COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

Ajuda ao desenvolvimento e acção externa

Directamente ligada, na sua génese, aos processos de descolonização (sobretudo em África) e à preocupação das antigas potências coloniais manterem relações económicas privilegiadas com as ex-colónias, a ajuda ao desenvolvimento rapidamente se constituiu como um dos mais importantes vectores daquilo a que se chama genericamente a acção externa da União Europeia (UE). Ao mesmo tempo, a intervenção da União no domínio da cooperação para o desenvolvimento é um indicador útil da sua influência no mundo, uma vez que o volume de ajuda da UE é uma parcela relevante da ajuda global e os Estados membros são colectivamente os maiores doadores mundiais, representando mais de metade de toda a ajuda mundial nos últimos anos.

De uma forma genérica, a lógica que preside à progressiva implementação da ajuda ao desenvolvimento por parte da UE prende-se com a *projecção* do modelo social, económico e político que serviu de base ao processo de integração europeia. Por outras palavras, a cooperação para o desenvolvimento nasce da intenção de exportar os valores básicos do projecto europeu: a prosperidade, a estabilidade e o Estado de Direito.

A relação entre ajuda ao desenvolvimento e política externa, no contexto da integração europeia, revela-se ainda mais estreita quando verificamos que os objectivos de ambas se confundem. De facto, a Constituição Europeia refere entre os objectivos da acção externa da União o apoio ao desenvolvimento sustentável dos países em desenvolvimento, com o principal objectivo de erradicar a pobreza. Por outro lado, a cooperação para o desenvolvimento é progressivamente encarada como instrumento de promoção da democracia, de reforço do Estado de Direito e de protecção dos direitos humanos e a UE integra sistematicamente desde 1995 cláusulas de condicionalidade nos acordos de associação e cooperação que assina com países terceiros. O debate acerca das ambições e objectivos da política externa europeia não deve, por isso, deixar de integrar uma reflexão acerca da direcção estratégica da ajuda ao desenvolvimento.

A acção da União Europeia

A União Europeia desenvolve a sua acção no domínio da ajuda ao desenvolvimento em paralelo com a ajuda que os seus Estados membros prestam bilateralmente. Trata-se, portanto, de uma *competência partilhada*. A existência destas duas dimensões (comunitária e bilateral), com objectivos políticos e estratégias diversas, é fonte de algumas tensões e contradições entre os programas da União e os dos Estados membros.

Foi com o Tratado de Maastricht que a cooperação para o desenvolvimento foi definitivamente consagrada enquanto política comunitária, gerida pela Comissão, sob orientação política do Conselho Europeu. A Comissão tem competência para assinar acordos no âmbito da política de cooperação para o desenvolvimento com países terceiros, após consulta do Conselho de Ministros.

De acordo com o Tratado, a acção comunitária nesta matéria deve procurar atingir os seguintes objectivos principais:

– desenvolvimento económico e social durável nos países em desenvolvimento (PED).

– inserção harmoniosa e gradual dos PED na economia mundial.

– luta contra a pobreza nos PED.

O Tratado prevê ainda a necessidade da política comunitária funcionar em complementaridade com a dos Estados membros, bem como os princípios da coordenação e coerência com as outras políticas da UE.

Quais os responsáveis pela ajuda ao desenvolvimento na UE?

A actual repartição das responsabilidades pela delineação e implementação da ajuda ao desenvolvimento da UE revela bem a inexistência de fronteiras claras entre os pelouros do desenvolvimento e da política externa.

A direcção geral do desenvolvimento (**DG DEV**), chefiada pelo Comissário para o desenvolvimento e ajuda humanitária (Louis Michel na Comissão Barroso), formula a política de cooperação para o desenvolvimento e coordena as relações com os países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP). Contudo, esta responsabilidade é de certa forma partilhada com o Comissário responsável pelas relações externas da União (Benita Ferrero-Waldner na Comissão Barroso), através da direcção geral para as relações externas (**DG RELEX**) que possui o pelouro da programação para os países não-ACP. A coordenação entre as duas direcções-gerais não é a melhor e a definição de prioridades nem sempre é pacífica

Finalmente, a **EuropeAid** é o serviço responsável pela execução dos programas de ajuda a países terceiros e acompanhamento da sua gestão. As actividades do Serviço de Cooperação EuropeAid abrangem o Fundo Europeu de Desenvolvimento (Estados ACP) e 50 linhas orçamentais.

Ajuda Bilateral/ Multilateral

Embora haja uma tendência crescente para os Estados europeus entregarem a organizações internacionais o uso de uma parte dos fundos que cada um atribui à ajuda ao desenvolvimento, a

componente bilateral da cooperação é ainda significativa, sobretudo porque a maioria dos países deseja manter o controlo político directo do destino que é dado a essa ajuda.

À excepção da Grécia e de Itália, todos os Estados membros privilegiam a ajuda bilateral sobre a multilateral, sendo que a primeira atinge valores bastante elevados (70% da ajuda total) na Áustria, Holanda, Luxemburgo e Reino Unido. Dentro da ajuda multilateral, o grosso do orçamento de cada Estado membro vai para a Comissão Europeia. A divergência ou convergência entre a ajuda concedida pelos Estados membros bilateralmente e aquela que é gerida e implementada pela Comissão é um dos aspectos centrais na avaliação da eficácia da ajuda ao desenvolvimento.

Alguns marcos históricos da ajuda ao desenvolvimento da União Europeia

Acordos de Yaoundé

Num contexto europeu de grande dependência das matérias-primas africanas, foi assinada em 1963 a I Convenção de Yaoundé, resultante de uma negociação entre os 6 Estados da Comunidade Económica Europeia e 18 Estados africanos associados.

As Convenções de Yaoundé (I e II, vigentes até 1974) reconheciam explicitamente as desigualdades em matéria de desenvolvimento e consagravam os países associados como parceiros e interlocutores de pleno direito dos países europeus na procura de soluções para as disparidades existentes. Tratavam, no médio prazo, as questões de trocas comerciais e a ajuda financeira e técnica. Ao mesmo tempo nascia o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), abrindo-se igualmente a possibilidade de concessão de empréstimos através do Banco Europeu de Investimento (BEI)

Convenções de Lomé

As Convenções de Lomé, a primeira das quais assinada em 1975, apresentaram características únicas e inovadoras em matéria de cooperação para o desenvolvimento. O aspecto mais original e distinto foi o facto de terem sido negociadas e ratificadas pelos países doadores e países beneficiários sob o *princípio da parceria*. A relação contratual entre os dois grupos de países está marcada – ainda que a prática não tenha sempre sido essa – pelo diálogo político baseado na igualdade e soberania recíproca. A ligação entre a ajuda e os acordos comerciais, enquanto instrumentos coordenados de cooperação para o desenvolvimento, é outra particularidade, bem como o carácter programado dos compromissos financeiros, que procuravam favorecer estratégias de desenvolvimento duradouro a longo prazo. Em termos comerciais, a CEE concede um regime de preferências unilateral aos países ACP, estabelecendo igualmente protocolos relativos a produtos específicos (ex: Protocolo do Açucar, Bananas e Carne Bovina).

No total foram 4 as convenções de Lomé, tendo sido progressivamente acrescentadas novas áreas de cooperação e novos instrumentos com regras específicas de funcionamento. Em 1995, a democracia, os direitos humanos e o respeito pelo Estado de Direito são consagrados como condicionantes da cooperação através da «cláusula do elemento essencial», que permite à CE limitar ou suspender a cooperação em caso de violações graves destes princípios. Em 1996, a Comissão lança um debate público sobre cooperação para o desenvolvimento, conduzindo ao Livro Verde, que esteve na base da reformulação desta política europeia.

Acordo de Cotonou

O Acordo de Cotonou, assinado em Junho de 2000, sucede à Convenção de Lomé IV, tendo sido assinado pelos 15 membros da UE e 77 países ACP, por um período de 20 anos. O acordo representa o início de um novo ciclo, apresentando inovações importantes:

– ao nível político, destaca-se o surgimento de uma disposição sobre países em conflito e a introdução da «boa governação» como elemento condicionante da ajuda.

– consagra-se a tendência de premiar os países que melhor gerem a ajuda, através de critérios de desempenho.

– descentraliza-se a cooperação para novos actores, incluindo o sector privado e a sociedade civil.

– liberalizam-se as trocas comerciais e negoceiam-se acordos regionais específicos.

Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM)

Não sendo um catálogo exaustivo do que devem ser os objectivos da política de cooperação, os ODM fornecem uma imagem clara dos pontos para onde convergem as agendas de desenvolvimento da grande maioria dos Estados, incluindo os membros da União Europeia.

Fixados em 2000, na sequência da aprovação da Declaração do Milénio das Nações Unidas, os objectivos não só incluem uma lista de áreas nas quais a ajuda ao desenvolvimento se deve concentrar (no topo das quais se encontra a erradicação da pobreza, seguida da promoção da educação e da igualdade e da redução das taxas de mortalidade infantil), como estabelece metas quantitativas a alcançar dentro de prazos também fixados.

Estes indicadores são a referência tanto para os membros da UE e para a própria União enquanto actor da ajuda ao desenvolvimento, uma vez que os Estados mais ricos se comprometeram a apoiar os esforços dos países mais pobres para alcançar os objectivos dentro dos prazos previstos.

Mais informações sobre os Objectivos de Desenvolvimento to Milénio em: *www.developmentgoals.org*

O compromisso de Monterrey

Em 2002, na Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento, os países da União Europeia assumiram os «objectivos de Barcelona», no sentido de aumentarem progressivamente até 2006 a ajuda ao desenvolvimento, atingindo pelo menos 0.39% do seu rendimento nacional bruto (RNB), o que corresponde a um aumento de 11 mil milhões de dólares a mais por ano. Dinamarca, Holanda, Luxemburgo, Suécia e Noruega pertencem ao pequeno grupo de países que atingiram ou ultrapassaram já a meta de 0,7% do RNB para a APD. Entre aqueles que demonstram forte vontade de atingir as metas acordadas estão a Bélgica, a França, a Irlanda e o Reino Unido.

O texto do Consenso de Monterrey está disponível em www.un.org/esa/ffd/0302finalMonterreyConsensus.pdf

O papel activo da sociedade civil

Ao nível europeu, a área da ajuda ao desenvolvimento conta com uma intervenção importante de actores não governamentais da sociedade civil europeia. No entanto, ao nivel bilateral, as discrepâncias entre os Estados membros são ainda consideráveis: Enqaunto alguns países como a Holanda, a Irlanda, o Luxemburgo e a Bélgica canalizam uma boa parte do seu orçamento de ajuda ao desenvolvimento para acções co-financiadas por ONG, outros dão um apoio bastante reduzido (França) ou apenas residual (Grécia, Itália e Portugal) ao trabalho destas organizações.

Desde 1976 que a União Europeia co-financia projectos das organizações não governamentais de desenvolvimento europeias. A grande maioria é destinada à condução de acções de desenvolvimento conjuntamente com os parceiros nos PED, com vista a satisfazer directamente as necessidades das populações mais desfavorecidas e promover o seu auto-desenvolvimento. Uma parte mais reduzida da dotação orçamental (cerca de 10%) é utilizada na sensibilização da opinião pública europeia para os problemas dos PED e a Política de Cooperação para o

Desenvolvimento da UE. Esta vertente do desenvolvimento surgiu em 1979 e corresponde aos projectos de educação para o desenvolvimento.

Com o Acordo de Cotonou consagrou-se igualmente a possibilidade das ONG dos países beneficiários poderem candidatar-se aos fundos da UE. De facto, existe um esforço de descentralização da implementação da ajuda no terreno, quer conferindo maiores poderes às delegações da CE nos países em desenvolvimento, quer envolvendo entidades locais como as ONG, as autarquias ou as empresas. Em países em conflito ou com fraca capacidade de implementação por parte das estruturas governamentais, as ONG são uma das alternativas mais eficazes para chegar directamente às populações carenciadas

A sociedade civil portuguesa...

Em Portugal, as organizações não governamentais de cooperação para o desenvolvimento (ONGD), têm como objectivo promover acções de cooperação para o desenvolvimento, educação para o desenvolvimento e ajuda humanitária. A maioria das ONGD está reunida numa Plataforma de forma a melhor coordenarem as suas acções e os seus objectivos comuns.

A Plataforma Portuguesa foi constituída em 1985, imediatamente antes da adesão de Portugal à Comunidade Europeia. O primeiro grupo, de 13 organizações, era formado por associações de natureza muito diversa, tendo em comum a vontade de concretizar acções na área da cooperação. Desde essa altura, o número de associados tem vindo a aumentar de ano para ano e, hoje, a Plataforma integra 50 ONGD.

Fruto de heterogeneidade dos seus membros, a Plataforma pretende ser um elo de ligação entre as ONGD, a sociedade civil, os órgãos de soberania e outras instituições, como o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) e a Confederação Europeia das ONGD de Emergência e Desenvolvimento (CONCORD), com vista a potenciar as suas acções num mundo cada vez mais globalizado, onde a existência de consórcios e parcerias é cada vez mais valorizada.

…e europeia

O CONCORD representa mais de 1200 ONGD agrupadas em 18 plataformas nacionais e 14 redes europeias. O CONCORD permite que as ONGD trabalhem em conjunto com o objectivo de manter a cooperação para o desenvolvimento na agenda das instituições europeias e assegurar que os compromissos assumidos pela UE sejam honrados.

A actual revolução na política europeia de cooperação

Até agora, a ajuda externa da União tem sido implementada por um vasto e complexo conjunto de instrumentos temáticos e regionais (como sejam os programas CARDS, TACIS ou MEDA), o que torna difícil a sua gestão e coordenação. A Comissão Europeia propôs recentemente a reforma dos instrumentos de financiamento da ajuda externa da UE, no sentido de promover a simplificação e a eficácia. No entanto, não está previsto qualquer instrumento autónomo relativo à cooperação para o desenvolvimento, o que compromete a independência e manutenção dos níveis de financiamento desta área.

As novas propostas, a serem implementadas no quadro das perspectivas financeiras para 2007-2013, prevêem a existência de seis instrumentos:

– instrumento de ajuda pré-adesão, para países potenciais candidatos à adesão (Turquia alguns Estados dos Balcãs, etc.);

– instrumento de vizinhança e parceria, abrangendo países terceiros geograficamente próximos da UE (Mediterrâneo, sul do Cáucaso, etc.);

– instrumento de cooperação económica e cooperação para o desenvolvimento, integrando todos os países terceiros que não possam fazer parte dos dois instrumentos anteriores;

– instrumento para a estabilidade, com o objectivo de responder a crises e instabilidade em países terceiros, bem como a questões transnacionais;

– instrumento de ajuda macro-económica e instrumento de ajuda humanitária (já existentes no quadro actual).

Não obstante a manutenção da erradicação da pobreza enquanto objectivo central do apoio a todos os países em desenvolvimento, desapareceu a referência específica ao esforço que deveria ser feito nos países mais vulneráveis ou nos chamados PMA (países menos avançados). Para além disso também não está presente a referência relativa à ligação entre operações de ajuda humanitária, reabilitação e desenvolvimento.

Desafios e críticas à actuação da União

Tendo em conta a dimensão elevada dos montantes orçamentais que a ajuda ao desenvolvimento concedida pela UE envolve, é natural que as suas acções neste domínio sejam alvo de um escrutínio público rigoroso. As várias reformas das estruturas da União para a formulação e implementação da política de cooperação levadas a cabo na última década são uma prova importante de que existe uma discrepância entre os objectivos que a União estabelece para si própria e os resultados alcançados.

A sociedade civil, incluindo académicos e pessoas que intervêm directamente no terreno, fazem ouvir repetidamente as suas críticas. Embora haja uma enorme diversidade de interesses em jogo, é possível sintetizar alguns dos principais problemas apontados à política de ajuda ao desenvolvimento da União Europeia:

– A ajuda da União aos países em desenvolvimento está muito concentrada nos países de rendimento médio, apesar dos apelos constantes de alguns Estados membros (como a Holanda e o Reino Unido) e ONG para uma reorientação da ajuda para os países mais pobres. Se o objectivo central é a erradicação da pobreza, esta distribuição da ajuda parece servir outro tipo de interesses.

– Os procedimentos para atribuição de ajuda são bastante opacos. Embora existam indicadores utilizados para determinar quais os recipientes da ajuda da União, a verdade é que os fluxos de ajuda tendem a ser bastante estáveis e a privilegiar sempre os mesmo países.

– Existe uma certa ambiguidade na definição da ajuda ao desenvolvimento que levou à inclusão dos fundos de pré-adesão para os novos Estados membros e candidatos no orçamento geral da política de cooperação. A utilização dos fundos de ajuda ao desenvolvimento para a coesão interna e estabilização da vizinhança acaba também por desvirtuar os objectivos centrais da política de cooperação.

– A Comissão Europeia continua a ter dificuldades em assumir o papel de coordenação que o Tratado da União Europeia lhe atribui. Por um lado, os Estados membros continuam a definir bilateralmente os seus parceiros e a possuir agendas próprias de cooperação, muitas vezes contraditórias entre si. Por outro lado, a actual reestruturação institucional no seio da União permitiu uma mais clara distribuição de funções, mas não resolveu a questão mais vasta da correspondência entre objectivos e estratégias da cooperação e da política externa. De facto, a criação da EuropeAid acentuou a divisão entre planeamento e execução. A integração de todas as vertentes da política externa da União num único capítulo dedicado à acção externa da União poderá ser um factor unificador, mas os resultados na prática são incertos.

A Cooperação para o desenvolvimento na Constituição Europeia

A acção externa da União Europeia está inserida na parte III, titulo V da Constituição e, pela primeira vez, reúne todas as vertentes das relações externas da União:

– Política externa e de segurança comum.

– Política comercial comum.

– Cooperação com os países terceiros e ajuda humanitária.

– Acordos internacionais, relações da União com organizações internacionais e países terceiros.

O capítulo IV é dedicado à cooperação com os países terceiros e ajuda humanitária, o qual reúne diversos tipos de assistência e cooperação externa, agrupados em três secções separadas:

– cooperação para o desenvolvimento.

– cooperação económica, financeira e técnica.

– ajuda humanitária.

No plano dos princípios, o texto consagra alguns aspectos importantes, como sejam a complementaridade e partilha de competências entre os Estados membros e a UE em matéria de cooperação para o desenvolvimento (art. III-316º, n.º 1), bem como o princípio da coerência, através do qual os objectivos da cooperação deverão estar presentes na prossecução das políticas susceptíveis de afectar os países em vias de desenvolvimento. A subordinação da política de cooperação para o desenvolvimento aos princípios e objectivos da acção externa da União é o elemento central do capítulo (art. III-316º, n.1). O Fundo Europeu para o Desenvolvimento é integrado no orçamento das relações externas da União.

O texto estabelece pela primeira vez uma base legal para a ajuda humanitária, na qual se faz referência à criação de um corpo europeu de voluntários. Os artigos propostos reconhecem o carácter pontual e imparcial das acções humanitárias (art. III-321º, n.º 1).

Europa, uma potência civil?

Um dos principais temas do eterno debate sobre a política externa da União Europeia (UE), quer entre académicos, quer entre aqueles que a implementam na prática, tem a ver com a natureza dessa política. O que *é* a política externa da UE e como é que ela se *manifesta*? Será a União Europeia «apenas» uma força civil, uma «potência normativa» que faz do seu próprio exemplo de integração regional com base num número de princípios universais o seu instrumento por excelência de acção externa? Ou estará a União gradualmente a assumir o papel de actor internacional capaz de mobilizar e utilizar todo o tipo de meios necessários (incluindo meios militares) para fazer face às crises que surgem no sistema internacional?

De facto, durante as primeira décadas de integração europeia, e depois do falhanço do projecto de Comunidade Europeia de Defesa (1952), a acção externa da União desenvolveu-se mais como um prolongamento das políticas internas (mercado único, política agrícola comum) ou como uma *reacção* a processos internacionais, como a descolonização dos países africanos que desencadeou as políticas de cooperação e de ajuda ao desenvolvimento. Mesmo a instituição da Cooperação Política Europeia (CPE) nos anos 70, apesar da sua importância para a

coordenação das posições dos Estados membros sobre as grandes questões internacionais (mas que, não por acaso, excluía as questões de segurança e defesa) e de socialização entre máquinas diplomáticas, raramente ultrapassou a dimensão declaratória, sem que as posições comuns desencadeassem políticas mais activas.

No entanto, mesmo como reflexo de um processo interno ou em resposta a estímulos vindos de fora, a verdade é que a então Comunidade Europeia criou uma vasta teia de instrumentos de política externa, que incluem acordos bilaterais de cooperação e/ou de associação com países terceiros, *démarches* junto de instituições multilaterais e uma vasta panóplia de programas de ajuda ao desenvolvimento, de reconstrução e de assistência humanitária alicerçados num orçamento bastante significativo, cuja gestão os Estados membros progressivamente atribuíram à Comissão Europeia.

A Comunidade/União viveu confortavelmente até ao final dos anos 80 com o estatuto de modelo por excelência de uma potência civil, isto é, de um actor que recorre exclusivamente a meios civis nos seus esforços de persuasão (e não coerção) de terceiros e que prossegue apenas fins civis. Esta imagem interna transformou-se também na imagem que os países e regiões terceiras construíram da Comunidade/União e do seu papel no sistema internacional.

Foram igualmente estímulos externos que desencadearam, no início dos anos 90, as grandes mudanças neste domínio da integração europeia. O fim da Guerra Fria e as transformações na segurança europeia que daí resultaram, permitiram à UE reformular e ampliar as suas ambições enquanto actor de política externa capaz de assumir novas responsabilidades quer no contexto regional, quer na regulação de uma nova ordem internacional. O Tratado de Maastricht (Título V) institui a Política Externa e de Segurança Comum(PESC) que incorpora os instrumentos e as práticas da CPE (mantendo igualmente a natureza intergovernamental) mas acrescenta-lhe novos objectivos, procedimentos e instrumentos (acções comuns e posições comuns). Pela primeira vez, as questões de segurança e defesa aparecem explicitamente na agenda europeia, ao afirmar-se (art. J.4) que a «política externa e de segurança comum abrange todas as questões relativas à segurança da União Europeia, incluindo a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum».

As possibilidades que o Tratado de Maastricht criava foram rapidamente postas à prova com o agravamento da guerra na ex-Jugoslávia e a reticência inicial dos Estados Unidos em envolver-se directamente na resolução desta crise. O falhanço da PESC em travar a maior guerra em solo europeu desde a II Guerra Mundial fez baixar consideravelmente as expectativas em torno da União enquanto actor externo, embora não tenha levado ao abandono das ambições da União em assumir uma dimensão de defesa.

O Tratado de Amesterdão (1997) reforçou as referências à defesa, sobretudo com a integração de uma lista do tipo de missões de natureza militar que a União pode vir a desempenhar (as

chamadas «Missões de Petersberg») e com a instituição da figura de Alto Representante para a política externa. Na prática, a transformação do que está previsto nos Tratados em medidas concretas foi impulsionada não pelo Conselho Europeu mas pela cimeira franco-britânica de 1998, em St Malo, onde os chefes de Estado dos dois países afirmaram a necessidade da UE poder agir de forma independente como forma de afirmar a sua relevância como actor internacional.

Os passos que se seguiram na operacionalização da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) não seriam possíveis sem o acordo de princípio entre os dois países que, à partida, possuem visões mais diferentes quanto ao papel da União. St Malo simbolizou igualmente, se dúvidas restavam, o enterrar da imagem da UE enquanto actor internacional puramente civil.

Com o novo quadro institucional consagrado no Tratado de Nice (2000) e o pano de fundo conceptual da Estratégia Europeia de Segurança (2003), a tendência mais forte da política externa europeia tem sido a de afirmar o vasto leque de meios que a União tem à sua disposição para intervir fora das suas fronteiras. As chamadas «missões PESD» de natureza civil e militar que a União tem levado a cabo desde 2003, quer em solo europeu (Bósnia, Macedónia, Geórgia), quer noutros pontos do globo (República Democrática do Congo, Aceh), bem como a tentativa (algo frustrada) de articulação daquelas com os programas de ajuda ao desenvolvimento geridas pela Comissão Europeia, são o exemplo de um discurso que refere os meios militares como apenas um dos instrumentos da União para lidar com problemas internacionais. Quer no discurso quer na prática, os meios político-diplomáticos e económicos continuam a ocupar uma posição central.

Quanto aos princípios e valores que norteiam a acção externa da União, verifica-se hoje um esforço de explicitar, de forma mais vincada do que no Tratado de Maastricht, a sobreposição entre os primeiros e os alicerces do próprio processo de integração. Na Estratégia Europeia de Segurança, a política externa da UE deve acima de tudo promover um «multilateralismo efectivo», isto é, um sistema baseado em instituições internacionais fortes que actuam no respeito pelas normas pré-estabelecidas e que, ao fazê-lo, promovem e reforçam o Direito Internacional. Por outras palavras, a reprodução à escala global da experiência da Europa Ocidental nos últimos cinquenta anos. A Constituição Europeia é ainda mais clara a este nível, ao afirmar (art. III-292º) que «a acção da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objectivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de Direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional».

O facto da União prosseguir objectivos civis na sua política externa (tal como, aliás, a esmagadora maioria dos Estados) e de continuar a possuir, por virtude do seu modelo, um enorme poder normativo, não resolve o dilema de muitos observadores e estudiosos da integração europeia. Terá sido a introdução do elemento militar uma «perda da inocência» da União que afecta irremediavelmente as outras dimensões do que se considera em sentido lato a acção externa da União? O acento que a Constituição Europeia coloca na coerência entre as várias dimensões desta acção lançou o receio junto de vários sectores da sociedade civil (nomeadamente das ONGs da área do desenvolvimento) de que, por exemplo, a ajuda humanitária e ao desenvolvimento da UE passariam agora a ser condicionadas pelas prioridades politico-militares da União.

Tais receios ficam sem resposta, não propriamente porque a prática mostre o contrário, mas porque as várias dimensões da acção externa da União continuam a seguir caminhos paralelos. Mais do que decidir se a União é uma potência civil ou militar, é preciso procurar saber se estas duas dimensões são a expressão de uma *política externa* claramente definida. O desafio da coerência passa essencialmente por aí.

Para saber mais:

Instituições

Direcção Geral do Desenvolvimento (DG DEV) da Comissão Europeia

http://europa.eu.int/comm/dgs/development/index_en.htm

EuropeAid

http://europa.eu.int/comm/europeaid/index_pt.htm

Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD)

www.ipad.mne.gov.pt

Sociedade civil (internacional)

CONCORD

www.concordeurope.org

Action Aid International

www.actionaidalliance.org

Caritas Europa

www.caritas-europa.org

EUROSTEP

www.eurostep.org

ECDPM – European Centre for Development Policy Management

www.ecdpm.org/

Euforic – Europe's Forum on International Cooperation

www.euforic.org/

Directório de organizações do desenvolvimento

www.devdir.org/

Sociedade civil (nacional)

Plataforma Portuguesa das ONGD

http://plataformaongd.pt

Forum DC – Portal sobre Desenvolvimento e Cooperação

www.forumdc.net

Instituto Marquês de Valle-Flôr

www.im-valle-flor.pt/imvf2/matriz.asp

OIKOS – Cooperação e Desenvolvimento

www.oikos.pt/