

Universidade Técnica de Lisboa
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO
CEDIN - Centro de Estudos de Economia Europeia e Internacional

Rua Miguel Lupi, 20 - 1200 Lisboa
Tel: + 351.1.607099 (ext. 271) - 3953156 - Fax: + 351.1.3953155

DOCUMENTO DE TRABALHO Nº 8/95

**" A CONVENÇÃO DE LOMÉ: UM ESPAÇO INSTITUCIONAL
DE DESENVOLVIMENTO PARA A COMUNIDADE DOS
PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA "**

José A. SEQUEIRA DE CARVALHO



**" A CONVENÇÃO DE LOMÉ: UM ESPAÇO
INSTITUCIONAL DE DESENVOLVIMENTO
PARA A COMUNIDADE DOS PAÍSES DE
LÍNGUA PORTUGUESA "**

SEQUEIRA DE CARVALHO

Professor Associado ISEG

Novembro, 1995



A CONVENÇÃO DE LOMÉ: UM ESPAÇO INSTITUCIONAL DE DESENVOLVIMENTO PARA A COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LINGUA PORTUGUESA.

É um pouco difícil apresentar de um modo sintético a globalidade da política de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia em relação aos países ACP, a qual é extremamente diversificada e complexa, e tem tido também desde a sua criação uma evolução contínua bastante acentuada.

Apesar da dificuldade, vou tentar dar uma visão global e objectiva da evolução recente dessa mesma política e, em seguida, depois duma breve avaliação dos seus resultados, chamar a atenção para os principais problemas que se colocam em termos de futuro, sublinhando também as potencialidades da Convenção de Lomé para o desenvolvimento da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Para tal, dividi este texto em quatro grandes capítulos. No primeiro faço uma referência às origens da política de cooperação da então Comunidade europeia em relação aos países ACP. Depois de mencionar as disposições do Tratado de Roma traço a evolução das Convenções de Yaoundé para a primeira Convenção de Lomé, que foi assinada em 1975.

No segundo apresento a evolução recente das relações da União Europeia com os países ACP até à Convenção de Lomé IV que estará em vigor até ao ano 2000.

No terceiro abordo as grandes orientações globais actuais da política de cooperação da União Europeia e os seus reflexos nas negociações actualmente em curso para revisão da Convenção de Lomé IV e do seu 2º protocolo financeiro. No final desse capítulo farei um balanço global dos resultados de 30 anos da política de cooperação da Comunidade em relação aos países ACP, a partir do qual tentarei delinear algumas perspectivas de evolução para o futuro dessas relações.

Como conclusão, no 4º capítulo refiro as potencialidades que a convenção de Lomé oferece para Portugal, não só em função dos condicionalismos determinados pela sua situação geográfica e pelos vectores geopolíticos da sua história, mas também como espaço institucional que pode favorecer o desenvolvimento da Comunidade dos Países de Expressão Portuguesa.



1. Disposição dos Tratados constitucionais e as origens da política de cooperação da Comunidade Europeia

O Tratado de Roma, assinado em 1957, não contém nenhuma disposição sobre a política de desenvolvimento. Só existe na quarta parte deste tratado um anexo relativo às relações com os países e territórios do Ultramar, que foi incluído, por pressão da França, nas negociações com os seus outros cinco parceiros de então.

Apesar das suas limitações, este texto abriu caminho para mais de 30 anos de uma política de cooperação efectiva da Comunidade, que, embora sem base institucional, se iniciou em 1958 com a criação do primeiro Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED); seguiram-se as duas convenções de Yaoundé (1965-70 e 1970-75) e as quatro convenções de Lomé (cuja primeira foi assinada em 1975). As Convenções de Lomé integravam já, entre os parceiros, os países de África, das Caraíbas e do Pacífico do ex-império colonial britânico.

Podemos pois interpretar a origem desta política de cooperação da então Comunidade como solução de gestão geopolítica das heranças coloniais de alguns dos seus principais Estados-membros.

Deve ser referido que o tratado de Maastricht da União Política consagrou formalmente no seu título XVII uma acção política que a Comunidade já vinha realizando, na prática, durante mais de 30 anos, embora sem uma base institucional efectiva.

Esta consagração institucional veio dar à política de cooperação da UE uma nova base de impulsão e uma legitimidade efectiva mas também, como teremos ocasião de referir mais adiante, alguns problemas políticos e institucionais relativamente à evolução da Convenção de Lomé que necessitam de ser resolvidos.

- Perfil global da ajuda da União Europeia no âmbito da Convenção de Lomé

Em primeiro lugar deve ser referida a importância da ajuda ao desenvolvimento da União Europeia no seu conjunto.

A União Europeia e os seus 15 Estados-membros constituem ao nível mundial a principal fonte de financiamento público para o desenvolvimento. Com efeito, mais de 45% da ajuda recebida pelos P.V.D. provêm da União Europeia.

No seu conjunto a União Europeia, através da Comissão, gere um

montante equivalente a cerca de 15% da totalidade da ajuda concedida pelos Estados-membros. Em números absolutos ela constitui o quarto dador ao nível mundial, sendo o segundo depois da França, na África subsahariana.

As doações representam cerca de 97% das ajudas da Comunidade, contra uma média de 78% para o conjunto dos países do CAD. Estas intervenções cobrem um leque bastante grande de países - 70 em três continentes. A prioridade que a União Europeia concede à África é mais nítida do que para os outros dadores internacionais.

- Principais instrumentos da ajuda comunitária aos países ACP

A Convenção de Lomé constitui o núcleo da política de cooperação da União; ela representa cerca de 60% da ajuda comunitária.

A ajuda no âmbito da Convenção de Lomé não está integrada no orçamento da Comunidade. A origem do seu financiamento provém das contribuições dos Estados-membros para o Fundo Europeu de Desenvolvimento.

Os três principais pilares da cooperação da União Europeia geridos no âmbito da Convenção de Lomé residem:

- nas preferências comerciais concedidas sem exigência de contrapartidas;
- nos mecanismos de compensação das perdas de receitas das exportações de produtos de base agrícolas, através do sistema Stabex, e de produtos minerais através do sistema Sysmin;
- na ajuda ao desenvolvimento implementada sobretudo através de acções de cooperação técnica, financeira e económica.

Paralelamente a estas acções de desenvolvimento, existem outras acções horizontais de cooperação extremamente importantes que são financiadas através do FED relativamente às operações realizadas nos países ACP:

- a ajuda de emergência;
- a ajuda alimentar;
- o cofinanciamento de projectos de desenvolvimento de Organizações Não Governamentais (ONG).

II. Evolução recente das relações da União Europeia com os Países ACP

1. A Convenção de Lomé

1.1. Aspectos gerais

1) A política da Convenção de Lomé baseia-se em quatro elementos fundamentais:

- um sistema de cooperação entre dois grupos regionais, fundamentado no respeito das opções políticas e económicas de cada parceiro;
- uma cooperação estável, duradoura e previsível, fundamentada em arranjos jurídicos obrigatórios, consignados num contrato livremente negociado;
- uma cooperação global, combinando um largo leque de instrumentos de ajuda e de desenvolvimento das trocas comerciais;
- a instituição de um diálogo permanente através de três instituições comuns:
 - o Conselho de Ministros ACP/CEE,
 - o Comité de Embaixadores ACP/CEE,
 - a Assembleia Paritária ACP/CEE.

A 4ª Convenção de Lomé foi assinada em 1989 com 69 países - hoje são 70 com a adesão da Eritreia. Enquanto que as três primeiras convenções eram quinquenais, Lomé IV tem uma duração de 10 anos (com um protocolo financeiro renovável de 5 em 5 anos).

Os meios financeiros postos à disposição da cooperação ACP/CEE em 1989 foram de 12 mil milhões de Ecus para os 5 primeiros anos de Lomé IV. A quase totalidade do 7º FED é constituída por subvenções - excepto a parte de capital de risco financiado pelo BEI.

2) Lomé IV, em relação às convenções precedentes, integra várias inovações, dentre as quais uma das mais importantes constitui a inserção de um dispositivo de apoio às políticas de ajustamento estrutural, em complemento das acções tradicionais de desenvolvimento a longo prazo a através duma dotação especial suplementar (de 1.150 Mecus) no seio do FED.

A Comunidade procurou ter uma abordagem específica dos processos

de ajustamento estrutural. Uma abordagem mais sensível: à dimensão social e regional dos processos de ajustamento e às especificidades dos países e às suas perspectivas de desenvolvimento a longo prazo.

Outras das inovações de Lomé IV são a inclusão de sectores como: a população, a protecção do meio ambiente, a promoção das mulheres, a abertura a formas de cooperação descentralizadas (que poderá revestir-se de um potencial para o futuro), a importância dada ao papel do sector privado nos processos de desenvolvimento.

1.2. Outros grandes domínios de cooperação de Lomé IV

Para além dos instrumentos clássicos de cooperação técnica, financeira e económica, a Convenção integra ainda outros domínios herdados das precedentes.

a-A cooperação agrícola e a segurança alimentar (um dos aspectos mais relevantes da política da U.E. neste domínio reside na afirmação da dimensão regional da segurança alimentar).

b-Desenvolvimento dos serviços de apoio ao desenvolvimento económico. Apoio ao comércio externo, apoio às empresas, apoio à integração regional, promoção do turismo, transportes, etc.

c-Desenvolvimento industrial. A U.E., com o apoio do Centro para o Desenvolvimento Industrial (CDI), desenvolve esforços no sentido de responder às necessidades de desenvolvimento industrial dos Estados ACP sobretudo através da promoção de *joint ventures* entre empresas europeias e empresas de países ACP.

d-Cooperação cultural e social que constitui um domínio de cooperação importante, quer sob a forma de projectos culturais, quer por intermédio das acções da Fundação Cultural ACP/CEE e da consideração da dimensão cultural dos projectos dos outros sectores.

e-Cooperação regional, cujo objectivo é o reforço da integração económica regional e no qual a U.E. fornece um esforço especial em estreita cooperação com os países ACP e os outros doadores de fundos.

Estão actualmente ainda a decorrer as negociações entre a U.E. e os países ACP para a revisão parcial da Convenção de Lomé IV e do seu Protocolo Financeiro para os anos 1995-2000.

III. Principais orientações globais da política de cooperação da União Europeia e seus reflexos nas actuais negociações de revisão da Convenção de Lomé

1. Comércio e produtos de base

Uma das principais características da política de cooperação da U.E. reside na sua dimensão comercial. A concessão de preferências comerciais constitui como já afirmámos uma das suas dimensões mais importantes. O regime comercial preferencial que a União concede a estes países constitui, de facto, o instrumento mais importante da política de cooperação da Convenção de Lomé.

Os países europeus constituem um mercado vital, por vezes o mais importante, para os países ACP. Não nos podemos esquecer que a U.E. absorve globalmente mais de 21% das exportações globais dos países em desenvolvimento. A Convenção de Lomé comporta o regime comercial Norte/Sul mais favorável ao nível mundial. O princípio é o do livre acesso aos mercados dos países da União, sem a exigência de contrapartidas equivalentes.

Deve ser referido que este sistema sofre actualmente um processo de regressão devido à erosão das preferências provocado pelo alargamento das concessões a um número cada vez maior de P.V.D. e também devido aos efeitos do abaixamento generalizado das tarifas resultante do Uruguay Round.

2. Apoio à protecção dos direitos humanos e aos processos de democratização

A U.E. e os seus Estados-membros têm dado no últimos anos um ênfase especial à protecção dos direitos e ao apoio aos processos de democratização nos P.V.D. Esta posição já se traduziu nos textos da maioria dos acordos recentemente assinados com estes países.

A resolução do Conselho de Ministros de Novembro de 1991 constitui o documento de base desta orientação global. Estes princípios encontram-se igualmente consignados no tratado da União Europeia, quer no capítulo consagrado à PESC (art.J 1 § 2), quer no art. 130 U relativo aos objectivos da política de cooperação. Este documento reflete um consenso político dos

Estados-membros da U.E. acerca da relação fundamental existente entre a democracia, o respeito dos direitos humanos e o desenvolvimento; este último considerado como um processo de desenvolvimento económico e social equilibrado, equitativo, auto-sustentado e centrado no homem.

A referida resolução do Conselho de Ministros tem como objectivo definir as orientações, procedimentos e linhas de acção concretas que permitam à Comunidade e aos Estados-membros melhorar a eficácia e a coerência das suas iniciativas visando a promoção dos direitos humanos, da democracia e da boa gestão pública nos países em desenvolvimento.

A União está já a levar a cabo actualmente uma série de acções positivas de promoção da democracia e dos direitos humanos através da mobilização de recursos financeiros específicos, quer do seu próprio orçamento, quer do FED.

Os princípios de democracia e de respeito dos direitos humanos, em função dos resultados da actual revisão da Convenção de Lomé, deverão passar a ser considerados como elementos essenciais inscritos na Convenção.

3. Apoio às reformas políticas e económicas internas

Um dos eixos fundamentais actuais da política de cooperação para o desenvolvimento da U.E. reside no apoio à realização de reformas políticas e económicas internas.

O processo de reformas preconizado visa contribuir para o estabelecimento nos países beneficiários de estruturas económicas sólidas e capazes de afrontar a abertura à concorrência internacional. Ao mesmo tempo, elas devem igualmente contribuir para a redução da pobreza através de uma repartição mais justa dos rendimentos e um melhor acesso dos pobres aos serviços sociais fundamentais e às infraestruturas económicas.

Neste contexto, o diálogo entre a U.E. e os países ACP constitui um instrumento privilegiado de apoio às reformas políticas e económicas internas nesses países.

Reformas estruturais que necessitam nas condições actuais a continuação das políticas de ajustamento estrutural.

Para além disso necessitam igualmente do reforço da prioridade concedida nos programas indicativos nacionais ao desenvolvimento do sector privado e também a realização de profundas reformas institucionais e administrativas que permitam a implantação duradoura



e irreversível de situações de boa gestão dos negócios públicos dos países ACP.

- Balanço de 30 anos de política de cooperação da U.E. com os países ACP

Uma análise detalhada dos projectos de cooperação financiados com a ajuda da U.E. nos países ACP mostra-nos que, ao longo destes 30 anos, a Comunidade fez sem dúvida um grande esforço, a vários níveis, para melhorar as condições de vida concretas das populações dos países ACP e tentar desenvolver estes países.

Todavia, em termos globais, não pode ser negado que as condições de vida num grande número desses países continuam a ser extremamente difíceis e que, frequentemente, como num número ainda elevado de países africanos, essas condições se têm mesmo degradado consideravelmente. Sob este aspecto, e tendo em vista que a África constitui a zona de cooperação privilegiada da União Europeia, os resultados da ajuda desta última podem considerar-se, de modo objectivo, como um relativo fracasso.

Face a esta situação, que nos interpela e nos exige uma profunda autocrítica, temos de reconhecer que, apesar de um certo número de *success stories*, a amplitude dos problemas estruturais e das complexidades socio-culturais nos países africanos foi quase sempre subavaliada pelas instâncias comunitárias responsáveis responsáveis pela implementação da ajuda ao desenvolvimento.

Tendo em vista a persistência dos problemas estruturais de subdesenvolvimento, aos quais se junta a necessidade da resolução, ao nível global, dos problemas e riscos suscitados pelas novas interdependências globais, que concernem domínios extremamente importantes, quer para os países do norte, quer para os do sul, como por exemplo: a preservação do equilíbrio ecológico do planeta, o problema das migrações provenientes do sul, o crescimento demográfico; a dimensão mundial das novas epidemias como a SIDA; a política de cooperação da U.E. deve ser reestruturada e adaptada às exigências dos novos contextos e riscos que recentemente emergiram à escala planetária.

A resolução necessariamente global destes problemas e riscos, para além de políticas mais coerentes e eficazes, exige a implementação de uma parceria activa e reforçada entre a União Europeia e os países ACP.

De que modo as políticas e os instrumentos de cooperação da Convenção

de Lomé poderão renovar os seus instrumentos de desenvolvimento de um modo coerente e eficaz? Eis uma das múltiplas questões às quais teremos de começar desde já a dar respostas concretas pois os problemas a resolver são vastos e urgentes.

Dentro de um sistema mundial em mutação e numa situação de extrema incerteza quanto ao futuro, a política de cooperação da U.E. em relação aos países ACP será chamada a ter um papel importante para poder estar à altura dos seus princípios de solidariedade e de coresponsabilidade em relação às populações desses mesmos países. Uma dimensão de solidariedade que, como vimos, coincide, objectivamente, com os interesses geo-políticos e humanos à escala internacional da própria União Europeia bem como das suas populações.

- Potencialidades para Portugal

A política de cooperação da União Europeia em relação aos países ACP é duma extrema importância para Portugal, por razões que nos parecem essenciais.

Em primeiro lugar, devemos referir que a própria essência histórica da sua independência nacional, desde o seu início, se forjou e se desenvolveu como um espaço de relacionamento e de trocas, primeiro entre o norte e o sul da Europa e todos os outros continentes, com uma incidência especial em relação ao continente africano. A participação actual de Portugal na política de cooperação da U.E. permite-lhe pois recuperar um espaço de manobra e de relacionamento que lhe é tradicional.

Em segundo lugar, o movimento da construção europeia, devido às exigências estruturais do modelo seguido, constitui um processo extremamente concorrencial no seio do qual todos os parceiros, se quiserem manter a sua identidade, independência e uma real capacidade de influência política, têm necessariamente de ser competitivos e dinâmicos.

O atraso económico estrutural e a situação periférica de Portugal face aos centros de poder e riqueza europeus não lhe permitem obter facilmente as capacidades competitivas requeridas.

Deste modo, para aumentar a sua influência e a sua posição competitiva no contexto da Europa de hoje, um dos principais e mais fáceis factores de que pode certamente dispor reside nos apoios e sinergias externas que pode receber e canalizar do seu espaço tradicional de relacionamento histórico - que fala a mesma língua e que ainda partilha

grande parte das suas idiossincrasias.

Deve ser referido que as potencialidades próprias das políticas e instrumentos de cooperação da Convenção de Lomé oferecem a Portugal possibilidades para voltar a estabelecer e estreitar os laços humanos e históricos que o unem aos países africanos de expressão portuguesa, com os quais estabeleceu relações históricas e contactos profundos que não podem ser esquecidos, porque fazem parte da essência da sua própria realidade nacional.

Por isso afirmei já em 1987 que para que Portugal possa fazer face às dificuldades concorrenciais inerentes ao processo da sua integração na Europa, terá que saber redescobrir uma linha de rumo que passa pelo reencontro da dimensão pluricontinental da sua história.

Essa será talvez a principal vocação de Portugal na União Europeia: a de ser um País-ponte entre a Europa e os outros povos e continentes do mundo.

- A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

A futura Comunidade dos Países de Língua Portuguesa poderá representar um contributo essencial para o estabelecimento de estratégias e de modos de organização concretos que viabilizem e potenciem a realização dessa vocação ancestral de universalismo da nação portuguesa no contexto da sua participação na construção da unificação da Europa.

A concretização e ulterior dinamização da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa constitui talvez uma das últimas oportunidades de preservar a língua e a influência portuguesa nas suas ex-colónias africanas face às dinâmicas integradoras ao nível regional dos poderosos espaços anglófonos e francófonos no continente africano.

O Brasil, dado o seu peso político e demográfico e o seu dinamismo ao nível mundial, será naturalmente o país *leader* e o pólo mais importante dessa Comunidade. Tal não deverá constituir para Portugal um motivo de desconfiança ou de ressentimento. Pelo contrário, os responsáveis portugueses e também dos PALOPs deverão saber compreender que a grandeza e o potencial do Brasil constituem a maior garantia de sucesso e de afirmação internacional para a comunidade dos países lusófonos. Para além disso não nos podemos esquecer que o Brasil, pela sua história, pela sua socio-cultura e pelos laços humanos duma grande parte da sua população, constitui o maior país africano fora de África.

Os domínios de actividade da Comunidade deverão transcender os campos da cultura e da língua e procurar institucionalizar e estreitar, de modo sólido e duradouro, entre os seus sete Estados-membros, relações de carácter político, empresarial, tecnológico e administrativo que são necessárias para o estabelecimento de relações de cooperação profundas e dinâmicas entre os referidos sete países.

A participação activa de Portugal na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa não é contraditória com a sua participação plena na Política de cooperação da União europeia em relação aos países ACP. Com efeito, o reconhecimento das potencialidades de processos de cooperação triangular Norte-Sul e de cooperação Sul-Sul encontra-se consignado em vários documentos políticos da U.E. em matéria de cooperação para o desenvolvimento e nomeadamente na própria Convenção de Lomé.

Em termos práticos, uma tal cooperação triangular com países do Sul tem sido já implementada sob variadas formas por diversos países da União Europeia.

O potencial sinérgico da Comunidade Lusófona será extremamente positivo para o reforço da posição e da participação de Portugal, não só na política de cooperação ACP/UE, mas também no próprio processo de construção europeia.

Nessa perspectiva, o reforço da aplicação dos princípios de parceria, diálogo, igualdade negocial e de contrato duradouro da Convenção de Lomé constituem aspectos fundamentais que correspondem aos interesses políticos fundamentais de Portugal porque reforçam a posição política e negocial, no âmbito da Convenção de Lomé, dos cinco Estados-membros africanos da Comunidade Lusófona.

Por outro lado, a continuação da prática duma parceria igualitária ao nível da gestão corrente da Convenção abre também possibilidades para a realização de esquemas de cooperação tripartida não só entre os cinco PALOPs, Portugal e o Brasil e também com os outros países ACP e da União Europeia.

É que pela sua história, laços humanos, posição geográfica, interesses geopolíticos ao nível mundial e também pelo potencial intrínseco de cooperação de que dispõe, o Brasil tem hoje condições para se tornar num dos parceiros mais importantes da União Europeia no desenvolvimento do continente africano.

