

A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E A POLÍTICA EXTERNA GUINEENSE

Começo a minha comunicação colocando as seguintes questões, para as quais se afiguram necessárias encontrar respostas ao longo desta exposição.

- *Quais são as motivações da Cooperação Internacional? Quais são os reais fundamentos da ajuda ao desenvolvimento?*
- *A cooperação internacional é ou não um imperativo no quadro das relações internacionais actuais?*
- *Qual a relação existente entre a política externa, ou seja objectivos de um Estado no plano do relacionamento externo e as respectivas políticas e prioridades de cooperação? (Seja Estado fornecedor/doador ou Estado receptor/beneficiário da ajuda internacional).*

Estas questões ressaltam a vista de qualquer indivíduo que pretende prestar atenção a problemática da cooperação internacional, se quisermos da ajuda internacional. Senão compreendermos os pressupostos desta relação dificilmente poderemos tecer uma avaliação concisa das relações internacionais actuais, particularmente no que a diz respeito a ajuda ao desenvolvimento.

I - Os Fundamentos da Cooperação Internacional.

1.1 – A Carta das Nações Unidas

A cooperação internacional, existe desde o aparecimento de unidades políticas para as quais associamos a noção de Estado. Porém, a noção actual da cooperação internacional, sobretudo no que se refere a ajuda ao desenvolvimento, é recente, com uma história que dura a pouco mais de meio século, ou seja após a Segunda Guerra Mundial.

A criação das Nações Unidas em 1945, como consequência directas das lições que o mundo colheu da Segunda Guerra Mundial, criaram condições para um novo ordenamento das relações internacionais, alicerçado na paz, na cooperação e na perspectiva de actuação colectiva na prossecução de interesses comuns.

A Carta da ONU, no seu Capítulo Primeiro, Ponto 3, reza o seguinte: “*Os propósitos das Nações Unidas são, entre outros, (...) Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de carácter económico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião*”.

Os conceitos de paz, segurança internacional, respeito pela soberania, respeito pela dignidade humana, respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, cooperação entre Estados, tornaram-se os alicerces da Carta das Nações Unidas.

A própria evolução do Direito Internacional, que concedeu espaços no debate e nas políticas internacionais aos conceitos do Direito de Ingerência Humanitária e do Direito dos Povos ao Desenvolvimento, como parte da condição da dignidade humana, e a progressiva consciência da interdependência entre povos e países, elevaram a necessidade de cooperação internacional para novos patamares. A progressiva consciência do interesse global, da necessidade de actuação colectiva, da coligação global contra as ameaças do nosso tempo, estabelece os fundamentos da cooperação internacional em geral e da ajuda ao desenvolvimento em particular.

1.2 - Valores morais e interesse próprio iluminado

A cooperação internacional é um ponto onde se cruzam valores morais e interesse próprio iluminado. O imperativo moral por detrás da ajuda reflecte-se em muitos sistemas de pensamento baseados em valores. Os fundamentos religiosos, éticos e filosóficos contribuíram para a edificação da actual arquitectura da ajuda internacional. As religiões cristãs, muçulmana e judaica, exortam os seus seguidores a ajudar os pobres. Outros sistemas de valores também, enfatizam a protecção das pessoas vulneráveis e a limitação da desigualdade dentro das comunidades.

Algumas pessoas emprestam a ajuda internacional uma visão que a coloca no patamar da caridade, ou seja um mero acto de generosidade, acto de dar sem esperar ganhos. Esta perspectiva revela-se errónea, na medida em que a ajuda internacional deve ser encarada mais como um investimento, visando uma gama interesses próprios, e não como uma despesa filantrópica.

" A ajuda é um investimento na segurança nas suas diversas dimensões e na prosperidade partilhada, como forma de evitar ou aliviar a partilha da desgraça. Ao criar condições para que as pessoas e países pobres ultrapassem as barreiras da saúde, da educação e dos rendimentos que os mantém na pobreza, a ajuda pode alargar os benefícios da integração mundial, ajudando a reduzir a pobreza extrema e corrigir as profundas assimetrias de desenvolvimento que cada vez mais ameaçam a segurança colectiva da comunidade internacional. Para a comunidade global, a ajuda representa um mecanismo para exprimir a solidariedade humana e para alargar as oportunidades. Seja motivada pelos direitos humanos, por valores religiosos, ou por sistemas éticos mais amplos, o papel da ajuda na eliminação da pobreza extrema, da fome e das mortes evitáveis, é um imperativo moral." (In Relatório do Desenvolvimento Humano 2005 – PNUD)

Alguns dos pressupostos que determinam as políticas nacionais dos Estados, designadamente os valores éticos e morais, a solidariedade e a segurança humana, estabelecem igualmente balizas no relacionamento entre Estados e nesta esteira constituem fundamentos da ajuda internacional.

O Plano Marshal para a reconstrução da Alemanha, lançado depois da Segunda Guerra Mundial foi a primeira grande iniciativa assente na actual arquitectura da ajuda internacional. A reconstrução da Alemanha visava objectivos estratégicos, no âmbito da Guerra Fria, e económicos, na medida em que ela representa um mercado importante no centro da Europa para as empresas norte-americanas.

II - Cooperação internacional como consequência da vontade política.

A cooperação internacional é consequência directa da vontade política de duas ou mais unidades políticas, que são os Estados. A cooperação nas suas diversas formas é um instrumento de realização da Política Externa, resultando da conjugação de vontades políticas de Estados. Não é por acaso que o multilateralismo em matéria de ajuda ao desenvolvimento tem dificuldades de conseguir maior espaço e mais recursos financeiros em detrimento da cooperação bilateral. Acontece que a Política Externa dos Estados privilegia a cooperação bilateral através do qual é completamente soberana na realização dos seus objectivos específicos em matéria de Política Externa. Não havendo uma Política Externa comum, o multilateral terá sempre menor espaço em relação ao bilateral (Ver caso da União Europeia).

A conjugação de vontades entre Estados traduz-se, geralmente, em instrumentos jurídicos internacionais, na edificação de quadros específicos de cooperação, na constituição de alianças e de parcerias estratégicas, e na criação e dinamização de actividades de instituições multilaterais. A título de exemplos basta citar o facto de que é indispensável o estabelecimento de relações diplomáticas para que o diálogo efectivo e concreto sobre a cooperação possa acontecer.

2.1 - Diálogo Político/Condicionalidades Políticas

O diálogo sobre a cooperação não só é um diálogo técnico, como político. A Política externa, da qual a cooperação internacional é um instrumento, tem subjacente interesses estratégicos, económicos, ambientais, securitários ético-morais e humanitários. A predominância de um ou outro interesse tem sido conjuntural ao longo da história recente da ajuda internacional. Por isso, apesar da sua importância, a ajuda internacional nem sempre desempenhou um papel positivo no apoio ao desenvolvimento e numa melhor governação dos países beneficiários. Pois, os países doadores permitiram que considerações estratégicas se sobrepusessem às preocupações com o desenvolvimento, enquanto que os países beneficiários revelaram falta de capacidade institucional e de qualidade de políticas para uma melhor eficácia da ajuda recebida.

Com o fim da Guerra Fria e o progressivo aprofundamento das assimetrias norte-sul em matéria de desenvolvimento económico, e o consequente recuo do potencial político dos países em desenvolvimento, as condicionalidades políticas, ganharam espaço, dando lugar a imposição dos programas de liberalização económica e política, como são os Programas de Ajustamento Estrutural, a realização de eleições multipartidárias, o respeito pelos direitos humanos e a garantia de liberdades fundamentais.

A dimensão política, passou a ser essencial nas Políticas Externas de Estados membros do CAD da OCDE, organização que reúne os principais doadores internacionais, excepto a China e os países árabes. É judicioso sublinhar que antes os interesses estratégicos dos doadores sobrepujavam-se em larga escala as preocupações com o desenvolvimento dos países beneficiários em matéria de concessão de ajuda internacional.

A dependência da cooperação internacional de estratégias e prioridades da Política Externa dos Estados, modelaram as actuais condicionalidades (políticas, económicas e ambientais) nas políticas de cooperação dos países doadores. Actualmente estas condicionalidades podem ser lidas da seguinte forma: *Os países em desenvolvimento que queiram beneficiar da ajuda internacional, têm que fixar objectivos ligados aos ODM, devem respeitar os direitos humanos e liberdades fundamentais, devem observar os princípios de Estado de direito democrático, devem passar pela monitorização orçamental do FMI, devem obedecer as condições extensivas e possuir Quadros de Estratégia para o país. Por seu lado, os doadores comprometem-se em respeitar as metas de aumento da quantidade da ajuda, prover financiamento previsível e plurianual para cobrir as necessidades de realização dos ODM.*

Estas são chamadas as condições para a **nova parceria no âmbito da ajuda internacional**. A grande questão é a seguinte: Estas condições estão a ser observadas pelas partes?

2.2 - Consenso Político sobre a Prioridade da Ajuda

Hoje, faz parte da Agenda Política internacional a problemática de repensar de remodelar a ajuda ao desenvolvimento. Praticamente existe um consenso de que o desenvolvimento humano, deve ser o principal objectivo da ajuda. A **Declaração do Milénio das Nações Unidas**, assinada em 2000, que lançou a estratégia global para a prossecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, a **Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento**, realizado em Monterrey em Março de 2002, no qual o líderes mundiais acordaram em fazer da ajuda uma das traves mestras de uma nova "parceria global" para a redução da pobreza, confirmaram o consenso internacional de que o desenvolvimento humano deve ser o principal objectivo da ajuda. Isso aconteceu pela primeira vez.

Para o propósito de repensar a cooperação para o desenvolvimento, reajustando princípios e prioridades, importa fazer referência a “**Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda**”, através da qual os doadores (países membros da OCDE) acordaram uma panóplia de compromissos e de indicadores para aumentar a eficácia da ajuda através de maior ênfase na harmonização, coordenação e apropriação nacional.

A noção do equilíbrio de responsabilidades e obrigações entre doadores e receptores está igualmente subjacente a eficácia da ajuda.

III - A propósito da Guiné-Bissau

Falando concretamente da Guiné-Bissau, importa sublinhar, o seguinte;

- É um Estado, sujeito do Direito Internacional, parte de um todo que é a Comunidade das Nações e membro da grande família das Nações Unidas. Esse estatuto dá direitos e deveres/responsabilidades enquanto parte de um corpo, que é a comunidade internacional.
- É um país beneficiário da ajuda internacional. É um dos países do Mundo mais dependentes desta ajuda, não só para o investimento público, como também para assegurar o funcionamento mínimo do aparelho do Estado, como acontece actualmente.
- Em relação aos instrumentos de financiamento do desenvolvimento (Recursos Internos, Ajuda Pública ao Desenvolvimento, Comércio, Investimento Directo Estrangeiro e Perdão da Dívida), faz sentido referir que a Guiné-Bissau está fortemente dependente da Ajuda Pública ao Desenvolvimento. O país não possui, neste momento, condições de beneficiar devidamente da maioria dos referidos instrumentos.

Enquanto unidades políticas independentes, o relacionamento entre Estados constitui um imperativo. Para o efeito, a Guiné-Bissau, como qualquer outro Estado, estabelece um conjunto de objectivos, ditados por interesses vitais ligados a manutenção da soberania, a garantia de segurança e da paz nas suas fronteiras, a segurança internacional, ao desenvolvimento económico (acesso aos recursos, à assistência internacional e aos mercados internacionais), etc, que podemos chamar de Política Externa.

Este conjunto de objectivos do Estado no plano externo, é determinado pelas geratrizes estruturas e conjunturais de potencial político, se quisermos de poder, de que o país dispõe. O território, a população, os recursos naturais, o potencial económico, a capacidade militar, a capacidade da diplomacia, a qualidade do tecido humano, a qualidade da governação, são geratrizes que existindo ou não, em que quantidade e qualidade, determinam o potencial político de um Estado ou seja a sua capacidade para influenciar o comportamento de outros Estados.

Assim, a Guiné-Bissau possui uma Política Externa cujos objectivos são talhados à luz do seu potencial político determinado pela consciência do seguinte: pequeno Estado; país pobre / menos avançado; Estado tributário da assistência internacional; geografia política e económica do espaço em que está inserido; etc. Estes variáveis determinam o espaço específico da Guiné-Bissau na comunidade das Nações, bem como a sua capacidade intrínseca de relacionamento com outros Estados e o seu peso nas organizações internacionais.

Da capacidade de influenciar o comportamento de outros Estados (interesses de vária ordem dos mesmos em relação ao país, qualidade das políticas internas, capacidade militar, capacidade económica, qualidade da diplomacia, nível de desenvolvimento do tecido humano, etc.) depende os níveis de relacionamento externo do país, e a dinâmica e as formas da sua cooperação internacional.

3.1 – Programa do Governo / Política Externa

O Programa do Governo, estabelece os princípios e os eixos estratégicos que regem a Política Externa do nosso país, a saber:

O primado do Direito Internacional, assente nas Cartas das Nações Unidas e da União Africana e a Cooperação entre os Povos e Países para a edificação de uma parceria global para o desenvolvimento, constituem os princípios basilares da Política Externa da Guiné-Bissau.

No plano do relacionamento externo, a actuação do Governo centrar-se-á nos objectivos que se prendem com a Manutenção da Paz e da Segurança Internacionais, com a Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, a Garantia das Liberdades Fundamentais e a criação de condições que favoreçam a maior democraticidade no ordenamento político e económico internacional.

A coerente interpretação e promoção do interesse nacional no plano externo, confere a nossa política externa uma perspectiva pragmática e plural, alicerçada no exercício criativo e na promoção de alianças estratégicas e de parcerias sólidas e dinâmicas, a vários níveis, susceptíveis de apoiar os processos de completa estabilização da vida pública, e de desenvolvimento económico e social do país.

O quadro de relacionamento externo do Governo reger-se-á:

- ▶ *Pela consciência dos geratrizes estruturais e conjunturais do potencial político existentes e do espaço geo-estratégico em que o país está inserido;*
 - ▶ *Pelos interesses vitais da Guiné-Bissau em matéria de desenvolvimento e de segurança em todas as suas dimensões, incluindo o combate a pobreza e as pandemias;*
 - ▶ *Pela crescente interdependência entre Estados, no contexto da globalização progressiva;*
 - ▶ *Pela importância do multilateralismo, como factor que reforça o potencial político do país no plano externo;*
 - ▶ *Pela necessidade de criação e de manutenção de parcerias externas sólidas e dinâmicas.*
- (...) in Programa do Governo*

Partindo deste quadro, podemos afirmar que a Política Externa da Guiné-Bissau privilegia em matéria de cooperação internacional o seguinte:

- Estabilidade internacional e a segurança humana;
- Edificação de uma parceria global para o desenvolvimento, ou seja a observância dos compromissos sobre os ODM;
- Criação de condições que favoreçam uma maior democraticidade no ordenamento político e económico internacional, ou seja uma ordem mais justa.
- Combate a pobreza e as pandemias;
- Actuação colectiva assente no multilateralismo;
- Integração regional;
- Edificação de parcerias sólidas e dinâmicas a vários níveis.

3.2 - Alterações na Política Externa

Porém, é de sublinhar que nem sempre os princípios e objectivos da Política Externa foram definidos da mesma forma. As mutações ocorridas na cena política internacional nas últimas duas décadas provocaram alterações em certos aspectos nas políticas externas da maioria dos Estados, com reflexos directos na actuação das organizações internacionais.

A Política Externa da Guiné-Bissau não fugiu a regra, tendo passado por reorientações e reajustamentos, de forma a responder aos novos desafios do seu desenvolvimento e às preocupações dominantes da agenda internacional.

Ao nível da cooperação internacional isso faz-se sentir, na alteração da geografia de parceiros, no crescimento da cooperação sul-sul, na importância crescente da dimensão regional, no peso crescente das potências emergentes no ordenamento económico, na monitorização dos processos pelo FMI, CAD/OCDE e pela OMC.

Igualmente a qualidade de governação e o nível de estabilidade interna provocaram alterações no leque de principais parceiros de cooperação para o desenvolvimento da Guiné-Bissau. A saída da Holanda e da Suécia, sobretudo, afectaram grandemente a quantidade de ajuda externa recebida pela Guiné-Bissau.

IV – Conclusão / Ideias chaves da comunicação.

Termino a minha intervenção pondo em relevo as ideias chave desta comunicação:

- Alguns dos pressupostos que determinam as políticas nacionais dos Estados, designadamente os valores éticos e morais, a solidariedade e segurança humana, estabelecem igualmente balizas no relacionamento entre Estados e constituem fundamentos da ajuda internacional. (Relação Política Interna – Política Externa).
- Os fundamentos da cooperação internacional estão alicerçados nos interesses estratégicos, na noção de interdependência progressiva, em valores éticos e morais e no interesse próprio iluminado.
- As relações entre Estados são pressupostos da cooperação internacional nas suas diversas formas.
- A cooperação internacional resulta da conjugação de vontades políticas, subjacentes aos objectivos dos Estados em matéria de relacionamento externo. Ela é um instrumento de realização da Política Externa.
- A ajuda é um investimento na segurança, nas suas diversas dimensões, e na prosperidade partilhada, como forma de evitar ou aliviar a partilha da desgraça.
- Os câmbios na Política Externa dos países doadores, provocaram alterações nas políticas de cooperação internacional, levando a imposição de condicionalidades.
- Obedecendo mais aos objectivos estratégicos dos países doadores, a ajuda internacional nem sempre contribuiu positivamente para o desenvolvimento.
- Até bem pouco tempo, o desenvolvimento humano não constituía o objectivo principal da ajuda internacional.
- A Política externa da Guiné-Bissau procura responder aos objectivos do país em matéria de cooperação para o desenvolvimento à vários níveis.
- As relações entre a Política Interna, Política Externa e Objectivos e Prioridades de Cooperação Internacional da Guiné-Bissau são directas.
- Os propósitos de cooperação para o desenvolvimento da Guiné-Bissau passam necessariamente pela observância das condicionalidades impostas pelas políticas externas dos países doadores.
- Cabe as instituições que conduzem a Política Externa um papel fundamental na monitorização das relações exteriores do Estado, e consequentemente, na criação de condições que permitam a existência da cooperação internacional nas suas diversas formas.
- A dinâmica de qualquer cooperação bilateral depende do nível de relacionamento inter estatal e da qualidade do diálogo político existente.
- O diálogo técnico, no qual se alicerça a cooperação, colhe frutos das acções que resultam do diálogo político.

Bissau, Outubro de 2007

Comunicação elaborada e apresentada por:

Embaixador Apolinário Mendes de Carvalho,
Master em Relações Internacionais e Mestre em Desenvolvimento e
Cooperação Internacional.