

**O NOVO ACORDO ACP-UE (COTONOU)
GUIA DO UTILIZADOR**

PARTE IV

**DIMENSÕES POLITICAS
DO NOVO ACORDO DE COTONOU
ENTRE OS PAÍSES ACP E A UNIÃO EUROPEIA**

**Produzido por
Moses Tekere
Centro de Estudos de Comércio e Desenvolvimento
TRADES CENTRE
Harare
Zimbabwe**

Junho de 2001



**O NOVO ACORDO ACP-UE (COTONOU)
GUIA DO UTILIZADOR**

PARTE IV

**DIMENSÕES POLITICAS
DO NOVO ACORDO DE COTONOU
ENTRE OS PAÍSES ACP E A UNIÃO EUROPEIA**

**Produzido por
Moses Tekere
Centro de Estudos de Comércio e Desenvolvimento
TRADES CENTRE
Harare
Zimbabwe**

**Friedrich Ebert Stiftung no Zimbabwe
6 Ross Avenue. Belgravia
Box 4720 Harare
Tel: 2630705587.723866
Fax: 263-4-723866
email: feszim@africaonline.co.zw**

**Trades Centre
3 Downie Avenue, Belgravia
Box 2459 Causeway. Harare
Tel: 263-4-790423/5/8/9
Fax: 263-4-790431
email : trades@africaonline.co.zw**

Website: www.tradescentre.org.zw

**Friedrich Ebert Stiftung em Angola
Caixa Postal 3984
Luanda, Angola
Tel.: ++244-2-44 23 61
++244-2-44 87 51
Fax: ++244-2-44 59 73
e-mail: fes.luanda@ebonet.net
Website: <http://angola.fes-international.de>**

Junho de 2001



ÍNDICE

Prefácio	5
Introdução	7
1. O Acordo de Cotonou e o diálogo político aprofundado	9
1.1 <i>Objectivos do diálogo político revitalizado</i>	9
1.2 <i>Ampla participação no diálogo político</i>	9
1.3 <i>Diálogo flexível</i>	10
1.4 <i>Um diálogo recíproco? - coerência política</i>	10
2. Políticas de construção da paz, prevenção e resolução de conflitos	10
3. Elementos essenciais e fundamentais—violação e não execução	12
3.1 <i>Elementos essenciais</i>	12
3.2 <i>Boa governação –O elemento fundamental</i>	14
3.3 <i>Definição de boa governação</i>	14
3.4 <i>A corrupção pode accionar a suspensão da cooperação</i>	14
3.5 <i>Medidas positivas</i>	15
4. Do direito à ajuda ao desempenho baseado na parceria	15
4.1 <i>Definição de critérios de desempenho</i>	16
4.2 <i>Desempenho no acordo de Cotonou</i>	17
4.3 <i>Avaliação de desempenho</i>	17
4.4 <i>Algumas questões em aberto</i>	18
5. Cotonou e a migração	19
6. Desafios da implementação	19

Prefácio

O Centro de Estudos de Comércio e de Desenvolvimento [Trades Centre], com o apoio da Fundação Friedrich Ebert – Zimbabwe, levou a cabo uma iniciativa com vista a produzir Guias do Utilizador sobre o Acordo ACP-UE, cobrindo as áreas principais dessa cooperação, nomeadamente os aspectos comerciais, a cooperação técnico-financeira, o papel dos actores não estatais e o diálogo político. O Guia do Utilizador tem por objectivo orientar os actores em questão, nas varias disposições da Convenção de Lomé; facultar uma análise das novas modalidades na perspectiva dos ACP; identificar as questões passíveis de emergir, no decurso da implementação, e informar numa linguagem simples o conteúdo do acordo. O Guia do Utilizador faculta uma introdução simplificada e básica para o novo Acordo entre os ACP e a UE, para aqueles indivíduos dos países dos ACP que são capazes de ser mobilizados para a sua implementação. O grupo-alvo são os funcionários governamentais dos Estados-Membros, actores não estatais dos Estados ACP que se pretendem envolver na cooperação UE-ACP, os parlamentares dos ACP com responsabilidades relacionadas com a implementação da cooperação UE-ACP, os media nos países ACP, intelectuais interessados e instituições de pesquisa nos países ACP, bem como o público geral. Ele visa não só descrever o novo acordo, mas também colocá-lo no contexto dos esforços próprios dos países ACP, no sentido de promover o seu próprio desenvolvimento sócio-económico.

Na área do **diálogo político**, o novo acordo de Cotonou entre os ACP e a UE contém uma serie de inovações. Ele visa aprofundar e alargar o presente diálogo político entre os ACP e a UE (i.e. incluir novas áreas, tais como a paz e prevenção de conflitos, comércio de armamento, etc.), bem como elaborar modalidades institucionais, mais flexíveis e diversificadas, para o diálogo (i.e. evitar o formalismo excessivo) e envolver os actores não estatais nos referidos processos de diálogo político. O acordo de Cotonou vem reforçar a Convenção de Lomé IV em relação aos direitos humanos, princípios democráticos e estado de direito, considerados como 'elementos essenciais' da cooperação ACP-UE e cuja violação poderá ocasionar a suspensão da ajuda. Para além dos referidos elementos essenciais, o novo acordo reconhece a 'boa governação' como elemento fundamental. Por outro lado, o Acordo introduz um elemento chave que estabelece a ligação entre a ajuda e o desempenho, i.e. recompensando os países com bom desempenho e penalizando aqueles que não conseguem desempenhar. Uma outra dimensão do diálogo político é a inclusão de asilo e imigração e, em particular, a questão do repatriamento dos imigrantes ilegais existentes nos territórios de cada uma das partes.

O objectivo deste guia é o de esclarecer, em termos gerais, as cinco dimensões do diálogo político supracitadas. Não se pretende uma discussão detalhada das mesmas.

O Centro de Estudos Comerciais e de Desenvolvimento e a FES partilham a esperança de que através destes Guias do Utilizador, os países ACP possam estar em melhor posição para tirar vantagem das inovações do novo acordo, bem como torná-los capazes de tomar medidas apropriadas para mitigar os efeitos negativos que emanam do novo compromisso.

Pela importância dos conteúdos abordados nestes guias do utilizador, a representação da FES em Angola encomendou a tradução para português das brochuras produzidas pelo TRADES Centre. Esperamos que estas brochuras sejam instrumentos úteis de divulgação do acordo de Cotonou nos países africanos lusófonos.

Para solicitar um conjunto completo de quatro (4) guias do utilizador em inglês, agradecemos que contactassem o Trades Centre ou a FES, ambos em Harare, ou visitassem o portal da Internet no www.tradescentre.org.zw . Para um conjunto completo dos guias em português queiram por favor visitar a página Internet da FES Angola <http://angola.fes-international.de>, ou contactar o escritório da FES em Luanda.

Dr. F. Schmidt
Representante Residente
FES Zimbabwe

Dr. M. Tekere
Director
TRADES CENTRE

Dr.S. Fandrych
Representante Residente
FES Angola

1 Introdução

Desde a conclusão, em 1975, da Convenção de Lomé entre a UE e os países ACP, o acordo desenvolveu-se quer em âmbito quer na abrangência, de uma mera cooperação económica, para captar aspectos não económicos, tais como o diálogo político e o envolvimento de actores não estatais. Actualmente, a cooperação política é uma componente fundamental do Acordo de Cotonou. O Acordo de George Town de 1975 estabelece as bases para o diálogo político e igualdade – ‘uma parceria entre pares’- com base em direitos e obrigações mútuas. Na Convenção de Lomé I de 1975 e por forma a evitar diferendos relacionados com a guerra fria, as partes adoptaram uma posição relativamente neutra sobre questões políticas, reconhecendo e respeitando a soberania dos Estados da ACP, muitos dos quais acabavam de sair do colonialismo europeu. Contudo, a política tornou-se, com o passar do tempo, parte da cooperação ACP-UE. A Convenção de Lomé III (1985) já tinha incluído uma cláusula sobre os direitos humanos, embora os ACP tenham considerado isto como uma contradição dos princípios de soberania e parceria equitativa, proclamada na Convenção de Lomé I e no Acordo de Georgetown.

Nos últimos 25 anos, uma série de factores mudaram o cenário da cooperação política entre a UE e ACP. Em primeiro lugar, o fim da Guerra Fria originou uma mudança geral para a democracia nos ACP, na medida em que muitos deles abandonaram o socialismo e adoptaram um caminho e uma ideologia capitalistas. Em segundo lugar, foi reconhecido, a nível da UE, que os recursos externos pouco faziam senão apoiar os esforços internos dos ACP. Em terceiro lugar, houve uma tendência de abraçar uma abordagem participativa. Isto reconhecendo que na ausência de estruturas de governação adequadas que permitam a participação e prestação de contas pública, é improvável que a ajuda contribua para o desenvolvimento. Todos estes factores fizeram com que a UE considerasse os direitos humanos, o respeito pelos princípios democráticos e estado de direito, como elementos essenciais para a parceria ACP-UE (Lomé IV bis). De igual modo, contribuiu para que a UE abandonasse gradualmente o princípio do 'direito à ajuda', a favor de uma atribuição de recursos de ajuda decrescentes, mais fundada no desempenho¹.

Assim, o acordo de Cotonou incorpora cinco dimensões principais do diálogo político entre a UE e os ACP:

Diálogo político reforçado O Acordo prevê o aprofundamento e alargamento do actual diálogo político entre os ACP e a UE (i.e. incluir novas áreas, tais como a paz, prevenção de conflitos, comércio de armas, etc.) por forma a delinear modalidades institucionais mais flexíveis e diversificadas para o diálogo (i.e. evitar formalismo excessivo) e envolver os actores não estatais nesses processos de diálogo político.

Resolução de conflitos e paz. Uma outra inovação é o compromisso em perseguir uma política activa, detalhada e integrada, para a construção da paz e para a prevenção e

¹ ECDPM. 2001. Cotonou Infokit: Uma Parceria Política Reforçada (18). Maastricht: ECDPM, vide: www.ecdpm.org/po/cotonou/

resolução de conflitos. Segundo o acordo, “políticas abrangentes visando promover a paz e prevenir, gerir e resolver conflitos violentos, terão um papel proeminente no referido diálogo, assim como a necessidade de tomar em plena consideração o objectivo da paz e estabilidade democrática na definição das áreas prioritárias da cooperação”.

Elementos essenciais e fundamentais. O Acordo de Cotonou vem reforçar a Convenção de Lomé IV no que diz respeito aos direitos humanos, princípios democráticos e estado de direito, como 'elementos essenciais' da cooperação entre os ACP e a EU, cuja violação poderá ocasionar a suspensão da ajuda. Para além desses elementos essenciais, o novo acordo reconhece a 'boa governação' como um elemento fundamental.

Atribuição de ajuda com base no desempenho. O Acordo de Cotonou introduz um elemento chave que estabelece a ligação entre a ajuda e o desempenho sócio-económico e político. Neste sistema de programação deslizante a atribuição de fundos baseia-se não só numa avaliação das necessidades de cada país, mas também no seu desempenho e na observância dos elementos essenciais. Por conseguinte, este sistema permite a Comunidade e o país beneficiário, rever e ajustar regularmente o seu programa de cooperação e orçamento global.

O asilo e a imigração são inovações dentro do diálogo político das partes ao Acordo de Cotonou. As negociações para a finalização dos acordos bilaterais que requerem obrigações específicas para a readmissão e retorno de imigrantes ilegais serão iniciadas entre as partes. Em última instância, isto contribuirá para a definição das formas de repatriamento de imigrantes ilegais presentes no território de cada uma das partes e sujeitas ao constrangimento da convenção e direito internacional.

O objectivo deste guia é o de esclarecer, em linhas gerais, as supracitadas cinco dimensões. Não se pretende entrar em discussões detalhadas.

1 Acordo de Cotonou e o diálogo político mais forte

O novo Acordo de Cotonou contém uma ampla série de disposições que tratam directa ou indirectamente das dimensões políticas da cooperação ACP-UE.

O acordo prevê um diálogo político detalhado, equilibrado e profundo que dê origem a compromissos em ambos os lados. 'Este diálogo tem por objectivo a troca de informação, a promoção do entendimento mútuo e a facilitação da criação das prioridades e agendas acordadas, em particular por via do reconhecimento das ligações existentes entre os diferentes aspectos das relações entre as Partes e as várias áreas de cooperação. O diálogo político visa facilitar as consultas entre as partes e no âmbito dos foros internacionais. Os objectivos do diálogo político incluem também a prevenção de situações nas quais uma das partes poderá considerar necessário fazer recurso a cláusula de não execução'.

Objectivos de um diálogo político revitalizado

? Ele facilita o acordo sobre as prioridades da cooperação com vista a atingir os objectivos de desenvolvimento da cooperação ACP-UE.

? ? le permite aos parceiros avaliar o progresso feito em relação aos direitos humanos, princípios democráticos e estado de direito, ou seja, os ditos 'elementos essenciais' da parceria.

? Ele permite evitar o recurso à medidas de último recurso, tais como a suspensão da ajuda.

? Ele também pode ser usado para considerar novas áreas com maior impacto no desenvolvimento, tais como a paz, a prevenção de conflitos, o comércio de armas, a migração, etc.

? O diálogo não se limita ao nível nacional. É importante, de igual modo, a nível regional (e.g. com vista a negociar acordos de parceria económica) ou a nível global (e.g. com vista a defender os interesses dos ACP nos fóruns internacionais).

Mais do que nunca, a parceria assenta numa base política muito mais sólida e que toma em consideração as seguintes inovações:

Ampla participação no diálogo político

Ao contrário das Convenções de Lomé, o Acordo de Cotonou reconhece vários actores no diálogo político [estatais, não estatais nomeadamente: sector privado, parceiros económicos e sociais e organizações da sociedade civil]. Os Estados ACP continuam a ser os actores centrais, que determinam as estratégias de desenvolvimento 'em toda soberania'. Contudo, uma das principais inovações do novo Acordo estipula que os representantes da sociedade civil deverão

estar associados a este diálogo (artigo 8). A participação da sociedade civil é considerada de importância primordial para os processos de edificação da paz (artigo 11). Este compromisso no sentido de garantir a participação da sociedade civil, também está reflectido nas disposições que regulam os métodos de trabalho das instituições conjuntas dos ACP-UE (artigos 14-17). Por conseguinte, prevê-se que tanto o Conselho de Ministros ACP-UE como a Assembleia Parlamentar Conjunta deverão organizar um diálogo contínuo com representantes dos parceiros económicos e sociais dos ACP-UE, bem como outros actores da sociedade civil, para obter os seus pontos de vista em relação a consecução dos objectivos do Acordo. O Acordo [Art.7], também estipula a capacitação da sociedade civil de forma que o seu papel no diálogo político seja relevante.

Diálogo flexível

O Acordo de Cotonou prevê um diálogo formal ou informal flexível de acordo com a necessidade, e conduzido dentro e fora do quadro institucional, no formato e nível apropriados, incluindo os níveis regional, subregional ou nacional. Ele opta pelo pragmatismo e abordagens que sejam específicas do país. Pretende-se que o diálogo seja flexível, dependendo a sua forma precisa da questão em apreço. Ele será conduzido dentro ou fora do quadro institucional das instituições conjuntas ACP-UE, no formato e níveis apropriados (regional, subregional, nacional).

Prevêem-se procedimentos de consulta específicos quando os ‘elementos essenciais’ da parceria (i.e. respeito pelos direitos humanos, princípios democráticos e estado de direito) poderem ter sido violados (artigo 96) ou para ‘sérios casos de corrupção’ (artigo 97).

Um diálogo recíproco? Abordando a coerência política

Uma inovação interessante do Acordo de Cotonou diz respeito à introdução de um procedimento de consulta sobre a coerência das políticas comunitárias e seu impacto sobre os Estados ACP (artigo 12). A Comunidade é convidada a informar ‘atempadamente’ os Estados ACP sobre as medidas que pretende tomar ‘que possam afectar os interesses dos Estados ACP’. Tal solicitação de informação poderá também ser feita pelos próprios Estados ACP. Os referidos passos deverão possibilitar consultas entre os ACP e UE que tomem em consideração as preocupações dos ACP e possíveis questões para mudanças políticas. Se a Comunidade não estiver de acordo com as emendas propostas pelos Estados ACP, ela deve apresentar uma justificação.

2 Políticas para a construção da paz, prevenção e resolução de conflitos

A resolução de conflitos e a paz são uma parte importante do Acordo de Cotonou. As Partes acordaram perseguir uma política activa detalhada e integrada para a construção da paz e prevenção e resolução de conflitos no quadro da Parceria. Esta política fundar-se-á no princípio da apropriação social (‘ownership’). Ela concentrar-se-á particularmente no desenvolvimento de

capacidades regionais, subregionais e nacionais, bem como na prevenção de conflitos violentos na sua **fase inicial** através da abordagem das causas originais, de forma dirigida e com uma combinação adequada de todos os instrumentos disponíveis.

As actividades referentes à área da construção da paz, prevenção e resolução de conflitos incluem o apoio para;

- ✍ equilibrar as oportunidades políticas, económicas, sociais e culturais entre todos os segmentos da sociedade, para reforço da legitimidade democrática e eficácia de governação,
- ✍ estabelecer mecanismos efectivos para conciliação pacífica dos interesses dos grupos,
- ✍ colmatar as linhas divisórias entre os diferentes segmentos da sociedade, bem como o apoio para uma sociedade civil activa e organizada.

Estão previstas uma serie de actividades tendentes à resolução de conflitos e construção da paz, incluindo o apoio para:

- ✍ Esforços de mediação, negociação e reconciliação,
- ✍ Gestão regional eficiente de recursos naturais escassos partilhados,
- ✍ Desmobilização e reintegração de antigos combatentes na sociedade,
- ✍ Resolver o problema de crianças-soldados, bem como a acção adequada para estabelecer limites responsáveis para as despesas militares e comércio de armas,
- ✍ Promoção e aplicação de normas e códigos de conduta aceitáveis,
- ✍ A luta contra as minas anti-sepsias, bem como a abordagem do tráfico excessivo, descontrolado e ilegal, e a acumulação de armas de pequeno porte e ligeiras.

Em situações de conflito violento, as partes envidarão todos os esforços possíveis no sentido de impedir a escalada da violência, limitar o seu alastramento territorial e facilitar a resolução pacífica de litígios existentes. Atenção especial será prestada no sentido de se garantir que os recursos financeiros para a cooperação, sejam utilizados de acordo com os princípios e objectivos da Parceria e para impedir o desvio de fundos para fins beligerantes.

Em situações pós conflito, as Partes tomarão as medidas apropriadas para facilitar o regresso a uma situação não violenta, estável e auto-sustentável. As Partes assegurarão a criação de ligações necessárias entre as medidas de emergência, reabilitação e cooperação de desenvolvimento.

O diálogo debruça-se, entre outras coisas, sobre questões políticas de interesse mútuo ou de importância geral, tais como;

- ✍ comércio de armas,
- ✍ despesas militares excessivas,
- ✍ drogas e crime organizado,
- ✍ ou discriminação étnica, religiosa ou racial.

O diálogo também abarca uma avaliação regular dos desenvolvimentos ao respeito por

- ✍ Direitos humanos,
- ✍ Princípios democráticos,
- ✍ Estado de direito e
- ✍ Boa governação.

3. Elementos essenciais e fundamentais - violação e não execução

O Acordo de Cotonou coloca as pessoas e o ser humano em primeiro plano. Em conformidade com o Artigo 9 "A cooperação será dirigida para o desenvolvimento sustentável que coloca o ser humano no centro, na qualidade de protagonista principal e beneficiário do desenvolvimento; isto tem como consequência o respeito e a promoção de todos os direitos humanos". No preâmbulo do Acordo de Cotonou, as partes reconhecem a importância crucial de um ambiente político conducente para fins e feitos de desenvolvimento, bem como a responsabilidade principal dos Estados ACP em criar o referido ambiente. A cooperação ACP-UE tem como base um conjunto de princípios e valores políticos ['elementos essenciais' (respeito pelos direitos humanos, princípios democráticos e estado de direito) e um elemento 'fundamental' (boa governação)], que devem ser respeitados por cada uma das partes.

Um dos temas mais contenciosos durante as negociações que levaram ao Acordo de Cotonou foi a inclusão da boa governação como elemento 'fundamental' da parceria, lado a lado com os 'elementos essenciais' do respeito pelos direitos humanos, princípios democráticos e o estado de direito. A distinção entre fundamental e essencial é significativa, pelo facto de que violações ao último poderem levar a suspensão da cooperação².

Elementos essenciais

Os elementos essenciais que sustentam a cooperação entre os ACP e a UE não são novos, já existiam ao abrigo da Convenção de Lomé IV. Eles incluem o respeito por:

1. **Direitos humanos** e liberdades fundamentais, de acordo com a definição de direito internacional. O "respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, incluindo o respeito pelos direitos sociais, democracia com base no estado de direito e governação transparente e responsável são parte integral do desenvolvimento sustentável."
2. **Princípios democráticos** reconhecidos internacionalmente. Os princípios democráticos são os reconhecidos universalmente e que sustentam a organização

² ECDPM.2001. Cotonou Infokit: Elementos Essenciais e Elemento fundamental (20). Maastricht: ECDPM, vide: www.ecdpm.org/po/cotonou/

do Estado, por forma a garantir a legitimidade da sua autoridade, a legalidade das suas acções consagradas no seu sistema constitucional, legislativo e regulatório, e a existência de mecanismos participativos. Com base nos princípios reconhecidos universalmente, cada país desenvolve a sua cultura democrática.

3. **O estado de direito**, em particular o acesso fácil e efectivo à justiça, um sistema jurídico independente que garanta igualdade perante a lei e um sistema executivo que seja totalmente submisso à lei

A violação de qualquer um dos elementos essenciais poderá providenciar a justificação para suspender a assistência da UE, mas não a cooperação comercial com o país ACP em questão. À luz de tão sérias consequências, as definições e os procedimentos para a tomada de decisões são importantes.

Os direitos humanos estão bem definidos em várias convenções reconhecidas internacionalmente, o que torna relativamente fácil o acompanhamento e a avaliação. Contudo, a avaliação do respeito pelos princípios democráticos e estado de direito é um exercício mais delicado. Os países ACP tendem a recear que isto poderá dar origem a interpretações subjectivas e euro-cêntricas, ou à utilização de padrões duplos pela UE.

ARTIGO 96

Procedimento para consultas e suspensão da cooperação.

No tocante aos direitos humanos, princípios democráticos e estado de direito, o Acordo de Cotonou no seu artigo 96 estipula que:

“Se, não obstante o diálogo político conduzido regularmente entre as Partes, uma das Partes considera que a outra Parte não cumpriu com uma obrigação decorrente do respeito pelos direitos humanos, princípios democráticos e estado de direito referidos no paragrafo 2 do Artigo 9, ela deve, com excepção de casos de emergência especial, fornecer à outra Parte e ao Conselho de Ministros a informação relevante, necessária para uma análise profunda da situação, com o objectivo de procurar uma solução aceitável para as Partes. Para este efeito, deverá convidar a outra Parte a realizar consultas que se debrucem sobre as medidas tomadas ou a serem tomadas pela Parte em questão, para remediar a situação.

As consultas são conduzidas a nível e sob o formato considerado mais apropriado para se alcançar uma solução. Estão estipulados os horizontes temporais..

As consultas começam dentro de quinze dias após convite e continuam por um período estipulado por acordo mútuo, dependendo da natureza e gravidade da violação. De qualquer modo, as consultas não devem ultrapassar os 60 dias.

Se as consultas não resultarem numa solução aceitável para as Partes; se as consultas forem recusadas, ou nos casos em que existir urgência especial, poderão ser tomadas medidas apropriadas. As medidas serão revogadas tão logo as razões evocadas tenham desaparecido. O termo "casos de urgência especial" refere-se a casos excepcionais de violações particularmente graves e flagrantes de um dos elementos essenciais mencionados no parágrafo 2 do Artigo 9, que requer uma reacção imediata.

A Parte que recorrer ao procedimento de urgência especial, deverá informar a outra Parte e o Conselho de Ministros, em separado, sobre este facto, a não ser que não tenha tempo para fazê-lo. As medidas 'apropriadas' referidas neste Artigo são as medidas tomadas de acordo com o direito internacional e proporcional à violação. Na selecção destas medidas, deve-se dar prioridade àquelas que menos quebrem a aplicação deste acordo. Entende-se que a suspensão seja uma medida de último recurso.

No passado, a aplicação de sanções aos estados ACP que eram vistos como violadores dos elementos essenciais, nem sempre eram baseadas no diálogo ou na tomada de decisões transparentes. Portanto, o Acordo de Cotonou elaborou um novo procedimento que prevê mais garantias para um tratamento justo (artigo 96). O referido Acordo coloca maior ênfase na responsabilidade do país em questão. Também prevê maior flexibilidade no processo de consultas, por forma a tirar o melhor partido do diálogo como ferramenta para resolver a crise. A suspensão deve ser uma medida de último recurso.

Contudo, existe também uma disposição para abordar 'casos de urgência especial', i.e. violações particularmente sérias e flagrantes de um elemento essencial. A outra Parte está, neste caso, autorizada a tomar 'medidas apropriadas' imediatas. Tais medidas serão revogadas tão logo as razões invocadas sejam removidas.

Boa governação – o elemento fundamental

Como foi aludido atrás, uma das questões problemáticas durante as negociações pós Lomé foi a inclusão da boa governação como elemento essencial, cuja violação poderia accionar a cláusula de não execução. A UE queria alargar os elementos essenciais por forma a incluir a boa governação, enquanto que os ACP acharam que este conceito estava suficientemente coberto pelos elementos essenciais existentes. Também argumentaram que a complexidade de se chegar a critérios universais para avaliar o nível de governação, implicava que a cláusula de suspensão permitisse muitíssima latitude para opiniões arbitrárias.

O meio termo alcançado é que a boa governação foi acrescentada como elemento 'fundamental' do Acordo de Cotonou. Após aturadas discussões, chegou-se a acordo sobre uma definição do conceito (ver caixa).

Definição de boa governação

O Acordo de Cotonou (artigo 9), define boa governação como sendo a 'gestão transparente e

responsável dos recursos humanos, naturais, económicos e financeiros para efeitos de desenvolvimento equitativo e sustentável'. Ele implica procedimentos claros para a tomada de decisão a nível das autoridades publicas, instituições transparentes e responsáveis, a primazia da lei na gestão e distribuição de recursos e capacitação para a elaboração e implementação de medidas que visam a prevenção e o combate à corrupção.

Ao contrário dos elementos essenciais, um estado que se debate com problemas de governação não deverá temer uma suspensão da ajuda, com a notável excepção de 'sérios casos de corrupção'.

A corrupção pode accionar a suspensão da cooperação

À corrupção foi atribuída uma classe própria, uma vez que ela pode actualmente accionar a suspensão da cooperação. O Acordo de Cotonou reconhece a corrupção, como sendo um grande problema para o desenvolvimento, que deve ser abordado. De acordo com o artigo 97 'sérios casos de corrupção', incluindo os actos de suborno que dão origem a tal corrupção, poderiam constituir a justificação para uma suspensão da cooperação. Tais disposições serão aplicadas não só aos casos de corrupção que envolvam os recursos do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), mas também a qualquer país onde a Comissão Europeia estiver envolvida financeiramente e onde a corrupção constituir um obstáculo ao desenvolvimento. Assim, ela não se confina apenas às actividades da Comissão Europeia.

A UE e os ACP acordaram num procedimento específico para tratamento de tais casos de corrupção (artigo 97). Tais consultas serão iniciadas dentro de um período máximo de 21 dias, após o convite e terão uma duração de até 60 dias. Se as consultas não produzirem soluções, serão tomadas medidas apropriadas e proporcionais à gravidade da situação. A suspensão seria uma medida de último recurso. As medidas apropriadas também não estão definidas.

Medidas positivas

O capítulo do Acordo referente à política não só trata de medidas negativas contra os Estados que não observam o respeito pelos princípios e valores políticos fundamentais, mas também trata do apoio activo à promoção dos direitos humanos, aos processos de democratização, e à consolidação do estado de direito e boa governação (vide artigos 9 e 33 do Acordo).

Neste contexto, a cooperação ACP-UE pretende entre outras coisas:

- ✍ Providenciar apoio às reformas políticas, institucionais e jurídicas;
- ✍ Combater à corrupção;
- ✍ Assistir à reforma, racionalização e modernização do sector público;

- ✍ Promover a descentralização política, administrativa, económica e financeira;
- ✍ Apoiar as instituições necessárias para afirmar uma economia de mercado;
- ✍ Desenvolver a capacidade dos actores não estatais.

4 Do direito à ajuda para a parceria baseada no desempenho

O perfil realçado do diálogo político ocasionou uma grande mudança da cultura de Lomé em relação ao 'direito à ajuda' – a qual estava baseada em atribuições quinquenais aos países, não obstante o desempenho. O direito à ajuda dificultava a avaliação crítica do desempenho do país beneficiário em termos do cumprimento das obrigações acordadas mutuamente. No seu mandato de negociação, a UE esclareceu que a ajuda existe para ajudar àqueles que se ajudam a si próprios e, em termos políticos, isto significava maior 'selectividade' na concessão de ajuda. As atribuições basear-se-iam tanto nas 'necessidades' (i.e. indicadores objectivos do desenvolvimento) como nos 'méritos' (i.e. indicadores qualitativos do desempenho). A ideia consistia em recompensar os países e regiões (com recursos adicionais), quando eles tivessem um bom desempenho na implementação dos objectivos do Acordo. Os incentivos negativos, sob a forma de atribuições de ajuda reduzidas ou sanções, seriam utilizados contra aqueles países que não tivessem um bom desempenho. No contexto de tal parceria baseada no desempenho, a UE pretendia assegurar uma utilização mais flexível dos recursos ao mesmo tempo que melhorava a efectividade da ajuda global.

De facto, isto aparentemente significava a aplicação rígida de condicionalismos, razão pela qual a proposta foi criticada pelos governos dos ACP. Receava-se que haveria uma erosão do ideal da 'parceria' – reflectida na imposição de novos condicionalismos, listas de verificação de indicadores de desempenho quantificáveis e sanções unilaterais³.

A Convenção de Lomé IV já continha elementos de mérito e sanções (incluindo a suspensão da ajuda). Vários Estados-Membros da UE e agências multilaterais utilizaram os critérios de desempenho dos países para determinar o volume, natureza e estratégias de implementação da sua cooperação. Ambas as partes reconheceram que o período do 'direito à ajuda' já não podia ser sustentado. Os contribuintes europeus teriam de receber a garantia de que a ajuda valia a pena. Por outro lado, reconheceu-se que uma parceria baseada no desempenho tinha o potencial de transformar o actual sistema de condicionalismos impostos pelos doadores, que era basicamente ineficiente, num conjunto de objectivos e critérios de desempenho, amplamente aceite e localmente apropriado.

Definição de critérios de desempenho

O Anexo IV do Acordo de Cotonou define um conjunto de critérios tais como

³ ECDPM.2001.Cotonou Infokit; Uma Parceria Baseada no Desempenho (21). Maastricht: ECDPM

- ? "Rendimento per capita,
- ? Tamanho da população,
- ? Indicadores sociais,
- ? Nível de endividamento,
- ? Perdas de receitas da exportação," etc.

Por outro lado, requer-se um tratamento especial para

- ? 'Estados ACP menos desenvolvidos',
- ? 'Vulnerabilidade de Estados-Ilha e Estados encravados' e para
- ? 'As dificuldades específicas dos países em situação de pós conflito (artigo 3)'.

O Acordo de Cotonou requer que o desempenho seja avaliado 'de forma objectiva e transparente' (artigo 3, Anexo IV do Acordo de Cotonou). Para o efeito, ele definiu um conjunto de parâmetros a serem utilizados nas avaliações do desempenho (vide caixa).

Critérios de desempenho no âmbito do Acordo de Cotonou

- ? Progresso na implementação de reformas institucionais;
- ? Desempenho dos países na utilização de recursos;
- ? Alívio ou redução da pobreza;
- ? Implementação efectiva das operações actuais;
- ? Medidas de desenvolvimento sustentável;
- ? Desempenho da política macro-economia e sectorial;

Avaliação do desempenho

O êxito da parceria fundada no desempenho dependerá, em grande medida, na forma como ela é posta em prática. A participação e apropriação social são elementos essenciais da estratégia de implementação efectiva.

O Acordo de Cotonou, até certa medida, reconhece a necessidade de um processo de avaliação de desempenho que seja flexível e conduzido localmente. Para esse efeito, ele prevê que:

- ? A programação de ajuda da UE será deslizando por forma a garantir flexibilidade na gestão dos recursos de ajuda da UE;
- ? Os programas indicativos, nacional e regional, serão submetidos à uma revisão operacional anual, bem como à uma revisão intermédia e final, por forma a adaptar os programas às circunstâncias em desenvolvimento, bem como para assegurar que as mesmas sejam correctamente implementadas;

- ? Os parâmetros e critérios para as revisões serão definidos por ambas as partes e incluídos no programa indicativo;
- ? O diálogo político será a principal ferramenta para avaliação de desempenho;
- ? A revisão operacional anual do programa indicativo consistirá numa avaliação conjunta da implementação do programa e será conduzida localmente através da Delegação da Comissão Europeia e do Ordenador Nacional;
- ? Após a conclusão das revisões intermédias e finais, a Comunidade poderá rever a atribuição de recursos à luz das necessidades e desempenho actuais. Isto teria como implicação um aumento de recursos (para os 'bons executores') ou uma redução (para os 'maus executores');
- ? Os actores não estatais serão associados às revisões de desempenho (que poderão tornar o processo mais participativo e transparente).

A avaliação de desempenho dos beneficiários é mais difícil e delicada. Que tipo de critérios de desempenho deveriam ser retidos? Deveria a avaliação estar baseada em princípios universais ou ser específica em relação aos países? Qual a importância dos méritos em relação às necessidades? De que forma pode ser evitado o risco de definir listas de verificação abstractas e indicadores vagos? Em que horizonte temporal é avaliado o desempenho, etc.

Algumas questões em aberto

A promoção e implementação de uma parceria baseada no desempenho, requererá tempo para aprendizagem e experiência. O Acordo de Cotonou faculta o quadro fundamental para avaliação do desempenho, mas continuam em aberto algumas questões, incluindo:

- ? *Penalizando os pobres?* A aplicação de critérios de desempenho poderá agravar a marginalização dos países e populações mais pobres (e.g. nos casos em que a ajuda seja suspensa). De que forma a UE reconciliará a 'selectividade' com a sua declarada pretensão de combater a pobreza? Como é que a ajuda pode ser redireccionada em situações em que há interrupção da ajuda?
- ? *Países politicamente frágeis.* Um numero cada vez maior de países ACP debatem-se com sérios problemas de governação, instabilidade política ou conflito. Como é que os critérios de desempenho podem ser aplicados aos países politicamente frágeis? Quão efectivos são as actuais políticas e instrumentos de cooperação para esses países?
- ? *Acompanhamento conjunto.* Os mecanismos para avaliação conjunta do desempenho, de uma forma equilibrada e descentralizada ainda não foram elaborados na íntegra. Inevitavelmente, a tomada de decisões finais continuará a ser a responsabilidade política das agências centrais, sobretudo a nível da UE (e.g. decisões com respeito à afectação de recursos). Contudo, todos os outros aspectos duma avaliação de desempenho prestam-se a abordagens participativas, com o envolvimento de governos centrais e locais, sociedade

civil, sector privado, instituições independentes, etc. Este envolvimento abrangente dos actores locais poderá contribuir para evitar uma avaliação tendenciosa e centralizada, que esteja desligada das realidades complexas locais.

? *Desempenho dos doadores.* Mesmo dentro de uma ‘parceria desigual’, os critérios de desempenho dos doadores também podiam ser previstos com vista a garantir a credibilidade (e.g. evitar agendas escondidas e padrões duplos) e efectividade (e.g. em termos de providenciar um apoio efectivo aos governos em vias de reformas). Possíveis critérios de desempenho dos doadores incluem a simplicidade e transparência na tomada de decisões, o nível de consistência e coordenação entre a UE e os Estados Membros, coerência política melhorada e desempenho burocrático (e.g. a qualidade e velocidade de entrega da ajuda).

5 Cotonou e a migração

A migração foi uma das questões mais problemáticas no final das negociações pós Lomé IV. Os estados ACP concentravam-se no tratamento injusto dos imigrantes dos ACP na UE, enquanto que a UE queria bloquear o influxo de novos imigrantes para a UE. Como meio termo, o acordo reafirma as obrigações e compromissos existentes no direito internacional para garantir o respeito pelos direitos humanos e para eliminar todas as formas de discriminação baseadas particularmente na origem, sexo, raça, língua e religião.

O artigo 13 dos Acordos de Cotonou prevê um tratamento justo dos cidadãos de terceiros países que residam legalmente nos seus territórios, uma política de integração que visa garantir-lhes direitos e obrigações comparáveis às dos seus cidadãos; promover a não discriminação na vida económica, social e cultural, bem como a elaboração de medidas contra o racismo e a xenofobia. Trabalhadores dos ACP legalmente empregues na UE, estarão isentos de qualquer discriminação fundada em nacionalidade, o mesmo em relação às condições de trabalho, à remuneração e ao despedimento dos nacionais. O acordo visa ainda apoiar o desenvolvimento económico e social das regiões donde são provenientes os imigrantes e reduzir a pobreza, bem como ministrar formação apoiada pela UE aos cidadãos dos ACP nos seus países de origem, num outro país ACP ou num Estado-Membro da União Europeia, e ainda o apoio à integração profissional dos cidadãos dos ACP nos seus países de origem.

O acordo prevê ainda o diálogo político, para examinar as questões decorrentes da imigração ilegal, com vista a criar, onde for necessário, os meios para uma política preventiva. As partes acordaram em aceitar o regresso e a readmissão de qualquer cidadão seu que estivesse ilegalmente a viver em território da UE ou num estado ACP.

6 Desafios da Implementação

É obvio que as novas 'regras do jogo' relacionadas com as dimensões políticas da cooperação ACP-UE são bastante ambiciosas. As referidas regras requererão uma grande adaptação das estratégias actuais e dos processos de cooperação política. Alguns exemplos servirão para ilustrar isto:

? **Estratégias apropriadas.** Avaliações recentes demonstraram que a CE, muito à semelhança das outras agências doadoras, ainda não desenvolveu um conjunto detalhado e eficaz de estratégias, com vista a promover reformas políticas nos países parceiros, por forma a evitar conflitos, desenvolver a paz ou ajudar a desenvolver uma sociedade civil forte.

? **Processos.** Por forma a se alcançar uma parceria fundada no desempenho, é necessário que as tormentosas 'questões do processo' sejam esclarecidas. Como é que se chegará a um acordo sobre os critérios de desempenho? Quem deve participar na sua elaboração, negociação e acompanhamento? Que papel pode ser desempenhado pelas instituições locais independentes (e.g. associações de direitos humanos)? De que forma pode a avaliação do desempenho da UE ser coordenada com a de outras agências doadoras?

? **Coerência Política.** A parceria é um processo de duas vias. A UE pede uma governação melhorada, transparência e prestação de contas. As mesmas seriam reforçadas se similares padrões forem aplicados pela parte doadora. A crescente concentração sobre a política da cooperação ACP-UE, requer da parte da UE a garantia de uma maior coerência política em relação aos países ACP a níveis diferentes (e.g. nos padrões aplicados a diferentes países ACP, entre a ajuda e o comércio, e em relação a outras políticas que afectam os países em vias de desenvolvimento, tais como as políticas agrícolas).

? **Capacidades.** O novo acordo de Cotonou convida a UE a deixar de ser um mero doador tradicional de ajuda para passar a ser um 'animal político', que pode suportar complexas mudanças políticas e institucionais internas nos países ACP, através do diálogo, medidas positivas e cooperação com a sociedade civil. É evidente que isto não pode ser alcançado a curto prazo. As capacidades poderão apresentar lacunas a todos os níveis, sobretudo em termos das Delegações da Comissão Europeia.

CENTRO DE ESTUDOS DE COMERCIO E DESENVOLVIMENTO [TRADES CENTRE]

Apraz-nos levar ao conhecimento dos nossos antigos e potenciais parceiros sobre a criação formal do Centro de Estudos Comerciais e de Desenvolvimento [TRADES ENTRE], anteriormente conhecido por Unidade de Pesquisa Comercial de Lomé, na qualidade de centro de pesquisa e formação independente, de direito zimbabueano e licenciado pela Deeds Register (Entidade de registo empresarial). É uma organização não lucrativa, que é controlada por um Conselho de Curadores, cujos membros são altas personalidades (pessoas distintas) provenientes de vários sectores da África Austral.

Nossa Visão. O renascimento económico da África Austral e as suas comunidades pobres no Terceiro Milénio dependerão, mais do que nunca, do impacto das actuais mudanças globais fundamentais nos regimes políticos comerciais internacionais, regionais e nacionais, que são impulsionados pelo ritmo da revolução tecnológica, tecnologia informática e filosofia neo-liberal. E mesmo assim, na mesma região, esta questão não é submetida a um escrutínio profundo. O objectivo é o de estabelecer um programa rigoroso, consistente e contínuo, sobre comércio e desenvolvimento da pesquisa política, análise e capacidade para a cooperação ACP-UE, relações comerciais UE-SADC, comércio entre os EUA e SADC [AGOA], OMC, questões comerciais e desenvolvimento nacionais. A visão do TRADES CENTRE é a de evoluir para um centro de excelência da África Austral para pesquisa e análise política, desenvolvimento da capacidade política da sociedade civil e para as questões de comércio e de desenvolvimento.

Nossos Objectivos. O principal objectivo do Centro de Estudos para o Comércio e Desenvolvimento é o da formação e pesquisa relevantes para a política, com especial ênfase sobre a ligação entre o comércio e o desenvolvimento, ajuda e desenvolvimento, redução da pobreza e melhoria das condições de vida no quadro da OMC, cooperação ACP-UE pós Lomé IV, cooperação COMESA/SADC-UE, acordo de cooperação comercial e de desenvolvimento entre a África do Sul e a União Europeia, comércio entre os EUA e SADC [AGOA], acordos comerciais/económicos regionais e políticas nacionais comerciais e de desenvolvimento. Um dos objectivos centrais do TRADES CENTRE é o de providenciar apoio técnico e analítico à África Austral no desenvolvimento e reforço das suas posições nas negociações comerciais multilaterais e inter-regionais, bem como na integração regional. Por outro lado, o TRADES CENTRE esforçar-se-á a desenvolver capacidade das comunidades pobres em relação às questões comerciais, por forma a ajudar-las a responder aos desafios impostos pelos regimes comerciais emergentes.

Nossa Abordagem. O TRADES CENTRE visa levar a cabo um trabalho de pesquisa prático, realista, concreto e competente em termos técnico, bem como a formação de uma sociedade civil que produza resultados exequíveis e implementáveis, que tomem em linha de conta as circunstâncias existentes no terreno. À semelhança do seu antecessor [LOTU], o TRADES CENTRE adoptará tanto uma abordagem orientada como uma pró-activa em termos da apresentação das questões que afectam o seu grupo-alvo.

Nossa tendência. O TRADES CENTRE tende a favorecer os países em vias de desenvolvimento, em particular os da África Austral e as suas populações pobres. O nosso objectivo é o de analisar as questões comerciais e de desenvolvimento nas perspectivas das comunidades pobres da África Austral, explorar as implicações dos vários convénios internacionais, regionais e bilaterais, integração regional, políticas comerciais e desenvolvimento nacionais, bem como outras opções políticas sobre a África Austral destinadas aos pobres.

Nossos Grupos Alvo. Os consumidores dos resultados deste trabalho da TRADES CENTRE são, entre outros, os pequenos agricultores, grupos de consumidores e religiosos, sindicatos, comerciantes informais, responsáveis pelas políticas, deputados, comunidade empresarial, ONGs e comunidade doadora. Portanto, o objectivo do TRADES CENTRE é o de melhorar a capacidade do grupo alvo de participar e interpretar as questões e decisões políticas em termos do seu impacto sobre as populações pobres.

Recursos. A principal fonte do TRADES CENTRE é a sua equipa de profissionais e peritos dentro da sua estrutura permanente, membros associados, peritos internacionais e consultores empenhados a trabalhar em prol da visão do TRADES CENTRE. Esta equipa não só conta com o apoio de várias agências doadoras, como também gera recursos a partir de actividades próprias, sem fins lucrativos.

Prestações. Os resultados das actividades do TRADES CENTRE serão atempadamente desenvolvidas e disponibilizadas publicamente, através de conferências, seminários e workshops para os grupos destinatários (alvo), materiais informativos, publicações, divulgação nos meios de comunicação, programas de formação e explicações.

Filosofia. Produção e entrega atempada de produtos de qualidade. Pesquisa e formação práticas e realistas, de fácil acesso e implementação, que produzam propostas políticas concretas, tendentes a melhorar o bem estar das populações e comunidades pobres da África Austral.

Com vista a alcançar os seus objectivos e a apresentar resultados, o TRADES CENTRE reconhece o apoio prestado por vós e pela organização que dirige, ao mesmo tempo que espera ver uma cooperação estreita no futuro. Acolhemos com agrado parcerias, e até mesmo financiamentos.

Dr Moses Tekere:

**Director e em nome do
Conselho de Curadores**