

**UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA  
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO**

**MESTRADO EM:** Economia e Estudos Europeus

**COOPERAÇÃO UE-ACP:  
A DIMENSÃO POLÍTICA DOS ACORDOS**

**SANDRA MARIA DE JESUS PEREIRA**

**Orientação:** Prof. Doutor João Dias

**Júri:**

**Presidente:** Prof. Doutor Jochen Oppenheimer (ISEG / UTL)

**Vogais:**

-Prof. Doutor Rui Manuel Campilho Pereira de Menezes (ISCTE)

-Prof. Doutor João Dias (ISEG / UTL)

Abril / 2005

## ÍNDICE:

<b>Introdução.....</b>	<b>1</b>
<b>1. Principais aspectos da cooperação UE-ACP.....</b>	<b>6</b>
1.1 Conceito de cooperação.....	7
1.2 Princípios gerais da política comunitária de cooperação para o desenvolvimento.....	10
1.3 A globalização da economia e a interdependência.....	13
1.4 Breve historial da cooperação UE-ACP.....	16
<b>2. As Convenções de Lomé.....</b>	<b>24</b>
2.1 Circunstâncias conducentes a Lomé.....	25
2.2 Os instrumentos de Lomé.....	27
2.3 De Lomé I a Lomé III: a cooperação económica.....	30
2.4 Lomé IV: a consideração dos direitos humanos.....	35
2.5 Lomé IV revista e o Livro Verde: a dimensão política.....	39
2.6 Aspectos positivos e negativos da cooperação em Lomé.....	47
2.7 Pressões sobre Lomé.....	53
<b>3. O Acordo de Cotonou.....</b>	<b>57</b>
3.1 Os pilares do novo acordo de parceria.....	58
3.1.1 <i>Reforço da dimensão política da parceria.....</i>	<i>59</i>

3.1.2 <i>Promoção do desenvolvimento participativo</i> .....	60
3.1.3 <i>Erradicação ou diminuição da pobreza</i> .....	62
3.1.4 <i>Novo quadro para a cooperação económica e comercial</i> .....	63
3.1.5 <i>Reforma da cooperação financeira</i> .....	65
3.2 <i>As vertentes da dimensão política da parceria</i> .....	68
3.2.1 <i>Diálogo político reforçado</i> .....	69
3.2.1.1 <i>Diálogo sobre o quê? O conteúdo</i> .....	70
3.2.1.2 <i>Diálogo com quem? Os actores</i> .....	70
3.2.1.3 <i>Diálogo como? Os mecanismos</i> .....	71
3.2.1.4 <i>Um diálogo recíproco? A coerência das políticas</i> .....	71
3.2.2 <i>Elementos essenciais e elemento fundamental</i> .....	72
3.2.2.1 <i>As regras do jogo</i> .....	72
3.2.2.2 <i>Elementos essenciais</i> .....	73
3.2.2.3 <i>Elemento fundamental</i> .....	74
3.2.2.4 <i>O caso específico da corrupção</i> .....	77
3.2.2.5 <i>Medidas positivas</i> .....	78
3.2.3 <i>Uma parceria baseada no desempenho</i> .....	78
3.2.3.1 <i>Definição dos critérios de desempenho</i> .....	79
3.2.3.2 <i>Apreciação do desempenho</i> .....	80
3.3 <i>A implementação do Acordo de Cotonou</i> .....	80

<b>4. A dimensão política nas relações UE-ACP.....</b>	<b>82</b>
4.1 Uma parceria política reforçada: da cooperação económica e comercial à cooperação política.....	83
4.2 Evolução das motivações políticas da UE em relação aos países ACP....	85
4.3 O diálogo político como um dos principais instrumentos para a efectiva cooperação UE-ACP.....	95
4.4 O diálogo político no Acordo de Cotonou será uma realidade ilusória?.....	97
4.5 O papel da Assembleia Parlamentar Paritária: uma democracia partilhada.....	98
4.6 A relação entre a eficácia da ajuda e a «boa governação».....	100
4.7 Um balanço da cooperação UE-ACP.....	110
<b>Conclusões.....</b>	<b>114</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>119</b>

# **Introdução**

## **1. O objecto de estudo**

O tema central deste trabalho consiste em analisar uma das vertentes da cooperação estabelecida entre a União Europeia (UE) e os países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP), mais especificamente, a dimensão política dos acordos assinados entre estas duas partes, nomeadamente as Convenções de Lomé e o Acordo de Cotonou.

Ao longo desta dissertação, pretende-se demonstrar que o aspecto político da parceria UE-ACP tem vindo a tornar-se, gradualmente, mais importante, pois, após os muitos anos de privilegiada cooperação e das sucessivas Convenções de Lomé, o Acordo de Cotonou acaba por estabelecer uma relação política ainda mais reforçada entre esses dois grupos de países, a qual é baseada, sobretudo, no diálogo, implicando a assunção de um compromisso real por ambas as partes.

## **2. Enquadramento do tema**

Os principais aspectos da cooperação UE-ACP (Capítulo 1), desde o próprio conceito de cooperação, passando pelos princípios gerais da política comunitária de cooperação para o desenvolvimento, pela inevitável globalização da economia e por um breve historial dessa mesma cooperação servem de quadro de referência à contextualização do objecto de estudo desta dissertação.

De realçar que a política comunitária de cooperação para o desenvolvimento é fundamentada nos princípios do desenvolvimento social e humano, equitativo e sustentável. A cooperação UE-ACP tem origem no Tratado de Roma, em que os signatários exprimiram a sua solidariedade com as colónias e territórios ultramarinos, comprometendo-se a contribuir para a sua prosperidade. Os Acordos de Yaoundé I e II

(1963 – 1969 e 1969 – 1975, respectivamente) regularam pela primeira vez as relações entre os Estados-membros da CEE e os países ACP. Em 1975, foi assinada a Convenção de Lomé I, revista quinquenalmente até à expiração de Lomé IV, em 2000.

Durante muito tempo, a Convenção de Lomé foi considerada como um modelo de referência para os acordos de parceria internacional, devido ao seu carácter inovador (princípio de igualdade entre as partes contratantes, a vinculação entre comércio e ajuda, a introdução progressiva de compromissos mútuos de natureza política e a criação de um quadro institucional conjunto), tornando possível, graças à natureza negocial da parceria então estabelecida, abrir caminho para a discussão e inclusão de algumas questões sensíveis.

Todavia, as mudanças políticas ocorridas durante a década de 90 colocaram em questão o modelo de relação entre a UE e os países ACP. A pobreza aumentou, agravada pela multiplicação dos conflitos bélicos. O aumento da ajuda humanitária de urgência era uma manifestação das deficiências das políticas de desenvolvimento a longo prazo, sem esquecer que uma parte das ajudas era desviada do seu objectivo final, por vezes devido à corrupção. Para culminar, numerosos países ACP julgaram perceber que a UE diminuía o seu interesse neles, a favor dos países candidatos ao alargamento e dos da Bacia do Mediterrâneo.

É neste contexto que a Comissão Europeia lançou um vasto processo de consultas e de reflexão sobre o futuro das relações UE-ACP, centrado num Livro Verde (1996), tendo sido iniciadas formalmente, em Setembro de 1998, negociações para a assinatura de um novo acordo de parceria, acabando por ser assinado em Junho de 2000 o Acordo de Cotonou, vigente por 20 anos.

Este acordo 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, de facto, para uma diminuição da importância dos ACP em geral para o chamado Norte desenvolvido, devido a alguns factores.

Por um lado, as tendências para a liberalização das trocas ao nível mundial, para a formação de blocos regionais que permitissem 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 UE a países terceiros.

Por outro lado, assuntos inerentes ao próprio processo de integração europeia, como o alargamento da UE a países que não possuem laços históricos especiais como os ACP, vão também no sentido de uma uniformização da política de cooperação comunitária e conseqüente desvalorização da especificidade de Lomé.

### **3. O objecto central da investigação**

As análises mais detalhadas das Convenções de Lomé (Capítulo 2) e do Acordo de Cotonou (Capítulo 3) permitem, posteriormente, destacar, sobretudo, os principais traços característicos da vertente política destes acordos.

Seguidamente, a dimensão política nas relações UE-ACP (Capítulo 4) é alvo de uma abordagem direccionada, precisamente, para o estudo do progressivo reforço da parceria política UE-ACP, da evolução das motivações políticas de ambas as partes interessadas, do diálogo político como um dos instrumentos mais relevantes para a

efectivação dessa cooperação, se é que não se trata de uma mera realidade ilusória, do papel desempenhado pela Assembleia Parlamentar Paritária, no sentido de uma maior democratização, da relação, se é que existe, entre a eficácia da ajuda e a «boa governação», terminando com um balanço da cooperação UE-ACP.

Destaque para o facto do desaparecimento da ordem internacional bipolar ter favorecido a emergência de dois aspectos em que a Convenção de Lomé apresentava limitações evidentes, isto é, uma dimensão política e a sua democratização, mediante a participação efectiva de agentes não-estatais.

No entanto, o Acordo de Cotonou veio conferir uma dimensão política mais proeminente às relações UE-ACP, a qual está bem patente no seu Título II (artigos 8º ao 13º) e também nos seus artigos 96º, 97º e 98º, traçando o amplo alcance das questões a ter em atenção no diálogo político regular entre a UE e os países ACP. Durante as sucessivas Convenções de Lomé, em particular Lomé IV e Lomé IV revista, as dinâmicas políticas entre os países ACP e a UE evoluíram de tal forma que ambas as partes concordaram na sua subsequente institucionalização neste acordo, o qual fornece as linhas de orientação básicas para um compreensivo, equilibrado e profundo diálogo político, conduzindo a compromissos a respeitar por ambos os signatários e contribuindo positivamente para a erradicação da pobreza, com vista a um desenvolvimento sustentável e à integração gradual dos países ACP na economia mundial.

A parceria UE-ACP passa, então, a ocupar uma nova posição na frente externa da União, procurando servir a paz e a estabilidade e proporcionando mais recursos para serem canalizados para a prevenção e resolução de violentos conflitos. O impacto desta nova política de cooperação será maior se for suportada por uma clara vontade política

na observação dos princípios da complementaridade, coordenação e coerência, promovendo os direitos humanos e os princípios democráticos, e consolidando o Estado de direito e a «boa governação».

A ligação entre a vontade política governamental e sua capacidade para tratar de poderosas alterações de relações de poder na sociedade e as actuais perspectivas para diminuir a pobreza, melhorando a educação, a saúde e a situação das mulheres, e criando condições para um desenvolvimento sustentável, é vital se os países ajudados pela comunidade internacional se tornarem os próprios “donos” do seu processo de desenvolvimento.

Em Cotonou reside também a tentativa de superar uma série de insuficiências que eram apontadas à anterior convenção, como a inadequação e o efeito perverso de alguns instrumentos, a sua falta de coerência e articulação, a má gestão da ajuda ou a incapacidade de absorção por parte dos países ACP.

O término da Guerra Fria criou a oportunidade de tornar a ajuda mais efectiva no seu conjunto devido ao fortalecimento dos laços existentes entre a concessão da assistência e a solidez das políticas dos países receptores.

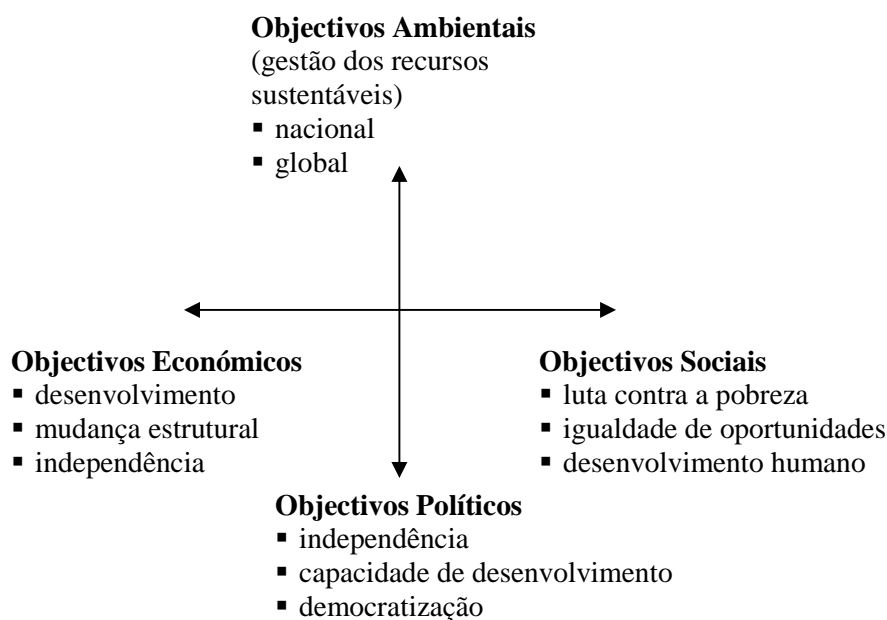
De acordo com a opinião de alguns autores, nas decisões sobre essa concessão, deve ser atribuído um peso maior à reforma já executada e um menor às promessas a serem cumpridas após a cedência de ajuda, a qual pode ser uma ferramenta poderosa para a promoção do crescimento e a redução da pobreza, sendo para isso necessário que ela seja atribuída a países que se ajudem a si mesmos, mediante a implementação de políticas que visem o crescimento, para, assim, evitar o desperdício que sucedeu com alguns estados em que as políticas adoptadas foram claramente insatisfatórias.

## 1. Principais aspectos da cooperação UE-ACP

As relações estabelecidas entre a UE e o grupo ACP ao longo dos tempos têm-se baseado na noção de cooperação. Mas em que se traduz, na realidade, esse espírito de cooperação? Quais são os princípios gerais da política comunitária de cooperação para o desenvolvimento num contexto de globalização e interdependência das economias?

Neste sentido, este Capítulo apresenta um breve historial da cooperação UE-ACP, cujo percurso conduz progressivamente a um reforço da parceria política em detrimento da cooperação económica e comercial, contrariamente ao que se poderia imaginar, tendo em consideração a perda gradual de importância real dos países ACP, visível em termos de fornecedores de matérias-primas e de actores no comércio internacional, sobretudo a partir de 1975.

As principais causas da ajuda internacional prendem-se precisamente com os objectivos do desenvolvimento (Fig. 1):



**Figura 1.** Objectivos de desenvolvimento da ajuda internacional

*Fonte:* adaptada de Degnbol-Martinussen, J. e Engberg-Pedersen, P. (2003), p. 36.

Os objectivos do desenvolvimento económico têm existido desde sempre, mas ao longo do tempo os fins sociais têm recebido ênfase variável. As metas de desenvolvimento político e ambiental têm vindo a tornar-se progressivamente mais proeminentes durante a última década. De acordo com as Organizações Não Governamentais (ONG's) os desideratos sociais têm estado em foco em consonância com um crescente interesse na promoção da democratização e na gestão dos recursos locais sustentáveis.

### **1.1 Conceito de cooperação**

Com o Império Romano já havia a ideia de cooperação assente nas relações humanas entre os povos, em que a própria palavra “império” sugeria a existência de normas supra-humanas que governavam as relações internacionais.

Há diversas interpretações do conceito de cooperação: o *Dicionário de Língua Portuguesa* aponta para a ideia de ajuda, solidariedade; no *Petit Larousse* corresponde a uma política de ajuda económica, técnica e financeira a certos Países em Vias de Desenvolvimento (PVD), havendo aqui, portanto, já a noção de partilhar algo comum com outros povos e também a necessidade de ajuda da cooperação da comunidade internacional aos PVD; na *Enciclopédia Internacional de Ciências Sociais* (1968), o conceito implica a existência de reciprocidade em que há um comportamento conjunto que visa certos objectivos e interesses comuns, não podendo ser a transferência de recursos num só único sentido; o autor *Siitonen* (1990) aponta uma definição mais recente, distinguindo a noção de cooperação do termo ajuda, sendo, por conseguinte, dois conceitos distintos, ao contrário da definição de Larousse que aponta para uma certa aproximação entre estes dois conceitos.

De facto, quando começou a falar-se na necessidade de promover o desenvolvimento dos países e das regiões mais desfavorecidas, também começou a verificar-se uma grande confusão terminológica, derivada da utilização indiferenciada de termos como cooperação, assistência e ajuda.

O diálogo entre estados e sociedades civis ao permanecer assimétrico e impregnado de considerações geopolíticas, segundo as quais se tem estruturado o diálogo Norte-Sul, pode até indiciar que tenha existido ajuda sem cooperação (Gabas, 2002).

A cooperação para o desenvolvimento é um sub-produto da Nova Ordem Económica Internacional (NOEI), logo é um conceito novo no quadro das relações internacionais que, em sentido lato, inclui a transferência de recursos de um país para outro a fim de promover o desenvolvimento do país receptor.

Este fenómeno da cooperação pode ser entendido como uma forma organizada de acção, prosseguindo metas e interesses comuns a duas ou mais partes. Preferencialmente, a cooperação deverá ser voluntária, não competitiva e não conflitual. Mas, no terreno, não raras vezes, e devido à complexidade das relações internacionais e da concorrência entre países ou entre agentes doadores de ajuda, a cooperação torna-se competitiva, coerciva, concorrencial e mesmo antagónica.

Existia o risco, e isso verificou-se particularmente na época da Guerra Fria, desta ajuda ser interpretada como forma interesseira de neo-colonialismo, podendo gerar no país receptor, a dependência económica e política. Corre também o risco de, quando mal enquadrada e mal acompanhada, fomentar a corrupção ligada à distribuição dos bens e produtos fornecidos, a manutenção de regimes políticos locais, despóticos ou de alimentar ainda, se bem que indirectamente, conflitos armados.

A ajuda só por si não resolve tudo, nem os seus fins são alcançados se não for acompanhada de um esforço honesto no plano interno dos países beneficiários em relação à concretização dos compromissos assumidos aquando da celebração dos programas de ajuda. Daí a complexidade da problemática da cooperação, mas que, até ao momento, no seio das relações entre povos e Estados, ainda não se criou um sucedâneo capaz de responder, com maior eficácia, aos problemas do desenvolvimento, que são também problemas de toda a Humanidade (Monteiro, 2001).

A Europa e África têm, há mais de quatro décadas, relações de cooperação privilegiadas tanto no plano bilateral como no quadro multilateral. No plano multilateral, estas relações de cooperação conheceram um desenvolvimento muito importante com a criação de mecanismos e instrumentos de cooperação, de um lado, com os países ACP e do outro, com a UE.

Sinteticamente, de acordo com algumas opiniões<sup>1</sup>, esta cooperação deve assentar em três pilares (SGL e ISCSP, 1999): a consolidação da democracia e do Estado de direito (dimensão política), a luta contra a pobreza e o analfabetismo (dimensão social) e, enfim, a promoção de um crescimento económico durável em África (dimensão económica). Hoje, de facto, tende a incluir-se no conceito de cooperação alguns elementos relacionados sobretudo com a dimensão política.

---

<sup>1</sup> É, por exemplo, a opinião expressa por Adelino Mano Queta (antigo Embaixador da Guiné-Bissau) no Fórum denominado “África Século XXI. Os Desafios da Globalização e as Respostas do Desenvolvimento”, a 23 de Outubro de 1998, realizado nas instalações da Sociedade de Geografia de Lisboa (SGL), em colaboração com o Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP).

## **1.2 Princípios gerais da política comunitária de cooperação para o desenvolvimento**

O cerne da política de cooperação para o desenvolvimento da UE consiste em fomentar um desenvolvimento económico e social sustentável dos PVD, em particular dos mais desfavorecidos, que contribua para a erradicação da pobreza e para a sua integração harmoniosa e progressiva na economia mundial. A estes propósitos económicos e sociais, junta-se uma intenção de ordem política: contribuir para a consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como para o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

A cooperação para o desenvolvimento levada a cabo pela UE, complementa as políticas dos Estados-membros e, na medida do possível, está em consonância com as dos outros provedores de fundos a nível mundial, quer se trate de países (Japão, Estados Unidos da América - EUA, etc.) ou de organizações internacionais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional - FMI, etc.). Por outro lado, prevalece uma preocupação de coerência entre a política de cooperação para o desenvolvimento e as demais políticas comunitárias susceptíveis de afectarem os países em vias de desenvolvimento, nomeadamente a política agrícola comum e a política comercial comum.

A Comunidade é o doador internacional mais importante do total de membros do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), representando, em 1995, cerca de 56% de toda a ajuda ao desenvolvimento, sendo actualmente a UE o principal parceiro dos PVD, tanto no que diz respeito à ajuda, como às trocas comerciais e aos investimentos directos, apesar de ter vindo a registar, nos últimos anos, uma redução percentual do seu apoio (Quadro 1):

**Quadro 1.** Percentagem do total da APD do CAD (1970-2003)

	<b>1970-71</b>	<b>1980-81</b>	<b>1990-91</b>	<b>1995</b>	<b>1997</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
<b>EUA</b>	32	22	20	13	17	13	14
<b>CEE / UE</b>	47	50	47	56	44	35	35
<b>Japão</b>	10	13	17	19	17	23	20
<b>Outros</b>	11	15	16	12	22	29	31
<b>TOTAL CAD</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

*Fonte:* adaptado de Cox e Chapman (1999), p. 1, com dados adicionais da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (1970-2003).

Outro aspecto relevante a destacar da análise deste quadro é a regressão progressiva do peso dos EUA, como sendo o país com menor esforço na Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD). Actualmente o Japão já representa mais que os EUA na assistência a PVD.

A execução desta política comunitária de cooperação para o desenvolvimento articula-se em torno de dois eixos: por um lado, acordos regionais privilegiados e, por outro, acções a nível mundial, através de uma larga panóplia de instrumentos jurídicos (conclusão de acordos internacionais multilaterais ou bilaterais, o Sistema de Preferências Generalizadas - SPG, como instrumento-chave para ajudar os PVD a reduzir a pobreza, graças às receitas provenientes do comércio mundial, estimulando as suas exportações para a UE, a ajuda financeira e técnica e o lançamento de acções em domínios como as ajudas alimentar e humanitária ou a luta contra a Sida) e financeiros (gerais, em termos de aplicação geográfica, temática ou sectorial, mas também de cariz específico, como o Fundo Europeu de Desenvolvimento - FED e a concessão de empréstimos pelo Banco Europeu de Investimento - BEI), que, por si só reflecte a natureza multiforme das relações que a União mantém com os países em causa.

No quadro da sua política de cooperação para o desenvolvimento, a UE tem dedicado uma atenção especial aos países ACP, à medida que os mesmos foram ascendendo à independência, mantendo com eles um relacionamento privilegiado consubstanciado nos sucessivos acordos de associação celebrados, os quais vão abrangendo progressivamente um número cada vez maior de países.

As Convenções de Lomé constituíram o modelo mais elaborado na edificação da política comunitária de cooperação para o desenvolvimento. Neste contexto, a cooperação UE-ACP, assentou num regime de direito e na existência de instituições conjuntas.

Desde 1975, foram criados mecanismos de cooperação e estruturas que, ao longo dos anos, adquiriram um determinado carácter de permanência. Contudo, apesar da continuidade ser uma característica fundamental das sucessivas Convenções de Lomé, a natureza da cooperação UE-ACP mudou consideravelmente, em particular depois de 1990.

O Tratado de Maastricht (assinado em 1992), ao aditar ao Tratado da Comunidade Europeia, um novo título intitulado «A cooperação no desenvolvimento» (artigos 130.º-U a 130.º-Y), veio simultaneamente dar um novo enquadramento jurídico à política comunitária de cooperação para o desenvolvimento e possibilitar o seu aprofundamento, importando destacar a definição de um certo número de domínios qualificados como prioritários, designadamente a promoção da democracia, dos direitos do Homem; a luta contra a pobreza; a competitividade comercial e a melhoria da eficácia da ajuda.

Neste Tratado foram estabelecidos três importantes princípios relacionados com a política de cooperação para o desenvolvimento como sejam: a necessidade de

coerência entre as políticas da UE e dos Estados-membros; a complementaridade entre as suas políticas de desenvolvimento e os diferentes instrumentos políticos na UE; a importância de coordenação entre a UE e os países receptores da sua ajuda (Cardoso, 2000).

Em suma, o relacionamento tradicionalmente estabelecido com os países ACP, no quadro das Convenções de Lomé e, mais recentemente, do Acordo de Cotonou, tem-se afirmado como um verdadeiro símbolo desta política da UE, entre a qual e a política externa e de segurança comum foi confirmado, pela primeira vez, através do Tratado de Maastricht um elo de ligação directo.

### **1.3 A globalização da economia e a interdependência**

O fenómeno da globalização caracteriza-se por um processo de integração económica crescente da economia mundial, impulsionado por factores adstritos: à liberalização do comércio internacional e dos movimentos de capitais; à aceleração do progresso tecnológico e advento da sociedade da informação; à desregulamentação.

Estes três elementos reforçam-se reciprocamente, já que o progresso tecnológico incentiva o comércio internacional e este permite uma melhor difusão do progresso tecnológico. Paralelamente, a desregulamentação estimula o desenvolvimento das novas tecnologias e contribui para suprimir os obstáculos ao comércio.

A globalização ultrapassa, assim, a expressão «internacionalização» por envolver uma sofisticação dos sistemas produtivos, implicando um certo grau de integração regional de espaços com funcionalidade entre actividades dispersas (Medeiros, 1998).

Segundo um estudo realizado, em 2001, pela consultora A.T.Kearney em parceria com a revista Foreign Policy, o Índice de Globalização apresentado aponta no sentido de que os países mais globalizados tendem a ser mais livres, menos corruptos e com padrões de distribuição de riqueza mais equitativos.

Efectivamente, a globalização, no seu aspecto positivo, faculta o acesso a um maior volume de recursos financeiros, maior oferta de produtos e serviços a custos mais baixos, novos mercados de exportação e novas tecnologias. Tais oportunidades podem conduzir a ganhos de produtividade, maior crescimento e desenvolvimento, melhorias nas condições de vida e menos pobreza.

No entanto, a globalização também tem riscos importantes: primeiro, para os países que encaram este processo muito lentamente, apresenta o risco da marginalização; segundo, o risco das fugas de capital e o desaparecimento das fontes de financiamento podem levar à crise. Este é o lado negativo da globalização (SGL e ISCSP, 1999).

Scott (2001) chega mesmo a afirmar que os mercados globais oferecem oportunidades, mas estas não garantem os resultados, já que a maioria dos países pobres tem sido incapaz de aproveitar o capital estrangeiro ou de ganhar vantagem da maior abertura no acesso aos mercados.

É cada vez mais clara a necessidade de uma regulação mundial da globalização, já que, para além do comércio mundial ser, evidentemente, um dos aspectos dessa globalização, questões como a movimentação especulativa de capitais, os paraísos fiscais, o branqueamento de capitais ilícitos ou o poder excessivo das multinacionais são, certamente, problemas a exigir uma regulação que, para ser eficiente, tem de ser mundial (Amaral, 2000).

De acordo com o *Livro Verde sobre as Relações entre a UE e os Países ACP no Limiar do Século XXI* (1996), a interdependência crescente entre os sistemas económicos e sociais das diferentes regiões do mundo e o aparecimento de novos riscos sistémicos nos domínios do ambiente, dos fenómenos migratórios, do terrorismo, da droga, da criminalidade organizada à escala internacional, têm por consequência uma desadaptação crescente do quadro de acção nacional e uma transformação básica do conceito de soberania.

No actual contexto de globalização da economia mundial, tornou-se necessário desenvolver uma nova postura / estratégia, nomeadamente perante o continente africano. De facto, depois de uma primeira fase de colonização (“in Africa”) e de uma segunda, que se seguiu à independência (“out of Africa”), entrou-se definitivamente numa terceira fase – “with Africa”. Nesta nova fase de modernização política e económica sobretudo do continente africano, admite-se que os primeiros requisitos para o sucesso são melhores políticas e não mais ajudas (SGL e ISCSP, 1999), isto é, a nova política de cooperação com África consiste, assim, em substituir a ajuda pelas trocas comerciais e pelo investimento.

A globalização oferece, assim, novas oportunidades, incluindo mercados alargados e aquisição de novas tecnologias e ideias. Para que os países ACP beneficiem deste fenómeno, ter-se-ão que posicionar apropriadamente através da adopção de medidas políticas adequadas, pois com melhores políticas poderão ter mais comércio, atrair mais fluxos de capitais e usufruírem de uma integração completa na economia mundial.

Adicionalmente, a qualidade da governação deverá ser melhorada, desde a corrupção até à falta de transparência, obstáculos que impedem a actividade do sector

privado. Enquanto as alterações políticas internas são necessárias, um ambiente favorável é condição *sine qua non* para o crescimento e prosperidade (Ajayi, 2003).

#### **1.4 Breve historial da cooperação UE-ACP**

Os primórdios da cooperação para o desenvolvimento remontam à associação dos Países e Territórios Ultramarinos (PTU) à Comunidade Económica Europeia (CEE) aquando da criação desta em 1957, através do Tratado de Roma, em cuja Parte IV (artigos 131º a 136º) os seis países signatários (Bélgica, República Federal da Alemanha - RFA, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos) expressaram a sua solidariedade para com as colónias e os países e territórios ultramarinos e se comprometeram a contribuir para a sua prosperidade, visando fundamentalmente os vectores da ajuda e do comércio.

Assim, através da constituição da Associação dos Países e Territórios Ultramarinos, estava prevista a abertura progressiva dos mercados do ultramar a todos os Estados-membros da CEE; o estabelecimento de um regime preferencial de acesso na Comunidade aos produtos do Ultramar e a participação dos países da CEE nos investimentos de interesse económico e social nos países ultramarinos.

É de salientar a posição favorável da França à criação desta associação, visto que o seu objectivo era alcançar para as suas colónias o livre acesso à CEE, podendo, no entanto, partilhar com os restantes Estados-membros a assistência económica que lhes prestava. Porém, a RFA e a Holanda defendiam outro tipo de objectivos, mais direccionados para a cooperação para o desenvolvimento.

Deste modo, existiam na época duas linhas de orientação diferentes: alguns países consideravam que a CEE deveria ter relações preferenciais com um grupo restrito

de PVD (linha dirigida pela França), enquanto outros advogavam que a CEE deveria ter relações abertas com todos os PVD, não devendo ter qualquer tipo de relações preferenciais (linha defendida pela Holanda e RFA).

A associação foi então estabelecida numa abordagem global, compreendendo duas vertentes (comercial e de ajuda ao desenvolvimento). Neste contexto, em 1958, é criado o primeiro FED, com uma dotação de 581,25 milhões de unidades de conta (mua), consistindo no principal instrumento da ajuda comunitária no âmbito da cooperação para o desenvolvimento do grupo ACP e dos PTU, em que a França e a Alemanha se destacam como sendo os maiores contribuintes (Quadro 2):

**Quadro 2.** Contribuições e Distribuição do FED dos Estados-membros para as Colónias (1958)

Estado-membro	Contribuições		Distribuição	
	mua*	%	mua	%
Bélgica	70.00	12.04	30.00	5.16
RFA	200.00	34.40	-	-
França	200.00	34.40	511.25	87.80
Itália	40.00	6.90	5.00	1.02
Luxemburgo	1.2	0.22	-	-
Países Baixos	70.00	12.04	35.00	6.02
<b>TOTAL</b>	<b>581.25</b>	<b>100.00</b>	<b>581.25</b>	<b>100.00</b>

Nota: \*mua = milhões de unidades de conta (1 ua = US \$1, em 1973)

*Fonte:* P.N.C. Okigbo (1967), *Africa and the Common Market*, London, Longman (disponível em Nunes, 2000, p. 22).

No decurso da década de 60, um grande número destes PTU tornou-se independente e o interesse tanto dos países europeus como dos novos Estados<sup>2</sup> era prosseguir a cooperação num novo quadro, que veio a ser definido pelas duas convenções sucessivas de Yaoundé – Yaoundé I (1963-1969) e Yaoundé II (1969-1975), em que a maior parte dos recursos destinava-se à África francófona, em plena fase de descolonização, para a construção de infraestruturas, procurando incentivar a industrialização.

A primeira Convenção de Yaoundé foi assinada, entre a CEE e os 18 Estados Africanos e Malgache Associados (EAMA), nos Camarões a 20 de Julho de 1963 e nela se institucionalizaram quadros de apoio de trocas comerciais, de ajuda financeira e técnica, tendo sido criado o FED II para apoiar o sector produtivo. Pretendia ser um tratado *interparis*, isto é, entre partes iguais, em que a CEE dava vantagens preferenciais a esses países que em troca também concediam vantagens do mesmo tipo à CEE, assente num regime de comércio livre recíproco com a eliminação dos obstáculos aduaneiros e restrições quantitativas entre os países da CEE e os EAMA, mas com a possibilidade para estes, de derrogações a este regime.

A segunda Convenção de Yaoundé, assinada a 29 de Julho de 1969, foi uma reedição da Yaoundé I, uma vez que a sua estrutura e concepção geral não diferem muito da primeira. Nesta época, foi muito discutida a necessidade dos países industrializados apoiarem os PVD para promoverem o desenvolvimento e facilitar as trocas entre esses mesmos países. Em Yaoundé II já se reconhece essa necessidade de cooperação entre os próprios países africanos, almejando a industrialização dos Estados

---

<sup>2</sup> Embora a sua primeira reacção em relação à metrópole tenha sido de aversão, logo mudaram de posição, pois pediram, posteriormente, apoio à CEE, tornando claro a extrema dependência destes países face à Comunidade.

associados. Para este período foi estabelecido o FED III que permitiu aumentar os meios financeiros para esta área.

Entretanto, o contexto internacional do início da década de 70 motivou reorientações profundas na política comunitária de desenvolvimento, pelo que a Comunidade Europeia (CE) procurou formular uma política global de cooperação (Conferência de Chefes de Estado e de Governo, de Paris, de 1972) baseada em vectores (Medeiros, 1998) como o aprofundamento das políticas da Comunidade aplicáveis ao Terceiro Mundo (melhoria das preferências generalizadas, promoção de acordos sobre produtos de base, ajuda alimentar); a coordenação e harmonização das políticas comunitárias e nacionais de cooperação (volume, condições e repartição da ajuda); a criação de instrumentos adicionais de cooperação financeira e técnica.

Além disso, a adesão de três novos países à Comunidade em 1973 – Dinamarca, Irlanda e Reino Unido - tornou necessária a instituição de um quadro de cooperação mais consentâneo com um conjunto mais vasto de parceiros, conduzindo à criação efectiva do grupo ACP, institucionalizado pelo Acordo de Georgetown datado de 1975.

Após um período de intensa conflitualidade nas relações económicas e políticas internacionais, acabou por ser assinada a primeira Convenção de Lomé (Lomé I) (1975-1980) que foi, em larga medida, um produto da conjuntura internacional da altura, reflectindo o poder geopolítico dos Estados ACP no contexto da Guerra Fria, da crise petrolífera e do prevalente debate ideológico sobre a NOEI (Quadro 3). Revistas e actualizadas quinquenalmente, as sucessivas Convenções de Lomé representaram o mais amplo quadro político e financeiro da cooperação Norte-Sul e sobre as quais o capítulo seguinte deste trabalho irá versar.

**Quadro 3.** Evolução da cooperação UE-ACP (1960 – 2000)

Ano	Evento	Nº de Países		FED (incluindo os PTU) em milhões de €
		ACP	Europa	
1963	Yaoundé I	18	6	730,4
1969	Yaoundé II	18	6	887,3
1975	Lomé I	46	9	3 053,3
1980	Lomé II	58	9	4 207
1985	Lomé III	65	10	7 882,6
1990	Lomé IV	68	12	11 583,0
1995	Lomé IV (rev.)	70	15	13 151,10
2000	Cotonou	77	15	14 300

*Fonte:* Comissão Europeia.

Deste modo, a partir de 1975, a Convenção de Lomé estruturou as relações comerciais e de ajuda ao desenvolvimento da UE com os 71 Estados ACP, representando uma das vertentes mais significativas da acção externa da União. Esta convenção foi desde há muito considerada um modelo inovador de cooperação internacional, tendo funcionado como esquema-piloto para outras formas de cooperação.

Algumas das suas características singulares incluem: *uma parceria entre iguais* (conferindo aos países ACP a responsabilidade pelo seu próprio desenvolvimento e atribuindo-lhes o papel principal na gestão dos recursos de Lomé) e os pilares *ajuda e comércio* (a cooperação no âmbito de Lomé garantia a previsibilidade dos montantes da ajuda durante um período de cinco anos, bem como benefícios comerciais não recíprocos).

No que respeita ao comércio externo, a Convenção de Lomé I introduziu um Sistema de Estabilização das Receitas de Exportação – STABEX, implicando, da parte da CEE, a disponibilização de ajudas financeiras a estes países. Esse apoio foi

geralmente associado a projectos específicos de desenvolvimento, na área de produção ou de infra-estruturas, sendo, portanto, um dos principais instrumentos de auxílio às exportações comunitárias de máquinas e equipamentos para os países em desenvolvimento. Neste sentido, a APD da CEE a estes países representou, na realidade, uma forma escondida de subsídio às suas próprias exportações. Este objectivo manifestou-se, designadamente, na atribuição de créditos mistos (ajuda mais crédito à exportação ou outros créditos comerciais), prática muito frequente por parte da França, do Reino Unido e da Alemanha.

Uma das críticas que se faz à APD, prestada sob a forma de ajuda financeira, foi ter contribuído para o endividamento dos países em desenvolvimento, apesar das condições de empréstimo serem mais favoráveis do que as praticadas pelos bancos privados. O caso do Sistema de Estabilização das Receitas de Exportação de Produtos Minerais – SYSMIN, principal inovação da segunda Convenção de Lomé (Lomé II), assinada em 1979, insere-se nesta lógica.

Na primeira metade da década de 80, a CEE e seus Estados-membros mantiveram as grandes orientações políticas da APD, visando prioritariamente os países da Convenção de Lomé, com recurso aos respectivos mecanismos de ajuda. Simultaneamente, a fim de aumentar a eficácia da ajuda, procurando, particularmente, uma maior convergência entre a ajuda comunitária e a cooperação bilateral dos países membros, prestou-se maior atenção à necessidade dos países ACP apresentarem programas integrados de desenvolvimento designados por programas indicativos (exigidos a partir de Lomé II). Esta exigência permitiu reforçar a selecção da ajuda em termos sectoriais, tendo sido priorizado o sector agrícola.

Na segunda metade da década de 80, a cooperação comunitária em relação aos ACP enquadrou-se na terceira Convenção de Lomé (Lomé III) em que do volume global da ajuda recebida pelos países em desenvolvimento metade provém dos Estados comunitários, sendo cerca de 85% a título da ajuda bilateral dos países membros e apenas 15% geridos pela Comissão Europeia, o que significa que, exceptuando os países ACP, a ajuda oficial dos países comunitários aos países em desenvolvimento é tratada essencialmente ao nível bilateral.

Os principais contribuintes do espaço comunitário ao nível da ajuda bilateral, em termos de volume, têm sido a França, a Alemanha, o Reino Unido e a Holanda. Este tipo de ajuda procurava manter os laços económicos e políticos com as zonas de influência herdadas do passado colonial, centrando-se no financiamento de projectos e assistência técnica, formas de ajuda estas que implicam contratos condicionados à importação de máquinas e equipamentos produzidos nos países doadores.

No caso dos ACP, a ajuda bilateral procurou reduzir igualmente os défices orçamentais, de natureza estrutural, desses Estados. O problema da crise do endividamento externo levou a Comissão Europeia a adoptar um programa especial dívida e programas de apoio à importação, em que estes últimos consistiram no fornecimento expedito de divisas aos países ACP necessitados. Estes programas foram decididos na Cúpula de Veneza em 1987, para serem aplicados no período compreendido entre 1988 e 1990. Esta ajuda comunitária, a fundo perdido, contribuiu para aliviar o endividamento externo dos ACP no curto prazo.

As políticas de reajustamento estrutural, nos ACP, acarretaram graves consequências sociais, sobretudo entre a população urbana, realidade que a Comunidade procurou tomar em consideração na quarta Convenção de Lomé (Lomé IV), pela

introdução no FED de uma linha de ajuda para o reajustamento estrutural, prestada sob a forma de programas de importação (sectoriais e gerais).

No final de 1996, a publicação do *“Livro Verde sobre as relações entre a União Europeia e os Países ACP no Limiar do Século XXI - Desafios e opções para uma nova parceria”*, apresentou uma análise crítica da forma como as ajudas comunitárias foram concedidas no passado e também pistas de reflexão para uma política de cooperação para o desenvolvimento mais eficaz e ajustado às necessidades do século XXI num contexto mundial que se alterou profundamente, em resultado do término da Guerra Fria, da emergência de um mundo multipolar, da globalização económica, da interdependência e da aceleração da difusão de novas tecnologias.

Entretanto, uma vez que a Convenção de Lomé IV revista atingiu o seu termo de vigência em 29 de Fevereiro de 2000 e o contexto internacional se alterou substancialmente – sobretudo, na sequência da criação da Organização Mundial de Comércio (OMC), tendo sido este cenário ainda palco de um encontro inédito entre europeus e africanos, através da realização, no Cairo, da Cimeira Europa-África, de 3 a 4 de Abril de 2000, a qual veio marcar o início de uma nova etapa do relacionamento da UE com o continente africano - acabou, mais tarde, por ter sido assinado, em Junho de 2000, em Cotonou, um novo acordo de parceria económica e social, mas também política, entre a UE e 77 países ACP.

O Acordo de Cotonou, com uma duração de 20 anos, assenta em 25 anos de cooperação UE-ACP, realizada através das quatro sucessivas Convenções de Lomé que permitiram a consolidação de um modelo de cooperação para o desenvolvimento assente nos princípios de parceria, diálogo, obrigações e direitos acordados por contrato e previsibilidade do apoio financeiro. Este novo acordo, que será explorado no

Capítulo 3 deste trabalho, visa, nomeadamente, promover a participação plena dos países ACP no comércio internacional liberalizado, estando previstas, durante o período transitório (2000-2008), negociações de Acordos Regionais de Parceria Económica, procurando o estabelecimento de zonas de comércio livre com determinados agrupamentos regionais e/ou países.

## **2. As Convenções de Lomé**

As circunstâncias conducentes à assinatura das sucessivas Convenções de Lomé, a sucinta descrição dos seus instrumentos, das suas principais características e dos seus aspectos positivos e negativos, terminando com a referência às pressões exercidas sobre o modelo Lomé, correspondem às questões tratadas por este Capítulo.

Ao longo de 20 anos, desde 1975 até 1995 (cobrindo o período desde Lomé I até à versão revista de Lomé IV), a Convenção de Lomé, no geral, evidenciou uma dimensão política, a qual sofreu profundas alterações no decurso desse período temporal em virtude de vários factores que serviram de base ao amadurecimento / evolução da parceria UE-ACP, tais como: desenvolvimentos geopolíticos (o fim da Guerra Fria representou um marco importante e a transformação da CEE em UE com vista à formulação de uma política externa e de segurança comum); contexto de liberalização económica e política (democracia e transição para uma economia de mercado) (Frisch, 1997).

## 2.1 Circunstâncias conducentes a Lomé

O Tratado de Roma incluiu na sua Parte IV «A Associação dos Países e Territórios do Ultramar», com vista a estabelecer uma ponte entre a Europa e as áreas geográficas dominadas colonialmente por alguns Estados-membros.

Estes territórios tornaram-se depois independentes, mas quiseram manter uma ligação estreita à Europa para terem acesso aos mercados e beneficiarem de ajuda financeira. A associação com tais países foi consagrada pelas Convenções de Yaoundé, resultando a Convenção de Lomé precisamente do aprofundamento do espírito destas convenções.

Assim, na década de 60, as Convenções de Yaoundé funcionaram como um balão de ensaio para a CEE definir uma estratégia de cooperação com os países em desenvolvimento.

Durante a década de 70, a política externa dos países europeus, em particular da CEE, centrou-se em duas preocupações essenciais: assegurar o abastecimento em matérias-primas e energéticas, assim como a estabilidade dos respectivos preços e também garantir mercados externos de forma a poder aumentar as exportações.

Os objectivos comunitários de construção da política de cooperação com os países em desenvolvimento conduziram à elaboração da *Política Global Mediterrânica* (1972), que inspirou os acordos bilaterais estabelecidos com os Países Terceiros Mediterrânicos (PTM).

Juntamente com o primeiro alargamento da CEE, o crescimento da actividade e da influência do bloco afrosiático na Organização das Nações Unidas (ONU) e ainda as carências da Europa em matérias-primas fundamentais à sua indústria e economia são os

aspectos mais relevantes da conjuntura então vivida, levando a Comunidade a procurar outro tipo de respostas em matéria de ajuda ao desenvolvimento.

Com efeito, a adesão do Reino Unido à CEE, em 1973, colocou o problema de qual o destino a dar, em termos de cooperação, a 20 países em desenvolvimento da Commonwealth, situados em África, nas Caraíbas e no Pacífico, tendo conseguido a inclusão destas suas antigas colónias no quadro da ajuda comunitária, a pretexto da crise petrolífera de 1973. Estas foram, assim, convidadas a negociar acordos de associação e comerciais com os então nove Estados-membros da CEE, o que demonstra o empenhamento dos países comunitários em manter e reforçar os laços económicos com as ex-colónias e, em simultâneo, aponta para uma perspectiva de política global de cooperação.

Daí a assinatura da Convenção de Lomé, referente aos chamados países ACP, ou seja, as ex-colónias dos países membros da CEE, situadas, precisamente, na África Sub-Sahariana, nas Caraíbas e no Pacífico.

Esta convenção teve como pressupostos (Monteiro, 2001) a cooperação fundada nos princípios do respeito pelas opções políticas e económicas de cada Estado envolvido; a cooperação segura e sustentável, resultante de um contrato negociado de forma livre; a cooperação global e integrada, envolvendo a ajuda a todos os domínios sociais e económicos; por fim, a existência de diálogo permanente entre as instituições fundamentais do processo: o Conselho de Ministros ACP-UE, o Comité de Embaixadores ACP-UE e a Assembleia Paritária ACP-UE.

## **2.2 Os instrumentos de Lomé**

Ao abrigo das Convenção de Lomé, é possível destacar um número significativo de instrumentos de ajuda que se articulam no auxílio aos países do espaço ACP, tais como: o Fundo Europeu de Desenvolvimento; os Programas Indicativos Nacionais e Regionais; o Ajustamento Estrutural; a Ajuda e Segurança Alimentares; a Ajuda Humanitária; o STABEX e o SYSMIN.

De todos estes instrumentos, destaca-se o FED, cuja criação foi prevista pelos artigos 131º e 136º do Tratado de Roma, tendo como meta a concessão de ajuda técnica e financeira aos países africanos ainda colonizados nessa altura e com os quais determinados Estados tinham laços históricos.

Este fundo, financiado pelos Estados-membros, via contribuições directas, encontra-se sujeito às suas próprias regras financeiras, sendo gerido por um comité específico. A Comissão Europeia, assim como outras instituições criadas no contexto da parceria, desempenham uma função-chave na gestão quotidiana deste Fundo. Cada FED é celebrado por um período de cerca de cinco anos, coincidindo, em geral, com os ciclos dos acordos/convenções de parceria. O FED é composto por diversos instrumentos, como sejam as subvenções, os capitais de risco e os empréstimos ao sector privado.

Os Programas Indicativos Nacionais (PIN) resultam de negociações entre os países ACP e a UE, onde os primeiros, individualmente, apresentam as suas áreas de intervenção prioritárias e os Programas Indicativos Regionais (PIR) são de aplicação regional. Ambos constituem a base pela qual se afectam os financiamentos do FED.

Convém salientar que na definição dos projectos de ajuda são tomados em consideração alguns aspectos aos quais a Comissão atribui grande importância, como a estabilidade económica ou o respeito pelos direitos humanos, o estabelecimento de

regimes democráticos e de um Estado de direito. O desrespeito destas últimas condições poderia implicar, a qualquer momento, a suspensão da ajuda prestada pela UE a esse país em causa, com excepção da ajuda humanitária.

A Facilidade de Ajustamento Estrutural foi estabelecida em Lomé IV e reiterada após a sua revisão intercalar, destinando-se principalmente aos países onde está em prática um Programa de Ajustamento Estrutural, implementado sob orientação das instituições de Bretton Woods (o FMI e o Banco Mundial). Com a utilização deste instrumento tentava-se alcançar uma coordenação entre a cooperação da UE e a de outros doadores ao nível do planeamento e da execução.

A Comissão institui Programas Sectoriais de Importação (PSI) ou Programas Gerais de Importação (PGI) que consistem em colocar à disposição do Banco Central, do país ACP beneficiário, as divisas necessárias para efectuar as suas importações, sendo a prioridade destes fundos o financiamento dos sectores mais sensíveis do ponto de vista social ou economicamente vital.

O respeito pelos direitos do Homem, a instituição de regimes democráticos e a boa gestão dos assuntos públicos estão igual e intimamente relacionados com o acesso aos recursos de apoio ao ajustamento estrutural.

Em 1967, foi criado, no decorrer de Yaoundé I, o Programa de Ajuda Alimentar, através do qual se procurava garantir a segurança alimentar das populações mais afectadas, numa perspectiva de longo prazo, tanto pelo melhoramento do seu poder de compra, como através da implementação de políticas sustentáveis a nível sectorial e macroeconómico.

Este tipo de ajuda consiste, para além do fornecimento de produtos alimentares (nomeadamente, cereais, considerados como a base alimentar da maioria dos países,

feijão, peixe seco, carne, enlatados, frutas, açúcar e leite em pó), também na distribuição de sementes, ferramentas e todo um conjunto de outros factores no contexto de programas de reabilitação do sector agrícola.

A Ajuda Humanitária está incluída na ajuda não programável porque resulta de situações imprevistas e excepcionais, tais como catástrofes naturais ou situações de guerra. Nos casos de situações de emergência, o serviço comunitário que presta assistência designa-se por European Community Humanitarian Office (ECHO).

Trata-se de uma ajuda de emergência, de apoio a refugiados e de criação de condições para os reconduzir aos seus locais de origem, no fim dos conflitos. As acções desenvolvidas nesta área são financiadas pelo Orçamento da Comissão e pelo FED.

O STABEX, como instrumento de cooperação, foi estabelecido em Lomé I, para facilitar a estabilização das receitas de exportação de um vasto leque de produtos de base agrícola e de minério de ferro para o mercado comunitário, através de transferências financeiras que atenuavam os efeitos negativos provindos das perdas que ocorriam nessas receitas. Esse mecanismo correspondia, portanto, à necessidade dos países ACP assegurarem receitas, indispensáveis para poder pagar as importações provenientes da CEE.

Apresentava vantagens, tais como a relativa segurança, a previsibilidade (permitindo aos Estados ACP um apoio mais seguro no estabelecimento da sua estratégia de desenvolvimento) e a neutralidade face ao funcionamento dos mercados e ao incremento das trocas internacionais.

As verbas eram atribuídas para fazer frente a dificuldades pontuais vividas por um determinado país (por exemplo, uma catástrofe natural) ou a factores adversos no circuito comercial (quebras de preço e/ou na procura dos produtos), mas nunca nos

casos de má gestão, má política económica nem devido a uma política de discriminação relativamente à UE.

Criado durante Lomé II, o SYSMIN procurava ajudar o sector mineiro ao permitir a concessão, em condições especiais, de empréstimos aos países ACP cujas economias, assentes nas exportações de minérios para a CEE, eram altamente dependentes dos recursos minerais que sofreram perdas na sua exportação. Como este sector era um dos mais relevantes para este grupo de países, os financiamentos destinavam-se a projectos de companhias mineiras privadas, de forma a manter ou a incentivar a sua produção, garantindo a oferta das matérias-primas de origem mineral e o desenvolvimento de novos recursos mineiros e energéticos dos ACP.

Entretanto, os instrumentos STABEX e SYSMIN foram suprimidos pelo Acordo de Cotonou, o qual passou igualmente a racionalizar os instrumentos do FED e ainda introduziu um sistema de programação que permite mais flexibilidade e atribui uma maior responsabilidade aos Estados ACP.

### **2.3 De Lomé I a Lomé III: a cooperação económica**

Quando terminou Yaoundé II surgiu a necessidade de se estabelecer um acordo diferente dos que haviam sido celebrados até então. Vários factores contribuíram para esta modificação, nomeadamente a adesão de novos países à CEE (Irlanda, Dinamarca e, em especial, o Reino Unido); a crise petrolífera e a viragem da situação dos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) face aos países industrializados (generalizando-se o receio da falta de matérias-primas); os interesses geoestratégicos e o desejo de manter mercados externos privilegiados.

Neste contexto, foi assinada, em Lomé, capital do Togo, em 28 de Fevereiro de 1975, entrando em vigor a 1 de Abril de 1976, Lomé I, entre os então nove Estados-membros da CEE e 44 países ACP<sup>3</sup> (incluindo a maioria das antigas colónias britânicas), tendo sido estabelecida, por cinco anos, o que constitui uma inovação enquanto modelo de cooperação internacional, tanto pelo considerável número de parceiros como pelos recursos que lhe estavam afectos.

Esta convenção combinava ajuda e comércio e assentava em alguns princípios fundamentais, tais como: a contratualidade (ajuda negociada colectivamente); a previsibilidade (vigorava por um período de tempo previamente definido); a co-gestão (os beneficiários eram associados à gestão e melhoramentos das condições de ajuda); a neutralidade política (independentemente das orientações políticas de cada país); a igualdade entre parceiros (respeito pela soberania, interesses mútuos e interdependência); o direito de cada Estado em determinar as suas opções políticas, sociais, culturais e económicas; e ainda a segurança das suas relações alicerçadas na experiência adquirida no seu sistema de cooperação.

Nos termos da cooperação comercial, a CEE abre o seu mercado, sem reciprocidade de tratamento (ao contrário da anterior Convenção de Yaoundé), a todos os produtos ACP, apenas com algumas limitações para certos produtos cobertos pela Política Agrícola Comum, mas não muito relevantes para estes países.

Por conseguinte, esta convenção abandona o princípio da reciprocidade (relevante em Yaoundé I e II) para passar a fomentar um novo princípio mais realista, baseado na aceitação das desigualdades de desenvolvimento entre as partes signatárias deste acordo. Lomé I marca também uma evolução em relação a Yaoundé: enquanto

---

<sup>3</sup> Em 11 de Abril e em 16 de Junho desse ano, juntaram-se a Guiné e a Guiné-Bissau. Entre estes 46 países estão Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. Angola e Moçambique tinham um estatuto de países em vias de desenvolvimento não associados, aderindo só à Convenção de Lomé III.

nesta os países ACP tinham estatuto de associados, em Lomé I passaram a ser países parceiros da CEE, beneficiando assim os produtos tropicais dos ACP da isenção de direitos aduaneiros e de ausência de restrições quantitativas.

Em síntese, as transformações ocorridas com a assinatura de Lomé I foram bastante consideráveis e consubstanciaram-se fundamentalmente no acesso ao mercado comunitário de quase todos os produtos originários dos Estados ACP numa base de não-reciprocidade, na criação do STABEX, na garantia de um preço mínimo para a exportação de açúcar por parte dos ACP e no apoio ao desenvolvimento de infra-estruturas industriais. O auxílio financeiro foi reforçado e a convenção centrou a sua atenção no desenvolvimento rural (36% da ajuda total), na infraestrutura económica (27%), na infraestrutura social (15,5%) e na industrialização (12%).

Relativamente ao aparelho institucional, foram criados no âmbito de Lomé I o Conselho de Ministros (com competência para definir as grandes orientações no quadro da cooperação), o Comité de Embaixadores (para funcionar com cariz permanente) e a Assembleia Consultiva (podendo adoptar resoluções alusivas à convenção).

Entretanto, os anos 80 testemunharam uma mudança bastante significativa, no que concerne às teorias de cooperação para o desenvolvimento, afirmando-se o Neo-Liberalismo como teoria dominante ao defender a redução da intervenção do Estado no campo económico e ao advogar contra a não-reciprocidade, prevista em Lomé.

Lomé II acabou por ser assinada neste novo contexto ideológico, entre a Comunidade (dos Nove, com a adesão da Grécia em 1981) e os Estados ACP a 31 de Outubro de 1979, vigorando de 1980 a 1985. Registou um acréscimo de doze novos países ao grupo ACP, passando a um total de 58. Comparativamente com Lomé I houve

uma melhoria da política de cooperação que se pode sintetizar em determinados aspectos (Medeiros, 1998), como sejam: melhor cooperação comercial e uma liberalização de produtos originários dos ACP; aumento do número de produtos agrícolas cobertos pelo STABEX; reforço de acções de assistência técnica e financeira no domínio geológico e agrícola; incentivo a investimentos privados, através de acordos especiais de cooperação; melhor aprovisionamento dos ACP em produtos alimentares.

A grande inovação em relação a Lomé I foi a criação do SYSMIN, dispendo de um financiamento mais elevado do desenvolvimento rural, visando garantir a auto-suficiência alimentar, uma maior variedade das produções alimentares e um aumento da produtividade que se traduzisse numa melhoria das condições de vida das populações rurais.

No entanto, apesar da vontade de se aprofundar as políticas de Lomé I em Lomé II, manteve-se o desencanto já nessa altura vivido quanto à avaliação dos resultados alcançados por Lomé I.

Posteriormente, Lomé III, assinada em Dezembro de 1985, entrou em vigor a 1 de Maio de 1986, passando a CE (ano em que registou a adesão de Portugal e Espanha) a ter como parceiros 65 países do espaço ACP.

As negociações que antecederam este acordo foram bastante difíceis porque a conjuntura internacional da época era desfavorável devido a várias razões (Monteiro, 2001), como sejam o impasse no diálogo Norte-Sul e o consequente aumento do fosso entre as duas regiões; o elevado número de Estados participantes nas negociações, o que, por si só, dificultou o processo negocial; o grande desapontamento resultante do balanço feito, naquela época, sobre a cooperação UE-ACP; a crise na economia internacional e consequente diminuição das transferências da APD.

De facto, neste período (1985-1990), os países africanos, a sul do Sahara, deparavam-se com uma crise económica, visível através da dívida externa (e consequente elevado serviço da dívida, para o qual era canalizada a sua poupança interna), da redução do rendimento *per capita* (e consequente agravamento das já más condições de vida das populações), da diminuição dos investimentos e da quebra acentuada da sua rendibilidade. Este ambiente de crise justificou a introdução dos Programas de Ajustamento Estrutural, por parte das Instituições de Bretton Woods, em vários países de desenvolvimento, entre os quais alguns pertencentes ao grupo ACP, com o desejo de estabilização macroeconómica.

Esta convenção prolongou e completou as suas antecessoras (Medeiros, 1998), nomeadamente em termos do aumento da eficácia na programação da ajuda, ao nível de cada Estado a partir do compromisso de cada um; da promessa mútua em manter «um clima atractivo para os investimentos», envolvendo seguro e garantia, a fim de incrementar os fluxos de capitais privados; do reconhecimento da luta prioritária contra a seca e a desertificação; da prioridade à segurança alimentar (desenvolvimento da produção local e utilização racional da ajuda alimentar).

Lomé III para concretizar os seus propósitos, utilizou os seguintes instrumentos (Monteiro, 2001): o acesso livre ao mercado comunitário da quase totalidade dos produtos exportados pelos ACP; o rendimento mínimo garantido aos ACP, no que diz respeito à exportação dos produtos de base, por via do funcionamento dos sistemas STABEX e SYSMIN; o fomento da cooperação industrial e agrícola por intermédio de dois centros de cooperação fundamentais, o Centro de Desenvolvimento Industrial (CDI) e o Centro Técnico de Cooperação Agrícola (este último, mais ligado à investigação e à difusão de novos conhecimentos e novas técnicas agrícolas); o

desenvolvimento reforçado do sector humano, através da valorização dos recursos humanos, do reforço da identidade cultural de cada país e ainda do apoio a trabalhadores e estudantes emigrados na Europa; o contributo da dotação global dos 7 400 milhões de Ecus (cerca de 1 000 milhões de contos) feita pelo FED, dos quais 65% foram transferidos para os ACP via subvenções, isto é, sem necessidade de proceder a qualquer reposição por parte dos beneficiários da ajuda.

Sintetizando em Lomé III as inovações foram a prioridade dada ao desenvolvimento rural e industrial, à auto-suficiência alimentar, à cooperação cultural e social, à ênfase nos meios de “programação” conjunta, permitindo uma maior avaliação na aplicação de recursos e a dotação para apoio a refugiados e repatriados.

Foram ainda iniciados os PSI e os PGI que procuravam ajudar nas importações indispensáveis aos países, pondo à disposição do respectivo Banco Central as divisas necessárias.

A nível institucional, a Assembleia Consultiva foi substituída pela Assembleia Paritária, a qual se poderia pronunciar sobre diversos assuntos inerentes à convenção e apresentar recomendações que lhe parecessem pertinentes para alcançar os objectivos desejados.

## **2.4 Lomé IV: a consideração dos direitos humanos**

No período negocial que levou à celebração Lomé IV foi efectuada uma análise retrospectiva de natureza crítica, da qual se destacaram a constante queda dos preços dos produtos agrícolas, o aumento do peso da dívida e a realização de um ajustamento estrutural de carácter depressivo. Estes factores sugeriam, pois, um reforço da cooperação.

Ao contrário das convenções que a antecederam, cuja duração prevista era de cinco anos, esta convenção, foi assinada em 15 de Dezembro de 1989, por um período global de 10 anos, expirando em Fevereiro do ano 2000. Apenas o protocolo financeiro, anexado à convenção, estava limitado a uma primeira fase de cinco anos e obrigatoriamente renovável findo esse período de tempo. Todavia, preocupados em obter uma certa flexibilidade, os negociadores previram ainda uma revisão intercalar do texto da convenção, a meio do percurso, tal como estava estabelecido no artigo 366º, parágrafo 2.

Após a entrada em vigor do dispositivo normativo de Lomé IV a 1 de Setembro de 1991, este caracterizou-se (Medeiros, 1998) pelo reforço da dotação financeira, superior em cerca de 40% em relação a Lomé III; pela participação europeia nos processos de ajustamento estrutural dos países ACP, entrando em linha de conta com as condições específicas de reforma de cada país e sob controlo dos mesmos, não esquecendo a dimensão social; pela protecção do ambiente, consagrada no Título I, Parte II, pela qual a CE e os ACP se comprometeram reciprocamente a interditar todo o tráfico de resíduos tóxicos ou perigosos; pela demografia, nomeadamente na busca de um maior equilíbrio entre população, a defesa do ambiente e dos recursos e a produção de bens e serviços; pela explicitação da necessidade de aperfeiçoar as condições de investimento; pela inclusão da questão das dívidas externas que estava, pela primeira vez, presente na política de Lomé, como resultado do agravamento dos encargos nos países ACP, em que para combater o aumento da dívida, a CE elevou a proporção das subvenções a 92% do 7º FED e começou a prestar assistência técnica em matéria da gestão da dívida e em negociações internacionais.

Por conseguinte, Lomé IV<sup>4</sup> concretizou uma nova política de cooperação entre a Europa (dos Doze) e os 68 Estados ACP (e logo a seguir 70 países, com as adesões da Namíbia e da Eritreia), salientando, de forma evidente, os factores atinentes ao Ajustamento Estrutural (conduzindo ao aparecimento de um novo instrumento, o Apoio ao Ajustamento Estrutural) e à dívida dos PVD, especialmente de África, onde a situação se revelava mais preocupante.

Estas questões não foram apenas abordadas do ponto de vista económico, mas acrescentaram-se também aspectos relacionados com a promoção dos direitos humanos (Lomé IV tornou-se o primeiro acordo de desenvolvimento a incorporar uma cláusula dos direitos humanos como parte fundamental da cooperação – artigo 5º), com o reforço da posição da mulher, com o estabelecimento de regimes democráticos, com o crescimento populacional e com a boa gestão pública.

De facto, o respeito pelos direitos humanos, as liberdades individuais e colectivas, assim como a «boa governação» passaram a ser consideradas como principais preocupações pela maioria dos povos, sendo, portanto, inegável a vontade política e os esforços que foram encetados, nos últimos anos, por alguns países ACP para implantar estes valores universais a fim de instaurarem Estados de direito e a democracia.

Apesar de ter dado continuidade às medidas e opções tomadas nas convenções anteriores, chegando mesmo a reforçá-las, sobretudo no que respeita à definição de estratégias, à programação da ajuda, à fixação de objectivos e de programas de acordo com as prioridades, com a concentração sectorial da ajuda e com a flexibilidade de instrumentos, Lomé IV trouxe também algumas inovações, entre as quais se destacam

---

<sup>4</sup> Foi marcadamente influenciada pelo Tratado de Maastricht quando este consagra, pela primeira vez, uma política institucional comunitária de cooperação.

as seguintes (Monteiro, 2001): pela primeira vez, havia a possibilidade do acordo ser denunciado ou suspenso se uma das partes não respeitar os direitos humanos, o Estado de direito ou a democracia, com a particularidade de serem os países ACP a poderem tomar esta iniciativa em relação ao parceiro que não respeita aqueles compromissos (artigo 5º, capítulo 1, do texto da convenção); traduzia a tendência e a mentalidade que se manifestaram no Ocidente, em virtude do modelo ocidental de desenvolvimento ter vencido (com o fim da Guerra Fria e queda do Muro de Berlim), havendo necessidade de o implementar noutras regiões.

Esta convenção procurou, assim, alcançar um desenvolvimento sustentável nos países ACP, nos planos económico, social e cultural, baseado nas potencialidades do factor humano, nos recursos naturais disponíveis e na capacidade económica instalada para melhorar o bem-estar das populações. Neste contexto de preocupação com os equilíbrios macroeconómicos e a gestão da dívida, a Comunidade introduziu algumas condicionalidades que os países ACP acusaram de serem antagónicas face aos princípios de contratualidade e de respeito pelas soberanias nacionais.

Resumidamente, os domínios privilegiados por Lomé IV foram o desenvolvimento agrícola e rural (dando especial atenção à questão da auto-suficiência alimentar), o desenvolvimento industrial e dos serviços, a cooperação cultural, social e regional e, muito particularmente, as questões ambientais.

Quanto aos instrumentos de cooperação previstos em Lomé IV e reforçados na revisão do texto desta convenção (seguidamente descrita no ponto seguinte), alguns elementos inovadores são evidentes, nomeadamente nas áreas mais importantes da cooperação (Monteiro, 2001): ao nível da cooperação comercial, traduziu-se fundamentalmente pelo princípio, não recíproco, do livre acesso dos produtos ACP ao

mercado comunitário; no âmbito da cooperação de produtos de base, agrícolas e minerais, o papel do STABEX é destacado; na cooperação financeira e técnica, é salientado um vasto conjunto de programas e projectos de desenvolvimento que absorvem a maior parte do 7º e 8º FED.

É ainda de ressaltar o grande esforço de revitalização do sector privado, através de um contacto mais estreito entre empresários dos ACP e da UE, por força da ajuda dos financiamentos do FED ao CDI, no âmbito da Comissão Europeia, possibilitando a criação de condições para a formação e diversificação de pequenas e médias empresas.

## **2.5 Lomé IV revista e o Livro Verde: a dimensão política**

As negociações concernentes à revisão de Lomé IV decorreram em Bruxelas no período de tempo compreendido entre 20 de Maio de 1994 e 30 de Junho de 1995, tendo este processo de revisão sido utilizado pela primeira vez, permitindo efectuar as adaptações indispensáveis à evolução constatada.

A formalização deste acordo decorreu nas Maurícias a 4 de Novembro de 1995. Foi assinado pela UE e 70 países ACP um segundo protocolo financeiro que abrangeu os últimos cinco anos desta convenção até ao ano 2000, podendo as novidades do relacionamento da UE com os países ACP ser sintetizadas nos seguintes princípios (Monteiro, 2001): o reforço das disposições relacionadas com o respeito dos direitos humanos, com a democracia e com uma correcta gestão dos chamados negócios públicos (designada por *good governance*, isto é, «boa governação»), incluídos no artigo 5º (o mais longo da convenção revista); a introdução de um novo conceito, o denominado “diálogo político” entre a UE e os Estados ACP, no que respeita a assuntos de segurança e de política externa; o auxílio às estratégias de desenvolvimento dos povos ACP apoiado nas prioridades definidas pelos países destinatários da ajuda e pela

UE; a atenção dada ao papel que os agentes locais (municípios e organizações de base) podiam e deviam ter no contexto da cooperação descentralizada; o apoio ao ajustamento estrutural; a abolição dos empréstimos no âmbito do FED, passando todas as operações de financiamento a ser realizadas através de subsídios, isto no caso da resolução do problema da dívida dos países ACP; as transferências do STABEX deixam de ser reembolsáveis pelos beneficiários e quanto ao SYSMIN mantém-se o regime de empréstimos às empresas; a existência da modalidade de financiamento por tranches, ao contrário do que se verificava na outras convenções, sendo atribuído a cada país um envelope financeiro único logo no início da vigência de cada acordo independentemente de haver ou não aprovação ou mesmo projectos para aplicação do financiamento.

A revisão intercalar desta convenção teve lugar num contexto de grandes alterações políticas e económicas nos países ACP (processo de democratização, ajustamento estrutural), na Europa (quarto alargamento da UE, atenção crescente direccionada aos parceiros do Leste Europeu e do Mediterrâneo) e no panorama internacional (Acordo do Uruguay Round), tendo assentado em quatro vertentes principais (Cardoso, 2000).

A primeira, de cariz institucional e político, expressava o desejo de reforçar a dimensão política da relação UE-ACP, mediante o alargamento do diálogo político, de uma forma mais eficaz e aberta e também, e sobretudo, da vontade de consagrar como «elemento essencial» dessa relação o respeito pelos direitos do Homem, pelos princípios democráticos e pelo Estado de direito. A luta contra a pobreza continuava a ser uma das principais prioridades deste acordo, para além da UE atribuir novamente uma enorme importância ao respeito pelos direitos humanos, ao estabelecimento de

regimes democráticos (designadamente, através do apoio a processos eleitorais), de um Estado de direito e de uma boa gestão dos assuntos públicos.

O desrespeito de qualquer um destes princípios, ou seja, em caso de violação do artigo 5º da convenção (direitos do Homem, democracia e Estado de direito) isso poderia implicar a suspensão, parcial ou total, da aplicação da convenção face ao país infractor, tal como estava previsto no artigo 366º. De facto, desde o estabelecimento de Lomé IV que alguns países, como a Somália, a Libéria e o Sudão, viram suspensa a cooperação da UE devido quer a guerras civis, quer a crises graves, afectando os direitos humanos. Merece também especial referência o artigo 30º correspondente ao reforço do diálogo político entre as partes, quer no quadro do Conselho de Ministros ACP-CE, quer ao nível regional.

A segunda vertente estava mais relacionada com o domínio comercial, tendo sido estabelecido um compromisso em que a UE se dispunha a flexibilizar as limitações quantitativas aplicadas a certos produtos e a alargar o regime preferencial a um maior número de produtos originários do grupo ACP, visando a procura de uma maior competitividade desses produtos e mantendo os três grandes princípios já anteriormente consagrados (não reciprocidade, flexibilidade do regime relativo às regras de origem e garantias concedidas aos países ACP no que concerne às condições de aplicação de medidas de salvaguarda pela CE).

Esta revisão intercalar trouxe consigo uma alteração substancial da filosofia consagrada nas convenções anteriores, ao colocar a questão do conteúdo do regime das preferências especiais no âmbito mais geral do conjunto das acções necessárias ao desenvolvimento do comércio entre as partes, o que se traduziu na adopção de novos artigos (6º. *bis* e 15º. *bis*) e na alteração de outros (artigos 50º, 51º, 136º e 220º).

No campo das regras de origem, foi mais difícil chegar a um consenso, tendo, no entanto, surgido uma inovação quanto à possibilidade de acumulação com produtos entre os Estados ACP e países em desenvolvimento vizinhos, com o propósito de reforçar a integração regional entre estes países.

A terceira vertente, de ordem temática e sectorial, prendia-se mais directamente com o incentivo à cooperação a níveis cultural e industrial, com a prática de uma cooperação descentralizada e com algumas modificações respeitantes ao STABEX (com aumento dos recursos financeiros e com as transferências que podiam ser utilizadas em conformidade com os esforços de ajustamento estrutural). A Comissão Europeia, o BEI e o CDI deviam coordenar as suas acções com vista a apoiar o desenvolvimento industrial nos ACP e também o sector privado, considerado como o principal impulsionador do crescimento económico sustentado e do desenvolvimento humano, encontrando-se cada vez mais ligado aos esforços de melhoramento de competitividade, criação de emprego e geração de prosperidade. As empresas alvo são as de dimensão mais reduzida, responsáveis pelo emprego da grande maioria da população activa dos países ACP.

Por último, uma quarta vertente, de natureza financeira, associada à procura de maior eficácia da cooperação e programação, motor da concretização do auxílio financeiro, garantindo uma maior coerência entre os vários instrumentos e favorecendo a diligência flexível, sobretudo no que diz respeito à ajuda programável (responsável pela maior parte dos fluxos financeiros destinados aos países ACP), ao Ajustamento Estrutural (que recebe uma importância especial desta convenção) e ao BEI (no sentido de uma melhoria ao nível dos processos de programação e de uma maior flexibilidade de condições financeiras ao nível da ajuda reembolsável).

Em 26 de Novembro de 1996, a Comissão Europeia publicou o “*Livro Verde sobre as relações entre a União Europeia e os Países ACP no Limiar do Século XXI – Desafios e opções para uma nova parceria*”, no qual procurou expor os temas de debate mais pertinentes relativamente ao futuro das relações entre a UE e o grupo ACP, relacionando a afectação da ajuda com o desempenho dos países e antevendo que as negociações tendentes a um novo acordo iriam decorrer num tempo de transição turbulenta (Pinheiro, 1998).

De acordo com esse Livro Verde, a participação dos países ACP no comércio mundial (2%) e nos fluxos de investimento internacional (menos de 1%) era marginal, necessitando urgentemente de se integrarem melhor nas trocas comerciais internacionais, de diversificarem as suas produções e os seus mercados de exportação. Tal como acontecia noutras regiões do mundo, a promoção de sinergias e de formas de cooperação regional, no plano económico, mas também no plano político, seria propícia a essa integração.

Os princípios que serviram, portanto, de orientação foram: a necessidade de rever a parceria em causa, conferindo-lhe uma forte dimensão política e a sua abertura à parceria económica, e de recentrar a cooperação na luta contra a pobreza, bem como a atribuição de especial atenção aos instrumentos da cooperação e o desenvolvimento da diferenciação no grupo ACP, estando igualmente patente a necessidade de mudanças ao nível da condicionalidade da ajuda.

Algumas das posições defendidas face ao futuro das relações UE-ACP prendiam-se com a promoção de um desenvolvimento sustentável a nível mundial, a tomada de consciência de que o processo de globalização apresentava um vasto conjunto de oportunidades, o qual apenas seria favorável aos países ACP se fossem

criadas as condições que as permitissem aos mesmos aproveitá-las. Outra posição defendia a aplicação dos programas de ajustamento estrutural, vistos como necessários para promover um enquadramento favorável ao desenvolvimento dos países ACP.

O aprofundamento da dimensão política impôs-se também devido essencialmente a duas razões: em primeiro lugar, a cooperação para o desenvolvimento devia contribuir para atingir os objectivos estabelecidos na Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da UE, visando a manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, através do ataque às causas da pobreza e das desigualdades que são as fontes potencialmente geradoras de conflitos, contribuindo para a melhoria da coesão social e para a luta contra a marginalização; em segundo lugar, tornava-se imperativo aumentar a eficácia da cooperação, daí que sem um reforço da dimensão política, nenhuma acção da ajuda internacional poderia ter realmente um impacto significativo, quer seja em termos dos indicadores de desenvolvimento humano, quer seja em dinamismo económico. Neste sentido, uma boa gestão dos assuntos públicos – *good governance* – no seio de um Estado de direito, que respeitasse os princípios democráticos, revestia uma importância decisiva para o desenvolvimento social e para a luta contra a pobreza, bem como para o incremento do investimento e do sector privado.

A dimensão política de Lomé foi algo que evoluiu progressivamente, assumindo uma relevância cada vez maior. De facto, durante os primeiros dez anos (Lomé I e Lomé II), os acordos foram caracterizados por uma neutralidade política (Frisch, 1997), o que representa um respeito implícito pela soberania dos países ACP, os quais eram aceites no grupo sem que fosse feito qualquer julgamento acerca das suas opções ideológicas, políticas e económicas.

A neutralidade era de extrema importância política para a Comunidade, para que pudesse manter relações construtivas e estáveis com um enorme grupo de países. A CE procurava assim ultrapassar a herança de divisão deixada pelo período colonial, encontrando um grupo com capacidade de negociação a uma só voz, ajudando a criar o equilíbrio político nas relações Norte-Sul.

O ano de 1990 veio marcar o fim do período da neutralidade política, no entanto, a quebra com o passado não foi brusca, uma vez que com Lomé III, em 1985, começamos a assistir a uma gradual politização da política de desenvolvimento, mesmo que fosse somente ao nível das políticas (*policy level*).

Avançava-se, por conseguinte, para um debate verdadeiramente político. Com base no Tratado de Maastricht, a UE passou a ter capacidade para discutir assuntos puramente políticos e é a pedido da própria Europa que o preâmbulo de Lomé IV revista contém expresso o desejo de fortalecer os laços entre os parceiros, através de um maior diálogo político, englobando assuntos e problemas atinentes à política externa e à segurança. Aqui já não se está a falar somente do diálogo sobre políticas, como em Lomé III, mas sim de um verdadeiro diálogo político ligado, de forma intrínseca, a valores relacionados directamente com o desenvolvimento: direitos humanos, liberdades fundamentais, democracia e *good governance*.

Estes conceitos foram qualificados na Convenção de Lomé como sendo uma das suas partes essenciais<sup>5</sup>. Ao nível do direito internacional, isto significava que a

---

<sup>5</sup> Ver artigo 5º. Pela própria redacção do conteúdo das sucessivas Convenções se vê esta evolução no conceito de dimensão política. Assim, Lomé I e II referenciavam logo no artigo 1º a cooperação comercial. Lomé III (até Lomé IV revista) começava com um conjunto de 20 artigos que corporizavam uma doutrina, em que se definiam os objectivos, os princípios e as orientações gerais. Os conceitos aqui mencionados tornaram-se cada vez mais explícitos. Lomé III evoca a dignidade humana e, em anexo, direitos económicos, sociais e culturais, Lomé IV acrescenta direitos políticos e civis e, finalmente, a revisão de Lomé IV utiliza, em grande medida, o vocabulário de Maastricht, referindo-se a princípios democráticos, à consolidação do Estado de direito e à *good governance*.

aplicação da convenção podia ser parcial ou totalmente suspensa em caso de fracasso no cumprimento de uma obrigação relacionada com algum destes «elementos essenciais», apesar de estarem previstos procedimentos de consulta prévios a qualquer decisão de suspensão<sup>6</sup>.

Contudo, a aplicação destas medidas necessitava de certos critérios, de modo a evitar um enquadramento arbitrário. De facto, as sanções deviam ter sido o instrumento de último recurso. Em Lomé, só podiam ser aplicadas em duas situações: quando se verificasse uma violação dos mais fundamentais direitos humanos, particularmente relacionados com a integridade física dos seres humanos (por exemplo, o que se passou na Nigéria, após o enforcamento de Ken Saro-Wiwa e outros oito Ogoni), ou quando se constataste uma brutal interrupção de um processo democrático (por exemplo, as crises verificadas no Haiti, Zaire e Togo).

Aparentemente, em contradição com o conceito de parceria entre iguais, emergia, neste contexto, o progressivo reforço da condicionalidade política da ajuda, que acompanhava o direccionamento desta para o auxílio directo à estabilização das contas dos Estados.

Se, por um lado, esta condicionalidade podia aprofundar o diálogo Norte-Sul, forçar o respeito pelos direitos humanos e acelerar o processo de transição para a democracia, por outro lado, colocava nas mãos dos doadores o poder de decidir se as condições impostas foram ou não cumpridas, o que, no caso concreto dos direitos humanos, podia ser muito subjectivo e levantava a questão do não cumprimento pelos próprios doadores, das condições impostas aos beneficiários.

---

<sup>6</sup> Ver artigo 366º da Convenção.

A condicionalidade assumia, desta maneira, uma dimensão punitiva, visto que a ajuda estava dependente do beneficiário aderir a um conjunto de condições políticas impostas pelos doadores.

Neste contexto, de forma a evitar a sua utilização meramente discricionária, importava colocar alguma contenção na aplicação deste instrumento. Primeiro, porque o processo de cooperação procurava atingir objectivos de longo prazo, incompatíveis com as circunstâncias do dia-a-dia da política. Segundo, porque era suposto este processo ajudar pessoas e não regimes, embora, na prática, fosse difícil, ou mesmo impossível, separar os dois elementos.

Finalmente, a experiência demonstrava que a suspensão da cooperação significava uma interrupção no diálogo e, conseqüentemente, uma perda total de influência sobre a evolução dos acontecimentos nos países em questão. A prioridade tinha de ser dada a uma procura de equilíbrio com uma abordagem positiva, que permitisse a promoção dos direitos humanos, da democracia, do Estado de direito e da *good governance* e, no que respeita à UE, esta deveria fornecer todo o tipo de apoio aos países ACP para a realização destas acções: ajuda às ONG's, ajuda técnica para a ocorrência de reformas eleitorais e ajuda no caso da definição de um sistema de aquisições no sector público perfeitamente transparente.

## **2.6 Aspectos positivos e negativos da cooperação em Lomé**

A Convenção de Lomé revelou-se como um modelo único de cooperação para o desenvolvimento, sendo caracterizada por alguns elementos inovadores, nomeadamente no domínio da cooperação comercial, na criação de um esquema de apoio à estabilização de receitas de exportação de alguns produtos, na ajuda financeira e

cooperação industrial e na criação de instituições de supervisão e de apoio ao diálogo CEE-ACP (Dias, 1992).

Ao longo da sua existência evidenciou algumas características consideradas como pontos positivos, mas também alguns aspectos mais desfavoráveis na sua tentativa de contribuir para o desenvolvimento dos países ACP.

O impacto global de Lomé sobre o conjunto (excluindo combustíveis) das exportações dos ACP para a CEE surge positivo e significativo. Este impacto não reflecte propriamente uma expansão de exportações, a não ser para alguns produtos industriais e no caso de alguns produtos agrícolas, mas traduz antes, dada a perda crescente de peso dos ACP na economia mundial e mesmo no conjunto dos PVD, uma conservação de comércio no mercado comunitário que, na ausência da convenção, atingiria indubitavelmente níveis ainda inferiores aos registados.

A concessão de vantagens preferenciais pela CEE aos países ACP em relação a terceiros e, em particular, a outros PVD foram importantes para um vasto número de produtos, sobretudo para os produtos agrícolas, tendo sido precisamente nestes, em que as vantagens foram mais elevadas, que se registaram os efeitos mais positivos de Lomé, contribuindo para compensar ou amenizar a perda crescente de competitividade dos ACP (Dias, 1992).

É possível também destacar o seu carácter de parceria e supranacional, conjugando, em simultâneo, as vertentes ajuda e comércio, considerada esta última como potenciador do desenvolvimento, visto que o alargamento do mercado, resultante de condições preferenciais, conduziu a um acréscimo da procura e, conseqüentemente, a uma maior produtividade e rendimento, frutos de um aumento do incentivo a investir e da possibilidade de aproveitar economias de escala e especialização.

Com efeito, a convenção foi estabelecida de acordo com a vontade das partes envolvidas e não como resultado de uma vontade unilateral, existindo uma igualdade formal entre os parceiros.

Em termos de qualidade da ajuda, a da Convenção de Lomé foi considerada de grande qualidade, uma vez que por ser multilateral era não ligada, embora sujeita a algumas condicionalidades, e pelo facto de grande proporção da ajuda serem doações.

Neste sentido, a cooperação comunitária, considerada de âmbito multilateral, tinha amplas vantagens (Monteiro, 2001) sobre a cooperação bilateral, pois era implementada entre cada Estado-membro da UE e do grupo ACP, sendo possível destacar os seguintes dados: as ajudas concedidas no âmbito de Lomé, na sua maioria por donativos, não oneravam a dívida dos países beneficiários; o modelo institucional de Lomé, por ser paritário e equilibrado, não tinha paralelo no quadro das relações Norte-Sul; o carácter plurianual da ajuda atribuída pela convenção funcionava como garantia política para os países ACP e permitia um quadro estável para a Comunidade gerir a sua política de cooperação; a relação UE-ACP era eminentemente de natureza contratual, o que favorecia os interesses e as reivindicações dos países ACP; grande transparência de todo o processo de cooperação UE-ACP; por não estar vinculada a qualquer interesse nacional e particular, a convenção passou a ser um instrumento relevante na articulação entre a política comunitária e a política bilateral de cada um dos seus Estados-membros, no que concerne à cooperação; a convenção nunca permitiu o financiamento de armamento, nem a ajuda política a alguns países ACP; Lomé permitiu ainda criar os meios necessários à cooperação regional, colocando assim a Comunidade na liderança da ajuda estrutural.

Apresentou-se como um tratado de direito internacional, estabelecendo objectivos, direitos e deveres comuns de cooperação para os signatários e o facto de ter sido encarada como um contrato reforçou sem dúvida a parceria.

Conseguiu ser mais independente dos interesses nacionais e individuais e assumiu a conjugação de esforços para satisfazer necessidades e interesses comuns a todos. A previsibilidade resultante da sua duração facilitou, aos países ACP, um planeamento de longo prazo, mais favorável quando se pretendeu delinear uma estratégia de desenvolvimento e estabelecer uma política económica, sendo que o estabelecimento de mecanismos reguladores das receitas de comércio externo (STABEX e SYSMIN), além de inovadores permitiram atenuar as flutuações nos ganhos do comércio externo.

Após as tragédias e os erros da década de 80 e das falsas partidas dos anos 90, era possível que muitos Estados estivessem em vias de realizar o seu “take off”, o que indicava a existência de “vida” depois do ajustamento estrutural e, acima de tudo, que a economia de mercado podia funcionar.

Ao nível dos direitos humanos, a convenção estabeleceu instrumentos e procedimentos como a promoção dos direitos do Homem, da democratização, da boa gestão pública, da participação da sociedade civil, da cooperação regional e uma cooperação com organizações para-estatais e não governamentais.

Não obstante estas boas notícias, continuava a persistir um clima de hesitação e uma atmosfera caracterizada pelo “wait and see”. A base de sustentação da economia Sub-Sahariana mudou pouco em cinco ou mesmo nos 10 anos compreendidos entre 1988 e 1998. Os ganhos da produtividade tinham sido adquiridos através de um melhor aproveitamento do capital disponível, em vez de novos investimentos. Incentivos ao

comércio tinham sido feitos, na maior parte dos casos, no sector primário tradicional e deviam-se mais a movimentos favoráveis em alguns preços de mercadorias do que a uma melhoria na competitividade ou no desenvolvimento de novos produtos e mercados.

Assim, os pontos fracos da Convenção de Lomé estavam relacionados com alguma desigualdade de posicionamento entre os parceiros, reflectindo-se numa posição favorável para os doadores dos fundos (a UE teria à partida uma posição negocial mais forte).

Outras críticas apontam para resultados nulos no campo comercial, pelo facto de não terem existido as condições necessárias para os países poderem aproveitar as vantagens que lhes eram apresentadas, tendo sido a eficácia da ajuda prejudicada em virtude de alguns dos instrumentos de Lomé terem sido utilizados indevidamente, sem mecanismos de controlo e avaliação.

De facto, a eficácia da ajuda podia ser influenciada pelo ambiente político e a capacidade de absorção (capacidade do sistema económico usar a ajuda adicional de forma positiva) dos países receptores dessa ajuda, podendo favorecer ou não uma estabilidade macroeconómica e uma política sã nos planos económico, fiscal, cambial, monetário, financeiro e comercial.

A cooperação entre parceiros duvidosos, com regimes não orientados para o desenvolvimento e mesmo criminosos prejudicou o impacto das medidas de cooperação para o desenvolvimento, comprometendo politicamente a UE. Daí a inclusão, na revisão de Lomé IV, de cláusulas do respeito pelos direitos do Homem, cujo não cumprimento poderia levar à suspensão da ajuda. Neste sentido, emergiu a condicionalidade política e económica imposta pelos doadores que pretendiam que os seus financiamentos fossem

afectos de forma eficiente e contribuíssem para o melhoramento dos indicadores de desenvolvimento, cuja imposição prejudicava, sobretudo, as populações mais vulneráveis devido ao comportamento dos governos.

Por outro lado, a convenção tornou-se de tal forma abrangente, derivando a sua dificuldade de aplicação não só da sua extensão, mas também porque as capacidades institucionais da Comissão não foram suficientes para fazer funcionar eficientemente a convenção. A multiplicidade de instrumentos constituiu igualmente um obstáculo para o acesso às várias facilidades de financiamento, nomeadamente pela sociedade civil, não tendo em conta a diferenciação e as necessidades específicas dos países.

Analisando sucintamente as quatro versões da Convenção de Lomé, verificou-se que Lomé I, II e III financiavam essencialmente projectos (hospitais, escolas, etc), mas sem grande coerência. É com Lomé IV que se opta pela definição de projectos com a obrigatoriedade de serem enquadrados no âmbito de políticas sectoriais.

De facto, Lomé IV apresentava-se, pela primeira vez, como um instrumento institucional e oficial da cooperação europeia, onde também se introduziu o diálogo macroeconómico e o ajustamento estrutural (carácter de longo prazo) de modo a poder-se discutir com o país beneficiário as prioridades a satisfazer nos programas de ajuda, tendo sido abordada, aquando do seu término, a possibilidade de manter ou não as referidas vantagens preferenciais, as quais não existiam em relação às matérias-primas agrícolas, minérios e metais, onde o comportamento das exportações dos ACP para a CEE foi decepcionante. No sector dos minérios e dos metais, a evolução da posição dos ACP foi mesmo bastante negativa, registando-se uma transferência dos investimentos e da procura para outras alternativas não ACP. Esta situação conduziu a uma crescente perda de quotas de mercado na CEE por parte dos

ACP, em parte como resultado de um certo conflito de interesses entre os Estados ACP e as empresas europeias (Dias, 1992).

Por último, o grupo dos países ACP também nunca funcionou como um verdadeiro bloco coeso, devido à sua grande diversidade a vários níveis, o que sempre dificultou a sua capacidade negocial como grupo e, muitas vezes, o estabelecimento de plataformas de entendimento.

Em resumo, talvez não faça sentido estabelecer comparações agregadas porque as conclusões poderão ser diferentes (Dias, 2001), ou seja, a Convenção de Lomé poderá ter sido benéfica para os países ACP, no sentido de garantir uma quota de mercado para este grupo, servindo de “amortecedor” e evitando, talvez, que o “desastre” pudesse ser ainda pior.

## **2.7 Pressões sobre Lomé**

A relação especial com os ACP sofreu grandes pressões devido a uma série de factores, entre os quais: menos interesses comuns e atenuação da influência dos laços, nomeadamente linguísticos, culturais e outros, à medida que se consolida a independência das antigas colónias (quando Lomé I foi assinada existiam laços históricos fortes e uma interdependência mútua entre a Europa e os Estados ACP, mas hoje estes países não constituem uma prioridade para a UE em termos geopolíticos, económicos ou de segurança); questões políticas; liberalização do comércio (o regime comercial de Lomé foi posto em questão, quer por razões de eficácia, quer de aceitabilidade política, visto que apesar do acesso preferencial aos mercados europeus, as exportações dos países ACP têm vindo a diminuir nas últimas décadas, não havendo tão pouco uma efectiva diversificação das exportações, para além das disposições

comerciais de Lomé serem consideradas “incompatíveis” com as novas regras internacionais acordadas no seio da OMC); complexidade e impacto questionável sobre o desenvolvimento (se em teoria, Lomé pode ter sido considerada como o mais completo quadro de cooperação Norte-Sul, porém, na prática, tornou-se, uma ferramenta bastante complexa, com demasiados objectivos, instrumentos e procedimentos, resultando muitas vezes em atrasos na execução da ajuda, burocratização e pouca eficácia).

É necessário ter também em atenção as condições externas em que Lomé se inseriu, nada propícias ao desenvolvimento económico ou à expansão das exportações dos ACP, tais como a estagnação da procura mundial, os custos da energia, a degradação dos termos de troca para alguns países e o estrangulamento provocado pelos pagamentos da dívida externa, problemas da oferta, isto é, o próprio comportamento evolutivo das economias dos ACP e das estratégias económicas que adoptaram.

Portanto, a geometria variável do delineamento sócio-económico dos Estados ACP (factores de instabilidade política; flutuações do mercado de produtos de base; fardo das dívidas externas; falta de transparência da gestão do Estado; clientelismo das elites; deterioração das infra-estruturas, etc.), o limitado impacto das “preferências Lomé”, a erosão previsível das margens preferenciais, bem como a necessidade de prever disposições compatíveis com as novas regras da OMC, exigiam uma análise das diferentes opções que se colocavam à UE e aos países ACP na definição de novos regimes comerciais, visando contribuir para uma melhor inserção deste grupo de países no sistema económico internacional, no sentido de os ajudar a tirar melhor partido das possibilidades de desenvolvimento que lhe eram oferecidas e a eliminar os riscos de uma marginalização crescente.

Efectivamente, a plena integração dos países ACP na economia mundial e, em particular, a definição do seu papel na rede de relações económicas externas da UE, em constante evolução, representavam o grande desafio a enfrentar na perspectiva das novas relações UE-ACP, após o ano 2000. A inexistência de um enquadramento adequado poderia conduzir à dispersão do grupo ACP, ao enfraquecimento dos laços que uniam certos países e regiões ACP e a UE, bem como a uma maior marginalização dos países ACP mais pobres.

Daí a estratégia dos ACP no limiar do século XXI se basear na redução da marginalização, a qual só poderia ser superada através de uma estratégia inovadora direccionada para a melhoria do enquadramento económico e para a criação de medidas de incentivo propensas a estimular investimentos e a iniciativa privada, desejando uma maior e melhor integração na economia mundial.

Um dos elementos-chave a esse processo de inserção progressiva consistia no facto de, em muitos países, os operadores privados não terem confiança devido à falta de um quadro político estável e transparente. A reduzida dimensão dos mercados internos, a debilidade das infra-estruturas, os progressos insuficientes na integração económica e regional e a insegurança dos investimentos devido à instabilidade da situação económica, impediam o desenvolvimento de novas capacidades de produção e atrasavam o desenvolvimento local das indústrias de serviços.

Por conseguinte, era necessário um forte sinal da vontade política de todas as partes em estabelecer laços económicos e comerciais mais estreitos, em assumir compromissos firmes e transparentes e em criar um clima de credibilidade e de confiança indispensável ao desenvolvimento económico.

Deste modo, neste período, apresentavam-se numerosas alternativas para as futuras relações comerciais UE-ACP, podendo ser identificadas, sobretudo, quatro (SGL e ISCSP, 1999; Medeiros, 1998), as quais deveriam contemplar as vertentes do princípio de parceria subjacente a essas mesmas relações, a saber: a manutenção do *status quo* ou via da não-reciprocidade; a aplicação do SPG da Comunidade, numa base bilateral ou multilateral; a reciprocidade uniforme ou via da reciprocidade Sul-Sul; a reciprocidade diferenciada ou via combinatória Norte-Sul.

De salientar que estas diferentes opções não se excluíam mutuamente, podendo também ser combinadas, de modo a permitir uma adaptação do regime comercial, em função do nível de desenvolvimento dos diferentes países em causa e da sua vontade política de aprofundar as relações.

É, por isso, que as propostas da Comissão Europeia apontavam no sentido de um reforço da dimensão política (Pinheiro, 1998) das relações UE-ACP, uma vez que as condições políticas de determinado país poderiam ter um impacto positivo nas medidas de cooperação e desenvolvimento.

A promoção de um quadro político e democrático estável, propício às liberdades fundamentais, ao Estado de direito e à «boa governação», representava uma condição prévia para o êxito das políticas de desenvolvimento, devendo também ser considerada prioritária a prevenção dos conflitos, e quer os países ACP quer a UE, deviam procurar formas de sanar as causas subjacentes aos conflitos violentos.

A UE e os países ACP estabeleceram, a 3 de Fevereiro de 2000, as primeiras conclusões para um novo acordo de parceria, detentor, se possível, de uma forte componente política, no sentido de promover a redução da pobreza, a «boa governação» e a luta contra a corrupção. Novamente se defendia que deveria ser observado o respeito

pelos direitos humanos, os princípios democráticos (para reforço do envolvimento da sociedade civil e de organizações não governamentais) e a aplicação de um Estado de direito, sendo igualmente necessária uma compatibilização com as regras da OMC, de forma a permitir a integração dos países ACP na economia mundial.

### **3. O Acordo de Cotonou**

Este Capítulo aborda de forma detalhada o novo Acordo de Parceria<sup>7</sup> entre os países ACP e os 15 Estados-membros de então da UE, cuja cerimónia de assinatura foi realizada no dia 23 de Junho de 2000, na cidade de Cotonou, no Benim (país francófono, tal como aconteceu com a anterior Convenção de Lomé, devido à instabilidade então desencadeada nas Ilhas Fiji, cuja capital – a cidade de Suva – havia sido escolhida para ser a anfitriã desta cerimónia histórica), decorrendo precisamente durante a Presidência Portuguesa do Conselho Europeu e marcando o início de uma nova era no relacionamento UE-ACP.

Aos 71 países ACP, na Convenção de Lomé, juntaram-se, neste acordo, mais 6 micro Estados do Pacífico (Ilhas Marshall, Cook, Repúblicas de Nauru, Palau, Niue e Estados Federados da Micronésia) que foram acrescentados à lista de Estados signatários no Acto Final, passando o grupo ACP a ter 77 países. É de realçar que em Dezembro de 2000, Cuba tornou-se o 78º membro deste grupo, embora não participe neste acordo. Em Maio de 2003, Timor-Leste foi admitido como o 79º Estado ACP e, por isso, actualmente, o Acordo de Cotonou cobre 78 países ACP, representando, no total, mais de 650 milhões de pessoas.

---

<sup>7</sup> Embora o termo «acordo» seja o mais utilizado, alguns dos especialistas usam também o termo «convenção», talvez por analogia com o instrumento jurídico que anteriormente tinha regulado as relações de cooperação UE-ACP, ou seja, a Convenção de Lomé. No entanto, a designação atribuída pelas partes ao documento é a de «Acordo de Parceria», sendo esta a designação oficial ainda que, do ponto de vista técnico-jurídico, seja indiferente o uso dos dois termos: acordo ou convenção.

A aplicação deste acordo, cuja entrada em vigor é datada de 1 de Abril de 2003, deve processar-se em duas etapas: na primeira, ou seja, no período preparatório, os dois grupos de países prosseguem a sua cooperação, incluindo duas novas vertentes – a luta contra a pobreza e o incentivo à integração regional – a par da constituição de acordos específicos de comércio (ou de parceria económica) para que, a prazo, fossem compatíveis com as regras da OMC e permitissem aos ACP uma integração progressiva na economia mundial, devendo os mesmos entrar em vigor em 2008; na segunda etapa, proceder-se-á à implementação dos Acordos de Parceria Económica (APE) que se espera que conduzam ao estabelecimento de uma zona de comércio livre entre a UE e os países ACP, a partir de 2020, mantendo-se, desta forma, o sistema da Convenção de Lomé durante o período transitório que vai de 2000 a 2008.

### **3.1 Os pilares do novo acordo de parceria**

Numa tentativa de conciliação dos problemas políticos, comerciais e de desenvolvimento, o novo Acordo de Parceria assenta em cinco pilares (Monteiro, 2001): o reforço da dimensão política, a promoção do desenvolvimento participativo, a erradicação ou diminuição da pobreza, o estabelecimento de um novo quadro para a cooperação económica e comercial e, por último, a reforma da cooperação financeira.

A cada um destes pilares corresponde um conjunto de princípios, objectivos e inovações que marcam a diferença entre o Acordo de Cotonou e as Convenções de Lomé, pois, apesar de inspirado no acervo de experiências de Lomé, o novo acordo representa uma reforma basilar das relações entre os Estados ACP e a UE e os seus respectivos Estados-membros.

### ***3.1.1 Reforço da dimensão política da parceria***

Ao longo dos anos, os aspectos políticos da parceria UE-ACP tornaram-se cada vez mais importantes, reflectindo mudanças na percepção sobre o papel do Estado no desenvolvimento, bem como as tendências mundiais no sentido da democratização, pluralismo institucional e responsabilidade pública.

O Acordo de Cotonou coloca a cooperação política no centro da relação de parceria, daí que a primeira das principais inovações deste acordo se traduza precisamente numa forte dimensão política, englobando duas vertentes:

a) a primeira vertente respeitante ao diálogo político mais aprofundado e alargado, relativamente às Convenções de Lomé, cujas finalidades são, nos termos do artigo 8º deste novo acordo, incrementar o intercâmbio de informações, promover a compreensão recíproca e facilitar a escolha de prioridades e sua definição, tendo em conta os laços existentes entre as partes e os diversos domínios da cooperação previstos no próprio acordo.

O diálogo deve ainda englobar um vasto leque de questões políticas de interesse comum que ultrapassem o que é tradicionalmente considerado cooperação para o desenvolvimento, nomeadamente a paz e segurança, a prevenção e resolução de conflitos, o comércio de armas, as despesas militares excessivas, a droga e a criminalidade organizada, a discriminação étnica, religiosa ou racial, a migração, sendo intenção de ambas as partes que as instituições conjuntas UE-ACP desempenhem um papel mais efectivo nestas questões, o que leva a incluir uma avaliação periódica da evolução em matéria de respeito pelos direitos humanos, princípios democráticos, a questão delicada do repatriamento ou a readmissão de imigrantes ilegais e o

reconhecimento do Estado de direito, cuja violação é passível de suspensão da cooperação comunitária.

b) a segunda vertente visa a «boa governação», no sentido de esta presidir como princípio às políticas internas e externas das partes, constituindo um elemento do acordo, cuja violação só será considerada em casos graves de corrupção, incluindo a corrupção activa e passiva, na acepção do artigo 97º.

A UE pretendia que o princípio da «boa governação» fosse incluído no acordo como «elemento essencial», sendo a sua violação susceptível de levar à suspensão da ajuda comunitária. Mas, após longos debates entre as partes, o conceito de «boa governação» foi definido como «a gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, económicos e financeiros, tendo em vista um desenvolvimento sustentável e equitativo» (artigo 9º), pelo que vingou a posição do grupo ACP, segundo a qual a «boa governação» é considerada como um «elemento fundamental» do diálogo político que, ao contrário do «elemento essencial», significa que a sua violação não pode por si só servir de base para a suspensão unilateral da ajuda com o(s) Estado(s) que a viole(m).

Mesmo assim, ambas as partes acordaram que casos graves de corrupção, incluindo actos de suborno, poderiam constituir motivo para activar um processo de consultas, com a possibilidade de conduzir à suspensão da ajuda comunitária ao país prevaricador, mas apenas como medida de último recurso.

### ***3.1.2 Promoção do desenvolvimento participativo***

Este pilar corresponde ao alargamento da parceria a novos actores, tratando-se de uma disposição inovadora que visa assegurar a participação da sociedade civil e dos agentes económicos e sociais no processo de desenvolvimento, ou seja, a participação

de actores não-estatais ou não governamentais e de autoridades locais que poderão influenciar as diversas políticas ao serem informados e consultados sobre as políticas de cooperação, sobretudo nos assuntos que mais os afectem, ou ter acesso a recursos financeiros para apoiar projectos de desenvolvimento local, para além de poderem igualmente participar na elaboração dos mesmos.

De facto, os governos ACP continuarão a determinar qual a estratégia de desenvolvimento para os seus países. Contudo, os actores não-estatais (sociedade civil, sector privado, sindicatos, etc) e as autoridades locais serão envolvidos no processo de consultas e planeamento das estratégias nacionais de desenvolvimento, terão acesso a recursos financeiros e participarão na execução de programas, podendo também receber apoio para o desenvolvimento e reforço de capacidades.

Trata-se de uma medida de longo alcance se vier a incrementar a possibilidade de execução de maior número de programas nos países ACP, uma vez que se complementa a actividade dos governos mediante a intervenção da sociedade civil (SGL e ISCSP, 1999).

Ou, como salienta Patrícia Ferreira (2000), investigadora do Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais (IEEI) e colaboradora do European Centre for Development Policy Management (ECDPM), este propósito visa também descentralizar cada vez mais a gestão e aplicação da cooperação porque nesta participam outros actores: autoridades locais, sector privado, organizações não-governamentais e outras da sociedade civil. O papel fundamental continua a pertencer ao poder central, mas existe agora a 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».

Ou ainda como refere a economista Ana Maria Neto (2000), no seu estudo, «trata-se de um capítulo (do acordo) que pretende incentivar a descentralização político-económica dos Estados ACP, dando oportunidade à sociedade civil, parceiros sociais, sector privado e autoridades locais de colaborarem, com o governo central, nos processos de reformas políticas e económicas que conduzam à sua integração mundial, redução das bolsas de pobreza e fornecimento de melhores serviços sociais (educação e cuidados primários de saúde)».

### ***3.1.3 Erradicação ou diminuição da pobreza***

O terceiro pilar representa o objectivo central do novo Acordo de Parceria que, segundo o artigo 19º, visa a redução da pobreza e, a prazo, a sua erradicação, o desenvolvimento sustentável e a integração progressiva dos países ACP na economia mundial.

É um desiderato elementar, uma vez que a pobreza incide sobretudo no continente africano, procurando-se, desta forma, seguir a seguinte metodologia: assegurar um crescimento económico, rápido e sustentado, que permita criar postos de trabalho e aumentar o emprego; promover o desenvolvimento social e humano; promover os valores culturais das comunidades; promover o desenvolvimento e as reformas institucionais, reforçando as instituições necessárias à consolidação da democracia, à «boa governação» e ao funcionamento da economia de mercado; promover uma gestão sustentável e a regeneração do ambiente e, por último, assegurar a conservação dos recursos naturais.

É neste sentido que a luta contra a pobreza constitui o grande desafio da UE no início do século XXI, relativamente aos países ACP, onde o problema se manifesta com maior acuidade.

### ***3.1.4 Novo quadro para a cooperação económica e comercial***

Este pilar é constituído pelo conjunto de disposições do acordo que visam definir, na parceria entre a UE e os países ACP, um novo regime comercial, destinado a promover a liberalização do comércio, cujos desígnios, à luz do artigo 34º, se podem resumir nos seguintes: promover uma integração progressiva e harmoniosa das economias dos países ACP na economia mundial, respeitando as suas opções políticas e as suas prioridades de desenvolvimento; reforçar as capacidades de produção, abastecimento e comércio dos países ACP, bem como a sua capacidade para atrair investimentos; criar novas dinâmicas nas trocas comerciais entre as partes, reforçando as políticas de comércio e de investimento dos países ACP e a sua capacidade para fazer face às complexas questões relacionadas com o comércio; finalmente, assegurar o respeito integral das disposições da OMC, incluindo as que se referem à concessão de um tratamento especial e diferenciado, tendo em conta os interesses mútuos da UE e dos países ACP e os respectivos níveis de desenvolvimento.

Quanto ao passado, verifica-se que o regime comercial entre a UE e os países ACP sofre uma profunda transformação, podendo mesmo dizer-se que a inovação mais relevante do Acordo de Cotonou insere-se na área da cooperação comercial. Com efeito, durante as vigências das Convenções de Lomé, a UE garantiu preferências comerciais não-recíprocas às exportações dos países ACP, o que consubstancia uma situação de privilégio que a UE não praticava com qualquer outro grupo de países em vias de desenvolvimento, criando discriminações entre eles, mesmo entre os mais pobres, do continente asiático.

Ora no Acordo de Cotonou, está previsto que o regime preferencial de Lomé seja substituído por vários acordos de cooperação económica e comercial (dando lugar a um

tratamento diferenciado aos vários países e regiões do grupo ACP), constituindo um sinal evidente de que o relacionamento UE-ACP passa a ser “regionalizado”, segundo o estabelecimento de determinados prazos.

Assim, as actuais preferências tarifárias (não recíprocas) de que os ACP beneficiam serão mantidas até 31 de Dezembro de 2007. A partir de 2008, serão substituídas pelos APE. Estes acordos, recíprocos, de comércio livre, com um período de implementação de 10 a 12 anos, à semelhança do que a UE tem com a África do Sul desde 1999, serão compatíveis com as regras da OMC e deverão abranger praticamente todo o tipo de transacções comerciais, incluindo medidas de apoio e cooperação noutras áreas que não apenas o comércio (ajustamento estrutural, etc). Os Estados ACP podem estabelecer estes acordos individualmente ou por grupos, consoante os processos de integração regional em curso.

A partir de 2008, nem todos os países ACP terão de abrir os seus mercados aos produtos comunitários, podendo optar pelo SPG (estabelece preferências não-recíprocas menos generosas do que Lomé) ou, em alternativa, por acordos a definir ou podendo, ainda, no caso dos PMA, manter o regime preferencial de Lomé. Em contrapartida, os não-PMA que decidam que não estão em condições de negociar os APE, podem ser transferidos para o SPG da UE, ou beneficiar eventualmente de medidas alternativas compatíveis com as regras da OMC.

Os APE serão, sempre que possível, estabelecidos entre a UE e os Estados ACP, enquanto grupos regionais, que vão construindo os seus próprios esquemas de integração regional, de forma a que esta abertura ao mercado comunitário, combinada com a cooperação económica, promova o seu desenvolvimento sócio-económico.

Após 2008, o regime comercial nos países ACP corresponderá a uma combinação de situações, por vezes designada por «geometria variável» e que integra: países que mantêm o regime preferencial de Lomé; países que terão APE em termos regionais e outros APE individuais; e ainda alguns países que podem negociar outro tipo de acordos.

De realçar que os resultados alcançados correspondem a um equilíbrio de interesses vários, quer no seio da UE, quer entre os países ACP, quer ainda entre as duas partes signatárias do acordo: do lado da UE, a maioria dos países nórdicos, sob a liderança do Reino Unido, manifestou-se a favor do SPG, ao contrário dos restantes Estados-membros que defenderam a continuação de um regime de cooperação fundamentada por razões de natureza histórica, estratégica e política, com enfoque na implementação de acordos regionais de parceria económica, seguindo o princípio da evolução gradual e faseada até se atingir a reciprocidade no acesso aos mercados; por sua vez, o grupo de países ACP teve de ceder em várias questões sensíveis, como foi o caso da abolição do sistema compensatório do STABEX e do SYSMIN que permitia a esses países poderem superar a vulnerabilidade das suas economias pouco diversificadas e, portanto, dependentes da exportação de um, dois ou três produtos, sujeitos às oscilações dos preços no exterior, quase sempre inflacionados a favor dos importadores.

### ***3.1.5 Reforma da cooperação financeira***

Este pilar envolve um conjunto de mecanismos de apoio à execução dos objectivos relacionados com o financiamento do desenvolvimento em função das estratégias e prioridades dos Estados ACP, quer a nível nacional, quer a nível regional. Nos termos do artigo 56º do Acordo de Cotonou, a cooperação terá em consideração as características geográficas, sociais e culturais dos países receptores da ajuda, bem como

as suas potencialidades específicas e obedecerá aos seguintes princípios: promover a apropriação local a todos os níveis do processo de desenvolvimento; reflectir uma parceria baseada em direitos e obrigações mútuas; ter em atenção a importância da previsibilidade e da segurança ao nível dos fluxos de recursos, concedidos em condições muito liberais e com carácter regular; ser flexível e adaptar-se à situação de cada país ACP, bem como à natureza específica do projecto ou do programa em causa; por fim, garantir a eficácia, a coordenação e a coerência das acções.

Comparando com o regime das Convenções de Lomé, estes princípios visam assegurar um maior rigor na execução dos projectos de financiamento, com vista à eficácia, coordenação e coerência, tal como se previa no Livro Verde.

A cooperação financeira apresenta, deste modo, duas inovações importantes em relação às Convenções de Lomé, as quais se podem traduzir (Monteiro, 2001): no modo como a ajuda passa a ser concedida (ao abrigo de Lomé, a ajuda financeira era concedida a cada país receptor para este aplicar na implementação das acções previamente acordadas com a Comissão Europeia) e na introdução de novos critérios na gestão dos meios financeiros (o Acordo de Cotonou marca o fim da concessão de um «fundo fixo» ou garantido de ajuda para os projectos a implantar, independentemente do desempenho do país em questão, passando a disponibilizar «montantes indicativos» que regularmente serão ajustados em função da capacidade dos países receptores para executar os programas a que se candidataram).

Assim, a repartição da ajuda financeira passará a ser baseada numa avaliação das necessidades, do desempenho económico e das reformas acordadas com cada país, sendo possível ajustar periodicamente os recursos financeiros de acordo com essa apreciação através de um sistema de “programação deslizante”, o qual pressupõe a

canalização de fundos adicionais para os países com um bom desempenho e a redução dos fundos para os países com um mau desempenho.

Enquanto a apreciação das necessidades é feita por critérios relativamente objectivos (Produto Interno Bruto - PIB *per capita*, população, países insulares, etc), a avaliação do desempenho (efectuada com base na evolução registada, quer na implementação das reformas institucionais, macroeconómicas e sectoriais, quer na aproveitamento dos recursos financeiros - atribuídos a estas reformas - e políticas de desenvolvimento) ameaça ser de interpretação menos objectiva e menos transparente.

Por conseguinte, a programação da ajuda torna-se, desta forma, um instrumento estratégico de gestão, para assegurar uma maior eficácia e coerência na atribuição do apoio da UE a um determinado país ou região.

Com efeito, apesar do montante do envelope financeiro do Acordo de Cotonou – o 9º FED (13,5 mil milhões de euros) - não ser significativamente mais elevado que o do anterior FED, os países ACP não têm sido capazes, por diversas razões, de absorver o total das verbas disponibilizadas pela UE, pelo que se estima um saldo de 10 mil milhões de euros, correspondente à acumulação de verbas não utilizadas dos FED's de anos anteriores, perfazendo um montante global de 25 mil milhões de euros para o período 2000-2007 (Quadro 4):

#### **Quadro 4. IX Fundo Europeu para o Desenvolvimento (FED 2000-2007)**

	<i>Mil Milhões de Euros</i>
Envelope Financeiro de longo-prazo	10,0
Envelope Regional	1,3
Facilidade de Investimento*	2,2
<b>TOTAL</b>	<b>13,5</b>
Empréstimo do Banco Europeu de Investimento	1,7
FED's anteriores não gastos**	10,0

\* - Instrumento destinado a promover o desenvolvimento do sector privado nos Estados ACP.

\*\* - Montantes previstos anteriormente, mas que não puderam ser gastos por dificuldades dos países receptores.

*Fonte:* Comissão Europeia (Direcção-Geral Desenvolvimento).

Por isso, espera-se que os novos mecanismos de programação, a simplificação dos procedimentos, a descentralização perante novos actores e a desconcentração de poderes da Comissão Europeia a favor das delegações no terreno, venham a traduzir-se num aumento da capacidade de absorção e de eficácia na ajuda comunitária.

### **3.2 As vertentes da dimensão política da parceria**

A dimensão política está no centro da actual e futura cooperação UE-ACP, em que o Acordo de Cotonou inclui um vasto leque de disposições atinentes, directa ou indirectamente, a aspectos políticos da cooperação. Teoricamente, a parceria assenta agora numa fundação política muito mais sólida, em virtude do novo impulso trazido pelo fim da Guerra Fria.

As novas regras alusivas à dimensão política desta cooperação são bastante ambiciosas e requerem uma grande adaptação e adopção de estratégias e processos de cooperação política adequados, de que é igualmente exemplo ilustrativo, a necessidade de implementar políticas coerentes, com capacidade de apoiarem mudanças políticas e institucionais complexas nos países ACP, nomeadamente através do reforço do diálogo

político, do respeito pelos elementos essenciais e pelo elemento fundamental e ainda da promoção de uma parceria baseada no desempenho.

### 3.2.1 *Diálogo político reforçado*

Um diálogo político mais profundo e alargado é a questão central na parceria política reforçada deste acordo. É um dos elementos da abordagem global e integrada prevista pelo acordo para atingir os objectivos da cooperação UE-ACP (redução da pobreza, integração dos países ACP na economia mundial e desenvolvimento sustentável). Todavia, verifica-se que esse diálogo poderá não existir necessariamente, de acordo com o tipo de relações que a UE mantém com diversos parceiros de âmbito regional (Quadro 5):

**Quadro 5.** Diálogo a nível de grupo entre a UE e os vários espaços

<b>PARCEIROS</b>	<b>COOPERAÇÃO ECONÓMICA</b>	<b>DIÁLOGO POLÍTICO</b>
Países ACP	sim	sim
Pacto Andino	sim	não
Liga Árabe	sim	sim
ASEAN – Associação das Nações do Sudeste Asiático	sim	sim
COMECON – Conselho para a Assistência Económica Mútua (até à dissolução em 1991)	sim	não
América Central	sim	sim
Conselho da Europa	sim	sim
EFTA – Associação Europeia de Comércio Livre	sim	sim
Países da Linha da Frente	acordos bilaterais e multilaterais	sim
Conselho de Cooperação do Golfo	sim	sim
Países Mediterrânicos	acordos bilaterais e multilaterais	não
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul	sim	não
Países Não Alinhados	acordos bilaterais e multilaterais	sim
Grupo do Rio	acordos bilaterais e multilaterais	sim
Grupo de São José	sim	sim
União do Magrebe Árabe	acordos bilaterais e multilaterais	sim
Visegrado	sim	sim

*Fonte:* A Integração Aberta - Um projecto da União Europeia e do Mercosul, 1995.

### **3.2.1.1 Diálogo sobre o quê? O conteúdo**

O diálogo político não é um aspecto novo da cooperação UE-ACP. No passado, porém, os debates políticos entre as partes tendiam a centrar-se num conjunto relativamente limitado de questões (essencialmente ligadas à condicionalidade política) e eram organizados de uma forma bastante rígida e formal (em reuniões ministeriais ao mais alto nível), deixando pouco espaço para discussões francas e abertas.

O Acordo de Cotonou representa uma mudança importante, pretendendo fazer do diálogo político um instrumento privilegiado de gestão da relação de parceria, ou seja, um diálogo revitalizado para responder a diversos intuitos visto que pode: facilitar o acordo sobre prioridades da cooperação, para atingir os objectivos das relações UE-ACP; permitir aos membros da parceria fazer uma apreciação dos progressos em termos de respeito pelos direitos humanos, princípios democráticos e Estado de direito, ou seja, os chamados «elementos essenciais» da parceria, que, por sua vez, podem ajudar a evitar o recurso a medidas extremas, como a suspensão da ajuda; ser utilizado para abordar novas matérias com impacto significativo no desenvolvimento, como a paz, a prevenção de conflitos, o tráfico de armas, migrações, etc; ser, como não está limitado ao nível nacional, igualmente relevante ao nível regional (particularmente para a negociação dos acordos de parceria económica) ou ao nível global (para defender, por exemplo, os interesses dos ACP nos *fora* internacionais).

### **3.2.1.2 Diálogo com quem? Os actores**

O Acordo de Cotonou reconhece o direito dos Estados ACP a definirem com toda a soberania as suas estratégias de desenvolvimento. As instituições do governo central serão, pois, os principais actores e interlocutores da UE nos processos de diálogo político. Uma das maiores inovações deste acordo consiste mesmo em associar a este

diálogo representantes da sociedade civil (artigo 8º). O seu envolvimento é considerado particularmente importante em processos de consolidação de paz (artigo 11º).

O compromisso de assegurar a participação da sociedade civil reflecte-se também nas disposições que regulam o funcionamento das instituições conjuntas ACP-UE (artigos 14º-17º). Desta forma, prevê-se que o Conselho de Ministros ACP-UE e a Assembleia Parlamentar Paritária organizem um diálogo contínuo com representantes dos parceiros económicos e sociais e com outros actores da sociedade civil dos Estados ACP e da UE de modo a conhecer as suas opiniões sobre o cumprimento dos desígnios do acordo.

### **3.2.1.3 Diálogo como? Os mecanismos**

O Acordo de Cotonou não fornece indicações operacionais precisas sobre a forma de estruturar o processo de diálogo, optando pelo pragmatismo e por uma abordagem específica por país.

O diálogo deve ser flexível e a sua forma dependerá da questão em análise. Poderá ser conduzido dentro ou fora das instituições conjuntas ACP-UE, no formato e ao nível (regional, sub-regional, nacional) mais apropriados.

Estão previstos procedimentos específicos de consulta em caso de violação dos «elementos essenciais» da parceria ou em “casos graves de corrupção” (artigo 97º).

### **3.2.1.4 Um diálogo recíproco? A coerência das políticas**

Uma inovação interessante do Acordo de Cotonou corresponde à introdução de um procedimento de consulta sobre a coerência das políticas comunitárias e o respectivo impacto nos Estados ACP (artigo 12º). A Comunidade é convidada a informar

atempadamente os ACP sobre medidas que pretenda tomar e que possam afectar os interesses dos países ACP, podendo estes solicitar, eles próprios, essa informação.

Este procedimento deverá permitir consultas entre o grupo ACP e a UE que tenham em consideração as preocupações dos ACP e possíveis questões sobre mudanças nas políticas. A Comunidade deve apresentar uma justificação no caso de não concordar com as alterações propostas pelos Estados ACP.

### ***3.2.2 Elementos essenciais e elemento fundamental***

O Acordo de Cotonou vem reforçar a Convenção de Lomé IV no que se refere aos direitos humanos, princípios democráticos e Estado de direito, como «elementos essenciais» da cooperação entre os ACP e a UE, cuja violação poderá ocasionar a suspensão da ajuda. Para além disso, reconhece ainda a «boa governação» como um «elemento fundamental».

#### **3.2.2.1 As regras do jogo**

No preâmbulo do Acordo de Cotonou, as partes reconhecem a importância crítica de um ambiente político favorável para a realização dos objectivos do desenvolvimento, bem como a responsabilidade principal dos Estados ACP no estabelecimento do tal ambiente.

Assim se explica porque é que a cooperação UE-ACP assenta num conjunto de valores e princípios políticos que devem ser respeitados por ambas as partes. Estas regras incluem aquilo que se convencionou denominar de «elementos essenciais» e um «elemento fundamental».

### 3.2.2.2 Elementos essenciais

Os «elementos essenciais» que estão na base da cooperação UE-ACP já existiam na Convenção de Lomé IV revista e incluem o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, tais como definidos pelo direito internacional; pelos princípios democráticos universalmente reconhecidos, relacionados com a forma como o Estado se organiza para assegurar a legitimidade da sua autoridade e a legalidade das suas acções, devendo os mesmos servir de base ao desenvolvimento, por cada país, da sua própria cultura democrática; pelo Estado de direito, em particular os meios acessíveis e efectivos de reparação legal, um sistema legislativo independente que garanta a igualdade perante a lei e um poder executivo totalmente subordinado à lei.

A violação de qualquer destes «elementos essenciais» pode constituir motivo para a suspensão da assistência e da cooperação comercial com o país ACP em causa. A definição de direitos humanos está estabelecida em várias convenções internacionalmente reconhecidas, pelo que é relativamente fácil fazer a sua supervisão e avaliação. Em contrapartida, a avaliação do respeito pelos princípios democráticos e pelo Estado de direito é uma questão bastante mais delicada, pelo que os Estados ACP temem a possibilidade de interpretações subjectivas e a aplicação de critérios díspares por parte da UE.

Com efeito, a aplicação de sanções a países ACP que se considerou terem violado os «elementos essenciais» nem sempre foi baseada no diálogo e numa decisão transparente. Por isso, o Acordo de Cotonou definiu um novo procedimento que pode vir a assegurar um tratamento justo (artigo 96º), colocando a ênfase na responsabilidade do Estado envolvido e permitindo também maior flexibilidade no processo de consultas,

de modo a utilizar, da melhor forma, o diálogo enquanto instrumento de resolução da crise. A suspensão será sempre uma medida de último recurso.

Existe também uma disposição referente a “casos de especial urgência”, ou seja, violações particularmente sérias e flagrantes de um «elemento essencial». A outra parte pode então tomar imediatamente “medidas apropriadas”, que serão revogadas assim que as razões da sua existência tiverem desaparecido.

É ainda de salientar que o Parlamento Europeu, ao longo dos tempos, tem insistido de um modo especial na ligação entre respeito dos direitos do Homem e acordos com países terceiros, que são essencialmente países em desenvolvimento. Tem solicitado constantemente, apoiando nisso a Comissão Europeia, que estes acordos incluam uma cláusula de respeito dos direitos do Homem, cuja violação poderá provocar a denúncia do acordo (princípio da “condicionalidade”).

### **3.2.2.3 Elemento fundamental**

Durante as negociações do Acordo de Cotonou, a UE pretendia incluir a «boa governação» como um «elemento essencial», mas o grupo ACP alegou, por um lado, que o conceito estava já suficientemente implícito nos «elementos essenciais» existentes e que, por outro lado, a dificuldade em definir critérios universais que permitissem avaliar o nível de governação significaria que a cláusula de suspensão daria demasiado espaço para opiniões arbitrárias.

Assim, o compromisso que resultou de longas negociações foi a inclusão da «boa governação» enquanto «elemento fundamental» no Acordo de Cotonou, em que ao contrário dos «elementos essenciais», um Estado com problemas de governação não terá que temer a possibilidade de suspensão da ajuda, excepto em “casos graves de corrupção”.

A promoção da «boa governação» implica uma determinada campanha contra a corrupção, a qual é uma das principais expressões da desordem e, concomitantemente, um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento. Com efeito, o desvio de recursos escassos das prioridades básicas de desenvolvimento (educação, saúde e uma oferta segura de alimentação) para outras de reduzida primazia e, por vezes, economicamente abusivas (gastos militares excessivos, o enriquecimento pessoal de governantes) não é mais do que uma clara violação dos direitos humanos sociais e económicos.

De facto, a transparência na administração pública é uma preocupação legítima da democracia, pois as pessoas têm o direito de saber como são tomadas as decisões que as afectam, por quem são tomadas, em que circunstâncias e também como são administrados os recursos públicos, por quem e porquê. Assim, a transparência é uma garantia da «boa governação» e, por conseguinte, é essencial ao desenvolvimento económico e social, sustentável e equitativo.

Por isso, estimular a «boa governação» torna-se um factor crucial da cooperação para o desenvolvimento, representando um verdadeiro teste da democracia, pois um governo que administra recursos escassos de acordo com as necessidades reais da população é forçosamente democrático.

Este conceito deve ainda ter em consideração determinados aspectos (Frisch, 1999) relativos, entre outros: à qualidade da administração dos recursos dos países, como um factor essencial que explica a “performance” do desenvolvimento (parece existir uma correlação negativa entre o desenvolvimento potencial de determinados países, em termos de recursos disponíveis, e o comportamento desse mesmo desenvolvimento, a qual só poderá ser atribuída a uma má gestão); à liderança política, a qual deve ser bem determinada no ataque ao problema da corrupção, em que

a pluralidade política poderá ajudar a aumentar a transparência na administração dos recursos; à necessidade do trabalho em conjunto, revelando transparência nas suas acções, entre o governo, o sector privado e a sociedade civil, em que esta deve ser estimulada para intervir no controlo da administração pública; ao imperativo de influenciar a opinião pública e os governadores sobre os efeitos nocivos da má administração, nomeadamente através de debates públicos, conferências, etc; ao importante papel que desempenha na educação cívica; a uma melhor preparação por parte das profissões que estão particularmente expostas aos perigos da corrupção; às reestruturações das administrações públicas, devendo ambicionar a existência de um serviço público eficiente, com elevados níveis de profissionalismo e integridade; ao papel essencial que uma imprensa independente deve ter; à crescente independência do sistema judicial, em que o número de casos que vão a julgamento é um profícuo indicador da determinação do combate à corrupção; à verificação dos procedimentos subjacentes às despesas do Estado e aos seus contratos; à eficácia dos mecanismos de auditoria financeira que deve ser assegurada por uma base legal e entidades independentes, no sentido da prevenção, detecção e penalização da fraude e corrupção.

Convém ainda salientar que o critério da «boa governação», apesar de ter sido adoptado inicialmente como uma metáfora política dos países doadores, parece, no entanto, ter sido objecto de um declínio da atenção que tinha merecido até a um dado momento, visto que continua a integrar a linguagem desses países, mas sem as expectativas elevadas acerca do alcance das intervenções e reestruturações políticas subjacentes (Doornbos, 2001).

#### **3.2.2.4 O caso específico da corrupção**

Os efeitos da corrupção sobre o desenvolvimento são inúmeros, entre os quais se destacam: a subida forçada dos preços dos bens e serviços, originando vários resultados que se prendem com uma menor qualidade dos mesmos; com a inadequação das escolhas tecnológicas às necessidades reais, podendo falsear a selecção das prioridades de desenvolvimento; com a debilidade moral da sociedade, desviando o investimento e conduzindo a uma redução da ajuda externa.

A referência explícita no Acordo de Cotonou à corrupção como um problema importante em termos de desenvolvimento é uma inovação. A mensagem do artigo 9º é clara: casos graves de corrupção, incluindo actos de suborno que conduzam à corrupção, podem constituir motivo para a suspensão da cooperação.

É indispensável que estas disposições sejam aplicadas não apenas em casos de corrupção envolvendo recursos do FED, mas também em qualquer país onde a UE esteja financeiramente envolvida e onde a corrupção constitua um obstáculo ao desenvolvimento.

A inclusão de uma cláusula de corrupção neste acordo pretende, não apenas dar um sinal inequívoco aos beneficiários da ajuda, mas também contribuir para uma maior transparência das actividades dos investidores e outros actores europeus.

A UE e os países ACP acordaram num procedimento específico para lidar com tais casos de corrupção (artigo 97º), podendo ser organizadas consultas a pedido de qualquer uma das partes. Caso estas consultas não tragam soluções, serão então adoptadas medidas apropriadas e proporcionais à seriedade da situação. A suspensão da cooperação será sempre uma medida a recorrer só em último caso.

### **3.2.2.5 Medidas positivas**

O capítulo alusivo à dimensão política do Acordo de Cotonou não trata só de medidas negativas contra Estados que desrespeitem os valores e princípios políticos básicos. Trata também de apoios activos e medidas positivas para a promoção dos direitos humanos, os processos de democratização, a consolidação do Estado de direito e a «boa governação» (artigos 9º e 33º).

Neste contexto, a cooperação UE-ACP tem a possibilidade de: apoiar reformas políticas, institucionais e legais; lutar contra a corrupção; contribuir para a reforma, racionalização e modernização do sector público; promover a descentralização política, administrativa, económica e financeira; apoiar as instituições necessárias para o desenvolvimento de uma economia de mercado; desenvolver capacidades de actores não-estatais; fortalecer as estruturas de informação, diálogo, consulta entre participantes não-estatais e as autoridades nacionais, incluindo ao nível regional.

### **3.2.3 Uma parceria baseada no desempenho**

No seu mandato de negociações, a UE tornou claro que a ajuda é para aqueles que se ajudam a si próprios, o que, em termos políticos, significava uma maior selectividade na atribuição da ajuda. Esta seria feita com base tanto nas “necessidades” (de acordo com indicadores objectivos de desenvolvimento) como no “mérito” (indicadores qualitativos do desempenho). Pretendia-se, deste modo, recompensar os países e regiões com recursos adicionais, quando estes revelassem um bom desempenho na execução dos objectivos do acordo. Em contrapartida, países com um mau desempenho seriam objecto de medidas negativas (menos ajuda ou sanções). A UE procurava, assim, assegurar uma aplicação mais flexível dos recursos e simultaneamente melhorar a eficácia da ajuda.

À primeira vista, esta proposta parecia extremamente controversa para os governos ACP, que temiam a erosão do princípio da parceria e, conseqüentemente, a eventual imposição de novas condicionalidades, uma classificação baseada em indicadores quantificáveis de desempenho e sanções unilaterais.

Não obstante, o processo de negociações acabou por resultar num compromisso, já que ambas as partes reconheceram que não se poderia manter o sistema de atribuição de montantes fixos de ajuda.

### **3.2.3.1 Definição dos critérios de desempenho**

A repartição da ajuda com base nas necessidades constitui uma tarefa relativamente fácil. O Anexo IV de Cotonou define uma série de critérios de necessidades, como o rendimento *per capita*, população, indicadores sociais e nível de endividamento, perdas nas receitas de exportação, etc. É, além disso, requerido um tratamento especial para os países menos desenvolvidos do grupo ACP, para os Estados vulneráveis (ilhas e Estados sem litoral) e para as dificuldades particulares dos países em situação de pós-conflito (artigo 3º).

Muito mais difícil e delicado é avaliar o desempenho de um país, pelo que o Acordo de Cotonou estabelece que esse desempenho deve ser medido de uma forma objectiva e transparente (artigo 3º - Anexo IV), tendo definido uma série de parâmetros a utilizar na apreciação do desempenho como progressos na execução de reformas institucionais; o desempenho do país no aproveitamento dos recursos; a execução efectiva das actividades actuais; a atenuação ou redução da pobreza; as medidas de desenvolvimento sustentável; o desempenho em termos de políticas sectoriais e macroeconómicas.

### **3.2.3.2 Apreciação do desempenho**

O Acordo de Cotonou reconhece em parte a necessidade de um processo de apreciação do desempenho que seja flexível e conduzido localmente, pelo que prevê, entre outros aspectos, que: a programação da ajuda comunitária seja “deslizante”, de forma a assegurar a flexibilidade na gestão dos recursos da UE; os programas indicativos nacionais e regionais sejam sujeitos a um reexame operacional anual, bem como a reexames intercalares e finais, visando adaptar esses programas à evolução das circunstâncias e assegurar que sejam correctamente executados; os parâmetros e critérios para os reexames sejam definidos por ambas as partes e incluídos no programa indicativo; o diálogo político seja um instrumento privilegiado na apreciação do desempenho; os actores não-estatais sejam associados ao processo de revisão (o que pode tornar o processo mais participativo e transparente).

## **3.3 A implementação do Acordo de Cotonou**

Muitas das inovações incluídas no Acordo de Cotonou foram ao encontro das reflexões e hipóteses formuladas no Livro Verde da Comissão Europeia sobre o futuro da cooperação da UE com os países ACP no quadro pós-Lomé, ou seja, num período de profundas alterações sociais, políticas e económicas.

Porém, impõe-se agora fazer uma breve análise sobre as dúvidas, incertezas e interrogações que pairam no horizonte quanto à prossecução e eficácia das medidas preconizadas por este acordo. Segundo o estudo de Ana Maria Neto (2000), o Acordo de Cotonou é inovador e relativamente equilibrado.

Inovador porque consagra aspectos que são inovações, em relação ao texto da Convenção de Lomé, nas suas quatro versões, nomeadamente o aprofundamento da

dimensão política; a participação de actores não estatais na definição das políticas de cooperação e na sua implementação; a facilidade de investimento para apoio ao desenvolvimento do sector privado dos países ACP; a introdução de um sistema de programação financeira deslizante, o que permite ajustamentos periódicos nos financiamentos em função das necessidades e do desempenho; a criação de um novo quadro de cooperação comercial que culminará, em 2020, com a criação de uma zona de comércio livre entre a UE e os países ACP; a racionalização dos instrumentos de cooperação, extinguindo o sistema compensatório do STABEX e do SYSMIN, relativamente à exportação de produtos de base dos países ACP, e os protocolos comerciais com excepção do açúcar e da carne de vaca.

Relativamente equilibrado porque «o grupo ACP mantém a sua coesão, tendo conseguido assegurar os seus interesses vitais e influenciar o calendário das negociações comerciais, mantendo-se, em princípio, o sistema de preferências tarifárias não recíprocas até final de 2007».

A autora alerta também para algumas incertezas, dúvidas ou interrogações que a implementação deste acordo pode levantar, entre as quais se destaca o facto de não ser certo que se venha a verificar a derrogação da OMC, no sentido de se prolongar o actual regime preferencial de comércio até final de 2007, já que qualquer país membro desta organização poderá opor-se, colocando em risco o próprio acordo.

Em síntese, a implementação do Acordo de Cotonou constitui um verdadeiro teste às capacidades das partes envolvidas, uma vez que os factores que impediram o sucesso das Convenções de Lomé no combate à pobreza e na integração mundial dos ACP, num processo de desenvolvimento sustentável, não vão simplesmente desaparecer com a assinatura deste novo acordo.

#### **4. A dimensão política nas relações UE-ACP**

Este capítulo versa sobre a evolução das motivações políticas da UE relativamente aos países ACP, com destaque para uma parceria política reforçada, na qual o diálogo político desempenha um importante papel, assim como a Assembleia Parlamentar Paritária. Analisa ainda a relação polémica e controversa entre a eficácia da ajuda e a «boa governação», o que sugere a ideia de ajuda selectiva, finalizando com um balanço da cooperação UE-ACP.

O Acordo de Cotonou aposta realmente no 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. Se o reforço do diálogo político passa a ser uma realidade, isso origina evidentemente um aumento da condicionalidade política e económica da ajuda devido a dois factores.

O primeiro relaciona-se com o facto da «boa governação» constituir um «elemento fundamental», juntamente com os «elementos essenciais» relacionados com a democracia, o respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de direito, significando que existe a possibilidade de suspensão da cooperação em caso de violação deste princípio, sobretudo por meio de actos de corrupção graves na aplicação da ajuda. No entanto, para que a UE não seja acusada de adoptar uma atitude discriminatória, urge introduzir esse mesmo elemento nos acordos em curso com outras regiões do mundo.

O segundo prende-se com a programação da ajuda, no seguimento do que já tinha sido acordado na revisão intercalar de Lomé IV, em 1995, em que as condições de utilização do financiamento obedecem a uma selectividade, prevendo a possibilidade de fiscalização periódica da aplicação dos fundos e atribuindo os montantes financeiros em função de critérios não só de necessidade do país em causa mas também do seu mérito

ou “performance”. Todavia, este critério levanta algumas questões quanto 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, 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 (Ferreira, 2000).

#### **4.1 Uma parceria política reforçada: da cooperação económica e comercial à cooperação política**

A cooperação económica e comercial constitui o primeiro pilar da parceria UE-ACP, traduzindo o reconhecimento da ligação entre comércio e desenvolvimento. A ajuda (ou a cooperação técnica e financeira) constitui o segundo pilar dessa mesma cooperação, cuja repartição obedece a um critério de apreciação das necessidades e do desempenho de cada país.

De facto, as primeiras três convenções centravam-se essencialmente na cooperação económica, adoptando a UE uma posição neutral nos assuntos políticos que continuavam a ser um tabu devido ao contexto internacional da Guerra Fria. Os países ACP signatários destas convenções encontravam-se não apenas em áreas de influência capitalista ou comunista, mas também no Grupo dos Não-Alinhados.

Porém, a política de cooperação para o desenvolvimento tem vindo a adquirir uma dimensão política crescentemente acentuada, sendo impossível compreender a evolução da parceria entre a Europa e os países ACP sem ter em consideração os factores relacionados com o contexto da descolonização (Associação dos Países e Territórios Ultramarinos e Convenções de Yaoundé), a NOEI (com o modelo de Lomé),

o final da Guerra Fria (Lomé IV revista) e os efeitos da globalização (Livro Verde e Acordo de Cotonou). A partir da década de 60 tem-se assistido, desta forma, a uma progressão da parceria essencialmente económica e comercial para uma cooperação a um nível mais global, no qual as questões políticas estão necessariamente inseridas (Fig. 2):

Nível da sociedade	Anos 60	Anos 70	Anos 80	Anos 90
<b>Nível Político/Estado: Parlamento, partidos políticos</b>				
<b>Administração Central: ministérios de <i>core</i> - finanças e planeamento</b>				
<b>Administração Central: ministérios de linha – conselhos de administração, empresas estatais</b>				
<b>Economia Nacional: macroeconomia, sector privado</b>				
<b>Administração Local: conselhos políticos, comités</b>				
<b>Economia Nacional: desenvolvimento agrícola, sector informal</b>				
<b>Sociedade civil organizada: grupos de interesse, ONG's</b>				
<b>Grupos-alvo: indivíduos, famílias, organizações</b>				

**Figura 2.** Expansão a todos os níveis da sociedade das áreas objecto para a ajuda internacional

*Fonte:* adaptada de Degnbol-Martinussen, J. e Engberg-Pedersen, P. (2003), p. 40.

A própria vaga de democratizações que se registou nos países em desenvolvimento no término da Guerra Fria conduziu igualmente a uma crescente “politização” da cooperação UE-ACP. O respeito pelos direitos humanos, pelos princípios democráticos e pelo Estado de direito tornaram-se «elementos essenciais», podendo a sua violação levar à suspensão total ou parcial da ajuda ao desenvolvimento.

Desde o início da década de 90, a CE passou a incluir, de uma forma mais ou menos sistemática, uma cláusula de respeito pelos direitos humanos nos acordos

comerciais por ela celebrados com países terceiros, a qual tem também vindo a ser incluída em todos os acordos bilaterais, de natureza geral, posteriormente celebrados. Adicionalmente, o apoio a políticas destinadas a prevenir, gerir e resolver conflitos violentos figura, presentemente, como um aspecto crucial dos programas de ajuda, dado o reconhecimento crescente do potencial da sua actuação sobre algumas das causas estruturais da violência.

Estas mudanças reflectiam preocupações legítimas da UE no sentido de assegurar a utilização correcta dos fundos dos seus contribuintes, mas muitos países ACP consideraram que, no âmbito dessas alterações, o princípio de “igualdade na parceria” foi negativamente afectado e substituído por condicionalidades.

Finalmente, nos últimos anos uma nova geração de políticos e líderes tem sido eleita, partilhando uma maior compreensão para com os problemas de inserção e inclusão social das comunidades na economia global e, em simultâneo, compreendendo melhor os dilemas da escassez de recursos que obriga a seleccionar prioridades. São, assim, mais sensíveis à problemática da *good governance*, aceitando a participação da sociedade civil, falando da luta contra a corrupção e prometendo maior transparência e responsabilização para com a gestão dos assuntos públicos (SGL e ISCSP, 1999).

## **4.2 Evolução das motivações políticas da UE em relação aos países ACP**

O fim da Guerra Fria e o desmoronamento do Bloco de Leste, em 1989, traduziram-se numa modificação importante da atitude dos países industrializados para com o grupo ACP, sobretudo para com os Estados Africanos, em virtude de uma reorientação dos seus interesses geo-estratégicos. Essa mudança concretizou-se de duas formas: por um lado, numerosos países perderam a garantia de apoio financeiro

incondicional de que beneficiavam, por outro, a comunidade internacional tornou-se mais exigente em matéria de respeito dos direitos do Homem e dos princípios democráticos.

Porém, a abordagem adoptada nessa área, que assumiu a forma de um condicionalismo político provavelmente demasiado formalista, que veio acrescentar-se ao condicionalismo económico, não teve impacto suficiente para garantir mais estabilidade política e uma melhoria significativa do Estado de direito. Nalguns casos, a “democratização” apoiada pela comunidade internacional levou à criação de estruturas fictícias ou de instituições de fachada.

Adicionalmente, a transição para a democracia, iniciada paralelamente no final da Guerra Fria, tem sido particularmente difícil. O processo de democratização ainda não foi acompanhado pelo reforço do Estado de direito, visto que o estilo de governação está ligado ao tipo de funcionamento, nomeadamente das sociedades africanas, onde o conceito de grupo predomina sobre o de indivíduo, sendo que os interesses particulares do grupo que conquistou e detém o poder, sem partilha ou aceitação do princípio da alternância, sobrepõem-se com frequência ao interesse geral. Isto não facilita, portanto, a tarefa do Estado, o qual deve fomentar o progresso económico e social, num contexto económico mundial cada vez mais concorrencial, e respeitar os princípios democráticos reconhecidos pela comunidade internacional.

O regresso ao poder, por via eleitoral, das antigas elites dirigentes de numerosos países ilustra esta dificuldade, no âmbito de reformas económicas e de ajustamentos orçamentais que, a curto prazo, implicam com frequência custos sociais, frustrando, assim, as expectativas da população.

Esta situação contrasta com a experiência europeia do pós-guerra, em que o progresso social e a criação de sistemas sociais muito desenvolvidos significaram uma resposta política, face à necessidade de reforço da democracia.

As dificuldades de gestão política manifestam-se em graus muito diferenciados nos diversos países. Alimentam, contudo, um sentimento generalizado de incerteza, que não só se faz sentir nos países afectados pelas perturbações mais graves, como também tende a minar a confiança em todo o continente, pelo menos no caso da África Sub-Sahariana. Este “défice de confiança” contribui em grande medida para a instabilidade e o baixo nível de investimento em África, nomeadamente de investimento estrangeiro, colocando, ao mesmo tempo, em causa a legitimidade da ajuda ao desenvolvimento.

Deste modo, para que o apoio europeu aos países ACP pudesse ter resultados mais positivos e pudesse contribuir de uma forma decidida e sustentada para o desenvolvimento daqueles Estados, as relações de cooperação entre a UE e esse grupo de países deveriam ser pensadas num clima mundial radicalmente diferente, orientadas para uma perspectiva de desenvolvimento a longo prazo, num contexto acrescido de globalização e liberalização económica e de redução da pobreza.

De facto, esta nova situação internacional levou a UE a redefinir os seus interesses políticos e de segurança e a conferir uma nova importância à dimensão política do processo de integração europeia. Já em 1986 (Vigésimo Relatório Geral sobre a Actividade das Comunidades Europeias 1986, 1987) a UE conclui que o diálogo com cada um dos Estados ACP se tinha efectuado em boas condições, possibilitando uma aplicação mais eficaz da ajuda.

Aliás, um dos pontos fundamentais em que assentaram, em 1988 (XXII Relatório Geral sobre a Actividade das Comunidades Europeias 1988, 1989b), as orientações gerais da negociação da Comissão Europeia, com base em directivas do Conselho, consistiu, precisamente, na preservação e no reforço dos princípios de cooperação e de diálogo.

O Tratado da União Europeia proporcionou uma base institucional para aplicação de uma política externa e de segurança comum e também um apoio institucional à política europeia de cooperação para o desenvolvimento. Consequentemente, de acordo com a resolução do Conselho sobre os direitos do Homem, a democracia e o desenvolvimento, a Comissão esforçou-se por promover uma abordagem comum, coerente e vigilante. Com efeito, a continuidade da cooperação para o desenvolvimento não poderia ser dissociada do respeito efectivo dos direitos humanos e dos progressos reais no processo de democratização. Contudo, qualquer eventual decisão de suspensão da ajuda não poderia incidir sobre os projectos de carácter humanitário (XXVI Relatório Geral sobre a Actividade das Comunidades Europeias 1992, 1993).

Durante o ano de 1993 (XXVII Relatório Geral sobre a Actividade das Comunidades Europeias 1993, 1994), a relação entre o respeito dos direitos do Homem e a cooperação para o desenvolvimento foi frequentemente sublinhada. Deste modo, os Estados-membros insistiram no carácter universal e indivisível dos direitos humanos, assim como em certos aspectos que se revestem de especial importância para os países em desenvolvimento, tais como a promoção dos direitos económicos, sociais e culturais, o respeito das liberdades civis e políticas ou a organização dos governos representativos.

Neste caso, a Comunidade e os Estados-membros reservaram-se o direito de tomar medidas que poderiam traduzir-se na suspensão da ajuda, sempre que o processo de democratização em curso fosse obstruído ou que fossem observadas graves violações dos direitos do Homem, tendo, em 1994 (Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia 1994, 1995), voltado a ser sublinhada a ligação entre o respeito dos direitos humanos e a cooperação para o desenvolvimento.

A revisão intercalar da Convenção de Lomé IV, em 1995 (Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia 1995, 1996), permitiu, para além da renovação do protocolo financeiro, acrescentar alguns elementos importantes destinados a adaptar a cooperação UE – ACP à evolução que se verificou desde a assinatura da convenção em 1989 e a assegurar uma maior eficácia dos seus instrumentos. Estas inovações referem-se, nomeadamente à importância conferida à protecção dos direitos do Homem, bem como o apoio ao processo de democratização e ao reforço do diálogo político.

Em 1996 (Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia 1996, 1997), as relações com os países ACP caracterizaram-se, entre outros aspectos, pelos esforços da UE em contribuir para a prevenção de conflitos e a resolução das crises em África, sobretudo na região dos Grandes Lagos. Entretanto, a adopção de um “livro verde” sobre as relações entre a UE e os países ACP proporcionou o início de um amplo debate, através de conferências e seminários, entre todos os protagonistas interessados na questão do desenvolvimento, fomentando o diálogo entre as partes envolvidas. O Conselho Europeu de Florença (21-22 de Junho de 1996) reconheceu também a pertinência da organização de uma cimeira euro-africana, tendo em vista o reforço da paz e democracia.

A negociação dos novos acordos de cooperação com os países ACP deveria, pois, estruturar-se, de acordo com a posição expressa em 1997 (Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia 1997, 1998), pela Comissão Europeia, na revalorização da relação de parceria, conferindo-lhe uma forte dimensão política, por meio de um aprofundamento e alargamento do âmbito do diálogo político.

Na perspectiva das negociações de um novo acordo de parceria para o desenvolvimento, em 1998 (Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia 1998, 1999), a Comissão adoptou uma comunicação e o Conselho uma posição comum<sup>8</sup>, relativa aos direitos humanos (direitos cívicos, políticos, sociais, económicos e culturais), aos princípios democráticos (direito de escolher e substituir dirigentes em eleições livres e imparciais; separação dos poderes legislativo, executivo e judicial; garantia da liberdade de expressão, informação, associação e organização política), ao Estado de direito (possibilidade dos cidadãos defenderem os seus direitos) e à «boa governação» (incluindo a gestão transparente e responsável de todos os recursos de um país, a fim de assegurar um desenvolvimento equitativo e sustentável).

Durante este período, a UE destaca como prioridade uma abordagem positiva e construtiva que incentivasse o processo de democratização em curso no continente africano, com base na observância dos factores anteriormente mencionados. Ao decidir da política a adoptar em relação a cada país, a UE devia ter em conta a respectiva situação de partida e o rumo e ritmo das transformações, bem como os compromissos políticos assumidos pelos respectivos governos.

Em colaboração com os governos e a sociedade civil, a União pondera a hipótese de incrementar o seu apoio aos países onde se tenha registado uma evolução

---

<sup>8</sup> Jornal Oficial (JO) L 158 de 02/06/1998.

positiva e cujas administrações estejam empenhadas em promover tal evolução, enquanto que nos países em que se tenha notado uma evolução negativa, a UE deve adoptar as medidas adequadas para inverter a situação. Daí que, pela primeira vez, tenha aplicado, em relação ao Governo do Togo, o mecanismo previsto em Lomé IV revista por uma parte não respeitar a democracia e os direitos do Homem.

As directrizes de negociação adoptadas pelo Conselho tinham em vista a parceria numa perspectiva a longo prazo, através de uma estreita ligação entre o diálogo político, a cooperação para o desenvolvimento e as relações económicas e comerciais, procurando, entre outros aspectos, o reforço da dimensão política da parceria. Em Novembro de 1998, chegou mesmo a realizar-se, em Estocolmo, uma conferência sobre o diálogo para a democratização, que reuniu os representantes dos governos e da sociedade civil dos países ACP e dos Estados-membros da UE.

Em 1999 (Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia 1999, 2000), a UE continuou a desenvolver a sua abordagem em favor da democratização, do Estado de direito, do respeito dos direitos do Homem e da «boa governação», recorrendo precisamente, em diversas instâncias, ao artigo 366.º-A da Convenção de Lomé que previa a suspensão, em certas condições, da aplicação da convenção em casos de violação, por uma das partes, de um dos seus «elementos essenciais» (respeito pelos direitos humanos, princípios democráticos e Estado de direito), tendo este procedimento sido utilizado no caso de três países (Níger, Comores e Guiné-Bissau).

O ano 2000 (Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia 2000, 2001a) caracterizou-se pela assinatura de um novo acordo de parceria – o Acordo de Cotonou - que associa diálogo político, uma inovadora cooperação económica e comercial e estratégias de cooperação para o desenvolvimento. Este acordo contém um

artigo (o 96º) que continua a prever a possibilidade de suspensão do acordo, em caso de violação por uma das partes de um dos seus elementos considerados “essenciais”, tendo sido utilizado, em 2002, tal como no ano transacto, em relação a alguns países ACP (Haiti e Zimbabué) (Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia 2002, 2003).

O Relatório Final do Grupo de Trabalho sobre a Acção Externa (Grupo VII), datado de 2002, no âmbito da Convenção Europeia, reitera que a acção da UE na cena internacional se deve pautar pelos valores da democracia, do Estado de direito, da universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, dos princípios da dignidade humana, da igualdade e da solidariedade e do respeito do direito internacional em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas, sendo concebida de modo a promover em todo o mundo estes mesmos ideais, no sentido do desenvolvimento de relações e constituição de parcerias com países e com organizações regionais ou mundiais que partilhem desses valores.

O Acordo de Cotonou entrou em vigor em 2003 (Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia 2003, 2004), ano em que tiveram início as negociações tendo em vista concretizar os acordos de parceria económica que a UE tenciona concluir com cada uma das principais regiões que agrupam países ACP a fim de favorecer uma melhor integração destes na economia mundial. O artigo 96º foi novamente aplicado ao Haiti e ao Zimbabué e também à República Centro-Africana, tendo a Comissão Europeia proposto igualmente ao Conselho o início de consultas com a Guiné, devido à deterioração progressiva do clima democrático neste país desde há alguns anos e, mais tarde, uma proposta análoga respeitante à Guiné-Bissau, na sequência do golpe de Estado. Em contrapartida, a normalização em curso do processo democrático nas Ilhas

Fiji conduziu a uma decisão positiva da UE, pondo termo às medidas restritivas decididas em 2000.

De salientar a realização ainda durante 2003, a 10 de Julho, em Maputo, da Segunda Cimeira UE-África, na qual se discutiu, essencialmente, o apoio à paz em África, reiterando o apelo ao diálogo entre este continente e a UE. Mais tarde, de 21 a 24 de Junho de 2004, teve lugar, novamente em Maputo, a Quarta Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo dos países ACP com o lema “Together, shaping our future”, onde se discutiu a paz e a estabilidade nos países constituintes do grupo ACP e no mundo e também os objectivos do «milénio para o desenvolvimento», propostos pela ONU em 2000 (compromisso assumido para trabalhar para a eliminação de 50% da pobreza no mundo até 2015), as relações a nível dos países ACP e com a UE, através da implementação de políticas que originem um desenvolvimento sustentável (Maputo Declaration, 2004).

Em consonância com estas orientações, tendo em conta os objectivos fixados no Tratado em matéria de política comunitária de cooperação para o desenvolvimento, a experiência da Convenção de Lomé e a análise das limitações e das potencialidades dos países ACP, a cooperação no seio do Acordo de Cotonou deveria permitir apoiar os esforços destes países com vista a assegurar as necessárias condições (de carácter, simultaneamente, político, económico e social) a um desenvolvimento duradouro.

A melhoria da competitividade das economias ACP, indispensável para aumentar o emprego e elevar o nível de vida em geral, pode ser incentivada através de um conjunto de medidas de política externa – que favoreçam o desenvolvimento e a diversificação das trocas económicas e comerciais – e de política interna – que favoreçam o aumento das capacidades da oferta.

Assim, a reestruturação da política de cooperação da UE face aos países ACP deveria contemplar três eixos prioritários (SGL e ISCSP, 1999): a dimensão económica e social (os países ACP estão na sua maioria empenhados na via da economia de mercado e da abertura comercial, em que as indispensáveis reformas económicas e institucionais deverão ser acompanhadas de uma transformação profunda da sociedade, o que pressupõe inevitavelmente um processo longo e gradual); a dimensão institucional e apoio ao sector público (pois a forma como o Estado assume as suas funções, as questões de «boa governação», de gestão política e económica são frequentemente cruciais para assegurar condições propícias ao desenvolvimento em numerosos países ACP e, conseqüentemente, à eficácia da ajuda internacional, sendo realçada a necessidade de apoiar as reformas institucionais e a melhoria das capacidades dos serviços públicos); o comércio e investimento (factores determinantes em matéria de exportações e de crescimento económico que influenciam a oferta, com destaque para uma boa gestão e políticas macro e microeconómicas sólidas).

A 20 de Outubro de 2004, a Comissão Europeia propôs novas directrizes para o SPG, para o período 2006-2008, a fim de melhorar a sua eficácia, através de: uma simplificação das suas disposições; uma expansão da cobertura produtiva e uma concentração dos benefícios nos países em desenvolvimento mais necessitados. Preconizou, igualmente, a aplicação de um regime de concessões suplementares, decorrentes de um SPG adicional («SPG+»), para incentivar o desenvolvimento sustentável e a «boa governação», concedendo benefícios especiais aos países mais vulneráveis que aceitam as principais convenções internacionais sobre os direitos humanos e sociais e a protecção do ambiente. Seguidamente, esta proposta será apresentada ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social,

estando prevista a sua adopção o mais breve possível, de forma a entrar em vigor a 1 de Julho de 2005.

### **4.3 O diálogo político como um dos principais instrumentos para a efectiva cooperação UE-ACP**

O diálogo político pode facilitar o acordo nas prioridades de desenvolvimento e permite aos Estados ACP contribuir para o progresso em questões relacionadas com direitos humanos, princípios democráticos, «boa governação» e Estado de direito. É ainda um importante instrumento para dirigir novas áreas que têm um maior impacto no desenvolvimento destes países, tais como paz, prevenção, gestão e resolução de conflitos, comércio de armas, migração, etc.

Um diálogo expressivo entre a UE e os países ACP implica a existência de diálogo entre os próprios Estados ACP e as bases para isso, que constavam no Acordo de Georgetown de 1975, foram, entretanto, reformuladas na Declaração de Libreville (Gabão) datada de Novembro de 1997, na Declaração de Santo Domingo (República Dominicana) de Novembro de 1999 e na Declaração de Nadi (Fiji) de Julho de 2002, todas elas adoptadas pelos Chefes de Estado e Governo dos países ACP.

Para preparar o Grupo ACP para um diálogo sólido e eficaz, o Conselho de Ministros ACP-UE adoptou um “Quadro e Princípios gerais para o diálogo político intra-ACP” na sua 76.<sup>a</sup> Sessão em Bruxelas em Dezembro de 2002, o qual enfatizava que esse diálogo deveria observar os princípios da soberania, igualdade, solidariedade e unidade.

O Grupo ACP está actualmente a reflectir num número de propostas para se reforçar e melhor equipar e preparar para desafios políticos, oportunidades e ameaças.

A rápida evolução do panorama político global, as profundas alterações internas e externas que a UE (principal parceiro dos Estados ACP) sofreu e o compromisso de realçar ainda mais a solidariedade e unidade são razões suficientes para o Grupo aumentar e expandir as modalidades e os mecanismos para o diálogo intra-ACP.

O “Quadro e os Princípios gerais para o diálogo político intra-ACP” continha uma série de propostas para melhorar as modalidades e os mecanismos para o diálogo político. O Conselho de Ministros ACP-UE mandou o Comité de Embaixadores para prosseguir com as seguintes propostas: estabelecimento de um Mecanismo de Aviso Prévio-ACP; criação de um “Grupo Par”; utilização aperfeiçoada das instituições ACP ou alterações institucionais.

Para a prossecução destas propostas, o Grupo ACP planeou equipar-se melhor para tratar de questões internas que requerem atenção, previamente a qualquer acção possível pela UE, procurando tornar-se um parceiro mais responsável, credível e seguro nas relações com a UE.

No contexto do diálogo político, o Grupo ACP conta principalmente com as organizações de integração regional dos países ACP para a implementação de acções relacionadas com a prevenção e gestão de conflitos, diplomacia preventiva e manutenção da paz nas respectivas regiões. A integração e a relevância destas organizações no processo de diálogo não deverá ser subestimada, uma vez que poderão conduzir à formação de blocos para as posições e acções a adoptar pelo Grupo ACP.

De acordo com vários observadores, a intensificação do diálogo político entre os países ACP e a UE depende também da participação da sociedade civil e, em particular, das ONG's.

Finalmente, o diálogo, particularmente o diálogo político, constitui um instrumento fundamental, que utilizado plenamente, poderá assegurar que o Grupo ACP ocupe o seu legítimo lugar na ordem mundial internacional.

#### **4.4 O diálogo político no Acordo de Cotonou será uma realidade ilusória?**

As anteriores Convenções UE-ACP tratavam basicamente da ajuda e do comércio, enquanto o compromisso político não era essencial. O diálogo político ao abrigo do Acordo de Cotonou decorre agora regionalmente, através de representantes regionais, tais como a União Africana (UA) e a Southern African Development Community (SADC).

O reforço do diálogo político UE-ACP necessita de ganhar credibilidade e legitimidade e isto só poderá ser feito se for relevante para os problemas que afectam as vidas dos cidadãos dos países ACP e se responder às questões críticas que o mundo enfrenta.

Todavia, é difícil não pensar que o diálogo político se traduza simplesmente em encontros, cimeiras e conferências que pouco contribuem para esse fim e que, para além disso, seja um diálogo entre entidades políticas, embora seja difícil saber com que entidades políticas se está a negociar.

Deste modo, várias questões / dúvidas surgem em relação ao diálogo político no Acordo de Cotonou, nomeadamente se haverá necessidade de criar novos quadros de negociação para as questões relacionadas com os direitos humanos, a democracia e a segurança ou se deverá apoiar aqueles que foram gerados no seio das regiões ACP e se

este diálogo, sem negociar assuntos de relações de poder entre o Norte e o Sul, poderá ganhar a credibilidade merecida pela participação dos cidadãos.

#### **4.5 O papel da Assembleia Parlamentar Paritária: uma democracia partilhada**

A Assembleia Parlamentar Paritária é a nova designação da Assembleia Paritária ACP-CE que está em vigor desde a assinatura do Acordo de Cotonou. Esta Assembleia foi criada com base num desejo comum de aproximar os representantes eleitos da UE, os deputados do Parlamento Europeu, e os representantes eleitos dos Estados ACP, tornando-se uma instituição única do mundo que é regida por normas democráticas e paritárias. De facto, é a única assembleia internacional onde os representantes dos diferentes países realizam regularmente reuniões partilhadas, tendo como principal objectivo a promoção da interdependência Norte-Sul.

De acordo com o artigo 17º do Acordo de Cotonou, esta Assembleia desempenha um papel relevante, como órgão consultivo composto por igual número de representantes parlamentares da UE e dos países ACP, ao promover processos democráticos, através do diálogo e da consulta, ao sensibilizar a opinião pública para as questões de desenvolvimento, ao facilitar um melhor entendimento entre os povos da União e dos Estados ACP, ao debater questões alusivas ao desenvolvimento e à parceria UE-ACP e, por fim, ao adoptar resoluções e ao formular recomendações ao Conselho de Ministros, com vista à consecução dos propósitos do acordo.

O impacto dos trabalhos desta Assembleia ultrapassa largamente as questões de carácter económico, abrangendo os objectivos fundamentais do desenvolvimento humano e das relações pacíficas entre os povos.

Reúne duas vezes por ano em sessão plenária, num país da UE e dos ACP, alternadamente. De modo a fortalecer a integração regional e encorajar a cooperação entre parlamentos nacionais, prevê a hipótese de agendar reuniões entre os parlamentares da UE e dos ACP aos níveis regional e sub-regional. Esta Assembleia está regularmente em contacto com a sociedade civil dos ACP e da UE de forma a trocar ideias sobre como e se os objectivos do acordo estão a ser cumpridos.

Uma das sessões anuais desta Assembleia, realizada no Botsuana, de 29 de Março a 1 de Abril de 1993, constituiu uma oportunidade única para aprofundar o debate sobre a democracia, os direitos humanos e o desenvolvimento.

O estabelecimento do Comité Permanente responsável pela área específica dos Assuntos Políticos permitiu a esta Assembleia manter um progressivo sistema para controlar a democracia, o Estado de direito e a «boa governação», estando, assim, em contacto com as realidades dos diferentes países em vias de desenvolvimento. Isto complementa o papel das assembleias regionais e oferece uma estrutura paralela ao diálogo político entre Estados ACP e parceiros europeus, proporcionando a resolução de algumas diferenças em sessões plenárias.

Entre as numerosas propostas emanadas da Assembleia Parlamentar Paritária é possível destacar algumas que estão directamente relacionadas com a dimensão política das relações de cooperação UE-ACP, a saber: a promoção da cooperação regional, política e comercial; a instauração de reuniões anuais entre os parceiros económicos e sociais; a cooperação mais estreita com as ONG's que operam no domínio do desenvolvimento; a criação de políticas de desenvolvimento descentralizadas; o reforço do compromisso sobre o respeito e a defesa dos direitos do Homem e da dignidade humana.

Depende agora dos políticos e ministros de ambos os grupos de países (UE e ACP) a revisão do sistema de trabalho instaurado, cujo compromisso pode ser apelidado de Nova Parceria para o Desenvolvimento de África, em que a democracia e a «boa governação» são pré-condições para esse desenvolvimento. Com efeito, a democracia constitui a força motora para a «boa governação», a qual, por sua vez, cria a estabilidade política necessária para o desenvolvimento económico, através da ajuda ao desenvolvimento e, ultimamente, do investimento interno do sector privado.

Desde o final da Guerra Fria que o imperativo a seguir, deixou de ser uma questão de “getting prices right”, para passar a ser “getting politics right”, em que o processo de democratização passou a ocupar uma das principais posições na agenda dos países doadores, após ter sido totalmente ignorado durante muitos anos (Hyden, 1997).

#### **4.6 A relação entre a eficácia da ajuda e a «boa governação»**

A relação entre a eficácia da ajuda e a qualidade das políticas internas tem sido alvo de uma análise recente, apesar de polémica, conferindo a este debate uma dimensão mais sólida.

Nos anos 70, a ajuda era encarada como um instrumento de domínio e exploração dos países receptores da mesma, sendo posta em causa como meio para reduzir a pobreza. Os anos 80 assistiram à enorme expansão da concessão condicional da ajuda, a qual assume um novo papel, procurando melhorar as oportunidades de uma gestão económica saudável, implementar o desenvolvimento efectivo da ajuda e discutir o ambiente político. A agenda da ajuda nos anos 90 contemplou o estímulo e o progresso em direcção a uma democracia liberal, à «boa governação» e ao respeito dos direitos do Homem, visto que o fim da Guerra Fria e o colapso do regime Soviético

tornaram possível aos membros do CAD anexar à concessão da sua ajuda, condicionalidades políticas explícitas, para além daquelas de ordem económica, ambiental e outras (Burnell, 2002).

A ajuda internacional a países em desenvolvimento tem sido criticada como perdulária e até mesmo como contraproducente, mas o exame cuidadoso da experiência recente no campo da ajuda externa mostra que ela acelera o crescimento e a redução da pobreza, podendo ser um investimento real quando os países beneficiários praticam políticas “correctas” antes de recebê-la (Burnside e Dollar, 1997).

A literatura académica sobre formulação de políticas constata que a ajuda internacional desempenha, no máximo, o papel de apoio, em que as políticas dos países são determinadas, sobretudo, por factores internos sociais e políticos, advogando que não existe uma relação sistemática entre o volume da ajuda que os países conseguiram e a reforma de políticas (ou a sua ausência).

A análise empírica dos autores, Dalgaard, Hansen e Tarp (2002), sugere que a ajuda é geralmente eficaz, mesmo em contextos de ambientes “maus”. Contudo, o grau em que a ajuda favorece o crescimento depende de circunstâncias relativas, defendendo que a regra de afectação de Collier-Dollar deve ser reconsiderada seriamente pelas agências doadoras. Numa perspectiva política, esta questão é relevante já que tem influenciado ultimamente a afectação da ajuda externa através dos países, argumentando que a ajuda apenas resulta nos locais com políticas “correctas”, o que acarreta que alguns doadores concedam, de forma crescente, ajuda aos países cujo ambiente político seja bom em termos de determinados requisitos.

Guillaumont e Chauvet (2001) chegam mesmo a comparar duas visões sobre a eficácia da ajuda e a sua afectação: a primeira correspondente a um novo paradigma que

argumenta que a ajuda é apenas eficaz se as políticas internas forem apropriadas; a segunda, ao contrário, defende que essa eficácia depende do contexto externo, em que quanto pior for esse ambiente ou quanto mais vulneráveis forem os países receptores, maior será o efeito da ajuda, tornado mais célere o crescimento.

O deficitário crescimento africano, por exemplo, é originado por um conjunto diversificado de factores, para além de outros, tais como a distribuição dos recursos naturais, a história colonial e um fraco desempenho na distribuição do rendimento e na gestão dos bens públicos (Fielding, 2000). Para estimar, simultaneamente, a relação entre a desigualdade de rendimento e outros indicadores do desenvolvimento económico e social, Fielding recorre a um modelo estrutural, o qual demonstra a existência de uma correlação entre reduções da desigualdade e melhorias nos indicadores de desenvolvimento, tais como o rendimento *per capita*, o grau de literacia e a esperança de vida.

De acordo com Collier e Dollar (2001), a combinação da reforma política em África (com melhorias no indicador relativo à avaliação institucional e política de cada país, ou seja, o Country Policy and Institutional Assessment – CPIA) e uma afectação óptima da ajuda irá proporcionar à sociedade mundial a redução da pobreza para metade em 2015, caso persistam as tendências actuais de crescimento e das políticas (Quadro 6).

Porém, nessa altura ocorrerá uma redução desproporcionada da quota de pobreza na Ásia Oriental e Sul Asiático, declinando apenas ligeiramente na África Sub-Sahariana e até aumentando na Europa de Leste e na Ásia Central.

**Quadro 6.** Crescimento e Pobreza, por Região - Cenário Base

	<b>CPIA</b>	<b>Pobreza 1996<sup>a</sup></b>	<b>PIB p.c. Crescimento 90-96</b>	<b>Crescimento Previsto</b>	<b>Pobreza 2015</b>
África Sub-Sahariana	3.04	72%	-0.8	0.1	64%
Ásia Oriental e Pacífico	3.78	57%	7.7	5.5	10%
Médio Oriente / Norte de África	3.58	34%	0.8	1.0	23%
América Latina / Caraíbas	3.81	43%	1.0	2.0	26%
Europa de Leste / Ásia Central	3.22	28%	-5.8	-1.2	43%
Sul Asiático	3.63	85%	3.3	2.2	40%
Mundo em desenvolvimento	3.58	61%	3.2	2.7	31%

<sup>a</sup> Unidade de conta: taxa de pobreza estabelecida em \$2/dia do limiar da pobreza.

*Fonte:* adaptado de Collier e Dollar (2001), p. 1788.

Uma ajuda ao desenvolvimento mais eficiente poderia contribuir para uma diminuição considerável da pobreza em áreas onde se espera que essa redução seja mais tardia: África Sub-Sahariana, Europa de Leste e Ásia Central.

Collier e Dollar desenvolveram um modelo de ajuda eficiente no qual o volume total da ajuda é endógeno. Em particular, os fluxos de ajuda correspondem a melhorias em termos de políticas que criam um ambiente mais propício a uma diminuição da pobreza e a uma utilização eficaz da ajuda. Estes autores usaram o modelo para investigar cenários – de reforma política, de ajuda mais efectiva e de maiores volumes de ajuda – que apontavam o caminho para como o mundo poderia reduzir a pobreza para metade na maior parte das regiões.

O facto da ajuda aumentar os benefícios de uma política “correcta”, enquanto, ao mesmo tempo, essa política melhora o seu impacto e, assim, a combinação de “boas” políticas com a ajuda produz, precisamente, resultados bons em termos de crescimento e de redução da pobreza. No entanto, o mundo não está a operar na fronteira da eficiência, pois a redução global da pobreza exige uma parceria no seio da qual é necessário que as

sociedades do “terceiro mundo” e respectivos governos melhorem a sua política económica, enquanto os cidadãos do “primeiro mundo” e os seus governos se devem mostrar preocupados com o flagelo da pobreza, traduzindo essa preocupação numa assistência concreta.

Portanto, a redução da pobreza – no mundo ou numa região ou país em particular – depende, em primeiro lugar, da qualidade da política económica, podendo a ajuda internacional acelerar este processo, através do auxílio prestado aos governos e sociedade, em termos de provimento dos bens públicos, incluindo aqueles que são críticos e imprescindíveis para as pobres famílias participarem na economia de mercado (Collier e Dollar, 2001).

O estudo de Burnside e Dollar (1997), baseado na análise da afectação da Assistência Oficial para o Desenvolvimento (AOD) no período compreendido entre 1970 e 1993, revela que, como a concessão da assistência bilateral tem sido influenciada por factores estratégicos e políticos, os países com políticas insatisfatórias e os países com políticas “correctas” receberam essa ajuda na mesma proporção. No caso da ajuda multilateral – inclusive aquela fornecida pela Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) –, as considerações políticas e estratégicas não exercem influência notória, privilegiando os países com políticas “correctas” no mesmo período.

Mas o referido estudo não apresentou qualquer efeito mensurável em países com políticas insatisfatórias, devendo estes ser estimulados à execução de reformas, baseadas no importante papel de apoio que a ajuda externa pode desempenhar, através de assessoria, treino e assistência financeira. Portanto, a afectação da ajuda mais eficiente tem grande potencial de conseguir resultados melhores. Existem alguns exemplos bastante conhecidos de países que receberam grandes volumes de recursos e persistiram

nas políticas insatisfatórias durante décadas (como aconteceu com a Zâmbia), da mesma forma que muitos países receberam grandes montantes de ajuda e implementaram políticas “correctas” (por exemplo, o Gana) ou que praticamente não receberam assistência e persistiram nas políticas insatisfatórias (como são os casos de Mianmar e Nigéria).

De um lado, em cenários de políticas altamente distorcidas são poucos os incentivos ao investimento, cuja eficiência é baixa. Por outro lado, ao estabilizar as suas situações macroeconómicas e ao liberalizar o seu comércio, os países pobres podem criar o cenário propício ao crescimento e, portanto, ao investimento.

Segundo estes autores, a ajuda tem impacto positivo no crescimento dos países em desenvolvimento que adoptam “boas” políticas comerciais, monetárias e fiscais, enquanto que na presença de políticas “pobres”, a ajuda não produz qualquer efeito positivo sobre o crescimento.

Burnside e Dollar (2000) procuraram, desta forma, mostrar o contraste entre a ajuda isoladamente e a ajuda a interagir com a qualidade das políticas, estudando a relação entre a ajuda internacional, as políticas económicas e o crescimento do PIB *per capita*, através do cálculo de regressões para 56 países em desenvolvimento em seis períodos de quatro anos cada, entre 1970 – 93 (Quadro 7), cujos resultados evidenciaram que as políticas que exercem um efeito considerável sobre o crescimento estão relacionadas com regimes abertos de comércio, disciplina fiscal e combate à inflação elevada, uma vez que as variáveis mais robustas são, precisamente, a Qualidade institucional, a Inflação e a Abertura comercial.

**Quadro 7. Regressões de Crescimento – Estimação com Dados de Painel**  
(incluindo países de médio rendimento)

Dimensão Temporal: seis períodos de quatro anos, 1970-73 a 1990-93

Países: 56 receptores de ajuda

Variável dependente: Taxa de crescimento do PIB *per capita*

Regressão N.º	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Observações	284	287	272	272	267
Constante	2.53 (0.65)	2.62 (0.71)	1.60 (0.35)	0.56 (0.12)	0.92 (0.19)
PIB <i>per capita</i> inicial	-0.60 (1.04)	-0.60 (1.15)	-0.48 (0.75)	-0.39 (0.60)	-0.44 (0.65)
Fragmentação étnica	-0.007 (0.90)	-0.006 (0.81)	-0.006 (0.78)	-0.005 (0.67)	-0.005 (0.66)
Assassínios	-0.42 (1.50)	-0.45 (1.63)	-0.40 (1.45)	-0.42 (1.54)	-0.43 (1.58)
Fragmentação étnica x Assassínios	0.008 (1.63)	0.008 (1.74)	0.007 (1.53)	0.007 (1.54)	0.007 (1.60)
Qualidade institucional	0.66 (3.75)	0.65 (3.75)	0.66 (3.70)	0.67 (3.76)	0.71 (3.95)
M2 (Oferta monetária) / PIB (desfasada)	0.012 (0.95)	0.008 (0.62)	0.021 (1.37)	0.028 (1.65)	0.022 (1.27)
África Sub-Sahariana	-1.43 (1.68)	-1.58 (2.18)	-1.33 (1.54)	-1.42 (1.63)	-1.47 (1.68)
Ásia Oriental	0.81 (1.43)	0.86 (1.52)	0.89 (1.53)	1.12 (1.83)	1.26 (2.05)
Excedente orçamental	4.07 (1.03)	5.35 (1.68)	4.39 (1.08)	2.27 (0.50)	0.90 (0.18)
Inflação	-1.56 (3.92)	-1.41 (3.46)	-1.58 (3.94)	-1.21 (2.51)	-1.19 (2.16)
Abertura comercial	2.11 (4.11)	2.07 (4.07)	2.17 (4.13)	1.83 (3.32)	1.61 (2.76)
Consumo público	-2.53 (0.55)	--	-7.35 (1.41)	-9.14 (1.77)	-8.25 (1.43)
Ajuda / PIB	--	--	0.09 (0.82)	0.08 (0.58)	-0.05 (0.27)
Ajuda x Política	--	--	--	0.19 (1.63)	0.24 (2.87)
Ajuda <sup>2</sup> x Política	--	--	--	-0.02 (1.68)	--
R <sup>2</sup>	0.41	0.41	0.40	0.40	0.40
R <sup>2</sup> Ajustado	0.38	0.38	0.35	0.35	0.35

**Nota:** as estatísticas-t (entre parêntesis) foram calculadas, utilizando o procedimento do White, para ter em conta o problema da Heterocedasticidade – desvios-padrão consistentes para todas as regressões.

*Fonte:* adaptado de Burnside e Dollar (2000).

Relativamente a este quadro, convém definir algumas variáveis: a Qualidade institucional representante da segurança dos direitos de propriedade e da eficiência da burocracia governamental, considerando que estes factores institucionais se alteraram lentamente ao longo do tempo, pois antes de 1980, não havia muitos dados disponíveis; a Fragmentação étnica que não varia muito ao longo do tempo, estando correlacionada com más políticas e baixos níveis de crescimento; os Assassínios que medem o grau de existência de liberdades cívicas, sendo também incluído neste estudo um termo interactivo entre a Fragmentação étnica e os Assassínios (Fragmentação étnica x Assassínios);  $M2 / PIB$  que reflecte a oferta monetária sobre o PIB.

De registar a significância marginal dos coeficientes das variáveis *dummies* regionais correspondentes às regiões da África Sub-Sahariana e da Ásia Oriental com um poder explicativo moderado. O Consumo público assume, apenas, uma relação negativa muito fraca com o crescimento. O peso da Ajuda no PIB (Ajuda / PIB) tem um impacto negligenciável, mas a variável compósita da qualidade das políticas (Ajuda x Política), mistura ponderada de variáveis económicas (Excedente orçamental, a Inflação e o grau de Abertura comercial) que pretendem dar uma espécie de indicador das qualidades das políticas, descreve a interacção entre a ajuda e a qualidade das políticas, contribuindo para explicar o crescimento do PIB *per capita*.

Isto reflecte a ligação entre a eficácia da ajuda e a «boa governação», já que apesar da ajuda continuar a ter um coeficiente zero, ela interage positivamente com a política, enquanto a termo quadrático (Ajuda<sup>2</sup> x Política) é significativamente negativo.

Estes resultados implicam que o impacto da ajuda sobre o crescimento é função quer do nível de políticas, quer do nível de ajuda, e, portanto, a conclusão deste estudo acaba por ser coerente com a posição de alguns autores que defendem que, em média, a

ajuda tem um pequeno impacto sobre o crescimento. Contudo, os resultados de Burnside e Dollar sugerem que a ajuda exerce uma influência bastante positiva sobre o crescimento, desde que existam condições de natureza económica e de outro tipo que sejam propícias, isto é, no contexto de “boas” políticas.

Os estudos de Dalgaard e Hansen (2001), de Lu e Ram (2001), entre outros, que registaram uma interacção entre a ajuda e o indicador de qualidade das políticas de Burnside-Dollar, usando, em qualquer dos casos, diferentes conjuntos de dados, diferentes especificações e estimadores, revelaram que essa interacção era ambígua e estatisticamente não significativa, pelo que o resultado anterior estava longe de ser óbvio no plano teórico.

Os países doadores devem também reconhecer que o estabelecimento de reformas políticas particulares depende do nível de desenvolvimento, em que políticas “correctas”, no caso de um país menos desenvolvido, podem diferir substancialmente daquelas que são praticadas num país mais desenvolvido, pelo que a ajuda não deveria ser distribuída de acordo com a avaliação de “boas” políticas, mas sim assentar num processo em direcção a melhores políticas, bem como na vontade política de continuar essa melhoria no futuro (Hermes e Lensink, 2001).

O estudo de Hoeven (2001) fornece dois argumentos favoráveis ao estabelecimento de um sistema global de governação política, social e económica, do qual a ajuda ao desenvolvimento faz parte: o primeiro para proteger os PVD face à volatilidade do sistema económico internacional; o segundo para incrementar a redistribuição ao nível geral, no sentido de incentivar o progresso social e o desenvolvimento.

Mais tarde, a revisão da relação entre a ajuda e o crescimento, usando um novo conjunto de dados centrados nos anos 90, confirmou a mesma visão de que o impacto da ajuda internacional depende da qualidade das instituições estatais e das políticas (Burnside e Dollar, 2004). A evidência revisitada mostra também que durante este período temporal a afectação da ajuda em países de baixo rendimento favorece aqueles que demonstram melhor qualidade institucional, o que induz a uma certa “selectividade” da própria ajuda, cujo efeito sobre o crescimento depende do nível de políticas, ou seja, quando a política é “má”, o grau da ajuda parece ter um impacto reduzido sobre o crescimento, mas nos países com “boas” políticas uma maior ajuda atribuída contribui para um efeito muito positivo no crescimento.

Na África Sub-Sahariana, 84% dos “opinion makers” (funcionários governamentais, académicos, *media*, dirigentes sindicais, ONG’s, etc) concordam com a seguinte declaração: “devido à corrupção, a assistência externa aos países em desenvolvimento é, na maior parte das vezes, desperdiçada”. Noutras regiões do mundo em desenvolvimento, similares maiorias concordam igualmente com esta afirmação (Burnside e Dollar, 2004).

Apesar de polémico, este raciocínio não é excessivo ao considerar que a afectação da ajuda em países onde impere uma «boa governação» produza um estímulo positivo. Burnside e Dollar (2004) ressaltam que, *no passado*, a ajuda não conduziu a melhorias visíveis nas instituições e nas políticas, porque foi distribuída indiscriminadamente no que toca a instituições críticas para o desenvolvimento.

Porém, se a ajuda passar a ser distribuída sistematicamente a países de baixo rendimento com instituições relativamente “boas”, maior será a probabilidade das reformas serem bem sucedidas e politicamente sustentáveis. Por conseguinte, a ajuda

poderá ser um profícuo apoio no caso das reformas a implementar, ainda que não constitua a sua principal determinante.

Os parceiros ACP devem, pois, apostar em metas de desenvolvimento ambiciosas, mas exequíveis, através de uma auto-ajuda decidida e bem dirigida e da ajuda externa, de preferência multilateral (Gaspar, 2003).

#### **4.7 Um balanço da cooperação UE-ACP**

Se bem que a cooperação represente uma contribuição importante para grande número de países ACP, é difícil apreciar o seu impacto e eficácia em termos de melhoria das condições económicas e sociais de um país. A evolução dessas condições depende, efectivamente, de uma vasta gama de factores exógenos e endógenos, a começar pela aplicação das políticas económicas e sociais por parte do próprio país, que a ajuda pode influenciar, mas que não se pode substituir a longo prazo.

Algumas análises<sup>9</sup> sugerem que a ajuda concedida aos países ACP pela UE teve um impacto positivo, mas fraco, no crescimento, no investimento e na melhoria dos indicadores de saúde, e que esse impacto variou sensivelmente de país para país, em função da situação inicial e das condições da política económica. A ajuda foi claramente mais eficaz nos países, que, à partida, estavam menos favorecidos em termos de capital e de recursos humanos, e nos países que tinham iniciado políticas de estabilização e programas de ajustamento estrutural.

Contudo, a longo prazo, os resultados económicos dos países ACP têm sido medíocres e globalmente inferiores aos dos outros países em desenvolvimento, especialmente no caso da África Sub-Sahariana. Esta situação pode estar relacionada

---

<sup>9</sup> O estudo realizado por P. Mosley e J. Hudson em “Effectiveness of Overseas Aid Flows” (1996) incide numa amostragem de 29 países ACP, representando 80% da população total dos países ACP, e analisa o impacto da ajuda internacional ao longo de um período de 30 anos.

com vários factores. Do ponto de vista económico, resulta, simultaneamente, de uma taxa de investimento mais baixa, de um crescimento demográfico mais elevado e de uma menor progressão da produtividade dos factores de produção, que se relaciona, por sua vez, com políticas económicas ineficientes, caracterizadas por défices públicos elevados, taxas de câmbio sobreavaliadas, uma regulamentação excessiva dos mercados, distorções provocadas pelo protecçãoismo e um sector público mal gerido.

De registar (Quadro 8) uma evolução positiva do PIB, ainda que seja pouco expressiva em alguns casos (África Sub-Sahariana e América Latina e Caraíbas):

**Quadro 8.** Crescimento do PIB em termos reais (1986 –2005)

	1986-95	1991-94	1995	1996 – 97 (Previsão)	1996 – 2005 (Previsão)
<b>Países em desenvolvimento (excluindo Europa Oriental e ex-URSS)</b>	4,2	5,0	4,9	5,1	5,4
<b>Ásia Oriental</b>	8,1	9,4	9,2	8,2	7,9
<b>Ásia Meridional</b>	5,1	3,9	5,5	5,5	5,4
<b>África Sub-Sahariana</b>	1,8	0,7	3,8	3,7	3,8
<b>América Latina e Caraíbas</b>	2,4	3,6	0,9	2,6	3,8
<b>Médio Oriente e África do Norte</b>	1,1	2,4	2,5	3,2	2,9

*Fonte:* Dados do Banco Mundial, disponíveis no *Livro Verde sobre as Relações entre a União Europeia e os Países ACP no Limiar do Século XXI - Desafios e opções para uma nova parceria* (1996), p. 96.

Estes factores de instabilidade económica são agravados por uma grande instabilidade política que afecta muito o ambiente adequado ao investimento e ao desenvolvimento da actividade económica em geral. A falta de transparência na gestão dos assuntos públicos, a ganância e o clientelismo das elites que detêm o poder reduziram a capacidade dos Estados para assumirem as suas responsabilidades.

Os problemas de “governança” comprometem os esforços de desenvolvimento social, que exigem continuidade política e uma visão de longo prazo, e contribuem para atrasar os efeitos do ajustamento estrutural, na medida em que alimentam os receios dos investidores.

A instabilidade política, o enfraquecimento do Estado e a sua incapacidade para pôr em prática políticas de desenvolvimento, a criminalização crescente das sociedades, a violência organizada e a proliferação de conflitos armados, com as respectivas consequências nos planos humanitário, social, económico e ambiental, são algumas das características da evolução de vários países, nomeadamente africanos.

As razões destas crises radicam em parte na herança dos regimes coloniais, caracterizados por um estilo de gestão muito centralizado e intervencionista, e na delimitação de fronteiras que nada tinham a ver com as afinidades sociológicas.

Resultam também das tendências autoritárias dos regimes políticos nas duas ou três primeiras décadas da independência, que foram reforçados pelo conflito Leste-Occidente, e de um exercício do poder que era muitas vezes colocado ao serviço de interesses particulares e de curto prazo.

No entanto, surgem também sinais positivos, na medida em que a realização de eleições, a maior liberdade de imprensa, a criação de estruturas consultivas, que permitem dar voz ao sector privado, às comunidades de base, às organizações de mulheres, às ONG's, possibilitam o debate e constituem etapas importantes na via de uma gestão mais transparente. A exigência crescente das sociedades dos países ACP, no sentido de um desenvolvimento mais participativo e mais respeitador dos direitos do indivíduo, constitui um importante factor de mudança.

Na verdade, o mundo encontrava-se em mutação profunda. O desmoronamento do Bloco de Leste e o fim dos conflitos Leste-Oeste revolucionaram a cena política e económica internacional, abrindo caminho a um reforço da cooperação, baseada em valores e princípios comuns, mas que implica também uma nova configuração dos interesses geoestratégicos e novos tipos de riscos mais difusos. No plano económico, a extensão da economia de mercado e o fim das relações exclusivas ou privilegiadas modificaram as condições da oferta e da procura nos mercados internacionais.

A conclusão das negociações comerciais do Uruguay Round criou um novo contexto internacional, acelerando o processo de mundialização da economia, provocado pela evolução tecnológica e pela liberalização da política económica, iniciada na década de 80. A interdependência acentua-se, ultrapassando a esfera económica financeira e alargando-se à esfera social e ambiental.

De facto, os períodos colonial e pós-colonial foram ultrapassados e o panorama internacional, politicamente mais aberto, permite determinar de forma menos ambígua as responsabilidades de cada um dos parceiros. Daí que a política de cooperação UE-ACP tenha sido reformulada em novas bases, não só para ter em conta a evolução das condições económicas e políticas do desenvolvimento e o progresso rápido que se verificou noutras regiões do mundo, mas também porque as motivações europeias mudaram radicalmente.

## Conclusões

Os períodos de vigência de Lomé I e Lomé II foram caracterizados por uma certa neutralidade política, durante os quais esteve implícito o respeito pela soberania dos países parceiros. Contudo, era extremamente significativo, em termos políticos, para a CE manter, nessa altura, relações estáveis e construtivas com os membros do então grupo ACP, pelo que ultrapassar o legado de divisão do período colonial representava uma ambição eminentemente política.

Durante a Guerra Fria, a neutralidade passou, ela própria, a ser uma opção política, em que a parceria UE-ACP permitiu que a cooperação e o diálogo fossem mantidos com países com os quais as relações bilaterais eram de outro modo muito restritas, o que se traduziu numa espécie de opérculo em períodos de tensão, não sendo dada muita atenção aos chamados “elementos essenciais” dessa parceria, nomeadamente os direitos humanos, as liberdades fundamentais, os princípios democráticos e o Estado de direito.

Estes aspectos acabaram por se tornar tópicos delicados nas negociações de Lomé III, sendo vistos pelos países ACP como uma certa ingerência a nível político, o que acabou por acarretar o conceito de condicionalidade da ajuda. Assim, desde a assinatura desta convenção que se assistiu a uma crescente “politização” da política de desenvolvimento, podendo ser colocado, no ano de 1990, um ponto final no referido período de neutralidade, na sequência da queda do Muro de Berlim em Novembro de 1989, precisamente na véspera da Convenção de Lomé IV ser assinada. Ter-se-ia, todavia, que aguardar a assinatura, em 1992, do Tratado de Maastricht que consubstanciou a ambição europeia, com vista à adopção de uma política externa e de segurança comum.

Deste modo, à dignidade humana e aos direitos económicos, sociais e culturais, em anexo, Lomé IV acrescentou os direitos civis e políticos e a versão revista de Lomé IV, utilizando, em larga medida, o vocabulário de Maastricht, referiu os princípios democráticos, a consolidação do Estado de direito e a «boa governação» (artigo 5º).

Assim, apesar das expectativas iniciais porventura excessivas e uma certa desilusão posterior, a Convenção de Lomé representou o dispositivo mais avançado de concretização do diálogo Norte-Sul, constituindo uma protecção contra perdas ainda maiores, embora tenha sido impotente para relançar de forma decisiva as economias dos ACP ou o seu sector do comércio externo.

A aposta no desenvolvimento requer um empenhamento sincero e substancial da UE, mas a mobilização fundamental terá de partir dos próprios países ACP, através, por exemplo, de uma maior abertura política. O desaparecimento dos conflitos Leste-Oeste e, portanto, das repercussões destes nos PVD, consoante o jogo de influências respectivas, constitui uma grande esperança de que as mudanças em curso sejam bem sucedidas.

É claro que, ao longo da última década, o clima político das relações entre a UE e os países ACP se alterou drasticamente. Isso explica em grande medida a razão pela qual o regime legal, estipulado pelo Acordo de Cotonou, quebra com o passado em vários domínios, reforçando a dimensão política das relações UE-ACP. O diálogo político, o compromisso de respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais – com uma menção específica aos direitos sociais fundamentais, a democracia assente no Estado de direito e uma boa gestão dos assuntos públicos – e as políticas a favor da paz e da prevenção de conflitos ocupam um lugar central na dimensão política deste acordo,

baseada em valores compartilhados que se expressam através de elementos essenciais e fundamentais.

A flexibilidade, a diferenciação, a redução e erradicação da pobreza, a participação de actores não-estatais e a coerência correspondem aos supostos assuntos que estão na ordem do dia. No entanto, existem alguns novos elementos inerentes a essa dimensão política que são considerados controversos e discutíveis, como sejam o combate à corrupção e à imigração ilegal, áreas fortemente impulsionadas pela UE, para desacordo e desapontamento da maioria dos países ACP, correndo o risco destes perderem, assim, a esperança e a confiança na parceria política com a UE.

Com efeito, o Acordo de Cotonou emite alguns sinais contraditórios em termos de perspectivas para as relações UE-ACP no futuro. De um lado, assegura um compromisso contratual durante 20 anos, o que volta a dar alguma confiança à posição básica que o grupo ACP ocupa na política comunitária de cooperação para o desenvolvimento. Por outro lado, essa posição será claramente menos privilegiada que no passado, pois esses países encontram-se num processo de queda do incontestável primeiro lugar que ocuparam (durante muito tempo) na pirâmide das preferências comerciais alargadas pela União aos países em desenvolvimento.

De facto, apesar da maioria dos países mais pobres do mundo serem membros do grupo ACP, a ajuda da UE é cada vez mais atribuída de acordo com preocupações geopolíticas e de segurança (para os Balcãs, a Europa de Leste, o Mediterrâneo).

Dá a necessidade de se redefinir totalmente o quadro da cooperação para o desenvolvimento, o que na prática significa clarificar os objectivos políticos gerais da assistência externa da UE, definir quais as suas prioridades e estratégias, para a obtenção de resultados, assegurar a combinação de políticas mais apropriada para cada

país (ajuda, comércio, cooperação política), aumentar a coerência e ainda estabelecer uma divisão de competências com os países da UE e outros doadores activos.

No seguimento de uma tendência existente na maioria dos Estados-membros, também a cooperação para o desenvolvimento da UE está a ser progressivamente integrada na política externa e nas relações comerciais comunitárias. Isto pode facilitar uma articulação entre ajuda, comércio e dimensão política da parceria UE-ACP (conforme pretendido no Acordo de Cotonou), mas acarreta também riscos importantes, na medida em que pode levar à erosão da cooperação para o desenvolvimento enquanto instrumento autónomo, cuja intenção primordial é servir os interesses dos países em desenvolvimento.

Desse modo, a UE espera incentivar outros países e empresas internacionais a estabelecer relações mais estreitas com os parceiros ACP, fomentando o investimento, a transferência de tecnologia e experiência e, desta forma, contribuir para a sua competitividade global, com especial relevo para a questão da «boa governação», imprescindível à escala nacional, regional e multilateral, para dotar o sistema de governança mundial de legitimidade, coerência e eficácia.

Os resultados de um estudo econométrico realizado por Burnside e Dollar e as subsequentes recomendações políticas do Banco Mundial, não só provocaram um particular interesse no seio da comunidade da cooperação, como geraram um amplo debate. De acordo com a investigação destes dois autores, a eficácia da ajuda (em termos de crescimento) depende do ambiente político dos países em desenvolvimento, isto é, a ajuda promove o crescimento económico dos países receptores, apenas na presença de boas políticas de natureza fiscal, monetária e comercial. Além disso, essa eficácia tende a aumentar com a qualidade das políticas dos países que a recebem, sendo

preconizada a ideia de que a ajuda internacional deve ser dirigida aos países com “elevada pobreza com políticas e instituições sólidas”, o que faz emergir, em consequência, os defensores de uma distribuição mais selectiva da ajuda.

Em contrapartida, desponta uma série de estudos que apresentam vários problemas metodológicos e econométricos contrários às conclusões anteriores, argumentando (com suporte empírico) que a ajuda é eficaz independentemente do ambiente político e institucional do país receptor, surgindo, inevitavelmente, os que questionam o sistema de distribuição de ajuda baseado na *performance* dos países em desenvolvimento.

Certo é que o debate em torno deste tema permanece em aberto, não estando isento de controvérsia.

Em suma, a UE está empenhada em ajudar os países ACP a tornarem-se membros mais activos no sistema económico e comercial internacional, estimulando a sua integração na economia mundial e construindo uma parceria estratégica para o desenvolvimento e para promover a paz e sólidos alicerces democráticos, enraizados no primado do direito e no respeito pelos direitos humanos.

## BIBLIOGRAFIA

### **Livros / Artigos / Papers / Relatórios / Legislação Comunitária**

- Acordo de Cotonou, Jornal Oficial das Comunidades Europeias, Série L, nº 317, 15 de Dezembro de 2000.
- ACP-EEC Convention of Lomé - *The Courier ACP-EEC N° 31 - Special issue*, Março 1975.
- Ajayi, S. I. (2003), “Globalisation and Africa”, *Journal of African Economies*, 12 (Suplemento 1), pp. 120-150.
- Amaral, J. F. (2000), “União Europeia, OMC e Globalização”, *Europa: Novas Fronteiras*, N° 7, pp. 6-8.
- Antunes, P. (1997), “Enquadramento Jurídico das Relações entre a União Europeia e os Países ACP: A Convenção de Lomé”, *ELO - Cooperação e Desenvolvimento*, N° 3, pp. 26-29.
- Arts, K. (2003), “ACP-EU relations in a new era: The Cotonou Agreement”, *Common Market Law Review*, 40 (1), pp. 95-116.
- Boven, T. (1995), “Human Rights and the Emerging Concept of Good Governance”, Maastricht: ECDPM, Novembro.
- Burnell, P. (2002), “Foreign aid in a changing world”, *The Companion to Development Studies*, pp. 473-477.
- Burnside, C. e Dollar, D. (2004), “Aid, Policies and Growth: Revisiting the Evidence”, *The World Bank*, Policy Research Working Paper 3251, 35 p.
- Burnside, C. e Dollar, D. (2000), “Aid, Policies and Growth”, *American Economic Review*, 90 (4), pp. 847-868.
- Burnside, C. e Dollar, D. (1997), “A ajuda produz crescimento – em cenários de políticas corretas”, *Finanças & Desenvolvimento*, pp. 4-7.
- Cardoso, M. L. D. (2000), *A Convenção de Lomé e a Diferenciação dos ACP*, Dissertação de Mestrado, Universidade Técnica de Lisboa - Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa.

- Centro de Estudos de Comércio e Desenvolvimento (2001), “Dimensões políticas do novo Acordo de Cotonou entre os Países ACP e a União Europeia”, Guia do Utilizador *O Novo Acordo ACP-UE (Cotonou)* - Parte IV, 16 p.
- Centro de Estudos de Comércio e Desenvolvimento (2000), “A Cooperação técnica e financeira ao abrigo do novo Acordo”, Guia do Utilizador *O Novo Acordo ACP-UE (Cotonou)* - Parte I, 35 p.
- Centro Europeu de Gestão de Políticas de Desenvolvimento (2001), “Infokit de Cotonou – O Novo Acordo de Parceria ACP-UE”, Maastricht: ECDPM.
- Collier, P. e Dollar, D. (2002), “Aid Allocation and Poverty Reduction”, *European Economic Review*, 46 (8), pp. 1475-1500.
- Collier, P. e Dollar, D. (2001), “Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals”, *World Development*, 29 (11), pp. 1787-1802.
- Comissão das Comunidades Europeias (2003a), *Governança e Desenvolvimento*, Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social Europeu, COM (2003) 615 final.
- Comissão das Comunidades Europeias (2003b), *O diálogo UE - África*, Comunicação da Comissão ao Conselho, COM (2003) 316 final.
- Comissão das Comunidades Europeias (1997), *Guidelines for the negotiation of new cooperation agreements with the African, Caribbean and Pacific (ACP) countries*, Communication to the Council and the European Parliament, COM (97) 537 final.
- Comissão das Comunidades Europeias (1996), *Livro Verde sobre as Relações entre a União Europeia e os Países ACP no Limiar do Século XXI - Desafios e opções para uma nova parceria*, COM (96) 570 final.
- Comissão das Comunidades Europeias (1994), *XXVII Relatório Geral sobre a Actividade das Comunidades Europeias 1993*, Bruxelas-Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, pp. 293 - 302.
- Comissão das Comunidades Europeias (1993), *XXVI Relatório Geral sobre a Actividade das Comunidades Europeias 1992*, Bruxelas-Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, pp. 310 - 320.
- Comissão das Comunidades Europeias (1992), *XXV Relatório Geral sobre a Actividade das Comunidades Europeias 1991*, Bruxelas-Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, pp. 331 - 342.

- Comissão das Comunidades Europeias (1991), *XXIV Relatório Geral sobre a Actividade das Comunidades Europeias 1990*, Bruxelas-Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, pp. 328 - 337.
- Comissão das Comunidades Europeias (1990), *XXIII Relatório Geral sobre a Actividade das Comunidades Europeias 1989*, Bruxelas-Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, pp. 367 - 376.
- Comissão das Comunidades Europeias (1989a), *Lomé III Mid-Term Review 1986-88*, Europe Information Development.
- Comissão das Comunidades Europeias (1989b), *XXII Relatório Geral sobre a Actividade das Comunidades Europeias 1988*, Bruxelas-Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, pp. 422 - 433.
- Comissão das Comunidades Europeias (1988), *XXI Relatório Geral sobre a Actividade das Comunidades Europeias 1987*, Bruxelas-Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, pp. 344 - 352.
- Comissão das Comunidades Europeias (1987), *Vigésimo Relatório Geral sobre a Actividade das Comunidades Europeias 1986*, Bruxelas-Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, pp. 362 - 372.
- Comissão das Comunidades Europeias (1984), *Lomé III – Improvements and Innovations in relation to Lomé II*, Bruxelas.
- Comissão das Comunidades Europeias - Direcção-Geral Desenvolvimento (1996), *Lomé IV Révisée: Changements et enjeux*, Bruxelas-Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Dezembro.
- Comissão Europeia (2004), *Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia 2003*, Bruxelas-Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, pp. 381 - 392.
- Comissão Europeia (2003), *Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia 2002*, Bruxelas-Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, pp. 386 - 398.
- Comissão Europeia (2001a), *Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia 2000*, Bruxelas-Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, pp. 343 - 352.

- Comissão Europeia (2001b), *The European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratisation in Third Countries*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM (2001) 252 final.
- Comissão Europeia (2000), *Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia 1999*, Bruxelas-Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, pp. 321 - 329.
- Comissão Europeia (1999), *Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia 1998*, Bruxelas-Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, pp. 330 - 339.
- Comissão Europeia (1998), *Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia 1997*, Bruxelas-Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, pp. 353 - 361.
- Comissão Europeia (1997), *Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia 1996*, Bruxelas-Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, pp. 374 - 384.
- Comissão Europeia (1996), *Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia 1995*, Bruxelas-Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, pp. 405 - 416.
- Comissão Europeia (1995), *Relatório Geral sobre a Actividade da União Europeia 1994*, Bruxelas-Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, pp. 323 - 333.
- Comissão Europeia – Direcção-Geral Desenvolvimento (2003), “Political dialogue and Cotonou – Dossier”, *The Courier ACP-EU N° 200*, Setembro-Outubro, pp. 17-33.
- Comissão Europeia – Direcção-Geral Desenvolvimento (2001), *Compendium des stratégies de coopération – Accord de Partenariat entre les Membres du Groupe des États d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la Communauté Européenne ainsi que ses États Membres*, Bruxelas-Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Novembro.
- Comissão Europeia – Direcção-Geral Desenvolvimento (2000), *ACP-EU Partnership Agreement signed in Cotonou on 23 June 2000*, *The ACP-EU Courier - Special issue – Cotonou Agreement*, Bruxelas, Setembro.

- Comissão Europeia – Direcção-Geral Desenvolvimento (1996), *20 Perguntas e Respostas sobre a Convenção de Lomé entre a Comunidade Europeia e os países do espaço África-Caraíbas-Pacífico*, Bruxelas-Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Conselho das Comunidades Europeias (1995a), *Relatório Anual do Conselho de Ministros ACP-CEE 1994 - Convenção ACP-CEE de Lomé*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Conselho das Comunidades Europeias (1995b), *Relatório Anual do Conselho de Ministros ACP-CEE 1993 - Convenção ACP-CEE de Lomé*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Conselho das Comunidades Europeias (1993), *Relatório Anual do Conselho de Ministros ACP-CEE 1992 - Convenção ACP-CEE de Lomé*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Conselho das Comunidades Europeias (1992), *Relatório Anual do Conselho de Ministros ACP-CEE 1991 - Convenção ACP-CEE de Lomé*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Conselho das Comunidades Europeias (1990), *Relatório Anual do Conselho de Ministros ACP-CEE 1989 - Convenção ACP-CEE de Lomé*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Conselho das Comunidades Europeias (1989), *Relatório Anual do Conselho de Ministros ACP-CEE 1988 - Convenção ACP-CEE de Lomé*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Conselho das Comunidades Europeias (1988a), *Relatório Anual do Conselho de Ministros ACP-CEE 1987 - Convenção ACP-CEE de Lomé*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Conselho das Comunidades Europeias (1988b), *Relatório Anual do Conselho de Ministros ACP-CEE 1986 - Convenção ACP-CEE de Lomé*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Conselho de Ministros ACP (2003), *The Georgetown Agreement as amended by Decision N° 1/LXXVIII/03 of the 78<sup>th</sup> Session of the Council of Ministers*, Bruxelas, Novembro.
- Conselho de Ministros ACP-CE (2002), *Relatório Anual do Conselho de Ministros ACP-CE 2000 - Convenção ACP-CE de Lomé – Acordo ACP-CE de Cotonu*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Conselho de Ministros ACP-CE (2001a), *Compilação de Textos XXV – Convenções ACP-CE de Lomé - 01/01/2000-29/02/2000*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Conselho de Ministros ACP-CE (2001b), *Compilação de Textos XXIV – Convenções ACP-CE de Lomé - 01/01/1999-31/12/1999*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Conselho de Ministros ACP-CE (2001c), *Relatório Anual do Conselho de Ministros ACP-CE 1999 - Convenção ACP-CE de Lomé*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Conselho de Ministros ACP-CE (2000a), *Compilação de Textos XXIII – Convenções ACP-CE de Lomé - 01/01/1999-31/12/1999*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Conselho de Ministros ACP-CE (2000b), *Relatório Anual do Conselho de Ministros ACP-CE 1998 - Convenção ACP-CE de Lomé*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Conselho de Ministros ACP-CE (1999), *Compilação de Textos XXII – Convenções ACP-CE de Lomé - 01/01/1997-31/12/1997*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Conselho de Ministros ACP-CE (1998), *Compilação de Textos XXI – Convenções ACP-CE de Lomé - 01/01/1996-31/12/1996*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Conselho de Ministros ACP-CE (1997a), *Compilação de Textos XX – Convenções ACP-CE de Lomé - 01/01/1995-31/12/1995*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Conselho de Ministros ACP-CE (1997b), *Relatório Anual do Conselho de Ministros ACP-CE 1996 - Convenção ACP-CE de Lomé*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Conselho de Ministros ACP-CEE (1996), *Compilação de Textos XIX – Convenções ACP-CEE de Lomé - 01/01/1994-31/12/1994*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

Conselho de Ministros ACP-CEE (1995), *Compilação de Textos XVIII – Convenções ACP-CEE de Lomé - 01/01/1993-31/12/1993*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.

- Conselho de Ministros ACP-CEE (1994a), *Compilação de Textos XVII – Convenções ACP-CEE de Lomé - 01/01/1992-31/12/1992*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Conselho de Ministros ACP-CEE (1994b), *Compilação de Textos XVI – Convenções ACP-CEE de Lomé - 01/01/1991-31/12/1991*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Conselho de Ministros ACP-CEE (1992), *Compilação de Textos XV - Convenções ACP-CEE de Lomé - 01/01/1990-31/12/1990*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Convenção Europeia-Secretariado (2002), *Relatório Final do Grupo de Trabalho sobre a Acção Externa (Grupo VII)*, CONV 459/02.
- Cordellier, S. (1998) (org.), *Globalização para lá dos mitos*, Lisboa, Ed. Bizâncio.
- Cox, A. e Chapman, J. (1999), *The European Community External Cooperation Programmes*, Bruxelas, Comissão Europeia.
- Dalgaard, C.-J. e Hansen, H. (2001), “On Aid, Growth and Good Policies”, *The Journal of Development Studies*, 37 (6), pp. 17-41.
- Dalgaard, C.-J.; Hansen, H. e Tarp, F. (2002), “On the Empirics of Foreign Aid and Growth”, *CREDIT Research Paper N° 02/08*, 46 p.
- Daveri, F.; Manasse, P. e Serra, D. (2003), “The Twin Effects of Globalization”, *World Bank Research, Working Paper N° 3154*.
- David, D. (2000), “40 Years of Europe-ACP relationship”, *The ACP-EU Courier - Special issue – Cotonou Agreement*, Setembro, pp. 11-14.
- Davies, R. (2003), “The Joint Parliamentary Assembly: seeking a way forward”, *The Courier ACP-EU N° 196*, Janeiro-Fevereiro, pp. 11-13.
- Degnbol-Martinussen, J. e Engberg-Pedersen, P. (2003), *Aid: Understanding International Cooperation*, London: Zed Books.
- Dias, J. (2001), *UE-ACP trade relations and Sub-Saharan Africa's exports under the Lomé Convention*, CEDIN - Centro de Estudos de Economia Europeia Internacional, Maio, 14 p.

- Dias, J. (1992), *Efeitos de vantagens preferenciais: o impacto da Convenção de Lomé nas exportações dos ACP para a CEE: 1975 - 1985*, Dissertação de Doutoramento, Universidade Técnica de Lisboa - Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa.
- Doornbos, M. (2001), “«Good Governance»: The Rise and Decline of a Policy Metaphor”, *The Journal of Development Studies*, 37 (6), pp. 93-108.
- Dunning, J. H. e Hamdani, K. (1997), *The New Globalism and Developing Countries*, New York, United Nations Press.
- ECDPM (2004), “Who does what in development cooperation?”, Maastricht: ECDPM, Abril.
- ECDPM (2003), *The Cotonou Agreement – A User’s Guide for Non-State Actors*, ACP – Secretariado, Bruxelas, Novembro.
- ECDPM (2003), “What role can ACP parliaments play in implementing the Cotonou Partnership Agreement?”, Maastricht: ECDPM, Abril.
- ECDPM (2001a), “What Role for Member States in the Reform of European Development Cooperation?”, Maastricht: ECDPM, Setembro.
- ECDPM (2001b), “Putting Cotonou into Practice: A Common Challenge”, Maastricht: ECDPM, Maio.
- ECDPM (2001c), “Essential and Fundamental Elements”, Maastricht: ECDPM, Fevereiro.
- ECDPM (2001d), “From Lomé to Cotonou”, Maastricht: ECDPM, Fevereiro.
- ECDPM (2001e), “History and Evolution of ACP-EU Cooperation”, Maastricht: ECDPM, Fevereiro.
- ECDPM (2001f), “Innovations in the Cotonou Agreement”, Maastricht: ECDPM, Fevereiro.
- ECDPM (2001g), “Performance Based Partnership”, Maastricht: ECDPM, Fevereiro.
- ECDPM (2001h), “Political Dialogue”, Maastricht: ECDPM, Fevereiro.
- ECDPM (2001i), “Towards a Stronger Political Partnership”, Maastricht: ECDPM, Fevereiro.

- ECDPM (2000), “A Implementação do Novo Acordo de Parceria UE-ACP”, Maastricht: ECDPM, Junho.
- ECDPM (1996), “Beyond Lomé IV: Exploring Options for Future ACP-EU Cooperation”, Maastricht: ECDPM, Fevereiro.
- ECDPM e ICTSD (2004a), “Trade Negotiations Insights: *From Doha to Cotonou*”, 3 (3), Maio, 8 p.
- ECDPM e ICTSD (2004b), “Trade Negotiations Insights: *From Doha to Cotonou*”, 3 (2), Março, 8 p.
- ECDPM; ICTSD e ODI (2004), “Trade Negotiations Insights: *From Doha to Cotonou*”, 3 (1), Janeiro, 8 p.
- ECDPM; ICTSD e ODI (2003), “Trade Negotiations Insights: *From Doha to Cotonou*”, 2 (1), Fevereiro, 8 p.
- Ferreira, P. M. (2003), “Os Desafios das Relações Europa-África”, *Background Paper*, Lisboa, IEEI, Setembro, 8 p.
- Ferreira, P. M. (2000), “As Bases para uma Nova Relação”, *O Mundo em Português*, Ano I, Nº 6, pp. 23-24.
- Fielding, D. (2000), “Why is Africa so Poor? A Structural Model of Economic Development and Income Inequality”, *Centre for the Study of African Economies, Working Paper Series – WPS / 2001-5*, 17 p.
- Frisch, D. (1999), “Good Governance”, *The ACP-EU Courier Nº 177*, Outubro-Novembro, pp. 71-73.
- Frisch, D. (1997), “The Political Dimension of Lomé”, *The ACP-EU Courier Nº 166*, Novembro-Dezembro, pp. 78-82.
- Gabas, J.-J. (2002), *Nord-Sud: l'impossible coopération?*, Paris: Presses de Sciences Po.
- Gaspar, A. (2003), “Metas e estratégias dos PMA”, *Economia Pura*, Nº 57, pp. 80-84.
- Gomes, S. C. S. C. (2000), “The political dimension of the new ACP-EU partnership”, *The ACP-EU Courier Nº 181*, Junho-Julho, pp.10-13.
- Goulongana, J.-R. (2000), “Together we must take up the challenges of the Cotonou Agreement”, *The ACP-EU Courier - Special issue – Cotonou Agreement*, Setembro, pp. 4-5.

- Guillaumont, P. e Chauvet, L. (2001), “Aid and Performance: A Reassessment”, *The Journal of Development Studies*, 37 (6), pp. 66-92.
- Hammerstad, A. (2003), “Donors, Democracy and Sovereignty: The Politicisation of Aid and its Impact on African-EU relations”, *Working Paper*, Lisboa.
- Heads of State and Government of the ACP Group of States (2004), *Maputo Declaration - Together Shaping Our Future*, 4<sup>th</sup> Summit of ACP Heads of State and Government, Maputo-Moçambique, Junho.
- Heads of State and Government of the ACP Group of States (2002), *Nadi Declaration – ACP Solidarity in a Globalised World*, 3<sup>rd</sup> Summit of ACP Heads of State and Government, Nadi – Ilhas Fiji, Julho.
- Heads of State and Government of the ACP Group of States (1999), *The Santo Domingo Declaration*, 2<sup>nd</sup> Summit of ACP Heads of State and Government, Santo Domingo – República Dominicana, Novembro.
- Heads of State and Government of the ACP Group of States (1997), *Libreville Declaration*, 1<sup>st</sup> Summit of ACP Heads of State and Government, Libreville - Gabão, Novembro.
- Hermes, N. e Lensink, R. (2001), “Changing the Conditions for Development Aid: A New Paradigm?”, *The Journal of Development Studies*, 37 (6), pp. 1-16.
- Hilpold, P. (2002), “EU Development Cooperation at a Crossroads: The Cotonou Agreement of 23 June 2000 and the Principle of Good Governance”, *European Foreign Affairs Review*, 7 (1), pp. 53-72.
- Hoeven, R. (2001), “Assessing Aid and Global Governance”, *The Journal of Development Studies*, 37 (6), pp. 109-117.
- Huggins, G. (1997), “Commentary on the Green Paper on Relations between the European Union and the ACP Countries”, *Working Paper N° 28*, Maastricht: ECDPM.
- Hyden, G. (1997), “Foreign aid and democratization in Africa”, *Africa Insight*, 27 (4), pp. 233-239.
- Ikiara, G. K. (1997), “The Green Paper on Relations between the European Union and the ACP Countries: Some Comments”, *Working Paper N° 26*, Maastricht: ECDPM.

- IV Convenção de Lomé, Jornal Oficial das Comunidades Europeias, Série L, nº 229, 17 de Agosto de 1991.
- IV Convenção de Lomé (Texto revisto pelo acordo das Maurícias em 4/Nov. 1995), *The Courier ACP-UE N° 155*, Janeiro-Fevereiro, 1996.
- Junker, K. (2003), “ACP-EU Joint Parliamentary Assembly: looking through the prism of history”, *The Courier ACP-EU N° 196*, Janeiro-Fevereiro, pp. 14-15.
- Karl, K. (2003), “The European Development Fund: towards integration in the Community budget?”, *The Courier ACP-EU N° 201*, Novembro-Dezembro, pp. 12-13.
- Karl, K. (2001), “ACP-EU Joint Parliamentary Assembly launched”, *The Courier ACP-EU N° 184*, Janeiro-Fevereiro, pp. 6-9.
- Karl, K. (2000a), “From Georgetown to Cotonou: The ACP Group faces up to new challenges”, *The ACP-EU Courier - Special issue – Cotonou Agreement*, Setembro, pp. 20-23.
- Karl, K. (2000b), “Signing Ceremony in Cotonou – A new era of cooperation”, *The ACP-EU Courier - Special issue – Cotonou Agreement*, Setembro, pp. 15-17.
- Karl, K. (2000c), “Dossier *The new ACP-EU Agreement: Time for change*”, *The ACP-EU Courier N° 181*, Junho-Julho, pp. 3-5.
- Kelly, J. (1997), “Alertar a opinião pública para as Vantagens de Lomé”, *ELO - Cooperação e Desenvolvimento*, N° 3, pp. 18– 20.
- Kennes, W. (2000), “Regional dynamics in the new ACP-EU partnership”, *The ACP-EU Courier - Special issue – Cotonou Agreement*, Setembro, pp. 29-30.
- Lu, S. e Ram, R. (2001), “Foreign Aid, Government Policies and Economic Growth: Further Evidence from Cross-Country Panel Data for 1970-1993”, *Economia Internazionale*, 54 (1), pp. 15-30.
- McMahon, J. A. (1999), “Negotiating in a time of turbulent transition: The future of Lomé”, *Common Market Law Review*, 36 (3), pp. 599-624.
- Medeiros, E. R. (1998), *Blocos Regionais de Integração Económica no Mundo*, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

- Misser, F. (2003), “ACP-EU Joint Parliamentary Assembly: Overcoming differences for a more effective cooperation”, *The Courier ACP-EU N° 201*, Novembro-Dezembro, pp. 5-7.
- Monteiro, R. L. (2001), *A África na Política de Cooperação Europeia*, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Moreira, S. B. (2004), “Qualidade e quantidade da ajuda internacional”, *Cadernos de Economia*, N° 66, pp. 53-56.
- Morrissey, D. (2003), “Strengthening the ACP Group’s identity”, *The Courier ACP-EU N° 201*, Novembro-Dezembro, pp. 2-4.
- Morrissey, D. (2001), “The Cotonou Agreement...work in progress”, *The Courier ACP-EU N° 186*, Maio-Junho, pp. 11-12.
- Morrissey, D. (2000a), “New beginning at Joint Assembly – Abuja, Nigeria, 20-23 March 2000”, *The Courier ACP-EU N° 181*, Junho-Julho, pp. 26-29.
- Morrissey, D. (2000b), “Post-Lomé – new partnership agreed”, *The Courier ACP-EU N° 179*, Fevereiro-Março, pp. 5-7.
- Moses, T. (2000), “Helping the ACP Integrate into the World Economy. Setting the Agenda for Practical Research and Support”, Maastricht: ECDPM.
- Mouradian, A.-M. (2003), “The ACP-EU Joint Parliamentary Assembly: cancellation of the 5<sup>th</sup> session”, *The Courier ACP-EU N° 196*, Janeiro-Fevereiro, p. 10.
- Moureau, F. (2000), “The Cotonou Agreement – new orientations”, *The ACP-EU Courier - Special issue – Cotonou Agreement*, Setembro, pp. 6-10.
- Mshomba, R. E. (2000), *Africa in the Global Economy*, London, Lynne Rienner Publishers.
- Neto, A. M. (2000), “Depois de Lomé, o Acordo de Cotonou”, *Cadernos de Economia*, N° 52, pp. 72-75.
- Nielson, P. (2000), “The new agreement will benefit the poorest”, *The ACP-EU Courier - Special issue – Cotonou Agreement*, Setembro, pp. 2-3.
- Nunes, A. (1998), “Globalização – Continuidade com rupturas”, *Economia Pura*, N° 2, pp. 90-93.

- Nunes, J. M. A. (2000), *As Relações entre a União Europeia e África no âmbito da Convenção de Lomé*, Dissertação de Mestrado, Universidade de Coimbra - Faculdade de Economia, Coimbra.
- OCDE (2003), *Special Module: Millennium Development Goals: Progress during the 1990's*, Paris, Serviço das Publicações da OCDE.
- OCDE (1997a), *Development Assistance Committee: Final Report of the ad hoc working group on participatory development and good governance – Parte 1*, Paris, Serviço das Publicações da OCDE.
- OCDE (1997b), *Development Assistance Committee: Final Report of the ad hoc working group on participatory development and good governance – Parte 2*, Paris, Serviço das Publicações da OCDE.
- Oikos - Cooperação e Desenvolvimento (1997), *Colóquio “Para além de Lomé IV”*, Lisboa, Centro de Estudantes Africanos (CEA)-Oikos, 13 p.
- Oman, C. (1994), *Globalisation and Regionalisation: The Challenge for Developing Countries*, Paris, OCDE.
- Page, S. (2003), “Developing Countries: Victims or Participants – Their Changing Role in International Negotiations”, London: ODI, 12 p.
- Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre «O acordo de associação ACP – UE», Jornal Oficial das Comunidades Europeias, Série C, nº 149, 21 de Junho de 2002.
- Pereira, J. S. (1995), *ACP. África, Caraíbas e Pacífico – IV Convenção de Lomé*, Lisboa, Direcção-Geral do Comércio (Direcção de Serviços do Mercado Externo), Março, 29 p.
- Pinheiro, J. D. (1998), “A Convenção de Lomé e Perspectivas para o Futuro”, *ELO - Cooperação e Desenvolvimento*, Nº 28, pp. 22 – 25.
- Posição Comum 98/350/PESC, Jornal Oficial das Comunidades Europeias, Série L, nº 158, 2 de Junho de 1998.
- Rato, H. (1998), *Os Países do Magrebe e a Política de Cooperação da União Europeia*, Oeiras, INA - Instituto Nacional de Administração.

- Resolução sobre a Comunicação da Comissão «Democratização, Estado de Direito, respeito pelos direitos humanos e boa governação: desafios da parceria entre a União Europeia e os Estados ACP», *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, Série C, nº 104, 15 de Janeiro de 1999.
- Rugumamu, S. M. (1997), “The Green Paper: Myths, Facts and Neglected Details”, *Working Paper N° 24*, Maastricht: ECDPM, 7 p.
- Sachwald, F. (1994), *Les Défis de la Mondialisation – Innovation et concurrence*, Paris, Masson.
- Scotland, N. (2003), “African governments commit to fighting illegal logging”, *The Courier ACP-EU N° 201*, Novembro-Dezembro, pp. 14-15.
- Scott, B. R. (2001), “A aldeia globalmente desigual”, *Economia Pura*, N° 35, pp. 67-71.
- Sociedade de Geografia de Lisboa (SGL) e Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) (1999), *África Século XXI. Os Desafios da Globalização e as Respostas do Desenvolvimento*, Lisboa, Sociedade de Geografia de Lisboa.
- Solignac Lecomte, H.-B. (2001), “Effectiveness of Developing Country Participation in ACP-EU Negotiations”, *Working Paper*, London: ODI, 46 p.
- The Second ACP-EEC Convention signed in Lomé on 31 October 1979 - *The Courier ACP-EEC N° 58 - Special issue*, Novembro 1979.
- Troisième Convention ACP-CEE signée à Lomé le 8 Décembre 1984 - *Le Courier ACP-CEE N° 89 – Numero Special*, Janeiro-Fevereiro 1985.
- União Europeia - Comissão Europeia (2002), *Relatório Anual do Conselho de Ministros ACP – CE 2000*, Luxemburgo, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Wagner, C. (2003), “Economic Partnership Agreement negotiations – state of play”, *The Courier ACP-EU N° 201*, Novembro-Dezembro, p. 21.
- Yusuf, S. (2003), “Globalisation and the Challenge for Developing Countries”, *Journal of African Economies*, 12 (Suplemento 1), pp. 35-72.

## *Sites*

- ACP – EU – trade,  
**<http://www.acp-eu-trade.org>**
- África Hoje,  
**<http://africa.sapo.pt>**
- Archive of European Integration (*AEI*),  
**<http://aei.pitt.edu>**
- Cadernos de Economia,  
**<http://www.cadernoseconomia.com.pt>**
- Chronic Poverty Research Centre,  
**<http://www.chronicpoverty.org>**
- EUobserver.com,  
**<http://www.euobserver.com>**
- EurActiv.com - EU News, Policy Positions & EU Actors online,  
**<http://www.euractiv.com>**
- Europa: O portal da União Europeia,  
**<http://europa.eu.int/>**
- Europa: O portal da União Europeia – ACP-EU Courier,  
**[http://www.europa.eu.int/comm/development/body/publications/publications\\_courier\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/development/body/publications/publications_courier_en.htm)**
- Europa: O portal da União Europeia – Desenvolvimento,  
**<http://europa.eu.int/comm/development/>**
- Europa: O portal da União Europeia – European Commission Libraries Catalogue (*ECLAS*),  
**<http://www.europa.eu.int/eclas/>**
- Europa: O portal da União Europeia – Política de Desenvolvimento,  
**[http://europa.eu.int/pol/dev/index\\_pt.htm](http://europa.eu.int/pol/dev/index_pt.htm)**
- Europa: O portal da União Europeia – Relações Externas,  
**[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/](http://europa.eu.int/comm/external_relations/)**

- EuropaWorld,  
**<http://www.europaworld.org>**
- European Centre for Development Policy Management (*ECDPM*),  
**<http://www.ecdpm.org>**
- European Investment Bank (*BEI*),  
**<http://www.eib.eu.int>**
- European Solidarity Towards Equal Participation of People (*EUROSTEP*),  
**<http://www.eurostep.org>**
- Europe's Forum on International Cooperation (*EUFORIC*) – ACP countries,  
**<http://www.euforic.org/actors/en/direct/acpcount.htm>**
- Haut Conseil de la coopération internationale (*HCCI*),  
**<http://www.hcci.gouv.fr>**
- Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (*IEEI*),  
**<http://www.ieei.pt>**
- Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (*IPAD*),  
**<http://www.ipad.mne.gov.pt>**
- International Centre for Trade and Sustainable Development (*ICTSD*),  
**<http://www.ictsd.org>**
- International Monetary Fund,  
**<http://www.imf.org>**
- Le Monde Diplomatique,  
**<http://www.monde-diplomatique.fr>**
- Ministério dos Negócios Estrangeiros (*MNE*),  
**<http://www.min-nestrangeiros.pt/mne/>**
- National Bureau of Economic Research,  
**<http://www.nber.org>**
- Oikos-Cooperação e Desenvolvimento,  
**<http://www.oikos.pt>**
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (*OCDE*),  
**<http://www.oecd.org>**

- Overseas Development Institute (*ODI*),  
**<http://www.odi.org.uk>**
- Parlamento Europeu: ACP-UE,  
**<http://www.europarl.eu.int/intcoop/acp/>**
- Parlamento Europeu: Fichas Técnicas,  
**[http://www.europarl.eu.int/factsheets/default\\_pt.htm](http://www.europarl.eu.int/factsheets/default_pt.htm)**
- Representação da Comissão Europeia em Portugal,  
**<http://europa.eu.int/portugal/>**
- Revista ELO *on line* - Cooperação e Desenvolvimento,  
**<http://www.elo-online.org>**
- Secrétariat Général du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique,  
**<http://www.acpsec.org>**
- The Centre for European Policy Studies (*CEPS*),  
**<http://www.ceps.be>**
- Trade & Development Studies (*TRADES*) Centre - Trust,  
**<http://www.tradecentre.org.zw>**
- United Nations (*ONU*),  
**<http://www.un.org>**
- United Nations Conference on Trade and Development (*UNCTAD*),  
**<http://www.unctad.org>**
- United Nations Development Programme (*UNDP*),  
**<http://www.undp.org>**
- World Bank,  
**<http://www.worldbank.org>**

## **Brochuras**

(Disponibilizadas pelo *Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias*, Luxemburgo)

- A Comunidade Europeia e o Terceiro Mundo (1993)
- A Europa de A a Z – Guia da Integração Europeia (1997)
- A Europa em 12 Lições por Pascal Fontaine (2003)
- A Europa num Mundo em Transformação – As Relações Externas da Comunidade Europeia (1993)
- A Política Aduaneira da União Europeia (1999)
- A União Europeia e o Comércio Mundial (1999)
- A União Europeia e o Mundo (2001)
- A Unificação Europeia–As origens e o desenvolvimento da União Europeia (1995)
- Assembleia Paritária ACP-UE: uma democracia partilhada (1994)
- Como Funciona a União Europeia – Um guia sobre as instituições da UE (2003)
- Glossário: Instituições, Políticas e Alargamento da União Europeia (2000)
- Matias e Amadou - Manual de apoio sobre a Política de Cooperação para o Desenvolvimento da União Europeia (2003)
- O ABC do Direito Comunitário (2000)
- Quais são as Relações da UE com o Resto do Mundo? (1998)
- Um protagonista a nível mundial – As relações externas da União Europeia (2004)
- Uma globalização benéfica para todos (2003)
- 10 Lições sobre a Europa por Pascal Fontaine (1998)