

### **As Bases para uma Nova Relação**

Patrícia Magalhães Ferreira

O esforço negocial para assegurar um novo quadro económico, político e institucional entre os 15 países da União Europeia e os 71 Estados de África, Caraíbas e Pacífico chegou finalmente a bom termo. A assinatura do novo acordo será a 31 de Maio, em Suva, a capital das ilhas Fiji.

A negociação do pacote financeiro provocou grandes discussões, entre os Quinze, devido à pretensão de vários governos de baixarem a sua contribuição.

O novo acordo de parceria UE-ACP, vigente por 20 anos, representa o início de um ciclo distinto nas relações entre estas regiões, na medida em que reformula no seu âmago uma Convenção nascida em 1975 com base na anterior relação colonial, surgindo também num contexto internacional substancialmente diferente, o qual tem contribuído para uma diminuição da importância dos ACP em geral e de África em particular para o chamado Norte desenvolvido.

Por um lado, as tendências para a liberalização das trocas ao nível mundial, para a formação de blocos regionais que permitam uma maior competitividade face à crescente globalização dos mercados e para a generalização dos valores ocidentais da democracia e das questões ligadas à governação, reflectem-se, de forma inequívoca, nas áreas prioritárias do apoio da União Europeia a países terceiros.

Por outro lado, questões inerentes ao próprio processo de integração europeia, como o alargamento da União Europeia a países que não possuem laços históricos especiais com os ACP, vão também no sentido de uma uniformização da política de cooperação comunitária e conseqüente desvalorização da especificidade de Lomé. Para além disto, o novo acordo de parceria UE-ACP tenta superar uma série de insuficiências que eram apontadas à anterior convenção, como a inadequação e o efeito perverso de alguns instrumentos (por exemplo, o Stabex, destinado a compensar os ACP das variações nas receitas de exportação), a sua falta de coerência e articulação, a má gestão da ajuda ou a incapacidade de absorção por parte dos ACP. É neste sentido que o novo acordo aposta num reforço da dimensão política da cooperação, numa tentativa de menor centralização em termos de actores e também em mecanismos que permitam uma maior aplicabilidade prática dos montantes financeiros.

#### **Condicionabilidade da Ajuda**

Se o reforço do diálogo político é uma realidade, há também um evidente aumento da condicionabilidade política e económica da ajuda.

Em primeiro lugar, a boa governação, definida conjuntamente após longas negociações como "a gestão transparente e responsável dos recursos públicos com vista a um desenvolvimento equitativo e sustentável" constitui, agora, juntamente com a democracia, o respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de Direito, um elemento essencial, o que significa que existe a possibilidade de suspensão da cooperação em caso de violação deste princípio, nomeadamente por actos de corrupção graves na aplicação da ajuda. No entanto, para que a União Europeia assegure uma imagem de credibilidade, torna-se necessário que este elemento seja também introduzido nos acordos em curso com outras regiões do mundo, de forma a que não constitua uma exigência discriminatória.

Em segundo lugar, no seguimento do que já tinha sido acordado na revisão intercalar de Lomé IV em 1995, a programação da ajuda, ou seja, as condições de

utilização do financiamento, obedecem a uma maior selectividade, prevendo a possibilidade de fiscalização periódica da aplicação dos fundos e atribuindo os montantes financeiros segundo critérios, não só de necessidade do país em causa, mas também do seu mérito ou "performance". Este critério, cada vez mais presente na forma como é concedida a ajuda pelas instituições multilaterais, tenta maximizar o impacto da cooperação e permite uma maior segurança em termos de aplicação efectiva pelo país receptor. No entanto, levanta também várias questões relativamente à forma como é medida essa performance e encerra alguns riscos importantes, como o de não ajudar os países em conflito ou os que mais precisam e que, por isso mesmo, têm uma menor capacidade de absorção, necessitando de mais ajuda, especialmente direccionada para a criação de capacidades institucionais, que lhes permita no futuro ter melhores desempenhos.

### **Novos Actores**

A preocupação com uma maior eficácia da ajuda, no sentido de ter um reflexo real no desenvolvimento e na melhoria das condições de vida das populações, está também presente no objectivo de descentralizar cada vez mais a gestão e aplicação da cooperação através do investimento no diálogo entre actores: governo, autoridades locais, sector privado, organizações não governamentais e outras da sociedade civil.

Apesar de reconhecer o papel fundamental e ainda primordial do poder central, existe agora uma preocupação em identificar quem está melhor colocado para efectuar a cooperação para o desenvolvimento em cada caso concreto, no contexto de uma parceria que se pretende pluralista. É nesse sentido que o novo acordo encoraja o envolvimento da sociedade civil e dos actores não-estatais na implementação de projectos de desenvolvimento, prevendo formas de informação e consulta destes novos actores, bem como o fortalecimento das suas capacidades e o acesso a uma parte do financiamento.

### **Cooperação Económica e Comercial**

Em termos de matéria comercial, o novo quadro de cooperação prevê alterações de fundo que foram objecto de difíceis negociações, desde logo pela necessidade de encontrar um regime de comércio compatível com as regras da Organização Mundial de Comércio (OMC), mas que não deixasse de ter em consideração os países mais pobres, já que 39 dos 71 países em desenvolvimento signatários do acordo estão no grupo de países com nível de desenvolvimento mais baixo do mundo.

A este propósito, importa referir a divergência de opiniões no seio da própria União Europeia. Por um lado, a maioria dos países nórdicos (liderados pelo Reino Unido), cuja prioridade em termos de relações externas não passa certamente por África, manifestaram a sua preferência por um Sistema de Preferências Generalizado (SPG) reforçado, no contexto de uma cooperação horizontal que tem por base o nível de desenvolvimento do país, independentemente da sua posição geográfica. No entanto, a aplicação deste sistema a outras regiões tem mostrado que apenas os países com alguma capacidade de competição ao nível dos mercados internacionais conseguem tirar daí alguns benefícios.

Os outros Estados-membros, apesar de reconhecerem a inevitabilidade do fim da não-reciprocidade e do regime preferencial em vigor, defendiam que a cooperação com os Estados ACP deveria continuar a ter uma fundamentação histórica, estratégica e política essencial, pelo que a melhor solução seria a implementação de acordos regionais de parceria económica (REPA) que preconizassem uma evolução gradual e faseada, para além de devidamente apoiada, no sentido de ser atingida a reciprocidade no acesso aos mercados.

Os Estados ACP acabaram por aceitar esta proposta, tendo ficado acordado a manutenção das condições actuais por oito anos, período destinado à criação e

consolidação de blocos regionais por forma a facilitar a negociação de acordos de comércio livre com a União Europeia. Estes acordos serão implementados durante um período de transição de 12 anos, a partir de 2008, até à liberalização total das trocas comerciais, sendo que os países com o nível de desenvolvimento mais baixo (PMA's) serão inseridos num quadro comercial mais consentâneo com o seu grau de desenvolvimento e que está ainda em estudo. A UE compromete-se a conceder ajuda para minorar os custos do ajustamento e da liberalização, mas não fica claro se o delicado processo de integração regional em África pode ser forçado por calendários externos.

A negociação do pacote financeiro provocou grandes discussões entre os Quinze, devido à pretensão de vários governos de baixarem a sua contribuição, e ameaçou mesmo a conclusão das negociações. Pode considerar-se que os montantes finalmente acordados ficaram aquém do que seria desejável, tendo em conta as necessidades dos ACP face ao seu nível de desenvolvimento, bem como a evolução anterior nos diversos Fundos Europeus de Investimento (já que há um aumento de apenas 4,1 por cento relativamente ao VIII FED, enquanto este teve um montante 20 por cento mais elevado do que o VII FED).

Questões que permanecem ainda por definir e que certamente irão suscitar grande discussão são o pedido de adesão formulado por Cuba, e também as questões relativas à imigração ilegal, em que foram acordados apenas alguns princípios gerais sem qualquer obrigação, tendo a regulação desta matéria ficado remetida para acordos bilaterais.