

A programação do 10º FED na África Ocidental

→ Para uma democratização das relações ACP/UE ?

Este relatório tem como objectivo avaliar o processo de programação da ajuda europeia aos países de África, do Caribe e do Pacífico no quadro do 10º Fundo europeu de desenvolvimento. Ele resulta de uma estreita parceria entre a Rede das plataformas da África Ocidental e Central, a REPAOC, e Coordination SUD, a coordenação nacional das ONGs francesas de solidariedade internacional. Beneficia igualmente da colaboração desenvolvida com o Agrupamento de interesse científico para a globalização e o desenvolvimento (Gemdev), sobre o financiamento do desenvolvimento.

Com a inscrição de dois princípios fundamentais sobre os quais devem repousar as relações entre os países membros da União Europeia (UE) e os Estados de África, do Caribe e do Pacífico (ACP), a adoção do Acordo de Cotonou, em 2000, suscitou muitas expectativas nos cidadãos europeus e ACP. Ele introduziu com efeito a igualdade dos parceiros e a apropriação das estratégias de desenvolvimento, bem como a participação da sociedade civil como fundamentos das relações UE-ACP. O Fundo europeu de desenvolvimento (FED), principal instrumento de ajuda da UE para com os países ACP gerido pela Comissão europeia, deveria portanto ser programado e posto em prática de forma a respeitar estes princípios fundamentais.

O relatório REPAOC-Coordination SUD acerca do 10º FED demonstra todavia que não é assim. Os princípios fundamentais de Cotonou permanecem pouco concretizados no terreno. As modalidades de programação do FED não, permitem melhorar a «apropriação» democrática das estratégias de luta contra a pobreza, da mesma forma que elas apenas muito parcamente contribuem apenas muito pouco à participação cidadã na definição, na posta em prática e na avaliação das políticas públicas de desenvolvimento e das estratégias de cooperação da Comissão.

A programação do 10º FED foi fortemente contestada pelas organizações da sociedade civil (OSC) dos países ACP e da Europa, bem como pelos parlamentos. Sendo várias vezes afastadas as discussões, OSC e parlamentos aperceberam-se frequentemente deste processo de programação como um meio de impor as prioridades económicas e geoestratégicas dos europeus, em detrimento das necessidades reais das populações mais pobres.

Neste contexto, a revisão a meio percurso do 10º FED, que terá lugar em 2010, reveste uma importância acrescida. Após a fase inicial de programação, ela deve com efeito permitir analisar o impacto da cooperação no desenvolvimento da Comunidade e pode conduzir a modificações da estratégia de cooperação, ao montante da dotação atribuída ou da alocação dos fundos. Ela constituirá um momento chave a fim de pôr realmente em prática os princípios fundamentais do Acordo de Cotonou e de permitir às populações decidirem as prioridades e as escolhas económicas e sociais para o seu país.

→ Uma programação opaca e pouco respeitadora da soberania dos Estados

Uma participação muito fraca e um diálogo desequilibrado

O debate democrático em redor da programação do 10º FED é particularmente restrito. À escala nacional, a programação do 10º FED traduziu-se num parco diálogo com as instituições públicas e as OSC dos Estados ACP. **O diálogo com o governo permanece com efeito fortemente centralizado no gestor orçamental nacional**, principal interlocutor da delegação da Comissão. Isto tem como consequência afastar das negociações os outros membros do governo e as administrações dos ministérios. A programação da ajuda europeia não constitui uma ocasião de debate no seio do governo e das administrações acerca das suas expectativas.

A **programação regional** é, quanto a ela, **fortemente desconectada do escalão nacional**, tanto ao nível das Delegações da Comissão como das administrações nacionais. A circulação da informação é muito fraca. Os mecanismos de obrigatoriedade de dívida entre a escala regional e nacional devem ainda ser encontrados, a fim de garantir a total participação das administrações nacionais à construção e à transparência do processo de integração regional, de acordo com as expectativas dos cidadãos.

Os **parlamentos nacionais ACP fazem parte dos grandes excluídos** do processo de programação, não sendo chamados a pronunciar-se nem no quadro das negociações, nem para validar o documento final assinado com a Comissão, quer se trate do exercício da programação nacional ou regional. O seu nível de informação sobre os acordos de cooperação ao desenvolvimento assinados com a Comissão é muito baixo e estes não são objeto de nenhum debate de fundo no parlamento.

As **«consultas» da sociedade civil são igualmente pouco satisfatórias**. Elas constituem portanto uma característica essencial do exercício, segundo as orientações oficiais de programação dadas pela Comissão. Sempre que são

organizadas consultas, as suas modalidades revelam-se muitas vezes pouco adaptadas e as OSC são regularmente remetidas a um papel de observador da visão das autoridades públicas ou dos mutuantes em vez de desempenhar uma parte ativa na elaboração desta visão. O desconhecimento das OSC e da sua diversidade por parte dos serviços das delegações e das administrações nacionais e a falta de vontade contribuem igualmente para a má qualidade das consultas e a falta de legitimidade das pessoas consultadas. A escassez dos meios humanos e financeiros das OSC, a falta de organização e de estruturação, não lhes permitem sempre desenvolver uma perícia e contribuir eficazmente às consultas.

Orientações que traduzem a imposição de prioridades europeias

Os Documentos de estratégia por país (DSP) adoptados no Contexto da programação do 10º FED após consultas nacionais, comportam importantes similitudes. Assim, a partir do exercício de programação, 30% dos fundos foram atribuídos ao auxílio orçamental global, 30% às infra-estruturas e 15% à governança. **A educação e a saúde beneficiam apenas de mais de 6%** das dotações nacionais. Esta uniformidade dos DSP retrata as prioridades estabelecidas pela Comissão em detrimento de pedidos formulados pelos governos ou pelas OSC.

Além disso, através da governança, a **Comissão impõe ainda medidas ligadas às suas prioridades domésticas:** gestão das migrações, luta contra o terrorismo ou implementação dos acordos de parceria económica (APE) que a Comissão negocia desde 2000 com os Estados ACP, apesar da forte resistência por parte destes últimos.

À escala regional, a FED deve vir em apoio à integração regional dos países ACP. Todavia, de fato, o **Programa indicativo regional (PIR) do 10º FED constitui o essencial do financiamento das medidas de acompanhamento das APE.** Ele representa a maior parte do auxílio ao comércio previsto pela Comissão para ajudar os países ACP a fortalecer a integração regional, nivelar os seus sistemas produtivos, fortalecer as suas infra-estruturas e compensar as perdas de recursos alfandegários devidos ao desmantelamento tarifário imposto pelas APE. Assim, 70% do PIR para a região África Ocidental contribuirão à posta em prática do acordo. Portanto, as negociações das APE são objeto de fortes resistências por parte dos governos ACP e das OSC. Paralelamente, a Comissão utiliza os fundos do PIR a fim de financiar, a coberto da «boa governança», a estabilidade regional, a luta contra o terrorismo e a gestão das migrações. **A ajuda é desviada a fim de responder a prioridades comerciais, de segurança ou migratórias.** O mesmo acontece com a programação intra-ACP, que integra muito largamente prioridades internas à UE que não deveriam em caso algum ser financiadas através dos recursos da cooperação ao desenvolvimento.

Uma opacidade que aumenta com o escalão de programação

Se o exercício de programação à escala nacional ainda é insuficientemente participativo e transparente, o escalão regional contribui certamente à opacidade acrescida das negociações entre a África Ocidental e a CE. **A participação dos cidadãos dos Estados membros e dos parlamentos nacionais nas negociações regionais é muito baixa,** o que não permite garantir um processo de integração regional apoiado por todos, transparente e democrático.

A programação intra-ACP comporta um grau suplementar de opacidade. O exercício de programação da dotação intra-ACP do 10º FED representa com certeza um progresso em relação à opacidade que reinava nos processos de atribuição destes fundos no âmbito do 9º FED. Todavia, as orientações dadas a esta dotação no quadro do 10º FED confirmam que o desequilíbrio na relação das negociações entre os países ACP e a CE é ainda mais importante que à escala nacional ou regional.

A falta de transparência democrática é igualmente uma lacuna importante na Europa. Sendo o FED um mecanismo extra orçamental, não está sujeito ao controlo do Parlamento europeu, mas de um comitê, que reúne representantes dos Estados membros da UE. Estes últimos são portanto devedores em relação aos seus parlamentos nacionais, que deveriam exercer um papel de controlo sobre a implicação do seu governo nas políticas europeias. Na realidade dos fatos, constatamos que os debates no seio dos parlamentos nacionais da UE permanecem escassos. O controlo democrático acerca da cooperação UE – ACP no seio da Europa é muito fraco.

→ **Novas tendências pouco favoráveis à apropriação democrática dos Estados ACP**

Um novo quadro para o diálogo em termos de governança

Em poucos anos, a governança tomou uma amplitude considerável na cooperação ao desenvolvimento europeu. Por ocasião da programação do 10º FED, a Comissão pôs em prática um novo quadro para o diálogo em termos de governança. Este repousa na elaboração, pela Comissão, de um perfil de governança do Estado ACP, ao qual este último deve responder pela adoção de um plano de ação. Em função da apreciação dada pela Comissão acerca das medidas contidas neste plano de ação, uma fração iniciativa de governança é desbloqueada. Ela pode representar até 35% da dotação inicialmente atribuída ao país no 10º FED.

Este novo quadro, a partir do qual a Comissão tenciona enriquecer o diálogo político tal como definido pelo Acordo de Cotonou, está bastante desequilibrado. Ele repousa com efeito **num diagnóstico unilateral da governança dos Estados ACP, caracterizado além do mais por uma enorme opacidade**. Os perfis de governança são, para alguns países, confidenciais, e as diferentes partes interessadas às questões de governança são geralmente excluídas do processo de elaboração dos perfis. Estes não permitem a nenhum dos processos de diálogo de se pôr em prática, sendo o governo ACP obrigado a apresentar medidas de reformas em resposta ao diagnóstico estabelecido apenas pela Comissão.

O perfil de governança abrange nove séries de critérios, que vão do respeito dos direitos humanos e do Estado de direito a questões de políticas económicas, de seguranças ou migratórias fortemente ligadas às prioridades domésticas europeias. O acesso a um terço dos fundos da dotação nacional é portanto, através do mecanismo de uma fracção iniciativa de governança, **condicionado ao respeito dos pedidos europeus, sobretudo em termos de políticas económicas, migratórias ou ainda de luta contra o terrorismo**. A definição destes critérios não foi objeto de nenhum amplo debate, nem mesmo na Europa.

O fato de que os critérios abrangem tanto o respeito dos direitos humanos e o Estado de direito assim como prioridades puramente europeias tais como a liberalização, as migrações ou o terrorismo prejudica a credibilidade da UE em termos de diálogo político.

A ajuda orçamental, instrumento privilegiado de implementação do FED

No âmbito da programação do 10º FED, a Comissão fixou-se como objetivo atribuir 50% das dotações nacionais na forma de ajuda orçamental. Isso responde a duas preocupações: harmonizar as modalidades de ajuda dos mutuantes no âmbito da posta em prática da Declaração de Paris e acelerar o ritmo dos desembolsos de fundos, cuja lentidão foi muito criticada aquando dos precedentes FED. A ajuda orçamental global é privilegiada tanto quanto possível. Todavia, o recurso sistemático a este tipo de ajuda na programação do 10º FED, bem como as suas modalidades de programação, é questionável. Eles induzem com efeito uma mudança de escala no diálogo político que não é sem consequências sobre a soberania dos Estados e a definição das suas estratégias de desenvolvimento.

A ajuda orçamental global, que vem financiar os Documentos de estratégia de redução da pobreza (DSRP), oferece assim aos mutuantes, segundo Louis Michel, um *«direito de olhar e de diálogo / de apreciação sobre a totalidade do orçamento nacional do país parceiro»*. Na realidade, os mutuantes tomam-se atores integrantes da

definição das políticas públicas. **A obrigatoriedade de responsabilidade (accountability) dos governos ACP tende a estabelecer-se perante o mutuante europeu e não dos cidadãos ACP.**

As condicionalidades macroeconómicas tradicionalmente avançadas pelas instituições financeiras internacionais e centralizadas nas políticas de privatização e de liberalização dos mercados adquire uma influência crescente, os outros mutuantes alinhando-se por elas. A CE experimenta além disso a posta em prática de uma ajuda orçamental acrescida de indicadores de desempenho e de resultados, que determinam o desembolso das prestações variáveis da ajuda orçamental. Chegamos assim a um diálogo cada vez mais tecnocrático, centrado em indicadores quantificáveis, a curto prazo, que não permite ter em conta os aspetos qualitativos das estratégias de desenvolvimento nem o impacto sobre as populações mais pobres.

A eficácia real do recurso sistemático à ajuda orçamental global é posta em causa por numerosos relatórios. Nos Estados ditos «frágeis», que representam a maioria dos Estados ACP, cujas capacidades de gestão são ainda fracas e nos quais os contra-poderes são a fortalecer, é necessário recorrer a uma panóplia variada de instrumentos, a fim de melhor responder melhor às necessidades das populações.

Enquanto que a programação do 10º FED confirma a desvinculação, iniciada desde o 9º FED, entre a Comissão e os setores sociais, esta invoca o argumento da ajuda orçamental global para assegurar o financiamento destes setores. Argumento que não se traduz todavia nos fatos, as **despesas atribuídas a estes setores tendo pelo contrário diminuído** num certo número de países. Inversamente, encontramos, **nos condicionalismos aplicados à ajuda orçamental global, a transcrição de prioridades europeias, como a posta em prática de políticas de gestão dos fluxos migratórios, ou de luta contra o terrorismo**.

Enfim, **os parlamentos nacionais, tal como os atores não estatais, não são associados às negociações respeitantes às condicionalidades de ajuda orçamental**, que se desenrolam em circuito fechado entre a Comissão e alguns altos responsáveis do governo. Enquanto estes acordos influenciam muito fortemente a definição das políticas públicas do Estado, a opacidade que prevalece é dificilmente aceitável.



Uma tendência fortalecida na imbricação entre migrações e desenvolvimento

A questão das migrações está cada vez mais presente nas relações entre a UE e os Estados ACP e convida-se muito amplamente na política de cooperação ao desenvolvimento da UE. Sob este enfoque, trata-se para a UE de abordar a gestão da imigração legal na Europa, a luta contra a imigração ilegal com a colaboração dos países de origem e de trânsito dos fluxos migratórios e de utilizar a ajuda ao desenvolvimento a fim de jugular os fluxos migratórios.

A adoção do Pacto europeu acerca da imigração e do asilo, em final de 2008, reforça ainda a instrumentalização da ajuda pública ao desenvolvimento a fim de controlos dos fluxos migratórios. **Este pacto conduz a reorientar a ajuda em proveito dos países de origem e de trânsito das migrações e os Estados membros são convidados a assinar acordos bilaterais tratando ao mesmo tempo da imigração legal e da luta contra a imigração ilegal, com um componente desenvolvimento**, à imagem dos acordos franceses de gestão concertada dos fluxos migratórios, todavia fortemente contestados.

Existem ligações indissociáveis entre as migrações e o desenvolvimento. O fenómeno migratório atual está amplamente ligado à miséria que se abate sobre as populações dos países do Sul. Para se atacar eficazmente o desafio da miséria, a cooperação ao desenvolvimento deve centralizar-se nas soluções a encontrar para os processos de exclusão económica e social. A migração, que é um fenómeno universal e histórico, deve proceder de uma escolha positiva dos indivíduos. Seria por consequência ilusório, e perigoso, ligar diretamente a ajuda pública ao desenvolvimento e a gestão dos fluxos migratórios. Todavia, nem o Acordo de Cotonou, nem a estratégia conjunta UE – África fornecem barreiras face a este risco de deriva.

Contacts

Coordination SUD Solidariedade Urgência Desenvolvimento

Florent Sebban,
Responsável pelos programas APD e Europa
14 Passage Dubail - 75010 Paris, Francia
Tel. + 33 1 44 72 87 13
sebban@coordinationsud.org
www.coordinationsud.org

REPAOC

Guy Aho Tete Benissan, coordenador
Secretaria Permanente da REPAOC
Liberté III, N°1983 - B.P.4109 Dakar - Senegal
Tél. (+221) 33 824 9449 - info@repaoc.org
www.repaoc.org

→ Recomendações

1. Aumentar a **transparência** na programação da ajuda para favorecer a plena participação dos atores da sociedade civil e dos parlamentos nacionais no processo, bem como a soberania dos Estados na definição das suas políticas públicas;
2. Garantir a apropriação democrática deixando os **governos ACP, os seus parlamentos nacionais e as sociedades civis decidir livremente dos setores de concentração** da ajuda europeia;
3. Aceitar que a ajuda europeia possa focalizar-se na **saúde, na educação ou na agricultura**, sempre que isso corresponda às expectativas dos cidadãos e tenha sido identificado como uma prioridade de Estado, e não as grandes infra-estruturas, a ajuda ao comércio e as migrações;
4. Assegurar-se que a ajuda contribui a **reduzir as desigualdades entre mulheres e homens** e a promover a autonomia das mulheres;
5. **Revisar de forma detalhada a fração iniciativa de governança** para que não crie novas condições económicas nem geopolíticas (ligadas às migrações ou à luta contra o terrorismo);
6. Reduzir progressivamente todos os condicionalismos macroeconómicos ligados à ajuda e utilizar **diferentes instrumentos de financiamento em função do contexto** dos países beneficiários, sem recorrer à ajuda orçamental de forma sistemática;
7. **Integrar o FED no orçamento comunitário**, garantindo ao mesmo tempo um nível equivalente ou superior de financiamentos destinados aos países ACP, que estejam centralizados na erradicação da pobreza e das desigualdades, no respeito dos princípios de apropriação, de parceria e de participação;
8. Garantir uma **adoção dos documentos estratégicos nacionais e regionais pelos parlamentos ACP e pelo Parlamento europeu** e promover uma participação mais forte dos parlamentos nacionais europeus no acompanhamento da ajuda europeia;
9. Apoiar a implementação de **quadros de concertação nas políticas públicas de desenvolvimento transparentes**, que associam os representantes das OSC ao conjunto das etapas destas políticas e incitam mutuantes e governos a informar regularmente essas OSC e, de uma forma mais ampla, ao conjunto dos cidadãos;
10. Encarar um **apoio organizacional e institucional específico aos coletivos e estruturas centrais** das diferentes famílias de OSC.