

Cooperação Regional no âmbito da UE/África

João de Deus Pinheiro

O PELOURO QUE DETIVE DURANTE VÁRIOS ANOS NA Comissão Europeia é bastante extenso, dado que abrange toda a África sub-saariana, que conta nas suas fileiras regiões pertencentes aos países considerados como os mais pobres do planeta. Inclui também algumas ilhas das Caraíbas e do Pacífico onde, por razões sociais, ou mesmo étnicas, determinadas populações não vivem necessariamente as condições de paraíso terrestre que se associam normalmente à imagem desses países na opinião pública dos países desenvolvidos.

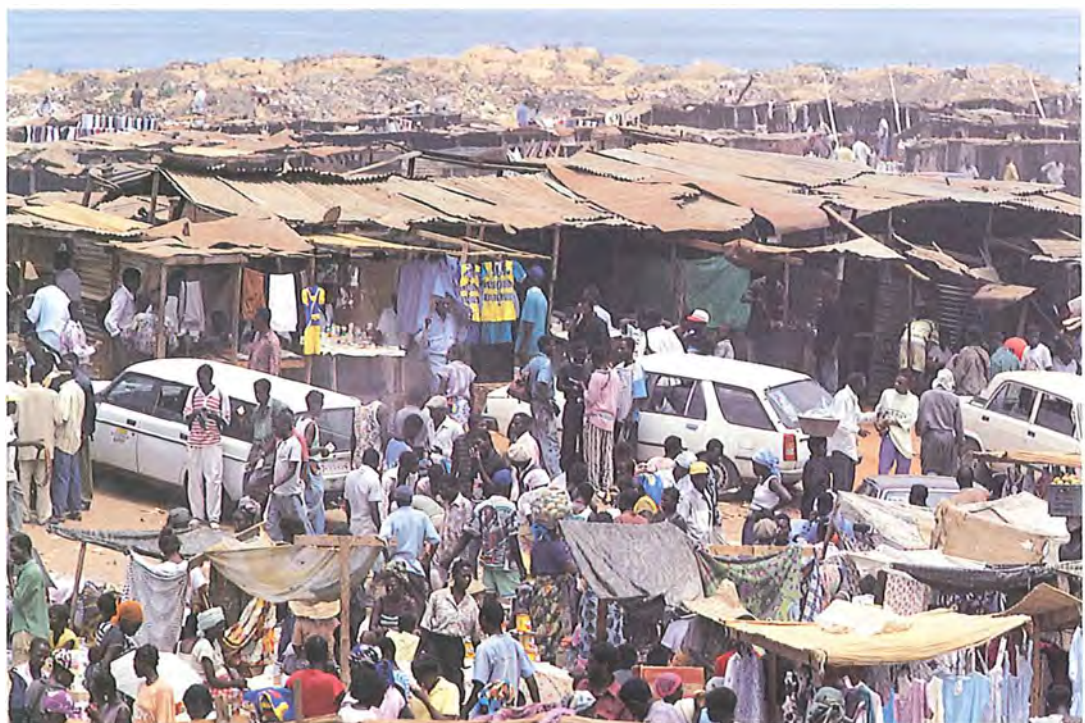
No seio das relações entre a União Europeia e os cerca 70 Estados do Sul, constituiu-se desde as próprias origens da Comunidade um sistema de cooperação que se tem vindo progressivamente a reforçar e a alargar ao longo do tempo. Esse sistema culminou há cerca de 25 anos nessa singular «Tábua da Lei» que constitui a Convenção de Lomé.

Esse acordo internacional, na sua versão mais recente, representa um dispositivo suficientemente complexo para ocupar diplomatas, economistas e operadores comerciais.

Mas, para além desses aspectos institucionais ou técnicos, tenho a impressão que esse dispositivo se inscreve também, talvez sobretudo, numa dinâmica de solidariedade específica. É essa dinâmica que gostaria de ilustrar através de algumas reflexões que passo a apresentar.

Em primeiro lugar – e num plano geral –, não me parece indiferente que o domínio essencial da Convenção esteja vinculado à conotação – que se atribui ao termo e ao conceito de «parceria»: uma parceria que põe em presença 15 países do Norte e 70 países do Sul.

É certo que a realidade histórica provocou mesmo que entre alguns deles se tenham tecido, no passado, laços de natureza muito especial, sob a égide da colonização. Mas é curioso verificar que, uma vez cortado o cordão umbilical – por vezes não sem dor –, a relação entre Estados



ARTUR FERREIRA/AFRICA IMAGENS

agora soberanos e iguais em direitos evoluiu num sentido cada vez mais adulto. Ora, nesse movimento, a virtude de Lomé foi de permitir ultrapassar relações que se teriam podido limitar a relações bilaterais mais ou menos fortes para verdadeiramente reunir grupos de parceiros em torno de objectivos comuns.

É neste sentido que a parceria de Lomé se constituiu como um verdadeiro contrato de solidariedade Norte/Sul: um contrato baseado em preferências em matéria comercial e financeira, um contrato que assegura a segurança e a previsibilidade das relações, um contrato que visa esforços comuns com vista a um desenvolvimento a longo prazo.

Na terminologia dos acordos internacionais, a linguagem jurídica refere-se às «partes contratantes» para designar os protagonistas desses acordos. No caso da Convenção de Lomé, considero que essa expressão clássica mereceria

ser transcendida pela de «parceiros contratuais», que reflecte verdadeiramente o espírito da Convenção.

Mas a solidariedade Norte/Sul ganha um relevo especial quando se trata especificamente de enfrentar um desafio com o qual o mundo contemporâneo se encontra confrontado de forma cada vez mais premente: o combate contra o flagelo da exclusão nas suas mais diversas formas.

Trata-se de um fenómeno que, naturalmente, não se circunscreve ao círculo da relação IJE-ACP. No próprio interior das suas fronteiras, a Europa conhece o peso dessa tormenta que o desemprego e a precariedade ilustram. Há pouco tempo, a Cimeira Social Europeia de Copenhaga testemunhou a extensão da emoção que o flagelo suscita.

Constitui também uma preocupação presente no conjunto das relações de cooperação

que a UE mantém com o mundo em desenvolvimento – África, Ásia, América Latina. Por último, não podemos esquecer que a questão é objecto de uma tomada de consciência cada vez mais aguda a nível das grandes instâncias internacionais, das quais algumas procuram dar respostas adequadas.

Permitam-me apenas que sublinhe que, no contexto da Convenção de Lomé, este tipo de problema dá lugar a considerações específicas: para me limitar apenas a um exemplo, citarei as disposições segundo as quais deve ser reservado um tratamento especial aos Estados ACP menos desenvolvidos a fim de ajudá-los a resolver as graves dificuldades económicas e sociais que entravam o seu desenvolvimento. De facto, face a este problema complexo da exclusão, três aspectos parecem-me merecer a nossa atenção: a luta contra a pobreza, a tomada em conta das questões de género e a atenção a dar às minórias.

A luta contra a pobreza tornou-se uma questão essencial de toda a política de desenvolvimento.

Assim, a OCDE propõe que os seus membros se proponham contribuir para se atingir até ao ano 2015 o objectivo de reduzir para metade a população de pobres no mundo – o que representa um desafio considerável e certamente muito difícil de conseguir. Por seu lado, o Tratado de Maastricht inscreveu a luta contra a pobreza entre os objectivos fundamentais da cooperação para o desenvolvimento a conduzir a nível da UE. Uma recente revisão da Convenção de Lomé permitiu retomar expressamente este objectivo ao nível das prioridades da cooperação com os Estados ACP.

Neste contexto global, a Comissão levou a cabo trabalhos de reflexão cujas conclusões foram amplamente partilhadas pelos Estados membros da UE numa resolução do Conselho de 1993, tendo já sido concretizadas através de várias acções.

Dessa forma, para realizar correctamente essa política, a Comissão leva a cabo acções directamente orientadas, designadamente através do co-financiamento das ONG e das micro-realizações, combinadas desde a última Convenção de Lomé com a cooperação descentralizada em benefício de autarquias e agentes locais.

Estes instrumentos podem, com efeito, desempenhar um papel-chave no apoio de actividades populares produtivas: instituições de crédito, apoio à pequena empresa, apoio ao emprego, etc. Trata-se, decerto, de acções pontuais, mas cujo montante financeiro global e a orientação precisa, as tornam meios não negligenciáveis de luta contra a pobreza.

A um nível mais global, a Comissão dispõe também de instrumentos no âmbito das políticas macro-económicas e dos apoios sectoriais ao desenvolvimento. A este título, as intervenções incidiram essencialmente na saúde e na educação: ajudando, por exemplo, os países beneficiários a definir e a executar políticas de



saúde destinadas a assegurar a satisfação das necessidades fundamentais das suas populações e, especialmente, dos mais vulneráveis; ou atribuindo uma preeminência ao apoio à educação de base, com a preocupação de privilegiar, também, um maior acesso dos grupos desfavorecidos (entre os quais o sexo feminino – já voltaremos a esse ponto).

Por outro lado, outras preocupações surgem cada vez mais à escala global – como as que visam agir sobre as infra-estruturas de transporte, que permitem a distribuição dos serviços sociais de base, ou o quadro legal que favorece a criação e o desenvolvimento das instituições de microfinança.

Enfim, no contexto mais vasto da cena internacional, é bom não esquecer que temos também de ter em conta os efeitos da globalização ou mundialização que, podendo trazer oportunidades para os países pobres, não deixam de apresentar riscos para os mais desfavorecidos de entre eles se o problema da distribuição equitativa dos frutos do crescimento não for repensado seriamente.

Neste ponto, terminarei com uma consideração retirada da experiência recente da Comissão. Para preparar o futuro das relações UE-ACP após a Convenção de Lomé actual, demos início, em 1996-1997, a um amplo processo de consultas junto dos meios políticos, económicos, sociais, académicos, etc., com base em pistas de reflexão esboçadas num «Livro Verde» da Comissão. A favor desse diálogo, foi impressionante verificar a que ponto a luta contra a pobreza ocupa o centro das preocupações da maior parte dos nossos interlocutores. A Comissão concluiu pela necessidade de uma nova abordagem baseada no reforço da parceria e na participação efectiva dos agentes sociais e locais do desenvolvimento. Esta abordagem é, de resto, a que foi sugerida no projecto de mandato de negociações UE-ACP actualmente em curso de discussão com os Estados-membros, tendo em vista o regime posterior de cooperação.



ARTUR FERREIRA/ÁFRICA IMAGENS

Os ministros da cooperação da UE reunidos em Bruxelas reafirmaram a sua vontade de erradicação da pobreza associando a esse objectivo uma consideração muito específica relacionada com outra preocupação: a tomada em conta da igualdade entre homens e mulheres no processo de desenvolvimento.

Se a pobreza ignora frequentemente as fronteiras, a realidade mostra, em contrapartida, que ela atinge de uma maneira especialmente sensível a população feminina.

A preocupação de igualdade corresponde portanto a outra faceta da solidariedade social que a Comunidade entende promover no apoio às estratégias de desenvolvimento dos seus parceiros de Lomé ou de outras regiões desfavorecidas: a necessária integração das questões de «género» em todas as dimensões da cooperação. Tal significa a incorporação específica e sistemática de uma perspectiva «género» nos programas de ajuda que a Comunidade e os seus Estados-membros patrocinam nos países em questão.

Para concretizar essa vontade, a UE entende, de resto, tomar a dianteira ao nível das suas próprias estruturas de cooperação. Daí os esforços que a Comissão e as administrações dos Estados-membros já promoveram ou têm a intenção de desenvolver para sensibilizar o seu pessoal para esta abordagem, a começar por acções específicas de formação.

Acrescentarei também que essa perspectiva de igualdade entre os sexos surge como um dos princípios que, segundo a Comissão, deveria guiar o apoio comunitário ao desenvolvimento dos Estados ACP no novo regime previsto para suceder à actual Convenção de Lomé após o ano 2000.

Consciente das sensibilidades predominantes, permito-me chamar a atenção para o facto de que essas intenções reflectem incontestavelmente, à sua maneira, a passagem fundamental do Livro do Génesis segundo a qual

o Criador fez o homem e a mulher à sua imagem...

Dado que evoco a sorte das camadas sociais mais vulneráveis, gostaria, por último, de sublinhar a importância que assume para a Comunidade a atenção dada à situação das minorias em determinados países em desenvolvimento.

Regra geral, essa preocupação inscreve-se num esforço comunitário em prol da salvaguarda dos direitos humanos, que se tornou hoje um elemento essencial dos acordos de cooperação concluídos pela UE e que foi consagrada pelo Tratado de Maastricht como um dos objectivos principais da sua política de ajuda ao desenvolvimento.

Esse esforço visa tanto a protecção das liberdades individuais como dos direitos colectivos, bem como o reconhecimento dos direitos dos cidadãos em associação com o respeito dos princípios democráticos.

ARTUR FERREIRA/ÁFRICA IMAGENS



Contudo, recentemente, ganhou uma dimensão nova com a emergência, no seio da comunidade dos doadores, de uma sensibilidade especial em relação às populações autóctones que vivem frequentemente experiências traumáticas de exclusão política e social.

Este fenómeno de exclusão inclui aspectos de marginalização económica, mesmo de negação cultural; mas engloba igualmente uma conotação ambiental na medida em que essas populações desempenham muitas vezes um papel crucial na preservação da biodiversidade, isto é, de equilíbrios ecológicos antigos fundamentais, designadamente nas zonas de floresta tropical.

Também nesse caso a acção da UE se manifesta nas suas diversas áreas geográficas de cooperação – quer se trate dos países ACIP, quer dos da Ásia e da América Latina.

No que diz respeito, em especial, à Convenção de Lomé, gostaria de sublinhar que esta põe em evidência a necessidade de desenvolver o património cultural, os valores, os modos de vida e de pensamento, os materiais e os estilos das populações locais; convida igualmente a promover os recursos e as estruturas que permitem a essas populações assegurar o seu próprio desenvolvimento.

Este tipo de considerações é tanto mais essencial quanto, como o demonstraram as recentes consultas da Comissão com representantes dessas populações, estas possuem as suas próprias visões e aspirações em matéria de desenvolvimento. Uma verdadeira solidariedade implica, portanto, estar especialmente atento ao respeito por uma determinada diversidade do próprio conceito de desenvolvimento.

Para concluir, gostaria de chamar a vossa atenção para o que considero uma viragem importante no domínio das relações Norte/Sul e que corresponde a uma verdadeira mudança de mentalidades.

Do lado dos doadores, ganha progressivamente terreno a ideia de que é conveniente concentrar os esforços de cooperação não apenas nos processos económicos e sociais, mas também políticos, através dos quais se manifesta o flagelo da exclusão.

Nesta óptica, torna-se evidente que uma abordagem centrada no crescimento sem ter em conta a questão da distribuição dos rendimentos do crescimento não resolverá um problema tão crucial como o da pobreza.

É por essa razão que a exigência de uma boa governação é essencial, a par da atenção aos aspectos de participação, de igualdade e de justiça num contexto de reforço dos direitos humanos e dos princípios democráticos.

Esta conclusão reúne hoje sem dificuldade a unanimidade dos peritos e dos responsáveis a nível ministerial na UE – e a Comissão sente-se eminentemente portadora dessa mensagem, para cuja formulação contribuiu grandemente.

Do lado dos beneficiários, se o Estado é chamado a conservar um – certo papel regulador da vida económica e social no país em causa, o indispensável desenvolvimento das capacidades locais na gestão dos recursos não pode ser concebido unicamente ao seu nível: deve ser uma tarefa de todas as camadas de populações abrangidas. Só se podem prever progressos tangíveis na medida em que for dada uma verdadeira prioridade à apropriação local das políticas e estratégias de desenvolvimento e à criação de parcerias eficazes: é uma dinâmica de agentes que deve sobrepor-se a uma lógica de instrumentos de cooperação.

Ao assumir concretamente as suas responsabilidades na promoção destas novas abordagens, a Europa afirmará a sua identidade num mundo em profunda mutação. A esta identidade, a Europa virá a dar um rosto que deve ser – é a minha profunda convicção – não de uma Europa solitária, mas de uma Europa solidária.