

A Resposta Política e de Desenvolvimento da União Europeia na Guiné-Bissau

Patrícia Magalhães Ferreira
Sérgio Guimarães

O programa de investigação sobre a “Resposta de Desenvolvimento da UE face a Países Politicamente Frágeis” foi financiado pela Bélgica, Portugal e Suécia. Sem o seu apoio, o estudo de caso sobre a Guiné-Bissau não teria sido possível.

Agradecemos também à Comissão Europeia, em particular à Delegação em Bissau e especialmente ao Delegado em funções em Janeiro de 2001, altura em que se realizou a missão. Expressamos a nossa gratidão ao Instituto da Cooperação Portuguesa, que patrocinou este estudo de caso, e à Embaixada Portuguesa em Bissau, pela amabilidade e apoio que nos concedeu.

Estamos particularmente gratos a todos aqueles que em Bissau, Bruxelas e Lisboa, se disponibilizaram a responder às nossas dúvidas e solicitações.

Julho 2001

Índice

ACRÓNIMOS	5
SUMÁRIO	6
1 INTRODUÇÃO	7
2 SÍNTESE DO PAÍS: GUINÉ-BISSAU	8
2.1 <i>Situação Social e Política</i>	8
2.2 <i>Situação Económica</i>	9
2.2 <i>Principais Desafios para a Guiné-Bissau</i>	13
3 RESPOSTAS INTERNACIONAIS DOS DOADORES PARA A GUINÉ-BISSAU	16
3.1 <i>Respostas Internacionais numa Perspectiva Histórica</i>	16
3.2 <i>Quem faz o Quê?</i>	17
3.2.1 <i>Fluxos de Ajuda</i>	17
3.2.2 <i>Principais Intervenientes</i>	17
3.2.3 <i>Mecanismos de Coordenação</i>	19
3.2.4 <i>Abordagem Regional</i>	20
3.3 <i>Desafios para a Comunidade Internacional de Doadores</i>	21
3.4 <i>Principais Tendências nas Respostas Internacionais</i>	23
3.4.1 <i>Enfoque no Desenvolvimento e Abordagem de Longo-Prazo</i>	23
3.4.2 <i>Cooperação com "Novos Actores"</i>	23
3.4.3 <i>Criação de Capacidades e questões de Boa Governação</i>	
4 A UE NA GUINÉ-BISSAU: ABORDAGEM DIFERENCIADA	25
4.1 <i>Estratégia Geral da UE</i>	25
4.2 <i>Características Principais das Actividades da CE</i>	26
4.3 <i>A CE e os Estados-Membros da UE</i>	27
4.4 <i>Ligação entre as Respostas de Desenvolvimento e a Dimensão Política no quadro da PESC</i>	27
5 ADAPTAÇÕES NA ABORDAGEM DA UE NA GUINÉ-BISSAU	29
5.1 <i>Adaptações Estratégicas</i>	29
5.2 <i>Adaptações Institucionais</i>	29
5.3 <i>Instrumentos e Procedimentos</i>	30
6 DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA MELHORAR A RESPOSTA DA UE	31
6.1 <i>Desafios Políticos, Institucionais e de Implementação</i>	31
6.1.1 <i>Desafios Políticos</i>	31
6.1.2 <i>Desafios Institucionais</i>	32
6.1.3 <i>Desafios de Implementação</i>	33
6.2 <i>Oportunidades Políticas, Institucionais e de Implementação</i>	35

6.2.1	<i>Oportunidades Políticas</i>	35
6.2.2	<i>Oportunidades Institucionais</i>	36
6.2.3	<i>Oportunidades de Implementação</i>	37
6.3	<i>A "mais-valia" da CE</i>	38

BIBLIOGRAFIA..... 40

<i>Organizações Entrevistadas</i>	
---	--

Acrónimos

ACEP	Associação para a Cooperação entre os Povos
ACP	Países de África, Caraíbas e Pacífico
AD	Acção para o Desenvolvimento
SIDA	Síndrome da Imuno-Deficiência Adquirida
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
DG Dev	Direcção Geral do Desenvolvimento
CE	Comissão Europeia / Comunidade Europeia
ECOMOG	ECOWAS Cease-Fire Monitoring Group
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
FED	Fundo Europeu do Desenvolvimento
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility
UE	União Europeia
FAO	Programa das NU para a Alimentação e Agricultura
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
IDH	Índice do Desenvolvimento Humano
HIPC	Iniciativa do FMI para os Países Altamente Endividados
CICV	Comité Internacional da Cruz Vermelha
AID	Associação Internacional para o Desenvolvimento (Banco Mundial)
IED	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento
FMI	Fundo Monetário Internacional
IMVF	Instituto Marquês de Valle-Flor
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa
OIM	Organização Internacional para as Migrações
MFDC	Movimento das Forças Democráticas de Casamança
ONG	Organização Não-Governamental
PIN	Programa Indicativo Nacional
OCHA	Gabinete da ONU para a Coordenação de Assuntos Humanitários
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento
PAIGC	Partido Africano para a Independência da Guiné e de Cabo Verde
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé & Príncipe)
PDRRI	Programa para a Desmobilização, Reinserção e Reintegração dos Antigos Combatentes
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility (FMI)
PRS	Partido da Renovação Social
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
RGB	República da Guiné-Bissau
FAE	Facilidade de Ajustamento Estrutural
TIPS	Trade and Investment Promotion Support
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
UNOGBIS	United Nations Post-Conflict Peace Building Office in Guinea Bissau
USAID	United States Agency for International Development
UEMOA	União Económica e Monetária da África Ocidental

Sumário

Após o conflito que em 1998 destruiu a maior parte das infraestruturas económicas e sociais básicas, a comunidade internacional de doadores encontra-se actualmente numa fase de retoma da cooperação e de implementação de programas de desenvolvimento a mais longo-prazo na Guiné-Bissau. O governo guineense encontra-se perante enormes desafios: reforçar a cultura e instituições democráticas; reestruturar e redefinir o papel das forças armadas; diversificar a economia e melhorar o envolvimento nas dinâmicas económicas regionais, diminuindo simultaneamente os efeitos negativos da instabilidade política na sub-região. Os altos níveis de pobreza, o ambiente político volátil (apesar dos progressos no sentido da democracia), o funcionamento irregular e a falta de capacidade das instituições públicas, e a forte influência da dimensão regional, são alguns dos constrangimentos que devem ser tomados em consideração nas intervenções dos doadores.

Neste contexto, apresentam-se vários desafios para a comunidade internacional, incluindo a União Europeia: cumprir as promessas feitas na Conferência de Doadores de Genebra em 1999; encontrar alternativas para a paralisação institucional sem enfraquecer o próprio Estado, reduzir a dependência da ajuda e combater percepções negativas da assistência internacional; e conciliar as estruturas burocráticas e mandatos restritos dos doadores com a necessidade de respostas rápidas, flexíveis e sustentáveis em termos de desenvolvimento.

Para a Comissão Europeia, o maior desafio está em aproveitar a oportunidade de utilizar em pleno o potencial de desenvolvimento representado pelo novo Acordo de Cotonou, por forma a apoiar a Guiné-Bissau nos seus esforços de ultrapassar os problemas políticos e sócio-económicos.

1 Introdução

“Países Frágeis” são entendidos como países que enfrentam conflitos latentes ou prolongados (incluindo situações de guerra), como países que estão a emergir de um conflito (com grandes incertezas relativamente à sua estabilidade futura) ou como países indirectamente afectados por conflitos regionais. A sua “fragilidade” pode tomar várias formas. Em casos extremos, as estruturas estatais desapareceram; noutros casos, a estrutura central pode apresentar-se aparentemente forte (p.ex. em termos de controlo militar) mas sofrer de falta de legitimidade, controlar apenas parte do território nacional ou ser incapaz de assegurar mesmo os serviços mais básicos (incluindo em termos de desenvolvimento). O resultado é geralmente uma situação de instabilidade crónica, insegurança, violação dos direitos humanos, colapso económico e social, grande dependência da ajuda e níveis crescentes de pobreza absoluta.¹

Este estudo pretende analisar a resposta da União Europeia (UE) em termos de desenvolvimento na Guiné-Bissau, abordando particularmente as adaptações e inovações nas estratégias e métodos de trabalho dos doadores, bem como o que poderia ser melhorado em termos de políticas e de instrumentos, no quadro do novo Acordo de Parceria UE-ACP assinado em Cotonou em Junho de 2000.² Apesar do quadro legal e dos instrumentos do Acordo de Cotonou serem iguais para os 77 Estado signatários, os desafios das intervenções de desenvolvimento em países politicamente frágeis são consideravelmente maiores. A polarização da situação social e a fraqueza do Estado (relacionada com a sua capacidade de fornecer serviços sociais básicos) tornam os obstáculos mais pertinentes, enquanto a volatilidade do ambiente político aumentam o grau de dificuldade e falibilidade de qualquer escolha.

A Guiné-Bissau pode ser caracterizada como país “frágil” com base nos seguintes elementos:

- os efeitos destrutivos do conflito recente, a todos os níveis económicos e sociais;
- o funcionamento irregular e falta de capacidade das instituições públicas no fornecimento de serviços sociais básicos;
- a burocracia e corrupção nas estruturas estatais;
- o défice de cultura democrática, evidente nas prevalentes violações dos direitos humanos, e a necessidade de maior independência do poder judicial, da polícia e das forças armadas;
- a insegurança na fronteira senegalesa e os efeitos indirectos dos conflitos em vários Estados vizinhos; e
- os altos níveis de pobreza e a fraqueza da economia.

¹ De acordo com esta definição, um número cada vez maior de países ACP podem ser considerados como “frágeis”. A comunidade internacional vê-se, assim, confrontada com a necessidade de intervenções de emergência complexas que possam ajudar a restaurar a estabilidade e a criar as condições para responder aos desafios do desenvolvimento.

² O Acordo de Cotonou fornece, no seu Artigo 11, um novo quadro legal e mandato para a Comissão Europeia e os Estados Membros da UE, por forma a assegurar ligações mais fortes entre os assuntos do desenvolvimento e a prevenção, gestão e resolução de conflitos. A ideia central é utilizar as capacidades regionais, sub-regionais e nacionais para equacionar as causas profundas dos conflitos. O Acordo afirma também a necessidade de estabelecer ligações no terreno entre as medidas de emergência, reabilitação e cooperação para o desenvolvimento. Estas disposições têm de ser consideradas em conjunto com o Artigo 8, que estabelece as bases do diálogo político, e com o Artigo 96, que define os limites das consultas e procedimentos de suspensão da ajuda.

2 Síntese do País: Guiné-Bissau

2.1 Situação Política e Social

A Guiné-Bissau tornou-se independente em 1974, após 13 anos de luta de libertação, liderada por Amílcar Cabral, contra o poder colonial português. Até 1991, o país foi governado por um sistema de partido único, o Partido Africano para a Independência da Guiné e de Cabo Verde (PAIGC), que constituía o motor da sociedade e do Estado. A transição para a democracia conduziu à realização das primeiras eleições multipartidárias em Julho/Agosto de 1994. Apesar de não se ter registado qualquer mudança de poder,³ as eleições marcaram o início de um aumento da actividade política por parte das forças de oposição ao regime.

No seguimento da demissão do comandante das forças armadas, Brigadeiro-General Ansumane Mané, pelo presidente Nino Vieira,⁴ a revolta militar de 07 de Junho de 1998 conduziu a nove meses de guerra civil, durante os quais a maioria das actividades económicas e sociais ficaram paralisadas. As tropas do vizinho Senegal e da Guiné-Conakri intervieram em apoio do Presidente. No entanto, apesar de diversos países e organizações internacionais terem condenado a revolta contra o governo democraticamente eleito, a junta militar que liderou a insurreição contava com o apoio da maioria da população e das forças armadas guineenses.

O Acordo de Paz de Abuja foi assinado em Novembro de 1998, sob mediação conjunta da Comunidade dos Países da língua Portuguesa (CPLP) e a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). O Acordo previa a partilha de poder, a criação de um governo de unidade nacional e o estabelecimento de uma pequena força de manutenção da paz da ECOMOG (ECOWAS Cease-Fire Monitoring Group) para apoiar na implementação do Acordo.

O estabelecimento do novo Governo de Unidade Nacional em Fevereiro de 1999 não impediu, porém, que as sucessivas tensões entre o presidente e os militares culminassem num golpe de Estado em Maio. O Presidente Nino Vieira escapou ileso e os apoiantes do regime renderam-se. Em Julho, terminou a retirada das últimas tropas de manutenção da paz da ECOMOG. O regime militar deu lugar a um governo civil no final do ano, com a realização de eleições legislativas e presidenciais em Novembro, nas quais Kumba Ialá conquistou o lugar de Presidente. Aproximadamente um ano depois, em Novembro de 2000, o General Ansumane Mané foi morto durante uma tentativa mal sucedida de tomar o controlo das forças militares.

A actual situação sócio-política da Guiné-Bissau pode ser caracterizada através dos seguintes elementos:

- *Ambiente político volátil.* No seguimento das eleições presidenciais e legislativas, o Partido da Renovação Social (PRS) e o RGB-Movimento Bafatá formaram um governo de coligação. No entanto, a remodelação constante de ministros e a rotação permanente de altos oficiais, muitos dos quais escolhidos segundo critérios políticos e não técnicos, vieram enfraquecer a estabilidade e legitimidade do governo recentemente formado. Para além disso, a coligação governamental acabou por ser dissolvida em Janeiro de 2001, após nova e inesperada remodelação ministerial por decisão presidencial, originando a resignação em massa de todos os membros do RGB do governo e criando um ambiente de maior incerteza política (uma vez que o PRS não dispunha da maioria parlamentar necessária para governar). Não havendo uma consolidação da cultura democrática ao nível das instituições públicas, estes acontecimentos vieram agravar as tensões entre as forças políticas, podendo originar conflitos políticos num futuro próximo. Entre Abril e Maio 2001 o país operou praticamente sem um governo efectivo, devido à fricção prolongada entre as facções

³ João Bernardo Vieira legitimou o poder com 52% dos votos na segunda volta das presidenciais, contra 48% para Kumba Ialá.

⁴ A demissão teve como fundamento o alegado envolvimento de Ansumane Mané com os rebeldes de Casamança.

legislativa e executiva do governo. O anúncio de várias tentativas frustradas de golpe de Estado nos últimos meses demonstram mais uma vez a fragilidade dos processos políticos de democratização. A instabilidade permanente pode ter efeitos negativos não só nas condições de vida das populações mas também prejudicar a confiança dos doadores na capacidade do governo guineense gerir eficazmente a transição pós-conflito.

- *Maior visibilidade das identidades religiosas e étnicas.* A Guiné-Bissau é etnicamente diversa: os principais grupos são os Balanta (30%), Fula (20%), Mandinga (13%), Papel (13%) e Manjaco (14%). O recente conflito e o novo equilíbrio de poder na política interna guineense vieram aumentar a visibilidade das identidades étnicas e religiosas. Por um lado, os membros do grupo étnico Balanta, que formaram a principal força de Amílcar Cabral na luta de libertação e foram depois abertamente discriminados durante o regime de Nino Vieira, detêm hoje a maior parte dos altos cargos na administração pública. Por outro lado, o assassinato de Ansumane Mané revelou outra linha de fractura na sociedade guineense, já que os líderes religiosos de todos os países da região vieram a Bissau chorar a sua morte.
- *Importância do Exército na vida política.* Reconhece-se actualmente que a deterioração de condições no Exército e a interferência política na gestão militar foram factores decisivos para detonar o conflito. A influência excessiva do Exército nas estruturas e decisões políticas representa uma ameaça considerável à consolidação da frágil democracia.
- *A ameaça aos direitos humanos.* O conflito deixou um legado de instabilidade que pode enfraquecer o respeito pelos direitos humanos. Para além disso, a política governamental de promoção dos direitos humanos tem encontrado diversas dificuldades. O governo continua a sofrer de falta de recursos e capacidades para fornecer segurança e condições apropriadas às várias dezenas de militares ainda detidos, bem como à centena de rebeldes do Movimento das Forças Democráticas de Casamança (MFDC) que foram capturados em Novembro de 2000 por apoiarem Ansumane Mané. Várias pessoas têm sido detidas pelo seu alegado envolvimento em tentativas de derrubar o presidente.
- *Importância da dimensão política regional.* A Guiné-Bissau insere-se numa subregião que sofre de instabilidade estrutural - vejam-se os conflitos na Libéria e na Serra Leoa. Uma série de problemas regionais prejudicam as possibilidades de desenvolvimento sustentável, incluindo fluxos de armamento, transferências de tropas e milícias, disseminação de doenças, etc. O futuro político da Guiné-Bissau depende em certa medida dos equilíbrios de poder na região, da evolução política interna do vizinho Senegal e do conflito em Casamança. No seguimento de combates entre facções rivais do movimento separatista de Casamança no noroeste da Guiné-Bissau, o governo lançou uma ofensiva militar contra o MFDC, justificando com a necessidade de proteger a integridade territorial do país. Esta confrontação armada criou uma situação de segurança muito tensa na área fronteiriça e resultou num maior criticismo ao governo, já enfraquecido pela crise interna.

2.2 Situação Económica

A economia da Guiné-Bissau é dominada pela agricultura de subsistência, em especial o arroz, que constitui a base da alimentação, banana-de-são-tomé, mandioca e milho. A principal cultura de exportação é a castanha de caju, que representa mais de metade das receitas de exportação. A indústria pesqueira tem registado um crescimento rápido e aumentado o seu peso enquanto fonte de receitas. A manufactura está limitada ao processamento de matérias-primas e à produção de bens de consumo básico.

O falhanço das estratégias e políticas económicas centralizadas, implementadas nos primeiros anos após a independência, conduziu à adopção de reformas económicas. Em 1983, foi elaborado e

implementado, em colaboração com o Fundo Monetário Internacional (FMI), um programa de estabilização económica baseado na liberalização económica, incluindo o aumento de crédito comercial, particularmente às exportações. Em 1987, foi adoptado o primeiro programa de ajustamento estrutural, também sob orientação do FMI e do Banco Mundial.

No contexto da estratégia global de ajustamento de médio-prazo, adoptada pelo governo guineense para o período 1994-97, foram realizados progressos significativos em termos de indicadores macroeconómicos (taxa de câmbio, inflação, défice externo). Antes do conflito, as reformas comerciais e a liberalização dos preços constituíam os aspectos mais bem sucedidos do programa de ajustamento estrutural. Um maior rigor na política monetária e o desenvolvimento do sector privado começaram também a revigorar a economia. Em Maio de 1997, a Guiné-Bissau aprofundou a cooperação monetária ao nível subregional, tornando-se no oitavo país membro da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA),⁵ o que permitiu uma maior estabilidade monetária e a criação de um ambiente mais atractivo para o investimento externo.

Imediatamente antes do conflito, o país encontrava-se num período de crescimento económico (5% em 1997), registando melhorias em todos os indicadores de performance e reduzindo os desequilíbrios nas finanças públicas. A Guiné-Bissau estava a realizar progressos significativos na realização de reformas de fundo, com o objectivo de estabilizar a economia, fortalecer a administração fiscal, melhorar a gestão dos recursos públicos, reabilitar o sistema bancário e criar espaço para a expansão do sector privado, através da liberalização económica e da redução do sector público. No entanto, os possíveis benefícios que poderiam vir a reflectir-se nos padrões de vida da população foram prejudicados pelo conflito 1998-99, que veio destruir todas as infraestruturas sócio-económicas principais e causar um sério revés económico para a Guiné-Bissau. O PIB diminuiu cerca de 28% em 1998.

Os níveis de pobreza são ainda bastante elevados (ver Tabela 1). Cerca de 88% da população vive com menos de um dólar por dia e a vasta maioria dos indicadores sociais (como a esperança de vida, a mortalidade infantil, condições sanitárias básicas, acesso à educação) estão ainda abaixo da média africana.

⁵ Os actuais membros da UEMOA são: Benim, Burkina Faso, Costa do Marfim, Guiné-Bissau, Mali, Níger, Senegal e Togo.

Tabela 1. Guiné-Bissau: Indicadores Económicos e Sociais Básicos

Indicadores Sociais				
1999				
População (milhões)	1.2		(Bissau 200,000)	
Crescimento anual médio da pop. (1993–99)	2.3			
Crescimento anual médio da pop. activa (1993–99)	2.3			
População urbana	23%			
Esperança média de vida (anos)	44			
Mortalidade Infantil (por 1000)	128			
Analfabetismo (idade 15+)	62%			
Indicadores Económicos	1979	1989	1998	1999
PNB (bilhões de dólares)	2.8	0.6	–28.9	4.9
Dívida Total/PIB (%)	..	..	348.3	349.2
Serviço Total da Dívida/exportações	..	61.7	22.0	12.0
Valor Actual Líquido da Dívida/PIB	..	..	338.1	186.7
Valor Actual Líquido da Dívida/exportações	..	..	2,348.0	804.6
Preços ao consumidor	..	80.8	8.0	–0.9
Crescimento Médio	1979–89	1989–99	1998	1999–03
PIB	3.2	0.9	–28.1	7.1
PNB per capita	0.9	–1.7	–30.5	5.1
Exportações de Bens e Serviços	–4.2	13.1	–35.8	4.5
Importações de Bens e Serviços	1.4	–3.4	–24.6	..
Estrutura da Economia (% of PIB)	1979	1989	1998	1999
Agricultura	51.6	50.2	62.4	63.6
Indústria	19.9	16.9	12.7	12.3
Serviços	28.5	33.0	24.9	24.2
Comércio/Balança de Pagamentos (milhões de dólares)				
Total das Exportações (fob)	..	14	27	48
Castanha de Cajú	..	7	23	35
Outros produtos alimentares	..	2	1	0
Manufaturas	..	..	..	..
Total das Importações (cif)	..	79	63	101
Produtos Alimentares	..	16	17	31
Energia e Combustível	..	9	6	7
Bens de Capital	..	20	26	26
Termos de Comércio	..	158	87	91
Balança de pagamentos	..	–67	–37	–28

Fonte : Banco Mundial.

Sumariamente, os principais problemas económicos que a Guiné-Bissau enfrenta são os seguintes:

- *Fraca diversificação da estrutura económica.* A economia guineense é predominantemente agrícola, com uma indústria e tecnologia rudimentares, o que limita a capacidade de crescimento rápido e sustentável. A situação precária em termos de segurança alimentar está ligada a uma subutilização do potencial natural do país⁶, embora a agricultura contribua para mais de metade do

⁶ Estima-se que a área cultivada não represente mais do que 30% do total de terra cultivada.

PIB, 82% do emprego e 93% das exportações. A agricultura comercial é dominada pela produção de castanha de caju para exportação, representando quase a totalidade das receitas de exportação, o que alerta para a extrema dependência da economia guineense face às variações dos preços mundiais.⁷

- *Distorções de produção exacerbadas por deficiências estruturais.* A inexistência de uma infraestrutura de transportes adequada dificulta os movimentos de mercadorias e constitui um obstáculo ao desenvolvimento da base produtiva do país. Um exemplo ilustrativo desta situação está na produção de arroz, altamente excedentária no sul, mas sem escoamento devido a dificuldades de transporte, enquanto no norte a falta deste produto favorece a sua importação.
- *Dependência total dos limitados recursos naturais.* A abertura das fronteiras da Guiné-Bissau ao livre movimento de pessoas, bens e serviços, veio criar novos desafios e expectativas, mas ameaça também aumentar a pressão sobre os recursos não-renováveis (como os recursos piscatórios ou florestais). A desflorestação como resultado da dependência do país relativamente à produção do carvão e outros bens florestais para exportação, a procura crescente de novas terras para cultivo e a progressiva erosão dos solos, são problemas que a Guiné terá de equacionar devidamente se pretender preservar os seus limitados recursos naturais.
- *Fraca capacidade administrativa e de gestão económica.* A falta de recursos humanos e infraestruturas físicas na função pública, bem como a multiplicidade de instituições deu origem a baixos salários, falta de motivação e alta rotação de pessoal.
- *Fraqueza do sector privado.* O baixo nível de poupanças, a ausência de um sistema de crédito de longo-prazo para apoio à formação de capital privado e as deficiências de infraestruturas são alguns dos obstáculos ao desenvolvimento de um sector privado dinâmico.
- *Desemprego e subemprego crescentes devido à fraca governação e alocação inadequada dos recursos públicos.* A maioria da força de trabalho activa, que não possui nem grau académico nem capacidades técnicas, está desempregada e sobrevive no contexto do sector informal e das redes de solidariedade tradicionais. Os rendimentos da função pública são bastante baixos e a vulnerabilidade material fomenta uma corrupção generalizada.
- *O fardo insustentável da dívida externa.* Com uma dívida externa que atinge cerca de 349% do PIB (dados de 1999), a Guiné-Bissau está classificada como um país de baixos rendimentos e altamente endividado.
- *Migração rural-urbana crescente.* O influxo de pessoas para as zonas urbanas, em particular para a capital, está actualmente a aumentar a pressão sobre as infraestruturas urbanas e a exacerbar problemas como a delinquência juvenil, a falta de oportunidades de emprego, etc.
- *Influxos de refugiados e migrantes provenientes dos países vizinhos.* Nos últimos anos, o número crescente de refugiados em fuga da instabilidade política e social que grassa na região veio criar uma nova fonte de pressão social e económica numa sociedade já fragilizada.⁸
- *Dependência da ajuda externa.* A falta de diversificação da estrutura económica e os baixos níveis de receitas justificam o papel fundamental que a ajuda externa desempenha na economia guineense, influenciando e condicionando o desenvolvimento do país. Mais de 90% das

⁷ A tendência para basear as exportações na castanha de caju teve início nos anos 80, em detrimento da produção de arroz, que anteriormente preenchia 75% das necessidades internas e 70% das receitas de exportação.

⁸ Existem actualmente 500 mil refugiados e mais de 670 mil deslocados internos na subregião, todos vítimas de conflitos. Em toda a região existe não só um cansaço dos doadores mas também dos países de acolhimento, devido às tensões emergentes no seio dessas comunidades que foram obrigadas, ao longo dos últimos anos, a partilhar os seus poucos recursos com os refugiados. A Guiné-Bissau experimenta actualmente um aumento do fluxo de refugiados da Serra Leoa (vindos da Guiné).

actividades económicas são financiadas por recursos externos, sendo a capacidade nacional de conceber, implementar e avaliar os programas de desenvolvimento muito fraca. A dependência extrema da ajuda externa é, assim, um problema que tem de ser cuidadosamente gerido.

Box 1: Estratégia Nacional de Redução da Pobreza

Uma das prioridades oficiais do Governo que resultou das eleições é a melhoria dos principais indicadores de pobreza, através de programas de reconstrução e combate à pobreza. Isto reflecte-se na criação de um ministério especialmente dedicado à luta contra a pobreza e à adopção de um *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) interino, o qual foi apresentado aos doadores em Setembro de 2000⁹. A estratégia centra-se em quatro grandes áreas, com medidas correspondentes:

- Criação de condições para um crescimento rápido e sustentável, através de políticas que equacionem os desequilíbrios macroeconómicos e o endividamento externo, por meio de medidas como reformas fiscais, a reforma e modernização da administração pública, o desenvolvimento rural e o desenvolvimento do sector privado.
- Melhoria do acesso aos bens sociais, aumentando as despesas públicas na educação, tomando medidas para aumentar a taxa de escolarização no ensino básico (melhorando os materiais de ensino, infraestruturas e formação), reforçando a qualidade dos serviços de saúde, implementando um plano de acção para o combate ao HIV/SIDA e à malária, e aumentando a taxa de cobertura de água potável.
- Implementação de programas de redução da pobreza, tais como o Programa de Desmobilização, Reinserção e Reintegração dos Ex-Combatentes (PDRRI) e outras iniciativas dirigidas a grupos vulneráveis.
- Melhoria da governação, através da reforma e modernização do sistema judicial, reforço da capacidade de gestão financeira e promoção da descentralização e de uma maior participação no processo decisório (p.ex. apoiando as organizações da sociedade civil).

É importante referir que os esforços do governo e da comunidade internacional resultaram já numa melhoria significativa dos indicadores económicos em 2000. De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano 2001 do PNUD, o país passou da posição 169 para 156 no ranking do índice de desenvolvimento humano (IDH). As projecções apontam também para uma taxa de crescimento anual do PIB de aproximadamente 8% nos próximos anos.

2.2 Principais Desafios para a Guiné-Bissau

A Guiné-Bissau encontra-se em face de um vasto leque de desafios relacionados com a gestão do período pós-conflito e com a construção de uma governação estável e eficaz. Podemos destacar:

- *Consolidação da democracia e reforço das instituições democráticas.* As persistentes violações dos direitos humanos básicos (tais como detenções arbitrárias e limitações à liberdade de expressão) indicam que as instituições democráticas são ainda bastante frágeis e que o poder executivo continua a primar sobre os poderes legislativo e judicial. A mera realização formal de eleições não é suficiente para ultrapassar uma longa cultura institucional não-democrática e décadas de governação autoritária. É, assim, fundamental para a transição democrática na Guiné-Bissau exercer pressão e apoiar a criação de capacidades e a reforma do sistema político..
- *Reestruturação das forças armadas e redefinição do seu papel na política guineense.* O assassinato do General Ansumane Mané, que liderou a insurreição, removeu um obstáculo para o governo eleito, mas não logrou resolver o problema de um Exército desproporcionado e dependente do Estado em termos de recursos. A consolidação da democracia requiere uma redução do número de tropas e a redefinição do papel dos militares, por forma a que estes se tornem agentes da democracia e não uma força de pressão ou desestabilização interna. No entanto, o processo de reestruturação, apesar de acordado em princípio, tem sido afectado por diversos factores, nomeadamente os problemas fronteiriços de segurança, o agravamento das tensões entre

⁹ A versão final do PRSP será desenvolvida ao longo de 2001.

militares em resultado das detenções de oficiais alegadamente envolvidos nos acontecimentos de Novembro de 2000, o atraso nos pagamentos de salários, e as divisões no seio das forças armadas, ao longo de linhas étnicas, religiosas ou partidárias. A falta crítica de recursos financeiros para uma formação dos membros das forças armadas que permitisse a sua transformação numa força republicana profissional, é também apontada como uma justificação da lentidão do processo de reforma.

- *Definição de uma posição estratégica específica entre interesses francófonos e lusófonos.* As tensões entre interesses francófonos e lusófonos tem tido consequências graves para a situação política e económica na Guiné-Bissau, particularmente durante o conflito. Estando rodeada por países francófonos (fundamentais para a economia guineense) e possuindo fortes laços históricos e culturais com Portugal, a Guiné-Bissau terá de demonstrar a sua capacidade em definir uma posição própria e em gerir interesses divergentes, por forma a assegurar uma maior estabilidade.
- *Aumento do envolvimento nas dinâmicas económicas regionais, minimizando simultaneamente os efeitos negativos da instabilidade política nos países vizinhos.* Anos de guerra civil na Libéria, Serra Leoa e outros países da subregião resultaram na destruição generalizada das infraestruturas físicas, económicas e sociais, na emigração de pessoal qualificado, problemas de controlo sobre recursos naturais, etc, os quais vieram afectar drasticamente a capacidade de recuperação económica ao nível regional. A volatilidade política da região pode ter consequências graves para a estabilidade futura da Guiné-Bissau e prejudicar quaisquer tentativas de resolução unilateral dos desafios que o país enfrenta no plano interno. Uma maior cooperação com países vizinhos por forma a equacionar devidamente as questões regionais, tais como os fluxos de armamento ou de refugiados, poderia ajudar a minimizar os efeitos negativos desta instabilidade generalizada. O desenvolvimento económico depende também fortemente do contexto regional. Sendo um pequeno país, a Guiné-Bissau tem de investir numa complementaridade e cooperação regionais. A adesão à UEMOA, por exemplo, conduziu já a uma maior estabilidade monetária e à criação de um ambiente mais favorável ao investimento externo.
- *Maximização do potencial económico nacional e diversificação da economia.* A sustentabilidade do programa macroeconómico do governo depende da sua capacidade em passar de uma estabilização das finanças públicas e de reformas estruturais para um crescimento económico baseado na diversificação da sua base de exportação. A Guiné-Bissau tem potencial para atingir a autosuficiência em certos produtos alimentares (como o arroz e outras culturas básicas) e para aumentar a produção de bens de exportação através de uma utilização mais intensiva das terras aráveis e de um uso efectivo dos inputs agrícolas. Possui também recursos piscícolas significativos, não totalmente explorados. A transformação de produtos agrícolas e piscícolas pode promover o desenvolvimento das actividades agro-industriais. A sustentabilidade do crescimento económico dependerá sempre de uma diversificação económica e do desenvolvimento dos sectores sociais e de transportes. Estão actualmente a ser implementados vários projectos nas áreas do desenvolvimento rural e do apoio a pequenas e médias empresas envolvidas na transformação de produtos agrícolas, alguns dos quais numa base regional. No entanto, muitos destes projectos não tiveram no passado qualquer sustentabilidade, devido a flutuações nos financiamentos e à falta de continuidade das acções desenvolvidas.
- *Redução da dependência da ajuda externa – aprender a dizer “não”.* A ajuda externa representa mais de metade do PIB, tornando a Guiné-Bissau no segundo país da África subsaariana mais dependente (depois de São Tomé e Príncipe). A situação económica e os altos níveis de pobreza tem compelido o governo a aceitar todas as propostas dos doadores, independentemente das suas condições, da sua relevância para a estratégia nacional ou da coordenação com outras actividades. Isto conduziu a uma incapacidade do governo em rejeitar ajuda, por vezes a uma duplicação dos esforços e a uma falta de coordenação das acções de desenvolvimento, aumentando os possíveis impactos negativos da ajuda. Um desafio-chave para as estruturas estatais está, portanto, em tornarem-se mais selectivas e desenvolverem a capacidade de coordenar a multiplicidade de ofertas e propostas dos doadores, trabalhando simultaneamente para desenvolver os seus recursos

internos e aumentar as receitas por forma a reduzir a dependência da ajuda. A criação de uma estrutura governamental única para a coordenação e gestão da ajuda, com pessoal altamente qualificado, poderia ter alguns efeitos positivos nesta matéria.

3 Respostas Internacionais dos Doadores na Guiné-Bissau

3.1 Retrospectiva das Respostas Internacionais

A assistência internacional à Guiné-Bissau em termos de desenvolvimento alterou-se significativamente com o início da guerra civil. Portugal foi o único doador que permaneceu em Bissau durante o conflito. Algumas agências mudaram-se para Bafatá, de onde passaram a conduzir as suas actividades, e outras para Dakar. A distribuição da ajuda de emergência foi particularmente difícil devido ao envolvimento de países vizinhos no conflito.

Após a assinatura do Acordo de paz de Abuja, realizou-se em Genebra em Maio de 1999 uma conferência internacional de doadores sob a égide do PNUD. Os compromissos excederam largamente as expectativas do governo de transição guineense – \$200 milhões de dólares, em vez dos \$138 milhões solicitados inicialmente. A Mesa Redonda debateu um programa de reabilitação pós-conflito, que incluía como prioridades principais a reabilitação das habitações e infraestruturas básicas, a restauração dos serviços sociais, a desmobilização das forças armadas, o regresso dos deslocados, o apoio ao desenvolvimento do sector privado e a organização de eleições. Em 04 de Junho de 2000, realizou-se em Bissau outra bem sucedida e amplamente participada Mesa Redonda Sectorial, na qual a Holanda ofereceu o apoio necessário para implementar as fases subsequentes das reformas.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas criou, através da Resolução 1233 de 6 de Abril de 1999, um *Post-Conflict Peace Building Office* na Guiné-Bissau (UNOGBIS), com o objectivo de fornecer uma liderança e um quadro político para a harmonização das actividades das diversas agências da ONU na preparação das eleições e facilitar a implementação do Acordo de Paz. O mandato geral do UNOGBIS permaneceu válido, embora alguns aspectos tenham sido acrescentados para responder às novas realidades. Estes incluem a promoção de um ambiente favorável para a consolidação da paz, da democracia e do Estado de direito; o apoio aos esforços nacionais, incluindo os da sociedade civil, no sentido da reconciliação nacional e da gestão pacífica das diferenças; e o encorajamento da construção de confiança e de relações amigáveis entre a Guiné-Bissau, os seus vizinhos e parceiros internacionais. Foi também criada no seio do UNOGBIS uma pequena unidade de promoção dos direitos humanos.

No final de 2000, o FMI e a Associação Internacional para o Desenvolvimento (AID) do Banco Mundial acordaram em apoiar um pacote abrangente de redução da dívida para a Guiné-Bissau, no quadro da Iniciativa HIPC (Países Pobres Altamente Endividados).¹⁰ Este pacote fornece \$790 milhões de dólares para alívio ao serviço da dívida, equivalentes a 85% do actual valor líquido da dívida guineense, o que se espera vir a criar espaço para a alocação de mais despesas públicas à redução da pobreza. Não preenchendo o país os critérios de elegibilidade para a iniciativa, esta foi principalmente uma decisão política e um voto de confiança nos progressos futuros de implementação das reformas económicas. A Comissão Europeia (CE) participa pela primeira vez na iniciativa HIPC, com o acordo dos Estados ACP, utilizando recursos dos 7º e 8º Fundos Europeus para o Desenvolvimento (FED).

Apesar dos recentes progressos económicos, as preparações para uma nova Mesa Redonda de Doadores tiveram que ser adiadas em virtude dos acontecimentos de Novembro de 2000 e das tensões subsequentes. Em Março de 2001, uma Missão Inter-Agências das NU visitou a África Ocidental, incluindo a Guiné-Bissau, para debater a ideia de uma abordagem abrangente e integrada que permita responder aos desafios e necessidades prioritárias da subregião. A possibilidade de um “efeito dominó” alerta para a necessidade de desenvolver uma estratégia regional que permita equacionar as preocupações humanitárias, a proliferação de armamento, a prevenção e resolução de conflitos. Relativamente à questão de Casamança, as iniciativas planeadas pelo “Dakar-based Friends of the Casamance group”, que inclui agências da ONU, doadores e organizações não-governamentais (ONG), para o desenvolvimento socio-económico na região, podem fornecer um ímpeto à implementação do Acordo de Paz de Abuja.

¹⁰ A Guiné-Bissau aderiu formalmente a esta iniciativa em Abril de 1998.

O relatório da Missão Inter-Agências¹¹ concluiu que a situação geral na Guiné-Bissau permanece volátil, com um grande risco de instabilidade contínua a curto e médio-prazo. O documento apela a que a comunidade internacional forneça urgentemente assistência financeira e de reforço de capacidades, sem esperar pela realização da conferência internacional de doadores, por forma a ajudar a prevenir que o país mergulhe novamente num conflito violento. O relatório salienta também que sem boa governação e promoção do desenvolvimento, a paz resume-se apenas à ausência de guerra, o que não tem qualquer sustentabilidade.

3.2 Quem faz o quê?

3.2.1 Fluxos da Ajuda

Ajuda pública ao Desenvolvimento - APD (valores líquidos), 1999

Total (milhões de dólares)	52.4
Per capita (dólares)	44.2
% do PIB, 1990	52.7
% of PIB, 1999	24.4

Evolução da APD líquida para a Guiné-Bissau, 1995–99 (milhões de dólares)

1995	1996	1997	1998	1999
116	178	124	96	52

Fonte: CAD/OCDE.

3.2.2 Principais Intervenientes

Existem poucos intervenientes presentes no terreno, todos estabelecendo uma ligação clara entre as suas intervenções e a realização de progressos no sentido da democratização e boa governação. Contudo, estão ainda num processo de retoma da cooperação, e a maior parte das recomendações da Conferência de doadores de Genebra (1999) estão ainda por implementar. Ao nível regional, a Guiné-Bissau não é ainda uma prioridade em termos políticos ou de desenvolvimento, de tal forma que várias agências optaram por colocar a coordenação e gestão das suas actividades no país sob a responsabilidade dos escritórios em Dakar ou Abidjan.

A ausência quase total de ONG internacionais no terreno pode indicar uma falta de interesse, mas tem tido também alguns impactos positivos, no sentido em que abriu espaço para uma cooperação mais directa entre os doadores e o governo e para um maior apoio ao desenvolvimento das ONG guineenses. Os intervenientes internacionais na Guiné-Bissau são basicamente os mesmos de antes do conflito, à excepção da USAID, cujos programas terminaram em 1997, e da Suécia, que pôs termo à sua presença directa no país após uma avaliação da sua cooperação nesse mesmo ano. As actividades da USAID estavam focalizadas no desenvolvimento e criação de capacidades ao nível do sector privado de pequena-escala, através do projecto TIPS (Trade and Investment Promotion Support). Este projecto tinha como objectivo central o reforço dos grupos de interesses privados, com a criação de um número significativo de associações¹², que foram depois seriamente afectadas pelo conflito. Está actualmente em análise a possibilidade de utilizar os remanescentes deste programa – cerca de 2.5 milhões de dólares – num programa similar. Apesar de a Suécia ter terminado a sua presença no terreno, é ainda um dos maiores doadores nas actividades humanitárias e de desenvolvimento em vários sectores sociais, incluindo a educação e cuidados de saúde, no sector financeiro e na reforma do

¹¹ UN Security Council (2001), *Towards a Comprehensive Approach to Durable and Sustainable Solutions to Priority Needs and Challenges in West Africa*. Relatório da Missão Inter-Agências à África Ocidental, S/2001/434.

¹² Incluindo a Associação Agrícola Nacional, a Associação de Mulheres de Negócios, a Associação de Pequenos Comerciantes, a Associação de Produtores de Cajú, a Associação da Indústria Madeireira, e a Associação Nacional das empresas piscícolas.

sistema legal.

Estados Membros da UE

Os dois Estados Membros representados no terreno (ao nível de Embaixada), Portugal e França, possuem interesses de política externa muito precisos e divergentes em vários aspectos. A escolha estratégica de sectores de desenvolvimento (educação, agricultura, governação) pelos Estados membros directa ou indirectamente envolvidos, tem sido determinada por uma combinação de mandato, prioridades estratégicas bilaterais, sectores com uma tradição histórica de envolvimento na Guiné-Bissau, e as necessidades específicas do país.

Em termos de opções estratégicas, políticas e de desenvolvimento, a França adoptou uma abordagem regional consideravelmente mais forte, na qual a Guiné-Bissau constitui apenas uma pequena peça do puzzle. As suas actividades de desenvolvimento estão focalizadas no fornecimento de apoio institucional nas áreas da saúde, finanças públicas e órgãos de informação.

Portugal desempenhou um papel fundamental durante o conflito, não apenas através das iniciativas bilaterais e diplomáticas via CPLP, mas também devido à sua presença permanente no terreno, que forneceu aos beligerantes um forte sinal do seu empenhamento e apoio à paz. Após o conflito, Portugal reorientou as suas prioridades de desenvolvimento por forma a responder a necessidades específicas do país, assumindo como áreas principais de acção a educação, a reabilitação de infraestruturas dos projectos prévios e o programa de desmobilização.

Outros Estados Membros optaram por manter uma presença indirecta, coordenando as suas acções a partir de Dakar, e/ou utilizando instrumentos específicos como “trust funds”. Este é o caso da participação holandesa no programa de desmobilização (PDRRI), ou o apoio a algumas ONG guineenses.

PNUD

Em Abril de 2001, o PNUD assinou um acordo de assistência financeira por 3 anos, totalizando 3.7 milhões de dólares para apoiar os programas de governação, que, se implementados, podem vir a fornecer um impulso ao processo de construção da paz. O objectivo é construir um ambiente favorável que facilite outras actividades dos doadores. É dada uma atenção especial ao melhoramento da eficácia do sistema de justiça penal, incluindo o aumento da sua independência, do acesso à justiça; polícia e reforma das prisões e programas abrangentes de formação. O PNUD está a colaborar com a USAID e o UGNOBIS na formação de pessoal guineense na área da legislação e no fornecimento de apoio logístico à Assembleia Nacional e aos órgãos judiciais, por forma a reforçar a capacidade operacional das instituições fundamentais num processo de consolidação democrática. O programa inclui também actividades específicas de apoio à descentralização (criação de capacidades ao nível local e eleições) e o estabelecimento dos mecanismos de diálogo tripartido, envolvendo o Estado, a sociedade civil e o sector privado.

Instituições de Bretton Woods

Para além da Iniciativa de alívio da dívida externa – HIPC -, o Conselho Executivo do FMI aprovou um acordo de três anos para a Guiné-Bissau no quadro da *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF),¹³ no total de 18 milhões de dólares, para apoio ao programa económico do governo para 2000-2003. Este acordo veio reconhecer os esforços desenvolvidos pelo novo Governo no sentido de retomar o programa de reformas económicas e estruturais, que tinha sido interrompido em 1998-9 e

¹³ Em Novembro de 1999, a facilidade concessional do FMI para países de baixo rendimento, *Enhanced Structural Adjustment Facility* (ESAF), mudou o nome para *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF) e os seus objectivos foram redefinidos. Os programas apoiados pelo PRGF baseiam-se em estratégias de redução da pobreza definidas pelo país e adoptadas num processo participativo que envolve a sociedade civil e os parceiros de desenvolvimento, e articuladas num Documento Estratégico de Redução da Pobreza (*poverty reduction strategy paper* - PRSP). Isto pretende assegurar que cada programa apoiado pelo PRGF é consistente com um quadro abrangente de políticas sociais, estruturais e macroeconómicas, por forma a impulsionar o crescimento e reduzir a pobreza.

também apoiado pelo FMI através de assistência de emergência pós-conflito. Para além disso, o Banco Mundial levantou a suspensão nos pagamentos de 25 milhões de dólares de crédito para a recuperação e reabilitação económica, por forma a responder à situação e ajudar a revitalizar os programas sociais e económicos. Isto incluiu o lançamento do Programa de Desmobilização, Reinserção e Reintegração dos Ex-Combatentes (PDRRI); a concessão de auxílio financeiro aos pensionistas do sector público para os quais o Estado está em dívida; a revitalização do sector privado, a manutenção da estabilidade macroeconómica e o melhoramento da gestão dos recursos públicos.¹⁴ O objectivo era não perder tempo com uma nova estratégia para o país, mas sim começar imediatamente a responder a necessidades concretas, adaptando a estratégia de 1997 à situação corrente (através da realocação de fundos remanescentes para os sectores sociais)

3.2.3 Mecanismos de Coordenação

A eficácia da coordenação e coerência das intervenções é particularmente importante em países afectados por conflitos, onde as acções de desenvolvimento podem ter consequências políticas importantes e onde os instrumentos e recursos dos doadores estão limitados pelos constrangimentos do terreno. A CE e as Nações Unidas são os intervenientes mais importantes na Guiné-Bissau, mas tendem a agir separadamente, mais devido à divergência de procedimentos, abordagens institucionais e perspectivas conceptuais, do que a questões de liderança ou de personalidades. O PNUD é actualmente o coordenador geral, realizando reuniões regulares não só com as agências da ONU mas também com a CE e os doadores bilaterais. Estas reuniões ultrapassaram já a mera troca de informação, representando um esforço real de evitar a duplicação e assegurar alguma complementaridade entre as acções dos doadores. Como exemplo, podemos referir o inquérito de indicadores múltiplos conduzido pela ONU, que pretende obter dados fiáveis sobre as necessidades actuais da população e sobre a situação social, podendo ser utilizado como base de trabalho por todas as agências doadoras.

A existência de mecanismos inovadores de coordenação revela-se apenas em algumas áreas específicas, como a desmobilização, em que a coordenação é assegurada pelo governo guineense, juntamente com o Banco Mundial como *chef de file* e com a participação de um vasto número de intervenientes (ver Caixa 2)

Caixa 2: Programa de Desmobilização, Reinserção e Reintegração dos Ex-Combatentes - PDRRI

O Programa para a Desmobilização, Reinserção e Reintegração dos Ex-Combatentes (PDRRI) fornece um bom exemplo de coordenação e cooperação entre doadores na Guiné-Bissau. Esta questão é fundamental para a situação sócio-política (consolidação da paz) e económica e nunca foi resolvida de forma satisfatória, tendo sido uma das principais causas de conflito. O PDRRI é um programa governamental (no quadro do programa de reabilitação económica), no qual os diferentes elementos são financiados por diversos doadores (Alemanha, Itália, Holanda, Portugal e Suécia). Portugal, por exemplo, financia a desmobilização dos ex-combatentes da luta de libertação. O Banco Mundial assume a liderança e a Organização Internacional para as Migrações (OIM) fornece assistência técnica ao pessoal local para a execução do programa. A CE está a considerar a hipótese de alocar uma parte do 9º FED para uma acção complementar de construção de habitações para os ex-combatentes.

Para além da questão da coordenação, o programa é também inovador noutros aspectos: novas definições dos beneficiários, grupos-alvo e população vulnerável; princípio da não-discriminação (é dirigido a todos os combatentes, independentemente do lado que apoiaram durante o conflito), equidade social (dirigido a todos os participantes em conflitos recentes e antigos); actividades integradas (abrange todas as fases, do desarmamento à criação de emprego); e a participação dos beneficiários na escolha das opções para a sua reintegração socio-económica.

Apesar de o programa, com a duração de três anos, ter denotado algum atraso na fase inicial (foi definido na

¹⁴ Banco Mundial (2000) *World Bank Provides Assistance to Guinea-Bissau*, News Release No. 2000/349/AFR.

Mesa Redonda de Genebra e começou mais de um ano depois), o census aos ex-combatentes e forças paramilitares foi agora completado. O exercício-piloto de desmobilização, previsto para Janeiro de 2001, teve porém que ser adiado, devido a atrasos na compilação dos dados sobre as forças armadas activas. As autoridades militares atribuem esta demora à instabilidade política e à situação de insegurança no noroeste do país, onde o movimento separatista de Casamança desenvolve a sua actividade. Em Maio de 2001, mais de 500 participantes voluntários no programa, com a facilitação da UNOGBIS e o financiamento da França e Holanda, foram oficialmente desmobilizados.

3.2.4 Abordagem Regional

A Guiné-Bissau tem sido seriamente afectada pelos conflitos na subregião, não apenas em termos humanitários (refugiados), mas também ao nível político e económico. Sofre actualmente as consequências dos problemas externos que são a base da instabilidade na região (e que condicionam negativamente a evolução do conflito guineense). No entanto, a comunidade internacional ainda não está preparada para adoptar uma abordagem integrada que responda à multiplicidade de causas e efeitos regionais dos conflitos na África Ocidental. As respostas dos doadores na subregião são principalmente centradas no país, através de uma série de programas de apoio bilateral e multilateral, com intervenções regionais muito limitadas.

O desenvolvimento e implementação das abordagens regionais tem várias implicações para os doadores, particularmente ao nível das estratégias e definição de políticas, do quadro institucional e das actividades programáticas, requerendo uma maior harmonização de instrumentos¹⁵ e melhor coordenação quer no seio das estruturas dos doadores quer entre os próprios doadores. O facto de muitas agências possuírem um escritório regional que normalmente inclui a coordenação e gestão das actividades na Guiné-Bissau pode conduzir a uma resposta mais integrada, particularmente no que concerne a questões interligadas como os movimentos de refugiados, HIV/SIDA, tráfico de armas e movimentos comerciais. Contudo, a existência destes escritórios regionais não pode ser utilizada como pretexto para a diminuição de uma presença no país, que poderia criar problemas sérios em algumas matérias delicadas (p.ex. o encerramento da delegação do ACNUR em Dezembro de 2000 levou a que os refugiados existentes deixassem de ter possibilidade de renovar os seus certificados e documentos de identificação). Apesar de algumas organizações (como o Comité Internacional da Cruz Vermelha¹⁶) estarem a investir na implementação de programas regionais, a Guiné-Bissau é por vezes integrada numa perspectiva regional sem quaisquer consequências práticas, uma vez que continua a ser considerada como um “parceiro menor” na região, devido à sua importância geo-estratégica limitada em comparação com alguns dos seus vizinhos mais fortes.

Existem, porém, alguns desenvolvimentos positivos. As Nações Unidas insistiram recentemente na necessidade de conceber e implementar uma estratégia regional, uma vez que muitas reformas internas (p.ex. o desarmamento, a desmobilização e reintegração) nunca terão os efeitos esperados a não ser que as questões subjacentes sejam devidamente tratadas (fluxos regionais de armamento). Alguns dos passos mais importantes para desenvolver uma abordagem regional mais corente incluem iniciativas do Banco Mundial, do Banco Africano de Desenvolvimento e do USAID para implementar estratégias regionais na subregião; a introdução de alguns instrumentos específicos (tais como o Programa Indicativo Regional para a África Ocidental da CE ou o primeiro Apelo Subregional Inter-Agências das NU¹⁷); e o apoio cada vez maior dos doadores a iniciativas de integração regional (CEDEAO e UEMOA). Em termos de segurança, as iniciativas planeadas pelo *Dakar-based Friends of Casamance Group*, englobando agências da ONU, doadores e ONG, para fornecer recursos adicionais para o desenvolvimento económico e social na área, podem dar um ímpeto para a

¹⁵ Por exemplo, a harmonização dos vários quadros geográficos de assistência da ONU, a existência de avaliações comuns das necessidades nacionais e das estratégias nacionais para a redução da pobreza, são pré-requisitos fundamentais para o desenvolvimento de uma abordagem subregional coerente.

¹⁶ CICR, West Africa Regional Programmes Appeal, No. 01.02/2000.

¹⁷ O apelo, lançado em 2001, é baseado no princípio de que os recursos devem seguir e preencher as necessidades dos beneficiários, onde quer que estes estejam.

implementação dos acordos de paz.

3.3 Desafios para a Comunidade Internacional de Doadores

A fragilidade política, económica e social da Guiné-Bissau coloca numerosos desafios para os membros de comunidade internacional que estão envolvidos na programação da assistência à reabilitação e ao desenvolvimento no país.

- *Correspondência entre expectativas e acções.* Em países frágeis, mais do que em quaisquer outros, o timing é de uma importância crucial, uma vez que, após a assinatura de um acordo de paz ou da tomada de posse de um novo governo, podem aparecer “janelas de oportunidade” que necessitam de uma resposta atempada.¹⁸ Apesar de os doadores terem prometido na Mesa Redonda de Genebra cerca de 220 milhões de dólares para a Guiné-Bissau, não deram depois seguimento ao compromisso assumido – desse montante, apenas 6 milhões chegaram ao país no período entre o fim do conflito e a realização de eleições. O incumprimento das expectativas criadas pode ser contraproducente e ameaçar seriamente o sucesso de qualquer processo de transição, em que é essencial a construção da confiança e a promoção da estabilidade política e social. A existência de expectativas irrealistas origina que qualquer actividade será sempre considerada um insucesso. A melhoria da capacidade dos doadores responderem de uma forma atempada e flexível é, assim, fundamental para a situação actual da Guiné-Bissau, requerendo simultaneamente um conhecimento profundo das dinâmicas em jogo e a existência de procedimentos descentralizados para a tomada de decisões.
- *Conciliar a condicionalidade política com a necessidade de agir.* Após um período de envolvimento de vários países e organizações internacionais, que culminou na Mesa Redonda de Genebra em 1999, existem actualmente diversas contradições entre o discurso e a prática da comunidade doadora na Guiné-Bissau. O atraso na alocação dos fundos comprometidos em Genebra, alegadamente devido à partida do Presidente Nino Vieira (considerada como um “facto novo”), bloqueou a implementação dos programas preparados pelo Governo de Unidade Nacional, os quais eram essenciais para a construção da confiança no período de transição. Na prática, todos os projectos ficaram paralizados até à realização de eleições, apesar de todos os sinais positivos que emergiam da evolução da situação política interna. Estes sinais, tais como a transparência na gestão dos recursos estatais, o baixo nível de interferência dos militares no poder político, ou o envolvimento da sociedade civil na reconstrução do país, foram subestimados pelos doadores a favor de uma interpretação estrita da condicionalidade política. A ideia de que a realização de eleições conclui uma transição foi, em todo este processo, erradamente transmitida à elite política guineense.

Após a realização das eleições, houve a percepção geral de que a comunidade internacional adoptou a postura oposta, i.e. que passou a apoiar fortemente, tanto ao nível político como económico, o actual governo legítimo, descurando outras questões importantes, como a falta de uma cultura democrática, o favorecimento de um grupo étnico, os abusos aos direitos humanos, a constante remodelação de ministros por decisão individual do presidente, ou o défice de independência nas instituições fundamentais da democracia. Isto alerta para a necessidade dos doadores serem claros nas suas avaliações, preocupações e objectivos, mantendo sempre aberta a possibilidade de negociação e definindo conjuntamente com o governo receptor os pontos de referência fundamentais ao nível político em troca de uma assistência de longo-prazo significativa.

- *Encontrar alternativas para a paralização institucional e para a falta de capacidades sem enfraquecer o próprio Estado.* Os doadores têm a tendência de substituir a cooperação com governos repressivos ou ineficientes por uma cooperação com actores descentralizados. No

¹⁸ Uvin, P. (1999) *The Influence of Aid in Situations of Violent Conflict*. Informal Task Force on Conflict, Peace, and Development Cooperation, OCDE-CAD, Paris, Setembro 1999, p.7.

entanto, a obtenção de progressos reais em termos de desenvolvimento passa também por mudanças institucionais e pela criação/reforço de capacidades ao nível governamental (central e local), implicando, assim, trabalhar com os governos. Este é um dilema essencial na Guiné-Bissau, uma vez que existe um governo legítimo com manifesta inexperiência, que frequentemente representa um obstáculo na cooperação com as agências doadoras.

- *Conciliar as estruturas burocráticas dos doadores, a limitação dos mandatos e a necessidade de justificação das despesas com respostas rápidas, flexíveis e sustentáveis.* As estruturas burocráticas dos doadores e os procedimentos complexos de tomada de decisões podem prejudicar a flexibilidade dos instrumentos de cooperação e impedir uma reacção rápida aos acontecimentos políticos. Neste contexto, o uso de ciclos temporais de programação rígidos e imutáveis pode ser contraproducente e tornar difícil a existência de diferentes ciclos de projecto paralelos (também por razões administrativas e de supervisão), os quais permitiriam respostas mais adaptadas às necessidades de intervenções de curto e de longo-prazo. Para além disso, várias agências queixam-se das limitações dos seus mandatos, não compensados por uma boa transferência ou complementaridade do trabalho com outras organizações. Um exemplo ilustrativo desta situação está no facto de algumas agências que trabalham com os deslocados internos terem um campo de actuação muito limitado, sem mandato que lhes permita apoiar também as respectivas famílias de acolhimento.
- *Coordenar as diferentes prioridades e mecanismos de cooperação dos doadores.* A falta de capacidade do governo guineense em gerir da ajuda externa (e em recusá-la quando necessário) é agravada pela fraca coordenação entre doadores, cujas prioridades e procedimentos de actuação são diferentes e muitas vezes conflitantes. Para além disto, as exigências dos vários parceiros de desenvolvimento em termos de aquisições, desembolsos, auditorias, contabilidade e monitorização das despesas representam um fardo ainda maior para a já débil capacidade do governo, enfraquecendo também a propriedade local. Uma forma de simplificar a gestão da ajuda poderia passar por uma maior atenção dos doadores relativamente às acções que estão a ser desenvolvidas por outras agências nas mesmas áreas e por uma harmonização de posições entre agências antes da apresentação de propostas ao governo guineense.
- *Utilizar e formar recursos humanos.* A actual capacidade da Guiné-Bissau em fazer um uso eficaz da ajuda é limitada pela falta de recursos humanos adequadamente qualificados no sector público e de organizações que funcionem efectivamente. É, portanto, necessário reforçar a capacidade em termos de recursos humanos, com o objectivo central de aumentar a sustentabilidade das acções de desenvolvimento. Alguns doadores, como o PNUD, reconheceram esta insuficiência como um desafio fundamental e canalizaram recursos e acções para essa área. A criação de melhores condições de trabalho no sector público é essencial para atrair quadros guineenses qualificados, os quais saíram do país ou estão actualmente a trabalhar no sector privado ou em organizações internacionais. Os doadores geralmente competem entre si por pessoal local qualificado e, consequentemente, muitos funcionários estatais estão paralelamente envolvidos em gestão de projectos, empobrecendo a capacidade de gestão do sector público. A prática de inflacionar os salários destes trabalhadores precisa de ser revista, para que se consiga reduzir o desequilíbrio de preços relativos a favor das actividades relacionadas com os doadores.
- *Reduzir a cultura de dependência da ajuda e combater percepções negativas da assistência externa.* Apesar das enormes quantias de ajuda per capita alocadas à Guiné-Bissau desde a independência, os resultados normalmente não são muito visíveis. Por um lado, existe no seio do governo uma cultura de dependência que pode paralisar o país sempre que a ajuda é suspensa por alguma razão. Por outro lado, existem, ao nível da sociedade civil em geral, percepções negativas da assistência internacional, na medida em que os seus benefícios são encarados como insuficientes ou injustamente distribuídos.

3.4 Principais Tendências nas Respostas Internacionais

3.4.1 *Enfoque no Desenvolvimento e Abordagem de Longo-Prazo*

Em qualquer situação de pós-conflito, a reconstrução é um processo sensível e de longo-prazo. A reconstrução de uma sociedade destruída pela guerra, incluindo a minimização das diferenças entre os segmentos da população e existência de passos concretos no sentido de uma reconciliação nacional genuína, são acções que levam muito tempo, especialmente num ambiente como o da Guiné-Bissau, em que a longa história de luta armada deixou um legado de armas em livre circulação no seio de uma população na sua maioria muito pobre. Assim, a existência de reformas estruturais e acções preventivas, mais do que respostas *ad-hoc* e *a posteriori*, é reconhecidamente necessária para assegurar a estabilidade e o desenvolvimento.

Com o fim do conflito e, em particular, com a instalação de um governo democraticamente eleito em Bissau, a comunidade internacional mudou claramente o seu enfoque, de uma perspectiva humanitária para uma perspectiva de desenvolvimento. As agências ou organismos de mandato humanitário (como algumas ONG ou o ECHO) retiraram, enquanto outros doadores redefiniram as suas prioridades por forma a incluir uma forte componente de reconstrução. Estas mudanças foram facilitadas pelo facto de a Guiné-Bissau ter passado por fases distintas de “evolução” (conflito - pós-conflito). Isto não significa, porém, que não possa voltar a degenerar num ambiente altamente instável, se algumas questões fundamentais não forem devidamente abordadas pela comunidade internacional e pelo próprio governo. A consolidação da cultura democrática, a melhoria da governação e a reconstrução das estruturas económicas e sociais estão, assim, na agenda de todos os doadores. No entanto, a sustentabilidade pode ser, tal como foi no passado, prejudicada pela possibilidade de flutuações nas prioridades de financiamento dos doadores e também pela incapacidade de aproveitar o trabalho já desenvolvido por outros numa área específica. Esta é a razão subjacente a um maior ênfase dos doadores na complementaridade das suas acções.

3.4.2 *Cooperação com “Novos Actores”*

Actualmente, uma das tendências gerais da cooperação para o desenvolvimento consiste em fornecer assistência técnica e financeira directa aos actores locais, o que é particularmente relevante em países frágeis, onde as estruturas estatais, quando existem, são incapazes de chegar aos sectores mais carenciados da população.

Na Guiné-Bissau, os grupos da sociedade civil estiveram fortemente envolvidos na procura da paz e na minimização dos efeitos do conflito. As iniciativas multiplicaram-se, entre as quais a criação de uma rede de ONG nacionais cujos líderes estavam no exílio e de ONG europeias actuando em cooperação com uma rede de ONG na Guiné-Bissau, a ‘Célula da Crise das ONG’. Coordenada a partir de Lisboa, esta rede de solidariedade fornecia informação sobre direitos humanos e sobre os principais desenvolvimentos políticos na Guiné, para além de fornecer um fórum para coordenação da ajuda humanitária. Durante o conflito, foram organizadas três conferências onde os membros puderam partilhar opiniões e planear as suas contribuições para a reconstrução do país. A partir de Outubro de 1998, criou-se também um Movimento da Sociedade Civil para a Paz, Democracia e Desenvolvimento.

Apesar dos efeitos negativos que o conflito exerceu nas suas estruturas, alguns grupos da sociedade civil guineense saíram sem dúvida fortalecidos desta situação, em termos do seu conhecimento e experiência, da sua compreensão das causas, curso e consequências do conflito. As organizações internacionais e os actores envolvidos na resolução de conflitos, na construção da paz e reconstrução pós-conflito, não devem negligenciar esta experiência e conhecimento. A UE poderia assumir a liderança nesta área, dadas as novas oportunidades de partilha de informação, de consulta e apoio às iniciativas da sociedade civil, no quadro daquilo que o Acordo de Cotonou denomina “novos actores

do desenvolvimento”.

3.4.3 Criação de Capacidades e Questões de Boa Governação

A capacidade institucional da Guiné-Bissau é extremamente frágil, mesmo em comparação com outros países da África Subsaariana. O sector público sofreu de uma expansão relativamente alargada após a independência, centralização excessiva, falta de incentivos para os funcionários públicos e formação inadequada. O sector privado é dominado por um mão cheia de homens de negócios vocacionados para as actividades comerciais e um grupo informal mais alargado que sofre de várias fraquezas como uma fraca capacidade de gestão, falta de crédito ou formação inadequada.

As tentativas de lidar com a falta de capacidade do governo guineense vão desde a recusa em trabalhar com as autoridades centrais até uma opção mais sustentável e de longo-prazo centrada na criação e consolidação de capacidades. Esta é a abordagem do PNUD, cuja actuação está focalizada num programa de Boa Governação. É também uma prioridade na maioria das outras agências, incluindo o Banco Mundial e a CE (no Programa Indicativo Nacional). As agências da ONU possuem igualmente um forte enfoque no reforço de capacidades ao nível das suas actividades especializadas, como pré-condição para atingir algum grau de sustentabilidade no desenvolvimento. Por exemplo, a FAO assinou recentemente um acordo para a formação de guineenses em técnicas de laboratório, processamento dos produtos piscícolas e gestão das pescas. As iniciativas de criação de capacidades vão desde o apoio aos instrumentos legais e de planeamento estratégico (PNUD), até ao fornecimento de assistência técnica específica (agências especializadas da ONU, França).

O reforço de capacidades, apesar de extremamente necessário, é muito difícil de realizar, devido à constante remodelação dos efectivos no governo e à ausência de continuidade em muitos projectos de desenvolvimento, o que representa uma perda das capacidades técnicas adquiridas. Como exemplo, podemos referir um centro de investigação agrícola que foi impossível manter após o fim da contribuição financeira, tendo sido perdido todo o trabalho realizado. Para além disso, o enfoque na criação de capacidades não se reflecte ainda na contratação de pessoal local nos níveis médios e altos da gestão e implementação de projectos. Apesar de a Guiné-Bissau ter alguns recursos humanos qualificados, estes estão mal aproveitados e alguns doadores continuam a insistir em trazer do exterior pessoal técnico que poderia facilmente ser contratado no país, aumentando assim os custos administrativos dos projectos.

4 A UE na Guiné-Bissau: Abordagem Diferenciada

4.1 Estratégia Geral da UE

A relação de cooperação entre a UE e a Guiné-Bissau é longa e ininterrupta desde a segunda Convenção de Iaoundé. O Programa indicativo Nacional de Lomé IV (37 milhões de Euro), que definia como prioridades os recursos naturais, o apoio institucional e o desenvolvimento dos recursos humanos, foi reajustado para beneficiar o sector das infraestruturas (que passou a preencher 50% do programa). Esta escolha é justificada pelo facto de que a fraca rede de vias de comunicação, ainda mais degradada em resultado do conflito, constituir um factor chave para o enfraquecimento da base produtiva do país. Assim, o enfoque do programa de cooperação tornou-se o apoio à melhoria e manutenção das estradas e a construção de outras infraestruturas básicas (reabilitação de pontes, mercados, etc) como base para o desenvolvimento agrícola.

O PIN para o 8º FED foi assinado em Dezembro de 1996, englobando o período 1998-2003. O objectivo principal é a manutenção e melhoria dos sectores produtivos, nomeadamente através da construção de vias rodoviárias, do reforço da produção agrícola (crescimento do arroz, diversificação de culturas e gestão dos recursos naturais a longo-prazo). O programa fornece apoio institucional, num total de 47 milhões de euros para os Ministérios das Finanças, Agricultura e Administração Pública e para outros sectores sensíveis como a educação e a saúde. Para além destes, será dada uma atenção particular às iniciativas locais (micro-projectos e micro-desenvolvimento); às actividades culturais (livros, filmes, órgãos de comunicação social, etc); e à descentralização administrativa (matadouros públicos, projectos de saneamento e limpeza nas áreas circundantes da capital, etc). Apesar de o PIN intervir particularmente nas áreas específicas referidas, a Facilidade de Ajustamento Estrutural irá também contribuir para o reforço e desenvolvimento dos sectores sociais (8 milhões de euros). Desde Lomé I, a Guiné-Bissau recebeu igualmente um total de 19 milhões de euros no âmbito do fundo Stabex.

A UE contribuiu com o montante significativo de 550,000 Euros para as primeiras eleições multipartidárias e para a formação de delegados ao parlamento nacional, bem como 300,000 Euros para a criação de uma unidade de apoio parlamentar. A UE fornece ainda financiamento parcial a micro-projectos levados a cabo por ONG (9 milhões de Euros desde 1978), tendo até hoje apoiado cerca de uma centena de projectos de desenvolvimento rural, pesca (um novo acordo foi assinado em Junho de 1997), formação e saúde.

Todas as actividades económicas e sociais regulares cessaram em resultado da guerra civil. A completa paralização do governo e das instituições públicas resultou numa suspensão *de facto* de todas as acções regulares de desenvolvimento, embora a cooperação de CE não tenha sido formalmente suspensa por decisão política ou administrativa. Após o despoletar do conflito, a maior parte da ajuda europeia à Guiné-Bissau destinou-se a operações humanitárias, coordenadas pelo Gabinete Europeu de Ajuda Humanitária (ECHO). Os mandatos e procedimentos deste órgão, por um lado, e o facto do representante estar sediado em Dakar e ter pouco conhecimento da situação guineense (e até da língua), por outro lado, contribuíram para atrasos na alocação da ajuda. Assim, se a coordenação foi uma realidade, já a flexibilidade e rapidez de resposta necessárias a uma situação de conflito não se verificaram, uma vez que algumas ONG tiveram de aguardar vários meses pela aprovação dos seus projectos¹⁹. O mandato do ECHO limitou a sua actuação a diversos níveis, desde a obrigação em financiar exclusivamente ONG europeias (p.ex. a Caritas Guiné-Bissau, que poderia ter distribuído prontamente ajuda no terreno, teve de ser financiada através da Caritas Alemanha), até à impossibilidade de desenvolver acções para além da assistência humanitária estrita, como o apoio a famílias de acolhimento dos refugiados.

¹⁹ Isto apesar de a UE ter tomado a decisão política de contribuir com 1 milhão de dólares em ajuda humanitária para a Guiné-Bissau logo cinco dias após o início da revolta militar.

Após o conflito, a Delegação da CE reabriu oficialmente em Agosto de 1999, com um Conselheiro (actuando como Delegado) e um jovem perito (actuando como conselheiro). Em Junho de 2001 foi nomeado um novo delegado

4.2 Características Principais das Actividades da CE

FED + alocações orçamentais (milhões EURO)

	1976–1980	1981–1985	1986–1990	1991–1995	1996–2000
Orçamento	3.2	3.8	11.0	35.3	0.7
Outros FED + BEI	12.9	7.4	6.6	22.0	–
PIN (envelope 5 anos)	20.0	25.0	37.5	37.0	47.0

Distribuição Sectorial do PIN (% do envelope total)

Desenvolvimento Rural e Pescas	20%
Transportes e Comunicações	50%
Sectores Sociais	10%
Outros	20%

Pagamentos FED por Instrumento (milhões EURO)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Stabex	–	–	–	0.4	0.4	0.1	0.4	0.4
SAF	–	–	–	–	4.5	–	–	–
Vários	0.1	2.4	1.0	0.2	3.0	3.6	1.3	1.3
PIN	2.5	2.5	3.7	3.5	6.0	5.4	6.3	6.3

No caso da Guiné-Bissau, o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) é alocado via Ministério das Finanças e inclui apoio orçamental directo. Embora no quadro da ajuda europeia o uso de apoio orçamental não seja questionado em si mesmo, o fornecimento de montantes financeiros líquidos a um governo com poucos recursos suscita preocupações quanto à supervisão da sua utilização. Para além disso, o sistema de passar obrigatoriamente por um ordenador nacional pode conduzir a situações delicadas em áreas específicas, uma vez que qualquer financiamento de ONG locais ou projectos da sociedade civil necessita da aprovação do Ministro das Finanças.

Para além do FED, estão disponíveis para a Guiné-Bissau outros instrumentos de cooperação:

- O *Programa de Ajustamento Estrutural*, acordado em colaboração estreita com o Banco Mundial e o FMI. No seguimento da adesão do país à zona do Franco CFA em Julho de 1997, esta ajuda tomou a forma de apoio orçamental para os sectores sociais.
- O *fundo Stabex*, que compensa a redução das receitas de exportação relativas a camarões, óleo de palma e madeira, estando direccionado para projectos de diversificação da agricultura (mangas, caju) e para o reforço da pesca artesanal.
- O *Banco Europeu de Investimentos* concede empréstimos para a promoção do investimento privado em indústrias processadoras e para o financiamento de pequenas e médias empresas de exportação.
- O *Acordo de Pesca* assinado em 1997 (o sétimo deste tipo), constitui um acordo de comércio que tem vindo a ser melhorado no sentido de integrar componentes de promoção do desenvolvimento nas áreas da formação, investigação, pesca artesanal, vigilância marítima e apoio institucional. A contribuição da Comissão, as receitas provenientes da concessão de licenças de pesca e os

resultados da vigilância marítima constituem aproximadamente 50% das receitas totais do Estado.

A Guiné-Bissau beneficia ainda do Programa Indicativo Regional para os PALOP²⁰ (30 milhões de euros), distribuído por cinco países principalmente para apoio institucional (31%) e formação e emprego (34%). O Programa Indicativo Regional para a África Ocidental engloba 228 milhões de euros para a promoção do comércio e da integração económica regional. Este programa tem por objectivos a abolição das barreiras comerciais, o desenvolvimento do comércio regional e o apoio ao sector privado, o reforço dos mecanismos de integração, a promoção do comércio em sectores de produção específicos e o desenvolvimento dos transportes e sistemas de comunicação regionais.²¹

A EC desempenhou um papel de liderança imediatamente após o conflito. A oferta de recursos financeiros, a retoma das actividades de cooperação estrutural logo numa fase inicial, e a pressão para a realização de eleições, foram aspectos muito importantes para a construção de confiança entre os doadores e para ajudar à estabilização do ambiente político, social e económico. No campo económico, a CE é o maior doador. A taxa de execução do FED é uma das mais eficazes da África Subsaariana, estando os recursos financeiros dos oito FED alocados na totalidade. Isto deve-se essencialmente ao investimento em infraestruturas, que permite o desembolso rápido de montantes consideráveis.

4.3A CE e os Estados Membros da UE

Após a retirada da Suécia (no seguimento de uma avaliação do impacto de décadas de forte envolvimento na Guiné-Bissau), os únicos Estados-Membros presentes no terreno são Portugal e a França. Não se verificou, porém, qualquer cooperação entre estes durante o conflito, devido a fortes divergências políticas. Em termos estratégicos, as actuais possibilidades de colaboração continuam ainda a ser dificultadas pelo facto dos interesses nacionais e a política interna desempenhar um papel preponderante na definição dos objectivos e do espaço de actuação de cada um.

Apesar disto, muito do sucesso da cooperação entre os Estados-Membros depende do que acontece no terreno. A ausência de orientação operacional sobre as formas de proceder num Estado frágil origina um maior peso e importância das personalidades individuais e da competição relativa à visibilidade das acções. Neste sentido, a cooperação entre doadores sem nenhum mecanismo de colaboração instituído é resultado principalmente da vontade e disponibilidade individual. As boas relações existentes entre a Delegação da CE e os Estados membros na Guiné-Bissau (que nem sempre se reflectem em posições comuns) baseam-se num diálogo e comunicação bem desenvolvido, devido essencialmente ao trabalho intensivo do chefe da Delegação. Existe actualmente uma cooperação informal que tem resultado numa complementaridade efectiva das acções. Existiam algumas tentativas de actividades conjuntas, cuja implementação foi considerada muito difícil devido a diferenças de procedimentos. Apesar de posições políticas divergentes, o número restrito de Estados-Membros presentes no terreno e o facto de a Guiné-Bissau não ser uma prioridade para nenhum deles tem facilitado na prática uma colaboração regular e efectiva.

4.4 Ligação entre as Respostas de Desenvolvimento e a Dimensão Política no quadro da PESC

O caso da Guiné-Bissau ilustra uma acção coerente ao nível da UE, no sentido em que as Declarações no quadro da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) foram coordenadas com a acção humanitária e de desenvolvimento no terreno. A UE fez esforços concretos para manter a

²⁰ PALOP: Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé & Príncipe).

²¹ Gambini, R. (1998) 'EU-Guinea Bissau cooperation: the 8th EDF, varied but precisely targeted'. *The Courier ACP-EU*, No. 167, Jan-Fev 1998, pp.38-39.

imparcialidade relativamente às posições políticas divergentes assumidas pelos dois Estados Membros mais interessados – França e Portugal. Durante as negociações, a UE apoiou as actividades da CPLP e da CEDEAO nas áreas da construção de paz e resolução de conflitos.

No seguimento da assinatura do Acordo de Abuja em Novembro de 1998, uma declaração da UE afirma que esta “reitera o seu empenho em continuar a prestar ajuda humanitária aos refugiados e deslocados. Recorda, a propósito, a rápida resposta do Gabinete Europeu de Ajuda Humanitária face à crise humanitária criada e regista a prontidão com que vários Estados-Membros da UE enviaram a Bissau delegações de alto nível para avaliar das necessidades de programas de assistência”. Em Fevereiro de 1999, o Presidente Nino Vieira e o General Ansumane Mané encontraram-se pela primeira vez em território guineense desde o início do conflito, na Delegação da CE, sob a égide do Comissário Europeu para Assuntos Humanitários, Emma Bonino.

No seguimento do derrube do Presidente Vieira e do ressurgimento da violência, outra declaração da UE salienta que, “nas relações com os seus parceiros no quadro da Convenção de Lomé, se atribui a maior importância ao respeito dos direitos humanos, ao Estado de direito e à observância dos princípios democráticos. Por conseguinte, a União acompanhará atentamente a evolução dos acontecimentos na Guiné-Bissau e — tendo em conta os mecanismos previstos na Quarta Convenção de Lomé revista — tirará as suas conclusões da situação actual”. Com efeito, foram abertas consultas com a Guiné-Bissau, no quadro do Artigo 366a de Lomé IV, mas a cooperação para o desenvolvimento da CE nunca foi formalmente suspensa, o que permitiu uma maior flexibilidade e rapidez quando a cooperação foi retomada na prática. Em resultado destas consultas, o governo guineense comprometeu-se a realizar eleições, que foram depois apoiadas pela CE, contribuindo para criar condições para a transição democrática e para reforçar as capacidades locais para retomar a cooperação regular (em vez de simplesmente suspender a cooperação).

Apesar disto, a UE teve uma reacção tímida aos incidentes de Novembro de 2000, quando o líder militar General Ansumane Mané foi assassinado. A Declaração PESC emitida pela UE nesse mês enfatiza o apoio ao governo guineense e promete assistência nos esforços de reconstrução nacional, reconciliação e consolidação da democracia, sem condenar formalmente os eventos violentos.

5 Adaptações na Abordagem da UE na Guiné-Bissau

Uma intervenção eficaz num país frágil como a Guiné-Bissau requiere adaptações específicas nas orientações estratégicas da UE, no seu quadro institucional e nas modalidades de gestão que são normalmente aplicadas em países em desenvolvimento mais “estáveis”. Neste capítulo, é feita uma tentativa de análise de algumas dessas adaptações.

5.1 Adaptações Estratégicas

- *Adopção de uma abordagem integrada e pró-activa.* A UE evitou a utilização de instrumentos negativos durante o conflito, como a imposição de sanções ou a suspensão formal da cooperação, os quais poderiam ter efeitos desestabilizadores e penalizar duplamente os sectores mais carenciados da população. Em vez disso, a UE optou por um envolvimento construtivo, combinando a participação nas iniciativas de paz com a promessa de uma resposta atempada em termos de acções de desenvolvimento. O desenvolvimento não foi (e não é) entendido como uma questão isolada, mas antes como parte de um conjunto de factores que pode contribuir para a estabilidade estrutural.
- *Enfoque num número limitado de sectores prioritários.* A actuação da CE na Guiné-Bissau está cada vez mais centrada num número restrito de sectores prioritários, o que permite uma melhor maximização dos recursos disponíveis, dos resultados e da visibilidade das acções. Isto contrasta com a prática anterior de dispersar os financiamentos numa multiplicidade de sectores e actividades (mais de 100 projectos abertos). A Comissão tem agora que delinear a cooperação de acordo com a política de desenvolvimento do governo, no quadro dos sectores prioritários previamente identificados.
- *Procura de complementaridades.* A CE tem tentado investir na complementaridade com outras organizações por forma a ultrapassar as suas limitações e permitir uma maior troca de conhecimentos e experiências. Esta complementaridade é procurada tanto ao nível dos financiamentos (caso do PDRRI, em que a CE está a analisar a possibilidade de alocar fundos do 9º FED) como ao nível da implementação (apoio a ONG guineenses cujos papel pode ser complementar ao do governo em sectores como a educação e a saúde).
- *Reorientação de programas.* Os projectos que estiveram suspensos durante o conflito foram retomados e muitos deles reorientados, no quadro de prioridades definidas no PIN, para actividades de reconstrução pós-conflito, principalmente infraestruturas económicas e sociais, tais como estradas, pontes, casas, mercado central, etc. Actualmente uma das principais actividades consiste em fornecer apoio técnico aos funcionários guineenses, enquanto instrumento de obtenção e gestão da ajuda.

5.2 Adaptações Institucionais

Durante o trabalho de campo, foi difícil identificar alterações institucionais ao nível da CE relativamente à cooperação que esta tenta implementar na Guiné-Bissau. Não se encontraram evidências claras de medidas concretas que tenham sido tomadas para ultrapassar os tradicionais pontos de bloqueio ao nível institucional (p.ex. a capacidade limitada de análise política, sistemas insuficientes de informação e comunicação com a sede, com outras Delegações da CE na região e com outras agências, etc)

Contudo, o reconhecimento das suas limitações em termos de pessoal e de capacidades tem levado a Delegação a tentar cada vez mais utilizar as capacidades técnicas e académicas dos guineenses. Como exemplo podemos referir: a realização de estudos em conjunto com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP); o facto de a Célula de apoio ao Ordenador Nacional ser composta e dirigida por

guineenses; ou ainda o facto de os membros da Delegação estarem a aprender a língua portuguesa, por forma a comunicar melhor com a população e com as autoridades guineenses.

5.3 Instrumentos e Procedimentos

A Delegação da CE desenvolveu uma série de abordagens adaptadas às necessidades do terreno, por forma a assegurar uma utilização mais adequada dos fundos disponíveis apesar dos quadros legais restritivos. Por exemplo, a Delegação utiliza fundos FED para pagar os salários de funcionários públicos ou para financiar o combustível dos veículos públicos e os geradores das instituições públicas (como o hospital). Isto permite assegurar o funcionamento de alguns serviços públicos, apesar de não poder ser considerado como acção de desenvolvimento em nenhum os instrumentos financeiros existentes.

Apesar da vontade da Delegação CE em cooperar com as ONG guineenses, não existe actualmente nenhum instrumento de financiamento disponível para os parceiros locais ou para trabalhar directamente com grupos da sociedade civil, o que é encarado no terreno como um obstáculo importante à eficácia da cooperação. Várias ONG guineenses recebem fundos da CE a partir de Bruxelas, mas através de parcerias com ONG portuguesas. O trabalho inovador de algumas destas organizações está ilustrado na Caixa 3.

Box 3: Programa Integrado de Reabilitação dos Bairros Periféricos de Bissau

Este programa é financiado pela CE em Bruxelas e executado conjuntamente por três ONG guineenses – Acção para o Desenvolvimento (AD), Tiniguena e AIFA-PALOP – em parceria com três ONG portuguesas – Instituto Marquês de Valle Flor (IMVF), Associação para a Cooperação entre os Povos (ACEP), e o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento (IED). As principais características adaptativas e inovadoras deste programa incluem:

- *Abordagem Integrada*. Este programa multisectorial tem por objectivo maximizar o impacto ao nível das condições de vida das populações. As actividades, complementares entre si, incluem: a reabilitação de habitações; o fornecimento de água e condições sanitárias (latrinas); cuidados básicos de saúde; escolas e actividades educacionais (*escolas populares*); promoção de actividades económicas (formação em costura e carpintaria, micro-crédito às mulheres “bideiras”, etc); e actividades culturais (rádio, teatro, centros juvenis, campos desportivos)
- *Abordagem participativa*. Os beneficiários do programa são consultados através das respectivas associações de moradores dos bairros, em todas as fases do projecto (avaliação das necessidades, execução) e são utilizados os materiais e as capacidades de trabalho locais. É encorajado um sentido de propriedade local dos bens comuns, por forma a assegurar um impacto de longo-prazo.
- *Flexibilidade*. O programa tem uma grande capacidade de evoluir consoante as circunstâncias e as necessidades, devido à proximidade com os beneficiários e à programação flexível.
- *Distribuição de competências inovadora*. A divisão de competências entre os diferentes intervenientes assegura a maximização do impacto do programa. As ONG portuguesas ocupam-se das questões de gestão e relatórios, enquanto as ONG guineenses são os agentes de execução em diferentes zonas: a AD no Bairro do Quelélé, a Tiniguena no Bairro de Belém, e a AIFA-PALOP no Bairro Militar. A execução directa assegura uma menor distância entre a estratégia e a implementação.
- *Autonomia e colaboração com o Governo*. O programa não pretende criar estruturas sociais paralelas, mas sim complementar os serviços existentes, tais como centros de saúde e escolas, por forma a melhorar a sua qualidade. Fornece formação a professores, materiais educacionais, medicamentos, etc, em colaboração com alguns doadores (como várias agências das NU), e cria infraestruturas de apoio (p.ex. centros juvenis, desportivos, etc.).

6 Desafios e oportunidades para Melhorar a Resposta da UE

A UE enfrenta, no quadro do Acordo de Cotonou, uma série de desafios e oportunidades para maximizar o impacto positivo das suas actividades políticas e de desenvolvimento na Guiné-Bissau.

6.1 Desafios Políticos, Institucionais e de Implementação

6.1.1 *Desafios Políticos*

- *Ligar as intervenções nacionais e regionais.* Apesar de algumas questões cruciais para o desenvolvimento e estabilidade na Guiné-Bissau serem de natureza predominantemente regional, a maioria dos doadores não possui programas de intervenção regionais, preferindo actuar à escala nacional. A CE não é excepção; com efeito, existem frequentemente incongruências ou duplicações entre a dimensão da África Ocidental, a dimensão PALOP e a estratégia especificamente nacional. As interligações entre actividades políticas e de desenvolvimento, tanto no interior do país como ao nível regional, necessitam de ser melhoradas. Apesar de alguns passos positivos, os planos regionais estão numa fase muito embrionária ou não foram ainda operacionalizados. Por exemplo, o apoio dos doadores às iniciativas de integração regional, tais como a CEDEAO ou a UEMOA, só agora começa a ser visto como uma prioridade estratégica.
- *Descentralizar sem enfraquecer a capacidade do Estado.* O novo Acordo de Cotonou e as correspondentes directrizes de programação prevêm que uma parte maior dos recursos FED possa ser orientada para actores não-estatais, incluindo para o reforço de capacidades da sociedade civil. Será a descentralização uma boa solução para ultrapassar a falta de capacidade da contraparte, ou deve a CE investir em trabalhar com o governo eleito, tendo sempre uma forte componente de criação de capacidades? O Acordo de Cotonou sugere que a melhor abordagem é provavelmente uma combinação das duas estratégias.
- *Engajamento crítico vs engajamento construtivo.* Na Guiné-Bissau, a UE optou pela utilização de instrumentos positivos para ajudar o país a sair da crise. No entanto, esta abordagem deve ser equilibrada como uma forma de engajamento crítico, que requiere algum distanciamento e um diálogo político aberto. É actualmente reconhecido que um engajamento crítico relativamente ao governo guineense, por forma a tratar questões como os direitos humanos ou a consolidação de uma cultura democrática, é fundamental para o desenvolvimento social e político do país.
- *Facilitador imparcial vs acções paralelas politizadas.* Os Estados Membros da UE estão perante o dilema de actuar sob o chapéu da UE ou como Estados individuais que protegem a sua agenda bilateral. Neste contexto, a CE, como o organismo apolítico com uma longa história e presença permanente na Guiné-Bissau, foi capaz de manter uma posição imparcial, de desenvolver boas relações com os outros doadores e de criar confiança com o governo guineense, enquanto os Estados Membros tiveram mais dificuldades nesta área por razões eminentemente políticas. Este papel é, assim, essencial para uma intervenção construtiva, embora dependa em grande parte das personalidades individuais envolvidas. Todos estes aspectos necessitam, portanto, de abordagens inovadoras que permitam utilizar todo o potencial da CE.
- *Inadequação de classificações rígidas.* A delineação rígida entre acções humanitárias e de desenvolvimento e entre fases de conflito e pós-conflito, é inadequada para lidar com as necessidades específicas e o ambiente em constante mutação de um país politicamente frágil, embora possa ser mais fácil para os doadores em termos administrativos e institucionais. A Guiné-Bissau é um dos casos paradigmáticos. Actualmente a sua relativa estabilidade é muito débil e possui um vasto leque de necessidades de curto e de longo prazo, humanitárias e de

desenvolvimento, que têm de ser abordadas conjuntamente em cada fase.

- *Escolha da filosofia de intervenção.* A CE enfrenta um dilema difícil na escolha entre gastar grande quantidade de recursos financeiros (alta taxa de execução dos FED) ou investir em pequenos projectos locais, que podem ter um impacto maior ao nível das condições de vida das população num ambiente instável.
- *Flexibilidade na aplicação dos critérios de condicionalidade política: conciliar princípios e pragmatismo.* A realização formal de eleições pode não resultar em representantes legitimamente eleitos aos olhos da população, uma vez que a vitória eleitoral pode depender de um vasto leque de factores subjectivos (como a etnicidade), os quais têm pouco a ver com a capacidade de governação. O preenchimento formal dos critérios de condicionalidade política é, neste sentido, mais um instrumento para a obtenção de fundos do que uma ferramenta de desenvolvimento. A apropriação destes conceitos pela população, não só na sua forma mas também no seu conteúdo, é essencial para o sucesso da cooperação para o desenvolvimento da UE. Um exemplo a referir é a forte pressão internacional para a realização de eleições municipais na Guiné-Bissau,²² embora estas não constituam uma garantia de descentralização, que por sua vez é um elemento importante na eficácia da ajuda. Os países politicamente frágeis necessitam de uma interpretação flexível e aberta dos critérios de condicionalidade, uma vez que esperar para que estes sejam cumpridos para agir pode não ser a melhor opção.

6.1.2 Desafios Institucionais

- *Dificuldades operacionais e de gestão na resposta a necessidades específicas.* No contexto de um país afectado por conflitos, a Delegação tem de ser capaz de responder às necessidades particulares da situação, actuar no quadro de uma abordagem de longo-prazo, implementar acções de desenvolvimento sustentáveis e responder eficazmente às solicitações diárias. Paradoxalmente, na maior parte destes países, as delegações defrontam-se com grande falta do pessoal altamente qualificado e especializado que seria necessário para desempenhar todas estas tarefas. A Guiné-Bissau não é excepção: o pessoal da Delegação está reduzido a 50%, tendo de produzir a mesma quantidade de informação e continuar todas as actividades. Existem ainda remanescentes do 5º, 6º e 7º FED, projectos em fase final que têm de ser geridos, consumindo tempo e esforços, enquanto os prazos para a programação do 9º FED são irrealistas face à insuficiência de recursos no seio da Delegação e à fraca capacidade da administração guineense. O trabalho diário é já suficientemente complexo para manter toda a Delegação mais do que ocupada, enquanto se espera que eles, tal como os seus colegas, tenham tempo para compreender e implementar o novo Acordo de Cotonou e as directrizes do 9º FED, acompanhar as alterações internas de pessoal e de funções em resultado da reforma da CE, e envolver os chamados “novos actores do desenvolvimento”. Esta situação realça uma discrepância entre as capacidades de gestão e execução da Delegação em termos de recursos humanos e materiais, por um lado, e o discurso político de descentralização, por outro. A descentralização significa, neste sentido, a transferência dos mesmos problemas de Bruxelas para as Delegações, bloqueando igualmente todo o processo.
- *Rotação de pessoal: perda de conhecimentos e de memória institucional.* Um dos problemas que se coloca a todas as agências doadoras (ao qual a CE está também susceptível devido a graves constrangimentos de segurança) está em atrair e manter o pessoal qualificado e apropriado para trabalhar em países como a Guiné-Bissau.²³ Para além disso, a rotação constante de pessoal resulta numa perda da memória e das relações institucionais, em conjunto com uma frequente incapacidade de avaliar as lições apreendidas. Há também uma forte necessidade de pessoal

²² Após atrasos consideráveis e em virtude da instabilidade política, as eleições municipais acabaram por ser marcadas para Janeiro 2002.

²³ A falta de pessoal em número suficiente e com qualificações apropriadas nas Delegações da CE no exterior tem sido abordada noutros estudos; ver Lancaster, C. (1999), *Aid to Africa: So Much to Do, So Little Done*, Chicago: University of Chicago Press, pp.184-219.

altamente especializado, capaz de lidar com as questões específicas que estão na base do ambiente político e social em mutação num país frágil. Esta necessidade não é preenchida pelo sistema geral de recrutamento da CE, que tende a atrair generalistas em vez de especialistas, os quais têm depois de confiar a consultores as intervenções especializadas. A Delegação da CE está actualmente demasiado ocupada com solicitações diárias para poder ter tempo de realizar uma análise estratégica e política aprofundada.

A actual tendência de reduzir o número de pessoal em países afectados por conflitos está em contradição com o facto de estes países serem exactamente, em face das suas condições políticas, económicas e sociais, aqueles que precisariam de maior reforço de recursos humanos. A evidente insuficiência de pessoal é corroborada por vários factos: a retirada do ECHO após o conflito (o que veio aumentar as responsabilidades e competências da delegação), a falta de capacidade do governo guineense, e a necessidade de conciliar solicitações diárias com acções de desenvolvimento a longo-prazo.

- *Tomada de decisões centralizada vs descentralização.* A maior parte das agências doadoras é ainda altamente centralizada: as principais decisões incluindo o desembolso de fundos são tomadas na sede. Num ambiente muito volátil, porém, a rapidez de resposta depende da disponibilidade de fundos, enquanto é necessário um conhecimento aprofundado da realidade no terreno para se tomarem as decisões mais adequadas. Em princípio, tanto o Acordo de Cotonou como a reforma interna da CE podem vir a criar maior espaço institucional para uma gestão descentralizada e, conseqüentemente, para a capacidade de agir de uma forma rápida e flexível. Na prática, a batalha pela flexibilidade não está ainda ganha, pelo que os resultados concretos do processo de reforma têm de ser avaliados de perto, de forma a verificar se efectivamente simplificam o trabalho dos gestores da ajuda da CE no terreno.
- *Percepções negativas da CE devido a falta de transparência.* A ausência de uma compreensão clara do funcionamento interno da Comissão e dos seus procedimentos complexos pode originar, nas contrapartes guineenses, uma má interpretação dos atrasos nos projectos e da falta de informação clara sobre as estratégias da CE no país. A UE deve despende mais tempo e recursos na informação de um vasto leque de intervenientes (incluindo outras agências e potenciais parceiros) sobre o seu papel e actividades, as suas prioridades de financiamento, etc.
- *Reforma da CE vs eficácia das intervenções.* O impacto da reforma do sistema de ajuda da CE é fortemente sentido no terreno, uma vez que a constante reformulação de unidades, os movimentos de pessoal e conseqüentemente o largo número de postos vagos em Bruxelas, estão a tornar o trabalho das Delegações particularmente difícil, num ambiente já de si bastante complexo. Esta situação é agravada pelo facto de que a Delegação em Bissau tem de lidar simultaneamente com grandes alterações em Bruxelas, a mudança do quadro de Lomé para Cotonou, e a implementação dos novos procedimentos para o 9º FED.
- *Medir o intangível.* Os doadores têm por vezes a tendência de utilizar os recursos nos sectores “tradicionais” de desenvolvimento, por razões de contabilidade e justificação dos custos. Contudo, as necessidades específicas dos países frágeis redireccionaram as acções de desenvolvimento para iniciativas em áreas como a reconciliação ou a prevenção de conflitos, as quais não se prestam a uma análise linear de custos-benefícios, não sendo possível aplicar medidas quantificáveis de sucesso e de impacto. Se os doadores insistirem em critérios de desempenho e avaliações quantitativas de resultados, existem áreas de intervenção que serão negligenciadas por razões burocráticas e de procedimentos, apesar da sua importância capital para a estabilidade e para o desenvolvimento sustentável.

6.1.3 Desafios de Implementação

- *Escolha dos Parceiros de Implementação.* Se por um lado trabalhar com as estruturas governamentais (ao nível central e local) num país frágil é crucial para evitar um maior enfraquecimento do Estado, por outro lado, o apoio a outros actores é a única forma de responder a necessidades locais específicas. Neste contexto, existe o perigo de alimentar tensões entre o governo e as ONG. Na Guiné-Bissau, a procura de consensos e o envolvimento da sociedade civil no desenvolvimento tem sido um processo de aprendizagem para um país que até há pouco tempo só conhecia a experiência de um sistema de partido único. Isto irá exigir da Delegação da CE um conhecimento aprofundado de “quem é quem” no terreno e a existência de pessoal com capacidades técnicas específicas, por forma a implementar os novos princípios e disposições de Cotonou relativos aos actores não-estatais.
- *Sustentabilidade vs acções diárias.* A natureza específica das situações pós-conflito e as enormes necessidades do país levam a que a Delegação da CE tenha de responder a um vasto número de problemas diários. Isto pode conduzir a uma situação em que a Delegação funciona numa base de curto-prazo, respondendo a solicitações imediatas (tais como o pagamento dos salários da função pública, compra de combustível, etc), em vez de investir nas estratégias e acções de desenvolvimento a longo-prazo. Conciliar a necessidade de acções de curto-prazo e a implementação de estratégias gerais é, assim, um enorme desafio.
- *Ciclos de programação num ambiente volátil.* Num país que enfrenta uma larga variedade de necessidades em permanente evolução, é extremamente difícil ter ciclos de programação devidamente adaptados. Se, por um lado, o uso de ciclos de longo ou médio-prazo pode comprometer a relevância das intervenções num contexto em constante mutação, por outro lado, os ciclos de curto-prazo carecem de sustentabilidade e da necessária visão de longo-prazo. A combinação de intervenções de curto e longo-prazo é, para além de fundamental num país frágil, um desafio para a maioria das agências, cujos procedimentos implicam quadros temporais de programação fixos, tornando muito difícil a existência de diferentes ciclos de projecto em paralelo. Isto está também ligado à distinção entre uma abordagem de projecto (baseada numa previsão de resultados precisa) e um quadro analítico mais geral (baseado num objectivo geral a ser atingido). Este último parece corresponder melhor à realidade de ambientes tão voláteis, permitindo uma revisão regular e a reorientação dos fundos e actividades por forma a atingir o objectivo proposto.
- *Responsabilidade e mecanismos de financiamento complexos vs necessidade de respostas rápidas e flexíveis.* A burocracia dos procedimentos, em parte resultante da falta de autonomia das Delegações da CE, constitui um grande obstáculo à flexibilidade e rapidez das respostas, essenciais em países frágeis em geral e em situações de pós-conflito em particular. Os atrasos entre a avaliação das necessidades e a implementação efectiva do ciclo de projecto prejudicam fortemente a capacidade de reacção num conflito, como aconteceu com o ECHO durante a guerra civil. Num ambiente em rápida evolução, um projecto pode já não corresponder à realidade e necessidades locais quando é implementado. Para além disso, a complexidade de instrumentos e procedimentos significa uma perda de tempo (que poderia ser utilizado para o aperfeiçoamento das intervenções ou no desenvolvimento das relações com os actores locais), origina complicações na gestão da assistência à reabilitação e ao desenvolvimento, e confunde os parceiros de implementação.

A pressão de Bruxelas para dispendir rapidamente os recursos financeiros tem subjacente uma avaliação do desempenho dos funcionários com base naquilo que é gasto, sem ter em conta a capacidade de absorção do país receptor ou os riscos potenciais de dispendir largas quantias de dinheiro, de uma só vez, num país frágil. A experiência comprova que o impacto não depende do montante dispendido, mas sim de utilizar a combinação certa de instrumentos, que permitam uma resposta adequada a um contexto específico e instável. A canalização de fundos através de uma variedade de mecanismos (os instrumentos existem: apoio orçamental, fundos de projecto, subvenções e linhas orçamentais directas) pode criar uma maior sobrecarga nas instituições mas permitiria certamente respostas de curto e longo-prazo, combinadas e adaptadas à realidade. Para além disso, até o mais eficaz mecanismo de implementação pode sofrer bloqueios institucionais.

Assim, torna-se necessário investir na flexibilidade dos procedimentos e na rapidez de implementação por forma a não deixar passar as oportunidades de resposta, em vez de esperar que todas exigências em termos burocráticos sejam cumpridas. A criação de um envelope financeiro gerido localmente, que permitiria a resposta a problemas específicos e solicitações inesperadas, e no qual a Delegação dependesse da sede apenas numa prestação de contas ex-post, poderia ter resultados positivos ao nível da flexibilidade e rapidez de acção.

- *Coordenação operacional.* Nunca é demais salientar que a coordenação é especialmente importante num país frágil, em particular quando estão envolvidas questões de segurança. Se em princípio a responsabilidade central de coordenação dos doadores deve residir no próprio governo, a ausência de uma coordenação eficaz por parte deste não deve ser justificação para excluir as iniciativas dos próprios doadores nesta matéria. Na Guiné-Bissau, apesar de existirem consultas mútuas e trocas de informação significativas entre os doadores, esta coordenação falha redondamente ao nível das estratégias e políticas. Isto deve-se a diversos factores, incluindo a diferença de mandatos, prioridades e procedimentos, o custo elevado que uma coordenação efectiva implica em termos de tempo e dinheiro, a competição por visibilidade e influência, e a indisponibilidade dos doadores em permitir que a coordenação limite o seu espaço de manobra.

6.2 Oportunidades Políticas, Institucionais e de Implementação

Com base no trabalho de campo, parecem existir diversas oportunidades para uma melhor resposta da UE, tanto ao nível das políticas como ao nível operacional.

6.2.1 Oportunidades Políticas

- *Reforçar a dimensão regional.* Na Guiné-Bissau, as dinâmicas regionais têm um grande impacto no contexto do país, pelo que a UE poderia investir mais numa abordagem regional através de uma perspectiva integrada das respostas políticas e de desenvolvimento. A dimensão regional do conflito em Casamança e os conflitos em países vizinhos, a integração comercial e económica no contexto da UEMOA, as relações políticas e económicas com o Senegal, os fluxos migratórios, são questões a integrar nas estratégias nacional e regional. Algumas medidas que poderiam ser tomadas para promover a coerência e coordenação ao nível regional incluem a formalização de um sistema de mecanismos de colaboração e de consultas periódicas entre os doadores; a realização de reuniões regulares entre os representantes da CE na região; a utilização plena dos instrumentos PESC (como a nomeação de um enviado especial para a África Ocidental, à semelhança do que existe para os Grandes Lagos) e das novas disposições de Cotonou (que estabelecem o quadro legal para um diálogo político regional).
- *Utilizar a vantagem comparativa da UE como actor abrangente e facilitador imparcial.* A UE e a Delegação da CE possuem não só um peso económico considerável (é o maior doador) mas também uma influência política importante. No campo político, a Delegação é no geral encarada como um agente de estabilidade. A CE desempenhou um papel fundamental durante o período de transição, criando condições para a reconciliação, pressionando para a realização de eleições, apoiando a administração e o regresso dos deslocados, por forma a promover a normalização da vida pública e aumentar o nível de estabilidade da situação política. A Delegação da CE deve continuar a preencher este lugar de facilitador honesto e “apolítico”, aproveitando as oportunidades e promovendo o diálogo intra-UE ao nível técnico, e consequentemente, permitindo a continuação do desenvolvimento mesmo quando existe desacordo entre os Estados Membros ao nível político. Para além disso, o Delegado é chefe de uma missão diplomática e reconhecido como tal pelos colegas Embaixadores. O sucesso depende fortemente das personalidades do delegado e dos representantes dos Estados Membros no terreno, que até agora têm permitido uma certa complementaridade das acções de desenvolvimento na Guiné-Bissau.

- *Promover o diálogo político.* A eficácia do diálogo político pode ser melhorada através de um apoio focalizado e paralelo às áreas críticas cobertas por este diálogo, como a democracia e os direitos humanos. Isto requer uma ligação mais forte entre as orientações políticas da UE e o uso de instrumentos técnicos de cooperação para o desenvolvimento no terreno. Exige também um forte investimento no reforço das estruturas democráticas e a integração de uma perspectiva de desenvolvimento institucional de longo-prazo nas suas análises e acções. Para além disso, a abertura do diálogo que actualmente existe com o Governo e outros intervenientes, tais como organizações locais, permitirá não só ter acesso a uma nova perspectiva de informação, mas abrirá também caminho para uma implementação do Acordo de Cotonou num processo conjunto de aprendizagem.
- *Melhorar as ligações entre emergência e reabilitação.* Apesar de o ECHO ter retirado do terreno na altura certa, não houve depois continuidade nos projectos desenvolvidos sob a perspectiva humanitária do ECHO, quando a Delegação CE retomou funções após o conflito. Isto é devido ao facto que a distinção entre as situações de conflito e pós-conflito condiciona (artificialmente) todas as estratégias e acções dos doadores. Por forma a assegurar uma transição eficaz e uma maior coerência, poderia ser útil analisar o que o ECHO fez no terreno (p.ex. os esforços de reconstrução ao nível local) e identificar formas de a UE complementar esse trabalho.
- *Aumentar o enfoque em pequenos projectos participativos.* Apesar de a Guiné-Bissau ser o PALOP que recebeu mais ajuda per capita desde a independência, o impacto tem sido muito reduzido. A pressão externa sobre os Estados Membros e as Delegações para gastarem montantes fixos de recursos para o desenvolvimento, independentemente da justificação, fazendo algum sentido do ponto de vista logístico e administrativo, não conduz necessariamente a boas escolhas estratégicas e de programação. Isto é particularmente verdade em países frágeis, nos quais a introdução “à pressa” de grandes recursos financeiros, sem considerar a fraca capacidade de absorção das estruturas nacionais, pode ser contraproducente. As estruturas pesadas e burocráticas das agências internacionais, que privilegiam as acções ao nível macro, não favorece a existência de uma cultura de financiamento das dinâmicas de desenvolvimento a partir da base, através de pequenos projectos integrados. Num país afectado por conflitos, porém, a alocação de pequenos fundos na altura certa e em resposta a necessidades concretas pode ter impactos significativos que não devem ser subestimados. A UE poderia aproveitar as novas oportunidades do Acordo de Cotonou relativamente à participação de actores não estatais para canalizar uma parte importante dos recursos FED para processos e actividades de pequena escala, que poderiam ajudar a maximizar o impacto numa situação instável ou conflitual.

6.2.2 Oportunidades Institucionais

- *Descentralizar a gestão das estratégias e programas de cooperação.* O Acordo de Cotonou cria novas oportunidades para uma abordagem descentralizada na programação e gestão da ajuda. Isto é potencialmente útil para a Guiné-Bissau, onde a CE está em posição de adoptar uma abordagem mais activa e próxima das realidades locais. Pode também vir a assegurar uma maior coerência e complementaridade no terreno com as prioridades e acções de desenvolvimento dos outros doadores. No entanto, são necessárias mudanças significativas e não apenas declarações de princípio, por forma a que esta descentralização se torne efectiva. Estas alterações incluem a existência de fundos descentralizados, um verdadeiro direito de iniciativa para tomar decisões, pessoal adequado no terreno para responder ao desafio, e flexibilidade relativamente ao nível esperado de prestação de contas.
- *Reforçar os recursos humanos e materiais da Delegação da CE.* Em teoria, a reforma da ajuda externa da UE, tendo um enfoque especial na correspondência dos recursos humanos às tarefas, deve constituir uma oportunidade para avaliar objectivamente a base de recursos humanos necessária para gerir a cooperação em países afectados por conflitos de forma apropriada. Na

prática, porém, prevalece o ceticismo relativamente aos efeitos positivos que a reforma poderá ter sobre o “défice de capacidades” das Delegações CE. Assim, devem também ser exploradas outras opções. Por exemplo, a concessão de incentivos aos expatriados para permanecerem no país, uma vez que é necessário tempo para uma boa compreensão de todas as especificidades e questões que devem ser abordadas. Uma maior utilização de recursos humanos nacionais poderia reduzir este tipo de problemas e simultaneamente contribuir para a criação de capacidades ao nível local

- *Programação deslizante e abordagens “progressivas”*. Esta é outra das inovações do Acordo de Cotonou, que poderia ser muito útil em países como a Guiné-Bissau. A natureza “deslizante” da programação e a adopção de abordagens “progressivas”, que medem o progresso em termos de tendência e não de resultados, confere novas oportunidades para um apoio mais flexível e de longo-prazo. Isto é particularmente útil para intervenções ao nível da democratização, descentralização, prevenção de conflitos ou reconciliação. Em princípio, estas áreas podem agora ser avaliadas numa base mais realista, focalizada no processo e nas suas dinâmicas, mais do que em resultados visíveis a curto-prazo.

6.2.3 Oportunidades de Implementação

- *Diversificar os parceiros da cooperação, para incluir actores locais e não governamentais, utilizando as estruturas existentes, pessoal e capacidades locais*. O governo guineense é manifestamente incapaz de gerir todos os recursos da ajuda e de responder a todas as exigências dos doadores. Por outro lado, em comparação com outros países em situação similar, a sociedade civil guineense é muito activa e, em alguns casos, com a capacidade técnica para executar eficazmente projectos de desenvolvimento. Até agora, a escassez de ONG internacionais no terreno ainda não se reflectiu numa maior participação das ONG guineenses em projectos internacionais de desenvolvimento. Neste sentido, torna-se necessário, para além de reforçar as capacidades ao nível do governo central (actualmente através da Célula de Apoio ao Ordenador Nacional), diversificar também os parceiros da cooperação por forma a incluir os institutos, organizações da sociedade civil e associações do sector privado locais, os quais têm um papel particularmente importante em países frágeis. Isto requiere da parte da CE uma maior flexibilidade de procedimentos e descentralização da autoridade, por forma a permitir uma escolha apropriada dos parceiros no terreno e reduzir o tempo entre a decisão e a mobilização dos recursos. Os Estados Membros e a UE não deveriam estar limitados a critérios nacionais que restringem a escolha dos seus parceiros. Deveriam antes ter a liberdade de escolher no terreno os parceiros de implementação mais apropriados para atingir os seus objectivos e responder de maneira mais eficaz às necessidades concretas.
- A responsabilização e prestação de contas por parte daqueles que recebem apoio da UE constitui uma questão importante, mas não deve sobrecarregar em demasia os parceiros de implementação, muitos dos quais possuem uma capacidade institucional limitada. Apesar de algumas ONG guineenses implementarem projectos com financiamento da CE a partir de Bruxelas, a Delegação não pode intervir ao nível da coordenação destes recursos e actividades, apesar de ser o actor melhor posicionado para avaliar a relevância e viabilidade de determinados projectos e da transparência e capacidade de dada ONG. Neste contexto, as novas disposições de Cotonou podem representar uma oportunidade,²⁴ não apenas para financiar projectos da sociedade civil, mas também para apoiar o desenvolvimento de capacidades e de mecanismos locais de coordenação (tal como a Plataforma de ONG guineenses actualmente em formação). Para que isto seja uma realidade, é necessário dispendir tempo e recursos na informação da sociedade civil relativamente aos objectivos e mecanismos de Cotonou, uma vez que a participação efectiva destes novos actores dependerá em grande parte das suas próprias iniciativas.

²⁴ O Acordo de Cotonou prevê que os “novos actores do desenvolvimento” participem no diálogo político, na definição das políticas e estratégias de desenvolvimento, na programação e implementação, bem como o acesso a recursos financeiros (até 15% do FED).

- *Adoptar uma perspectiva de longo-prazo no quadro de uma abordagem-quadro* A natureza específica das situações de pós-conflito exigem uma adaptação dos instrumentos e programação, por forma a permitir uma maior flexibilidade de resposta às evoluções políticas e sociais. A existência de um grau de flexibilidade que permita diversos ciclos temporais de programação, acções ad-hoc, programas de longo-prazo e avaliações regulares, requiere funcionários com um novo perfil, uma análise política no terreno aprofundada, reavaliações periódicas das necessidades e um conhecimento preciso das intervenções dos outros doadores no mesmo sector. Em países frágeis, é crucial que seja o interveniente a adaptar-se às necessidades do contexto específico, em vez de ser o ambiente a ter de se adaptar às estratégias e procedimentos dos doadores. Neste sentido, é necessário que a UE tenha a capacidade de avaliar as suas prioridades estratégicas por forma a assegurar que está a ir de encontro às necessidades mais prementes. A adopção de uma abordagem-quadro poderia permitir uma reavaliação das actividades, alterações das prioridades e a realocação de fundos.
- *Financiamento directo de organizações locais.* A assistência técnica e financeira directa a actores locais é uma tendência-chave da cooperação internacional na generalidade dos países, mas parece ser particularmente relevante em países politicamente frágeis, dada a falta de capacidade das estruturas estatais em corresponderem às necessidades dos sectores mais pobres da população. Neste contexto, a UE poderia operacionalizar as novas disposições do Acordo de Cotonou e a facilidade de acesso directo (incluindo nas directrizes de programação) ao financiamento de actividades da sociedade civil.
- *Melhorar os mecanismos de coordenação, particularmente entre os Estados-Membros.* O Acordo de Cotonou apela a uma maior complementaridade entre a resposta de UE e os programas bilaterais dos Estados Membros. O sucesso do novo sistema da CE (“áreas de concentração”) irá depender em parte da capacidade dos Estados Membros em cooperarem e preencherem os “espaços em branco”, apostando em intervenções mais concentradas também num espírito de complementaridade. Relativamente aos outros doadores, a Guiné-Bissau, sendo um país pequeno e com poucas agências presentes no terreno, poderia constituir um laboratório perfeito para experiências de coordenação sectorial e acções conjuntas.
- *Planeamento, gestão e avaliação das necessidades conjuntas.* Outra oportunidade diz respeito ao ênfase que o novo acordo coloca na promoção da apropriação das políticas e dos programas por parte dos beneficiários. Isto apela a processos locais de avaliação das necessidades, de planeamento e gestão dos programas de desenvolvimento. A CE poderia fornecer apoio técnico ao governo, por forma a aproveitar esta oportunidade, em colaboração estreita com os actores não-estatais.

6.3 A “Mais-Valia” da CE

A mais-valia na CE na Guiné-Bissau assenta no seu peso político e económico, construído ao longo de décadas de presença efectiva.

A UE revelou a capacidade de alocar recursos significativos para a ajuda ao desenvolvimento, apesar do actual clima de cansaço entre os doadores, o que lhe permitiu consolidar uma boa relação com as contrapartes guineenses. Por outro lado, a presença permanente da Comissão permitiu-lhe desenvolver um bom nível de análise e de compreensão da situação do país. Neste sentido, a presença da Delegação representa uma mais-valia para a própria União Europeia, uma vez que assegura o contacto com a realidade específica do país e com a evolução da situação política, social e económica, criando espaço para uma maior sensibilidade aos problemas concretos e para uma cooperação mais eficaz.

Em resultado da reconhecida imparcialidade e do desenvolvimento de relações sólidas, a UE pode também ter uma mais-valia relativamente a outros doadores, na introdução de medidas de criação de

confiança para os protagonistas aos vários níveis. A falta de interesse estratégico da UE na região permitiu também à Comissão utilizar a sua posição informada e a sua perspectiva de desenvolvimento para equilibrar as visões mais politizadas dos Estados Membros.

Bibliografia

ACEP (2000) *A transição na Guiné-Bissau e o papel da Comunidade Internacional na estabilização e no relançamento do país*, Rede de Solidariedade com o Povo da Guiné-Bissau, Associação para a Cooperação entre os Povos, Lisboa.

AD (2001) *Relatório de Actividades de 2000, Desenvolvimento Urbano em Quelelé*, Acção para o Desenvolvimento, Guiné-Bissau.

Banco Mundial (1997) *Memorandum of the President of the International Development Association to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Guinea-Bissau*, Relatório No. 16568-GUB.

Comissão Europeia (1996) *Programa Indicativo Nacional: Guiné-Bissau*, Direcção-Geral do Desenvolvimento, VIII/1133/96.

Comissão Europeia (1999) *ACP States involved in an Armed Conflict*, Comunicação da Comissão ao Conselho

Comunicado Final, *Conference de Table Ronde pour la Guinee-Bissau*, Genebra, 4–5 Maio 1999.

Da Camara Santa Clara Gomes, S. (2000) *'La Dimension Politique dans le Nouveau Partenariat ACP'*, ACP Courier, Bruxelas.

Gambini, R. (1998) *'EU–Guinea Bissau cooperation: the 8th EDF, varied but precisely targeted'*. The Courier ACP–EU, No. 167, Jan–Fev 1998, pp. 38–39.

Governo da República da Guiné-Bissau (2000) Documento de *Estratégia Nacional para Redução da Pobreza* (Interino), Ministério da Solidariedade Social, Reinserção dos Combatentes e Luta contra a Pobreza, Bissau.

Governo da República da Guiné-Bissau (2000) *Rapport d'Avancement, Septembre-Decembre 2000*, Programa de Desmobilização, Reinserção e Reintegração dos Ex-Combatentes (PDRRI), Ministério da Solidariedade.

Governo de Unidade Nacional (1999) *Conference de Table Ronde d'Urgence, Document de Base*, Genebra, 4–5 Maio 1999.

INEP (1996) *Guiné-Bissau 2025 Djitu Ten, Estudos Nacionais Prospectivos a Longo Prazo*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa, Guiné-Bissau.

Lancaster, C. (1999) *Aid to Africa: So Much to Do, So Little Done*, Chicago: University of Chicago Press.

Leonhardt, M. (2000) *Conflict Impact Assessment of EU Development Cooperation with ACP Countries*, Londres: Saferworld & International Alert.

OCHA (1999) *A Hospitable Response to Displacement: Humanitarian Assistance to Guinea-Bissau*, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

OCHA (1999) *United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for Guinea-Bissau*, Janeiro–Dezembro 1999.

ONU (2000) *Report of the Secretary-General on Developments in Guinea-Bissau*, S/2000/632.

ONU (2001) *Towards a Comprehensive Approach to Durable and Sustainable Solutions to Priority Needs and Challenges in West Africa*. Relatório da Missão Inter-Agências à África Ocidental, S/2001/434.

PESC (1998–2000) Declarações sobre a situação na Guiné-Bissau, União Europeia

PNUD (2001) *Relatório do Desenvolvimento Humano 2001*, Oxford: Oxford University Press.

UNHCR (1998) *Human Rights Field Presence in Guinea-Bissau: The Creation of UNOGBIS*.

United Nations (2000) *Report of the Secretary-General on Developments in Guinea-Bissau and on Activities of UNOGBIS in that country*, S/2000/920.

Uvin, P. (1999) *The Influence of Aid in Situations of Violent Conflict*. Informal Task Force on Conflict, Peace, and Development Cooperation, OECD-DAC, Paris, Setembro 1999, p.7.

Organizações Entrevistadas

Acção para o Desenvolvimento (AD)

Agri-Bissau

Alternag

Associação para a Cooperação entre os Povos (ACEP)

CARITAS

Delegação da CE em Bissau

Embaixada Francesa em Bissau

Embaixada da Guiné-Bissau em Lisboa

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa (INEP)

NAFA-GONAL

Embaixada Portuguesa em Bissau

Representantes do Governo de Nino Vieira

Representantes do Governo de Unidade Nacional

Célula de Apoio ao Ordenador Nacional

Tiniguena

UNICEF

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

UNOGBIS, Representante do Secretário-geral das Nações Unidas

Voluntary Services Overseas (VSO)

Banco Mundial, Apoio ao Sector Privado; PDRRI

Programa Alimentar Mundial (PAM)