitos Humanos e Estado de Direito.	Provisões para a Democracia, Direitos Humanos e Estado de Direito	Provisões para a Democracia, Direitos Humanos e Estado de Direito
Instrumentos			
Assistência Financeira e Técnica	Assistência Financeira e Técnica	Assistência Financeira e Técnica (Assistência Económica e Condicionalidade Política)	Assistência Financeira e Técnica (Assistência Económica e Condicionalidade Política)
Estabilização dos Preços de Exportação		Cláusula de suspensão para Democracia, Direitos Humanos e Estado de Direito	Cláusula de suspensão para Democracia, Direitos Humanos, Estado de Direito e Boa Governação
Acordos de Comércio Preferencial	Acordos de Comércio Preferencial	Diálogo Político Acordos de Comércio Preferencial	Diálogo Político Acordos de Comércio Preferencial

Fonte: Zimelis (2011, p. 393), Borzel and Risse (2004)

Anexo 13 - Orçamento da DG-ECHO 1993-2009

<i>Ano</i>	Total (milhares de €)	Orçamento de Geral (%)	FED (%)	Taxa de Implementação (%)
<i>1993</i>	606,590	85.1	14.9	99.7
<i>1994</i>	762,970	65.4	34.6	100.1
<i>1995</i>	688,955	93.3	6.7	100.7
<i>1996</i>	669,850	98.4	1.6	98.0
<i>1997</i>	445,240	98.3	1.7	99.2
<i>1998</i>	517,600	92.8	7.2	100.0
<i>1999</i>	810,282	89.7	10.3	100.3
<i>2000</i>	495,310	99.4	0.6	99.3
<i>2001</i>	543,750	96.2	3.8	100.0
<i>2002</i>	539,320	96.8	3.2	99.7
<i>2003</i>	600,705	97.7	2.3	99.9
<i>2004</i>	570,412	90.8	9.2	100.0
<i>2005</i>	653,826	96.5	3.5	99.8
<i>2006</i>	671,350	95.8	4.2	99.9
<i>2007</i>	769,214	96.3	3.7	99.9
<i>2008</i>	938,748	100.0	0.0	99.8
<i>2009</i>	931,693	96.0	4.0	99.9
<i>Total</i>	11,215,815			99.8
<i>Média 1993- 2009</i>	659,754	93.2	6.8	99.8
<i>Média dos 3 últimos anos</i>	879,885	97.5	2.5	99.9

Fonte: Adaptado de Holland & Doidge (2012, p.116) e ECHO (2010, p.94)

Anexo 14 - AOD Estados Membros da UE 2006-2009

	2006		2007		2008		2009	
	Milhões €	PNB %						
<i>Alemanha</i>	8,313	0.35	8,978	0.37	9,644	0.38	8,605	0.35
<i>Áustria</i>	1,194	0.47	1,320	0.50	1,165	0.42	823	0.30
<i>Bélgica</i>	1,576	0.49	1,425	0.43	1,651	0.47	1,868	0.55
<i>Bulgária</i>	1	0.00	16	0.06	13	0.04	12	0.04
<i>Chipre</i>	21	0.15	18	0.12	27	0.17	29	0.17
<i>Dinamarca</i>	1,782	0.80	1,872	0.81	1,941	0.82	2,017	0.88
<i>Eslovénia</i>	35	0.11	38	0.11	51	0.14	51	0.14
<i>Eslováquia</i>	44	0.10	49	0.09	65	0.10	53	0.08
<i>Espanha</i>	3,038	0.31	3,755	0.37	4,635	0.43	4,719	0.46
<i>Estónia</i>	12	0.09	16	0.12	14	0.09	14	0.11
<i>Finlândia</i>	665	0.39	716	0.39	790	0.43	924	0.54
<i>França</i>	8,446	0.46	7,212	0.38	7,569	0.39	8,927	0.46
<i>Grécia</i>	338	0.16	365	0.16	480	0.20	436	0.19
<i>Hungria</i>	119	0.14	75	0.08	72	0.07	83	0.09
<i>Holanda</i>	4,344	0.78	4,542	0.81	4,848	0.80	4,614	0.82
<i>Irlanda</i>	814	0.53	870	0.55	918	0.58	718	0.54
<i>Itália</i>	2,901	0.20	2,897	0.19	3,081	0.20	2,380	0.16
<i>Letónia</i>	10	0.06	12	0.06	14	0.06	15	0.08
<i>Lituânia</i>	18	0.08	30	0.11	41	0.13	35	0.14
<i>Luxemburgo</i>	232	0.90	274	0.91	283	0.92	289	1.01
<i>Malta</i>	7	0.15	8	0.15	6	0.11	11	0.20
<i>Polónia</i>	236	0.09	265	0.10	264	0.08	249	0.08
<i>Portugal</i>	316	0.21	343	0.22	425	0.27	364	0.23
<i>Roménia</i>	3	0.00	80	0.07	94	0.07	99	0.08
<i>República Checa</i>	128	0.12	131	0.11	146	0.11	161	0.12
<i>Reino Unido</i>	9,931	0.51	7,191	0.36	7,919	0.43	8,267	0.52
<i>Suécia</i>	3,151	0.99	3,170	0.93	3,286	0.98	3,267	1,12
<i>UE 27</i>	47,673	0.41	45,668	0.37	49,468	0.40	49,029	0.42
<i>UE 15</i>	47,039	0.43	44,930	0.39	48,663	0.42	48,217	0.44
<i>UE 12</i>	634	0.09	739	0.09	80	0.09	812	0.10

Fonte: Comissão (2010a, p.44)

Anexo 15 - Mapa do Grupo ACP

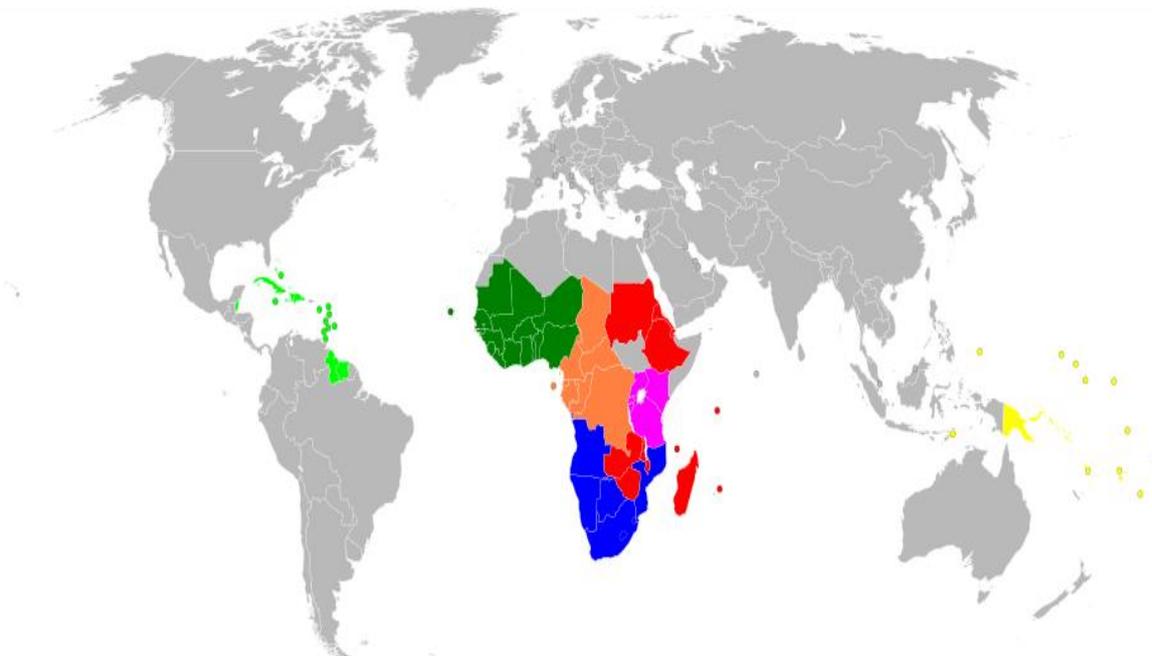


Legenda: ■ - Países ACP

Fonte:

[http://en.wikipedia.org/wiki/African, Caribbean and Pacific Group of States#mediaviewer/
File:African, Caribbean and Pacific Group of States member nations map.svg](http://en.wikipedia.org/wiki/African,_Caribbean_and_Pacific_Group_of_States#mediaviewer/File:African,_Caribbean_and_Pacific_Group_of_States_member_nations_map.svg)

Anexo 16 - Mapa da Divisão por Grupos Regionais dos APE do Grupo ACP



Legenda: - Grupo das Caraíbas - Grupo da África Ocidental

■ - Grupo Sul-Africano ■ - Grupo da África Central ■ - Grupo do Leste e Sul de África - ■ Grupo do Leste de África - ■ Grupo do Pacífico

Fonte:

http://en.wikipedia.org/wiki/African,_Caribbean_and_Pacific_Group_of_States#mediaviewer/File:ACP_EPA_Groups.svg

Anexo17- Aplicação da Condicionalidade Política (1990 – 1998)

		<i>Razão para a ação da UE</i>		
	Ano	Direitos Humanos	Estado de Direito	Democracia
<i>Estados ACP</i>				
	<i>Sudão</i>	1990	√	√
	<i>Haiti</i>	1991	√	√
	<i>Quênia</i>	1991		√
	<i>Zaire</i>	1992		√
	<i>Togo</i>	1992		√
	<i>Malawi</i>	1992		
	<i>Guiné Equatorial</i>	1992	√	√
	<i>Nigéria</i>	1993	√	√
	<i>Gâmbia</i>	1994	√	√
	<i>Comores</i>	1995	√	√
	<i>Níger</i>	1996	√	√
	<i>Burundi</i>	1996	√	√
	<i>Serra Leoa</i>	1997	√	√
<i>Outros países em desenvolvimento</i>				
	<i>Guatemala</i>	1993	√	√
<i>Economias em transição</i>				
	<i>Bielorrússia</i>	1997	√	√

Fonte: Smith (1997, p.267)

Anexo 18 - Aplicação da Condicionalidade Política (2009)

	<i>Razão para a ação da UE</i>		
	Direitos Humanos	Estado de Direito	Democracia
Estados ACP			
<i>Costa do Marfim</i>	√	√	
<i>República Democrática do Congo</i>	√	√	
<i>Eritreia</i>		√	√
<i>Haiti</i>		√	√
<i>Libéria</i>	√	√	√
<i>Serra Leoa</i>		√	
<i>Somália</i>	√	√	
<i>Sudão</i>		√	
Médio Oriente		√	
<i>Líbano</i>		√	√
<i>Síria</i>	√	√	√
Europa			
<i>Bielorrússia</i>		√	√
<i>Bósnia e Herzegovina</i>		√	
<i>Croácia</i>		√	
<i>Jugoslávia (Sérvia e Montenegro)</i>		√	
Ásia			
<i>Myanmar</i>	√	√	√

Fonte: Comissão (2010)