



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 20.11.1996
COM(96) 570 final

LIVRO VERDE

SOBRE AS RELAÇÕES ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E OS
PAÍSES ACP
NO LIMAR DO SÉCULO XXI

Desafios e opções para uma nova parceria

(apresentado pela Comissão)

Principais temas em discussão

O mundo encontra-se em mutação profunda. O desmoronamento do bloco de Leste e o fim do conflito Leste/Ocidente revolucionaram a cena política e económica internacional, abrindo caminho a um reforço da cooperação, baseada em valores e princípios comuns, mas que implica também uma nova configuração dos interesses geoestratégicos e novos tipos de riscos mais difusos. No plano económico, a extensão da economia de mercado e o fim das relações exclusivas ou privilegiadas modificaram as condições da oferta e da procura nos mercados internacionais. A conclusão das negociações comerciais do *Uruguay Round* criou um novo contexto internacional, acelerando o processo de **mundialização** da economia, provocado pela evolução tecnológica e pela **liberalização** da política económica, iniciada na década de 1980. A interdependência acentua-se, ultrapassando a esfera económica e financeira e alargando-se à esfera social e ambiental. Simultaneamente, e ao mesmo tempo que as políticas nacionais perdem parte da sua margem de manobra, surgem novas fracturas, alimentadas pelos efeitos da exclusão, pela fragmentação do tecido social, nos países industrializados como nas economias em transição e nos países em desenvolvimento, pelo agravamento das desigualdades, pela marginalização dos países mais pobres. Estas fracturas são factores de instabilidade, que se traduzem, nomeadamente, na escalada dos extremismos, nacionalistas ou integristas.

Esta nova situação internacional levou a União Europeia a redefinir os seus interesses políticos e de segurança e a conferir uma nova importância à dimensão política do processo de integração europeia. O Tratado da União Europeia proporcionou uma base institucional para a aplicação de uma política externa e de segurança comum (PESC), que não está ainda, no entanto, suficientemente desenvolvida para servir eficazmente os interesses comuns dos Estados-membros e cujos mecanismos estão actualmente a ser discutidos no âmbito da Conferência Intergovernamental (CIG). Mas o Tratado proporciona também uma base institucional à política europeia de cooperação para o desenvolvimento.

A União prepara-se para transformações importantes

A União será afectada por mudanças profundas, justamente no momento da concretização de uma nova parceria com os países ACP.

No plano interno, o acompanhamento do mercado interno e a perspectiva da transição para a moeda única, a revisão do Tratado e as outras reformas institucionais em debate no âmbito da CIG, a elaboração de um novo acordo financeiro de médio prazo e a perspectiva do alargamento aos países associados da Europa Central e Oriental, aos Estados bálticos, a Chipre e a Malta são tarefas a levar a cabo nos próximos anos, que prepararão a Europa para enfrentar os desafios do século XXI.

No âmbito das suas relações externas com os países em desenvolvimento e as economias em transição, a União Europeia empreendeu igualmente uma série de novas iniciativas.

Celebrou acordos de associação com a maioria dos países europeus do antigo bloco de Leste candidatos à adesão. Paralelamente, presta apoio ao processo de transformação económica e política das repúblicas da ex-União Soviética e celebrou acordos comerciais com várias dessas repúblicas.

No contexto das suas relações com os países mediterrânicos, definiu um novo quadro de parceria multilateral e duradoura com 27 países, que constitui um complemento do reforço das relações bilaterais e que comporta três vertentes: política e de segurança, por um lado, económica e financeira, por outro lado (prevendo, nomeadamente, a criação progressiva de uma zona de comércio livre) e, finalmente, social, cultural e humana.

A União decidiu igualmente estreitar os seus laços com a América Latina, no âmbito de uma estratégia em três vertentes que prevê o aprofundamento do diálogo político entre as duas regiões, a prestação de apoio destinado a reforçar o comércio livre e de apoio institucional ao processo de integração regional, e acções e programas de cooperação financeira e técnica centrados em alguns eixos prioritários.

Finalmente, adoptou uma nova estratégia nas suas relações com os países da Ásia, visando o reforço da presença económica europeia na região, a melhoria da compreensão mútua e o desenvolvimento de uma nova abordagem política.

Estas novas orientações constituem as respostas da União às mudanças em curso na cena política e económica internacional, traduzindo a vocação universal das relações externas da União, mas também o seu carácter diferenciado.

A relação entre a União Europeia e os setenta países de África, das Caraíbas e do Pacífico entra progressivamente numa nova fase

A Convenção de Lomé estrutura desde 1975 as relações comerciais e financeiras da UE com os países ACP, actualmente em número de setenta. A política de cooperação comunitária, iniciada a partir de 1957, atravessou várias etapas decisivas. Após os primeiros anos, em que o objectivo consistia em associar os países e territórios ultramarinos à Comunidade, as relações de cooperação prosseguiram, no âmbito das convenções de Yaoundé, mantendo-se centradas predominantemente na África negra francófona até aos meados dos anos setenta. Na sequência do primeiro alargamento da Comunidade, num contexto económico internacional que sofria uma modificação considerável, a Europa começou a alargar o âmbito geográfico da sua política de cooperação: por um lado, abrindo a primeira Convenção de Lomé a outros países ACP; por outro lado, estabelecendo progressivamente relações de associação e de cooperação com outras regiões do mundo em desenvolvimento.

A Convenção de Lomé foi objecto de adaptações sucessivas, a intervalos de cinco anos, o que permitiu ajustar esse dispositivo em função da evolução económica e política, introduzir novos instrumentos de cooperação e definir novas prioridades. As últimas adaptações datam de 1995¹.

¹ As três primeiras convenções tinham uma validade de cinco anos cada uma. A quarta convenção

A União desenvolveu também progressivamente, fora da Convenção de Lomé, outros instrumentos específicos de cooperação com os países em desenvolvimento, criando rubricas orçamentais temáticas (desertificação, luta contra a sida, etc.) ou relacionadas com outras políticas comunitárias (nomeadamente a política científica, por intermédio do programa-quadro de investigação e desenvolvimento - PQID), que podem prestar apoio à política de cooperação para o desenvolvimento. Os países ACP, nomeadamente, são elegíveis para estes diferentes instrumentos.

Por outro lado, a UE definiu também novas orientações gerais relativas às políticas a aplicar nalguns sectores ou domínios da cooperação, na sequência de um debate, iniciado em 1992, sobre "as perspectivas da cooperação no horizonte do ano 2000"², com vista à aplicação das novas disposições do Tratado em matéria de política europeia de cooperação³.

No limiar do século XXI, é indispensável proceder a uma reflexão aprofundada sobre as orientações futuras das relações da União Europeia com os países ACP. A proximidade da data de expiração da Convenção actual, em Fevereiro do ano 2000, e a obrigação contratual de iniciar negociações entre as duas partes o mais tardar dezoito meses antes dessa data, assim como a necessidade de definir, no contexto das disciplinas reforçadas da OMC, um quadro de cooperação comercial plenamente conforme com as novas regras multilaterais, proporcionam uma ocasião privilegiada para proceder a tal reflexão e iniciar um amplo debate sobre o futuro das relações da UE com os países ACP.

O debate sobre o futuro das relações UE-ACP deve antes de tudo ter em conta o novo contexto global

A nova paisagem mundial não só modifica os interesses objectivos da União e dos seus parceiros dos países em desenvolvimento, como também implica responsabilidades acrescidas para um protagonista com o peso da UE. Essas responsabilidades são, antes de mais nada, de ordem política: a União deve apoiar activamente os processos de abertura iniciados em paralelo com o fim da guerra fria, no decurso da segunda metade da década de 1980, contribuindo, em particular, para assegurar a permanência dos processos de democratização ainda frágeis de numerosos países ACP. Mas essas responsabilidades são também de ordem económica: a União deve acompanhar os efeitos da globalização, efectuando, no plano interno, os ajustamentos necessários para melhorar as perspectivas de emprego e para combater os fenómenos da exclusão, participando activamente na cooperação económica internacional, contribuindo para a formulação e o respeito pelas regras multilaterais e promovendo a inserção progressiva dos países em desenvolvimento na economia mundial. Entre os diferentes aspectos da globalização, a evolução actual em direcção à sociedade da informação contribui, nomeadamente, para a criação de novas condições económicas, abrindo

abrange o período compreendido entre Março de 1990 e Fevereiro do ano 2000. Tem apenas um protocolo financeiro celebrado por um período de cinco anos. As negociações relativas ao segundo protocolo financeiro foram acompanhadas, em 1995, de uma "revisão intercalar" da Convenção. O texto da Convenção de Lomé IV, revisto pelo acordo assinado na Maurícia, a 4 de Novembro de 1995, foi publicado em "Le Courrier ACP-UE", nº 154, de Janeiro-Fevereiro de 1996.

² SEC(92) 915, de 15 de Maio de 1992, e Declarações do Conselho de Novembro de 1992.

³ Artigos nºs 130°-U a 130°-Y do Tratado da União Europeia.

perspectivas sem precedentes em domínios como o comércio internacional, a educação ou a saúde, mas implicando simultaneamente maiores riscos de marginalização para os países que não tenham acesso à sociedade da informação.

Para a Europa, confrontada com as dificuldades de adaptação dos seus sistemas económicos e sociais, com a necessidade de desenvolvimento da sua acção política num mundo agora multipolar e com o imperativo da preparação para o alargamento a Leste, a cooperação para o desenvolvimento e, nomeadamente, a sua relação com os países ACP assumem de ora em diante uma nova dimensão: como afirmar o seu papel de protagonista a nível mundial, na ausência de uma estratégia responsável em relação às diferentes regiões do Sul, sobretudo as que incorrem em maiores riscos de pobreza e marginalização?

A acção da União, que tem por finalidade contribuir para atenuar a pobreza e as desigualdades do desenvolvimento a nível mundial, está também estreitamente associada à prossecução dos objectivos da paz e da estabilidade, à necessidade de uma melhor gestão das interdependências e das ameaças globais e de promoção de modalidades de desenvolvimento a nível mundial mais compatíveis com os valores políticos e sociais europeus.

Por último, a política de cooperação representa para a Europa uma via de penetração em regiões caracterizadas por potencialidades de desenvolvimento importantes e que se começam a organizar.

No limiar do século XXI, a relação UE-ACP deverá prosseguir em novos moldes, para ter em conta a evolução das condições políticas e económicas do desenvolvimento, mas também porque as motivações europeias mudaram radicalmente. O período colonial e pós-colonial acabou e a situação internacional, politicamente mais aberta, permite de ora em diante uma definição menos ambígua das responsabilidades de todos os parceiros.

O presente debate, que tem por principal objectivo aumentar a eficácia da cooperação, deve, em segundo lugar, alimentar-se das lições a extrair da experiência adquirida pela Comunidade no decurso de quatro décadas de cooperação com os países ACP

Perante o balanço global só medianamente positivo da cooperação UE-ACP e um certo cepticismo quanto às possibilidades de desenvolvimento dos países ACP, no contexto das pressões orçamentais persistentes que se fazem sentir nos países doadores e de uma certa tendência da Europa para se "fechar em si mesma", fruto das dificuldades sociais com que se confronta, os parceiros deverão agora atribuir uma atenção especial à eficácia da sua cooperação e rever as suas prioridades, para que reflectam mais de perto as preocupações das sociedades europeias e dos ACP.

A cooperação comunitária representa para muitos países ACP uma contribuição importante, e sem dúvida que contribuiu para a melhoria das condições de vida das populações desses países. Foi com frequência um laboratório de ideias novas e permitiu desenvolver, em vários domínios, capacidades técnicas reconhecidas unanimemente. Mas tal como toda a cooperação, acusa também pontos fracos. Um exame crítico dos resultados da cooperação UE-ACP permite identificá-los a três níveis.

Antes de mais nada, ao nível do enquadramento geral em que se inserem as acções de cooperação: é forçoso constatar que o princípio da parceria perdeu substância e só se concretizou parcialmente. Em termos políticos, a dependência em relação à ajuda, as exigências de curto prazo e a gestão das situações de crise dominaram progressivamente a relação entre os dois parceiros. Em termos de diálogo sobre as políticas económicas e sociais, a parceria revelou-se de difícil concretização em países caracterizados pela sua fraca capacidade institucional e por sistemas de gestão pública muitas vezes pouco eficazes: esses países tendem a limitar a parceria à co-gestão dos recursos, no dia a dia.

Em segundo lugar, a nível das políticas de cooperação: os estudos de avaliação efectuados pela UE concluíram geralmente que a cooperação financeira e técnica europeia era pertinente do ponto de vista dos objectivos comunitários e das necessidades dos países beneficiários e que as taxas de eficácia eram relativamente elevadas, nomeadamente no que se refere aos projectos de infra-estruturas e às intervenções nos sectores sociais. Todavia, o contexto institucional e de política económica do país beneficiário impôs em muitos casos limitações importantes, reduzindo o impacto da cooperação comunitária em termos de melhoria das condições de vida e de elevação do nível de desenvolvimento.

O impacto das preferências comerciais foi decepcionante, de uma maneira geral. Este dispositivo, especialmente os protocolos relativos a produtos específicos, contribuiu sem dúvida de forma significativa para os êxitos comerciais de alguns países⁴, que souberam adoptar simultaneamente políticas de diversificação apropriadas. Contudo, na maioria dos países ACP não existiram as políticas económicas e as condições estruturais internas indispensáveis para o desenvolvimento das trocas económicas e comerciais. Além disso, três novos factos deverão de ora em diante ser tidos em conta na adopção de um novo regime comercial: os acordos de Marraquexe e o reforço dos mecanismos de resolução dos litígios, que se arriscam a pôr em causa a manutenção de regimes preferenciais diferenciados e não recíprocos; a aceleração dos processos de liberalização, a nível multilateral e inter-regional; e a importância crescente assumida nos debates internacionais sobre as regras comerciais por novos temas como o ambiente, as políticas de concorrência, os códigos de investimento, as normas técnicas e sanitárias, o respeito pelos direitos sociais fundamentais, etc., evolução essa que altera o peso relativo das preferências pautais. Deverá também ser tido em consideração um outro elemento, a saber, a possibilidade de alargar aos países ACP os trabalhos em curso no sentido da simplificação e da harmonização das regras de origem em vigor nos acordos preferenciais.

Finalmente, a nível da prática da cooperação financeira e técnica: o carácter automático de concessão de uma parte, hoje limitada, dos recursos financeiros e a tendência da UE, tal como de outros doadores, para se substituir ao parceiro em falta não contribuíram para promover o compromisso político real que deveria ser exigido aos governos dos países ACP. Houve um certo desvio, na medida em que os **instrumentos da cooperação tiveram tendência para dominar as políticas, em vez de se colocarem ao seu serviço.** Uma certa falta de flexibilidade afectou a capacidade da cooperação para se adaptar a um contexto político e económico em mutação rápida e para reflectir novas iniciativas políticas que traduzissem as preocupações das sociedades europeias e dos ACP, assim como a preocupação de aumentar de forma permanente a eficácia da ajuda.

⁴ Costa do Marfim, Jamaica, Maurícia, Zimbabué, etc.

Por último, o presente debate deve ter em consideração as novas perspectivas políticas, económicas e sociais dos países ACP

Numa situação mundial e regional em evolução rápida, os desafios que se colocam aos países ACP são múltiplos: inversão da tendência para a marginalização económica e integração no comércio internacional, concretização da transformação política, económica e social interna necessária para o funcionamento de uma sociedade democrática e de uma economia de mercado, garantia das condições de um desenvolvimento sustentável e de redução da pobreza, no contexto de uma pressão demográfica que continua a ser especialmente intensa.

A constatação da diferenciação crescente que se manifesta entre os países em desenvolvimento em geral e no seio do grupo dos países ACP, em particular, constitui sem dúvida um elemento fundamental. O processo de transição política e económica atingiu efectivamente estádios muito diferentes, de país para país. A acção da União será avaliada em função da sua capacidade para superar as limitações que afectam o desenvolvimento dos países ACP e para apoiar os factores de mudança que se manifestam num número crescente de países. Será avaliada, nomeadamente, em termos mais políticos, em função da sua capacidade para conferir de novo uma motivação forte à sua política para com os países ACP, nomeadamente a África Subsariana. **A imagem negativa de um continente à deriva que é frequentemente atribuída a África não reflecte adequadamente a realidade africana. A África não é unívoca.** As mutações profundas que intervieram no plano político e a melhoria recente do desempenho em termos de crescimento registada nalguns países⁵, que resulta fundamentalmente de uma melhoria da gestão das políticas económicas e da concretização de reformas estruturais, constituem sinais muito promissores, sob este ponto de vista.

⁵ Nomeadamente a Costa do Marfim, o Uganda, o Benim, etc.

Face a uma perda de legitimidade que atinge o próprio princípio da ajuda ao desenvolvimento, num contexto mundial caracterizado simultaneamente por novos riscos e novas oportunidades, a União e os seus parceiros ACP deverão tentar proporcionar mais possibilidades de êxito à sua relação de cooperação, o que exigirá, antes de mais nada, a identificação das aquisições da cooperação UE-ACP que deverão ser preservadas, o progresso da formulação e da aplicação de certas orientações ou iniciativas recentes e a definição, entre as diferentes opções possíveis, das que melhor correspondam aos objectivos e compromissos mútuos.

Necessidade de uma relação política mais forte entre a UE e os países ACP, que permita conferir um novo significado à parceria

As dificuldades constatadas na realização concreta da "parceria" não devem pôr em causa o valor desse compromisso político mútuo. A situação específica e os enormes desafios com que se confrontam numerosos países ACP justificam a preservação da força e das características positivas da parceria actual, nomeadamente a previsibilidade da cooperação e o seu carácter contratual. Mas esse compromisso político deverá passar a ser mais explícito e mais efectivo.

A União e os seus parceiros ACP estarão preparados para esse reforço?

Da parte da UE, o diálogo político com os países ACP deverá ter o seu lugar na política externa comum. Um diálogo que permita abordar de um modo mais formal as questões da governação, da democratização e dos direitos do Homem, da consolidação do Estado, por um lado, e do desenvolvimento de uma verdadeira política europeia de prevenção e de resolução dos conflitos, por outro lado, parece ser hoje condição imprescindível de uma política europeia mais eficaz. **Da parte dos países ACP, o compromisso no sentido da aplicação de reformas institucionais e de adopção de políticas económicas, sociais e ambientais que correspondam aos grandes compromissos assumidos por ocasião das conferências internacionais do Rio, de Viena, do Cairo, de Copenhaga, de Pequim, de Istambul ou de Roma⁶, deve constituir a nova base da parceria.** As acções de apoio da UE, tal como as de outros doadores, podem ter consequências políticas importantes para estes países; a pertinência dessas acções dependerá, por sua vez, de um conjunto de condições, nomeadamente de ordem política. As responsabilidades respectivas sob esse ponto de vista devem poder exprimir-se no campo político.

Um compromisso político mútuo, assumido nessas bases, implicará a definição das modalidades do diálogo previsto, em função dos temas considerados prioritários (questões de segurança interna, problemática das migrações, luta contra os tráficos ilícitos, etc.) e de acordo com a configuração geográfica mais apropriada (diálogo global ou diálogo diferenciado, por grupos de países).

⁶ Cimeira da Terra, Conferência sobre Direitos Humanos, Conferência sobre População, Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social, Conferência sobre as Mulheres, Habitat II, Cimeira sobre Alimentação.

As relações Norte-Sul constituem um dos elementos da identidade externa da União, e a relação especial da UE com os países ACP inscreve-se nessa perspectiva alargada. A ligação entre a vertente política e a vertente da cooperação, tal como de resto a que existe com a política comercial multilateral, são do âmbito do princípio geral da coerência da acção externa. O reforço da capacidade de acção externa da União é um dos temas importantes abordados no contexto da Conferência Intergovernamental (CIG). No parecer apresentado com vista à CIG, a Comissão pronunciou-se a favor da integração das "diferentes vertentes das relações externas num todo eficaz, mediante estruturas e procedimentos que reforcem a sua coerência e continuidade"⁷. No entanto, cada uma dessas vertentes deve manter a sua especificidade: a política comunitária de cooperação para o desenvolvimento deve, nomeadamente, preservar a autonomia suficiente para poder dar resposta aos seus objectivos específicos, que se inscrevem no longo prazo e que implicam a continuidade da acção. Esta relação exigirá, todavia, uma maior selectividade da ajuda comunitária, na óptica da melhoria da respectiva eficácia, e deverá estar na origem de uma reorganização das modalidades práticas da cooperação.

O quadro da cooperação deverá também ser adaptado, com vista a facilitar a abertura dos países ACP às relações internacionais

Alguns princípios novos facilitarão essa abertura.

Em primeiro lugar, o princípio da diferenciação: nem todos os países ACP podem participar neste momento numa parceria política e económica normalizada com a UE. **A diferenciação das políticas e das modalidades de cooperação é hoje indispensável, por razões de eficácia.**

Em segundo lugar, os parceiros europeus e ACP devem esforçar-se por conciliar duas exigências: por um lado, a principal responsabilidade pelas reformas e pelas políticas de desenvolvimento deve poder ser assumida pelos países beneficiários; por outro lado, a UE deve poder prestar contas ao cidadão europeu pela utilização dos recursos da cooperação. **Nesta perspectiva, a única alternativa possível às acções de assistência tradicional consistirá no aprofundamento do diálogo em matéria das políticas a adoptar, na melhoria da capacidade local de concepção e planeamento dessas políticas e num acompanhamento comunitário mais centrado nos resultados e nos progressos alcançados do que nos meios utilizados.** A aplicação de políticas sectoriais concebidas numa óptica de enquadramento, que facultarão uma utilização mais eficaz dos recursos e uma coordenação mais estreita entre doadores, decorrerá dessa abordagem.

Depois, a UE e os países ACP devem propor-se como objectivo o desenvolvimento de novas formas de cooperação: a UE constitui um pólo único, com capacidade para propor uma vasta gama de instrumentos e para promover parcerias científicas, económicas e tecnológicas. Poderão, inclusive, ser promovidas novas modalidades de cooperação, em domínios inovadores como a sociedade da informação; projectos-pilotos poderão contribuir para promover novos fluxos de informação entre comunidades específicas (por exemplo, de investigadores, via Internet) ou proporcionar ocasiões concretas de cooperação (por exemplo, nos serviços de telecomunicações).

⁷ COM(96) 90, Parecer da Comissão "Reforçar a União política e preparar o alargamento".

Finalmente, na mesma ordem de ideias, poderá ser encarada a possibilidade de **uma participação mais activa dos intervenientes não governamentais (sector privado e outros representantes da sociedade civil)**, sob a forma de um diálogo que incida nas prioridades da cooperação e de um acesso directo a uma parte dos recursos disponíveis.

A cobertura geográfica do novo acordo de cooperação poderá ser alterada

O grupo "ACP" não constitui propriamente um agrupamento político ou uma entidade económica. Surgiu por razões de carácter essencialmente histórico, exclusivamente no âmbito das relações com a UE.

Poderá esse grupo representar amanhã um parceiro pertinente da União? Ou seja, por outras palavras, o quadro em que se inserem actualmente as relações com os setenta Estados ACP deverá ser mantido?

Sem dúvida que competirá em parte aos países ACP definirem as suas posições no que a esse ponto se refere, em função dos seus interesses comuns e do interesse que possam ter em dotar-se de capacidade de negociação na cena internacional, na qualidade de grupo político ou económico, para além da sua relação com a UE.

Para a UE, a escolha será antes de mais nada de carácter político, atendendo à forma como a cooperação com os países ACP se integra no conjunto das relações da União com os países em desenvolvimento.

Mas outros factores deverão igualmente ser tidos em conta.

A diversidade das situações no seio da zona ACP, a necessidade de estabelecer uma diferenciação entre os objectivos e as prioridades da cooperação, assim como, se for caso disso, entre regimes comerciais, a perspectiva de uma redução da necessidade de assistência de certos países e a possibilidade de uma gradação poderão justificar uma alteração da cobertura geográfica do acordo de cooperação. Poderá ser necessário alterar o regime de preferências diferenciadas não recíprocas (em comparação com o de outros países em desenvolvimento), o que implicará a adopção de regimes comerciais diferentes, em função do tipo de economias em causa.

Finalmente, a importância atribuída pela UE aos processos de cooperação e de integração regional, por razões económicas e políticas, poderá igualmente influenciar a configuração de um novo acordo.

Poderão ser consideradas quatro opções:

1) **a manutenção do *statu quo***, mediante certas adaptações. O princípio de um acordo global com o conjunto dos países ACP poderia ser mantido, prevendo, porém, modalidades e prioridades diferentes;

2) **um acordo global, completado por acordos bilaterais.** A diferenciação seria levada ainda mais longe, uma vez que o acordo global incluiria apenas compromissos de natureza muito geral;

3) **a fragmentação de Lomé em acordos regionais.** Um acordo com a África Subsariana, alargado à África do Sul, seria manifestamente significativo para a Europa;

quando o estágio de progresso da cooperação regional o permitisse, poderia ser igualmente considerada a possibilidade de celebração de acordos sub-regionais. Nas Caraíbas, deparar-se-iam aos parceiros diferentes possibilidades: a União poderia, por exemplo, propor uma cooperação alargada aos países da bacia das Caraíbas, com o objectivo da integração a longo prazo da cooperação com esses países no quadro das relações estabelecidas com a América Latina. No Pacífico, o alargamento do quadro da cooperação a outros Estados insulares contribuiria para aumentar a eficácia da política europeia, nomeadamente no plano das relações com os países da APEC⁸.

(4) um acordo específico com os países menos avançados (PMA) da zona ACP, que poderia ser alargado a outros PMA. Esta opção, que não exclui certos elementos das três opções anteriores, permitiria ter em conta a especificidade dos PMA, adoptando, em particular no domínio comercial, uma política mais adaptada aos problemas e às necessidades desses países. No que se refere, porém, à vertente política e à vertente da cooperação financeira, essa política parece estar desajustada. Além disso, deve ser apreciada à luz da abordagem regional adoptada tradicionalmente em relação aos países ACP. A questão da globalização das relações de cooperação da União não se coloca já nos mesmos termos que em 1957 ou em 1975: a União mantém actualmente relações de cooperação com grande número de países e está presente em todas as regiões do mundo.

Para ser mais eficaz, a União deve adoptar uma abordagem mais coerente e mais coordenada em relação aos países ACP

Nestes últimos anos, o debate geral sobre a coerência da acção europeia face aos países em desenvolvimento esteve na origem de um certo número de iniciativas, destinadas, por um lado, a analisar os efeitos de outras políticas comunitárias, para além da de cooperação, do ponto de vista dos objectivos do desenvolvimento e, por outro lado, a reforçar a coordenação entre a intervenção da Comunidade e a dos Estados-membros, assim como a de outros doadores, com a finalidade de aumentar a eficácia da cooperação em geral.

Ainda que a situação actual seja frequentemente considerada pouco satisfatória, a coerência - em sentido restrito, ou seja, a tomada em consideração dos efeitos externos das outras políticas - não pode ser objecto de um compromisso internacional por parte da Comunidade. Com efeito, a coerência é função de uma apreciação política, perante objectivos por vezes conflituais.

O défice de coordenação, pelo contrário, poderia ser reduzido, não só prosseguindo activamente os esforços de coordenação já empreendidos pela UE a nível das orientações políticas, a nível operacional e nas instâncias internacionais, como também assumindo novos compromissos específicos, por ocasião da renovação do acordo UE-ACP. Sob esse ponto de vista, poderiam ser consideradas duas opções:

- a União poderia propor-se como objectivo específico a definição de uma estratégia europeia global a adoptar em relação aos países ACP, tanto a nível da Comunidade, como ao dos Estados-membros, nas suas acções nacionais. A existência de um quadro de

⁸ *Asia Pacific Economic Cooperation.*

referência comum permitiria promover a complementaridade, princípio instituído no Tratado, e conferiria progressivamente uma eficácia crescente às diferentes intervenções;

- a União poderia também propor aos seus parceiros a criação de um mecanismo de informação, acompanhamento e coordenação das acções e das políticas de cooperação dos Estados-membros e da Comunidade, comprometendo-se assim a assegurar as condições de uma melhor coordenação.

O reforço da coordenação a nível europeu contribuiria para o progresso dos esforços de coordenação empreendidos a nível do conjunto dos doadores, assim como a nível do sistema multilateral, no âmbito da aproximação interinstitucional acordada na Cimeira recente do G7, e atribuindo uma atenção especial à África.

O novo contexto internacional, a experiência do passado e a evolução socioeconómica dos Estados ACP exigem a adopção de novas prioridades na política de cooperação

Ao longo destes últimos anos, foram adoptadas na União novas orientações, destinadas, nomeadamente, a integrar novos temas ou a redefinir os objectivos prosseguidos nos diferentes sectores ou domínios de cooperação⁹. Estas orientações manterão muito provavelmente a sua pertinência no ano 2000, ainda que a experiência adquirida entretanto possa permitir uma adaptação ou o desenvolvimento de certos aspectos.

Mas para além desse "acervo", a UE e os seus parceiros ACP poderão determinar novas prioridades, tendo em conta os objectivos globais fixados pelo Tratado à política comunitária de cooperação para o desenvolvimento, os êxitos e os fracassos do passado e as limitações e potencialidades existentes nos países ACP do ponto de vista do seu desenvolvimento futuro. **A política de cooperação UE-ACP poderá assim ser reestruturada em torno de três eixos: a dimensão económica, social e ambiental; a dimensão institucional; o comércio e o investimento.**

A distinção entre estes três domínios do apoio comunitário não significa, no entanto, que as abordagens devam ser independentes: pelo contrário, **as diversas vertentes devem reforçar-se mutuamente.** É assim que a necessária melhoria da competitividade das economias ACP exige simultaneamente a aplicação de medidas de política externa e de medidas de política interna. Do mesmo modo, a melhoria da situação em termos de emprego e o progresso social estão estreitamente ligados tanto ao desenvolvimento do sector privado, como à melhoria do funcionamento do Estado.

O que não significa que a União possa, ou deva, fazer tudo: **a diferenciação crescente entre os países da zona ACP deve, pelo contrário, incitar à adopção de uma cooperação modulável** e à intervenção em domínios que poderão ser diferentes de país para país.

⁹ Ver, nomeadamente, os textos e resoluções relativos à igualdade homens/mulheres (COM(95) 423), à saúde (COM(94) 77), à educação (COM(94) 399), à segurança alimentar (COM(94) 165), à luta contra a pobreza (COM(93) 518), ao apoio ao ajustamento estrutural (COM(94) 447), ao ambiente (Relatório de Junho de 1992 à Conferência do Rio, seguido da Agenda 21 - COM(96) 569), assim como à interligação das operações de emergência, reabilitação e desenvolvimento (COM(96)153).

Na sua dimensão económica, o apoio comunitário deverá ter o objectivo de promover a inserção dos países ACP na economia mundial

Uma estratégia de apoio centrada na melhoria da competitividade das economias ACP e no desenvolvimento do sector privado e do comércio poderá comportar um conjunto de acções destinadas a assegurar a continuidade e a reforçar a credibilidade das reformas empreendidas por esses países. A primeira dessas acções deverá indubitavelmente incidir no **apoio à criação de um enquadramento macroeconómico estável, não inflacionista e gerador de crescimento.**

Seguidamente, e entre as diferentes opções possíveis, os seguintes domínios poderão ser objecto de uma discussão aprofundada:

- **abordagem mais sistemática das causas do baixo nível de investimento na maior parte dos países ACP.** A UE poderá ter uma intervenção positiva, prestando apoio a certas reformas administrativas e institucionais susceptíveis de facilitar a mobilização do investimento privado, contribuindo para a aplicação de políticas de concorrência, para o desenvolvimento dos mercados de capitais, para a modernização do direito comercial e do direito de propriedade, para uma política de protecção dos consumidores, para a educação e a formação, e ainda para o desenvolvimento da cooperação industrial.
- apoio, adaptado às condições locais, no domínio da **reestruturação das empresas públicas e das privatizações**, no contexto mais geral de uma evolução da intervenção estatal na economia;
- **intensificação do apoio à abertura aos mercados mundiais e à integração regional.** Uma estratégia global neste domínio deve comportar simultaneamente o apoio ao desenvolvimento das capacidades (a nível regional e nacional) e a ajuda destinada a fazer face aos custos da transição;
- estabelecimento de **parcerias** entre a UE e os países ACP, que mobilizem os recursos do sector privado para o **desenvolvimento das infra-estruturas, nomeadamente em matéria de telecomunicações**, e a sua exploração em condições economicamente viáveis;
- apoio ao desenvolvimento das competências **científicas e técnicas**;
- **cooperação no domínio macroeconómico e monetário**;
- uma acção de apoio que contribua para reduzir o peso da **dívida externa**, muito embora a Comunidade, devido ao facto de conceder a sua ajuda em grande medida a título de subvenção, seja uma causa marginal do endividamento dos ACP.

A dimensão social do apoio comunitário deverá ser reforçada

A UE tem motivações fortes para centrar os seus esforços de cooperação com os ACP no objectivo da luta contra a pobreza. É certo que este objectivo constitui já um eixo importante da política de cooperação actual, mas de futuro a **União e os seus parceiros ACP deverão interrogar-se acerca da melhor maneira de aumentar o impacto da cooperação comunitária do ponto de vista da redução da pobreza.**

O princípio de uma abordagem múltipla, abrangendo um amplo leque de intervenções, deverá ser preservado, mas os parceiros da cooperação poderão contemplar a possibilidade de adoptarem uma orientação mais estratégica, em duas direcções.

Antes de mais nada, a União poderá apoiar um conjunto de reformas e iniciativas destinadas a promover um crescimento equitativo e gerador de emprego e a melhorar o acesso de toda a população aos recursos produtivos, nomeadamente através da educação e da formação profissional.

A UE poderá ainda adoptar uma abordagem sectorial mais global, apoiada num diálogo aprofundado sobre as políticas com repercussões sociais importantes e numa ajuda que atribua uma atenção especial ao financiamento das despesas correntes nos sectores sociais.

O esforço deliberado de prossecução dos objectivos do desenvolvimento social poderá também figurar entre os critérios a ter em conta na concessão da ajuda comunitária, na hipótese de uma maior selectividade, associada à apreciação da "boa gestão".

A protecção do ambiente deverá ser mais eficazmente integrada no conjunto dos apoios comunitários

Uma estratégia claramente definida deverá permitir uma melhor tradução dos princípios do desenvolvimento sustentável na realidade da cooperação. Para além da prossecução dos esforços actuais em termos de estudos de impacto ambiental e de acções positivas específicas, uma nova política neste domínio deverá articular-se em torno de algumas prioridades: a **ligação entre a pobreza e a degradação do ambiente, a "internalização" dos custos ambientais, o desenvolvimento das capacidades e uma abordagem participativa**¹⁰.

A UE pode desempenhar um papel positivo, incitando e ajudando os governos dos países ACP, no âmbito de um diálogo sobre as políticas, a desenvolver as suas capacidades de análise e gestão dos problemas ambientais.

Certos temas, tais como a quantidade e a qualidade dos recursos hídricos, a degradação dos solos associada às pressões demográficas, a destruição das florestas, os problemas do ambiente urbano, merecem uma atenção especial.

A UE poderá ter uma intervenção mais activa no domínio do desenvolvimento institucional

A importância dos disfuncionamentos do Estado e a acuidade dos problemas de governação em numerosos países ACP, a necessidade de restabelecimento ou de reforço do Estado de direito, para garantir que haja condições para o desenvolvimento e a redução das desigualdades e da pobreza, deverão incitar os parceiros a desenvolver a vertente institucional da cooperação.

Mas a UE deve também interrogar-se sobre o alcance dessa acção. No que a esse ponto se refere, **o reforço da relação política entre a UE e os países ACP surge como o**

¹⁰ O protocolo sobre a gestão sustentável dos recursos florestais, introduzido na Convenção de Lomé IV por ocasião da respectiva revisão intercalar, constitui um primeiro passo nessa via.

complemento indispensável de uma acção de cooperação destinada a apoiar o desenvolvimento das capacidades institucionais e administrativas de um país. Efectivamente, esse processo é fundamentalmente de ordem política, na medida em que todas as reformas neste domínio afectam as estruturas do poder e suscitam inevitavelmente grandes resistências.

Estará a UE disposta a apoiar de forma mais estratégica o necessário processo de transição política e social?

Para além desta dimensão política, o apoio ao desenvolvimento institucional integra também uma componente mais "técnica". Sob este ponto de vista, a União está relativamente bem colocada para desenvolver a sua acção neste domínio, nomeadamente porque não pretende impor um modelo único, atendendo à diversidade dos sistemas de organização social e política dos Estados-membros, porque a experiência da construção comunitária lhe permitiu adquirir competências específicas e, finalmente, porque a parceria constitui um enquadramento propício para este tipo de cooperação.

A acção da UE poderá concentrar-se nos temas associados aos seus principais domínios de cooperação, em função do valor acrescentado que é susceptível de oferecer, em comparação com outros doadores. Os temas em causa são, nomeadamente, a promoção do respeito dos direitos do Homem, o apoio às organizações regionais, a melhoria da capacidade de análise e concepção de políticas económicas e sociais e de preparação das reformas, a gestão orçamental, a melhoria dos sistemas jurídicos, as regras da concorrência, a protecção dos investidores, a educação e a formação, a protecção do ambiente, a política dos consumidores, o desenvolvimento das instituições que emanam da sociedade civil, etc.

A União poderá também considerar o desenvolvimento das capacidades locais como um dos critérios que deverão presidir à escolha das modalidades de execução da sua cooperação financeira e técnica.

Deverá ser contemplado um novo regime comercial, que seja coerente com as escolhas estratégicas dos países ACP com vista à sua inserção na economia mundial

Num contexto económico e institucional interno geralmente pouco favorável ao desenvolvimento de um sector privado competitivo, ao crescimento do investimento e à diversificação da produção, **a maioria dos países ACP não têm podido tirar partido de todas as possibilidades oferecidas pelos regimes preferenciais acordados no quadro da Convenção de Lomé.** As exportações dos países ACP para a UE não escapam à regra do fraco desempenho generalizado comercial desses países, e a sua quota no mercado comunitário baixou significativamente, de 6,7% em 1976 para 2,8% em 1994. Contudo, e embora a situação seja muito variável de país para país ou de região para região, mais de 40% das exportações dos ACP, em média, destinam-se ainda ao mercado europeu.

No futuro, poderão ser consideradas diferentes opções na definição de um ou vários novos regimes comerciais. Essas opções deverão ser apreciadas em função das suas repercussões nas relações UE-ACP, mas também da sua capacidade de promoção da diversificação das relações económicas externas dos ACP e de redução dos riscos de uma marginalização crescente.

Podem ser identificadas quatro opções principais:

(1) **manutenção do *statu quo*.** A manutenção de um regime contratual de preferências diferenciadas não recíprocas poderia ser completada por acções de cooperação em domínios relacionados com o comércio (normas e certificação, ambiente, concorrência, direitos de propriedade intelectual, etc);

(2) **aplicação do sistema de preferências generalizadas (SPG)** da Comunidade, numa base bilateral ou multilateral, o que equivaleria a retirar as disposições comerciais do acordo de cooperação, e conseqüentemente da negociação, na medida em que se trata de uma política unilateral (ou, possivelmente, multilateral) da UE;

(3) **reciprocidade uniforme.** Após um período de transição, todos os países ACP concederiam a reciprocidade à UE, em conformidade com as regras da OMC. Tal como no primeiro caso referido, a cooperação poderia ser alargada a novos domínios;

(4) **reciprocidade diferenciada.** Poderiam ser contemplados regimes de preferências recíprocas entre a UE e diferentes grupos de países, ou entre a UE e países individuais. Esta opção poderia também ser completada pela cooperação nos novos domínios que constam da agenda da OMC.

Estas diferentes opções não se excluem mutuamente. Poderiam também ser combinadas, de modo a permitir uma adaptação do regime comercial, em função do nível de desenvolvimento dos diferentes países em causa e da sua vontade política de aprofundar as relações.

Antes de fazer uma escolha a favor de qualquer uma destas opções, deverá ser efectuada uma análise aprofundada dos seus efeitos potenciais, para a UE e para os ACP.

A União poderá igualmente apoiar a adopção de um acordo sobre a protecção do investimento privado estrangeiro

Foram já analisadas propostas neste domínio na vigência da quarta Convenção de Lomé. Estão em vias de ser negociados acordos internacionais e a Comissão envida esforços no sentido de fazer avançar as discussões no âmbito da OMC. Está igualmente em curso na OCDE a negociação de um acordo multilateral sobre investimento.

Entretanto, a cooperação a nível sub-regional ou por grupos de países permitiria já racionalizar sensivelmente as negociações, que se travam hoje num plano bilateral (de Estado para Estado). Essa iniciativa estimularia significativamente o investimento privado.

A União deverá também rever as modalidades práticas da sua cooperação financeira e técnica

A evolução no sentido de uma parceria mais "responsável", a exigência de uma eficácia acrescida e a tomada em consideração dos níveis de desenvolvimento sensivelmente diferentes atingidos por certos países ACP obrigam a uma revisão fundamental das modalidades de execução da ajuda comunitária aos ACP.

Uma nova lógica instrumental

A Convenção de Lomé dispõe actualmente de um amplo leque de instrumentos, que correspondem a objectivos específicos e que estão sujeitos a diferentes processos de gestão, por vezes complexos. A sua utilização simultânea no mesmo país não é favorável à transparência da política aplicada pela UE. Coloca-se sem dúvida a questão de saber se a UE se não deverá orientar para a fixação de montantes financeiros globais, estabelecendo possivelmente uma distinção entre as operações que dão resposta a uma situação de crise e as acções de longo prazo, assim como entre as acções de apoio ao sector público e ao sector privado.

Uma maior selectividade da ajuda

O carácter automático da atribuição dos recursos da ajuda programável foi já bastante atenuado na sequência da revisão intercalar de Lomé IV, tendo sido introduzido um novo critério qualitativo que permite adaptar os montantes da ajuda atribuídos a cada país em função dos esforços envidados pelo governo nas suas políticas sectoriais e na sua política macroeconómica. Esta evolução reflecte a exigência de uma eficácia acrescida por parte da UE, correspondendo também a uma nova concepção da parceria, baseada em compromissos recíprocos e de acordo com a qual a ajuda externa se destina a apoiar os esforços de reforma interna. A UE deveria talvez prosseguir nessa via. Por outro lado, as vantagens da programação, em termos da previsibilidade dos fluxos de financiamento externo que convergem para os ACP, e porque pressupõe a existência de um enquadramento estratégico mínimo, deveriam incitar a União a manter um sistema de programação plurianual. A UE deverá decidir em que medida pretende completar o critério das necessidades, baseado essencialmente em indicadores de desenvolvimento, com critérios de "resultados" ou de "boa gestão", e conferir mais elasticidade à sua política, adoptando, por exemplo, uma programação flexível.

Ajuda a projectos ou ajuda directa aos orçamentos

A avaliação dos instrumentos comunitários permitiu extrair um certo número de conclusões de ordem operacional. Sublinhou, nomeadamente, o interesse do reforço da abordagem sectorial e do apoio às reformas, aspectos já em grande medida postos em prática ao abrigo de Lomé IV, e da atribuição de mais relevo à melhoria do quadro institucional e da capacidade local de concepção de políticas económicas e sociais, integradas numa estratégia de longo prazo. **Nesta óptica, deverá a UE renunciar definitivamente à abordagem-projectos, esforçando-se por criar condições para a concessão do seu apoio em forma de ajuda directa aos orçamentos dos Estados em causa e de apoio às políticas sectoriais?**

Uma evolução deste tipo deverá ser acompanhada por uma reforma da condicionalidade, em concertação com todos os doadores. Por um lado, será necessário chegar a consenso relativamente a um certo número (limitado) de critérios significativos, de preferência a prosseguir a tendência destes últimos anos, em que assistimos a uma multiplicação de condicionalidades por vezes muito específicas. Por outro lado, para poder ser eficaz e ter um efeito real de incentivo em relação às políticas nacionais, a condicionalidade deverá ser simultaneamente realista (tendo em conta os factores políticos e institucionais, para além dos factores económicos e sociais), global (baseando-se numa apreciação do conjunto das políticas macroeconómicas e sectoriais aplicadas pelo governo) e rigorosa. Os serviços da Comissão apresentaram propostas neste sentido aos outros doadores, no âmbito do Programa Especial para a África (SPA), com vista à adopção de uma nova abordagem que permita conciliar melhor os objectivos do desenvolvimento a longo prazo

com os imperativos de curto prazo, e que promova a apropriação das reformas pelos países beneficiários.

Um nova modalidade de gestão

O regime de co-gestão revelou já os seus limites: afecta a eficácia do sistema e não contribui para promover a apropriação das reformas e dos programas de desenvolvimento pelos beneficiários. Consequentemente, esse regime deve ser posto em causa. **Quais são as alternativas que permitirão assegurar simultaneamente uma fiabilidade satisfatória na gestão dos recursos e fomentar a responsabilidade dos beneficiários,** o que constitui, por sua vez, condição indispensável da eficácia da ajuda? Poderá ser considerada a possibilidade de **adopção de uma abordagem diferenciada e evolutiva,** que permita definir a modalidade de gestão mais apropriada para cada caso, em função de critérios como a qualidade do diálogo sobre as políticas a adoptar, os progressos registados na aplicação dessas políticas, o carácter adicional dos recursos comunitários em relação ao esforço nacional ou a existência de mecanismos de coordenação das ajudas externas por parte do país beneficiário.

Por último, e como sempre o tem feito até aqui, a Comissão recomenda a orçamentação do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED)¹¹. A orçamentação conferiria um verdadeiro estatuto comunitário à parte da ajuda que é gerida pela Comissão, promovendo assim sinergias positivas entre os diferentes domínios da acção europeia. Paralelamente, as operações de concessão de crédito do BEI aos países ACP poderiam obedecer às mesmas modalidades que regem as operações deste banco noutros países terceiros, nomeadamente no que diz respeito ao aprovisionamento do Fundo de Garantia para as operações externas.

¹¹ A orçamentação do FED, que foi proposta em várias ocasiões pela Comissão, não é abordada como tal no presente Livro Verde. Essa questão será discutida em simultâneo com os aspectos financeiros da futura parceria. Ver, a esse propósito, o "Relatório sobre as possibilidades e as modalidades de orçamentação do FED" apresentado pela Comissão em 1994 (SEC(94) 640 final).

ÍNDICE

PRIMEIRA PARTE: UM MUNDO EM MUTAÇÃO PROFUNDA

Capítulo I: Avaliação das repercussões das mudanças a nível mundial na relação UE-ACP

- A. O contexto mundial e suas consequências para os países ACP e para a Europa
- B. Acção externa da União e política de cooperação para o desenvolvimento
- C. Intervenção da União no desenvolvimento

Capítulo II: A experiência da cooperação UE-ACP

- A. Compreender o quadro actual de relações entre a UE e os Estados ACP com base nas suas origens e nas suas adaptações
- B. Aspectos positivos e negativos da cooperação no âmbito da Convenção de Lomé
- C. Implicações para a futura parceria

Capítulo III: Evolução socioeconómica e política dos países ACP: condicionalismos e potencialidades

- A. Dificuldades da política económica em condições de base instáveis
- B. Riscos a evitar, potencialidades a incentivar
- C. Implicações para a futura parceria

SEGUNDA PARTE: ELEMENTOS PARA UMA VISÃO DA RELAÇÃO UE-ACP NO LIMAR DO SÉCULO XXI

Capítulo IV: Em direcção a uma nova parceria

- A. Lugar da parceria UE-ACP na política externa da União
- B. Revitalizar a parceria UE-ACP, reforçando a sua dimensão política
- C. Alargar o quadro da cooperação UE-ACP
- D. Cobertura geográfica dos acordos de cooperação: opções
- E. Coordenação entre parceiros europeus: opções

Capítulo V: Opções para uma nova política de cooperação da UE relativamente aos países ACP

- A. Dimensão sócio-económica
- B. Dimensão institucional
- C. Comércio e investimento

Capítulo VI: Opções para uma nova prática da cooperação financeira e técnica

- A. Dotação global ou sobreposição de compartimentos
- B. Concessão da ajuda em função das necessidades ou em função dos méritos?
- C. Natureza das ajudas
- D. Co-gestão, gestão unilateral pela UE ou gestão autónoma por parte dos países beneficiários?

Seguimento a dar ao Livro Verde

Caixas

1. Definição dos critérios de avaliação
2. Países em desenvolvimento - Indicadores socioeconómicos por grandes regiões
3. Estratégias comerciais dos ACP
4. Caraíbas: perspectivas de integração regional
5. Análise das opções comerciais

Quadros - gráficos

PRIMEIRA PARTE: UM MUNDO EM MUTAÇÃO PROFUNDA

CAPÍTULO I: AVALIAÇÃO DAS REPERCUSSÕES DAS MUDANÇAS A NÍVEL MUNDIAL NA RELAÇÃO UE-ACP

A. O contexto mundial e suas consequências para os países ACP e para a Europa

O contexto internacional sofreu mudanças sem precedentes desde a instituição da cooperação CE-ACP, mudanças cuja importância é ilustrada pelos quatro aspectos seguintes:

1. Globalização económica e interdependência

O desenvolvimento das trocas comerciais, a unificação dos mercados de capitais, a globalização das redes de produção e distribuição implicam simultaneamente novas oportunidades e novos condicionalismos, tanto para a Europa, como para os países ACP.

O aparecimento de novos pólos de desenvolvimento, na Ásia e na América Latina, que constitui em si mesmo um dos factores de globalização, modifica a geografia do crescimento mundial e a orientação dos fluxos de capitais privados. Num conjunto de países que, em 1960, eram dos mais pobres do planeta e que representam em muitos casos massas populacionais consideráveis, o recuo da pobreza e a melhoria dos indicadores de desenvolvimento humano são significativos.

O agravamento dos condicionalismos de ordem económica impõe a todos os Estados e a todas as sociedades ajustamentos e reformas profundas. A Europa vê-se assim confrontada com a necessidade de melhorar a competitividade das suas economias, de reformar os seus sistemas sociais, de fazer frente a uma degradação da coesão social. A taxa de desemprego elevada, a extensão da pobreza e os fenómenos de exclusão social constituem uma preocupação de primeiro plano, implicando um risco de retracção por parte dos indivíduos e dos Estados europeus. As restrições orçamentais, associadas, a longo prazo, às pressões sobre os sistemas de segurança social causadas pelo fenómeno do envelhecimento demográfico, não facilitam a concretização das necessárias transformações.

Os países ACP, cuja participação no comércio mundial (2%) e nos fluxos de investimento internacional (menos de 1%) é marginal, necessitam urgentemente de se integrarem melhor nas trocas comerciais internacionais, de diversificarem as suas produções e os seus mercados de exportação. Tal como acontece noutras regiões do mundo, a promoção de sinergias e de formas de cooperação regional, no plano económico, mas também no plano político, seria propícia a essa integração.

A interdependência crescente entre os sistemas económicos e sociais das diferentes regiões do mundo e o aparecimento de novos riscos sistémicos nos domínios do ambiente, dos fenómenos migratórios, do terrorismo, da droga, da criminalidade organizada à escala internacional, têm por consequência uma desadaptação crescente do quadro de acção nacional e uma transformação básica do conceito de soberania. O quadro de regulação

mundial progride muito lentamente e a dupla tendência, que se faz já sentir, de reforço do multilateralismo e de avanço do regionalismo parece destinada a persistir.

2. Aceleração da difusão das inovações tecnológicas

A entrada na sociedade da informação constitui um aspecto espectacular da globalização, que poderá acelerar a mudança, reduzir as diferenças tecnológicas e abrir novas vias de desenvolvimento. Por outro lado, a inexistência de estruturas de comunicação de base nos países mais pobres, a concentração da produção de novas tecnologias nalguns países industrializados e a possibilidade de um movimento de rejeição cultural implicam um risco de agravamento das diferenças entre países e de acentuação das desigualdades sociais.

A Europa está a esforçar-se por alcançar a máxima competitividade nos sectores de ponta. Os países ACP deverão criar condições propícias à transferência de tecnologias que adaptarão às suas necessidades. As duas perspectivas são complementares, pois o conceito de "tecnologia avançada" evolui: as tecnologias mais avançadas podem hoje contribuir, sem transição, para a resolução dos problemas específicos dos países em desenvolvimento.

A dimensão tecnológica desempenha um papel de primeiro plano na evolução no sentido do desenvolvimento sustentável. Mas os custos da protecção do ambiente podem, a curto prazo, dificultar a prossecução do objectivo de aumento da competitividade dos países ACP. Um acordo mundial sobre tecnologias limpas, assim com a repartição dos custos da protecção do ambiente entre países industrializados e países em desenvolvimento, tornam-se assim indispensáveis.

3. Tendências demográficas em ruptura

Nunca na história da humanidade o crescimento da população mundial foi tão elevado como é hoje o caso: de 2 mil milhões de pessoas em 1930, aumentou para 4 mil milhões em 1975 e para perto de 6 mil milhões nos nossos dias. De acordo com as projecções actuais, atingirá perto de 8 mil milhões no ano 2020. Na hipótese de a totalidade da população mundial atingir os níveis de vida e os modelos de consumo actuais dos países industrializados (e de alguns dos novos países industrializados), a pressão sobre o ambiente seria insustentável. Por outro lado, o crescimento demográfico é acompanhado por uma aceleração do crescimento urbano que atinge essencialmente os países mais pobres.

O desequilíbrio populacional entre o Norte e o Sul reflectir-se-á nas relações de força estabelecidas no seio do sistema multilateral, principalmente se for acompanhado pela capacidade de domínio económico, como se verifica já pelo lugar que a Ásia passou entretanto a ocupar.

Num momento em que é já possível prever um abrandamento próximo do ritmo de crescimento demográfico a nível mundial, a África Subsariana constitui uma excepção notável a esta regra. Esta região do mundo continua a acusar uma tendência muito acentuada de crescimento da população (2,9% anuais), dificilmente compatível com os objectivos do crescimento sustentável. A aceleração do crescimento urbano traduz-se,

nomeadamente, em pressões fortes sobre as infra-estruturas e os serviços sociais, que colocam grandes desafios em matéria de educação, por exemplo. Além do mais, o controlo do desenvolvimento urbano e a gestão do ambiente local constituirão uma das condições da estabilidade política do continente africano.

As migrações interafricanas maciças constituem um elemento positivo de integração económica; por outro lado, na medida em que esses movimentos são muitas vezes incontrolados, representam também um factor importante de risco e instabilidade política.

O aumento da pressão migratória Norte-Sul, nomeadamente entre a África e a Europa, é potencialmente importante e confirma a pertinência dos objectivos do desenvolvimento.

4. Fim da guerra fria e emergência de um mundo multipolar

Ao mesmo tempo que a dimensão económica desempenha um papel cada vez mais importante nas relações externas, o fim da rivalidade Leste-Ocidente faz desaparecer as motivações de apoio de ordem ideológica e restitui às nações de dimensão média a capacidade de exercício da sua influência e uma certa autonomia em matéria de política externa. A Norte como a Sul, os Estados recuperaram a responsabilidade directa pela sua segurança interna e externa.

A nova geopolítica mundial anuncia-se sob a forma da coexistência entre entidades regionais. A Ásia, nomeadamente, afirma-se como um protagonista de primeiro plano no domínio económico e a sua presença política na cena mundial deverá reforçar-se nestes próximos anos.

A União Europeia, que entrou numa fase importante de aprofundamento do processo da integração, atravessa ao mesmo tempo uma fase de transformação no que se refere à sua identidade. Por um lado, a data da fundação recua no tempo e, por outro lado, a União prepara-se para enfrentar as questões fundamentais associadas ao alargamento a Leste, que a tornará mais heterogénea e exigirá esforços específicos no sentido da partilha dos seus valores de paz, solidariedade e cooperação.

Neste novo contexto, e tanto por razões de ordem interna, como para dar resposta às solicitações externas, a União Europeia deverá afirmar o seu peso político através de uma política externa mais eficaz e mais global. A relação Norte-Sul será um dos elementos constituintes dessa política: a identidade europeia afirmar-se-á por seu intermédio, conferindo uma nova perspectiva à relação especial entre a União e os países ACP. O fim da guerra fria conferirá, efectivamente, à política de cooperação para o desenvolvimento uma dimensão estratégica e de segurança diferente. Simultaneamente, serão cometidas à Europa novas tarefas, que aumentarão os seus encargos económicos noutros domínios para além do desenvolvimento. A política de cooperação para o desenvolvimento e a política comercial multilateral deverão ser apreendidas de uma forma coerente, na qualidade de duas facetas complementares da identidade externa da União.

B. Acção externa da União e política de cooperação para o desenvolvimento

1. A cooperação para o desenvolvimento, um dos fundamentos de uma acção externa coerente

A acção externa da União assenta em três vertentes principais:

- a política comercial comum, baseada em princípios uniformes, nomeadamente no que se refere à celebração de acordos pautais e comerciais, ou às medidas de defesa comercial, e no âmbito da qual a União adoptou uma política global liberal, centrada no respeito pelas obrigações multilaterais e na construção de um sistema multilateral mais bem gerido, assim como na procura activa de um acesso mais alargado aos mercados externos¹;
- uma cooperação sistemática e acções comuns em matéria de política externa, centradas nos objectivos da paz e da segurança, do reforço da democracia e do Estado de direito, assim como no respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais;
- a cooperação para o desenvolvimento, que visa a promoção do desenvolvimento económico e social sustentável dos países em desenvolvimento, especialmente dos mais desfavorecidos, a sua inserção harmoniosa e progressiva na economia mundial e a luta contra a pobreza. Nos termos do Tratado da União Europeia, a política comunitária neste domínio deve contribuir para o objectivo geral de desenvolvimento e de consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como para o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais.

Outras políticas da União comportam também uma dimensão externa por vezes importante. É o caso, nomeadamente, da política conduzida nos domínios do ambiente, da agricultura e das pescas, da ciência e da investigação, da sociedade da informação, assim como no da harmonização das normas, no âmbito do mercado interno.

A União prossegue em todos estes domínios vários objectivos que correspondem a preocupações específicas.

A cooperação para o desenvolvimento contribui grandemente para a coerência da acção externa da União, na medida em que, a longo prazo, o objectivo do desenvolvimento é complementar em relação aos seus objectivos políticos e económicos:

- o desenvolvimento tem por finalidade um progresso económico e social equilibrado e sustentável, objectivo fundamental da União Europeia;
- o desenvolvimento deve contribuir para facilitar a resolução dos problemas globais (ambiente, demografia, pandemias, tráficos ilícitos), aumentando a capacidade de participação dos países em desenvolvimento na gestão destes problemas;

¹ Ver Comunicação da Comissão "Uma estratégia de acesso ao mercado para a União Europeia (COM(96) 53)".

- a política de desenvolvimento, e em especial o papel desempenhado pela Europa junto dos países mais pobres, valoriza a identidade europeia no mundo. A Europa não pode ser acusada de mercantilismo, num momento em que as quotas de mercado nas economias emergentes suscitam grandes cobiças. No plano concreto, os produtores europeus beneficiarão, a médio ou longo prazo, da prosperidade dos países parceiros que apresentam grandes potencialidades demográficas. É ainda necessário ter em consideração o carácter planetário e quadricontinental da relação UE-ACP, que estabelece relações entre as economias europeias e as das regiões em vias de organização da África Subsariana, da América Latina, da Ásia e do Pacífico.

- o desenvolvimento, na sua dimensão política (democracia, direitos do Homem e liberdades fundamentais, Estado de direito), na sua dimensão social (melhorar as condições de vida e evitar a desintegração do tecido social) e na sua dimensão ambiental (conflitos e défices alimentares associados à escassez de recursos hídricos e à degradação dos solos), dá resposta a certas preocupações de segurança da UE (riscos de conflito armado, disseminação nuclear, terrorismo, migrações). A integração económica a nível regional e mundial, apoiada pela União no âmbito das suas acções de cooperação, constitui assim um poderoso factor de estabilização.

Sendo embora um elemento importante da sua acção externa, a política de cooperação para o desenvolvimento da União deverá, no entanto, preservar a autonomia suficiente para poder corresponder aos seus próprios objectivos, que se inscrevem, por natureza, numa perspectiva de longo prazo, implicando uma acção contínua. A cooperação pode contribuir para os objectivos da política externa, mas não pode estar-lhes subordinada. A relação explícita entre as várias vertentes da acção externa radica no princípio da coerência.

2. Perda de legitimidade da ajuda e exigência de eficácia

No decurso da década de 1980 surgiu um sentimento difuso de decepção perante os resultados concretos da ajuda ao desenvolvimento, alimentado por uma série de factores convergentes: antes de mais nada, as restrições orçamentais dos países doadores; depois, o aumento do desemprego e o agravamento dos problemas sociais nos países industrializados, dando origem a uma tendência para se concentrarem nos seus próprios problemas; a percepção do papel marginal desempenhado pela cooperação, relativamente ao comércio e ao investimento, no surto de desenvolvimento económico que conheceram alguns países da Ásia ou da América Latina; e, finalmente, a constatação de que, apesar de terem sido alcançados alguns resultados notáveis, como o atestam os progressos dos indicadores de saúde, de educação, de acesso à água potável, a cooperação e o esforço de ajuda importante realizado a favor da África Subsariana não permitiram evitar que numerosos países soçobrassem ou permanecessem à margem do desenvolvimento económico e tecnológico mundial.

No decurso destes últimos anos, a escalada da violência, a multiplicação das guerras fratricidas e a fraqueza de numerosos Estados africanos, a sensação de corrupção e de desvio da ajuda em proveito das elites que detêm o poder tenderam a reforçar este sentimento negativo em relação à cooperação. Estas situações de crise estiveram, de resto, na origem de um acréscimo substancial das intervenções de carácter humanitário, que se

traduziram numa redução dos orçamentos da ajuda ao desenvolvimento e contribuíram simultaneamente para criar uma certa confusão entre a ajuda de emergência e a ajuda a mais longo prazo, entre a motivação humanitária e a motivação socioeconómica.

Face às pressões no sentido da redução dos orçamentos de ajuda ao desenvolvimento, mas também tendo em conta a gravidade das situações de pobreza e as suas consequências de longo prazo, em termos de instabilidade e de multiplicação dos conflitos potenciais, os parceiros da cooperação são hoje obrigados a rever os seus critérios de afectação da ajuda e as modalidades de gestão da mesma, com vista a um acréscimo da qualidade e da eficácia na utilização dos recursos disponíveis.

Para além da exigência de uma maior eficácia, o espírito da cooperação evoluiu. As transformações económicas registadas a nível mundial (liberalização, progresso tecnológico, economias emergentes) e as lições a extrair das *success stories* da Ásia, da América Latina ou da África alteraram radicalmente a filosofia do desenvolvimento, nomeadamente no que se refere à concepção do papel do Estado e à organização das relações entre intervenientes públicos e privados.

Um outro fenómeno novo que exige uma reorientação das políticas de cooperação reside no facto de a abertura política do fim da guerra fria ter permitido o estabelecimento de um consenso lato no que se refere aos princípios da democracia e da economia de mercado. O diálogo travado a nível mundial aprofundou-se e foi enriquecido pelas experiências variadas dos novos protagonistas. As grandes conferências mundiais sobre o ambiente, os direitos humanos, as questões demográficas, o desenvolvimento social, a intervenção e o lugar das mulheres na sociedade, a segurança alimentar demonstraram, a partir de 1990, que países muito diferentes tinham capacidade para definir valores e princípios comuns, numa série de domínios essenciais do ponto de vista do desenvolvimento.

Estes vários aspectos da evolução em curso provocaram já mudanças importantes na concepção da ajuda e da sua intervenção no desenvolvimento, mudanças essas que foram parcialmente integradas na política de cooperação da UE com os países ACP. Essas mudanças podem ser classificadas em quatro categorias principais:

- introdução de uma dimensão política mais acentuada (resolução de 28 de Novembro de 1991 e artigo 5º de Lomé IV revista: direitos do Homem, princípios democráticos, Estado de direito, boa gestão dos assuntos públicos);
- reforço da articulação entre a ajuda de emergência, a ajuda à reabilitação e a ajuda ao desenvolvimento²;
- concepção de novas abordagens no que se refere ao papel da ajuda, redefinição das funções respectivas dos parceiros: realce atribuído ao *policy environment*, ao desenvolvimento das capacidades locais, à intervenção da sociedade civil, à procura de

² COM(96) 153, de 30 de Abril de 1996, "Interligação das operações de emergência, reabilitação e desenvolvimento".

novas modalidades de alargamento da cooperação a outros intervenientes, nomeadamente do sector privado;

- alteração das prioridades, através da redução das intervenções nos sectores produtivos e da integração de temas relativamente novos:

(i) novas modalidades de apoio ao desenvolvimento social (ajuda orçamental, garantia das despesas sociais), consideração mais sistemática do impacto das acções de cooperação nos grupos mais desfavorecidos, importância atribuída à intervenção das mulheres, às questões demográficas, à educação e à formação;

(ii) acções a favor da preservação do ambiente, da gestão dos recursos naturais, do desenvolvimento sustentável, através de uma generalização dos estudos de impacto e do financiamento de projectos e programas específicos;

(iii) introdução do instrumento de apoio ao ajustamento estrutural, intervindo a nível macroeconómico e sectorial;

(iv) reformas institucionais, desenvolvimento das capacidades administrativas, reforço da sociedade civil, concepção de abordagens mais participativas, cooperação descentralizada;

(v) nova concepção da intervenção estatal na economia, políticas de incentivo ao desenvolvimento do sector privado, apoio ao desenvolvimento do comércio.

Estas mudanças são de natureza a promover o acréscimo da eficácia das políticas de cooperação; contudo, a sua aplicação é demasiado recente para permitir uma avaliação do seu impacto real.

C. Intervenção da União no desenvolvimento

A União Europeia, pólo de estabilidade, modelo de cooperação e de integração regional, grande potência comercial e principal doador de ajuda pública ao desenvolvimento, deverá ter uma intervenção importante a favor do desenvolvimento das regiões menos favorecidas.

A contribuição comunitária situa-se essencialmente a cinco níveis:

- pela sua participação activa no sistema multilateral, nos domínios da segurança, do comércio e do investimento, da cooperação económica e monetária, a acção da União tem um impacto considerável nos países em desenvolvimento. A UE sempre se preocupou com a inserção dos países menos avançados no comércio internacional e, no que se refere aos países ACP, esse é hoje um desafio importante;

- em virtude do princípio geral de coerência e continuidade da acção comunitária, a União deve zelar por que os países em desenvolvimento possam beneficiar do processo de integração europeia. O acesso ao mercado interno, que em breve será completado pela transição para a moeda única, e a perspectiva do alargamento, que implica simultaneamente riscos de desvio dos fluxos comerciais e do investimento e novas oportunidades comerciais, constituem dimensões importantes da política europeia para com todas as regiões;

- relativamente às instituições multilaterais que intervêm nas questões do desenvolvimento (Banco Mundial, FMI, bancos de desenvolvimento regional), a União Europeia ocupa um lugar privilegiado, pois é a única que desenvolve simultaneamente uma acção política. A União está em posição política de apoiar um modelo de desenvolvimento equitativo e sustentável, em consonância com os seus princípios fundamentais e com os valores socioculturais do seu projecto de sociedade. A importância atribuída pela União ao respeito dos direitos do Homem, aos valores sociais, à educação e à formação, à preservação do ambiente, a sua própria experiência de conjugação da liberalização comercial com políticas estruturais apropriadas e o seu apoio aos esforços de cooperação e integração regional conferem-lhe uma identidade específica no domínio do desenvolvimento;

- a União deve tirar partido da sua capacidade de mobilização de um volume suficiente de recursos de ajuda, que permita obter um efeito de "massa crítica" e desenvolver políticas de cooperação orientadas para objectivos de longo prazo. Em comparação com os outros doadores, e tendo em conta, nomeadamente, a grande redução dos orçamentos da ajuda americana, a UE é particularmente activa em matéria de ajuda pública ao desenvolvimento: no contexto da redução significativa do volume da ajuda internacional registada desde o início dos anos noventa, a contribuição da UE (Comunidade + Estados-membros) representa uma percentagem crescente do total (53% em 1995),

- Por último, a União, ao mesmo tempo que prossegue os seus esforços de coordenação interna³, em virtude do princípio da complementaridade entre a política comunitária de cooperação para o desenvolvimento e as políticas bilaterais dos Estados-membros, pode dar um impulso especial aos esforços de coordenação empreendidos pelo conjunto dos doadores a nível internacional, em diferentes instâncias (Nações Unidas, OCDE, iniciativas do G7 a favor do reforço da coordenação entre instituições multilaterais, Programa Especial para a África, grupos consultivos, mesas-redondas, etc.). O reforço da coordenação, tanto a nível das iniciativas globais, como ao de cada um dos países beneficiários, tornou-se indispensável para melhorar o impacto e aumentar a eficácia das políticas de cooperação.

A aceleração recente da construção europeia deve ser considerada, pelo menos em parte, como um esforço dos europeus para fazer face às grandes mudanças a nível internacional evocadas neste primeiro capítulo. Esta aceleração, que está longe de ter atingido a sua forma final, visa actualmente dois objectivos: reforçar a capacidade de acção dos europeus, numa União política, e manifestar uma solidariedade democrática para com os

³ Ver conclusões do Conselho de 25 de Maio de 1993, Resolução de 2 de Dezembro de 1993 sobre "os processos de coordenação entre a Comunidade e os Estados-membros" e as diferentes resoluções adoptadas posteriormente com vista ao reforço da coordenação entre a Comunidade e os Estados-membros nos diferentes domínios da cooperação para o desenvolvimento (luta contra a pobreza, saúde, segurança alimentar, educação, sida, igualdade homens/mulheres). A experiência-piloto de reforço da coordenação a nível operacional foi, de resto, objecto de um relatório da Comissão ("Relatório final sobre a experiência-piloto de coordenação operacional", COM(95) 700) e de conclusões do Conselho, a 28 de Maio de 1996.

CAPÍTULO I

países da Europa Central e Oriental. A afirmação destes dois objectivos, que estão no âmago da actual Conferência Intergovernamental (CIG), equivale de certo modo a consagrar a necessidade futura de uma política europeia de desenvolvimento: como afirmar o papel de protagonista a nível mundial, na ausência de uma estratégia responsável para com as diversas regiões do Sul, nomeadamente as mais expostas aos riscos da pobreza e da marginalização? Como erigir a solidariedade com as jovens democracias do Leste em elemento de identidade, sem confirmar uma relação de parceria com os países que procuram a sua própria via de criação de uma sociedade justa, empenhada na observância dos direitos humanos fundamentais?

CAPÍTULO II: A EXPERIÊNCIA DA COOPERAÇÃO UE-ACP

A. Compreender o quadro actual de relações entre a UE e os Estados ACP com base nas suas origens e nas suas adaptações

1. Evolução das motivações políticas da Europa em relação aos países em desenvolvimento

A política comunitária de cooperação para o desenvolvimento teve a sua origem na associação dos países e territórios ultramarinos à Comunidade, a partir de 1957, com base num compromisso entre os Estados-membros favoráveis a uma abordagem mundial do desenvolvimento e os Estados-membros favoráveis a uma relação privilegiada Europa-África.

A associação foi concebida como uma abordagem global, abrangendo simultaneamente o regime comercial e a ajuda ao desenvolvimento.

Após os primeiros cinco anos do regime de associação previsto no Tratado, numerosos países tinham acedido à independência, mas as motivações da cooperação não se tinham modificado. Os países europeus, num espírito de solidariedade e de assunção das suas responsabilidades, mas preocupados também com a preservação dos seus interesses económicos e geopolíticos, no contexto da guerra fria, e os jovens Estados independentes, interessados em continuar a beneficiar das preferências comerciais e do financiamento de projectos de desenvolvimento, decidiram então prosseguir as suas relações de cooperação, no quadro das duas convenções sucessivas de Yaoundé (1963-69 e 1969-74), que se inscreviam numa linha de continuidade directa da associação. No decurso desse período de 1957 -1974 das relações euro-africanas, a ajuda europeia concentrou-se essencialmente na África francófona.

Em meados dos anos setenta, o contexto internacional, o desejo de vários Estados-membros no sentido de desenvolver uma política de cooperação à escala mundial, assim como a adesão do Reino Unido à Comunidade, foram outros tantos elementos que levaram a uma reorientação profunda da política comunitária de cooperação. As preocupações europeias relacionadas com a primeira crise do petróleo, a saber, o receio de falta de matérias primas e o desejo de preservar mercados externos privilegiados, combinadas com os interesses geoestratégicos e o sentimento de responsabilidade derivado do passado colonial, que prevalecia ainda em grande medida, foram as motivações que estiveram na origem do primeiro acordo de parceria entre a Comunidade e os países ACP.

Foi assim que a primeira Convenção de Lomé, assinada em 1975, foi aberta aos países africanos do Commonwealth e a alguns países das Caraíbas e do Pacífico, assim como a outros países da África Subsariana interessados em participar nesta primeira negociação grupo a grupo, que abrangeu um total de quarenta e seis países ACP.

A Europa empenhava-se simultaneamente numa política de cooperação com outras regiões do mundo. Os primeiros acordos de cooperação com países terceiros da região mediterrânica, que incluíam uma vertente comercial e uma cooperação financeira e técnica, foram concluídos a partir de 1975, tendo sido também iniciada uma política de ajuda aos países em desenvolvimento da América Latina e da Ásia que foi desenvolvida e estruturada progressivamente no decurso dos anos oitenta e noventa.

A importância crescente da ajuda alimentar, prestada em grande medida a países situados noutras regiões que não a África negra, reflectia igualmente o processo de mundialização da política comunitária de cooperação que teve lugar a partir dos anos setenta.

2. A partir de 1975, adaptações sucessivas, num quadro que permaneceu inalterado

A primeira Convenção de Lomé constituiu, à época, um modelo único de cooperação internacional. O princípio da parceria esteve no fulcro das convenções de associação entre a UE e os países ACP ulteriores a 1975. Traduz um conceito de cooperação baseado em compromissos mútuos, com vista à realização de objectivos comuns. Princípios como a negociação global (grupo a grupo, incidindo em várias vertentes de cooperação), o diálogo individual com os Estados ACP, no âmbito de instituições paritárias, o carácter contratual e a previsibilidade dos recursos disponíveis para a ajuda tornaram-se o fundamento da política europeia de cooperação aplicada no âmbito dos acordos de Lomé.

As sucessivas convenções permitiram aos parceiros proceder a uma adaptação dos objectivos e dos instrumentos da cooperação, sem no entanto pôr em causa o quadro global ou a estratégia adoptada. Essas adaptações permitiram, contudo, extrair progressivamente lições concretas dos êxitos e dos fracassos do passado e traduzir, pelo menos em parte, a evolução que entretanto se verificara na filosofia do desenvolvimento. A política de cooperação desenvolvida no âmbito de Lomé foi assim remodelada progressivamente, de modo a ter em conta:

- a concepção do papel do Estado, outrora considerado como o único interveniente com capacidade de mobilização dos recursos de capital necessários ao desenvolvimento económico, e que se passou a centrar na criação e na manutenção de um quadro jurídico e administrativo que garantisse os direitos e as liberdades fundamentais, que permitisse assegurar os serviços sociais essenciais e que fosse favorável ao desenvolvimento da iniciativa privada. A natureza da convenção não foi, no entanto, posta em causa, pois o Estado continuou a ser praticamente o único parceiro da relação de cooperação, à excepção dos co-financiamentos com as ONG, a partir de 1976, e de um reduzido número de acções de cooperação descentralizada, iniciadas no âmbito de Lomé IV;

- a transição de uma concepção da industrialização baseada na substituição das importações para uma concepção centrada no desenvolvimento das exportações, como motor do crescimento.

Passou a ser atribuída uma importância crescente ao diálogo sobre as políticas, introduzido na sequência do "Memorando Pisani", com vista a facilitar a transição de uma ajuda concedida essencialmente sob a forma de financiamento de projectos para um apoio técnico e financeiro às políticas sectoriais.

Entre as inovações que conferiram um carácter pioneiro à Convenção de Lomé, a introdução de instrumentos como os mecanismos de compensação das perdas de receitas de exportação, na década de 1970, e mais recentemente, em 1990, uma abordagem negociada do ajustamento estrutural constituíram, independentemente da pertinência futura desses instrumentos, a tradução operacional da concepção de desenvolvimento da época. Paralelamente, no fim do conflito Leste/Ocidente, a Convenção foi também um dos

primeiros acordos de cooperação a incluir uma dimensão política explícita, através da introdução de uma cláusula relativa ao respeito dos direitos do Homem, alargada a partir de 1995 à aplicação dos princípios democráticos, à consolidação do Estado de direito e à boa gestão dos assuntos públicos.

Os ajustamentos da condicionalidade, nos termos da Convenção de Lomé IV revista, e o princípio da programação em duas fracções, que restringe o carácter automático da afectação da ajuda programável, reflectem igualmente uma alteração importante da concepção da política comunitária de cooperação.

3. Necessidade de revisão do quadro global

No limiar do século XXI, a política de cooperação da UE com os países ACP deverá ser reformulada em novas bases, não só para ter em conta a evolução das condições económicas e políticas do desenvolvimento e o desenvolvimento rápido que se verificou noutras regiões do mundo, como também porque as motivações europeias mudaram radicalmente. O período colonial e pós-colonial foi ultrapassado e o contexto internacional, politicamente mais aberto, permite determinar de uma forma menos ambígua as responsabilidades de cada um dos parceiros. É nesta perspectiva que um olhar crítico lançado sobre a cooperação passada pode proporcionar orientações úteis à reflexão sobre o futuro.

B. Aspectos positivos e negativos da cooperação no âmbito da Convenção de Lomé

1. Um balanço global medianamente positivo

Se bem que a cooperação represente uma contribuição importante para grande número de países ACP, é difícil apreciar o seu impacto e eficácia em termos de melhoria das condições económicas e sociais de um país. A evolução dessas condições depende, efectivamente, de uma vasta gama de factores exógenos e endógenos, a começar pela aplicação das políticas económicas e sociais por parte do próprio país, que a ajuda pode influenciar, mas a que se não pode substituir a longo prazo.

Algumas análises⁴ sugerem que a ajuda concedida aos países ACP pelo conjunto dos doadores teve provavelmente um impacto positivo, mas fraco, no crescimento, no investimento e na melhoria dos indicadores de saúde, e que esse impacto variou sensivelmente de país para país, em função da situação inicial e das condições da política económica. A ajuda foi claramente mais eficaz nos países que, à partida, estavam menos favorecidos em termos de capital e de recursos humanos e nos países que tinham iniciado políticas de estabilização e programas de ajustamento estrutural.

A cooperação comunitária representa uma parte importante da totalidade dos apoios de que os países ACP têm beneficiado a partir dos anos sessenta. A Comunidade é hoje um

⁴ "Effectiveness of Overseas Aid Flows", P. Mosley and J. Hudson, 1996. Este estudo incide numa amostragem de 29 países ACP, representando 80% da população total dos países ACP, e analisa o impacto da ajuda internacional ao longo de um período de trinta anos.

dos três maiores doadores de ajuda aos países ACP⁵, concedendo a esses países o sistema comercial mais preferencial. A Convenção de Lomé constitui inegavelmente um quadro único de cooperação entre dois grupos de países. As suas principais vantagens residem no facto de ter sido um verdadeiro laboratório da cooperação para o desenvolvimento, de ter permitido definir, num quadro negociado, um conjunto de princípios e de objectivos comuns e de ter mobilizado recursos financeiros importantes, concedidos na sua quase totalidade a título de subvenção, sem os quais numerosas realizações concretas não teriam sido possíveis. O carácter previsível da cooperação europeia, que se inscreve numa relação de parceria a longo prazo, era de natureza a incitar os governos dos países beneficiários a empreender transformações de longo prazo.

À luz de vinte anos de experiência, a Convenção surge-nos porém como um quadro de cooperação ambicioso, mas nem sempre realista, baseado no pressuposto de que os países ACP possuíam capacidades institucionais e políticas que nem sempre existiram na prática. Foi assim que o respeito pela soberana nacional, que levou inicialmente a que se depositasse grande confiança nos governos beneficiários, tende a evoluir crescentemente no sentido de uma lógica ditada por uma preocupação de eficácia. O carácter automático da concessão de grande parte dos recursos financeiros reduziu o alcance político da ajuda comunitária, não contribuindo para fomentar um verdadeiro diálogo sobre a utilização dos recursos. A condicionalidade, tal como é aplicada actualmente, e a política de substituição, que todos os doadores tendem de resto a pôr em prática, parecem ser dificilmente compatíveis com o compromisso político global que se espera da parte dos governos dos países ACP e que lhes permitiria apropriarem-se efectivamente das reformas e das estratégias sectoriais e assumirem a responsabilidade política pelas mesmas, perante uma opinião pública cada vez mais exigente em matéria de transparência e de participação.

A apreciação da experiência da cooperação comunitária pode ser articulada em torno de algumas perguntas fundamentais: quais foram as principais dificuldades com que o princípio da parceria deparou? Qual foi a eficácia da cooperação financeira e técnica e quais foram os países que mais beneficiaram com essa cooperação? Qual foi o impacto das preferências comerciais?

As respostas a estas perguntas não são imediatas ou inequívocas, relacionando-se simultaneamente com aspectos políticos, económicos e de gestão prática da cooperação.

2. A experiência da parceria

O princípio da parceria, inscrito na Convenção de Lomé, perdeu parte do seu significado e só se concretizou parcialmente. Tendeu a restringir-se aos aspectos institucionais do acordo de cooperação e à gestão comum dos recursos da ajuda.

⁵ Na África Subsariana, a ajuda comunitária representa actualmente cerca de 10% da ajuda proveniente da zona da OCDE. Adicionando a esse valor o da ajuda dos Estados-membros, a UE é responsável por mais de 60% da ajuda total concedida a essa região.

Em termos políticos, a dependência em relação à ajuda, as exigências de curto prazo e a gestão das situações de crise assumiram progressivamente a predominância na relação entre os dois parceiros.

No plano do diálogo sobre as orientações de política económica e sectorial, a parceria revelou-se como sendo de concretização difícil em relação a países de fracas capacidades institucionais e com sistemas de gestão pública por vezes pouco eficazes. A prática da condicionalidade serviu de justificação para uma desresponsabilização dos países beneficiários, na medida em que as condições impostas, relacionadas com os critérios aplicados pelas instituições de Bretton Woods, eram por vezes demasiado específicas, demasiado numerosas ou demasiado formalistas. Na sua preocupação de melhoria da eficácia das acções de cooperação, a Comunidade tinha tendência para se substituir ao parceiro, nos casos em que este falhava, adoptando uma abordagem mais intervencionista, dificilmente compatível com a necessidade, que era no entanto reconhecida, de promover a apropriação dos processos de desenvolvimento pelos países beneficiários. No contexto de uma abertura política e de uma liberalização económica progressivas, os intervenientes não governamentais, representantes do sector privado e de outros segmentos da sociedade civil, manifestavam, pela sua parte, um interesse crescente em participar directamente numa relação de cooperação da qual, à excepção das ONG, se sentiam excluídos.

No plano da prática da cooperação, uma certa rigidez, associada à estrutura dos instrumentos e aos procedimentos de gestão comum dos recursos, restringiu a capacidade de assegurar que as acções de cooperação reflectissem eficazmente as prioridades políticas.

3. Avaliação das políticas de cooperação

A partir de 1990, e no seguimento das disposições adoptadas pelo Conselho em matéria de avaliação dos instrumentos e programas de ajuda ao desenvolvimento da UE⁶, foi iniciada uma série de estudos de avaliação relativos a projectos, sectores de intervenção e países beneficiários, ou incidindo em instrumentos específicos. Essas avaliações, que abrangem a totalidade das políticas de cooperação comunitárias, e não só a cooperação com os ACP, permitiram identificar medidas concretas de melhoria da eficácia e do impacto da ajuda comunitária e de correcção de um certo número de pontos fracos⁷.

A avaliação global do conjunto dos programas e instrumentos da política de ajuda ao desenvolvimento da UE, decidida pelo Conselho em Junho de 1995, está ainda em curso. Contudo, é já possível detectar um certo número de elementos de apreciação, a partir dos estudos sectoriais ou geográficos disponíveis.

⁶ Resolução do Conselho Desenvolvimento de Maio de 1989, Maio de 1990, Maio de 1992, declaração de 24 de Novembro de 1994 e texto adoptado a 1 de Junho de 1995 sobre as "Modalidades e organização da avaliação dos instrumentos e programas de desenvolvimento da União Europeia".

⁷ Exemplos de medidas tomadas neste contexto: aplicação do quadro lógico na análise dos projectos, negociação dos quadros de obrigações mútuas na utilização dos fundos Stabex.

Caixa n.º 1: Definição dos critérios de avaliação aplicados pela Comissão Europeia¹

Nota: estes critérios correspondem globalmente aos critérios definidos pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE aquando da elaboração dos "Princípios para uma ajuda eficaz". A especificidade da abordagem da Comissão reside no facto de privilegiar os elementos do contexto, a sua evolução no tempo e as suas consequências no decurso da execução do programa de ajuda. O critério de pertinência, por exemplo, tem em conta as políticas do governo, as intervenções dos outrosadores, etc. A eficácia é avaliada não só em função dos resultados previstos e da situação dos beneficiários, mas também em função de eventuais resultados imprevistos. A eficiência, por sua vez, não é só uma questão de análise custos/benefícios, sendo também função do quadro organizativo, de gestão e de acompanhamento. Por último, o critério do impacto não se limita aos aspectos quantitativos, incluindo também aspectos qualitativos.

Pertinência

A pertinência de um programa ou de uma acção de ajuda diz respeito à relação entre os problemas a resolver e os objectivos do programa. Assim, são tidos em conta os elementos do contexto físico e político, tanto a nível geral (políticas macroeconómicas e sectoriais) como mais específico (diagnóstico do problema, beneficiários e participantes no projecto). As políticas (explícitas e implícitas) do conjunto dos intervenientes (governos, a UE, as outras entidades financiadoras e os grupos de interesses) são tomadas em consideração.

Eficiência

A eficiência diz respeito à relação entre as actividades empreendidas e os resultados obtidos. A Comissão tem em conta os seguintes factores: (i) uma análise custos-benefícios e/ou custos-eficácia do projecto, designadamente sob a forma de análises comparativas de diferentes projectos com objectivos idênticos, bem como o carácter adequado ou inadequado dos recursos orçamentais mobilizados; (ii) uma análise do quadro organizativo geral e específico do projecto (programação das actividades, calendário, gestão financeira, assistência técnica, etc.); (iii) uma apreciação dos métodos de intervenção (grau de participação dos beneficiários, importância atribuída à formação, etc.); (iv) uma apreciação do acompanhamento por parte do governo e da Comissão.

¹ Estes critérios estão em consonância com a terminologia do "quadro lógico" definido no manual de "Gestão do ciclo do projecto", editado pela Comissão em 1993.

Eficácia

A eficácia diz respeito à relação entre os resultados obtidos e os objectivos específicos do projecto. Trata-se de determinar em que medida os resultados do programa foram alcançados, se contribuíram e poderão contribuir no futuro para a realização dos objectivos específicos, bem como de definir a identidade dos verdadeiros beneficiários do programa.

Impacto

A avaliação do impacto de um programa diz respeito à relação entre os objectivos específicos e os objectivos gerais de desenvolvimento, a dois níveis: a contribuição do programa considerado para os objectivos globais, por um lado, e a sua contribuição para os objectivos gerais fixados pelo Tratado da União Europeia, em termos da redução da pobreza, de desenvolvimento económico e social duradouro, de integração na economia mundial, por outro.

Viabilidade

A viabilidade diz respeito ao carácter duradouro dos resultados alcançados, especialmente após a conclusão do programa de ajuda. A viabilidade é designadamente avaliada do ponto de vista económico e financeiro, da integração sociocultural, das capacidades institucionais locais, da selecção das tecnologias adequadas, etc.

Será conveniente distinguir, nas conclusões das avaliações, os aspectos relacionados com as melhorias e adaptações susceptíveis de aplicação no quadro actual e os que põem em causa esse quadro ou os seus princípios fundamentais, reflectindo assim os pontos fracos da Convenção de Lomé, na qualidade de instrumento de cooperação. Só os aspectos incluídos na segunda categoria são pertinentes para a discussão iniciada com o presente Livro Verde.

Uma das conclusões comuns à maioria das avaliações é a de que o **contexto institucional e de política económica** do país beneficiário constituiu frequentemente uma restrição de primeira importância, reduzindo o impacto das intervenções de cooperação. Embora grande número de projectos financiados pela UE tenham sido pertinentes e eficazes, como é o caso da maioria dos projectos de infra-estruturas, assim como o das intervenções nos sectores sociais, não se traduziram automaticamente numa melhoria dos indicadores de desenvolvimento a nível nacional. Na ausência de políticas de incentivo, de instituições sectoriais eficazes e de um financiamento satisfatório das despesas de funcionamento e manutenção, a viabilidade dos resultados da ajuda foi baixa. Esta constatação, que se aplica a todos os doadores, reflectiu-se numa tendência de concentração da ajuda internacional em países que demonstraram já a sua capacidade de utilização dessa ajuda da forma mais eficaz, ou seja, actualmente, nos países onde estão a ser aplicados programas de ajustamento estrutural.

A **repartição geográfica** da ajuda comunitária, tal como da dos outros doadores, reflecte essa preocupação relativa à utilização dos recursos: estes são desviados dos países cujas condições políticas não satisfazem as exigências mínimas, e a ajuda beneficia mais os países em vias de ajustamento estrutural. Por outro lado, é aplicado para efeitos de repartição dos recursos programáveis um critério baseado na avaliação das necessidades relativas: para além da atribuição de uma prioridade geral aos PMA, esses recursos são afectados prioritariamente aos países mais pobres (em função de indicadores de rendimento *per capita*, de esperança de vida e da taxa de analfabetismo), aos países insulares ou aos países interiores. Mas a imagem global da repartição da ajuda comunitária por país só parcialmente reflecte estas prioridades: efectivamente, o método de cálculo das dotações de certos instrumentos como o Stabex e o Sysmin, que obedece a critérios de afectação específicos, desequilibra a afectação global da ajuda.

Um outro aspecto a mencionar relaciona-se com a falta de pertinência e de eficácia que se manifesta em certos casos, por não haver consenso no que se refere às prioridades políticas. Os Estados ACP não estiveram muitas vezes em posição de definir **políticas sectoriais** coerentes, e a ajuda europeia tendeu a apoiar-se excessivamente nos peritos responsáveis pela assistência técnica para efeitos de determinação das modalidades de execução das suas intervenções. Por outro lado, em certos domínios, como o do ambiente, as preocupações e as prioridades podem ser muito diferentes nos países ACP e na UE. Noutros sectores, as políticas sectoriais foram frequentemente definidas em função de abordagens elaboradas pelos doadores, nomeadamente o Banco Mundial. Nalguns sectores, como o da saúde, que tem vindo a receber uma percentagem crescente da ajuda europeia, na vigência das sucessivas convenções, a Comunidade assumiu, pelo contrário, uma liderança mais acentuada: por intermédio do apoio institucional e técnico, a ajuda europeia põe a tónica no desenvolvimento de sistemas de saúde de âmbito nacional, centrados nos cuidados primários e no acesso aos medicamentos essenciais.

A UE também já deu provas da sua capacidade para imprimir às orientações mudanças importantes, como o demonstra, por exemplo, a **reforma da ajuda alimentar** adoptada recentemente. Esta reforma, motivada simultaneamente pela gravidade crescente dos problemas de segurança alimentar da África Subsariana e pela constatação da reduzida eficácia do instrumento utilizado e dos seus efeitos secundários negativos, propõe-se promover a transição de uma lógica de assistência para uma lógica de desenvolvimento, prestando apoio a políticas de segurança alimentar num certo número de países prioritários.

Relativamente a alguns objectivos novos, como o **desenvolvimento do sector privado**, que foi reforçado na quarta Convenção de Lomé, a ajuda comunitária não tem ainda um carácter suficientemente estratégico, na medida em que se apoia num conjunto de instrumentos e intervenções cuja coerência e complementaridade dificilmente podem ser asseguradas. As acções destinadas a promover o investimento e a competitividade a nível das empresas, através de medidas de apoio específicas, continuam a ser insuficientes e a estar mal integradas nas intervenções que se propõem contribuir para a melhoria das condições institucionais e da política económica. Em certos domínios, como o do apoio à cooperação regional e ao desenvolvimento do comércio regional, ou ainda no que se refere aos programas destinados a promover os contactos entre empresas, o apoio da Comunidade tem demonstrado mais claramente a sua pertinência e eficácia.

4. Avaliação dos instrumentos de cooperação financeira e técnica

A eficiência e o impacto da cooperação comunitária são frequentemente reduzidos pela dificuldade em assegurar uma coerência satisfatória entre os diferentes instrumentos com uma interacção em domínios muitas vezes próximos, preservando simultaneamente a observância de critérios específicos. Certas iniciativas comunitárias recentes, inspiradas nos resultados das avaliações, procuram no entanto atenuar esses inconvenientes. A reforma da ajuda alimentar deverá assim promover sinergias mais eficazes com as intervenções do FED, pondo a tónica numa política de segurança alimentar integrada no quadro mais lato da luta contra a pobreza.

(a) Apoio a projectos

O apoio a projectos, cuja importância relativa no conjunto dos instrumentos financeiros tem vindo a diminuir sensivelmente, caracteriza-se por um impacto e uma eficácia muito variáveis, consoante os sectores. A avaliação de mais de 335 projectos iniciados na década de 1980 permitiu concluir, por exemplo, que a taxa de eficácia era de 70% no sector dos transportes, e de menos de 30% no da agricultura e do desenvolvimento rural. Contudo, é possível identificar um certo número de pontos fracos, imputáveis à natureza específica do instrumento:

- antes de mais nada, o apoio a projectos tende a subestimar a importância do quadro macroeconómico, no que se refere a assegurar um impacto suficiente em termos de melhoria das condições de vida, assim como a viabilidade das realizações;
- em segundo lugar, o apoio a projectos é pouco pertinente, e consequentemente pouco eficaz, quando se não insere numa política sectorial bem definida. Em certos casos, este

tipo de intervenções, que mascaram as dificuldades reais, contribuem até para atrasar as reformas necessárias;

- por outro lado, o baixo nível de apropriação dos projectos de desenvolvimento pelos governos e/ou os beneficiários, nomeadamente quando as medidas de acompanhamento são insuficientes, contribui igualmente para reduzir a sua eficácia;

- finalmente, tal como acontece em relação a outras formas de intervenção, o grau de coordenação insuficiente entre doadores reduziu sensivelmente a eficácia do conjunto dos projectos de cooperação.

(b) Apoio ao ajustamento estrutural

A Comunidade é hoje um protagonista importante neste domínio, fornecendo aos países em causa 10 a 30% dos montantes totais da ajuda ao ajustamento, ajuda essa que é concedida exclusivamente a título de subvenção, ao contrário do que acontece com a da maioria dos outros intervenientes.

As avaliações realçam a pertinência deste instrumento, que permite à Comunidade prestar um apoio eficaz aos programas de estabilização, ao mesmo tempo que prossegue objectivos mais latos do que é o caso da maioria dos programas tradicionais acordados entre os governos e as instituições de Bretton Woods: para além da estabilização macroeconómica e das condições de desenvolvimento do sector privado, a prioridade atribuída a alguns sectores mais importantes, nomeadamente os da saúde e da educação, exprime-se claramente na atribuição dos fundos de contrapartida.

Contudo, há uma margem de melhoria do impacto deste instrumento, que é potencialmente um dos mais eficazes, principalmente no que se refere aos seguintes aspectos:

- aprofundamento do diálogo sobre as políticas. Uma coordenação acrescida no seio da UE permitiria alargar sensivelmente o âmbito deste diálogo;

- reforço da coerência entre o apoio ao ajustamento estrutural ou sectorial e a utilização dos outros instrumentos, que deveriam ser mais eficazmente integrados no quadro estratégico global negociado;

- apoio à programação e à gestão dos orçamentos públicos dos países beneficiários;

- clarificação do conteúdo das condicionalidades, melhoria das modalidades de controlo e do seu alcance prático, em caso de incumprimento.

5. Cooperação "produtos de base": mecanismos de compensação Stabex e Sysmin

Não pretendendo necessariamente pôr em causa a necessidade de prestar um apoio especial à reestruturação de certos sectores, vários factores conferem a estes dois instrumentos um carácter desajustado, no contexto actual:

- as preocupações que presidiram à instituição desta forma de ajuda evoluíram muito, nomeadamente no que se refere à intervenção estatal na fixação dos preços das matérias primas no produtor;

- os critérios de elegibilidade, que são função das flutuações das receitas de exportação, e o carácter inicialmente automático dos pagamentos, que pode contribuir para o adiamento das necessárias reformas, foram em grande medida postos em causa;

- a utilização dos fundos Sysmin e Stabex revelou ser mais eficaz no âmbito de um processo de reforma macroeconómica e sectorial, tendo em vista a diversificação. A utilização crescente destes instrumentos para fins de promoção de reformas a aplicar nos sectores afectados pela redução das receitas aproximam-nos da facilidade de apoio ao ajustamento estrutural.

A instauração dos QOM (quadros de obrigações mútuas), no âmbito de Lomé IV, representou uma melhoria sensível, na medida em que se procura atingir de forma sistemática a utilização mais eficaz dos recursos. Contudo, a lentidão dos pagamentos constitui um *handicap* importante, que será necessário corrigir.

6. Impacto das preferências comerciais

São três os princípios fundamentais subjacentes ao sistema de preferências comerciais de Lomé:

- (i) estabilidade: as preferências vigoram durante períodos dilatados: a quarta Convenção de Lomé foi concluída por um período de dez anos (1990-2000);
- (ii) carácter contratual: as preferências foram estipuladas de comum acordo e não podem ser alteradas unilateralmente pela UE;
- (iii) não reciprocidade: os países ACP não são obrigados a alargar as preferências recíprocas às exportações da UE.

A estabilidade e o carácter contratual constituem elementos essenciais das preferências comerciais de Lomé, pois garantem às exportações dos países ACP para os mercados da UE um grau de segurança de acesso ímpar, relativamente a outros acordos preferenciais não recíprocos em vigor, tais como os sistemas SPG; reduzem assim os riscos inerentes aos investimentos em actividades centradas na exportação em que incorrem os operadores económicos.

As preferências comerciais de Lomé continuam a representar um **valor** importante para o grupo ACP, na medida em que aumentam a rentabilidade das vendas dos exportadores ACP no mercado da UE. Para além do acesso generalizado, com isenção total de direitos, concedido aos produtos manufacturados e transformados, e nomeadamente da isenção da aplicação das disciplinas do AMF acordada para as preferências concedidas aos têxteis e ao vestuário, os diferentes países ACP têm beneficiado de preços generosos e de acesso garantido para quantidades específicas, no âmbito dos protocolos de Lomé relativos a produtos de base (bananas, açúcar, carne de bovino e rum), assim como de regras de origem bastante liberais. As receitas asseguradas pelos protocolos representam uma parte importante das receitas dos países elegíveis.

Contudo, o valor das preferências comerciais de Lomé diminuiu e continuará a sofrer uma erosão, devido à liberalização multilateral derivada da aplicação dos acordos do Uruguay Round, dos acordos de pré-adesão com os PECO e da celebração de acordos comerciais regionais no seio da UE.

Por outro lado, no que se refere ao **impacto** das preferências comerciais de Lomé, estas não foram geralmente suficientes para promover o crescimento e a diversificação das exportações. A simples consulta das estatísticas (ver quadros) parece confirmar esta afirmação. Os resultados dos países ACP em matéria de exportações e de atracção do investimento estrangeiro directo deterioraram-se no decurso do período em que mais beneficiaram dessas preferências.

Na vigência das Convenções de Lomé, os países ACP não conseguiram aumentar ou manter sequer a sua quota de mercado na UE, quando exportadores que não beneficiavam dessas preferências aumentaram a sua quota de mercado. O mercado na UE continua a ser relativamente importante para os países ACP, cujas receitas de exportação dependem ainda em 40% da União. A dependência comercial em relação à Europa varia em função das regiões ACP, sendo mais elevada no caso da África (46%) do que nos das Caraíbas e do Pacífico (18 e 23%, respectivamente).

Em comparação com o grupo dos PMA, os resultados comerciais globais dos países ACP foram também mais modestos no decurso destes últimos dez anos. Os ACP não conseguiram tão-pouco diversificar significativamente as suas exportações, que se concentram na maior parte desses países num pequeno número de produtos primários⁸. Entre os meados dos anos oitenta e o início dos anos noventa, o investimento estrangeiro directo nos países ACP africanos duplicou em termos de percentagem do PIB, atingindo 1,2%. Todavia, em comparação com outros países em desenvolvimento, a percentagem de investimento estrangeiro directo em África desceu de 6% para 4% da totalidade do investimento estrangeiro directo em todos os PMA (à exclusão da China). Por outro lado, a maior parte do investimento estrangeiro directo em África concentra-se nos países produtores de petróleo.

Contudo, há alguns êxitos individuais em matéria de crescimento e de diversificação das exportações. Registou-se um desenvolvimento de um certo número de exportações que beneficiavam de uma margem preferencial relativamente importante em termos de preferências pautais ou de isenção de contingentes. Alguns países, principalmente os que utilizam ao máximo as preferências, atraíram investimentos estrangeiros directos importantes. Os países ACP que conseguiram diversificar as suas exportações a favor de produtos não tradicionais ou que beneficiaram dos protocolos, tais como a Maurícia, o Botsuana, a Costa do Marfim, a Jamaica e o Zimbabué, tiraram partido das preferências de Lomé.

Os fracos resultados globais obtidos pelos países ACP em matéria de exportações e de crescimento económico, apesar da amplitude e da profundidade das preferências de Lomé,

⁸ A nível global, 80% das receitas de exportação dos países ACP provêm ainda dos produtos primários.

explicam-se pelas mais variadas razões. A ausência de factores essenciais como as infra-estruturas e o espírito empresarial, os baixos níveis de recursos materiais e humanos, os baixos níveis de poupança e de investimento e sectores financeiros pouco desenvolvidos limitaram os lucros que as preferências teriam podido gerar para os fornecedores. A elevada dependência em relação a um certo número de produtos de base, sujeitos a flutuações de preço importantes, e uma degradação substancial das condições das trocas comerciais são outros tantos factores importantes, que contribuem para explicar esses fracos resultados.

Por outro lado, é hoje amplamente reconhecido que, para além da estabilidade política, que é condição prévia indispensável do crescimento económico, e das dotações iniciais, a aplicação de políticas válidas desempenha um papel primordial, condicionando as exportações e o crescimento. A estabilidade macroeconómica, taxas de câmbio realistas e estáveis, instituições sólidas e uma boa gestão, assim como políticas eficazes de afectação dos recursos, nomeadamente regimes de importação e regimes fiscais estáveis e credíveis, assim como protecções comerciais limitadas, que permitam uma transmissão transparente das indicações de preços mundiais aos produtores nacionais, são factores determinantes do ponto de vista da competitividade e, conseqüentemente, dos resultados das exportações. Esses factores do lado da oferta são considerados hoje muito mais importantes do que as preferências comerciais para assegurar taxas de exportação e de crescimento económico elevadas.

Como grupo, os países ACP, e nomeadamente os países da África Subsariana, não conseguiram preencher essas condições prévias indispensáveis a um crescimento condicionado pelas exportações. Esses países, que já estavam em desvantagem devido às suas reduzidas dotações orçamentais iniciais, fracassaram também no que se refere às políticas adoptadas ou, quando adoptaram políticas correctas, não as aplicaram com convicção suficiente ou fizeram muitas vezes marcha atrás. Conseqüentemente, as políticas económicas e, em última análise, também as reformas políticas dos países da África Subsariana foram vítimas de uma muito baixa credibilidade aos olhos dos agentes económicos nacionais e estrangeiros. Essa situação minou a resposta do lado da oferta não só às preferências comerciais, como também a todas as reformas políticas em perspectiva.

Finalmente, as batalhas jurídicas travadas pela UE e pelos ACP no seio do GATT, após a criação do mercado único da banana, levaram a Comunidade Europeia a requerer, em 1994, uma derrogação para o grupo comercial da Convenção de Lomé, depois de um painel (não adoptado pelo Conselho do GATT) ter considerado que a Convenção de Lomé era incompatível com o GATT, em virtude da não reciprocidade (que não permite considerar a Convenção como um acordo de comércio livre) e da discriminação em relação a outros PMA, o que significa que não é abrangida pela cláusula de habilitação, que autoriza os sistemas de preferências generalizadas.

O facto de a validade da derrogação expirar no fim da convenção actual, de essa derrogação ser obrigatoriamente revista todos os anos e de as questões relacionadas com o regime comercial da banana aplicado pela UE ainda não terem sido resolvidas minou os princípios subjacentes às preferências comerciais de Lomé, nomeadamente os da não reciprocidade e da estabilidade. A segurança associada a essas preferências reduziu-se conseqüentemente.

C. Implicações para a futura parceria

A principal conclusão a extrair deste olhar crítico lançado sobre o passado é que a necessidade de obter resultados é cada vez mais determinante na aplicação da política comunitária de cooperação para o desenvolvimento. Estão em curso remodelações importantes em numerosos domínios, que têm em conta as conclusões das avaliações, com vista a um acréscimo da eficácia e do impacto da acção comunitária. A crítica segundo a qual a cooperação comunitária seria menos eficaz do que outras parece ser destituída de fundamento, pois não é confirmada por nenhum estudo comparativo objectivo. Todos os doadores se confrontam com a necessidade de uma reavaliação regular da sua acção e de investigação dos meios que permitirão conferir mais impacto aos seus programas. A avaliação das principais dificuldades que afectaram a eficácia da cooperação UE-ACP no âmbito da Convenção de Lomé deverá conduzir à definição de uma política com mais probabilidades de êxito. No âmbito desse debate deverão ser abordadas as seguintes questões:

- fundamentos da futura parceria. As dificuldades encontradas na concretização do princípio da parceria afectaram muito a eficácia global da Convenção de Lomé. Num tal contexto, a UE tendeu a adoptar abordagens mais unilaterais e mais intervencionistas, pouco propícias à apropriação das políticas de desenvolvimento pelos países ACP e ao reconhecimento das responsabilidades próprias de cada parceiro. Esta tendência para a substituição, que se pode justificar numa fase transitória específica, não é um penhor de eficácia, nem tão-pouco uma solução viável a prazo. A interrupção desse círculo vicioso exige uma revalorização fundamental do princípio da parceria, que surge mais como um objectivo a atingir do que como um princípio de partida. Uma transformação dessa natureza terá de assentar em novas bases políticas e num diálogo mais efectivo, apoiando-se na vontade política dos governos dos ACP no sentido de empreender um verdadeiro processo de reforma. Exigirá igualmente mais flexibilidade na aplicação da política de cooperação;

- prioridades da União e critérios de afectação dos recursos. Embora a análise da repartição dos recursos por países no decurso destas últimas décadas não evidencie prioridades claras, o facto deve-se essencialmente à sobreposição de critérios específicos associados aos diferentes instrumentos. Por ocasião da revisão intercalar da quarta Convenção de Lomé, a União manifestou a sua intenção de respeitar duas prioridades, privilegiando por um lado os países mais pobres, em conformidade com as disposições do Tratado, e esforçando-se por garantir, por outro lado, as condições de uma utilização mais eficaz dos recursos. Estes princípios e as suas modalidades práticas deverão ser discutidos em profundidade no âmbito da futura parceria;

- condicionalidade e selectividade da ajuda. Uma outra questão relacionada com a dos critérios de afectação dos recursos comunitários é a da condicionalidade dos programas de ajuda. A condicionalidade reforça o peso do critério da "*performance*" na afectação dos recursos, e deverá ser definida uma abordagem coerente destas questões. Deverá sem dúvida ser admitida uma certa flexibilidade na prática da condicionalidade, a fim de proporcionar maior capacidade de iniciativa ao país beneficiário, confirmando simultaneamente as suas responsabilidades. As respostas a dar a estas questões influenciarão em última análise o grau de selectividade da ajuda comunitária;

- o problema do desenvolvimento das capacidades. As avaliações concluíram que era necessária uma identificação sistemática dos condicionalismos de ordem institucional ou de política económica existentes nos países beneficiários que podem influenciar as perspectivas de êxito de uma acção de cooperação e estudar os meios necessários para as ultrapassar. Com base nesta constatação, a União terá de se interrogar sobre se deverá ser atribuída, no âmbito da sua política de cooperação, uma prioridade mais acentuada à melhoria do quadro institucional dos países ACP e da sua capacidade de concepção, execução e aplicação a longo prazo de políticas económicas e sectoriais. Deverá também ser considerada a necessidade de restabelecimento da capacidade de planeamento e análise prospectiva dos países ACP. Esta questão deverá ser abordada na sua dimensão institucional específica, mas também na sua dimensão política;

- uma nova vertente comercial. Sendo certo que as preferências comerciais previstas na Convenção de Lomé têm um valor importante, não só em termos de concessões concretas, mas também no que se refere aos princípios de base (não reciprocidade, estabilidade, carácter contratual) subjacentes à parceria comercial entre as duas partes, no que diz respeito ao seu impacto, considera-se geralmente que não foram suficientes para promover o crescimento e a diversificação.

O novo contexto mundial apresenta um certo número de tendências e características, tais como a liberalização multilateral e regional, que deverão ser tidas em conta.

De qualquer modo, deverá também ser atribuído mais relevo aos aspectos estruturais do desenvolvimento do comércio, às condições de diversificação da produção e à criação de um enquadramento favorável ao desenvolvimento do sector da exportação. As preferências só por si não são suficientes para promover o crescimento e a diversificação, mas proporcionam oportunidades que podem incentivar o desenvolvimento de fileiras de produção por parte das empresas e dos agentes económicos, num quadro estratégico específico. Uma abordagem mais global da cooperação comercial, associada às intervenções de apoio ao ajustamento estrutural e ao apoio ao sector privado, e tendo em conta a necessidade de criação de condições políticas e institucionais favoráveis ao investimento estrangeiro nos países ACP, permitirá aumentar a capacidade desses países para tirar partido de um regime preferencial, e também para diversificar as suas relações económicas externas.

- pôr em causa os instrumentos e a natureza das ajudas. A sobreposição de diferentes instrumentos, que correspondem a lógicas diferentes, afecta a eficácia global da acção comunitária. A adopção de uma abordagem sistemática e a concentração do apoio comunitário em políticas sectoriais e em reformas negociadas permitirão aumentar a sua eficácia e o seu impacto nas condições económicas e sociais dos países ACP. O apoio aos projectos só deverá ser mantido em condições de enquadramento institucional e de aplicação de políticas bem definidas, para ultrapassar condicionalismos específicos claramente identificados, e na medida em que possa implicar uma transferência de tecnologia. A função do apoio a projectos consistirá então em orientar melhor e em acelerar os processos de reforma acordados a nível geral ou sectorial;

- necessidade de coordenação. Todas as avaliações apontam para a seguinte conclusão: uma melhor coordenação entre doadores permitirá reforçar o impacto de numerosas acções de cooperação, principalmente no âmbito do diálogo sobre as políticas.

CAPÍTULO III: EVOLUÇÃO SOCIOECONÓMICA DOS PAÍSES ACP: CONDICIONALISMOS E POTENCIALIDADES

A. Dificuldades da política económica em condições de base instáveis

1. Resultados socioeconómicos geralmente medíocres, mas situações variáveis de país para país

Nestes últimos dois anos, a situação económica de um número crescente de países ACP melhorou sensivelmente. Esta melhoria, que por enquanto ainda é frágil, poderá no entanto persistir e ter repercussões noutros países, na medida em que for possível continuar a melhorar as políticas económicas.

Contudo, a longo prazo, os resultados económicos dos países ACP têm sido medíocres e globalmente inferiores aos dos outros países em desenvolvimento, afirmação que se aplica muito em especial ao caso da **África Subsariana**, que é actualmente a região do mundo que se debate com mais dificuldades. Esta constatação é ilustrada por numerosos indicadores:

- o produto *per capita* da África Subsariana aumentou entre 1960 e 1992 ao ritmo anual médio de 0,4%, contra 2,3% do conjunto dos países em desenvolvimento. Este valor reflecte simultaneamente um crescimento económico médio nitidamente mais baixo (3,3% ao ano) e taxas de crescimento demográfico mais elevadas (2,9% ao ano). A diferença entre o produto *per capita* da África Subsariana e o dos outros países em desenvolvimento tem vindo assim a aumentar progressivamente: é actualmente da ordem de 1 para 4 e, caso a diferença entre as taxas de crescimento se mantenha no decurso dos próximos quinze anos, passará a ser de 1 para 6;

- neste contexto de baixo crescimento, a persistência da pobreza na África Subsariana, ilustrada por indicadores de rendimento, saúde, nutrição, educação e acesso a água potável muito desfavoráveis, é especialmente preocupante. Considerando o indicador de pobreza mais vulgarmente utilizado, a saber, os níveis de rendimento ou de consumo *per capita*, o Banco Mundial estima que 1 300 milhões de pessoas vivem abaixo do limiar da pobreza⁹ nos países em desenvolvimento, 515 milhões das quais no Sul da Ásia e 220 milhões na África Subsariana, sendo o rendimento médio dos grupos mais desfavorecidos inferior em 15% ao limiar da pobreza. Apesar dos progressos importantes alcançados nestes últimos anos na análise do desenvolvimento social (trabalhos do PNUD e do Banco Mundial, nomeadamente), continua a ser difícil apreender a realidade da pobreza e, principalmente, apreciar a sua dinâmica, atendendo à inexistência de dados fiáveis de longo prazo para o caso de muitos países. As estimativas disponíveis indicam que, de 1987 a 1993, a incidência global da pobreza parece ter-se mantido em 39% da população da África Subsariana, pois as melhorias por vezes nítidas registadas nalguns países (Nigéria, Gana, Tanzânia, Etiópia) foram contrabalançadas por um agravamento por vezes brutal noutros países;

⁹ Definição do Banco Mundial, 1996. Para fins de comparação entre países, o limiar da pobreza foi estabelecido em 1 USD *per capita* e por dia (para as paridades de poder de compra de 1985), calculando a conversão em moeda nacional com base nas PPC revistas.

- os níveis de educação e formação melhoraram, em comparação com a situação particularmente desfavorável do início dos anos sessenta. Porém, a taxa de analfabetismo dos adultos da África Subsariana ultrapassa ainda os 40% e as taxas de escolarização continuam a ser sensivelmente inferiores às de outros países em desenvolvimento (36% da população na faixa etária dos 6 aos 23 anos, não discriminando os níveis, para 47% no conjunto dos PVD, em 1990);
- é certo que a esperança de vida aumentou (de 40 anos em 1960 para 61 anos em 1993) e que a mortalidade infantil baixou (de 167 para 97, para 1000 nados-vivos), mas esses progressos foram inferiores aos de outras regiões em desenvolvimento. A percentagem da população que não tem acesso aos serviços de saúde continua a ser importante (mais de 40%, para uma média de 20% nos PVD);
- a África Subsariana é a região do mundo onde o ritmo de crescimento demográfico é mais elevado, e esse ritmo não está a abrandar. Às taxas actuais, a população duplicará entre 1992 e 2017. A aceleração da urbanização coloca problemas cada vez mais graves do ponto de vista das condições de vida, dificultando a gestão das infra-estruturas (escolas superlotadas, sobrecarga dos serviços de saúde, quantidade e qualidade insuficientes da água, problemas de distribuição de água e electricidade). De acordo com projecções recentes do FNUAP, no ano de 2015 perto de 20% da população africana residirá em cidades de mais de 5 milhões de habitantes, para 8% em 1994;
- a produção alimentar não permite satisfazer as necessidades da população, e esse défice estrutural está em riscos de se agravar. Nos últimos quinze anos, a produção alimentar por habitante da África Subsariana diminuiu 5%. Ao ritmo actual, o crescimento demográfico é demasiado rápido para que seja possível colmatar o défice alimentar num futuro próximo, principalmente nos países de baixo rendimento. Contudo, subsiste uma margem importante de exploração mais eficaz do potencial de produção agrícola destes países. Nestas condições, a dependência em relação às importações, e portanto às possibilidades de exportação, e em relação à ajuda alimentar, mantém-se importante;
- a degradação do ambiente natural representa um travão cada vez mais importante do desenvolvimento económico e social. Os grupos mais desfavorecidos são os mais directamente afectados pelos efeitos da desflorestação e da sobre-utilização dos solos. Os problemas de poluição da água e da atmosfera são cada vez mais graves nas zonas sobrepopoadas;
- as exportações continuam a basear-se na exploração primária dos recursos naturais. A África Subsariana começou a perder as suas quotas de mercado internacionais a partir dos anos setenta e essas perdas continuaram ao longo dos anos oitenta e até 1993. Esta região do mundo, no seu conjunto, tem atraído muito pouco investimento estrangeiro directo, com algumas excepções¹⁰, e até à data não tem beneficiado do surto de investimento

¹⁰ O investimento estrangeiro directo na África Subsariana está concentrado nos sectores petrolífero e mineiro e no sector do turismo. Até à data tem incidido num pequeno número de países (Nigéria, Angola, Zâmbia, Namíbia, Costa do Marfim, Suazilândia). Nas Caraíbas, pelo contrário, o investimento estrangeiro aumentou sensivelmente desde o início da década de 1990.

Caixa nº 2 - Países em desenvolvimento - Indicadores socioeconómicos por grandes regiões

	População		PNB/per capita		Mortalidade	Analfabetismo	Exportações	APD	Investimentos
	milhões	% por ano	US dólares	% por ano	infantil	+ 15 anos	% por ano	% do PNB	Directos
	1994	1990-94	1994	1985-94	o/oo	%	1990-94	1994	% do PIB em 94
África subsariana	572	2,7	460	- 1,2	92	43	0,9	12,4	1,9
Médio Oriente, África do Norte	267	2,8	1580	- 0,4	49	39	1,1	1,6	
Ásia Oriental e Pacífico	1735	1,4	860	6,9	35	17	14,4	0,8	
Ásia Meridional	1220	1,9	320	2,7	73	50	8,5	1,4	
América Latina, Caraíbas	471	1,8	3340	0,6	41	13		0,3	1,6

Fontes: Banco Mundial: "Social Indicators of Development", World Development Report 1996

CNUCED: World Investment Report 1996

destinado aos países em desenvolvimento. Foi assim que, em 1995, para um investimento total de 90 mil milhões de USD nos países em desenvolvimento, só 2 mil milhões se destinaram à África Subsariana. Assim, o investimento estrangeiro, que tende a ser a principal fonte de financiamento externo em numerosos países em desenvolvimento, na África Subsariana representa apenas um pouco mais de 10% desses fluxos. No seu conjunto, esta região está actualmente marginalizada em relação ao sistema económico mundial, representando 2% do comércio internacional e menos de 1% do investimento estrangeiro directo;

- a persistência de importantes desequilíbrios macroeconómicos e, nomeadamente, de uma taxa de poupança muito insuficiente, num contexto de baixo crescimento, traduziu-se na acumulação de uma dívida externa que, para alguns países, é insustentável. A África Subsariana é actualmente a região do mundo mais endividada em termos relativos, com uma dívida que equivale a 270% das receitas de exportação e a 75% do PNB e com atrasos de pagamentos crónicos.

Este balanço global oculta, no entanto, situações muito variáveis e, tal como acontece noutras regiões em desenvolvimento, as diferenças entre países africanos tendem a acentuar-se.

O nível médio do rendimento *per capita*, que na África Subsariana era de 460 USD¹¹ em 1994, abrange valores que vão de 80 e 90 USD no Ruanda e em Moçambique até 600 USD na Costa do Marfim e no Senegal, atingindo cerca de 3 000 USD no Botsuana e na Maurícia.

As perspectivas de evolução para os próximos anos sugerem ainda que essa diferenciação entre os países que dão provas da sua capacidade de aplicação de políticas de desenvolvimento credíveis e os países que caíram no círculo vicioso da violência e da pobreza se acentuará cada vez mais. Os países abrangidos pelo Programa Especial para a África¹² tiveram nestes últimos anos um crescimento económico particularmente animador: o crescimento do PIB no período de 1994-1996 foi superior em 1,5 pontos percentuais ao dos outros países da África Subsariana (valores medianos). Esta aceleração do crescimento esteve associada a uma progressão das exportações e a uma subida da taxa de investimento, que se aproxima agora dos 20% do PIB. O aumento do investimento privado é particularmente significativo, na medida em que se acompanha de uma melhoria notável do clima económico desses países. Um outro sinal positivo reside no facto de esta melhoria dos resultados económicos ter sido praticamente contínua desde que o SPA entrou em vigor, em 1987.

Nas Caraíbas, à excepção do Haiti, que se inclui entre os países mais pobres do planeta, com um rendimento médio *per capita* de 230 USD, da Guiana e do Suriname, a maior

¹¹ Banco Mundial, método Atlas. Inclui a África do Sul (3 040 USD).

¹² O Programa Especial para a África (SPA), para o qual são elegíveis os países de baixo rendimento e muito endividados, que tenham iniciado um programa de ajustamento estrutural apoiado pelo Banco Mundial, abrange actualmente cerca de trinta países, que representam 45% do PIB e 57% da população da África Subsariana.

parte dos países situam-se na categoria dos países de rendimento intermédio, alguns deles na fracção superior, como Trinidad e Tobago (3 740 USD *per capita*); Barbados pertence à elite económica da região¹³. Contudo, de uma maneira geral o crescimento económico desses países é demasiado baixo (mesmo excluindo Haiti, desde 1990 o crescimento médio *per capita* do PNB tem sido inferior a 1% por ano) e a incidência da pobreza é elevada. Os indicadores sociais revelam, no entanto, que para os mesmos níveis de rendimento, a situação em matéria de saúde e de educação é menos desfavorável do que na África Subsariana, o que constitui um reflexo dos progressos alcançados nas décadas anteriores, através da aplicação de políticas que atribuíam a prioridade à satisfação das necessidades básicas. Porém, nestes últimos anos estas conquistas estão ameaçadas, devido às pressões orçamentais, que afectaram especialmente algumas despesas sociais, no contexto dos esforços de estabilização macroeconómica e de ajustamento estrutural.

O investimento estrangeiro directo tem vindo a aumentar desde o início dos anos noventa na maioria dos países das Caraíbas, à excepção dos mais pobres, em consequência da melhoria das políticas económicas. Contudo, estão ainda longe de existir condições de diversificação das actividades do sector privado e a dependência em relação a alguns produtos agrícolas (essencialmente banana, açúcar e arroz) e de produtos de menor importância continua a ser acentuada. O carácter insular da maioria desses países confere-lhes ainda uma vulnerabilidade especial aos factores climáticos e aos fenómenos naturais, aumentando consideravelmente o custo por habitante das infra-estruturas económicas e sociais.

Os oito Estados ACP do **Pacífico** formam um todo relativamente homogéneo, dos pontos de vista económico e cultural. O país mais importante, a Papuásia Nova Guiné, representa 70% da população total do grupo, ou seja, um pouco mais de 5 milhões de habitantes, ao passo que o mais pequeno, Tuvalu, tem menos de 9 000 habitantes. As diferenças de nível de vida são também consideráveis nesta região, com rendimentos *per capita* que vão de 710 USD, em Kiribati, a 2 130 USD, nas Fiji. O carácter insular e as reduzidas dimensões destas economias tornam-nas muito vulneráveis aos factores externos: estão muito dependentes das trocas comerciais e muito expostas às catástrofes naturais (ciclones, etc.).

A constatação da diversidade crescente das condições económicas e sociais vigentes nos Estados ACP sugere a divisão do grupo em várias categorias de países. Com base na realidade actual, é efectivamente possível estabelecer uma distinção entre:

- países que se encontram numa situação de perturbação política e económica grave. A Somália, a Libéria, o Sudão, o Zaire, o Ruanda, o Burundi integram-se nesta categoria;
- países que iniciaram reformas, mas que ainda não puderam colher os respectivos frutos, em termos de crescimento acelerado, e que estagnaram; é actualmente o caso da maioria dos países da África Subsariana;
- países em emergência, que deram provas nestes últimos anos (a partir de 1992-1993) de uma certa capacidade de gestão das necessárias transformações e cujas perspectivas de

¹³ As Baamas (11 500 USD) são um caso extremo.

crescimento parecem ser hoje melhores (pólo Costa do Marfim/Gana/Mali/Burkina Faso, Uganda, Namíbia). Nas Caraíbas, a Jamaica, Trinidad e Tobago, a República Dominicana aceleraram o processo de reforma, com vista à adesão ao acordo de comércio livre norte-americano. No Pacífico, a PNG participa desde 1989 no processo de liberalização empreendido no âmbito da APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*). Há também nos ACP *success stories* excepcionais: o Botsuana e a Maurícia.

Embora esta tipologia possa ser útil em termos de análise, será conveniente sublinhar os seus limites, do ponto de vista das implicações para a política de cooperação. Estas categorias são efectivamente muito instáveis e, a longo prazo, a situação alterou-se brusca e radicalmente, em numerosos países africanos. Foi o caso do Ruanda, por exemplo, ou ainda da Nigéria, onde a agitação política interrompeu abruptamente as reformas em curso. Por outro lado, alguns países que atravessaram um longo período de recessão incluem-se hoje entre os exemplos de reformas bem sucedidas : o Gana e o Uganda são alguns desses casos.

Neste contexto, é pois indispensável formular um diagnóstico global das dificuldades com que os países africanos se têm confrontado e continuam a confrontar-se.

2. Causas do baixo crescimento económico da África Subsariana

O baixo crescimento do produto *per capita* da África Subsariana em comparação com o de outras regiões em desenvolvimento pode ser relacionado com vários factores. Do ponto de vista económico, resulta simultaneamente de uma taxa de investimento mais baixa, de um crescimento demográfico mais elevado e de uma menor progressão da produtividade dos factores de produção, que se relaciona por sua vez com políticas económicas inadequadas. É inegável que a África tem sofrido as consequências de políticas económicas ineficientes, caracterizadas por défices públicos elevados, taxas de câmbio sobreavaliadas, uma regulamentação excessiva dos mercados, distorções provocadas pelo protecçãoismo, um sector público mal gerido, condições essas que tiveram o efeito de desincentivar o sector privado. Os factores externos tiveram também indubitavelmente uma influência importante neste mau desempenho, devido à vulnerabilidade específica dos países ACP às flutuações dos mercados dos produtos de base, à situação monetária internacional e às limitações impostas pela dívida externa.

Aprofundando esta análise e tentando identificar os elementos que, a longo prazo, reduziram a eficácia das políticas de desenvolvimento da África ou comprovam a adopção pelos países africanos de políticas menos favoráveis ao crescimento do que as que foram postas em prática noutras regiões, encontramos dois tipos de factores: características estruturais desfavoráveis e um conjunto de condições que apresentam um elevado grau de risco. Efectivamente, a dificuldade de aplicação de políticas económicas válidas, o facto de os ajustamentos e as reformas serem aparentemente mais difíceis em África do que noutros locais parecem estar associados à existência de *handicaps* iniciais, por um lado, e aos factores de instabilidade que prevalecem em África, por outro lado.

Entre os *handicaps* iniciais que se faziam sentir à data das independências e que parecem ter exercido uma influência persistente nas condições do desenvolvimento da África Subsariana, os níveis de instrução especialmente baixos, mesmo quando considerados

relativamente ao nível do produto *per capita*, e um crescimento demográfico mais rápido do que o de qualquer outra região em desenvolvimento criaram sem dúvida necessidades excessivamente importantes em comparação com as capacidades dos Estados.

Num plano diferente, o facto de o espírito de iniciativa ser relativamente pouco corrente explica hoje a fraca reacção da oferta a políticas mais favoráveis à iniciativa privada, após várias décadas de intervencionismo administrativo.

A África Subsariana tem sido também a região do mundo mais afectada pela instabilidade. As condições climáticas criam dificuldades específicas, que se reflectem na instabilidade de uma produção agrícola cuja importância económica e social continua a ser grande. A instabilidade das receitas de exportação, das transferências da ajuda pública e dos fluxos de financiamento externo, que, por sua vez, estão na origem da instabilidade do volume das importações, assim como a instabilidade monetária interna, a que só escaparam alguns países para além dos da zona do franco, constituem outros tantos obstáculos ao crescimento.

Estes factores de instabilidade económica são agravados por uma grande instabilidade política, que afecta muito o contexto para o investimento e o desenvolvimento da actividade económica em geral. A falta de transparência na gestão dos assuntos públicos, a ganância e o clientelismo das elites que detêm o poder reduziram a capacidade dos Estados para assumirem as suas responsabilidades. Os problemas de "governança" comprometem os esforços de desenvolvimento social, que exigem continuidade política e uma visão de longo prazo, e contribuem para atrasar os efeitos do ajustamento estrutural, na medida em que alimentam os receios dos investidores.

3. Instabilidade política e disfuncionamentos do Estado

A instabilidade política, o enfraquecimento do Estado e a sua incapacidade para pôr em prática políticas de desenvolvimento, a criminalização crescente das sociedades, a violência organizada e a proliferação de conflitos armados de um novo tipo¹⁴, com as respectivas consequências nos planos humanitário, social, económico e ambiental, são algumas das características da evolução recente de vários países ACP.

As razões destas crises radicam em parte na herança dos regimes coloniais, caracterizados por um estilo de gestão muito centralizado e intervencionista e pela delimitação de fronteiras que nada tinham a ver com as afinidades sociológicas.

Resultam também das tendências autoritárias dos regimes políticos nas duas ou três primeiras décadas da independência, que foram reforçados pelo conflito Leste-Ocidente, e de um exercício do poder que era muitas vezes colocado ao serviço de interesses particulares e de curto prazo. O mau funcionamento dos serviços públicos, o peso excessivo do sector para-estatal, a deterioração das infra-estruturas e a dificuldade de

¹⁴ Seis países, cuja população total ascende a 60 milhões de almas, ou seja, 11% da população da África Subsariana, sofrem actualmente os efeitos de guerras civis.

mobilização das receitas públicas são outros tantos sintomas evidentes de disfuncionamentos acumulados.

A persistência da crise económica, desencadeada no início da década de 1980 pela descida dos preços das matérias primas, pela subida dos preços do petróleo e pelas perturbações monetárias internacionais, reduziu as receitas do Estado e o valor real das remunerações e modificou a estrutura do rendimento e a repartição da riqueza, provocando um deslize no sentido das actividades informais, mas contribuindo também para um desenvolvimento sem precedentes da fraude e dos tráficos ilícitos, que se inserem actualmente nas redes internacionais.

Foi neste contexto que três novos factores contribuíram nos últimos quinze anos para o enfraquecimento das estruturas governamentais e para os fenómenos de desintegração social:

- as primeiras tentativas de ajustamento e de reformas económicas, empreendidas no início dos anos oitenta, evidenciaram problemas de natureza muito diferente do que se previa inicialmente. Foi assim que as primeiras intervenções, que procuravam, nomeadamente, reduzir as dimensões do sector público e diminuir os défices, reduziram a eficácia dos serviços públicos e contribuíram para minar as bases económicas e sociais do Estado e, conseqüentemente, a sua autoridade política e a sua legitimidade. De uma maneira geral, o apoio externo às reformas económicas teve conseqüências importantes e imprevistas no plano político. Só mais tarde as instituições de Bretton Woods, nomeadamente, assim como a UE, no âmbito da sua política de apoio ao ajustamento, iniciada a partir de 1990, sublinharam a necessidade de melhorar o funcionamento das instituições do Estado, a fim de aumentar o impacto dos programas de ajustamento. Está a desenvolver-se a pouco e pouco uma visão mais global das funções do Estado, em condições económicas novas;

- o fim da guerra fria e o desmoronamento do bloco de Leste, em 1989, traduziram-se numa modificação importante da atitude dos países industrializados para com os Estados ACP, em virtude de uma reorientação dos seus interesses geoestratégicos. Essa mudança concretizou-se de duas formas: por um lado, numerosos países perderam a garantia de apoio financeiro incondicional de que beneficiavam; por outro lado, a comunidade internacional tornou-se mais exigente em matéria de respeito dos direitos do Homem e dos princípios democráticos. Mas a abordagem adoptada nessa matéria, que assumiu a forma de um condicionalismo político provavelmente demasiado formalista, que veio acrescentar-se ao condicionalismo económico, não teve impacto suficiente para garantir mais estabilidade política e uma melhoria significativa do Estado de direito. Nalguns casos, a "democratização" apoiada pela comunidade internacional levou à criação de estruturas fictícias ou de instituições de fachada;

- finalmente, a transição para a democracia, iniciada nos países ACP paralelamente ao fim da guerra fria, tem sido particularmente difícil. O processo de democratização ainda não foi acompanhado pelo reforço do Estado de direito. Na África Subsariana, nomeadamente, a inexistência de modelos de organização política e social que possam dar resposta às exigências da situação actual é igualmente manifesta: o estilo de governação está ligado ao tipo de funcionamento das sociedades africanas, onde o conceito de grupo predomina

sobre o de indivíduo. Por outro lado, os interesses particulares do grupo que conquistou e detém o poder, sem partilha ou aceitação do princípio da alternância, sobrepõem-se com frequência ao interesse geral. Ora isto não facilita a tarefa do Estado, que deve fomentar o progresso económico e social, num contexto económico mundial cada vez mais concorrencial, e respeitar os princípios democráticos reconhecidos pela comunidade internacional. O regresso ao poder, por via eleitoral, das antigas elites dirigentes de numerosos países ilustra esta dificuldade, no contexto de reformas económicas e de ajustamentos orçamentais que, a curto prazo, implicam com frequência custos sociais, frustrando assim as expectativas da população. Esta situação contrasta com a experiência europeia do pós-guerra, em que o progresso social e a criação de sistemas sociais muito desenvolvidos tiveram o significado de uma resposta política, face à necessidade de reforço da democracia.

Contudo, surgem também sinais positivos, na medida em que a realização de eleições, a maior liberdade de imprensa, a criação de estruturas consultivas que permitem dar voz ao sector privado, às comunidades de base, às organizações de mulheres, às ONG, possibilitam o debate e constituem etapas importantes na via de uma gestão mais transparente. A exigência crescente das sociedades dos países ACP no sentido de um desenvolvimento mais participativo e mais respeitador dos direitos do indivíduo constitui um importante factor de mudança.

As dificuldades de gestão política manifestou-se em graus muito diferentes nos diversos países. Porém, alimentam um sentimento generalizado de incerteza, que não só se faz sentir nos países afectados pelas perturbações mais graves, como também tende a minar a confiança em todo o continente, pelo menos no caso da África Subsariana. Este "défice de confiança" contribui em grande medida para a instabilidade e o baixo nível de investimento em África, nomeadamente de investimento estrangeiro, ao mesmo tempo que põe em causa a legitimidade da ajuda ao desenvolvimento.

B. Riscos a evitar, potencialidades a incentivar

1. Condições de base do desenvolvimento e reformas económicas

As perturbações, por vezes profundas, associadas à desestabilização política e social, assim como as dificuldades na aplicação das políticas de crescimento económico, que persistiram apesar de quinze anos de ajustamento estrutural e de assistência das instituições financeiras internacionais, são hoje os dois grandes males da África Subsariana.

Em numerosos países não existem as condições mínimas indispensáveis à paz e a uma boa gestão económica. Estima-se que só 30% da população da África Subsariana vive hoje em países que dispõem de condições de base razoáveis, critério que exclui os países assolados por guerras civis e aqueles cuja gestão económica não garante um mínimo de condições propícias ao desenvolvimento¹⁵.

¹⁵ Essas condições podem ser definidas como segue: um grau mínimo de coesão social (ausência de guerra civil); um mínimo de estabilidade macroeconómica (em termos de inflação, do saldo orçamental, do saldo das contas com o exterior e da gestão da dívida); condições mínimas de

Seis aspectos interdependentes parecem ser fundamentais do ponto de vista da apreciação das possibilidades de desenvolvimento futuro:

(i) Paz e segurança, condições mínimas do desenvolvimento

O custo das guerras civis pesa muito no balanço do conjunto dos países ACP¹⁶. Ora, a médio prazo, é provável que esse tipo de conflitos continue a verificar-se. Para além dos seus efeitos devastadores directos nos países que atingem, é evidente que existe um efeito de "contágio", na medida em que os acontecimentos dramáticos que se desenrolam num país têm repercussões negativas no conjunto da região, nomeadamente por alimentarem a falta de confiança dos agentes económicos.

Ainda que preocupante, esta constatação global encerra também alguns motivos de optimismo: efectivamente, os países que conseguem garantir um mínimo de estabilidade social registam um crescimento económico¹⁷ que, sendo embora modesto em comparação com as suas potencialidades, é suficiente para permitir uma progressão do rendimento *per capita*;

(ii) reformas económicas e institucionais necessárias

A taxa de investimento continua a ser demasiado baixa em numerosos países. Ora, entre os vários factores que influenciam as decisões de investimento, a apreciação do "risco-país", ou seja, da instabilidade política e dos riscos de alteração da política económica e comercial, é frequentemente decisiva nesse estágio. O facto de terem sido empreendidas reformas económicas num número crescente de países, a partir do fim dos anos oitenta, contribui para a criação de um enquadramento mais favorável sob este ponto de vista. Tal como acontece noutras regiões do mundo, estas reformas, iniciadas geralmente no contexto de um esforço de estabilização económica, ultrapassam o âmbito da problemática do ajustamento a curto prazo, abrangendo um conjunto de políticas económicas e de transformações institucionais. Para além do restabelecimento de um enquadramento

afecção eficaz dos recursos, que são função do sistema comercial e cambial, do sector financeiro, dos mercados de factores de produção e de produtos, dos serviços para-estatais, da composição das despesas públicas. Foram definidos limiares mínimos para estes vários critérios. As três categorias formam uma hierarquia: na ausência de um mínimo de estabilidade social, não pode haver estabilidade macroeconómica; em situação de relativa estabilidade social, mas na ausência de um grau mínimo de estabilidade macroeconómica, a questão da afectação dos recursos não se coloca sequer.

¹⁶ Num estudo recente (P. Collier, CSAE Oxford University, 1995) estima-se, por exemplo, que o PIB de Moçambique, da Etiópia e do Uganda é inferior em cerca de 40% ao nível que teria atingido em caso de ausência de guerra civil.

¹⁷ Os oito países analisados no período de 1993-95 que preenchiam os critérios de base definidos atrás, em termos de coesão social e de políticas económicas mínimas (Cabo Verde, Etiópia, Gâmbia, Gana, Guiné Bissau, Mauritània, Uganda, Zâmbia) registaram um crescimento económico anual médio ligeiramente superior a 6% ao longo desses três anos. A escolha do período é obviamente determinante para fins de identificação dos países que preenchem os referidos critérios: assim, os países da zona do franco, por exemplo, onde as condições macroeconómicas melhoraram após a depreciação de 1994, não foram aqui considerados, mas poderiam sê-lo numa análise subsequente.

macroeconómico estável a longo prazo, as reformas propõem-se, de uma maneira geral, aumentar a competitividade das economias, através de uma política cambial mais realista, de mercados mais eficientes, da liberalização comercial e da abertura ao investimento estrangeiro. A reforma do sector público tem ainda o objectivo de reorientar a acção desse sector para as suas funções fundamentais, a saber, a oferta de serviços essenciais e a disponibilização de infra-estruturas de base.

Estas constatações, que se aplicam principalmente ao caso da África subsariana, são igualmente válidas para os países das Caraíbas, que se confrontam com o mesmo tipo de problemática, ainda que em escala diferente. As reformas empreendidas nestes últimos anos em alguns desses países, com vista à promoção do desenvolvimento do sector privado e das potencialidades de exportação, são ainda muito insuficientes. A liberalização do comércio, a melhoria do quadro regulamentar, o desenvolvimento do sistema financeiro, o funcionamento do mercado do trabalho e a necessidade de conseguir uma margem de manobra para as políticas sociais vão continuar assim a dominar a agenda de política económica desta região durante um período mais ou menos prolongado.

É já possível detectar resultados tangíveis em certos domínios. Sendo embora difícil identificar exactamente as razões da melhoria dos resultados em termos de crescimento económico, nomeadamente nos países abrangidos pelo Programa Especial para a África, é porém evidente que o apoio financeiro da comunidade internacional¹⁸ teve uma intervenção importante, na medida em que permitiu uma certa continuidade na aplicação das políticas económicas e das reformas;

(iii) democratização e liberalização económica

O duplo processo de transição económica (para uma economia de mercado) e política (em direcção a um regime pluralista) caracteriza-se simultaneamente por sinergias e dificuldades específicas. Sinergias, nos casos em que as reformas possam ser objecto de um amplo debate público entre o governo e a sociedade civil, nomeadamente os representantes do sector privado, e em que o compromisso assumido pelo governo seja credível. Dificuldades, na medida em que a aplicação das políticas de estabilização que acompanham a liberalização é dificultada temporariamente por uma maior abertura política, o que se verifica principalmente quando os progressos são lentos e modestos, atrasando os efeitos positivos previstos, em termos de melhoria das condições da oferta, e prolongando o período em que a política socioeconómica é dominada por uma lógica de contenção orçamental. Nessas condições, é mais difícil manter o apoio dos eleitores e um consenso favorável às reformas, e a continuidade das políticas económicas pode ser comprometida;

(iv) Questões associadas à transformação social

Mesmo quando existe um consenso relativamente a uma base mínima de reformas económicas, as reformas estruturais, que têm repercussões mais profundas e cujos efeitos

¹⁸ No caso dos países do SPA, esse apoio representou globalmente mais de 40% do valor das importações de bens e serviços (não incluindo os juros).

distributivos são mais dificilmente apreendidos, são também mais controversas, suscitando grande resistência. Na África Subsariana, essa resistência é alimentada pelos grupos dominantes, apoiando-se numa das características fundamentais do funcionamento das sociedades africanas, a saber, a recusa da acumulação individual de riqueza. Ora, os mecanismos de solidariedade de grupo tendem a orientar-se no sentido de uma redistribuição cada vez mais parcial do produto da actividade económica e para uma lógica predatória, em que os grupos próximos do poder só são solidários com uma fracção muito reduzida da população. Tais condições de organização social impõem limites às prescrições de política económica dos doadores, na medida em que, para além de uma base mínima comum, o impacto e a viabilidade das reformas é dificilmente previsível. Os países da comunidade internacional, no seu conjunto, defrontam-se ainda com a dificuldade de conciliação dos grande compromissos políticos, assumidos no Rio, no Cairo, em Copenhaga e em Pequim, a favor de um desenvolvimento sustentável, centrado nas necessidades da pessoa humana, com as realidades do desenvolvimento económico, num contexto mundial cada vez mais concorrencial;

(v) redução da pobreza

A melhoria recente dos resultados em termos de crescimento económico permitiu sem dúvida sustentar ou limitar o agravamento da pobreza nalguns países, mas não a reduziu. Por um lado, é necessário que o crescimento económico seja mais sustentado. O Banco Mundial estima que, tendo em conta a estrutura das economias e das taxas de crescimento demográfico da África Subsariana, uma taxa de crescimento anual do PIB de 5% não seria suficiente para estabilizar o número de pessoas que vivem abaixo do limiar da pobreza; ora, nestes últimos dez anos, só seis dos países de África com mais de um milhão de habitantes ultrapassaram essa taxa de crescimento.

Por outro lado, existe uma margem importante para melhorar o impacto do crescimento na pobreza: o acesso aos serviços sociais de base deverá ser ainda sensivelmente alargado, e o acesso aos recursos produtivos (educação, formação, propriedade da terra, acesso ao capital e ao crédito, etc.) continua a ser muito insatisfatório em numerosos países. Grupos inteiros da população estão praticamente excluídos do sector estruturado da economia. As mulheres são particularmente vulneráveis sob este ponto de vista, e a melhoria da sua situação socioeconómica teria repercussões importantes em termos de redução da pobreza. É certo que o sector informal é por vezes muito dinâmico, mas geralmente não permite melhorar as condições de vida das pessoas de uma forma duradoura. Finalmente, toda a transição económica provoca mudanças na posição relativa dos diferentes segmentos da população; ora, os sistemas sociais existentes, que se baseiam em grande medida na solidariedade de grupo, mas também nas relações de dependência, não permitem dar uma resposta eficaz a estes problemas;

(vi) integração na economia mundial

A integração dos países ACP no comércio internacional dependerá simultaneamente do êxito das políticas económicas internas e do aumento da competitividade das economias, por um lado, e do acesso aos mercados externos, por outro lado.

Num momento em que a mundialização reduziu as barreiras comerciais e os custos inerentes à prática do comércio internacional, o acesso aos mercados internacionais é cada

vez mais complexo e está cada vez mais dependente de considerações independentes dos obstáculos pautais. Na equação do acesso ao mercado, o nível dos direitos aduaneiros tem uma influência cada vez mais reduzida e outros aspectos, como as políticas de concorrência, as normas técnicas, sanitárias e fitossanitárias, as subvenções, as políticas antidumping e os direitos compensatórios, os regulamentos em matéria de ambiente e de política social, as leis relativas à propriedade intelectual, os códigos em matéria de investimento, etc., são factores que assumem uma importância crescente, condicionando o acesso ao mercado.

Consequentemente, apesar de a liberalização multilateral resultante dos acordos do *Uruguay Round* ter tido um êxito considerável, numerosos domínios relacionados com o comércio, tais como os que acabam de ser enumerados, não foram ainda suficientemente regulados pela OMC, o que dá origem a comportamentos potencialmente anticoncorrenciais por parte de empresas multinacionais e de países comerciais, que poderão constituir barreiras efectivamente impeditivas do acesso aos mercados internacionais. A definição de disciplinas acordadas a nível multilateral nestes novos domínios ligados ao comércio, assim como o reforço da credibilidade das regras que regem a resolução dos litígios na aplicação dos novos acordos sobre os obstáculos técnicos ao comércio e outras barreiras não pautais representam uma tarefa considerável, que deverá estar na ordem do dia da OMC nos próximos anos.

A liberalização multilateral resultante dos acordos do *Uruguay Round* não reduziu o interesse crescente pelo regionalismo que se começou a manifestar no fim dos anos oitenta. Os países comerciais, industrializados ou em desenvolvimento, parecem considerar que o facto de ir além das "aquisições" do *Uruguay Round*, numa escala geográfica mais reduzida, equivaleria a um valor acrescentado, na medida em que sentem que esses acordos ainda não dão uma resposta satisfatória à procura de maior liberdade comercial e de mais certezas e mais harmonização nos novos domínios ligados ao comércio.

Os acordos comerciais Norte-Sul, além dos seus efeitos normais de promoção das trocas comerciais e de reorientação das exportações, reforçam também a credibilidade política dos PMA participantes, permitem-lhes atrair mais investimento, nacional e estrangeiro, promovem a competitividade desses países, asseguram-lhes um acesso mais fácil à tecnologia e finalmente, o que também é importante, garantem-lhes um certo grau de protecção no que se refere aos efeitos da evolução política nos domínios relacionados com o comércio.

A liberalização multilateral e a tendência crescente no sentido do reforço do regionalismo afectam as possibilidades económicas dos PMA. Por um lado, os que beneficiam de um tratamento preferencial não recíproco, no âmbito dos SPG ou de outros regimes preferenciais como o de Lomé, sofrem uma erosão do valor dessas preferências. Além disso, os PMA excluídos dos blocos regionais poderão ser vítimas de reorientações das trocas comerciais e do investimento que lhes são desfavoráveis. Por outro lado, a liberalização multilateral e regional, na medida em que pode promover uma redução das barreiras pautais, não só entre parceiros, mas também em relação ao resto do mundo, deverá facilitar o acesso dos PMA aos mercados internacionais.

Caixa n.º 3: Estratégias comerciais dos ACP

Um dos principais objectivos dos países ACP no limiar do século XXI consiste em garantir a sua plena integração na economia mundial, ou seja, uma integração que permita reduzir ao mínimo o risco de marginalização, invertendo a actual tendência neste sentido, e maximizar as oportunidades proporcionadas pelo contexto mundial de participarem de forma rentável nos mercados internacionais de bens, de capitais, de serviços e do emprego.

Os ACP podem optar entre diversas estratégias de integração, em função das suas situações e condições específicas, escolhendo os modelos ou as vias mais adequadas com vista à sua integração na economia mundial:

- a) A não reciprocidade. Insistir na manutenção do actual sistema diferenciado (em relação aos outros PMA) e contratual de preferências não recíprocas da UE, solicitando um acesso mais alargado ao mercado e uma simplificação dos procedimentos e regras considerados um entrave ao desenvolvimento das exportações;
- b) O multilateralismo. Ignorar todos os tratamentos preferenciais diferenciados recebidos, racionalizar, reduzir e respeitar as condições pautais decorrentes do GATT. Insistir numa maior liberalização do comércio, a nível multilateral, concentrando-se nos produtos e sectores que se revestem de interesse para todos os PMA. Explorar ao máximo as novas disciplinas da OMC para defender os interesses comerciais;
- c) A liberalização unilateral. Prosseguir a liberalização autónoma das trocas comerciais, não regidas pelo GATT, no âmbito de programas de ajustamento estrutural autónomos ou apoiados pelas instituições de Bretton Woods. Manter toda a flexibilidade concedida por força do GATT, em termos de compromissos e de calendários, no que se refere à política comercial;
- d) Uma reciprocidade Sul-Sul. Alargar e aprofundar os processos de integração económica regional em curso. Procurar eventualmente para além dos países ACP limítrofes a cobertura geográfica mais "natural" (em termos de fluxos comerciais e de complementaridades);
- e) Uma reciprocidade Norte-Sul. Empenhar-se em acordos de integração regional que incluam economias desenvolvidas paralelamente a economias em desenvolvimento, por forma a alicerçar de uma forma dinâmica a sua própria economia na dos grandes blocos comerciais, compensando assim a reorientação das trocas comerciais e dos investimentos de que outros PMA poderiam beneficiar ou ter já beneficiado (as Caraíbas no NAFTA ou no FTAA).

Naturalmente, estas diferentes opções não se excluem mutuamente, sendo possível numerosas combinações. É exactamente em função das opções que se colocam aos ACP que a UE deve procurar novas possibilidades no que se refere aos acordos comerciais que deseja concluir com os seus parceiros.

Os países em desenvolvimento que se encontram em posição mais desfavorável do ponto de vista do crescimento económico e da integração confrontam-se com a necessidade de inverter essas tendências negativas e deverão tomar decisões difíceis no que se refere ao grau e ao ritmo da liberalização; nomeadamente, terão de escolher a melhor estratégia de integração na economia mundial: deverão adotar a opção multilateral, ou a liberalização unilateral será a melhor solução? Deverão enveredar pela via do regionalismo (Sul-Sul e/ou Norte/Sul)? Ou será preferível adotar uma combinação dessas opções?

2. Resultados promissores, que poderão anunciar uma viragem

A melhoria recente das taxas de crescimento da África Subsariana (3,5 a 4% para o conjunto da região, em 1995, e 7% para os países do SPA) está sem dúvida parcialmente associada a factores de curto prazo, como a subida dos preços das matérias primas nos mercados internacionais. Mas é também promissora, na medida em que, por um lado, abrange grande número de países e, por outro lado, está associada à melhoria da gestão socioeconómica e à adopção de reformas que começam a dar os seus frutos, traduzindo-se, nomeadamente, num aumento do volume das exportações.

A emergência da África do Sul pós-apartheid constitui sem dúvida um dos elementos favoráveis mais evidentes. Se bem que as perspectivas de evolução desse país sejam função da sua capacidade para ultrapassar os factores de tensão social e melhorar a situação do seu mercado de trabalho, as potencialidades de crescimento da África do Sul são importantes e a evolução favorável que se anuncia em termos de investimento estrangeiro e de relações comerciais deverá ter repercussões económicas favoráveis em toda a região, graças também à melhoria da situação interna de outros países da região.

Os países da zona do franco, na África Ocidental, contribuem igualmente para a recuperação da imagem do continente em geral: a depreciação de 1994 teve efeitos benéficos, mais acentuados nos países onde foi acompanhada por uma política de ajustamento e de reformas. O processo de integração económica regional da África Ocidental abre também perspectivas favoráveis e poderá assinalar um ponto de viragem decisivo na via do desenvolvimento económico dos países da região, por um lado através dos seus efeitos positivos em termos de intensificação das trocas comerciais e de aumento da competitividade, e por outro lado na medida em que deverá servir de base à adopção de políticas macroeconómicas orientadas para a estabilidade, conferindo-lhes assim mais credibilidade, o que é essencial para dinamizar o investimento interno e estrangeiro.

Na África Oriental, a situação de alguns países melhorou também sensivelmente nestes últimos dois anos (Quênia, Tanzânia, Uganda). Estes três países iniciaram recentemente um processo de integração regional que se traduz actualmente na cooperação em matéria de transportes, de comunicações e de pagamentos.

Vários países das Caraíbas fizeram igualmente progressos importantes no via da estabilização das suas economias, tirando partido das condições externas mais favoráveis dos anos oitenta para iniciar reformas fiscais e monetárias e empreender uma liberalização comercial, no âmbito de um processo de cooperação e integração regional que tem por objectivo último a integração a prazo na economia do hemisfério ocidental (ver caixa 4).

Caixa n.º 4: Caraíbas: perspectivas de integração regional

Na sua definição geográfica mais lata, a Bacia das Caraíbas compreende um conjunto de 37 países e territórios situados no Arquipélago das Antilhas, ao longo da costa do continente latino-americano. Este grupo inclui os quinze países ACP independentes das Caraíbas, dois Territórios neerlandeses e cinco Territórios britânicos (PTU), três Departamentos ultramarinos franceses (DU), dois Territórios associados aos Estados Unidos, Cuba e nove países hispanófonos independentes da América Central e do Sul com costa para o mar das Caraíbas (Mercado Comum da América Central, México, Venezuela e Colômbia). A grande maioria destes países e territórios está agrupada na recente Associação dos Estados da Caraíbas, que representa um espaço económico potencial de 205 milhões de habitantes.

As Caraíbas distinguem-se das outras regiões da zona ACP pela sua situação e a sua estrutura geográfica. O futuro económico dos países da região passa sem dúvida por uma integração progressiva relativamente às Américas, equilibrada através da manutenção de laços estreitos e sólidos com a Europa. A busca deste equilíbrio é motivada pela dupla preocupação de preservar a soberania nacional e a identidade regional dos países da Caraíbas face à investida económica, cultural e tecnológica dos Estados Unidos e de possibilitar alianças comerciais alternativas. No entanto, a estratégia de liberalização das trocas comerciais iniciada no hemisfério ocidental e o princípio de reciprocidade comercial adoptado no âmbito do NAFTA¹ exigirão das Caraíbas uma mudança mais rápida do que no caso de África.

A perspectiva de acordos de comércio livre e de uma maior cooperação económica no âmbito do hemisfério ocidental relança o interesse de uma estratégia de integração económica regional. O principal objectivo de tal integração seria proporcionar um quadro económico e comercial que permita uma inserção harmoniosa no processo de liberalização e preparar os operadores económicos da região para enfrentar a concorrência. Paralelamente, as Caraíbas devem avaliar o impacto do novo contexto internacional sobre a viabilidade política e a sobrevivência económica dos pequenos Estados insulares que constituem a grande maioria dos países da região.

A procura de uma maior integração está desde há muito no centro das preocupações regionais. Os esforços neste sentido remontam à experiência fracassada da Federação das Índias Ocidentais, no final dos anos 50 e início dos anos 60. No decurso dos últimos dez anos, as tendências estruturais da economia mundial determinaram, a nível regional, diversos tipos de respostas que reflectem os diversos círculos concêntricos de integração regional ou sub-regional. Da pequena união monetária dos países da Organização dos Estados das Caraíbas Orientais (OECS), à Comunidade e ao Mercado Único do CARICOM, até à mais recente e vasta Associação dos Estados das Caraíbas (ACS)², a evolução das estruturas regionais obedeceu a um percurso de geometria variável, tendendo essencialmente para o alargamento em detrimento do aprofundamento do processo de integração³.

¹ Acordo de Comércio Livre da América do Norte.

² A Caricom foi criada em 1973, a OECS em 1981 e a ACS em 1995.

³ No âmbito da cooperação regional CE/ACP, a região das Caraíbas integra os Estados ACP agrupados no CARIFORUM, mecanismo de coordenação criado em 1991 entre os dois novos membros da Convenção de Lomé (Haiti e República Dominicana) e os parceiros tradicionais ACP da Caricom, que incluem: Antígua e Barbuda, Baamas, Barbados, Domínica, Granada, Guiana, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trindade e Tobago. A população deste conjunto de países totaliza 21,5 milhões de habitantes.

Se as opiniões se dividem no que se refere ao balanço destes esforços, tal situação deve-se essencialmente à complexidade crescente e à multiplicidade dos desafios que os países das Caraíbas têm de enfrentar, que se referem, principalmente:

- à consolidação da democracia, à transição política no Haiti e à inserção de Cuba no seu novo contexto regional e internacional;
- à luta contra a marginalização da Caraíbas face à emergência de blocos regionais;
- ao desenvolvimento duradouro dos países da região, e em especial ao desenvolvimento dos recursos humanos e à integração da sociedade civil e do sector privado no processo de desenvolvimento;
- à protecção dos recursos naturais, do ambiente e à prevenção de catástrofes naturais; à luta contra os flagelos e ameaças socioeconómicas e culturais, entre os quais a droga, e à gestão das pressões migratórias;
- à transição económica, e mais especificamente à transição das economias das Caraíbas para a era dos serviços e da tecnologia, à passagem da protecção comercial (bananas, açúcar, arroz) para a economia aberta e competitiva, ao ajustamento económico e à atenuação dos seus efeitos sociais negativos;
- à manutenção de uma presença duradoura na região por parte dos parceiros tradicionais das Caraíbas: Europa, Estados Unidos, Canadá.

Neste contexto, uma das estratégias possíveis para as Caraíbas seria a promoção de uma forma realista e aberta de integração regional, cujo alcance é ainda objecto de reflexão.

Em todos esses países, as perspectivas a médio prazo dependerão dos progressos que possam ser alcançados na aplicação de políticas económicas. Mas os *handicaps* estruturais continuam a ser um factor importante de vulnerabilidade. Enquanto os novos investimentos não permitirem a diversificação da estrutura das exportações, a evolução das condições das trocas comerciais continuará a estar muito dependente das variações dos preços das matérias primas, o que pode pôr em causa a todo o momento o ritmo das reformas e as conquistas do ajustamento.

Na ausência de choques externos importantes, no pressuposto de uma descida tendencial lenta dos preços das matérias primas, a longo prazo, e tendo em conta o carácter muito precário da situação dos países que se confrontam actualmente com fenómenos de desintegração social e de desestabilização política mais ou menos acentuada, as projecções de médio prazo do Banco Mundial prevêem para os próximos dez anos (1996-2005) um crescimento anual médio de 3,8% no conjunto da África Subsariana (incluindo a África do Sul). Este valor, que se baseia no pressuposto de que as reformas prosseguirão a um ritmo globalmente semelhante ao actual, representaria um progresso sensível em comparação com os últimos dez anos (1,7% anuais entre 1986 e 1995) e permitiria uma ligeira progressão do rendimento *per capita* (+0,9% anuais). Contudo, esse ritmo de crescimento não permitirá reduzir de forma significativa a pobreza de numerosos países - um desafio de primeiro plano para os governos desses países e para todos os interessados na cooperação para o desenvolvimento.

As perspectivas de desenvolvimento da economia mundial evidenciam um conjunto de parâmetros potencialmente favoráveis aos países ACP: um crescimento relativamente sustentado do comércio mundial (mais de 6% anuais, de acordo com as projecções do Banco Mundial), um sistema comercial internacional que está a ser estruturado em função dos resultados do *Uruguay Round* e dos trabalhos da OMC, possibilidades de desenvolvimento importantes no sector dos serviços, nomeadamente do turismo, emergência de novos mercados em crescimento acelerado no Leste da Ásia, na América Latina e potencialmente na Europa de Leste, que poderão permitir uma diversificação das relações económicas e comerciais dos países ACP. A melhoria do acesso dos países mais pobres aos mercados dos países industrializados, princípio defendido pela UE e que foi aprovado na cimeira recente do G7, constituirá igualmente um factor importante.

C. Implicações para a futura parceria

As condições do desenvolvimento mudaram radicalmente, no plano sociopolítico interno como no plano económico e político internacional.

A análise das dificuldades e das potencialidades dos países ACP sugere várias conclusões importantes do ponto de vista da reflexão sobre a cooperação futura, na óptica de um apoio mais bem direccionado e mais eficaz, que permita acompanhar esses países nas suas políticas de ajustamento estrutural e de desenvolvimento. Deverão ser tidos em conta, nomeadamente, os seguintes aspectos:

- apoio às políticas de ajustamento. Numa grande parte da África Subsariana, os problemas identificados nos anos sessenta continuarão a verificar-se no ano 2000: tecido económico pouco integrado, infra-estruturas insuficientes, organização política e social

pouco propícia ao desenvolvimento económico. Apesar dos *handicaps* estruturais que afectam a maioria dos países da região, as poucas *success stories* demonstram, no entanto, que é possível melhorar o nível de vida e que essa melhoria está estreitamente associada à reinserção desses países nas trocas comerciais mundiais. O grande desafio que se põe aos países ACP reside, por um lado, na melhoria da gestão política e económica interna, para garantir condições mais favoráveis ao desenvolvimento do sector privado e para atrair o investimento estrangeiro, e, por outro lado, no alargamento das relações económicas externas, para ter em conta as novas condições do crescimento económico mundial. Contudo, os países mais pobres necessitarão ainda durante muito tempo de ajuda externa, para contribuir para o financiamento do investimento e dos serviços de base essenciais;

- importância da credibilidade e da boa governação. O impacto positivo das necessárias reformas só se concretizará na condição de a credibilidade aumentar. Os aspectos políticos e institucionais deverão acompanhar os aspectos económicos. A futura parceria inscrever-se-á no âmbito de um processo de transição que será longo, e que diz respeito não só à organização económica, mas também à transformação de um modelo de sociedade;

- necessidade de atribuir uma atenção especial aos aspectos ambientais do desenvolvimento sustentável. A tónica deverá ser colocada prioritariamente no reforço das capacidades e nas prioridades dos próprios países ACP, mas será também conveniente encetar o diálogo sobre as consequências das mudanças globais susceptíveis de afectarem os países ACP e sobre o seu papel no combate às evoluções nefastas;

- necessidade de adoptar abordagens diferenciadas. A função, o conteúdo e as modalidades da cooperação não podem ser idênticos num país afectado por um processo de desintegração económica e social e num país que empreendeu um programa de reformas económicas e institucionais. A prevenção dos conflitos, a reconstrução do Estado e de instituições eficazes devem ocupar um lugar importante entre os objectivos da cooperação. Nos países em que existe um grau mínimo de coesão social, a cooperação pode contribuir para reduzir os riscos e os factores de instabilidade que obstam ao investimento e ao crescimento. Os acordos comerciais podem desempenhar um papel importante sob esse ponto de vista, na medida em que autorizem ou não reviravoltas políticas. As modalidades de concessão da ajuda externa, e nomeadamente de apoio às reformas, podem constituir um incentivo às necessárias adaptações políticas e, principalmente, à continuidade dessas políticas. Finalmente, poderão ser concebidas outras formas de cooperação, com vista a reduzir os factores de instabilidade, nomeadamente no domínio monetário;

- um regime comercial definido em função de certos critérios e objectivos. O novo acordo comercial UE/ACP para depois do ano 2000 deverá ser avaliado em função da capacidade dos ACP para enfrentar os desafios, as dificuldades e os problemas com que depararão. Esse acordo deverá:

- respeitar as regras correspondentes da OMC, a fim de garantir a necessária segurança e estabilidade, em termos de acesso aos mercados;

- fomentar uma participação individual ou colectiva mais completa e mais activa dos países ACP na OMC;
 - preservar e, se possível, elevar o nível actual de acesso aos mercados da União Europeia, flexibilizando as regras e procedimentos que dificultam esse acesso e garantindo, na medida do possível, as vantagens proporcionadas pelos protocolos relativos aos produtos de base;
 - compensar os efeitos da reorientação das trocas comerciais e do investimento, resultantes do regionalismo centrado na UE, que possam ser desfavoráveis aos ACP;
 - assegurar a nível internacional uma credibilidade acrescida, a previsibilidade e a estabilidade do quadro comercial e regulamentar (regimes de importação e exportação) dos países ACP, como condições prévias indispensáveis à obtenção de melhores resultados na exportação e à atracção do investimento estrangeiro directo, de modo a promover um crescimento mais elevado;
 - fomentar a concorrência, uma melhor afectação dos recursos e o aumento da competitividade das economias dos ACP, para melhorar a resposta da oferta aos preços vantajosos e às possibilidades de acesso a novos mercados;
 - promover activamente processos de integração regional entre os parceiros ACP e garantir as condições favoráveis ao êxito dos mesmos;
 - ajudar os países ACP a fazerem face à proliferação de regulamentações nacionais e internacionais nos novos domínios relacionados com o comércio que podem constituir entraves e dificultar o acesso aos mercados;
 - permitir a adesão das diferentes regiões ACP a vários acordos comerciais (sobrepostos), em função das suas necessidades de desenvolvimento, compensando simultaneamente o efeito de aspiração que poderiam sofrer por parte de novos blocos regionais;
 - ter em conta as diferenças entre países ACP no que se refere ao seu nível de desenvolvimento e de integração na economia mundial e às necessidades que sentem.
- importância de fazer progressos no tratamento da dívida externa. Este aspecto é efectivamente importante para numerosos países, com vista à normalização das suas relações com os credores e ao restabelecimento de um grau de credibilidade financeira que lhes permita reconquistar o acesso aos mercados de capitais;
- interesse de uma política de cooperação que abranja toda a região da África Subsariana. Uma cooperação potencialmente aberta a todos os países, ainda que em modalidades diferenciadas, poderá promover os efeitos de contágio positivo e contribuir para melhorar a imagem do continente em geral. Este aspecto deverá ser tido em conta por ocasião da escolha da cobertura geográfica do ou dos novos acordos de cooperação;

- dificuldades específicas dos países ACP das Caraíbas e respectivas estratégias comerciais num quadro regional em rápida evolução. A diversificação das trocas e das actividades económicas dependerá essencialmente das possibilidades de integração regional, do acesso ao mercado norte-americano (NAFTA) e da participação no projecto de criação de uma zona de comércio livre abrangendo todo o hemisfério ocidental (FTAA). Contudo, a transição está longe de ter sido assegurada e a evolução de uma economia tradicionalmente dependente do sector primário e beneficiando de preferências comerciais específicas para uma economia aberta e competitiva exigirá um esforço importante;

- problemas específicos das pequenas economias insulares do Pacífico. Estes países estão sem dúvida vocacionados para se virarem para as economias de crescimento rápido da orla do Pacífico, com o apoio da Austrália e da Nova Zelândia. Ao mesmo tempo, os problemas específicos de transportes e comunicações, por um lado, e por outro lado os problemas de ambiente e de preservação dos recursos naturais, que são os principais recursos exploráveis, merecem uma atenção especial.

*

*

*

As análises desenvolvidas na primeira parte do presente trabalho demonstram que as relações de cooperação entre a UE e os países ACP deverão de ora em diante ser pensadas num clima mundial radicalmente diferente. Inscrevem-se igualmente na perspectiva de uma transformação profunda da União Europeia e no contexto de uma evolução socioeconómica e política muito diferenciada, nos vários países da zona ACP. Perante a perda de legitimidade sofrida pelo próprio princípio da ajuda ao desenvolvimento, num contexto de restrições orçamentais e de crise social europeia, as lições a extrair dos êxitos e dos fracassos do passado deverão contribuir para o aumento da eficácia e do impacto da cooperação.

Para a União, será necessário antes de mais nada controlar as tendências individualistas e valorizar as solidariedades fundamentais. Para esse efeito, a União deverá eleger como objectivo principal a vontade de "fazer melhor" e de dotar de maiores probabilidades de êxito a sua cooperação com os países ACP. Numerosas iniciativas comunitárias recentes vão nesse sentido e será conveniente identificar claramente, numa política multifacetada, as aquisições a preservar. Por outro lado, será também necessário pôr em causa vários parâmetros. A União deverá fazer escolhas políticas de longo prazo e encarar diferentes opções.

SEGUNDA PARTE: ELEMENTOS PARA UMA VISÃO DA RELAÇÃO UE-ACP NO LIMIAR DO SÉCULO XXI

CAPÍTULO IV: EM DIRECÇÃO A UMA NOVA PARCERIA

No limiar do século XXI, a União Europeia e os Estados ACP deverão lançar as bases de uma nova relação de parceria, sob vários aspectos:

- necessidade de dar resposta às preocupações dos europeus, através de opções políticas orientadas para uma perspectiva de longo prazo;
- necessidade absoluta de reforçar a dimensão política da relação UE-ACP, para lhe imprimir um novo dinamismo;
- abertura do quadro de cooperação, para propor uma resposta europeia mais adaptada às necessidades actuais dos países ACP, dos seus sectores privados e das suas sociedades civis;
- possibilidade de reorganização do quadro geográfico do acordo de cooperação;
- esforço acrescido de coerência, a nível europeu.

A. Lugar da parceria UE-ACP na política externa da União

A União Europeia é um protagonista de primeiro plano na cena internacional. É o maior parceiro comercial (a UE é responsável por 20% das trocas comerciais a nível mundial¹⁹ e um terço das suas importações provêm dos países em desenvolvimento) e, como tal, tem uma intervenção importante nas instâncias multilaterais, nomeadamente na OMC e, a nível dos Estados-membros, nas instituições de Bretton Woods. A União esforça-se por desenvolver a sua capacidade de intervenção na cena política. É também, há muito tempo, o principal doador de ajuda ao desenvolvimento, e a sua participação no esforço internacional aumentou nestes últimos anos, tendo em conta, nomeadamente, a nítida retracção dos Estados Unidos nesse domínio.

A União tem meios para contribuir para uma redução das desigualdades do desenvolvimento; compete-lhe pôr em prática para esse efeito uma política de desenvolvimento activa e coerente. A relação UE-ACP inscreve-se na acção global da comunidade internacional, cuja finalidade é a redução da pobreza no mundo.

Às justificações fundamentais de uma política europeia de desenvolvimento, que é parte integrante da identidade da União, somam-se as razões associadas aos interesses objectivos dos europeus. Estes assumem uma importância especial no caso dos países ACP, e entre eles dos países da África Subsariana.

O relativo fracasso do desenvolvimento africano suscita sem dúvida um certo cepticismo no que se refere à eficácia da cooperação internacional, e nomeadamente da cooperação europeia, ou mesmo no que diz respeito às possibilidades reais de desenvolvimento desse continente.

¹⁹ Não tendo em conta as trocas inter-UE.

Mas quando estão em causa as opções a tomar numa óptica de longo prazo, as motivações e os desafios de uma nova relação de cooperação entre a UE e os países ACP colocam questões que são essenciais para a Europa e o cidadão europeu. Para a União, no contexto mundial actual e previsível, interessa promover:

- a paz e a estabilidade, impedindo o aparecimento ou a persistência de zonas de instabilidade no mundo. A tendência de sociedades inteiras para a marginalização, com o seu corolário, a desestabilização política e a desestruturação do Estado, deve imperativamente ser invertida. A cooperação pode e deve contribuir para a manutenção e o desenvolvimento do Estado de direito em todos os países, trabalhando em prol da preservação de um grau satisfatório de coesão social;
- uma cooperação internacional mais eficaz na gestão das ameaças globais. As sociedades europeias estão cada vez mais ameaçadas pelo agravamento da pressão migratória, que resulta essencialmente das diferenças do nível de desenvolvimento e que exige uma resposta política coerente. O alastramento do terrorismo, o problema do controlo dos tráficos ilícitos, a contenção das pandemias são igualmente questões importantes, que a UE não pode abordar e resolver unilateralmente. A União deve esforçar-se por incitar o maior número possível de países a assumirem as suas responsabilidades e a participarem na gestão das interdependências e dos problemas globais;
- a solidariedade. A luta contra a pobreza absoluta e o respeito pela democracia, pelos direitos cívicos e políticos, assim como pelos direitos económicos, sociais e culturais, exige uma abordagem cooperativa que ultrapassa as fronteiras;
- o desenvolvimento económico e o interesse mútuo. A União pode ajudar os países que estão actualmente marginalizados em relação ao sistema económico mundial a desenvolverem as suas capacidades internas e a garantirem as condições de base de um desenvolvimento sustentável; pode acompanhar os processos de desenvolvimento dos países mais avançados, acelerando o ritmo do progresso económico e social e promovendo a sua inserção harmoniosa na economia mundial. Os países ACP poderão vir a ter amanhã um crescimento económico importante, pelo que seria imprudente reduzir o peso da influência da Europa nesses países;
- os aspectos sociais e ambientais do desenvolvimento. A União tem um interesse fundamental em promover um modelo de desenvolvimento que (i) garanta o progresso social, o respeito dos direitos do Homem e, nomeadamente, dos direitos sociais fundamentais; e (ii) tenha em atenção os problemas da degradação do ambiente e da destruição dos recursos naturais. Na ausência de uma política centrada deliberadamente em objectivos de desenvolvimento social e em objectivos de protecção do ambiente, as limitações e as oportunidades associadas às novas condições económicas internacionais podem traduzir-se num modelo de desenvolvimento incompatível com os valores políticos e sociais europeus. Será, pois, necessário assegurar a coerência entre os objectivos prosseguidos no interior da União e a influência que esta pode ter no modelo de desenvolvimento de certas regiões do mundo.

B. Revitalizar a parceria UE-ACP, reforçando a sua dimensão política

A antiguidade e a originalidade da relação UE-ACP estão na origem de uma "cultura" cujas aquisições são fundamentais. Essa cultura baseia-se em grande medida no exercício de uma parceria singular entre cada um dos países ACP e a União. Atendendo à nova paisagem mundial, essa parceria não pode enfraquecer, mas antes deverá ser reforçada, aprofundando o seu significado de compromisso político mútuo.

A experiência da parceria, tal como foi posta em prática no quadro da Convenção de Lomé, deparou com várias dificuldades, que são referidas no capítulo II.B. Efectivamente, foi difícil concretizar as intenções iniciais, baseadas no princípio da igualdade entre parceiros, na medida em que a deficiência institucional dos países beneficiários, a sua dependência em relação à ajuda, a multiplicação das condicionalidades e a tendência da Comunidade e de outros doadores para se substituírem ao parceiro quando este falhava, tendência essa que era motivada por uma preocupação crescente de eficácia, minaram profundamente o princípio da parceria.

A parceria continua a ser, sem a menor dúvida, a forma ideal de uma relação de cooperação, e qualquer acordo futuro entre a UE e os ACP deverá zelar pela sua reabilitação, o que implica que as modalidades de cooperação deverão ser objecto de uma revisão fundamental e que as diferentes opções possíveis deverão ser bem pesadas, com o objectivo de conciliar, por um lado, a necessidade de adoptar abordagens diferenciadas, de garantir um grau de flexibilidade suficiente, de pôr em prática a condicionalidade numa óptica de incentivo e de adoptar uma certa selectividade e, por outro lado, de concretizar aquilo que poderá ser considerado como um objectivo, a saber, realizar na prática uma parceria adulta, responsável, eficaz e previsível.

Os desafios imensos com que se confrontam numerosos países ACP justificam a preservação das características específicas da relação de cooperação, em particular a sua previsibilidade e o seu carácter contratual. Mas de ora em diante o respeito por esse "contrato" deverá ser acompanhado por um compromisso político mútuo mais explícito.

A revitalização da parceria exige assim um reforço da sua dimensão política, sob dois pontos de vista:

- as bases de uma vertente política foram lançadas pela primeira vez através da introdução, em Lomé IV e na convenção revista, de uma cláusula relativa ao respeito dos direitos do homem, acompanhada por uma disposição que autoriza a suspensão da convenção em caso de violação. Essa cláusula refere-se igualmente aos princípios democráticos, à consolidação do Estado de direito e à boa gestão dos negócios públicos. A convenção prevê²⁰ um procedimento de consulta, em caso de incumprimento de uma dessas obrigações. Esta abordagem inscreve-se no quadro geral da política comunitária em matéria de direitos do Homem e de liberdades fundamentais²¹, que constitui um

²⁰ A não ser em caso de grande urgência.

²¹ COM(95) 567, "A União Europeia e os aspectos externos da política dos direitos do homem: de Roma a Maastricht e perspectivas para o futuro".

elemento essencial do diálogo com os diferentes parceiros que está na base da parceria com os países terceiros. Do ponto de vista formal, os textos actuais parecem pois ser relativamente completos. Mas a concretização desta vertente política coloca, contudo, um certo número de questões relacionadas com os critérios a aplicar e com as consequências do juízo político que deverá ser feito para fins de gestão da cooperação, para já não falar dos casos extremos em que a cooperação europeia deverá ser suspensa.

- no contexto de uma escalada de violência organizada e de um agravamento dos conflitos políticos armados na África Subsariana, com todas as suas consequências nos planos humanitário, social, económico e ambiental e os desafios que colocam à política de desenvolvimento, a Comissão elaborou uma proposta, visando a concepção de uma política europeia de prevenção e resolução dos conflitos²². Deverão ser abordadas questões como a da prática de uma diplomacia preventiva, a dos meios de uma cooperação alargada e a de uma análise política permanente. A Comissão propôs uma estratégia global, que permitiria uma intervenção coordenada, a nível político e a nível da cooperação para o desenvolvimento: o objectivo final é o de garantir a "estabilidade estrutural", conceito que abrange os objectivos do desenvolvimento económico e social sustentável, da democracia e do respeito dos direitos do Homem, da criação de estruturas políticas viáveis e da capacidade de gestão da mudança sem necessidade de recorrer à violência.

Deverá ser estabelecida uma relação política mais forte entre a UE e os Estados ACP nestes dois domínios, quer globalmente, com o conjunto dos países, quer de forma diferenciada, com grupos sub-regionais ou outros grupos de países.

O reforço da dimensão política tem implicações múltiplas. Os parceiros estarão preparados para esse reforço, com todas as suas consequências?

Sob este ponto de vista, será necessário distinguir três aspectos:

1. Compromisso político mútuo, que deverá estar na base de uma nova parceria

Da parte da UE, o diálogo político com os países ACP terá o seu lugar na política externa comum. Os múltiplos conflitos vividos na África Subsariana são simultaneamente uma causa e uma consequência da falta de desenvolvimento. Relevam assim tanto da análise política, como da análise socioeconómica.

Da parte dos países ACP, as mudanças e as reformas necessárias não se poderão concretizar sem uma transformação fundamental da organização política e social. As acções de apoio da UE às políticas económicas e às reformas institucionais podem ter consequências políticas importantes para esses países; a experiência da cooperação do passado demonstrou ainda que esse apoio só é pertinente quando estão preenchidas certas condições, nomeadamente de ordem política.

²² Ver SEC(96) 332, "A União Europeia e o problema dos conflitos africanos: restabelecimento da paz, prevenção das crises e perspectivas para o futuro".

O aprofundamento do diálogo constitui de ora em diante uma condição indispensável do acréscimo da eficácia da cooperação UE-ACP: uma relação política forte, que permita abordar de modo menos formalista, mais aberto e portanto mais eficaz as questões essenciais da governação, da democratização e dos direitos do Homem, do Estado de direito, surge hoje como uma necessidade absoluta, se a Europa quiser conferir mais probabilidades de êxito à sua política de cooperação.

2. Modalidades do diálogo político

Estas modalidades relacionam-se antes de mais nada com a configuração geográfica do diálogo político: este poderá ser travado numa base multilateral, bilateral ou com grupos sub-regionais, questão que é abordada no capítulo IV.D.

Relacionam-se também com as prioridades do diálogo: questões de segurança interna, problemática das migrações, luta contra os tráficos ilícitos...

Finalmente, dependem também do nível desse diálogo (encontros ministeriais e grupos de trabalho a nível técnico), em função do grau de cooperação previsto.

3. Articulação da vertente política com a vertente da cooperação

Sendo embora complementares a longo prazo, os objectivos da PESC e os da cooperação para o desenvolvimento inscrevem-se em horizontes temporais radicalmente diferentes. A subordinação da política de cooperação às acções de política externa pode pôr em perigo os objectivos específicos do desenvolvimento, que exigem uma acção continuada, desenvolvida a médio e longo prazo. A articulação entre estas duas vertentes deverá ser assegurada na base no princípio geral da coerência da acção externa da União.

Mais especificamente, o aprofundamento da dimensão política da relação exigirá uma análise das diversas modalidades possíveis, tendo em vista:

- reforçar a selectividade da ajuda, em função não só das necessidades, mas também das opções institucionais e políticas dos Estados;
- organizar as modalidades práticas da cooperação de forma a facilitar a apropriação das reformas por esses Estados.

Estas duas questões são abordadas em mais pormenor no capítulo VI.

C. Alargar o quadro da cooperação UE-ACP

O quadro de cooperação deverá passar a promover a abertura dos países ACP ao desenvolvimento dos intercâmbios com a UE, mas também com outros parceiros.

À luz da experiência do passado e tendo em conta as limitações e as perspectivas que caracterizam os países ACP, parece-nos que a União poderá promover essa abertura, alterando o quadro da cooperação de quatro formas diferentes:

- diferenciação. A diversidade das situações dos países ACP exige uma modulação da política de cooperação da União. Nem todos esses países estão actualmente em posição de estabelecer uma parceria política e económica normalizada com a UE. Efectivamente, a parceria deverá radicar em interesses mútuos, em objectivos e prioridades comuns, no respeito estrito de direitos e obrigações recíprocos. A diferenciação das políticas e das modalidades de cooperação tornou-se indispensável, por razões de eficácia.

- aprofundamento do diálogo sobre as políticas. Os parceiros europeus e dos ACP deverão estudar a melhor maneira de conciliar duas exigências: a responsabilidade dos países beneficiários e a obrigação de prestar contas ao cidadão europeu no que se refere à utilização dos recursos da cooperação. O diálogo sobre as políticas deverá basear-se numa dupla constatação: (1) a cooperação para o desenvolvimento só poderá ser eficaz se se basear num processo de mudança decidido e posto efectivamente em prática pelas autoridades do país em causa; (2) a UE só se poderá comprometer a apoiar modelos de organização económica e social que contribuam para os objectivos da sua política de cooperação e que vão ao encontro dos valores políticos e sociais que pretende promover. Estas prioridades e objectivos, tal como são formulados pela UE, não são sem dúvida incompatíveis com as aspirações das sociedades dos ACP, ou com a concepção de estratégias de desenvolvimento próprias pelos países ACP. Todavia, o acordo em matéria das reformas prioritárias e a aceitação das necessárias mudanças sociopolíticas só serão possíveis mediante um aprofundamento do diálogo UE-ACP sobre as políticas económicas e sociais e o reforço da capacidade local de análise e de aplicação de políticas de desenvolvimento.

Um diálogo mais efectivo permitirá centrar o acompanhamento comunitário mais nos resultados da cooperação e nos progressos realizados a nível sectorial do que nos meios utilizados. Uma tal abordagem é necessariamente progressiva, uma vez que exige tempo e meios. Contudo, representa a única alternativa às acções de ajuda tradicional que poderá ser eficaz a longo prazo;

- uma cooperação destinada a ser alargada e reforçada noutros domínios. Os parceiros europeus e ACP devem eleger como objectivo último a redução da dependência em relação à ajuda e o desenvolvimento de outras formas de cooperação. Será necessário evidenciar os interesses mútuos e promover o intercâmbio de experiências em domínios como a ciência e a tecnologia, a educação e a formação, a cooperação industrial e económica. A UE representa sob esse ponto de vista um pólo único, com capacidade para propor um amplo leque de domínios de cooperação e uma panóplia de instrumentos. Deverá também ser prosseguida a cooperação nos domínios tradicionais, nomeadamente em matéria cultural, em que a União é já muito activa.

Essa abertura não pode, no entanto, ocultar o facto de que os países mais pobres necessitarão ainda durante muito tempo de ajuda externa, pelo que a maior parte dos recursos deverão ser-lhes consagrados.

- participação mais activa dos intervenientes não governamentais nas relações de cooperação - sector privado e outros representantes da sociedade civil (meios académicos, associativos, ONG de desenvolvimento e ONG de ambiente, associações de consumidores, etc.). Essa participação, que terá lugar não em oposição, mas sim como complemento da cooperação com os parceiros oficiais, deverá ser prevista a dois níveis:

- (i) estabelecimento de um diálogo construtivo com os interlocutores sociais e económicos em matéria de prioridades de cooperação, nomeadamente nos domínios que lhes interessam directamente;
- (ii) participação dos intervenientes interessados na execução de certas acções de cooperação, o que permitiria reduzir o número de intermediários e orientar melhor os programas, aumentando a eficácia e pertinência dos mesmos.

Estes diferentes aspectos da parceria e a necessidade de melhorar o funcionamento prático da mesma entre parceiros cujas responsabilidades são por natureza muito diferentes exigem assim uma revisão fundamental dos processos de concepção e mobilização dos instrumentos e ferramentas a utilizar.

D. Cobertura geográfica dos acordos de cooperação: opções

O grupo ACP não constitui um agrupamento político ou económico propriamente dito. Surgiu no contexto das relações com a União, por razões de carácter essencialmente histórico. Hoje em dia, os membros do grupo ACP têm interesses e possibilidades de desenvolvimento divergentes sob muitos pontos de vista, em consequência dos seus níveis de rendimento e de condições de vida muito diferentes, das suas estruturas económicas, das suas orientações comerciais e da sua capacidade de atracção do investimento estrangeiro.

Neste contexto, o grupo ACP constituirá ainda um parceiro pertinente para a União? Por outras palavras, o quadro único de estruturação das relações com os setenta Estados ACP deverá ser mantido, fragmentado ou alargado?

Esta questão deverá ser abordada em função de quatro considerações:

Em primeiro lugar, competirá aos países ACP assumirem a sua própria posição no que a este ponto se refere. Essa opção dependerá essencialmente da sua vontade política de reforço das suas próprias estruturas de diálogo intra-ACP, de definição dos seus objectivos e interesses comuns nas instâncias multilaterais e perante os seus diferentes parceiros, e de melhoria da sua capacidade de negociação na cena internacional, como grupo político e económico e fora do contexto da sua relação com a UE.

Em segundo lugar, a constatação da diversidade das situações no seio do grupo ACP e o desejo de dotar a cooperação futura de mais capacidade de resposta a necessidades variáveis poderão, todavia, exigir uma revisão da forma que o acordo de cooperação deve assumir. Além do mais, no que se refere às disposições comerciais, será talvez inevitável alterar o sistema de preferências discriminatórias não recíprocas concedidas actualmente ao conjunto dos países ACP, a fim de assegurar a compatibilidade com as regras da OMC. Talvez só seja possível renovar essas preferências para o caso dos PMA (lista das Nações Unidas dos países menos avançados), estudando novas disposições para o dos outros países ACP. Estas questões são abordadas em mais pormenor no capítulo V. Essa diferenciação necessária das estratégias de cooperação não implica no entanto inevitavelmente o abandono do conceito ACP. Efectivamente, a diferenciação poderá incidir apenas nalgumas vertentes da cooperação (a vertente comercial, como é evidente, mas também possivelmente, a natureza dos instrumentos de cooperação financeira e

técnica, o volume da ajuda). Contudo, poderá ser ainda mais radical, traduzindo-se em acordos separados. Seja como for, a diferenciação que caracteriza já a cooperação no quadro da Convenção de Lomé IV revista, em função dos diferentes instrumentos considerados, deverá tornar-se mais explícita.

Em terceiro lugar, os objectivos da União, a sua concepção do desenvolvimento e das funções da cooperação deverão orientar não só o conteúdo do ou dos novos acordos, como também a sua configuração geográfica. Ora, a criação de espaços políticos e económicos que ultrapassem os limites nacionais, uma evolução que foi já considerada necessária no caso da Europa, é-o igualmente no dos países ACP. A via da cooperação e da integração regional afigura-se desejável, não só em consequência das dimensões económicas geralmente insuficientes de numerosos países ACP, mas também porque essa opção pode incitar os responsáveis políticos a adoptarem uma estratégia mais deliberada de desenvolvimento das suas economias, sendo também de natureza a acelerar as transformações socioeconómicas necessárias para o desenvolvimento de uma economia de mercado e ao desaparecimento de estruturas clientelistas organizadas com frequência a nível nacional.

Finalmente, um outro aspecto, que poderá ter como resultado o princípio da gradação, reside no facto de que, para que as acções de cooperação possam ser concebidas e aprofundadas numa base permanente, a dependência em relação à ajuda externa se deverá reduzir progressivamente, à medida que o país faz progressos na via da mobilização dos recursos internos e da melhoria da sua credibilidade do ponto de vista da atracção do investimento privado estrangeiro.

À luz destas considerações, podem ser encaradas quatro opções:

(1) adaptação do *statu quo*: acordo global, modalidades diferenciadas. Uma primeira opção consistiria em manter o princípio de um acordo global UE-ACP, prevendo porém modalidades diferentes, em função da evolução do nível de desenvolvimento dos países beneficiários. A parte comum do acordo definiria as características de base (objectivos, princípios, disposições institucionais, duração do acordo) e incidiria em certas vertentes da relação (diálogo político, questões de segurança, condições de acesso à cooperação financeira e técnica). As disposições comerciais, pelo contrário, seriam diferenciadas, tal como o seriam as prioridades e as modalidades de gestão da cooperação financeira e técnica;

(2) um acordo global, completado por acordos bilaterais. Um acordo global incidindo sobre os compromissos de ordem geral, completado por acordos bilaterais negociados com cada país (ou possivelmente com grupos de países, no caso da África Subsariana) permitiria sem dúvida uma melhor adaptação da acção da UE, em função das circunstâncias;

(3) fragmentação da Convenção de Lomé em acordos regionais. Uma terceira opção consistiria em substituir a Convenção por um conjunto de acordos regionais. Esta orientação integrar-se-ia perfeitamente na abordagem global adoptada nestes últimos anos pela UE em matéria de relações externas, em que as estratégias são diferenciadas em função das regiões e sub-regiões. Na zona ACP, a África Subsariana constitui

manifestamente uma região significativa para a Europa. Poderiam igualmente ser concluídos acordos sub-regionais com certas sub-regiões, em função do estágio de avanço da cooperação.

Os países das Caraíbas estão já organizados em diferentes níveis regionais e sub-regionais. O objectivo da União poderia ser nesse caso a integração da cooperação com esses países no quadro das relações que mantém já com a América Latina. A União poderia assim propor uma cooperação alargada ao conjunto dos países da bacia das Caraíbas. A Associação dos Estados das Caraíbas, organização ainda embrionária, mas muito vasta, que agrupa trinta e sete países da bacia das Caraíbas, poderia proporcionar um enquadramento apropriado sob este ponto de vista. Os níveis de desenvolvimento muito diferentes dos países da região, a vulnerabilidade associada ao seu carácter insular, a fragmentação das economias, os problemas específicos que se colocam na região, nomeadamente no domínio da droga, do ambiente, dos fluxos migratórios e da evolução democrática (Haiti e Cuba) justificam, contudo, a adopção de abordagens específicas, tanto em matéria de política externa e de segurança (a UE tem uma presença física e estratégica na região²³), como em termos da cooperação para o desenvolvimento.

Os Estados ACP do Pacífico pertencem todos a organizações regionais relativamente desenvolvidas, tanto a nível económico e político, como a nível técnico. Uma cooperação eficaz com esta região do mundo exigiria o alargamento do quadro da cooperação a outros Estados insulares do Pacífico. Nesse quadro alargado, os interesses comunitários relacionar-se-iam com dois domínios específicos: a preservação do ambiente e a promoção das trocas comerciais, nomeadamente com os países da APEC²⁴.

(4) acordo PMA. Uma última opção consistiria em prever um acordo de cooperação com os países menos avançados (PMA), que poderia ser alargado a outros PMA para além dos ACP, contemplando outros tipos de acordos para o caso dos países não PMA. Com efeito, formalmente e a nível das disposições institucionais, a intenção de atender ao nível de desenvolvimento e às necessidades de cada país para definir o tipo de cooperação proposta deverá basear-se necessariamente numa distinção entre PMA e não PMA; a consideração mais diferenciada da situação de cada país poderá intervir a nível da prática da cooperação financeira e técnica, como de resto se verifica já actualmente, em certa medida.

Embora esta opção apresente uma certa pertinência no plano comercial, no que se refere ao diálogo político e a outros domínios da cooperação (apoio às políticas socioeconómicas, cooperação científica, ambiente, etc.), pelo contrário, parece ser dificilmente viável.

²³ PTU franceses, britânicos e neerlandeses.

²⁴ A APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*) tem dezoito membros: Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Filipinas, Hong Kong, Indonésia, Japão, Malásia, México, Nova-Zelândia, Papuásia-Nova Guiné, República da Coreia, República Popular da China, Singapura, Taiwan, Tailândia.

E. Coordenação entre parceiros europeus: opções

As relações da UE com os Estados ACP reflectiram desde o início a intenção de adoptar uma abordagem global, na medida em que os principais instrumentos da acção comunitária (política comercial e de ajuda) foram integrados no mesmo quadro contratual. A partir de 1990, foram também introduzidas no acordo de cooperação disposições relativas ao respeito dos direitos do Homem, ao Estado de direito, à boa gestão dos negócios públicos, e ainda o princípio do diálogo político.

A abordagem integrada tem a vantagem de promover uma utilização coerente dos diferentes instrumentos de cooperação e de diálogo pertinentes. Contudo, o âmbito da cooperação europeia foi limitado por três factores intrínsecos à própria acção da UE: as consequências para os países ACP de outras políticas comunitárias ou dos Estados-membros para além da política de cooperação para o desenvolvimento, consequências essas que não foram sistematicamente antecipadas; a perda de eficácia da ajuda e as dificuldades experimentadas pelos países beneficiários dessa ajuda, em consequência do grau de coordenação insuficiente existente entre os Estados-membros e entre os Estados-membros e a Comunidade; a insuficiência de uma atitude e de uma acção política comum dos Estados europeus em relação aos ACP, que se faz sentir de uma forma cada vez mais marcada no contexto internacional actual.

Em que medida a União pode aumentar a coerência (em sentido lato) da sua acção relativamente aos países ACP?

É evidente que o reforço da dimensão política da parceria, referido no ponto B do presente capítulo, constitui um aspecto essencial do debate sobre a coerência em sentido lato. Para além dessa dimensão fundamental, refiram-se outros dois aspectos: a coerência entre outras políticas comunitárias (e nacionais) e os objectivos do desenvolvimento; o carácter complementar e a coordenação das políticas de desenvolvimento dos Estados-membros e da Comunidade. Estes dois aspectos eram já amplamente sublinhados na comunicação de 1992 da Comissão²⁵; os efeitos das medidas tomadas pela UE posteriormente a essa data continuam, porém, a ser demasiado modestos e subsiste um défice de coerência e de coordenação.

No que se refere à **coerência** em sentido restrito, ou seja, os efeitos externos de outras políticas para além da de cooperação para o desenvolvimento, não pode de qualquer modo ser objecto de um compromisso internacional da Comunidade. Atendendo a que os objectivos das preocupações internas e externas são muitas vezes conflituais ou ao facto de as relações serem estabelecidas com países terceiros com interesses por vezes concorrenciais, a coerência é função de critérios políticos. O Tratado da União Europeia esclarece essas dúvidas, impondo o princípio da coerência, nomeadamente em matéria de acção externa (artigo C do Tratado) e explicitamente no que se refere à cooperação para o desenvolvimento (artigo 130º-V). Esta questão foi referida várias vezes pela Comissão

²⁵ SEC(92) 215, de 15 de Maio de 1992, "A política de cooperação para o desenvolvimento no horizonte do ano 2000" e Declaração do Conselho de Novembro de 1992 sobre o mesmo tema.

e pelo Conselho²⁶, tendo sido adoptada no que a este ponto se refere uma abordagem individual dos diferentes casos.

Por outro lado, no que se refere à **coordenação** entre parceiros europeus, podem ser contempladas várias opções de melhoria da situação. Além dos esforços de coordenação referidos no capítulo I.C., que deverão ser prosseguidos a nível operacional, a nível das políticas sectoriais e nas instâncias internacionais, a União poderá considerar as seguintes possibilidades:

- definição de uma estratégia europeia global a adoptar para com os países ACP, que vincularia tanto os Estados-membros, nas suas acções nacionais, como a Comunidade, o que não teria o significado de uma maior "comunitarização" da cooperação para o desenvolvimento, mas apenas de uma harmonização das várias estratégias. A prossecução do objectivo da complementaridade entre as diferentes intervenções, a nível nacional e europeu, princípio estabelecido no Tratado, seria facilitada pela existência de um quadro de referência comum;

- previsão, no ou nos novos acordos de cooperação, de um mecanismo de informação, acompanhamento e coordenação nos principais domínios de intervenção dos Estados-membros e da Comunidade. Nesse caso, a União assumiria um compromisso de reforço da cooperação.

O objectivo destas duas opções não consistiria na uniformização das políticas de cooperação europeias, cuja existência e diversidade em termos de experiências constitui um penhor de pluralismo. O principal objectivo seria o aumento do impacto e da eficácia das acções europeias a favor do desenvolvimento e a obtenção de um efeito de massa crítica; por outro lado, a responsabilidade política correspondente seria mais explicitamente assumida.

O reforço da coordenação europeia contribuirá para o progresso dos esforços de coordenação empreendidos a nível do conjunto dos doadores e no âmbito do sistema multilateral, no contexto da aproximação interinstitucional acordada na cimeira recente do G7, e atribuindo uma atenção especial a África, nomeadamente com base na Iniciativa das Nações Unidas para a África, anunciada em Março de 1996.

²⁶ Ver, nomeadamente, as conclusões do Conselho Desenvolvimento de 25 de Novembro de 1994 e de 20 de Dezembro de 1995.

CAPÍTULO V. OPÇÕES PARA UMA NOVA POLÍTICA DE COOPERAÇÃO DA UE RELATIVAMENTE AOS PAÍSES ACP.

A data-charneira do ano 2000 não põe em causa todas as componentes da política de cooperação executada até ao presente, devendo, pelo contrário, ser confirmadas e em alguns casos aprofundadas grande parte das orientações que foram sendo desenvolvidas ao longo dos anos, especialmente as adoptadas mais recentemente. A política de cooperação está em contínua evolução, sendo progressivamente introduzidas novas metodologias em numerosos domínios, cuja pertinência importa reconhecer.

Em consonância com estas orientações recentes, e tendo em conta os objectivos gerais fixados no Tratado em matéria de política comunitária de cooperação para o desenvolvimento, a experiência da Convenção de Lomé e a análise das limitações e das potencialidades dos países ACP para a futuro, a cooperação futura entre a UE e os Estados ACP deve permitir apoiar os esforços destes países com vista a assegurar as condições para um desenvolvimento duradouro. Estas condições são simultaneamente de carácter político, económico e social. A melhoria da competitividade das economias ACP, indispensável para aumentar o emprego e elevar o nível de vida em geral, pode ser incentivada através de um conjunto de medidas de política externa - que favoreçam o desenvolvimento e a diversificação das trocas económicas e comerciais - e de política interna - que favoreçam o aumento das capacidades da oferta. Assim, a reestruturação da política de cooperação da UE face aos países ACP poderia contemplar três eixos prioritários:

- Dimensão económica e social. A redução da pobreza constitui o elemento central de numerosas acções empreendidas pela UE no âmbito da sua cooperação financeira. Muitos dos países ACP continuam a contar-se entre os países mais pobres do mundo, e a luta contra as situações de estagnação e de marginalização implica toda uma série de políticas sectoriais e gerais. Podem ser consideradas diferentes opções a fim de alargar o âmbito de acção da UE em favor do crescimento económico, do investimento e do sector privado, do desenvolvimento social e da redução da pobreza;

- Dimensão institucional e apoio ao sector público. A forma como o Estado assume as suas funções, as questões de “boa governação”, de gestão política e económica são frequentemente cruciais para assegurar condições propícias ao desenvolvimento em numerosos países ACP. Para além da sua dimensão política essencial, que por si só justificaria o reforço do diálogo político UE-ACP, analisado no capítulo IV.B, estes problemas revestem-se também de aspectos “técnicos” importantes que devem ser contemplados no âmbito da cooperação. Gerou-se entretanto um consenso generalizado quanto à necessidade de apoiar as reformas institucionais e o desenvolvimento das capacidades no quadro de qualquer política de cooperação. A UE, que está já activa neste domínio, poderia intensificar o seu apoio à reforma do enquadramento institucional e jurídico, bem como à melhoria das capacidades dos serviços públicos; efectivamente, o desenvolvimento das capacidades constitui um domínio de acção susceptível de ter um importante efeito impulsionador, na medida em que, em numerosos países ACP, afecta directamente a gestão de grande parte de ajuda, sendo frequentemente determinante para o seu impacto e viabilidade;

- Comércio e investimento. As disposições comerciais de Lomé, que contemplam essencialmente as preferências a nível pautal e dos contingentes, revelaram-se insuficientes para permitir aos países ACP, e isto em contraste com os resultados bem mais animadores

alcançados pelo grupo dos PMA, melhorar ou mesmo preservar a sua participação nos mercados mundiais de bens, de serviços e de capitais. Assim, as vantagens pautais nem são suficientes nem constituem uma condição necessária para a obtenção de bons resultados em matéria de exportações e de crescimento. Os factores que influenciam a oferta, e nomeadamente uma boa gestão, políticas macroeconómicas e microeconómicas sólidas, políticas em matéria de comércio interno e de investimento visivelmente estáveis, sólidas e eficazes, são bem mais determinantes do que preferências pautais unilaterais, para realizar bons resultados em matéria de exportações e de crescimento económico.

O limitado impacto das “preferências Lomé”, a erosão previsível das margens preferenciais, bem como a necessidade de prever disposições compatíveis com as novas regras da OMC, exigem uma análise das diferentes opções que se colocam à UE e aos países ACP na definição de novos regimes comerciais. O objectivo é o de contribuir para uma melhor inserção dos países ACP nas trocas económicas e comerciais internacionais, ajudando-os a tirar melhor partido das possibilidades de desenvolvimento que lhes são oferecidas e a eliminar os riscos de uma marginalização crescente.

Relativamente a cada um dos três eixos da cooperação assim identificados, existe já um acervo comunitário. Nas secções seguintes este acervo é apresentado de forma sucinta, fazendo-se referência aos textos do Conselho considerados mais significativos nestes domínios. No entanto, há igualmente que considerar novas opções, quer por necessidade institucional - como é o caso das disposições comerciais - quer para aprofundar, reforçar e, finalmente, aumentar a eficácia da acção da UE em relação aos objectivos da sua política de cooperação para o desenvolvimento.

A. Dimensão sócio-económica

As análises desenvolvidas nos capítulos I e III realçaram o facto de as condições que determinam o desenvolvimento económico e social estarem em plena evolução, tanto a nível internacional como a nível interno nos países ACP. Em especial a exigência de democratização e de uma maior participação do sector privado e da sociedade civil manifesta-se de forma cada vez mais forte. Os países ACP estão na sua maioria empenhados na via da economia de mercado e da abertura comercial e esforçam-se por assegurar condições mais favoráveis ao desenvolvimento do sector privado, reconhecendo os efeitos benéficos do investimento estrangeiro. Alguns destes países iniciaram já, com maior ou menor intensidade e êxito, reformas económicas nesse sentido. No entanto, os investidores privados têm-se mantido bastante reservados e só se verificou um investimento estrangeiro significativo num número limitado de países e de sectores. Muito embora as perspectivas de crescimento tenham melhorado em numerosos países, tal não permitiu, contudo, reduzir sensivelmente a incidência da pobreza. Esta análise sublinhou, nomeadamente, a importância de conferir maior credibilidade à política de reforma, a fim de acelerar os efeitos positivos esperados, reduzindo o nível de risco e de instabilidade que caracteriza o contexto económico. As reformas económicas e institucionais necessárias deverão, além disso, ser acompanhadas de uma transformação profunda da sociedade, o que pressupõe inevitavelmente um processo longo e gradual.

Os países ACP têm de acelerar o seu crescimento económico. Contudo, muito pode também ser feito para melhorar o impacto do crescimento sobre a redução da pobreza.

Uma participação o mais alargada possível na actividade económica, o acesso aos recursos produtivos (terra, capital e crédito, formação, informação) e aos serviços sociais de base (educação, saúde, nutrição, água potável), a melhoria da situação sócio-económica das mulheres e dos jovens, são também vertentes essenciais e complementares de qualquer estratégia de luta contra a pobreza, que dependem, antes de tudo o mais, das políticas económicas e sociais internas. O papel da cooperação é o de incentivar a evolução política necessária, apoiando os esforços envidados através de assistência financeira e técnica. As acções em favor da diminuição da pobreza só poderão ser verdadeiramente eficazes e ter efeitos duradouros se se verificar um empenhamento e uma vontade inequívoca por parte do país beneficiário.

No decurso dos últimos anos, o conceito de desenvolvimento sustentável e o papel central do desenvolvimento social e humano têm sido objecto de um amplo debate a nível internacional. Aquando das grandes Conferências Internacionais do Rio, do Cairo, de Copenhaga, de Pequim e de Roma²⁷ designadamente, numerosos países adoptaram princípios e valores comuns, tendo igualmente identificado objectivos prioritários. O quadro estratégico geral e as grandes orientações das políticas económicas e sociais estão, pois, traçados. Por outro lado, as referências europeias são também claras: as relações de cooperação da UE reflectem a sua visão do desenvolvimento económico e social, que por sua vez é resultado de experiências nacionais diversificadas. Por conseguinte, o importante para a UE é procurar doravante os meios mais eficazes para fomentar a aplicação destas estratégias, no respeito dos princípios anunciados.

A análise da situação sócio-económica na zona ACP realçou igualmente a diferenciação crescente entre estes países. A UE deve tender para uma cooperação modulável, susceptível de permitir que, à medida que um país ou um grupo de países progrida na via da estabilização e das reformas, se possa passar de uma política centrada no apoio ao processo de reformas para uma relação aberta a novos domínios de cooperação e ao estabelecimento de diversos tipos de parcerias, a exemplo do que a UE propõe noutras regiões em desenvolvimento (cooperação económica mais avançada, cooperação científica, técnica, etc.).

As opções em matéria de desenvolvimento sócio-económico deverão portanto ser analisadas nesta perspectiva: não só as prioridades estratégicas deverão ser diferentes relativamente a cada país, mas também os domínios de cooperação poderão ser diversos de um país para outro.

Estas opções podem agrupar-se em torno de dois eixos prioritários, ambos integrados num objectivo comum de pôr cobro à marginalização: a integração dos países ACP no sistema económico internacional e a integração das populações pobres na vida económica e social.

²⁷ Cimeira da Terra, Conferência sobre a População, Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social, Conferência sobre as Mulheres, Cimeira da Alimentação.

1. Incentivar o crescimento económico através da competitividade e do desenvolvimento do sector privado.

Muitas das actuais políticas de cooperação da CE estão centradas na promoção de um crescimento mais rápido e de investimentos privados mais significativos nos países ACP e pretendem uma mais ampla integração na economia mundial através do comércio e dos investimentos. Estas políticas implicam um apoio financeiro e técnico às reformas no âmbito do ajustamento estrutural, um apoio sectorial nos domínios das infra-estruturas, da agricultura, da indústria, dos serviços e do desenvolvimento dos recursos humanos, bem como o apoio directo ao sector privado, através da promoção do desenvolvimento das empresas, dos investimentos, do desenvolvimento das trocas comerciais, bem como da assistência financeira e técnica concedida pelo BEI e pelo CDI. Um sólido sector privado constitui um factor essencial para melhorar de forma permanente e duradoura as possibilidades e o nível de vida.

Para a CE, a questão está em saber, tendo em conta as reduzidas taxas de crescimento registadas no passado em numerosos países parceiros, o que poderá ainda fazer para promover um crescimento económico mais rápido, uma maior competitividade das empresas ACP, melhores resultados das suas exportações e níveis mais elevados de investimentos privados, bem como quais serão as novas políticas e estratégias que pode adoptar.

Existem diversas soluções para melhorar a eficácia da assistência no futuro:

a) Um apoio mais sistemático e mais completo em favor do desenvolvimento do sector privado

A resposta positiva esperada do sector privado na sequência das reformas económicas revelou-se pouco enérgica e lenta em alguns países, e especialmente na África subsariana. Frequentemente, as reformas não conseguiram inspirar a confiança necessária e alcançar os resultados previstos, nem, por conseguinte, manter em níveis razoáveis os custos e os riscos incorridos pelos investidores. A experiência dos últimos anos demonstrou que os países que se manifestaram firmemente determinados a executar políticas e reformas consequentes e que oferecem um clima transparente e favorável ao desenvolvimento das empresas conseguem também atrair os investimentos, criar empresas inovadoras e postos de trabalho, aumentar as receitas de exportação e alcançar um crescimento económico duradouro. Por conseguinte, é necessário: (i) convencer as autoridades públicas e o sector privado de que as reformas são reais e duradouras e de que serão executadas políticas económicas estáveis e previsíveis; (ii) reformular as políticas e as instituições que originam ainda elevados encargos a par de uma reduzida produtividade e da falta de competitividade; (iii) reforçar os sistemas financeiros e as instituições por forma a permitir ao sector privado aumentar os seus investimentos e aceder mais facilmente aos serviços financeiros; (iv) desenvolver as infra-estruturas económicas e (v) reforçar as capacidades do sector privado em matéria de gestão de empresas, formação dos trabalhadores, desenvolvimento e comercialização de produtos, permitindo assim um aumento da produtividade.

A fim de contribuir para a concretização destes objectivos, a CE poderá desenvolver o seu plano de acção de acordo com as seguintes vertentes:

- **Reforço da confiança** A CE poderá sublinhar o facto de o seu apoio às reformas económicas, bem como a sua assistência tendo em vista a promoção dos sectores produtivos da economia, terem sido concebidos por forma a apoiar os objectivos globais de desenvolvimento dos Estados ACP, e especialmente os do sector privado. Na sequência de uma consulta da população, estes argumentos devem ser correctamente explicados aos parceiros não governamentais.

A CE poderá proporcionar recursos que permitam aos governos dos países parceiros consolidar as suas relações com o sector privado, melhorando a comunicação com este sector, consultando-o a propósito das políticas previstas e ouvindo os seus problemas e as suas propostas. Alguns países ACP possuem já instâncias consultivas que reúnem o governo e o sector privado, e que podem desempenhar um importante papel em matéria de reforço da confiança, desde que disponham de recursos adaptados. Neste contexto, é fundamental consolidar as organizações profissionais e as câmaras de comércio para lhes permitir desempenharem correctamente o seu papel e prestar serviços úteis às empresas.

- **Contexto político e institucional** A CE poderá ajudar os governos dos países parceiros a prosseguirem as reformas administrativas e institucionais (e nomeadamente as reformas da administração fiscal) e a consolidar o Estado de direito e a administração da justiça que constituem elementos determinantes para a actividade das empresas. Pode também assistir os governos a identificarem as práticas regulamentares e administrativas morosas e ineficazes, que representam um entrave ao investimento e à criação de postos de trabalho e agravam desnecessariamente os custos e os riscos inerentes à condução normal dos negócios.

A CE poderá igualmente proporcionar maior assistência técnica em matéria de planificação e execução do processo de privatização das empresas públicas (tratado na alínea b)), bem como procurar, juntamente com os governos parceiros, soluções criativas e duradouras para as deficiências a nível de infra-estruturas que impedem o desenvolvimento do sector privado.

Poderá também considerar-se a possibilidade de apoiar a introdução de políticas, normas e práticas nos domínios da concorrência, da protecção dos consumidores²⁸ e da regulamentação dos monopólios, da investigação, da informação e da transferência de tecnologia, que completam as reformas económicas e a privatização.

- **Sistemas financeiros e instituições** A CE poderá destinar mais meios ao apoio aos mercados locais de capitais e à melhoria do acesso aos serviços financeiros por parte das empresas. Poderá proporcionar assistência técnica e apoio financeiro tendo em vista a reestruturação de instituições financeiras ineficazes e a consolidação do quadro jurídico e regulamentar, permitindo assim a criação de novos e sólidos serviços financeiros ao

28 A Comissão analisa presentemente o eventual papel da política dos consumidores no âmbito da política de desenvolvimento (COM (95) 519 "Prioridades para a política dos consumidores").

serviço das empresas, das pequenas empresas, dos agricultores e de todos aqueles que desejem investir as suas poupanças. Deverá ser concedida especial atenção (i) ao reforço da formação de capitais nacionais, (ii) ao apoio à diversificação das instituições e dos serviços financeiros e (iii) à melhoria dos sistemas e redes de pagamento.

- **Recursos e capacidades do sector privado** O FED apoia directamente as empresas privadas através dos Programas Indicativos Nacionais, de acções de incentivo ao desenvolvimento das empresas e do comércio, bem como por intermédio do Banco Europeu de Investimento (BEI) e do Centro de Desenvolvimento Industrial (CDI). O CDI actualizou recentemente a sua carteira de instrumentos à luz da experiência positiva do dispositivo financeiro ECIP, que beneficia os países ALA e do Mediterrâneo, bem como a África do Sul.

Os programas nacionais da CE proporcionam ajuda financeira e técnica às microempresas, às PME e às empresas artesanais, sob a forma de linhas de crédito, de fundos de garantia, de serviços de consultoria, de acções de formação e de assistência tecnológica. Estes programas, que já demonstraram o seu valor, poderão provavelmente ser ainda desenvolvidos (nomeadamente se dispuserem de financiamentos adequados). O BEI desempenhou também um importante papel em matéria de concessão de empréstimos e de capitais de risco. A CE apoia igualmente empresas de maior dimensão através de acções no domínio dos investimentos industriais e do desenvolvimento do comércio.

A Comissão, em colaboração com o CDI, poderia alargar o âmbito da sua assistência, financiando serviços de assistência e de consultoria (locais e externos) destinados, mediante uma participação nas despesas, a empresários locais que pretendam desenvolver os seus negócios. Poderia igualmente afectar mais meios às associações comerciais e profissionais locais a fim de lhes permitir assegurar aos seus membros melhores serviços de reforço das capacidades.

O BEI concede também empréstimos e capitais de risco, subvencionados pelos recursos do FED, a projectos de maior envergadura executados pelo sector privado nos domínios das infra-estruturas, da indústria, das minas e da agro-indústria. Uma parte destes recursos é reemprestada por intermediários financeiros locais a pequenas e médias empresas privadas.

A fim de aumentar o apoio às empresas oficiais, uma das possibilidades consistiria em orientar mais recursos do FED para a Comissão e o BEI, em conformidade com o papel das duas instituições, e em satisfazer os pedidos crescentes de operações privadas nos países ACP. Paralelamente, os fundos do FED poderiam ser também colocados à disposição de outras instituições de financiamento do desenvolvimento baseadas na UE (nomeadamente, as instituições EDFI), algumas das quais se encontram activamente empenhadas no desenvolvimento, nos países ACP, de serviços financeiros inovadores destinados ao sector privado. Todavia, o objectivo a mais longo prazo deve consistir em incentivar o crescimento dos mercados de capitais, a nível local e regional, bem como, no que se refere às empresas mais importantes solidamente estabelecidas nos países ACP, em financiar o seu desenvolvimento a partir das fontes do mercado e não a partir de créditos oficiais. Neste contexto, o desenvolvimento da poupança local e a sua canalização para investimentos produtivos revestem-se de importância crucial.

O CDI constitui desde sempre o principal instrumento da Convenção de Lomé que presta serviços de consultoria técnica ao sector das pequenas e médias empresas, especialmente no que se refere à preparação e à avaliação de projectos, bem como à angariação de financiamentos e de parceiros. O CDI possui antenas locais em numerosos mercados ACP, estando bem colocado para desempenhar um papel de intermediário entre as novas empresas em expansão, por um lado, e o saber-fazer financeiro, tecnológico e de gestão, por outro.

No âmbito de uma política de intensificação da transferência de novas tecnologias orientadas pela procura e de serviços de consultoria destinados ao sector privado dos países ACP, a Comissão poderia incentivar o CDI, bem como outros potenciais prestadores de serviços da UE e dos países parceiros, a aumentarem as suas capacidades de apoio às empresas, através de uma repartição das despesas, o que poderia constituir uma opção prometedora para o futuro.

- **Promoção dos investimentos** A Convenção de Lomé reconhece desde há muito a importância dos investimentos directos estrangeiros para o crescimento e a competitividade das economias dos ACP. A Comissão presta assistência técnica destinada à redacção de códigos em matéria de investimentos e de legislação e regulamentação destinada a proteger os investimentos, bem como a iniciativas de promoção de investimentos lançadas pelos governos. A Comissão financiou investimentos sectoriais e fóruns de parceria a fim de divulgar as oportunidades junto de potenciais investidores estrangeiros e de promover parcerias. Estas actividades constituem um valioso complemento das reformas e das medidas de reforço da confiança que permitirão criar um contexto mais favorável ao desenvolvimento do sector privado.

Os esforços tendo em vista constituir um “mostruário” atraente das possibilidades de investimento nos países que oferecem um contexto político e institucional satisfatório, devem sem dúvida ser prosseguidos. As diversas opções em matéria de acções de protecção dos investimentos são objecto de uma análise mais aprofundada na secção V.C.

Para concretizar este plano de acção, a CE deverá adoptar uma abordagem flexível, empírica e pragmática no que se refere às prioridades reais e às necessidades das partes interessadas, numa base país a país. Deverá também ser selectiva, orientando de forma precisa todos os seus programas. Na sua estratégia de desenvolvimento do sector privado, a CE deverá, contudo, procurar um máximo de compatibilidade e de coordenação com outros intervenientes (locais e estrangeiros) que persigam os mesmos objectivos. Sempre que o desenvolvimento do sector privado e a promoção de uma maior competitividade constituam as características marcantes das suas estratégias de cooperação, a CE deve, em colaboração com as outras partes interessadas, procurar elaborar estratégias de desenvolvimento do sector privado nas quais possam enquadrar-se os programas e projectos individuais.

As alterações possíveis dos instrumentos de cooperação tendo em vista apoiar uma política mais abrangente e recentrada de incentivo do sector privado são analisados no capítulo VI.A. Uma das possibilidades consistiria em prever, sempre que possível, a afectação de uma parte da ajuda nacional programável à promoção do desenvolvimento do sector privado, através de acções destinadas a melhorar o contexto político e institucional, bem

como de medidas de apoio directo às empresas. O sector privado poderia ser solicitado a participar na definição de prioridades no que se refere à utilização deste pacote de recursos.

b) Apoiar programas de reestruturação das empresas públicas e programas de privatização.

As privatizações constituem frequentemente uma das vertentes das reformas tendo em vista relançar o investimento, assegurar um clima mais competitivo e desenvolver estruturas económicas mais flexíveis e diversificadas. No entanto, as privatizações não constituem por si só uma solução, sendo necessário prever a adopção de uma abordagem caso a caso. Estes programas são geralmente complexos e de difícil concretização, exigindo capacidades administrativas e de análise consideráveis. A prestação de assistência técnica, designadamente para a avaliação das diferentes opções (reestruturação, reabilitação do aparelho produtivo, etc.) e o acompanhamento dos aspectos sociais, sempre que tal se revele necessário, poderão contribuir para melhorar a situação.

A UE está bem colocada para apoiar programas de privatização, na medida em que pode mobilizar os conhecimentos desenvolvidos nos diferentes Estados-membros e valorizar a experiência adquirida em grande número de países. Poderia, assim, considerar a possibilidade de desenvolver este tipo de apoio nos países em que as privatizações facilitariam manifestamente a entrada de novos investidores privados, contribuindo deste modo para tirar melhor partido do aumento de competitividade.

c) Prosseguir e intensificar o apoio à integração regional

A Comunidade tem apoiado, desde a primeira Convenção de Lomé, numerosas formas de cooperação regional. Em termos de financiamento, os principais domínios contemplados foram os transportes e as comunicações, o ambiente, o controlo de doenças animais e a formação. A ajuda foi progressivamente unificada no âmbito do objectivo geral de reforço da integração económica. O raciocínio subjacente é o de que, para os países ACP, a integração económica regional constitui uma etapa indispensável do sucesso da sua integração na economia mundial. Paralelamente, a UE sublinhou também os efeitos negativos decorrentes da formulação e execução de programas de reforma económica num contexto puramente nacional e, hoje em dia, as opiniões são unânimes quanto à necessidade de ter em conta a “dimensão regional do ajustamento”.

No decurso dos últimos anos, a CE apoiou activamente diversas organizações regionais, nomeadamente a recente UEMOA (África Ocidental) e a SADC (África Austral), que foi recentemente transformada e alargada. Em colaboração com três outras entidades financiadoras (Banco Africano de Desenvolvimento, FMI e Banco Mundial), a CE apoia a iniciativa transfronteiriça na África Oriental e Austral e no Oceano Índico, na qual participam activamente 14 países.

São de destacar dois aspectos importantes desta iniciativa: a participação do sector privado e a coerência da agenda política nacional e regional.

Através dos seus programas indicativos regionais, a CE apoia iniciativas em matéria de infra-estruturas, de ambiente, de saúde e de outros domínios, que se revestem de interesse

para mais de um país e se prestam especialmente a serem concebidos e executados numa base regional.

Para melhorar a eficácia destas acções, é necessário apoiar a integração económica regional no âmbito de uma estratégia coerente. Tendo em conta a experiência recente da UE, tal estratégia deveria assentar em três elementos de base:

1. reforço das capacidades (designadamente assistência técnica, formação e investigação interna) no domínio da integração económica regional tanto a nível das instituições regionais como dos governos nacionais;

2. assistência ao sector privado a fim de facilitar a reestruturação num mercado regional mais vasto e no mercado mundial, o que implicaria igualmente a melhoria do sector financeiro, para facilitar e garantir os pagamentos;

3. apoio aos governos que desejem efectivamente realizar a integração regional, a fim de neutralizar os efeitos da transição em termos de recursos orçamentais (apoio à balança de pagamentos ou apoio orçamental, como complemento do apoio ao ajustamento económico nacional e em inteira consonância com este último).

Os instrumentos actualmente disponíveis são perfeitamente adequados para apoiar uma estratégia coerente deste tipo.

No entanto, a UE dispõe de uma outra forma de promover a integração económica regional que merece ser analisada mais adiante: a política comercial. A UE participa actualmente em negociações tendo em vista a realização de uma zona de comércio livre (ZCL) com diversos (grupos de) países em desenvolvimento. Perante o peso da UE em matéria comercial, as disposições destas ZCL não deixarão de afectar a integração dos países em desenvolvimento na economia mundial. Assim, é possível explorar estas disposições de uma forma que favoreça uma maior coerência económica dos países em desenvolvimento. Em conformidade com as conclusões da Comissão e do Conselho de Junho de 1995 sobre as zonas de comércio livre, tais acordos devem respeitar as disposições pertinentes da OMC e ter em conta as suas consequências para as políticas comuns da União e para os seus principais parceiros comerciais.

d) Intensificar as acções de apoio ao desenvolvimento do comércio

O desenvolvimento do comércio constitui um aspecto específico de uma política mais global, centrada na competitividade e no desenvolvimento do sector privado. Para além dos instrumentos especificamente relacionados com o regime comercial e com o investimento, que serão analisados no capítulo V.C., existe todo um leque de acções de cooperação que podem contribuir para o desenvolvimento do comércio. Esta dimensão foi introduzida na Convenção de Lomé aquando da revisão de 1995, tendo a UE decidido desenvolver este domínio de cooperação através de diferentes programas de apoio: definição de programas integrados de desenvolvimento do comércio a nível nacional ou regional, programas plurianuais de apoio às associações de comércio que agrupem operadores dos ACP e operadores europeus, programas de apoio às empresas em sectores determinados e programas de apoio ao desenvolvimento de infra-estruturas e serviços

relacionados com o comércio (transportes e comunicações, intermediários financeiros e outros, câmaras de comércio, etc.).

Dado que os novos desafios decorrentes da mundialização e de uma competição acrescida virão alterar os parâmetros de base do comércio internacional a UE deve, conseqüentemente, reforçar e intensificar os seus compromissos no sentido de apoiar os esforços dos Estados ACP para beneficiarem das vantagens potenciais resultantes das novas possibilidades comerciais.

Há que prestar especial atenção ao sector privado, devendo este apoio concentrar-se na procura dos clientes e na participação. Assim, deve ser conferida prioridade à criação de redes internacionais de parceria, à promoção dos investimento e ao desenvolvimento de indústrias e de instituições de serviços de apoio.

O reforço de mecanismos que permitam melhorar as redes entre os sectores privados europeus e ACP deve também ser objecto de maior atenção.

Por outro lado, e tendo em conta a revolução da tecnologia da informação global que caracterizará o próximo milénio, a UE tem de intensificar o seu apoio aos Estados ACP por forma a permitir-lhes aceder aos equipamentos e suportes lógicos que a ela estão associados e assim tirar o melhor partido desta evolução

e) Apoiar o desenvolvimento dos conhecimentos científicos e técnicos, enquanto factor estratégico para um desenvolvimento duradouro.

O desenvolvimento acelerado de tecnologias cada vez mais complexas, nomeadamente em matéria de saúde, de alimentação e de comunicações, bem como o fosso científico e tecnológico crescente que separa a maioria dos países ACP do mundo industrializado, deverão inspirar uma acção específica da UE neste domínio. Muito embora esta dimensão seja contemplada na Convenção de Lomé, até ao momento ainda não se traduziu num plano de acção coerente e duradouro.

Tendo em conta a experiência comunitária, a UE está bem colocada para desenvolver parcerias no domínio científico e tecnológico que agrupem instituições públicas de investigação e desenvolvimento e empresas privadas dos sectores em causa, tanto do Norte como do Sul. Estas acções deverão ter por base um diálogo com os países ACP sobre os desafios da investigação e desenvolvimento, designadamente num quadro regional, a fim de incentivar estes países a actualizarem os seus quadros regulamentares (direitos de propriedade intelectual, circulação de pessoas e bens, códigos de investimentos, etc.), ajudando-os a assumir as conseqüências orçamentais de uma política de promoção de parcerias investigação - empresas.

f) Ajudar os países ACP a prepararem-se para as mutações em curso no domínio da informação.

A evolução no sentido da sociedade da informação não diz respeito apenas às economias avançadas ou emergentes, mas também as economias e as sociedades abertas ou dispostas a abrirem-se para o exterior. Tal como foi reconhecido pelos participantes na recente

Conferência de Midrand²⁹, estas alterações devem integrar-se numa “visão comum do futuro”, partilhada pelos países industrializados e pelos países em desenvolvimento. Contudo, nas conclusões da sua Presidência, a Conferência insistiu também na responsabilidade dos países e no papel insubstituível do sector privado.

A primeira fase será de melhoria dos serviços de telecomunicações que, juntamente com a água e a electricidade, são utilizados pela totalidade dos sectores da economia.

Este domínio é especialmente atractivo para o sector privado, em virtude do seu potencial de crescimento (todos os Estados estão subequipados) e do aparecimento recente de novas tecnologias que respondem de forma cada vez mais flexível às necessidades de países como os ACP, nomeadamente no que se refere às transmissões por satélite e à telefonia celular móvel e fixa. A experiência europeia de transição é suficientemente rica e diversificada para permitir oferecer um apoio individualizado aos países que o desejem.

Por outro lado, o desenvolvimento de novos serviços, entre quais a INTERNET, já acessível em numerosos países, representa uma verdadeira oportunidade de integrar os seus utilizadores, investigadores, universitários ou empresários, nas redes mundiais de intercâmbio de informações.

Numa etapa posterior, as aplicações telemáticas, nomeadamente em matéria de saúde, educação, redes de investigação, bem como de comércio electrónico, poderão contribuir para solucionar determinados problemas nos países ACP. Estas acções serão tanto mais eficazes quanto os interessados tenham sido preparados e associados à definição do seu conteúdo e das suas modalidades de utilização graças a projectos-piloto.

Assim, as formas de utilização essencialmente individuais das economias avançadas podem ser substituídas por modelos comunitários, tal como ilustrado pela experiência de telecompras.

g) Propor uma cooperação monetária

Em numerosos países ACP, o elevado grau de instabilidade política e económica constitui um obstáculo considerável à progressão do investimento e à aceleração do crescimento. Um contexto monetário e financeiro estável representa, pois, um elemento indispensável no âmbito de uma política económica que tenha como objectivo o crescimento equilibrado e duradouro. Tal implica não só a existência de instituições eficazes e independentes, a execução de uma política monetária e cambial orientada para a estabilidade e políticas orçamentais rigorosas, como também a atribuição de um papel mais importante ao sistema bancário na afectação da poupança.

A Europa poderia apoiar os esforços de modernização e de adaptação dos países ACP nestes domínios, cujos principais objectivos são a consolidação das instituições e a modernização da gestão das políticas monetária e orçamental, o desenvolvimento do

29 A conferência sobre a sociedade da informação (ISAD) realizou-se em Maio de 1996, por iniciativa do Presidente Mandela, dos membros do G7, de países em desenvolvimento e de países industrializados.

sistema bancário, a concretização da convertibilidade corrente e a liberalização progressiva dos movimentos de capitais, tendo em conta os níveis de desenvolvimento e de estabilidade macroeconómica alcançados. Paralelamente, a União deverá continuar a incentivar a cooperação regional em matéria de políticas macroeconómicas e monetárias.

A União Monetária e a introdução do EURO proporcionarão novas oportunidades aos países ACP, nomeadamente àqueles para os quais a UE representa o principal parceiro comercial. Se optarem por orientar a sua política cambial tomando como referência uma moeda estável, a credibilidade e a eficácia da sua política monetária serão reforçadas sem, no entanto, se negligenciar a necessidade de preservar a competitividade das suas economias. Além disso, a escolha de uma mesma referência externa contribuiria para uma maior estabilidade das taxas de câmbio bilaterais entre esses países, o que por sua vez facilitaria as trocas comerciais e económicas entre eles, bem como a execução de projectos de integração regional.

Estes diferentes elementos permitirão lançar as bases de uma consolidação progressiva da cooperação no domínio macroeconómico e monetário entre a UE e os países ACP.

h) Realizar uma acção de apoio que permita à UE contribuir para a diminuição do peso da dívida externa

Tendo em conta a importância do problema da dívida externa para numerosos países ACP, a Comunidade não pode permanecer insensível às iniciativas internacionais nesta matéria. A cooperação financeira da Comunidade, quase exclusivamente concedida sob a forma de donativos, não contribui para o aumento da dívida. No entanto, a Comunidade poderia intervir enquanto credora, e igualmente enquanto doadora, desenvolvendo mecanismos de apoio e instrumentos destinados a reduzir o condicionalismo que a dívida constitui para os países ACP que executam programas de ajustamento e de reforma.

2. Favorecer o crescimento do emprego e apoiar as políticas sociais no âmbito da luta contra a pobreza.

A Europa tem fortes motivos para centrar os esforços de cooperação com os ACP no objectivo de luta contra a pobreza. Trata-se não só de atribuir prioridade a um problema que tem vindo a assumir proporções especialmente preocupantes em grande número destes países, e que está na origem de uma série de interdependências negativas com que a Europa está confrontada, em termos de pressões migratórias e de outras questões relacionadas com a segurança, mas também de concretizar, na sua dimensão externa, um dos princípios fundadores da União - o progresso social - repetidas vezes referido no Tratado e no seu Protocolo relativo à política social³⁰, e desenvolvido sob diversas formas (emprego, educação e formação, igualdade entre homens e mulheres, etc.) nas políticas comunitárias.

30 O protocolo relativo a política social refere-se a execução, a partir do acervo comunitário, da carta social de 1989.

A luta contra a pobreza já constitui um eixo prioritário da actual política de cooperação, que nos últimos anos foi reforçado através de novas orientações:

- no âmbito do apoio ao ajustamento estrutural nos países ACP e da utilização dos fundos de contrapartida é atribuída prioridade às despesas nos sectores sociais;

- em 1993, foi adoptada uma resolução sobre a luta contra a pobreza, que define um conjunto de princípios tendo em vista uma melhor integração deste objectivo nas políticas de cooperação da União. A estratégia adoptada insiste especialmente na necessidade de integrar o objectivo de redução da pobreza em todas as políticas internas aplicadas nos PVD, bem como em todas as acções de cooperação, prevendo igualmente a possibilidade de acções especificamente destinadas aos grupos mais pobres;

- a importância concedida ao papel das mulheres constitui uma característica essencial de qualquer estratégia de redução da pobreza. A resolução adoptada em Novembro de 1995 sobre este tema, embora aborde a problemática da participação das mulheres num sentido mais lato, constitui, deste ponto de vista, um importante complemento da resolução de 1993 sobre a pobreza;

- as intervenções da Comunidade nos sectores sociais contribuem significativamente para este objectivo, sobretudo desde a adopção das novas resoluções sobre a saúde e sobre a educação e a formação, que atribuem nítida prioridade aos cuidados de saúde de base e ao ensino e formação primários, beneficiando essencialmente as populações mais pobres;

- as alterações recentemente adoptadas em matéria de ajuda alimentar, e especialmente a prioridade concedida ao apoio às políticas de segurança alimentar e ao problema do acesso aos produtos alimentares (nomeadamente através da manutenção de culturas e de padrões locais de consumo alimentar), constituem também uma importante vertente da luta contra a pobreza;

- estes domínios (educação, segurança alimentar, mulheres e desenvolvimento) constituem igualmente domínios prioritários no âmbito do reforço da coordenação entre os Estados-membros e a Comunidade, a nível quer operacional quer da definição das orientações políticas;

- a preservação do ambiente constitui um outro domínio de importância inegável no âmbito da luta contra a pobreza, tanto em zonas rurais (combate à degradação dos solos, exploração racional dos recursos naturais) como em zonas urbanas confrontadas com problemas prementes a nível de saneamento e de infra-estruturas, agravados pela urbanização extremamente rápida que caracteriza os países ACP. A importância da relação entre pobreza e ambiente foi unanimemente reconhecida aquando da Cimeira da Terra. As preocupações de carácter ambiental estão cada vez mais presentes nas políticas de cooperação comunitária, através da realização sistemática de estudos de impacto, bem como de programas específicos;

- por último, existe toda uma série de outras acções de cooperação que podem contribuir para reduzir a pobreza. Trata-se de intervenções nos sectores do desenvolvimento rural, da formação profissional, no domínio das micro-realizações e das acções de apoio ao

desenvolvimento da iniciativa privada, que privilegiam frequentemente o objectivo da criação de postos de trabalho, de co-financiamentos através das ONG, do apoio às políticas demográficas, ou ainda de uma política dos consumidores³¹.

Não existem dúvidas quanto à necessidade de manter e confirmar estas orientações. Para o futuro, porém, a UE e os seus parceiros ACP deverão determinar em que medida e de que forma será possível melhorar o impacto da cooperação comunitária sobre a redução da pobreza.

A manutenção de uma abordagem abrangente, incluindo um vasto conjunto de intervenções, é sem dúvida indispensável tendo em conta a diversidade das situações de pobreza existentes nos países ACP. No entanto, a União poderia propor aos seus parceiros uma abordagem mais estratégica em duas direcções:

a) O acesso aos recursos produtivos, o emprego e o desenvolvimento dos recursos humanos. O ritmo de criação de emprego depende de um conjunto de parâmetros que podem ser, directa ou indirectamente, influenciados por um vasto leque de medidas ou de políticas gerais e sectoriais. O apoio da UE a estas políticas poderia assumir a forma de uma acção centrada nos seguintes elementos:

- apoio à melhoria das capacidades de análise e à concepção de políticas em favor de um aumento do emprego produtivo;

- apoio às reformas destinadas a melhorar o acesso aos recursos produtivos, especialmente em matéria de educação e formação profissional, de acesso ao crédito, de acesso à propriedade e à terra. Este tipo de apoio poderá ter um efeito impulsionador muito significativo, na medida em que pode conduzir rapidamente à melhoria das condições de vida através de um maior acesso a actividades geradoras de rendimentos;

- apoio às políticas relativas ao mercado de trabalho, com o objectivo de desenvolver uma mão-de-obra competente, motivada e com mobilidade.

b) Apoio às políticas sectoriais. A UE está já plenamente empenhada em acções de cooperação nos sectores sociais, procurando aumentar o impacto da sua ajuda através de uma abordagem sectorial mais global que implica um afastamento progressivo da abordagem-projectos. Esta tendência poderia acentuar-se, tendo como base:

- um diálogo aprofundado e contínuo sobre políticas sociais, que permitisse a definição de prioridades e de uma estratégia sectorial, bem como a análise das relações, frequentemente complementares, mas por vezes também conflituosas, entre os objectivos económicos e os objectivos sociais;

31 Os países em desenvolvimento são especialmente afectados por problemas como a transferência de produções poluentes ou perigosas, a segurança dos produtos, a utilização de medicamentos, etc.

- uma ajuda financeira, no âmbito da qual seria concedida especial atenção ao financiamento das despesas correntes nestes sectores, em estreita ligação com o diálogo macroeconómico e os processos de ajustamento estrutural.

O debate iniciado no seio da comunidade internacional sobre o conceito de 20/20³² veio realçar a utilidade da assunção de compromissos mútuos concretos entre beneficiários e doadores em favor do desenvolvimento social. Sem deixar de reconhecer a pertinência deste princípio de compromissos mútuos, a União Europeia, tendo em conta a natureza das suas políticas, privilegia uma abordagem mais global e circunstanciada.

No âmbito da futura parceria UE-ACP, e na hipótese de uma maior selectividade da ajuda, que estaria associada à avaliação da “boa gestão”, os esforços envidados em matéria de políticas sociais e de políticas destinadas a favorecer o acesso aos recursos produtivos e o crescimento do emprego poderiam constituir parte integrante dos critérios a ter em conta.

3. Integrar a protecção do ambiente no processo de desenvolvimento

Um dos principais ensinamentos da teoria e da prática do desenvolvimento sustentável é o de que não é possível conceber uma acção eficaz no domínio do ambiente se as políticas sociais e económicas permanecerem inalteradas. As preocupações ambientais devem, pelo contrário, ser integradas na concepção, execução e avaliação de todas as políticas, programas e projectos.

Muito embora a Comunidade disponha de uma vasta gama de declarações políticas em matéria de gestão do ambiente, continua a faltar-lhe uma estratégia clara e a determinação necessária para a tornar operacional. Se se considerar o consenso que resultou do processo do Rio, é possível definir quatro prioridades da cooperação para o desenvolvimento:

- * Satisfazer as necessidades e lutar contra a pobreza. Apesar da complexidade da relação de causa e efeito entre pobreza e degradação do ambiente, tanto a pobreza como a poluição podem ser consideradas resultado de forças económicas e sociais que tendem a repercutir os custos humanos e ambientais sobre as gerações actuais e vindouras;
- * Utilizar as forças do mercado para reflectir os custos e as vantagens em termos de ambiente. A Agenda 21 baseia-se no reconhecimento de que os custos sociais e ambientais devem ser progressivamente internalizados pelos mercados para que os preços traduzam a “verdade ecológica”;
- * Integrar os objectivos em matéria de ambiente na formulação de uma política global e nos sistemas de gestão, para que a protecção do ambiente deixe de constituir um objectivo

32 O conceito de “20/20” foi introduzido pelo PNUD no seu relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 1994 e é referido no programa de acção resultante da Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social (Copenhaga, Março de 1995). Preconiza compromissos mútuos entre beneficiários e doadores quanto ao princípio de consagrar pelo menos 20% dos recursos orçamentais internos e dos recursos da ajuda externa aos sectores sociais de base.

isolado e se torne parte integrante do processo do desenvolvimento. Para tal há que reforçar as capacidades em matéria de ambiente e adoptar uma abordagem participativa;

* Sensibilizar as carteiras de investimento para a “causa verde”, avaliando, ao longo da execução de um projecto, o seu impacto sobre o ambiente e financiando investimentos prioritários no domínio da conservação do ambiente e da luta contra a poluição.

Alguns aspectos merecem especial atenção:

- em numerosos Estados ACP, o problema da quantidade e qualidade dos recursos hídricos está a assumir proporções críticas, tanto nas zonas urbanas como nas zonas rurais. A relação entre os recursos hídricos, a pressão demográfica e a degradação dos solos adquire uma importância crescente;

- a desflorestação constitui já um grave problema em numerosos países, com efeitos não só a nível local como a nível global, na medida em que afecta a biodiversidade;

- os países ACP insulares estão especialmente expostos às ameaças potenciais decorrentes das alterações climáticas, e em especial do aumento da frequência de tempestades muito violentas. Além disso, na África subsariana, o problema da seca poderá também agravar-se;

- é necessário apoiar o desenvolvimento das capacidades dos países ACP em matéria de políticas de ambiente, tanto na fase de concepção das políticas como na da sua execução, nomeadamente para permitir a aplicação das convenções internacionais já ratificadas ou de futuras convenções.

B. Dimensão institucional

A análise da evolução sócio-económica e política nos países ACP constante do capítulo III revela a importância dos desfuncionamentos do Estado e a pertinência dos problemas de “ governação”. Estes problemas constituem um obstáculo ao desenvolvimento em numerosos países, atrasando a execução dos programas de ajustamento estrutural ou impedindo a sua completa realização, alimentam a instabilidade e o “défice de confiança” que afecta o investimento, bem como a legitimidade da ajuda ao desenvolvimento. Esta análise apontou também para a necessidade de restabelecer ou consolidar o Estado de direito, por forma a assegurar as condições mínimas necessárias ao desenvolvimento e à redução das desigualdades e da pobreza. O carácter fundamental destes elementos foi reconhecido a partir de 1995, nos textos da Convenção de Lomé IV-revista.

Todavia, a reforma dos sistemas administrativos e jurídicos, a melhoria das capacidades de análise e de concepção das políticas de desenvolvimento, a consolidação das instituições da sociedade civil susceptíveis de desempenhar o papel de contrapoder não foram até ao momento objecto de uma política determinada por parte da UE. As acções comunitárias de apoio institucional e à “governação” consistiram essencialmente no incentivo a processos eleitorais democráticos, na prestação de assistência técnica associada a projectos ou programas de cooperação e na concepção de uma ajuda financeira com uma orientação precisa, destinada a facilitar ou compensar as consequências de

determinadas reformas. Nos últimos anos, porém, passou a prestar-se maior atenção ao quadro institucional, considerado no seu conjunto, em vez de se contemplar apenas o organismo ou instituição responsável pela execução de um determinado projecto. O mecanismo de apoio ao ajustamento estrutural e as acções de apoio às políticas sectoriais favoreceram esta evolução que permitiu à Comunidade desempenhar um papel mais activo em matéria de melhoria do “policy environment”, tanto a nível sectorial como a nível mais geral. No futuro, esta tendência deverá acentuar-se, nomeadamente a fim de ter em conta as conclusões dos estudos de avaliação, que demonstraram a necessidade de contemplar sistematicamente e abordar de forma mais profunda os aspectos institucionais para aumentar a eficácia da cooperação comunitária.

Não será, no entanto, necessário avançar para além de meras adaptações que, de qualquer modo, poderiam ser já introduzidas no âmbito da actual política? A evolução do papel do Estado no novo contexto económico e político internacional, no sentido de uma estrutura a que compete assegurar um certo número de condições-quadro indispensáveis para um desenvolvimento duradouro e equitativo, incita efectivamente a repensar esta dimensão das relações UE-ACP: **a UE não deverá apoiar de forma mais estratégica o necessário processo de transição política e social?**

O desenvolvimento das instituições num país constitui fundamentalmente um processo político; o êxito de um processo de reforma radica na sua apropriação local e exige que sejam ultrapassados numerosos obstáculos, na medida em que a reforma afecta as estruturas de poder e depara inevitavelmente com fortes resistências. Por conseguinte, o desenvolvimento institucional apresenta duas dimensões complementares: uma dimensão política e uma dimensão mais “técnica”.

Nestas condições, deverá a UE desempenhar um papel mais activo no domínio do desenvolvimento industrial e envolver-se no diálogo sobre estas questões com outras entidades financiadoras? De que forma poderá a UE desempenhar este papel?

1. Existem razões decisivas para aprofundar a acção da UE neste domínio, conferindo-lhe maior prioridade, convertendo-a num eixo estratégico nas suas relações com os ACP:

- os países ACP são hoje em dia confrontados com a necessidade de redefinir as suas concepções das funções do Estado e de melhorar a forma como este assume as suas funções, tendo por finalidade última servir o interesse geral. A dimensão política subjacente à acção da UE neste domínio está isenta de considerações relativas a interesses puramente nacionais. A UE não pretende defender um modelo único, dado que os Estados-membros desenvolveram sistemas de organização social e política diversificados;
- o carácter essencial de que se reveste para a União o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e a aplicação dos princípios democráticos. As dificuldades surgidas no âmbito das actuais políticas de apoio à democratização, referidas no capítulo III, devem incitar a uma abordagem menos formalista e mais construtiva;
- a eficácia e o impacto da ajuda comunitária dependem em grande medida destes aspectos institucionais. O impacto da maioria das acções de cooperação comunitária nos domínios económicos e sociais seria reforçado através de uma acção mais decisiva no

domínio do desenvolvimento institucional. De facto, os estudos de avaliação realizados demonstraram que o impacto e a viabilidade dos programas de ajuda comunitários são frequentemente afectados pelo facto de não terem sido suficientemente tidas em consideração as limitações e obstáculos relacionados com o quadro institucional. Além disso, uma vez que a UE apoia reformas económicas, há todo o interesse, por motivos de eficácia, em intervir igualmente nas vertentes institucionais conexas. A existência e o funcionamento de um quadro jurídico previsível, de processos de decisão e de gestão administrativa e orçamental transparentes e de serviços públicos de qualidade constituem condições indispensáveis para o êxito das políticas de ajustamento nos países ACP.

A relação de parceria que a UE pretende desenvolver com os países ACP constitui um quadro propício para abordar as questões do desenvolvimento institucional, na medida em que permita aos países em causa assumirem a principal responsabilidade pelas reformas e em que permita à UE assegurar um apoio simultaneamente técnico, financeiro e político, com base em compromissos recíprocos a médio prazo.

Além disso, a experiência da União em matéria de reformas, decorrente da própria construção europeia, permitiu-lhe desenvolver todo um saber-fazer específico.

2. No que se refere ao conteúdo e às modalidades de uma acção europeia no domínio institucional e do reforço das capacidades, são possíveis três opções complementares tendo em vista desenvolver a acção da UE:

- a UE poderia reexaminar a melhor forma de mobilizar os conhecimentos e a experiência locais e europeus e assegurar a transferência de saber-fazer entre a Europa e os ACP. A criação de uma rede de análise e de assistência técnica especializada permitiria proporcionar um apoio contínuo durante um período suficientemente longo, bem como acumular uma verdadeira experiência e saber-fazer;

- a UE poderia desenvolver competências específicas em determinados sectores, em função do valor acrescentado que poderá proporcionar em relação às intervenções das outras entidades financiadoras multilaterais e bilaterais. É possível identificar diversos sectores, associados aos principais domínios de intervenção da UE:

- (a) promoção do respeito dos direitos humanos;

- (b) apoio às organizações regionais;

- (c) reestruturação dos serviços públicos, em concertação com todos aqueles directamente interessados, melhoria da capacidade de análise e de concepção das políticas económicas e sociais, de preparação das reformas, bem como apoio à descentralização da administração pública;

- (d) gestão orçamental, em articulação com as acções de apoio ao ajustamento estrutural;

- (e) desenvolvimento de determinadas capacidades necessárias ao funcionamento de uma economia de mercado, designadamente em matéria de direito comercial, legislação relativa

à protecção dos consumidores e às associações de consumidores, protecção dos investidores, preservação do ambiente, regras de concorrência, etc.;

(f) cooperação descentralizada, não enquanto alternativa ao apoio do sector público, mas como domínio de acção complementar, a fim de melhorar a interacção entre o sector público e o sector privado e aproximar as acções da UE dos interlocutores da sociedade civil;

(g) reforço das instituições parlamentares, por forma a contribuir para a transparência das políticas e para a boa governação.

- por último, a UE poderia adoptar uma nova prática da ajuda que permitisse reduzir os seus efeitos negativos sobre o desenvolvimento das capacidades locais.

O interesse em recorrer de forma crescente a peritos locais foi já reconhecido na Convenção de Lomé. No entanto, é necessário encarar a hipótese de proceder a outras alterações mais fundamentais. Em determinadas circunstâncias, e durante um período transitório, é sem dúvida inevitável um certo grau de substituição. No entanto, um sinal político inequívoco no sentido de uma mudança de estratégia e de uma redução dos efeitos negativos da ajuda sobre o desenvolvimento da capacidade institucional e administrativa local poderia conduzir a uma série de alterações (simplificação dos processos, redução do leque de instrumentos, abandono da abordagem-projectos...). O que está em causa é uma reorientação estratégica, na medida em que o desenvolvimento das capacidades locais se tornaria num dos principais critérios para a selecção das modalidades práticas de cooperação. No capítulo VI são analisadas as diferentes alternativas neste domínio.

C. Comércio e investimento

A plena integração do grupo ACP na economia mundial e, muito especialmente, a definição do seu papel na rede de relações económicas externas da UE, em constante evolução, enquanto dimensão fundamental da sua integração na economia mundial, constituem o grande desafio a enfrentar na perspectiva das novas relações UE/ACP após o ano 2000. A inexistência de um enquadramento adequado poderá conduzir à dispersão do grupo ACP, ao enfraquecimento dos laços que presentemente unem certos países e regiões ACP e a UE, bem como a uma maior marginalização dos países ACP mais pobres.

Acordos comerciais

Existem numerosas alternativas para as futuras relações comerciais UE/ACP após o ano 2000. Em princípio, tais opções deverão permitir aos países ACP definir as estratégias de integração que considerem mais adequadas. Essas opções deverão igualmente ser analisadas tendo em conta as dimensões do princípio de parceria subjacente às relações comerciais UE/ACP:

i) acordo comercial único ou acordos comerciais múltiplos;

- ii) diferenciado ou generalizado;
- iii) recíproco ou não recíproco;
- iv) contratual (garantindo a segurança a longo prazo, bilateral ou multilateral) ou unilateral (à discricção política da UE).

Uma vez que o princípio de parceria se reveste de um importante valor político para os países ACP, bem como para os Estados-membros da UE, as diferentes opções propostas deverão ser apreciadas tendo em conta o seu impacto sobre este princípio: serão essas opções susceptíveis de o minar, ou pelo contrário, de o reforçar? Contribuirão para reduzir o seu alcance ou para o alargar? Estas importantes considerações de carácter político devem estar presentes aquando da avaliação das diversas opções, sendo também necessário não esquecer os condicionalismos de carácter técnico que afectam mais especificamente a negociação de zonas de comércio livre (ver caixa nº 5 relativa à análise das opções comerciais).

O conjunto de alternativas que poderá ser pósto à consideração dos Estados ACP incluirá possivelmente os seguintes elementos:

- i) “Statu quo”. Seria preservado o actual sistema não recíproco, diferenciado (no que se refere aos outros PMA), contratual e uniforme, estritamente baseado em condições de acesso aos mercados. Uma variante de “statu quo melhorado” poderia incluir alguns melhoramentos no que se refere ao acesso aos mercados, bem como uma flexibilização das regras e procedimentos, acordos sobre as questões relacionadas com o comércio (normas, ambiente, política de concorrência, propriedade intelectual, etc.) e um acordo sobre serviços. Uma outra variante consistiria em limitar esta opção exclusivamente aos países ACP menos avançados, propondo ao grupo mais avançado uma das opções que a seguir se apresentam, em função das suas aspirações ou das suas capacidades. Por último, poderia ser introduzido um elemento de reciprocidade nesta opção, solicitando-se a todos os países ACP que apresentassem uma oferta de direitos consolidados no âmbito do GATT.
- ii) “Integração no SPG”. Esta opção consiste em eliminar a vertente comercial da Convenção de Lomé, que ficaria assim reduzida a um sistema de ajuda. Os países ACP menos avançados seriam reunidos com os países menos avançados não ACP, e os países ACP mais avançados passariam progressivamente a incluir-se no sistema normal. Para evitar uma perda de preferências demasiadamente importante para os PMA-ACP, as preferências gerais concedidas aos países menos avançados poderiam ser reforçadas, a fim de atingirem o nível de preferências horizontais de Lomé. Dado que constituem uma política unilateral da UE, estas concessões não seriam objecto de negociação com os países ACP. Nada lhes poderia ser solicitado em troca. Ou então, o acordo preferencial UE/PMA poderia ser integrado (e finalmente consolidado no GATT) num regime preferencial em favor dos PMA.
- iii) “Reciprocidade uniforme”. Solicitar a todos os ACP que alargassem a reciprocidade (de acordo com as regras da OMC), após um período de transição comum, às

exportações da UE. Variante: prever períodos de transição diferentes para os PMA-ACP, por um lado, e para os ACP mais avançados, por outro. Variante melhorada: esta opção poderia igualmente incluir acordos sobre domínios relacionados com o comércio e um acordo sobre serviços. Implica também a integração total dos países ACP no âmbito da OMC.

- iv) “Reciprocidade diferenciada”. A reciprocidade de geometria variável (de acordo com as regras da OMC) com a UE, por um lado, e com grupos regionais homogêneos de países ACP ou com países ACP individuais, por outro, segundo o modelo dos acordos comerciais regionais Norte-Sul. Na sua versão melhorada, esta opção incluiria igualmente acordos sobre domínios relacionados com o comércio, um acordo sobre serviços e a integração total no âmbito da OMC. Uma outra variante incluiria acordos comerciais regionais entre a UE, por um lado, e uma zona de integração regional composta por países ACP e não ACP, por outro.

Por último, podem ainda ser consideradas duas opções suplementares que combinam as quatro opções precedentes:

- v) “Diferenciação num quadro único”. Esta opção englobaria as opções i) a iv) que representariam os elementos de um figurino único para a UE e os ACP, a seleccionar em função do nível de desenvolvimento, das necessidades identificadas e da vontade dos ACP de aprofundar a relação, das condições políticas e do nível de reciprocidade que os países ACP estariam dispostos a conceder à UE. Permitiria manter, relativamente a todos os países a ACP, o carácter contratual da actual relação, embora pudesse implicar alterações significativas no que se refere a certas preferências horizontais da actual relação (protocolos sobre os produtos de base e preferências agrícolas), nomeadamente no que respeita à elegibilidade do país.

Esta opção poderia incluir um conjunto de acordos comerciais organizados em quatro níveis:

- a) zonas de comércio livre entre regiões, segundo o modelo da opção iv);
- b) zonas de comércio livre bilaterais, tal como na opção iv) mas com países ACP que o desejem, não participando em nenhum processo de integração regional e com dimensão e capacidade suficientes (Nigéria, Zaire, por exemplo), e desde que as condições políticas sejam favoráveis;
- c) preferências não recíprocas, a manter relativamente aos ACP menos desenvolvidos (estabelecidas unilateralmente ou num quadro multilateral), aos ACP cujo rendimento per capita seja inferior a um nível reconhecido internacionalmente e que não participem em nenhum processo de integração regional abrangido pela opção a);
- d) integração progressiva no SPG, tendo em conta as preferências horizontais, não recíprocas, para os países ACP que não desejem ser abrangidos pelas opções a) ou b), mas que tenham um nível de desenvolvimento que os tornaria inelegíveis para a opção c); os países ACP integrados progressivamente poderiam, eventualmente,

manter as preferências de que beneficiam por força dos protocolos relativos aos produtos de base, mas apenas durante um período de transição (neste caso, poderia ser solicitada uma derrogação).

Neste contexto, os países ACP poderiam, de acordo com a UE, seleccionar a opção comercial mais adaptada à estratégia de integração escolhida e às suas necessidades e capacidades. Todavia, os efeitos de reorientação do comércio e dos investimentos entre grupos de países ACP seriam inevitáveis, dado que o regime de preferências e a atracção exercida sobre os investimentos directos estrangeiros variariam relativamente a cada grupo em função da opção seleccionada.

Esta opção-quadro preservaria o carácter único da actual Convenção de Lomé, permitindo, contudo, acrescentar, enquanto parâmetros de base adicionais, as noções de reciprocidade, diferenciação e integração progressiva ao princípio de parceria. Estas noções seriam elementos dinâmicos internos capazes de permitir aos diferentes países ACP passarem de uma determinada fase da relação para fases mais avançadas, em função das suas condições específicas e das suas aspirações. No que se refere à conformidade com as regras da OMC, este quadro único deveria, provavelmente, ser acompanhado de um pedido de derrogação ao disposto no n° 10 do artigo XXIV (ou seja, uma derrogação no que se refere às condições mínimas de conformidade das zonas de comércio livre).

- vi) “Diferenciação conducente a uma multiplicidade de acordos ”. Neste sistema, as alternativas i) a iv) traduzir-se-ão naturalmente numa multiplicidade de acordos comerciais, eventualmente coexistentes com um único pacote de ajuda. O carácter único da Convenção de Lomé seria evidentemente a primeira vítima desta abordagem. O aspecto contratual e a segurança proporcionada, bem como a força e o alcance do princípio de parceria, serão diferentes consoante os acordos, devendo assistir-se provavelmente a uma erosão do actual nível de preferências no caso de certos grupos de países ACP ou a uma extensão no caso de outros grupos, em função da opção seleccionada.

Este quadro múltiplo será relativamente incompatível com a preservação das vantagens concedidas no âmbito dos protocolos relativos aos produtos de base, bem como com o sistema horizontal de preferências agrícolas. As questões relativas ao tratamento desigual e à reorientação das trocas comerciais e dos investimentos entre grupos de países ACP serão ainda mais problemáticas do que no caso da opção do quadro único já referida.

As vantagens e os inconvenientes inerentes a cada opção afectarão consequentemente cada grupo de países ACP por ela abrangido. No que se refere ao respeito das regras da OMC, deverá ser solicitada uma derrogação ao n° 5 do artigo XXV para o sistema não preferencial em favor dos países ACP menos avançados, o que poderá ser mais fácil de obter.

Caixa n.º 5: Análise das opções comerciais

O "statu quo", que possui a vantagem de ser uma situação já conhecida, mantém o carácter único e contratual do acordo comercial, oferecendo, pois, uma segurança a longo prazo (até um certo ponto, como será explicado a seguir). Uma vez que permite preservar as características de diferenciação (em relação a outros PMA), continuará a transmitir a mensagem de que a relação comercial com os ACP continua no topo da pirâmide dos privilégios comerciais da UE. Esta opção possui igualmente a vantagem específica de permitir à União, em relação a um certo número de produtos agrícolas de base que são sensíveis para o mercado da União, e que se revestem de uma importância capital (ou mesmo decisiva) para diversos países ACP, propor disposições de acesso sob reserva de limitações precisas. Estas limitações proporcionam aos ACP um quadro claro de planificação e permitem ao mercado agrícola da União absorver as quantidades em causa. Esta opção poderia igualmente permitir um momento de reflexão que permita apreciar tendo em vista a evolução da política agrícola comum no âmbito da próxima etapa da OMC e do alargamento da União.

Os aspectos negativos desta opção são os seguintes:

- uma vez que se trata de uma opção diferenciada, estará sempre sujeita à obtenção de uma derrogação às regras da OMC, que deverá ser objecto de um reexame anual. Por conseguinte, a segurança das preferências, que constitui um dos principais trunfos do pacote comercial de Lomé, estará seriamente posta em causa;
- esta solução também não permitirá, tendo em conta a redução da segurança das preferências, atrair investimentos directos estrangeiros de nível significativo, nem compensar eventuais efeitos de reorientação dos investimentos europeus decorrentes de outros acordos comerciais regionais que dependem da UE;
- esta opção não proporcionará aos regimes comerciais (importações e exportações) e regulamentares dos países ACP a segurança e a credibilidade necessárias para reduzir o nível de risco e deste modo tornar os países ACP mais atraentes para os investimentos;
- não conferirá um impulso suplementar ao processo de integração regional em curso entre os países ACP;
- impedirá os países ou grupos de países ACP de aderirem a acordos comerciais regionais que incluam outras economias desenvolvidas, uma vez que seria política e economicamente inaceitável que a UE fosse discriminada nos mercados ACP em relação a outras economias desenvolvidas.

De qualquer modo, esta opção deve ser analisada tendo em conta a sua contribuição para uma maior participação dos países ACP no comércio mundial. Além disso, deve ser completada pela exigência de os países ACP apresentarem uma pauta aduaneira consolidada ao GATT, o que poderá revelar-se útil para solicitar uma derrogação ao n.º 5 do Artigo XXV.

A segunda opção, a integração no SPG, tem como principal vantagem do ponto de vista da União, a harmonização da política comercial preferencial não recíproca da UE e a sua conformidade total com as regras da OMC. Permitirá criar condições iguais, no que se refere ao acesso ao mercado da UE, para todos os PMA, independentemente de participarem ou não num acordo comercial regional com a UE. Permitirá também a certos países ou grupos de países ACP empenharem-se num processo regional com outras economias desenvolvidas (as Caraíbas no âmbito do NAFTA ou do FTAA, os ACP do Pacífico no âmbito da APEC). No que se refere aos inconvenientes, esta opção implica os seguintes riscos:

- fragmentará definitivamente o sistema de Lomé a diversos níveis. Tratará diferentes tipos de países ACP de forma distinta, em função do seu nível de desenvolvimento, deixando a ajuda de estar associada às políticas comerciais que presentemente se integram na Convenção de Lomé;
- reduzirá consideravelmente, pelo menos no caso dos países ACP mais avançados, a margem preferencial de que beneficiam por força dos Acordos de Lomé, dado que as preferências relativas aos produtos agrícolas deverão ser alinhadas pelos níveis do SPG e que as vantagens relativas às quantidades fixadas para os produtos abrangidos pelos protocolos sobre os produtos de base deixarão de poder ser concedidas. A prossecução da aplicação do protocolo relativo ao açúcar poderia colocar, no âmbito desta opção, problemas significativos de natureza jurídica;
- reduzirá a segurança em matéria de condições de acesso ao mercado, embora a taxa reduzida de preferências, que continuará dependente de uma alteração da política da UE ou sujeita ao mecanismo de integração progressiva no SPG, seja indiscutível no âmbito da OMC. Os países ACP mais avançados terão mais dificuldades em atrair investimentos directos estrangeiros no âmbito desta opção. Todavia, a opção de SPG multilateral para os PMA (ACP e não ACP), consolidada no GATT, permitirá manter um elevado nível de segurança;
- não exercerá qualquer atracção suplementar no que se refere aos investimentos directos estrangeiros, nem compensará os efeitos de reorientação do comércio e dos investimentos decorrentes dos acordos regionais concluídos com a UE e que envolvam outros PMA;
- será neutra no que se refere à viabilidade dos processos de integração regional Sul-Sul em curso. Não assegurará qualquer protecção contra eventuais regulamentos da UE relativos aos domínios relacionados com o comércio.

Por último, esta opção enfraquecerá consideravelmente o princípio da parceria constante da Convenção de Lomé, que ficará reduzido a uma dimensão política, institucional e de ajuda.

A terceira opção, a "reciprocidade uniforme" (na acepção do Artigo XXIV do GATT), seria conforme às regras da OMC. Reforçaria consideravelmente o princípio da parceria, dado que se traduziria num contrato mais igual entre as duas Partes, que passaria a ser um contrato com duração indeterminada (pelo menos no que se refere às disposições comerciais da Convenção).

- permitirá manter, e inclusivamente melhorar, a segurança e a previsibilidade das preferências, bem como, na medida em que alarga e "delimita" o regime das importações dos países ACP, conferir credibilidade, aos olhos dos investidores nacionais e estrangeiros às suas políticas comerciais. Consequentemente, é legítimo esperar que exerça uma atracção suplementar sobre os investimentos directos estrangeiros, bem como que suscite uma boa reacção por parte dos investidores nacionais;

- permitirá igualmente criar condições de igualdade em relação a outros PMA que se empenhem na criação de zonas de comércio livre (ZCL) com a UE, permitindo a determinados países ACP aderir a acordos comerciais regionais com outras economias desenvolvidas e beneficiar da dinâmica da economia regional;

- no que se refere às desvantagens, esta opção, na medida em que impõe um quadro horizontal uniforme, não contemplará a questão da acentuada diferenciação existente entre os países ACP no que se refere ao nível de integração e de desenvolvimento, bem como às necessidades e à capacidade de participar em negociações de comércio livre com a UE.

O principal problema é sem dúvida o da viabilidade: como fazer com que todos os países ACP cheguem a acordo sobre um único "plano" e um único "programa" (tal como exigido pelo n.º 5, alínea c) do Artigo XXIV) para a criação de uma zona de comércio livre UE/ACP que tenha em conta os seus sistemas comerciais, as suas necessidades diferentes em matéria de reestruturação industrial, as alterações da política fiscal que seriam necessárias para acompanhar o desmantelamento pautal, etc.? Será impossível integrar as necessidades e as condições de todos os ACP um único quadro. Além disso, muitos países ACP não dispõem dos recursos humanos qualificados e das capacidades administrativas necessárias para se empenharem em negociações de comércio livre com a UE.

"A reciprocidade diferenciada" incluiria todas as vantagens da opção precedente, tendo simultaneamente em conta os níveis de integração e de desenvolvimento diferentes, bem como as necessidades, as condições, as capacidades e a vontade dos diferentes grupos de países ACP. Relativamente a cada região ACP, poderiam ser definidos um "plano" e um "programa" que conduzissem a uma zona de comércio livre com a UE, adaptados às suas necessidades e capacidades específicas. Esta opção conferiria um importante impulso ao processo de integração regional em curso nos países ACP.

- O grande inconveniente desta opção residiria na perda do carácter único da relação e na fragmentação do princípio de parceria, que contudo seria reforçado no âmbito de cada acordo. Por outro lado, uma vez que esta abordagem teria de assentar em processos de integração regional entre os países ACP já existentes (UEOA, SADC, CARICOM, etc.), os países ACP que não são Parte ou que não desejem aderir a um destes processos deveriam iniciar negociações distintas relativas a uma ZCL com a UE. Esta opção poderia igualmente contemplar ZCL que impliquem a UE, por um lado, e países ACP e não ACP que constituam zonas regionais "naturais", por outro.

- Esta opção implicaria igualmente o fim dos protocolos sobre os produtos de base e do regime agrícola preferencial. A negociação das preferências decorrentes destes instrumentos específicos colocaria alguns problemas.

- Mais uma vez, a viabilidade constitui um problema da maior importância, dado que não se pode esperar que todos os países ACP, ou todos os grupos ACP de integração regional, satisfaçam as condições (políticas, comerciais, administrativas e outras) e sejam capazes, ou pretendam, iniciar negociações sobre ZCL com a UE. Além disso, se os acordos negociados não satisfizerem totalmente as condições do Artigo XXIV, deverá ser solicitada uma derrogação (nº 10 do Artigo XXIV). Caso seja necessário analisar um elevado número de acordos deste tipo, a gestão das derrogações correspondentes no âmbito da OMC poderia constituir um problema considerável para a UE. No âmbito desta opção, e em conformidade com as conclusões da Comissão e do Conselho, de Junho de 1995, sobre as zonas de comércio livre, estes acordos deveriam ser conformes às disposições correspondentes da OMC e ter em conta as consequências para as políticas comuns da União e para os seus principais parceiros comerciais.

Por outro lado, independentemente da alternativa escolhida, a UE está empenhada no processo de harmonização das regras de origem aplicadas no âmbito dos regimes preferenciais³³.

Protecção e incentivo dos investimentos

Em conformidade com as disposições da Quarta Convenção de Lomé, os países ACP comprometeram-se a conceder um tratamento justo e equitativo aos investidores privados, a criar e manter um clima de previsibilidade e segurança para os investimentos, a melhorar o contexto empresarial e a criar um quadro jurídico, administrativo e financeiro que favoreça a emergência e o desenvolvimento de um sector privado dinâmico (artigo 258º, alíneas c a g). Os diferentes países esforçaram-se individualmente por concretizar estes objectivos, embora nem sempre tenham obtido o resultado pretendido, ou seja, o relançamento do investimento por parte do sector privado. Os investidores hesitam ainda, pois o clima empresarial e o contexto político e institucional continuam a não inspirar confiança suficiente.

Os países ACP continuarão a tomar, a nível nacional, uma série de medidas tendo em vista reforçar o clima de confiança. No entanto, a transparência e a previsibilidade de tais medidas seriam maiores se estas se inserissem num quadro comum, bem conhecido e internacionalmente aceite, de direitos e obrigações. Em 1992, a CE propôs aos ACP que analisassem um conjunto de princípios em matéria de protecção dos investimentos, incluindo, designadamente, o tratamento nacional, o princípio da nação mais favorecida, o tratamento justo e equitativo, uma plena protecção assegurada pela lei, a compensação em caso de expropriação e a transferência de rendimentos e de capitais. Os projectos de princípios traduziam em textos os objectivos da quarta Convenção de Lomé. No entanto, não suscitaram um amplo debate nem foram aplicados na prática. No âmbito da OCDE, a proposta de um acordo multilateral sobre os investimentos, que estabeleça um quadro mais ambicioso e mais completo tendo em vista a protecção dos investidores, tem vindo a ser objecto de um profundo debate desde 1992.

A questão das normas de protecção dos investimentos foi recentemente analisada no âmbito da OMC, devendo iniciar-se brevemente negociações sobre os princípios aceitáveis por um conjunto mais vasto de países. Se estas negociações conduzirem a um acordo sobre princípios transparentes e aplicáveis, os investidores e os mercados de capitais poderão ser atraídos pela diminuição dos riscos e decidir investir nos países que se comprometerem a respeitar tais princípios.

Os países ACP que desejem acelerar o processo de restabelecimento da confiança por parte dos investidores poderão adoptar e aplicar uma norma internacionalmente reconhecida de protecção dos investimentos, com força de lei. A CE estará obviamente receptiva a qualquer pedido de assistência tendo em vista a introdução desta norma nos

33 A harmonização das regras de origem foi decidida pelos Chefes de Estado e de Governo aquando do Conselho Europeu de Essen, de 1994, que consideraram que a disparidade das regras constituía um entrave às relações comerciais entre a UE e os países terceiros, ao passo que um conjunto único de disposições em matéria de origem contribuiria para facilitar e desenvolver as trocas comerciais.

países que decidirem adoptá-la. A confiança dos investidores internacionais nos países ACP aumentará na proporção directa do número de países ACP que venham a manifestar-se dispostos a respeitar esta norma.

Colocam-se várias alternativas aos países ACP que desejem ver restabelecida a confiança dos investidores graças a uma protecção mais credível dos investimentos:

- a. Prosseguir as actuais políticas de conclusão de acordos bilaterais de protecção dos investimentos com os países da UE e os países de origem de outros investidores estrangeiros. Estes acordos, que contemplam os elementos de base da compensação em caso de expropriação, possuem, contudo, um alcance ainda limitado e oferecem poucas possibilidades de recurso perante decisões discriminatórias ou discricionárias tomadas pelos governos dos países onde se realizem os investimentos. De facto, tais acordos não conseguiram verdadeiramente atrair novos investimentos, especialmente no caso do continente africano.
- b. Concluir acordos regionais de protecção dos investimentos. O caso da UEMOA, cujos membros introduziram um código de investimentos comum, um direito comercial comum e normas comuns de protecção dos investimentos, poderá constituir um exemplo a seguir. Graças aos acordos regionais, afigura-se relativamente fácil controlar o respeito das regras e dos compromissos, devendo o recurso ao poder judicial ser relativamente acessível para os investidores que se considerem lesados. Os acordos regionais que forem aplicados com êxito poderão ser alargados a outros Estados ACP interessados, criando assim uma prática ACP reconhecida.
- c. Aderir a uma norma internacionalmente reconhecida de protecção dos investidores, eventualmente baseada em princípios que podem ser acordados no âmbito da OMC. A vantagem para os ACP de adoptarem normas internacionais de protecção dos investimentos reside no facto de estas serem mais conhecidas pelos investidores, reforçando assim o efeito de confiança.

Todavia, uma vez que não existe presentemente qualquer modelo reconhecido a nível internacional, a solução mais vantajosa para os países ACP consistirá, entretanto, em participar (com o apoio da CE) em acordos regionais que respeitem os princípios de base acima referidos. No seu interesse a mais longo prazo, os Estados-membros da CE e os países ACP deveriam colaborar tendo em vista a conclusão de um acordo sobre uma norma internacional de âmbito mais vasto.

CAPÍTULO VI. OPÇÕES PARA UMA NOVA PRÁTICA DA COOPERAÇÃO FINANCEIRA E TÉCNICA

Há três factores que apontam para a necessidade de uma revisão fundamental das modalidades práticas de execução da cooperação financeira e técnica: a evolução no sentido de uma parceria baseada em direitos e obrigações recíprocas e numa partilha mais explícita das responsabilidades de cada um dos parceiros, a necessidade de adaptar a cooperação comunitária por forma a ter em conta o facto de certos países ACP terem alcançado um estágio de desenvolvimento sensivelmente mais avançado do que outros, e, por último, a necessidade de reconciliar o “acervo” da actual cooperação em termos de previsibilidade e as exigências de uma maior eficácia e pertinência da ajuda.

Estes objectivos exigem que se conceba uma nova lógica instrumental, que se definam os futuros critérios de concessão da ajuda, que se altere a natureza das intervenções de apoio e que se promova um novo modo de gestão dos recursos. Além disso, a Comissão continua a recomendar a integração do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) no orçamento³⁴, já solicitada desde há muito pelo Parlamento Europeu, a fim de contribuir para a racionalização, a coerência e a transparência das acções externas comunitárias.

A. Dotação global ou sobreposição de compartimentos

Uma das principais críticas formuladas à cooperação executada no âmbito da Convenção de Lomé refere-se à multiplicidade dos instrumentos que foram progressivamente sendo introduzidos e adaptados aquando das sucessivas negociações. A cooperação com os países ACP enferma actualmente de um excesso de instrumentos, cuja afectação é pré-determinada e cuja utilização coerente é cada vez mais difícil de assegurar.

A elaboração de documentos de estratégia por país limita, sem dúvida, os riscos de incoerência. Contudo, a utilização simultânea de um grande número de instrumentos, que se integram em lógicas específicas, segundo procedimentos e modalidades de gestão por vezes diferentes, torna inevitavelmente menos transparente a política empreendida pela UE em relação a um país. Apesar do importante esforço de informação desenvolvido pela Comunidade, a complexidade do sistema constitui frequentemente um obstáculo para o acesso às diferentes facilidades de financiamento e de assistência técnica, nomeadamente para os intervenientes da sociedade civil.

Os instrumentos do FED, do mesmo modo que o conjunto das rubricas orçamentais específicas, tendem, além disso, a criar uma grande rigidez na execução das orientações de política. Com efeito, no âmbito do actual sistema, é difícil reorientar ou adaptar a política de cooperação em prazos razoáveis, o que se torna cada vez mais necessário num contexto económico e político em rápida mutação, se se pretender ir ao encontro das novas preocupações relacionadas com iniciativas políticas, ter em conta as opiniões públicas europeias ou dos ACP ou, ainda, repercutir as conclusões dos estudos de avaliação tendo em vista melhorar a eficácia e o impacto da cooperação.

Nestas condições, justificar-se-á manter uma série de instrumentos específicos ou dever-se-á mudar radicalmente de abordagem, optando pela fixação de dotações

³⁴ Ver, designadamente, o “Relatório sobre as possibilidades e modalidades de orçamentação do FED” apresentado pela Comissão (SEC(94)640 final).

financeiras globais, que permitiriam uma prática mais flexível da cooperação para responder a necessidades cada vez mais diferenciadas e em permanente evolução?

Podem ser consideradas três alternativas:

(1) Manutenção dos actuais compartimentos.

Esta opção apresenta, porém, os inconvenientes acima evocados, não incentivando uma evolução das relações entre doador e beneficiários no sentido da autonomia e da responsabilidade.

(2) Agrupamento de todas as acções de cooperação no âmbito de uma dotação financeira global.

Esta opção asseguraria um máximo de flexibilidade na organização e evolução do apoio financeiro.

(3) Definição de duas ou três dotações globais diferentes, agrupando todas as actividades de carácter semelhante:

- uma primeira dotação global destinar-se-ia a financiar o conjunto das operações de apoio ao sector público a longo prazo. Esta dotação indicativa global permitiria, consoante as necessidades e segundo uma apreciação do tipo de intervenção mais adequado, apoiar políticas sectoriais, reformas institucionais, bem como proporcionar apoio orçamental ou financiar acções mais pontuais;

- uma segunda dotação global agruparia os recursos destinados a fazer face às situações de crise, por definição imprevisíveis, bem como todas as acções a muito curto prazo;

- por último, uma terceira dotação global poderia revelar-se necessária para as acções de apoio directo aos intervenientes não-governamentais, ao sector privado, aos meios associativos, às associações de consumidores, às ONG, etc. Estas acções exigem efectivamente modalidades de gestão diferentes, embora respeitando os critérios de elegibilidade da UE.

Uma distinção clara entre as operações a curto e a longo prazo contribuiria para uma maior visibilidade da acção comunitária, evitando a confusão suscitada por instrumentos do tipo Stabex e ajuda alimentar, que incluem ambos uma componente “crise” e uma componente de apoio a objectivos de longo prazo.

De um modo geral, uma evolução neste sentido permitiria uma maior flexibilidade, coerência e transparência da política de cooperação comunitária. Contudo, a capacidade de modular e de adaptar a política de cooperação relativa a um país ou a um grupo de países está também ligada aos mecanismos de programação que são a seguir evocados no capítulo VI.B.

B. Concessão da ajuda em função das necessidades ou em função dos méritos?

Os recursos da ajuda programável são actualmente afectados em função de uma apreciação das necessidades relativas de cada país com base em indicadores do desenvolvimento humano, na dimensão do país, em parâmetros geográficos, tais como a falta de acesso ao mar ou a insularidade. A parte não programável da ajuda, por sua vez, obedece a critérios específicos (apoio aos programas de ajustamento estrutural, mecanismos de compensação das receitas de exportação, ...).

O carácter automático da afectação dos recursos programáveis foi já sensivelmente reduzido aquando da revisão intercalar da Convenção de Lomé IV. Efectivamente, foi adoptado um sistema de afectação em duas parcelas - representando a primeira parcela 70% dos recursos programáveis - que permite rever a atribuição dos recursos em função de uma apreciação da forma como foram respeitados os compromissos assumidos pelos países beneficiários (nomeadamente em matéria de política sectoriais), e em função da coerência geral da política de desenvolvimento empreendida pelo governo, e que permite, ainda, ter em conta eventuais acontecimentos externos não previstos inicialmente.

O novo sistema de afectação por parcelas introduz, assim, um novo critério qualitativo na afectação dos recursos, que permite doravante adaptar os montantes de ajuda afectados por país em função dos esforços envidados pelo governo nas suas políticas sectoriais e na sua política geral. Esta evolução traduz a exigência crescente de eficácia por parte da UE, e corresponde a uma nova concepção da parceria, baseada em compromissos recíprocos e segundo a qual a ajuda externa se destina a apoiar os esforços de reforma interna.

Deste ponto de vista, a UE deverá, pois, ser incentivada a prosseguir nessa via. A utilidade de uma programação para diversos anos, em termos de previsibilidade dos fluxos de financiamento externos para os países em desenvolvimento, e dado que pressupõe a existência de um quadro estratégico mínimo, incita, contudo, à manutenção de um sistema de programação de tipo plurianual. Por conseguinte, importa desde já prever diversas alternativas para conciliar flexibilidade e previsibilidade, eficácia e responsabilidade.

Devem ser abordadas duas questões: Quais os critérios que devem presidir à repartição dos recursos programáveis entre os diferentes países ACP? Como reestruturar a programação para se conferir uma maior flexibilidade à política de cooperação?

As disparidades crescentes entre os diferentes países ACP, entre os países mais pobres e os países que dispõem de um maior número de meios para assegurar o seu desenvolvimento, entre os que continuam a debater-se com profundos problemas sócio-políticos e os que enveredaram por um processo de reformas e de progresso económico e social, tornam esta questão ainda mais pertinente.

- Combinar critérios incentivadores e os indicadores de desenvolvimento.

A importância crucial atribuída à condução das políticas internas e a abordagem de incentivo que a UE tende a desenvolver através da sua política de cooperação sugerem que o critério das "necessidades" - que é um critério de tipo paliativo - deve ser

completado com um critério de boa gestão, baseado numa apreciação do modo como o Estado e as autoridades locais assumem as suas responsabilidades. Aos indicadores sócio-económicos e dos níveis de pobreza, seriam assim acrescentados critérios de resultados relativos simultaneamente à gestão política e à gestão económica. Esta opção implica que sejam definidos critérios de “governança”, aceites pelos parceiros. A exemplo do que acontece no caso da condicionalidade, que será evocada no ponto C, uma apreciação de política geral afigura-se preferível a critérios muito específicos, não devendo a tomada em consideração das condições históricas, políticas e institucionais ser isolada de critérios de tipo sócio-económico. De qualquer modo, estes critérios deveriam poder ser previamente acordados entre as partes, de modo a evitar qualquer forma de apreciação discricionária.

Esta opção traduzir-se-ia inevitavelmente numa maior selectividade da ajuda e permitiria que a UE concentrasse os seus esforços nos países mais pobres e nos países onde o impacto da sua intervenção poderia ser mais significativo.

- Adoptar uma programação flexível

A introdução de critérios incitativos para a concessão da ajuda alteraria a forma de conceber o carácter contratual da relação UE-ACP. De qualquer forma, não seria pertinente adoptar critérios baseados nos resultados, mantendo simultaneamente um sistema de afectações fixadas para um período de cinco anos: as condições de “governança” podem evoluir muito rapidamente num país, tanto num sentido positivo como negativo. Esta opção seria igualmente mais compatível com um mecanismo de financiamento diferente do FED, em que os Estados-membros fixassem previamente o montante da sua contribuição. As disposições orçamentais que, embora permitindo uma programação plurianual das despesas, oferecem uma maior flexibilidade, seriam sem dúvidas mais apropriadas.

A previsibilidade dos fluxos poderia, porém, ser preservada através da adopção de um sistema de programação flexível ao longo de três, quatro ou cinco anos, com uma revisão periódica, por exemplo, anual. Esta fórmula foi nomeadamente adoptada no âmbito de parceria Euro-Med, e permite conciliar os objectivos de previsibilidade com os objectivos de flexibilidade, com uma concepção do “contrato” entre doador e beneficiário centrada na exigência de eficácia.

C. Natureza das ajudas.

A avaliação crítica da experiência da cooperação passada e actual, objecto do capítulo II, e que se baseia essencialmente nos resultados dos estudos de avaliação recentemente realizados, permitiu retirar um certo número de conclusões operacionais. Realçou o interesse de se reforçar a abordagem sectorial e o apoio à reformas, de privilegiar a melhoria do quadro institucional e da capacidade local de concepção das políticas económicas e sociais numa estratégia de longo prazo e de manter a ajuda-projecto apenas no caso de operações muito específicas, directamente relacionadas com os processos de reformas.

A intenção de promover uma melhor partilha das responsabilidades e de incentivar os governos dos países ACP a executarem políticas sustentáveis de desenvolvimento, a reduzirem a instabilidade e a definirem a sua própria estratégia de desenvolvimento, sugere que a ajuda comunitária deve ser concedida sob a forma de uma ajuda global ao orçamento destes países e não sob a forma de financiamento de um conjunto de projectos específicos. Uma opção deste tipo só pode, contudo, ser considerada paralelamente à introdução de critérios de resultados em matéria de política económica e social para a fixação das dotações financeiras, contemplando apenas os países capazes de demonstrar uma capacidade suficiente de gestão dos recursos.

Por outro lado, os estudos de avaliação indicam que certos instrumentos (os sistemas Stabex e o Sysmin) devem ser abandonados ou adaptados. O princípio da compensação não é posto em causa, na medida em que se afigura justificado conceder uma ajuda especial tendo em vista manter o rumo da gestão macro-económica, bem como reduzir os riscos incorridos pelos exportadores em alguns sectores, designadamente no sector agrícola. Estes instrumentos são também cada vez mais utilizados para apoiar reformas económicas e institucionais nos sectores afectados. Todavia, o carácter automático de tais instrumentos reduz a sua pertinência.

Por último, a evolução mais recente da economia mundial contribuiu para aumentar a oferta de recursos a investir que procuram aplicações rentáveis nos países em desenvolvimento, bem como o número de países em desenvolvimento que oferecem boas possibilidades de investimento aos investidores. Os países em desenvolvimento prósperos beneficiam de financiamentos externos e de um apoio profissional e técnico externo essencialmente em condições do mercado. Assim, afigura-se razoável que a CE pretenda, após Lomé, concentrar as suas subvenções na assistência aos países mais pobres e que se encontram numa situação menos favorável para atrair os investimentos estrangeiros directos e de carteira. A UE poderia, assim, considerar a possibilidade de desenvolver um instrumento destinado a facilitar o acesso dos países ACP aos mercados de capitais.

Coloca-se, por conseguinte, uma série de questões quanto à natureza das ajudas que a UE deverá poder proporcionar:

Deve ser reforçado o apoio às reformas macroeconómicas e às políticas sectoriais?

A ajuda-projecto deve ser progressivamente substituída por uma ajuda directa aos orçamentos?

A UE deverá manter os mecanismos de compensação das receitas de exportação?

Que tipo de condicionalidade deve ser prevista pela UE?

A UE deverá prever novas modalidades de intervenção destinadas a facilitar o acesso dos países ACP aos capitais privados - quer se trate de investimentos directos, de financiamento de projectos ou de empréstimos contraídos pelo Estado?

- Rumo a uma ajuda directa aos orçamentos.

A UE poderia considerar a possibilidade de alterar as suas modalidades de apoio, optando por uma ajuda directa ao orçamento dos países ACP. Um instrumento deste tipo constituiria um bom complemento da facilidade de apoio ao ajustamento estrutural, cuja importância continua a ser significativa em termos de melhoria dos processos de programação e de gestão orçamental nos países parceiros.

Neste contexto, poderia ser considerada uma racionalização dos diversos instrumentos de apoio macroeconómico, sob a forma de uma ajuda directa ao orçamento inserida num quadro macroeconómico adequado, pelos seguintes motivos:

- uma evolução deste tipo consagraria o princípio de uma parceria adulta, baseada numa relação de confiança e confiando a responsabilidade pela gestão dos recursos consagrados ao desenvolvimento às autoridades nacionais;
- contrariamente à ajuda-projecto, a ajuda orçamental não interfere de forma dispersa no processo de repartição das despesas.

As insuficiências da gestão orçamental e a falta de transparência nas decisões de afectação constituem os principais obstáculos para a transição para uma ajuda orçamental. A este propósito, há que identificar um certo número de condições mínimas. A evolução no sentido da ajuda orçamental surge, assim, como um processo, marcando uma etapa no desenvolvimento das capacidades locais, susceptível de aumentar sensivelmente a eficácia da cooperação.

- Do apoio ao ajustamento estrutural ao apoio às políticas sectoriais.

Como já foi referido, as reformas empreendidas pelos Estados ACP e apoiadas pela UE integram-se num processo de longo prazo, especialmente no que se refere à sua dimensão institucional. Além disso, o próprio conceito de ajustamento está a adquirir, por todo o lado, um carácter permanente, num mundo em rápida evolução, que exige que se adaptem e se questionem continuamente as políticas económicas e os sistemas sociais. No entanto, é possível identificar diferentes fases, especialmente a passagem de uma primeira fase de reformas estruturais, que contemplam o funcionamento geral da economia e do sector público, para uma fase complementar, centrada em aspectos sectoriais mais específicos.

À medida que a execução das reformas for registando progressos, a UE deverá ser capaz, a fim de responder de forma apropriada às prioridades do momento, de reorientar a sua ajuda para o apoio ao ajustamento sectorial e institucional.

Os instrumentos utilizados pela Comunidade para apoiar os esforços de reforma poderiam, por conseguinte, ser adaptados em função da fase específica do processo de ajustamento estrutural. Deste modo, no âmbito da condicionalidade geral, uma ajuda directa ao orçamento poderia ser explicitamente direccionada para o apoio às reformas em sectores específicos.

- Manter uma possibilidade de compensação das receitas de exportação.

No que se refere aos mecanismos de compensação em caso de quebra acentuada das receitas de exportação, a UE poderia considerar a possibilidade de responder às dificuldades surgidas num determinado sector, através da concessão de recursos suplementares, a acrescentar à dotação global destinada a este país. Consoante se tratasse de um problema de tipo estrutural ou conjuntural, este suplemento de recursos poderia ser integrado no âmbito da assistência sectorial ou da assistência macro-económica.

-Rumo a uma reforma da condicionalidade .

A questão da condicionalidade constitui um outro aspecto essencial em qualquer debate sobre a natureza das ajudas concedidas. A condicionalidade está implícita ou explicitamente presente em todos os programas de cooperação. Implica um certo grau de selectividade da ajuda e tem por objectivo essencial incentivar os países beneficiários a modificarem a orientação das suas políticas ou a executarem determinadas reformas. A condicionalidade pode também ser função dos resultados previstos ou dos meios a afectar a um objectivo determinado. Tendo em conta, designadamente, o carácter experimental de um grande número de reformas, em especial, no domínio institucional, uma abordagem baseada numa apreciação rigorosa do impacto global da política de um governo afigura-se largamente preferível à mera sobreposição de condicionalidades muito específicas.

No âmbito do programa especial para a África, a Comissão propôs às restantes entidades financiadoras uma nova abordagem da condicionalidade em matéria de apoio ao ajustamento estrutural, que satisfaz os seguintes critérios gerais:

- incentivar os países beneficiários a assumirem a responsabilidade das reformas;
- aplicar condições realistas, que permitam ter em conta o contexto político e administrativo;
- proceder a uma avaliação global dos esforços envidados, em função dos objectivos de desenvolvimento duradouro, não se limitando a uma apreciação parcial de alguns indicadores específicos. Esta avaliação deveria realizar-se em colaboração com todos os doadores.

Esta abordagem global e concertada deverá assim permitir evitar os “stop and go” no desembolso da ajuda.

O respeito destes princípios deveria permitir evitar os inconvenientes da prática actual, permitindo que a relação entre a entidade financiadora e o beneficiário evoluísse no sentido de uma relação de parceria incluindo compromissos recíprocos em favor de objectivos a longo prazo.

- Facilitar o acesso aos capitais destinados ao investimento

Presentemente, a UE utiliza toda uma série de instrumentos a fim de ajudar os países a encontrar os capitais necessários para realizar investimentos: subvenções do FED, capitais de risco igualmente financiados pelo FED e determinados empréstimos a partir de recursos próprios do Banco Europeu de Investimento.

Com vista a aumentar a disponibilidade das fontes de financiamento a taxas privilegiadas destinadas aos investimentos, especialmente aos investimentos em matéria de infra-estruturas, uma primeira solução consistiria em facilitar o acesso aos empréstimos do BEI. No âmbito da orçamentação proposta do FED, os empréstimos do BEI aos países ACP poderiam, assim, obedecer a condições idênticas às aplicáveis aos empréstimos a outros países terceiros (designadamente no que respeita ao Fundo de garantia para as acções externas).

Uma outra alternativa a analisar consistiria em adaptar os instrumentos existentes para melhorar o acesso a fontes privadas de financiamento. A título de exemplo, as garantias parciais (eventualmente por intermédio do BEI) constituem um instrumento já utilizado com um certo êxito por diversas agências multilaterais, tendo em vista mobilizar capitais a longo prazo para cobrir uma parte ou a totalidade do risco político e /ou comercial.

A aplicação destas opções no âmbito da cooperação pós-Lomé implica uma análise e consultas suplementares. A maioria dos países ACP mais avançados registaram já bons resultados no que respeita à sua solvência nacional, não tendo pois grande interesse em garantias externas para os seus empréstimos nacionais. Por outro lado, podem considerar a ideia das garantias, para grandes projectos de infra-estrutura financiados pelo sector privado, por exemplo, muito atraente, dado os numerosos riscos contratuais que continuam a impedir o mercado de financiar projectos deste tipo, bem como em virtude da importância das infra-estruturas para apoiar a expansão económica.

A prestação de garantias ou a concessão de empréstimos financiados pelo mercado por intermédio do BEI poderia revestir-se de interesse, tanto para os países solventes, ou praticamente solventes, como para os países ACP mais pobres. Os primeiros receberiam financiamentos externos mais significativos e a sua avaliação financeira seria progressivamente melhorada, facto que lhes permitiria, no futuro, terem acesso a financiamentos mais importantes e mais vantajosos. Os países menos avançados poderiam esperar receber uma parte maior dos recursos do FED disponíveis, à medida que as necessidades de financiamento público dos países mais avançados diminuíssem.

D. Co-gestão, gestão unilateral pela UE ou gestão autónoma por parte dos países beneficiários?

O regime de co-gestão aplicado no âmbito da Convenção de Lomé, que contempla simultaneamente a decisão de autorizar uma acção de cooperação e o acompanhamento das despesas, já demonstrou os seus limites. Por um lado, em termos práticos, as frequentes idas e vindas entre ordenador nacional e ordenador principal (*a Comunidade*) alongam os prazos, afectando assim a eficácia da cooperação. Além disso, este regime também não facilita os co-financiamentos com outras entidades financiadoras.

Por outro lado, de um ponto de vista funcional, o regime da co-gestão não incentiva os beneficiários a assumirem a responsabilidade dos programas de desenvolvimento e das reformas apoiadas pela UE. Ora, esta condição é amplamente reconhecida como um elemento essencial para a eficácia da ajuda, que foi designadamente salientado em todos os estudos de avaliação realizados pela Comunidade. A transição progressiva de uma

ajuda anteriormente centrada sobre as infra-estruturas para um apoio às políticas sócio-económicas e às reformas institucionais vem também reforçar a sua necessidade.

O princípio da gestão conjunta dos recursos deve, pois, ser posto em causa. Quais são as alternativas a considerar, que permitiriam responder simultaneamente à exigência de assegurar um sistema fiável de gestão dos recursos da ajuda comunitária e à necessidade de facilitar a assunção de responsabilidades pelos beneficiários, que constitui também uma condição para uma cooperação mais eficaz?

Deveria ser adoptada uma abordagem diferenciada e evolutiva, estabelecendo uma ligação entre a "boa gestão" no país beneficiário e um aumento das suas responsabilidades na gestão administrativa e financeira da ajuda.

Este novo princípio de gestão teria como objectivo aumentar progressivamente a responsabilidade dos países beneficiários na gestão dos programas, no controlo das despesas, e respectiva justificação, bem como na avaliação do seu impacto económico e social. A ajuda orçamental directa constitui a forma mais avançada nesta direcção.

Nos países cujas condições institucionais e administrativas não permitem prever, a curto prazo, um processo deste tipo, a gestão unilateral por parte da UE deveria ser sistematicamente acompanhada de um apoio ao desenvolvimento e ao reforço das capacidades locais necessárias para assumir essas funções. É necessário assegurar que tal apoio não se traduza na criação de unidades específicas, mas que tenha lugar no âmbito das estruturas locais existentes.

Também aqui será necessário definir um certo número de critérios para assegurar a forma de gestão adequada a cada caso, designadamente em função da qualidade do diálogo UE/ACP, do carácter adicional dos recursos comunitários em relação ao esforço nacional e da existência de unidades ou de mecanismos de coordenação das ajudas externas.

Esta questão, tal como muitos outros aspectos da relação UE/ACP evocados no Livro Verde, deverá imperativamente ser considerada segundo uma abordagem diferenciada, que autorize formulas adaptadas ao contexto de cada país ou de cada grupo de países. O carácter evolutivo do sistema seleccionado deverá ser tomado em consideração, na medida em que uma gestão mais autónoma por parte dos beneficiários deverá instalar-se progressivamente, à medida que se forem verificando progressos em matéria de "governança" nos países ACP.

De uma forma geral, as alterações a introduzir no modo de gestão dos recursos deverão ter por objectivo recentrar o esforço de concertação e de diálogo na prática quotidiana da cooperação, nas questões de fundo e nas condições que afectam o impacto dos programas de cooperação e determinam a maneira como estes últimos podem contribuir para o desenvolvimento duradouro no país em causa. É assim que pode afirmar-se a responsabilidade de cada um dos parceiros perante os eleitores europeus e os eleitores dos países ACP.

SEGUIMENTO A DAR AO LIVRO VERDE

O Livro Verde constitui uma etapa no processo de consulta iniciado pela Comissão sobre o futuro das relações entre a UE e os países ACP, bem como no âmbito do debate iniciado sobre este tema junto de todos os intervenientes no desenvolvimento. O Livro Verde pretende sensibilizar a opinião para a necessidade de uma política de cooperação eficaz da Europa face a estes países, apresentando as principais questões sobre as quais a UE deverá tomar uma posição antes de entabular as negociações com os países ACP. Este documento não pretende ser único nem exaustivo, limitando-se a traçar um conjunto de pistas e a apresentar diferentes opções.

Através da publicação deste Livro Verde, a Comissão convida todos os intervenientes a analisarem as opções e os argumentos apresentados e a exprimirem as suas reacções e sugestões. A Comissão continuará a fomentar o debate, designadamente através da organização de encontros e de seminários. Poderão igualmente ser transmitidas contribuições por escrito, dirigidas à Direcção-Geral do Desenvolvimento.

Em conformidade com as disposições institucionais, a Comissão formulará propostas concretas para a renovação das relações UE/ACP no decurso do segundo semestre de 1997.

Anexo

Quadros - Gráficos

Fluxos de recursos para todos os países ACP

Fluxos de recursos da UE para os países ACP

APD dos países da OCDE 1990-95

APD em percentagem do PNB 1999

Fundo Europeu de Desenvolvimento: Repartição da Ajuda por Instrumento

Comércio UE - Países em Desenvolvimento 1976 - 1994

Exportações dos países ACP para os EUA, o Japão e a UE

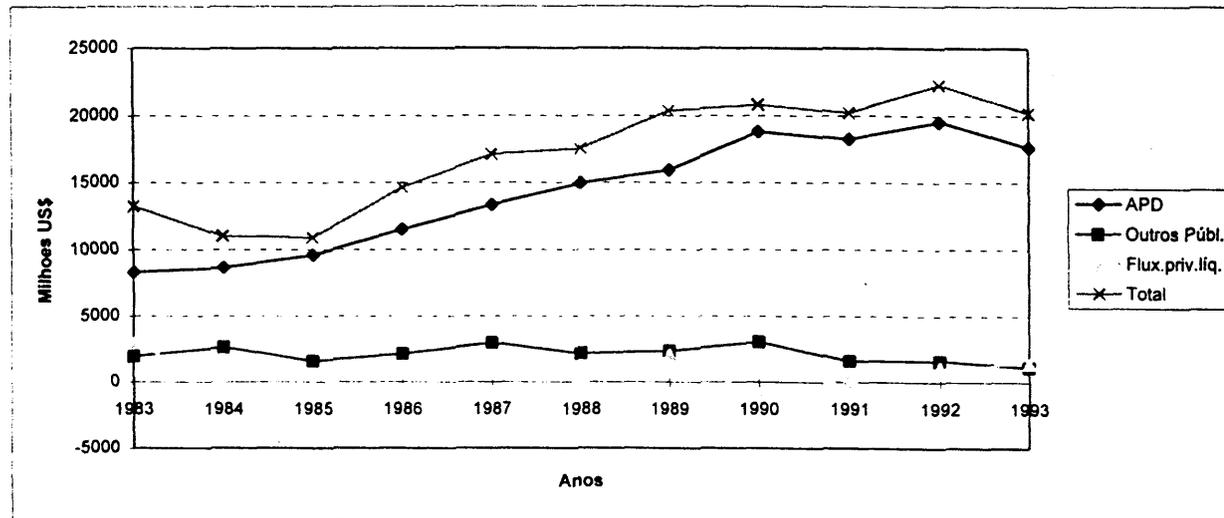
Resultados e Perspectivas dos Países em Desenvolvimento

Resultados Económicos do Programa Especial em favor dos Países Africanos (SPA)

FLUXOS DE RECURSOS EXTERNOS PARA TODOS OS PAÍSES ACP
 Fluxos líquidos provenientes de todas as fontes Milhões US\$ preços correntes

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
APD	8306	8647	9579	11505	13353	14968	15941	18808	18275	19561	17639
Outros Públ.	1972	2644	1583	2156	2988	2169	2370	3068	1604	1620	1126
Flux.priv.liq.	2983	-247	-259	1006	779	436	2059	-1057	339	1094	1439
Total	13261	11044	10903	14667	17120	17573	20370	20819	20218	22275	20204

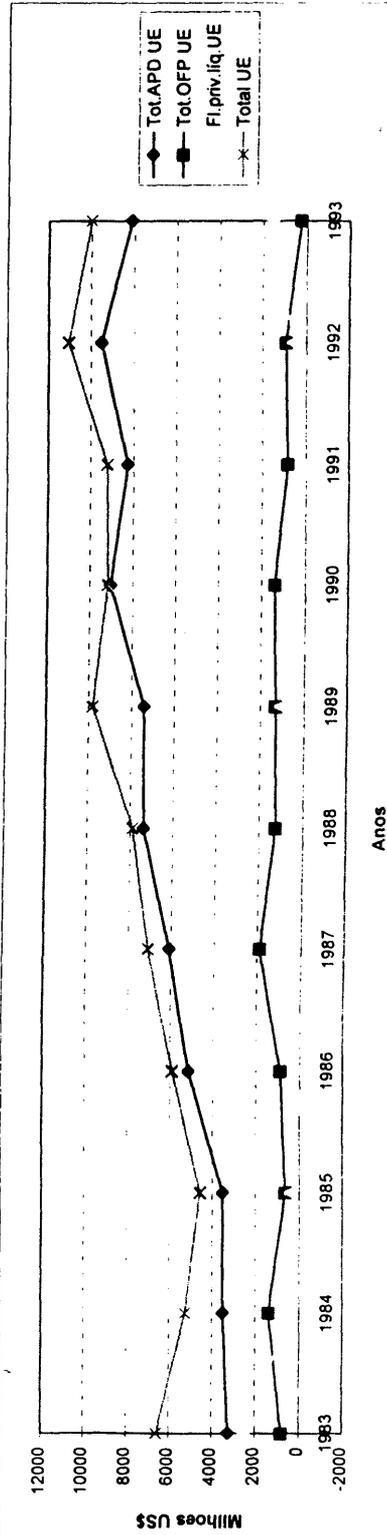
fonte: OCDE-CAD



FLUXOS DE RECURSOS DA UE PARA OS PAÍSES ACP
Fluxos líquidos Milhões US\$ a preços correntes

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
APD											
Est.mem.UE	2653	2812	2869	4289	5184	5906	5951	7387	6555	7081	6449
Institu.UE	591	700	657	854	915	1462	1458	1655	1713	2432	1671
Tot.APD UE	3244	3512	3526	5143	6099	7368	7409	9042	8268	9513	8120
Outros Fluxos Públicos (OFP)											
Est.mem.UE	752	1375	606	843	1863	1252	1290	1352	789	743	314
Institu.UE	56	23	43	51	40	-2	23	45	44	188	-48
Tot.OFP UE	808	1398	649	894	1903	1250	1313	1397	833	931	266
Fluxos privados líquidos											
Fl.priv.liq.UE	2522	356	400	-143	-899	-729	1091	-1275	116	599	1619
Fluxos totais											
Est.mem.UE	5926	4543	3875	4989	6147	6428	8332	7463	7460	8423	8382
Institu.UE	647	723	700	906	955	1460	1481	1700	1757	2620	1623
Total UE	6573	5266	4575	5895	7102	7888	9813	9163	9217	11043	10005

fonte: OCDE-CAD



Desembolsos no âmbito da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) por parte dos países CAD 1990-1995

(Desembolsos líquidos a preços e taxas de câmbio correntes em milhões de dólares US)

Pais	Total APD 1990	Total APD 1991	Total APD 1992	Total APD 1993	Total APD 1994	Total APD 1995	APD 1995 em % do Total CAD
Austrália	955	1.050	1.011	953	1.091	1.136	1,9%
Áustria	394	543	531	544	655	747	1,3%
Bélgica	889	831	840	810	726	1.033	1,8%
Canadá	2.470	2.604	2.515	2.373	2.250	2.113	3,6%
Dinamarca	1.171	1.200	1.392	1.340	1.446	1.628	2,8%
Finlândia	846	930	644	355	290	387	0,7%
França	6.874	7.386	8.162	7.915	8.466	8.439	14,4%
Alemanha	6.320	6.890	6.963	6.954	6.818	7.481	12,7%
Irlanda	57	72	70	81	109	143	0,2%
Itália	3.395	3.347	4.122	3.043	2.705	1.521	2,6%
Japão	9.054	10.945	11.119	11.259	13.239	14.354	24,4%
Luxemburgo	25	42	38	50	59	n.c.	
Países Baixos	2.526	2.517	2.742	2.525	2.517	3.321	5,7%
Nova Zelândia	95	100	97	98	110	123	0,2%
Noruega	1.205	1.178	1.226	1.014	1.137	1.247	2,1%
Portugal	148	213	302	248	308	269	0,5%
Espanha	965	1.262	1.518	1.304	1.305	1.309	2,2%
Suécia	1.998	2.116	2.453	1.769	1.819	1.887	3,2%
Suíça	750	863	1.139	793	982	1.084	1,8%
Reino Unido	2.630	3.184	3.153	2.920	3.197	3.185	5,4%
Estados Unidos	10.194	9.407	10.813	10.123	9.927	7.303	12,4%
TOTAL CAD	52.961	56.680	60.850	56.471	59.156	58.710	100,0%

Memo:

Países UE(1)	25.000	26.944	29.302	27.190	27.656	31.411	53,5%
- dos quais CE (2)	3.028	3.818	4.461	3.948	4.825	5.501	9,4%

Fonte: OCDE - CAD

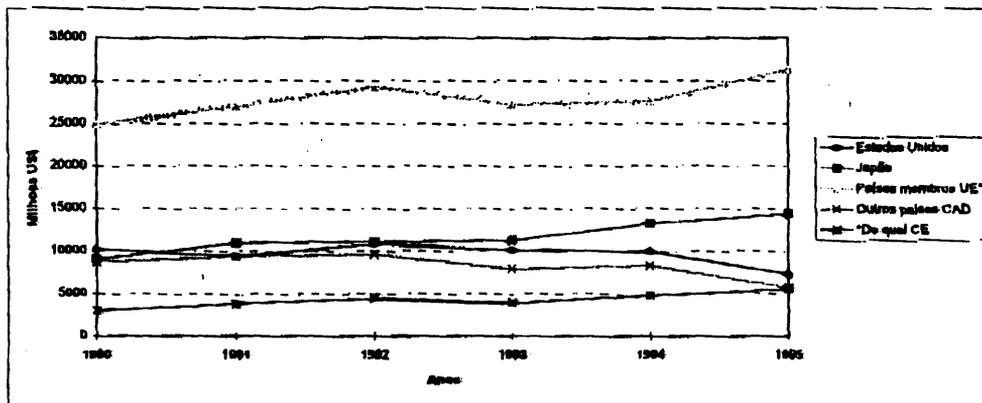
(1) - Total dos países UE no final de 1994 (excluindo a Áustria, a Finlândia e a Suécia), excluindo a Grécia que ainda não é membro do CAD

(2) - ou seja, a parte da APD total dos Estados-membros da UE canalizada através da Comissão (FED e Orçamento Geral da Comunidade), acima incluída

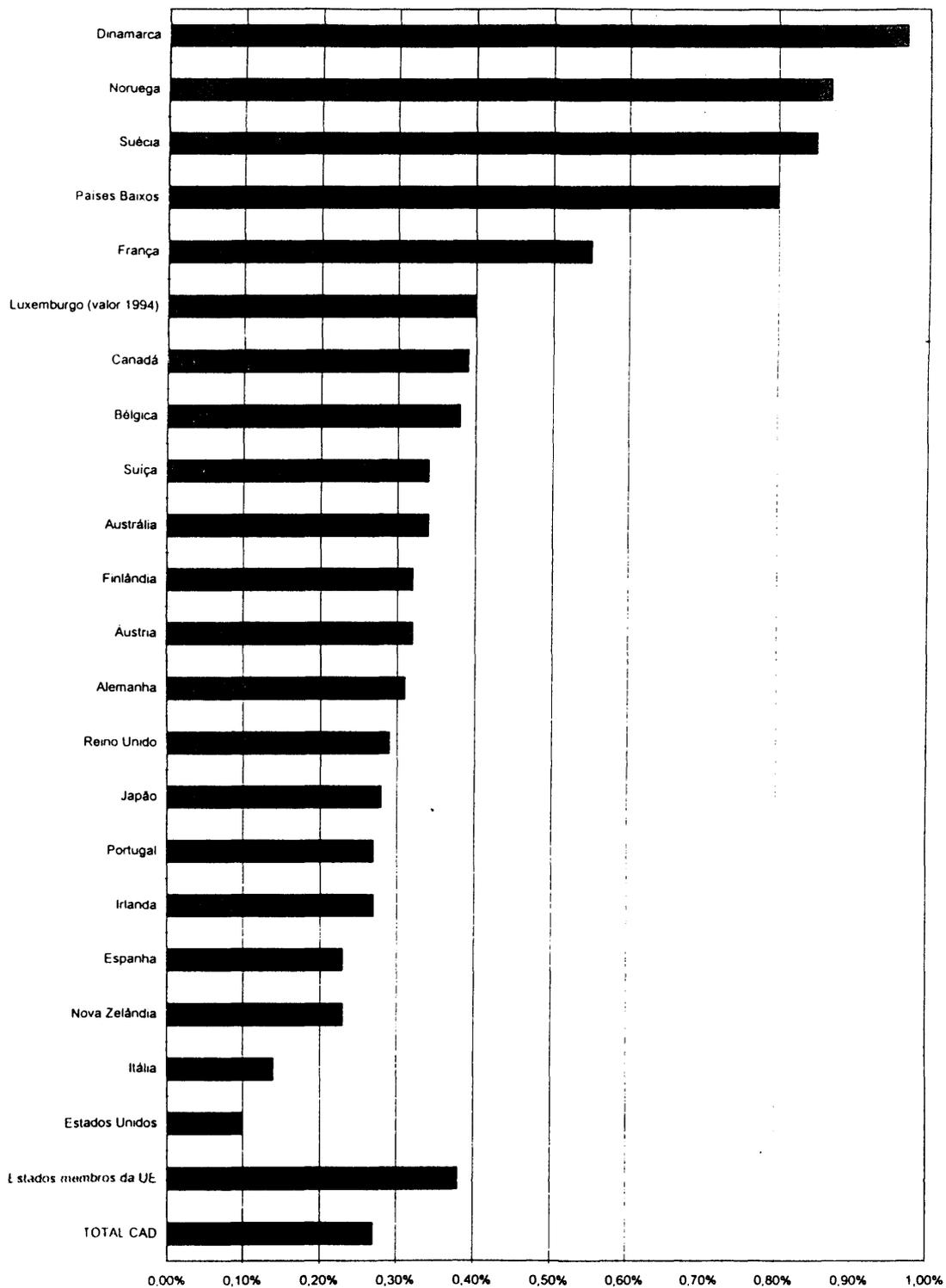
Desembolsos de ADP por parte dos membros do CAD
(milhões de US dólares, preços correntes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	APD 1995 em relação ao total CAD (%)
Estados Unidos	10194	9407	10813	10123	9927	7303	12%
Japão	9054	10945	11119	11259	13239	14354	24%
Países membros UE*	25000	26044	29302	27190	27666	31350	63%
Outros países CAD	8713	9384	9816	7809	6334	5703	10%
TOTAL	52961	56690	60850	56471	59158	56710	100%
*Do qual CE	3028	3818	4481	3949	4825	6501	9%

*A ajuda comunitária está incluída na ajuda total dos Estados-membros (a Grécia ainda não é membro do CAD)
Fonte OCDE/DAC



APD em percentagem do PNB em 1995

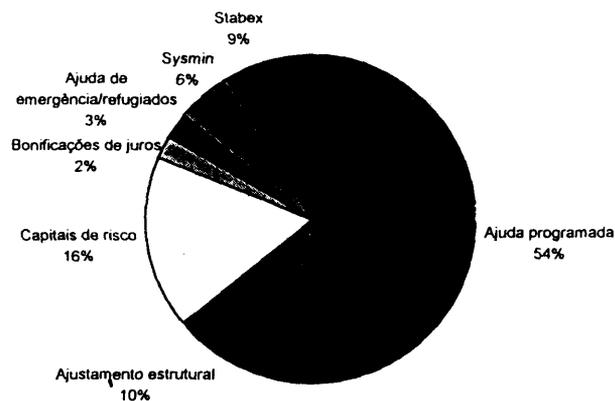


**Repartição anual da ajuda por instrumento
(Decisões: todos os FED)**

	1993	1994	1995
Ajuda programada	1014,39	1041,94	828,58
Ajustamento estrutural	378,00	222,35	145,50
Capitais de risco	53,65	214,43	256,82
Bonificações de juros	21,51	53,85	35,53
Ajuda de emergência	83,15	249,98	33,68
Ajuda aos refugiados	29,3	25,61	4,40
Sysmin	50,03	57,25	84,49
Stabex	1,7	615,12	131,09
TOTAL	1631,20	2480,53	1520,09

em milhões de ecus

Porcentagem das decisoes por instrumento em 1995



O FED (Fundo Europeu de Desenvolvimento) constitui o principal instrumento financeiro da Convenção de Lomé, concedendo subvenções aos 70 países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) signatários da Convenção. As dotações do FED provêm de contribuições ad hoc por parte dos Estados-membros, não se encontrando assim inscritas no orçamento da União. É instituído um novo FED para a execução de cada nova Convenção, designadamente o 6º FED para Lomé III e o 7º FED para os primeiros cinco anos de vigência da Convenção de Lomé IV. O 8º FED, recentemente instituído, financiará a cooperação durante os últimos cinco anos da Convenção de Lomé IV. As suas intervenções inserem-se numa programação quinquenal das necessidades prioritárias, em domínios fundamentais tais como o desenvolvimento dos recursos humanos, a segurança alimentar, as infra-estruturas, os investimentos industriais...

Fonte. Comissão Europeia - Infinance 1995

Comércio entre a UE e os países em desenvolvimento - 1976-1994 (em milhares de milhões de ecus)

Importações UE	1976	1980	1985	1990	1992	1994
ACP	10,5	19,4	26,8	21,9	18,0	18,6
Ásia	6,7	16,0	26,0	50,9	66,4	83,9
América Latina	8,3	13,7	25,8	25,7	24,8	26,7
Mediterrâneo	9,6	16,4	32,3	29,8	30,3	30,8
Todos PVD	70,7	114,3	128,9	143,8	145,6	165,9
Todos excluindo CE	157,7	269,9	399,7	461,5	487,6	543,2

Exportações UE	1976	1980	1985	1990	1992	1994
ACP	9,6	15,7	17,4	16,6	17,0	14,9
Ásia	7,5	13,1	29,4	41,0	47,1	70,7
América Latina	7,7	12,0	13,5	15,6	20,4	28,4
Mediterrâneo	12,3	19,8	29,8	28,5	28,6	33,1
Todos PVD	50,9	83,4	121,7	134,2	153,1	193,3
Todos excluindo CE	141,3	221,1	380,8	415,3	436,1	541,8
Mundo	292,9	475,1	811,8	1076,6	1137,8	1297,9

Parte das importações provenientes de fora da UE (%)	1976	1980	1985	1990	1992	1994
ACP	6,7	7,2	6,7	4,7	3,7	3,4
Ásia	4,2	5,9	6,5	11	13,6	15,5
América Latina	5,3	5,1	6,5	5,6	5,1	4,9
Mediterrâneo	6,1	6,1	8,1	6,5	6,2	5,7
Todos PVD	44,8	42,4	34,7	31,2	29,9	30,5
Todos excluindo CE	100	100	100	100	100	100

Fonte: EUROSTAT- ODI - Março 1996

Exportações dos países ACP para os Estados Unidos, o Japão e a UE

País	Exportações ACP em milhões de US dólares						
	EUA média 1990-92	Japão média 1990-92	UE média 1990-92	OCDE média 1990-92	Mundo média 1990-92	EUA em % do mundo	UE em % do mundo
ANGOLA	1453,92	20,89	1260,30	3466,14	3873,30	37,54	32,54
BENIM	11,75	0,93	54,23	77,11	109,70	10,71	49,43
BOTSUANA	0,00	5,96	98,61	199,19	345,00	0,00	28,58
BURKINA FASO	0,26	5,76	53,95	61,18	171,00	0,15	31,55
BURUNDI	6,03	2,26	57,12	73,99	119,00	5,07	48,00
CAMARÕES	76,59	10,57	1543,48	1708,58	2075,00	3,69	74,38
CABO VERDE	0,02	0,39	6,69	7,24	12,30	0,17	54,37
REP. CENTROAFRIC.	0,55	0,14	109,86	113,43	133,70	0,41	82,17
COMORES	6,75	0,37	18,62	27,73	29,00	23,26	64,22
CONGO	330,98	2,04	785,72	1280,67	1314,00	25,19	59,80
COTE D'IVOIRE	149,52	26,05	1963,90	2293,10	3525,30	- 4,24	55,71
JIBUTÍ	0,02	0,05	4,76	5,36	59,00	0,03	8,06
ERITREIA*							
ETIÓPIA	8,09	47,71	129,72	213,85	342,30	2,36	37,90
GABÃO	583,35	117,98	1208,74	2229,50	2700,70	21,60	44,76
GÂMBIA	1,08	47,77	120,96	173,41	198,70	0,55	60,88
GANÁ	87,64	68,40	645,71	908,31	1228,30	7,13	52,57
GUINÉ	97,28	3,23	379,61	582,40	687,30	14,15	55,23
GUINÉ BISSAU	0,03	0,14	7,47	7,86	30,30	0,11	24,66
GUINÉ EQUATORIAL	0,10	0,01	40,91	41,13	41,30	0,23	99,05
QUÊNIA	50,48	20,09	657,62	830,62	1387,30	3,64	47,40
LESOTO	0,00	0,08	23,93	27,52	68,30	0,00	35,03
LIBÉRIA	7,30	16,26	624,42	1151,92	1178,70	0,62	52,97
MADAGÁSCAR	34,85	33,61	209,36	311,30	783,00	4,45	26,74
MALAWI	47,17	64,89	195,33	355,34	413,00	11,42	47,29
MALI	1,16	4,63	92,79	108,26	317,70	0,36	29,21
MAURÍCIA	96,26	3,25	1004,63	1198,65	1267,00	7,60	79,29
MAURITÂNIA	7,46	132,41	295,99	444,78	552,70	1,35	53,55
MOÇAMBIQUE	15,04	18,21	92,25	148,78	391,70	3,84	23,55
NAMÍBIA**							
NÍGER	2,74	0,16	210,02	237,18	263,00	1,04	79,85
NIGÉRIA	3661,32	8,56	5571,01	12280,55	14190,00	25,80	39,26
UGANDA	11,29	4,56	147,76	177,13	197,00	5,73	75,00
RUANDA	4,26	1,00	69,79	87,51	122,00	3,49	57,20
SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE	0,14	0,02	3,89	4,40	14,30	0,95	27,20
SENEGAL	8,07	12,39	398,71	433,56	717,70	1,12	55,55
SEICHELES	0,75	0,45	55,40	57,18	94,30	0,79	58,75
SERRA LEOA	38,72	2,51	213,77	280,75	292,00	13,26	73,21
SOMÁLIA	1,77	0,23	28,47	32,42	131,30	1,35	21,68
SUDÃO	9,29	31,23	137,16	195,49	444,00	2,09	30,89
SUAZILÂNDIA	0,00	5,77	150,69	195,07	365,70	0,00	41,21
TANZÂNIA	9,33	25,39	215,57	272,63	465,00	2,01	46,36
CHADE	0,18	9,05	65,08	76,67	95,70	0,19	68,00
TOGO	3,40	0,73	97,06	145,28	289,00	1,18	33,58
ZAIRE	191,87	78,18	1126,72	1558,71	1767,00	10,86	63,76
ZÂMBIA	37,94	338,06	363,55	768,65	1300,70	2,92	27,95

Pais	US média 1990-92	Japão média 1990-92	UE média 1990-92	OCDE média 1990-92	Mundo média 1990-92	US em relação ao mundo (%)	UE em relação ao mundo (%)
ZIMBABUÉ	69,43	144,48	586,93	912,16	1616,00	4,30	36,32
ÁFRICA	7124,18	1316,85	21128,26	35762,69	45719,30	15,58	46,21
ANTÍGUA	3,48	0,32	10,42	17,54	26,70	13,03	39,04
BAAMAS	365,13	17,26	239,29	988,17	1038,00	35,18	23,05
BARBADOS	21,28	0,86	44,03	88,10	149,30	14,26	29,49
BELIZE	36,74	1,44	49,46	111,17	131,70	27,89	37,56
DOMÍNICA	3,64	1,99	48,21	57,23	111,30	3,27	43,31
GRANADA	5,51	1,05	12,11	22,69	38,70	14,23	31,30
GUIANA	71,31	16,27	151,42	265,86	329,00	21,67	46,02
HAITI	135,94	1,83	35,21	301,46	311,70	43,61	11,30
JAMAICA	420,71	16,36	328,09	1249,83	1496,30	28,12	21,93
REP. DOMINICANA	1488,05	18,51	182,43	2328,53	2418,30	61,53	7,54
SÃO CRISTÓVÃO E NEVIS***							
SÃO VICENTE	4,12	7,17	71,47	92,98	120,00	3,44	59,56
SANTA LÚCIA	17,73	0,08	103,52	131,28	147,00	12,06	70,42
SURINAME***							
TRINIDADE E TOBAGO	610,04	25,26	218,52	1250,64	1903,00	32,06	11,48
CARAÍBAS	3183,68	108,40	149,18	6905,48	8221,00	38,73	18,18
FIJI	41,51	34,91	138,16	318,83	397,00	10,46	34,80
KIRIBATI***							
PAPUÁSIA N. GUINÉ	35,75	358,08	272,64	798,22	1375,30	2,60	19,82
SALOMÃO	0,52	45,41	21,18	69,00	93,30	0,56	22,70
SAMOA OCIDENTAL	0,00	2,49	1,19	18,24	14,70	0,00	8,10
TONGA	3,33	10,78	0,70	19,09	20,30	16,41	3,43
TUVALU***							
VANUATU	2,40	5,09	15,04	25,08	28,30	8,49	53,15
PACÍFICO	83,51	456,76	448,91	1248,46	1928,90	4,33	23,27
TOTAL ACP	10391,37	1882,01	23071,35	43916,63	55869,20	19,00	41,00

Fonte: EUROSTAT - ODI - Março 1996

* A Entrelia tornou-se o 70º Estado ACP em Outubro de 1993, após a sua independência

** A Namíbia tornou-se o 69º Estado ACP em Dezembro de 1990, após a sua independência

*** Valores não disponíveis

Resultados e perspectivas dos países em desenvolvimento

Crescimento do PIB em termos reais

	1986-95	1991-94	1995(est,)	Previsões	
				1996-97	1996-2005
Países em desenvolvimento*	4,2	5,0	4,9	5,1	5,4
Ásia Oriental	8,1	9,4	9,2	8,2	7,9
Ásia Meridional	5,1	3,9	5,5	5,5	5,4
África Subsariana	1,8	0,7	3,8	3,7	3,8
América Latina e Caraíbas	2,4	3,6	0,9	2,6	3,8
Médio Oriente e África do Norte	1,1	2,4	2,5	3,2	2,9

* excluindo Europa Oriental e ex-URSS

Fonte: Banco Mundial, Perspectivas Económicas Mundiais

Resultados económicos SPA

Resultados económicos dos países beneficiários do Programa Especial África (SPA)

	SPA-1 1988-90	SPA-2 1991-93	SPA-3 1994-96	
Crescimento anual (%)				
PIB	média ponderada	5,2	3,5	5,1
	mediana	3,8	1,6	4,1
Exportações	4,3	0,6	6,8	
Importações	2,5	-2,3	12,5	
Poupança e Investimento em % do PIB				
Poupança	3,7	2,2	5,9	
Investimento	19,3	18,8	19,8	
do qual investimento privado	"	9,2	10,6	

SPA-1: 21 países

SPA-2: 27 países

SPA-3: 31 países

Fonte: Banco Mundial - SPA Fase 4, Maio 1996.

ISSN 0257-9553

COM(96) 570 final

DOCUMENTOS

PT

11

N.º de catálogo : CB-CO-96-604-PT-C

ISBN 92-78-11797-8

Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

1.-2985 Luxemburgo