



## Cooperação para o Desenvolvimento e Ajuda Humanitária no Contexto da Constituição Europeia

INÊS ROSA

Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento

---

A Conferência Intergovernamental, que teve início em Outubro de 2003, assumiu como base de trabalho o texto que foi trabalhado ao longo de meses na Convenção sobre “O Futuro da Europa”. Partindo de uma situação de base em que nem havia qualquer referência à cooperação para o desenvolvimento até à situação actual, foi possível conseguir melhorias significativas ao longo dos meses no âmbito das negociações da Convenção. Não será demais lembrar a importância da Cooperação para o Desenvolvimento enquanto elemento vital e distintivo das relações externas da UE e da oportunidade dada por esta discussão do novo Tratado Constitucional, que poderá representar o reforço do papel da UE neste domínio.

A UE (entendida como a Comissão e os Estados-membros no seu conjunto) é um actor-chave nesta área, fonte de mais de metade da APD mundial (cerca de 55%) e principal parceiro comercial de muitos Países em Desenvolvimento (PED), tanto em termos de trocas comerciais como em no investimento directo. Os Estados-membros possuem também relações de longa data e laços históricos e políticos com muitos desses países. A UE apresenta um enorme potencial enquanto factor impulsionador do desenvolvimento global e, ao clarificar a sua abordagem relativamente ao desenvolvimento internacional, pode contribuir para atingir os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, estabelecidos em 2000 na Cimeira do Milénio e subscritos pelos Chefes de Estado e de Governo de todo o mundo.

Numa perspectiva histórica, verificamos que a cooperação para o desenvolvimento, apesar de não existir formalmente nos Tratados iniciais da CE enquanto política autónoma, existia de facto ou na prática. O primeiro Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) surgiu logo com o Tratado de Roma em 1957, sendo posteriormente alterado com os Acordos de Yaoundé e com as sucessivas Convenções de Lomé. Existiam igualmente Declarações relativamente a esta matéria, que careciam de carácter jurídico vinculativo, e Comunicações da Comissão sobre a Cooperação para o Desenvolvimento. A consagração enquanto política autónoma e específica da UE só se verifica com o Tratado de Maastricht, o qual vai até um pouco além daquilo que existe na legislação interna de muitos Estado-membros. O capítulo sobre cooperação consagra diversos objectivos esta política, que englobam (i) o desenvolvimento económico e social dos PEDs, em particular dos mais carenciados ou mais pobres; (ii) a integração harmoniosa dos PEDs na economia mundial e (iii) a luta contra a pobreza. Estes artigos do Tratado referem igualmente a necessidade da política comunitária funcionar em complementaridade com a dos Estados-membros, embora reconhecendo a sua interdependência. Não só deve haver complementaridade, como coordenação e coerência, conforme o artº 130 U e seguintes. Estes artigos estabelecem ainda que a política da Comunidade deve consolidar a democracia e o Estado de Direito e promover o respeito pelos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais nos países terceiros. Embora a Comunidade tenha competência para assinar acordos neste âmbito com países não-membros, estes devem ser negociados segundo o artº 300, o que implica consulta da Comissão ao Conselho de Ministros.

Não obstante todos os aspectos positivos trazidos por Maastricht, os artigos nem sempre tiveram uma interpretação clara e muitas disposições têm um carácter de programação em vez de obrigação legal. Existe também desde então alguma confusão na interligação com a PESC, agravada pela diferença entre pilares, uma vez que temos uma política inter-governamental e outra de natureza comunitária.



Ao longo dos anos, a interpretação que foi dada à complementaridade inscrita no Tratado tem variado, em função do jogo de forças entre a Comissão e os Estados-membros a cada momento. Assim, logo após a negociação de Maastricht, os discursos e documentos da Comissão apontavam no sentido de esta assumir o protagonismo e de as cooperações bilaterais dos Estados-membros serem complementares à acção da Comissão. Esta leitura foi perdendo força à medida que a Comissão via os seus poderes diminuídos, conduzindo à interpretação completamente contrária, isto é, a de que a cooperação levada a cabo pela Comissão deveria complementar a dos Estados-membros.

As limitações de poder e influência da Comissão são também evidenciadas na sua incapacidade para desempenhar o papel de coordenador que o Tratado lhe confere. Embora responsável pela gestão de um volume de recursos cada vez maior no campo externo, assume-se como o 16º doador, igual a qualquer outro Estado-membro.

A partir do final da década de 90, registam-se profundas alterações: por um lado com a negociação do Acordo de Cotonou, que traz novas dimensões à cooperação com os países ACP e, por outro lado, com o esforço de reestruturação conduzido pela própria Comissão, incluindo um reforço dos meios humanos, o que lhe permitiu uma melhoria do desempenho enquanto gestora da ajuda. O sucesso do novo organismo de implementação da ajuda - EuropeAid - parece ilustrar essa evolução positiva. O Tratado Constitucional e a adesão de dez novos Estados-membros representam uma nova fase de mudança, com uma série de incógnitas sobre o papel a desempenhar pelos Comissários europeus e pela estrutura da Comissão/Conselho.

Em termos de posição negociada portuguesa na Convenção, podemos dizer que o resultado final está bastante próximo daquilo que foram as preocupações iniciais manifestadas pela delegação portuguesa. A destacar o facto de que a Cooperação para o Desenvolvimento deixar de ser uma política específica à parte, passando a constituir um dos capítulos integrantes da política externa da União. Esperemos que seja um elemento importante desta política e não só um instrumento daquela. Além disso, dever-se-á manter a indicação de uma acção diferenciada em relação aos PED. Esta estrutura destina-se a oferecer uma perspectiva mais coerente do modo como a UE pode actuar na cena internacional, assim como dos domínios em que o pode fazer, não alterando de forma alguma o facto de serem aplicadas modalidades diferentes em áreas políticas diferentes. Assim, dentro do capítulo B, referente à acção externa da UE, o capítulo 4 é dedicado à cooperação com os países terceiros e ajuda humanitária, o qual reúne diversos tipos de assistência e cooperação externa, agrupados em três secções separadas: cooperação para o desenvolvimento; cooperação económica, financeira e técnica; e ajuda humanitária. Na 1ª são referidos claramente os objectivos específicos da política da UE neste domínio, à semelhança de estabelecido por exemplo para a política comercial e para a ajuda humanitária, permanecendo a erradicação da pobreza como objectivo da política de desenvolvimento e elemento central da relação da UE com todos os PED.

Igualmente importante é a referência à complementaridade e eficácia efectiva das acções da UE e dos Estados, a qual se pretende ver reforçada no âmbito do Tratado Constitucional, bem como a manutenção das disposições previamente estabelecidas no artº 178 do Tratado CEE, especificamente alertando para as implicações para os PED das políticas internas da UE. É de realçar o ênfase dado à verdadeira complementaridade e reforço mútuo entre os Estados-membros e a Comissão. A discussão estéril entre quem complementa quem e é mantido o papel de coordenação é ultrapassada, sendo a Comissão que o deve assumir como tal, em conjugação com a Presidência (tal como defendido pela posição portuguesa). É importante que em todos os *fora* a UE fale a uma só voz e isso só será possível através da Comissão e da Presidência, que deve actuar como intérprete da vontade dos Estados-membros junto das instâncias internacionais. De uma posição modesta enquanto doador entre os Estados-Membros, a Comissão tem de passar a ser o coordenador por excelência, uma vez que só assim será possível desenvolver uma política de cooperação coerente e consistente, que torne visível a situação de maior responsável pela APD mundial.



## V Cooperação para o Desenvolvimento

---

A secção relativa à cooperação económica, financeira e técnica é herdada do Tratado de Nice. No entanto neste novo Tratado deverá ficar claro que se trata da base jurídica para desenvolver acções com outros países terceiros que não os PED.

A secção relativa à ajuda humanitária é completamente nova. Os artigos propostos reconhecem o carácter de imparcialidade que a ajuda humanitária implica e salientam que é necessário um reforço mútuo entre as acções da UE. A questão mais problemática é a consagração de um voluntariado europeu para a ajuda humanitária, dado que nos parece demasiado arriscado enviar pessoas não qualificadas nem treinadas para terrenos tão difíceis e altamente instáveis. Para além disso, coloca-se igualmente a questão da independência da ajuda humanitária, já que, segundo a Constituição, o ECHO fica sob a alçada do MNE da UE, acarrentando o risco de aquele organismo poder vir a ser utilizado como instrumento da política externa. A realidade é que em todos os países a ajuda humanitária está integrada nos respectivos MNE, sendo difícil de contemplar outra solução. O importante é evitar, na medida do possível, a militarização da prestação da ajuda e a sua manipulação.

Algumas propostas portuguesas não se encontram reflectidas no presente texto, nomeadamente as que dizem respeito à inclusão de uma referência particular e um ênfase forte na cooperação com os países mais carenciados, nos objectivos da acção externa da UE e nos objectivos específicos da cooperação. Não obstante a manutenção da erradicação da pobreza enquanto objectivo central do apoio a todos os PED, desapareceu a referência específica ao esforço que deveria ser feito nos países menos avançados, uma vez que nenhum Estado-membro para além de Portugal pretendeu manter esta referência. Para além disso, também não está consagrada, na ajuda humanitária, a ligação que deverá necessariamente existir entre operações de ajuda humanitária, reabilitação e desenvolvimento.

Outra alteração importante é a que diz respeito ao desaparecimento da referência específica à cooperação com os países ACP, que era explicitamente uma cooperação inter-governamental através do instrumento financeiro FED. A questão da orçamentação do FED está actualmente na ordem do dia, uma vez que a Comissão propõe que a cooperação com os ACP passe a ser financiada pelo orçamento comunitário já para o período 2007-2013, enquanto alguns Estados (como Portugal) manifestam dúvidas quanto à bondade da proposta tal como nos foi apresentada. A questão de orçamentar as verbas do FED e isso poder vir automaticamente a originar uma melhoria da cooperação não é linear, uma vez que, se assim fosse, não existiriam há muito tempo quaisquer falhas na cooperação com os países da América latina e da Ásia.

Por último, importa salientar que, apesar de as questões relativas à cooperação para o desenvolvimento e à ajuda humanitária estarem já definidas no texto, existem grandes debates institucionais que terão certamente reflexos nestas áreas.