

Perspectivas para a cooperação militar portuguesa com os países africanos em desenvolvimento (1.ª parte)

Victor Madeira Santos

Resumo

A estrutura desta monografia articula-se em três Partes. À primeira, de análise prospectiva, explora o enquadramento histórico, as condicionantes externas, os conceitos e princípios fundamentais que estão na base da cooperação para o desenvolvimento. Tratando-se de um contexto que envolve a participação de forças militares, esta Parte tem também em conta o debate em curso sobre as novas Missões e responsabilidades internacionais para as Forças Armadas portuguesas.

A Segunda, procura compendiar alguns dos princípios orientadores, metodologias de gestão e ferramentas de trabalho utilizadas nos projectos de cooperação para o desenvolvimento «tradicional» e adaptá-los à especificidade dos projectos de Cooperação Técnico-Militar. A terceira, avança alguns cenários possíveis para a «Cooperação Militar», na perspectiva de um maior envolvimento das forças armadas portuguesas nos processos de manutenção e consolidação da paz em África e na prevenção de conflitos violentos.

INDICE

Prefácio

Capítulo I – Introdução

1. Um sistema internacional em mudança.
2. As novas missões para as Forças Armadas portuguesas nos anos 90.

Capítulo II – A «Ajuda Pública ao Desenvolvimento»

1. Breve retrospectiva histórica.
2. Cooperação para o Desenvolvimento e Ajuda Humanitária na União Europeia.
3. As tendências dominantes da Ajuda internacional no momento actual.

Capítulo III – A Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento

1. Caracterização geral.
2. A Cooperação com os PALOP.
3. Gestão da cooperação e estruturas administrativas.
4. Contexto orçamental.
5. Programação da cooperação.
6. Perspectivas para o futuro.
7. A Cooperação Técnico-Militar com os Países em Desenvolvimento.

Capítulo IV – Uma nova abordagem da Cooperação

1. A «Cooperação descentralizada».
2. O contexto político-militar.
3. Cooperação descentralizada e Geminação institucional.
4. Geminação de organizações no domínio técnico-militar.

Capítulo V - Conceitos, técnicas e mecanismos fundamentais da «Ajuda para o Desenvolvimento»

1. A Cooperação Técnica.
2. A Assistência Técnica.
3. Modalidades de Assistência Técnica.
4. Projectos específicos de Cooperação Técnico-Militar.

Capítulo VI – Perspectivas para a cooperação no domínio militar

1. Contexto geo-político e estratégico.
2. Uma nova «Agenda» para a cooperação portuguesa ?

Bibliografia

«Nos últimos cinco anos, militares portugueses, na medida dos nossos recursos e interesses, têm participado em operações de paz e humanitárias, sob a bandeira nacional ou sob a bandeira das organizações de segurança de que somos país membro. Um empenhamento externo sem precedentes que se justifica pela aceleração das interdependências e a consequente criação de novos espaços políticos, comunidades e alianças estruturais em que os Estados se integram. Paralelamente, cresceu e estruturou-se a cooperação técnico-militar com os países lusófonos de África, evidenciando a tendência para um outro cruzamento de destinos que a história justifica e sustenta.»

António Figueiredo Lopes (¹)

«A Assistência, a Reabilitação e o Desenvolvimento devem fazer parte de um *continuum*....»

Boutros Boutros-Ghali (²)

PREFÁCIO

Um novo enfoque para a cooperação militar com os países africanos em desenvolvimento: Uma «Cooperação Estruturante»

O número crescente de conflitos violentos que eclodiram desde o fim da guerra fria, com especial incidência na África Sub-Sahariana, afetando sobretudo as populações civis, representa um enorme desafio para a comunidade internacional. As causas subjacentes a tais tragédias humanitárias radicam-se frequentemente em problemas estruturais de carácter económico e social (³).

Por outro lado, no mundo post guerra fria, situando-se cada vez mais os cenários de actuação da «Ajuda Internacional para o Desenvolvimento» na trágica confluência entre a guerra e a pobreza, uma das lições mais decisivas que podem ser extraídas da experiência de mais de

(¹) in Apresentação da publicação “Paz e Cooperação”, edição do Ministério da Defesa Nacional, Lisboa, Julho de 1995.

(²) Secretário-Geral da ONU (1991-1996).

(³) Os «*deep-rooted conflicts*».

meio século de cooperação com os países do Terceiro Mundo é a de que os modelos conceptuais que estavam subjacentes às soluções tradicionais já não permitem caldear no mesmo cadiño o elevado número de variáveis e condicionantes associados à complexidade e delicadeza das situações políticas, étnicas, sociais e económicas em que se inserem.

Essa foi uma das razões geralmente apontadas para os resultados desanimadores da «Ajuda» prestada a alguns dos países que mais dela necessitavam, em termos de pobreza e sub-desenvolvimento.

A Cooperação Técnica é precisamente uma das áreas em que a introdução de melhorias nos seus mecanismos de concepção e de execução mais se poderia traduzir em benefícios substanciais para os países e populações recipientes.

Para além disso, o facto de poderem decorrer ao mesmo tempo⁽⁴⁾ num determinado país em situação de crise ou de emergência, operações de «Ajuda Humanitária», programas de «Reabilitação» e programas de «Desenvolvimento», dificulta enormemente a coordenação operacional entre os diferentes agentes envolvidos, com consequências por vezes dramáticas no desenrolar das intervenções internacionais. Estes foram nos últimos anos os casos, entre outros, da Etiópia, da Somália, do Rwanda/Burundi, de Angola, de Moçambique e da Libéria.

Nessas circunstâncias de elevada complexidade, importa encontrar os elementos básicos de um modelo ideal e viável de articulação e complementaridade entre «actores» multinacionais de diferentes naturezas (Agências bilaterais e multilaterais, ONGs, Forças Militares de diversas origens, Fundações, Igrejas, etc), quando integrados em «*plataformas conjuntas*» de intervenção humanitária (as novas «parcerias da manutenção da paz»)⁽⁵⁾.

(4) Na esteira da doutrina de Boutros-Ghali, a Comissão Europeia sugeriu que o termo «continuum» seria mais adequado a essa situação, refletindo o facto de as operações de emergência, reabilitação e desenvolvimento se podermos realizar simultaneamente no mesmo país.

(5) Só como exemplo, as forças da UNOSOM II (*United Nations Operation in Somalia II*) envolveram tropas oriundas de 35 países (a guerra do Golfo envolveu apenas 18 países). Os problemas logísticos, de cadeias de comando e de comunicação inter-forças e destas com as ONG e as OIGs presentes no terreno acentuaram, por um lado a impreparação da maior parte dos países para participar neste tipo de operações e, por outro, a incapacidade dos departamentos das Nações Unidas (Department of Peacekeeping Operations, Department of Humanitarian Affairs, Department of Political Affairs, etc) para assegurar a partir de New York a coordenação e o controlo operacional das intervenções.

Esta conjugação de diferentes agentes, filosofias, técnicas e «modus operandi», levou à necessidade de se harmonizarem conceitos e doutrinas, e de se estudarem formas de proceder à sua interligação e sinergia em modelos de planeamento estratégico e de coordenação operacional exequíveis, apropriados aos teatros de actuação africanos.

Metodologicamente, trata-se de encontrar um sistema de análise global, partindo do pressuposto de que se trata de um conjunto indivisível que não pode ser explicado pelas suas diferentes componentes, consideradas de forma isolada.

A montante, no plano das políticas e estratégias de desenvolvimento, a constatação de que o desenvolvimento económico não era por si só condição suficiente para prevenir automaticamente a eclosão de conflitos violentos alertou a comunidade internacional para a crescente interdependência entre factores como o desenvolvimento sustentável, a democracia, o respeito pelos direitos do homem, a viabilidade das estruturas políticas, a pacificação social e a protecção do meio ambiente, e para a sua importância como meios de assegurar que os ajustamentos estruturais de transição e de mudança para um mundo «global» se processsem de forma pacífica e sem perdas de vidas humanas.

Esta situação de «estabilidade estrutural» é hoje o objectivo final a atingir na cooperação com os países africanos⁽⁶⁾.

Por último, no actual momento histórico, qualquer abordagem global da «Cooperação Militar» não se pode alhear da reflexão em curso em Portugal sobre o «Conceito estratégico de Defesa Nacional» e sobre o novo tipo de missões e responsabilidades em tempo de paz para as Forças Armadas, bem como das implicações para o seu processo de reorganização e modernização institucional, no sentido de as dotar das estruturas e mecanismos adequados ao desempenho dessas novas atribuições em ambiente multinacional.

(6) Este conceito recentemente introduzido no léxico da cooperação para o desenvolvimento pretende sintetizar as conclusões de uma análise minuciosa das causas profundas dos conflitos africanos. Partindo do pressuposto de que o subdesenvolvimento não é o único germe para a eclosão de conflitos violentos, o conceito de «estabilidade estrutural» pretende interligar o desenvolvimento sustentável, a democracia e o respeito dos direitos humanos com a existência de estruturas políticas viáveis, condições sociais sólidas e níveis ambientais adequados, o que deverá permitir a gestão dos processos de mudança sem desencadear conflitos violentos.

«Les données géopolitiques ont subi de profondes modifications. Depuis la fin du monde bipolaire, la problématique de la sécurité européenne doit être entièrement réétudiée. Les défis politiques et militaires du 21ème siècle et les risques inhérents constituent les éléments de base d'un concept stratégique. Le concept se caractérise par la volonté de participer à la gestion de crises au sein d'organisations internationales.»⁽⁷⁾.

«O envolvimento das nossas Forças Armadas em acções de cooperação técnica com as Forças Armadas dos Países Lusófonos gera forte estímulo e mobilização aos militares portugueses, que podem encontrar afi uma via complementar para a sua plena realização profissional»⁽⁸⁾.

CAPITULO I

Introdução

1. UM SISTEMA INTERNACIONAL EM MUDANÇA

O mundo contemporâneo foi nos últimos anos palco de profundas mutações. Desde 1989, produziram-se mudanças políticas no sistema internacional a um ritmo vertiginoso: a Alemanha foi reunificada com o consequente desaparecimento da RDA e do muro de Berlim; o Pacto de Varsóvia foi dissolvido permitindo a liberdade de acção e de alianças dos países do Centro e do Leste europeus; os antigos países satélites da URSS recuperaram a sua soberania; a própria União Soviética desapareceu para dar lugar à emergência da Russia como potência regional e a um conglomerado de Repúblicas independentes de problemática coexistência; a União Europeia alargou-se e procura uma União Política que inclua uma identidade europeia de segurança e de defesa; com a

(7) Apresentação e tema do Colóquio sobre os meios e missões futuras das Forças Armadas belgas, organizado pelo Institut Royal Supérieur de Défense, Bruxelas, 27 de Outubro de 1993.

(8) Excerto do discurso do então Ministro da Defesa, Dr. Fernando Nogueira, numa intervenção realizada no Instituto da Defesa Nacional em 16 de Outubro de 1992 acerca da CTM.

retracção política e militar a nível global verificaram-se substanciais progressos no controlo dos armamentos de todos os tipos; por todo o lado, apesar do crescente fundamentalismo religioso, desapareceu a antiga hostilidade ideológica para com o Ocidente.

No campo militar assistiu-se também a um repensar das estratégias e conceitos operacionais de há muito consolidados na Aliança Atlântica e responsáveis durante tantos anos pela paz e segurança na Europa.

Em contraste, todavia, com a proeminência da ameaça militar do passado, o ritmo acelerado das mudanças na conjuntura internacional e o aparecimento de novos e diversificados riscos para a segurança, de tipo transnacional, introduzem factores de incerteza ainda insuficientemente avaliados e que sombreiam o horizonte do actual sistema de relações internacionais. A grande criminalidade internacional organizada, o branqueamento de capitais, o tráfico de drogas, o contrabando de armas de grande capacidade de destruição, o tráfico de materiais nucleares ou o terrorismo internacional são apenas alguns exemplos desses novos «flagelos globais».

A par de todos estes fenómenos, as assimetrias de desenvolvimento e o alargamento do fosso Norte-Sul provocaram o avolumar de novos factores de risco resultantes do subdesenvolvimento, da pobreza e da guerra: a «bomba demográfica», a pobreza e a miséria extremas, a desigualdade de oportunidades e a exclusão social, a insegurança alimentar, o sectarismo étnico e religioso, as rivalidades fraticidas e os genocídios étnicos os milhões de refugiados e deslocados, os fluxos migratórios descontrolados e massivos, as novas doenças transmissíveis e as pragas são germe de permanente instabilidade social e política e catalizadores de conflitualidade de rara violência⁽⁹⁾.

(9) Thomas Hobbes (1558-1679) no seu «*Leviathan*» (1651) descrevia esta situação de caos permanente provocado pelos conflitos humanos: «Whosoever therefore is consequent to a time of war, where every man is enemy to every man, the same is consequent to the time, wherein men live without other security, than what their own strength, and their own invention shall furnish them withall. In such condition, there is no place for industry; because the fruit thereof is uncertain: and consequently no culture of the earth, no navigation, nor use of the commodities that may be imported by sea; no commodious building; no instruments of moving, and removing such things as require much force; no knowledge of the face of the earth; no account of time; no arts, no letters; no society; and which is worst of all, continual fear, and danger of violent death; and the life of man, solitary, poor, nasty, brutish, and short.».

A intensidade e periculosidade destas ameaças merecem atenção crescente da comunidade internacional e fazem hoje parte integrante das «agendas» de todos os *Fora mundiais*⁽¹⁰⁾.

Por outro lado, desde o fim da guerra fria, a intensificação das situações de emergência envolvendo populações deslocadas em razão de conflitos ou da derrocada dos sistemas ecológicos ou sócio-económicos,⁽¹¹⁾ conduziram as Agências Internacionais Humanitárias (UNHCR, UNICEF, OMS, CICR-Cruz Vermelha, etc) e as ONGs internacionais (CARE, Oxfam, «Médecins sans Frontières» (MSF), «Médecins du Monde», CARITAS, «Save the Children Fund», CONCERN, etc) a uma difícil encruzilhada, motivada pela sua incapacidade de fazer face à escala dos novos problemas sem se dotarem das estruturas e dos meios humanos, logísticos e financeiros apropriados ao papel que, por força das circunstâncias, foram obrigadas a assumir⁽¹²⁾. Só no Continente Africano, nos finais dos anos 80, contavam-se para cima de 8 milhões de refugiados e deslocados em razão de conflitos bélicos e das grandes secas de 1984/85. Nos últimos anos, o recrudescimento dos conflitos no Corno de África, na região dos Grandes Lagos e um

⁽¹⁰⁾ vg. «**Responder aos desafios a nível global**», ponto II da Nova Agenda Transatlântica e do Plano de Ação Conjunta UE-EUA, aprovado na Cimeira entre a União Europeia e os Estados Unidos da América, realizada em Madrid em 3 de Dezembro de 1995 (Documento 12296/95 Presse 356).

⁽¹¹⁾ Em 1995, 19 milhões de pessoas foram obrigadas a fugir dos seus países por causa de perseguições ou actos de violência, das quais 7,3 milhões em África; 24 milhões de pessoas foram deslocadas no interior das fronteiras dos seus países por razões de conflitos ou catástrofes naturais. Em 1994, no decurso dos conflitos étnicos do Rwanda morreram perto de um milhão de pessoas, cerca de um oitavo da população do país.

As tragédias do Rwanda, Libéria, Afeganistão, ex-Jugoslávia, Somália, Angola ou Moçambique não são irrepelíveis e constituem uma fonte de permanente reflexão sobre os mecanismos de prevenção de novos desastres causados pelos conflitos humanos.

⁽¹²⁾ Mesmo o tradicional atavismo de certas organizações humanitárias de comprometer o aspecto imparcial e apolítico das suas intervenções com a presença ou o enquadramento de militares se tem desvanecido com a crescente dificuldade de prosseguir essas operações em condições mínimas de segurança e operacionalidade em teatros de grande complexidade. O Comité Internacional da Cruz Vermelha (CICR), por exemplo, que sempre se recusou a qualquer colaboração com os militares invocando a perda de credibilidade do seu papel de intermediário neutral daí decorrente, foi forçado, no Líbano em 1980 e, mais recentemente, na Somália, a abandonar o seu rigor deontológico e a utilizar escoltas militares como meio de proteção das suas operações no terreno.

pouco por toda a África Central e Austral acresceram significativamente este número.

Esta situação obrigou também a uma reconceptualização do papel das intervenções humanitárias: estas podem, com efeito, combater os sintomas em caso de deflagração de conflitos graves, ou mesmo desactivar situações explosivas, mas não dispõem dos meios para resolver as causas desses mesmos conflitos⁽¹³⁾.

Os exemplos recentes das intervenções de forças das Nações Unidas na Somália («*Restore Hope*»), na Bósnia-Herzegovina (*UNPROFOR*), no Rwanda («*Operation Turquoise*») ou nos *Grandes Lagos*, demonstraram, de igual modo, que as missões de natureza humanitária se podem rapidamente converter em operações militares de natureza indefinida, nas quais o socorro humanitário se conjuga com acções de manutenção da ordem, de negociação político-diplomática e mesmo de uso da força militar⁽¹⁴⁾.

Nestas circunstâncias extremas, também a tradicional dicotomia entre operações de natureza civil e militar se esbateu face à gigantesca complexidade destes novos cenários de actuação⁽¹⁵⁾.

As formas de equacionar esta impressionante pléthora de fontes de conflitos – pelas suas implicações nas políticas globais, regionais e nacionais de segurança e de defesa – só poderão ser encontradas através da alteração da postura estratégica tradicional, modelada ainda numa lógica de contenção e, ou, confrontação entre blocos ou «civilizações», para uma abordagem de tipo «integral».

(13) Sobre este tema sugere-se a leitura da obra «*Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict*» de Oliver Ramsbotham e Tom Woodhouse da Universidade de Bradford no Reino Unido (1996).

(14) Os perigos de “*envolvimento*” no próprio conflito ou de “*politização*” são porém alguns dos riscos em que incorrem as Agências de ajuda humanitária e as ONGs. Com efeito, em situações de conflito aberto, a ajuda humanitária pode ser desviada para outros fins ou ser interpretada não apenas como salvando e preservando vidas humanas, mas também como uma forma de envolvimento no próprio conflito. Nalguns casos, os riscos de que os “senhores da guerra” se apoderem dos fornecimentos para impedir que os mesmos caiam nas mãos dos seus “inimigos” ou simplesmente para abastecer os seus próprios soldados, coloca importantes questões sobre a necessidade de protecção militar das vítimas e de colaboradores das agências de ajuda humanitária em certas situações.

(15) vg “*Interagency Cooperation - A regional model for Overseas operations*”, William W. Mendel e David G. Bradford. 1995.

Para ser exequível, esta deverá basear-se no reforço dos mecanismos de diálogo político e de cooperação entre Estados, organizações regionais e sub-regionais e agências multilaterais,⁽¹⁶⁾ no estímulo ao estabelecimento de contactos institucionais regulares entre organizações civis e militares e, finalmente, pelo repensar, em quase todos os quadrantes, das missões tradicionais, natureza, postura e dimensão das forças militares e da sua inserção no actual sistema de relações internacionais⁽¹⁷⁾.

2. AS NOVAS MISSÕES PARA AS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS NOS ANOS 90⁽¹⁸⁾

2.1. O quadro global

No plano estritamente militar, o relativo apaziguamento da tensão decorrente destas mudanças históricas – que tem caracterizado o «ambiente estratégico» da presente década – permitiu o crescente protagonismo

⁽¹⁶⁾ Num importante contributo para esta reflexão, a Comissão Europeia propôs numa Comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu (COM (96) 153 final , de 30.04.96) sobre a interligação entre as Operações de Emergência, de Reabilitação e de Desenvolvimento («**Linking Relief, Rehabilitation and Development - LRRD**»), uma «*holistic approach*» (do grego «*hólos - todo*»), combinando medidas nas esferas política, económica, social e ambiental que facilitaria as «*linkages*» operacionais e institucionais entre os diferentes instrumentos internacionais utilizados nos domínios do desenvolvimento, da reabilitação e do auxílio humanitário (este documento resulta de um processo de consultas junto dos operadores e reflete algumas das Conclusões da «*Informal Workshop on ways of improving linkages between relief, rehabilitation and development*», que teve lugar em Bruxelas, em Outubro de 1995, organizada pelos serviços da DG VIII da Comissão Europeia).

⁽¹⁷⁾ William J. Olson na obra “*The New World Disorder: Governability and Development*”, 1993, caracterizou a presente ordem internacional nos seguintes termos: «...the demand now extends to peacekeeping and peacemaking operations, internal security, refugee management on a colossal scale, development assistance, disease control and disaster relief, famine relief, and drug-control assistance. In essence, the demand is for the international community to substitute for local government, to deliver the basic goods of government to societies where all or most of the attributes of governance have failed or fallen into disrepute.»

⁽¹⁸⁾ Para definir essas missões, para além das fontes nacionais, importa ter presente as categorias definidas pela UEO no Conselho de Ministros de São Petersburgo em junho de 1992 («**as Missões de Petersburgo**»): auxílio humanitário; manutenção da paz; papel das forças de combate na gestão das crises e restabelecimento da paz.

e empenhamento das Forças Armadas em novas missões em tempo de paz⁽¹⁹⁾.

Hoje são vulgares imagens que testemunham a participação activa de militares em missões internacionais de ajuda humanitária, na resolução de situações de desastre ou de calamidade natural⁽²⁰⁾ ou, ainda, em missões de conservação do património ambiental e ecológico⁽²¹⁾.

A experiência colhida dessas missões demonstrou que nos momentos de crise a participação organizada, disciplinada e profissional de militares da Marinha, da Força Aérea e do Exército introduz uma nova dimensão técnica, reforça a confiança das populações sinistradas e acresce significativamente os meios de intervenção disponíveis (protecção, «*Search and Rescue*», transportes, comunicações de emergência, aprovisionamentos vários, evacuação e alojamento, assistência sanitária e hospitalar, serviços médico-cirúrgicos, fotografia aérea, etc.), permitindo limitar as perdas humanas e materiais.

Nesse contexto, tendo em conta a evolução do panorama geopolítico internacional e nos termos das missões que por lei lhes são cometidos,⁽²²⁾ os três Ramos das Forças Armadas portuguesas, no território nacional ou no exterior, tem tido um papel de grande relevo na prevenção, detecção e combate de incêndios florestais, no socorro às vitimas de acidentes ou catástrofes naturais, na busca e salvamento (SAR), na defesa dos recursos haliêuticos e fiscalização da ZEE, na prevenção e combate à poluição marítima, na evacuação de nacionais ou, ainda, na participa-

⁽¹⁹⁾ O «*proper soldiering*» de Michael Harbottle in «*New Roles for the Military*», Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism, Conflict Studies nº 285, UK, Novembro 1995.

⁽²⁰⁾ Os «*Global relief duties*»: inundações, sismos, deslocações de terras, ciclones, erupções vulcânicas, etc.

⁽²¹⁾ Um dos exemplos mais citados destas novas missões de defesa do património ecológico e ambiental são os protagonizados pelos denominados «Eco-Batalhões» do exército indiano que enquadram militares e ex-militares no desempenho de tarefas de protecção do património ambiental nas áreas rurais e parques nacionais do Sub-Continente indiano.

No teatro Atlântico, a NATO passou também a incluir nas suas preocupações os novos «environmental challenges».

⁽²²⁾ Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas - LOBOFA (Lei nº 111/91, DR, I^ª Série A, nº 198, de 29 de Agosto de 1991).

ção em operações multinacionais sob a égide das organizações internacionais⁽²³⁾.

A prontidão, disponibilidade e profissionalismo demonstrados nestas missões, constituíram valores indispensáveis e são instrumentos determinantes no apoio às populações e para a pronta resolução das situações de crise em interacção com os meios disponibilizados pelas autoridades civis⁽²⁴⁾.

2.2. O quadro doutrinal

Conceptualmente, como caracterizar, no entanto, estas novas tarefas e responsabilidades do ponto de vista técnico-militar?

A Constituição da República Portuguesa enuncia no seu artigo 275º as missões das Forças Armadas, incumbindo-as da defesa militar da República. A Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas distingue, no seu Artigo 2º («*Missões das Forças Armadas*»), a «*Missão Genérica*» das FA («assegurar a defesa militar contra qualquer agressão ou ameaça externa») das «*Missões Específicas*». Estas últimas integram, por um lado, a satisfação dos compromissos internacionais assumidos no âmbito militar e, por outro, a colaboração em tarefas relacionadas com a «satisfação das necessidades básicas das populações, inclusivamente em situações de calamidade pública que não justifiquem a suspensão do exercício de direitos.»⁽²⁵⁾.

(²³) Esta evolução do ambiente internacional condiciona, como já foi referido, as vertentes fundamentais da ação estratégica do Estado em matéria de Defesa e que constam do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (o conceito estratégico em vigor foi definido na Resolução do Conselho de Ministros nº 9/94, de 13 de Janeiro).

(²⁴) v.g. «*A Protecção civil e a Defesa Nacional*», por José A. Piedade Larangeira, in Revista Nação e Defesa.

(²⁵) Se compararmos o actual quadro normativo português com a evolução da doutrina militar prosseguida na Bélgica, um dos nossos parceiros da União Europeia, Aliança Atlântica e UEO, verificamos que também esta se pautou pela adaptação do “*Conceito Estratégico Militar*” aos novos circunstancialismos da situação internacional, ao desenvolvimento científico e tecnológico e à natureza das potenciais ameaças externas no contexto do fim da guerra fria: Assim, num importante contributo para a teoria militar belga, o Almirante Verhulst (Colóquio que teve lugar em 1993 sobre os meios e missões futuras para as Forças Armadas do Reino da Bélgica, organizado pelo Institut Royal Supérieur de Défense), tipificou estas novas responsabilidades como “*Missões alternativas*” ou “*adicionalis*” relativamente às “*Missões fundamentais*” das

2.3. Forças Armadas e Desenvolvimento

A interligação funcional entre as novas «*Missões internacionais*» de prevenção e resolução de conflitos e as tarefas de «Cooperação para o desenvolvimento» foi delineada pela primeira vez pelo Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, Boutros-Ghali (1991-1996), na sua inovadora doutrina sobre a «*Consolidação da paz após os conflitos*». (26)

Com efeito, esta sublinha que, depois de terminado um conflito violento, as tarefas de consolidação da paz e de reabilitação podem assumir a forma de «*Projectos de cooperação*» que «unam dois ou mais países numa iniciativa de benefício mútuo, que deverá não só contribuir para o desenvolvimento económico e social mas também para aumentar a confiança, elemento fundamental da paz.»

Para exemplificar essa interligação, Boutros-Ghali, referiu projectos «em que os Estados uniriam esforços para desenvolver a agricultura, melhorar os transportes, o ensino, a utilização de recursos, os intercâmbios culturais e académicos, etc., com o fim último de evitar o reacender de conflitos.» (27).

Na esteira destas propostas das Nações Unidas, os Ministros dos Negócios Estrangeiros da União Europeia, na 1891^a sessão do Conselho

Forças Armadas. As tarefas “*adicionais*” são as executadas pelas FA em apoio a valores “*não-essenciais*” e ligadas a interesses “*não vitais*” para o país.

Estas missões “*adicionais*” poderiam ainda subdividir-se em missões “*nacionais*” e “*internacionais*”: Incluem-se nas primeiras algumas das tradicionais «*Missões de Interesse Público*» e estão, como já foi referido, ligadas ao apoio da Nação em situações de emergência ou de catástrofe.

As “*Missões internacionais*” cobrem um largo espectro de actividades, desde as operações de tipo humanitário ou de protecção ambiental à gestão de crises, passando pelas operações de «*Restabelecimento da paz*», de «*Manutenção da paz*» e de «*Consolidação da paz depois dos conflitos*». Segundo este autor, um dos traços mais marcantes que caracteriza estas novas operações internacionais de manutenção e consolidação da paz consiste no significativo aumento, quantitativo e qualitativo, de tarefas militares e não militares.

(26) in “*Agenda para a Paz*” das Nações Unidas.

(27) Nalguns países, no entanto, a par destas actividades de desenvolvimento, a primeira prioridade para assegurar o restabelecimento dos circuitos económicos e sociais normais consiste em solucionar o grave problema das minas anti-pessoais disseminadas pelas zonas de combates. Estas últimas têm sido as principais responsáveis pela perda diária de vidas humanas e constituem a mais séria ameaça ao repatriamento de refugiados e pessoas deslocadas, ao cultivo de terras aráveis e ao funcionamento das infraestruturas básicas.

Assuntos Gerais, que teve lugar em Bruxelas, no dia 4 de Dezembro de 1995, deram especial relevo a esta interacção entre as estratégias de cooperação para o desenvolvimento e as acções de resolução de conflitos e de consolidação da paz. Nos termos da Acta final desta reunião (Documento 12294/95 Presse 354, com o título «*A diplomacia preventiva, a resolução de conflitos e a manutenção da paz em África – Conclusões do Conselho*»), estas deliberações constituem a base para a adopção ulterior de uma «Posição comum» sobre o problema dos «Conflitos africanos», a qual nos termos do Artigo J.2 do Tratado de Maastricht (Disposições relativas à Política Externa e de Segurança Comum), obrigará os Estados Membros da União a informarem-se mutuamente e a concertarem as respectivas políticas nessa matéria⁽²⁸⁾.

Aprofundando essa problemática, a Comissão Europeia desenvolveu, num documento de orientação posterior,⁽²⁹⁾ a tese de que, por um lado, mostrando-se o desenvolvimento económico por si só condição insuficiente para assegurar uma política eficaz de consolidação da paz e de prevenção dos conflitos; por outro, sendo o desenvolvimento sustentável, a democracia e os direitos do homem, a viabilidade das estruturas políticas, o apaziguamento da situação social e a protecção do meio ambiente objectivos interdependentes, a identificação de soluções para o problema requer uma abordagem de «tipo integral» que permita interligar de forma coerente todos estes elementos.

Segundo esse texto, «as ligações a «jusante» e a «montante» entre as operações políticas de desenvolvimento, de ajuda de emergência e de reabilitação constituem uma rede complexa de relações que deve ser analisada em função do quadro político global ou da política de planeamento estratégico, a qual constitui uma função dinâmica da situação específica de cada país ou região.».

⁽²⁸⁾ Note-se que a União Europeia fora asperamente criticada pelo seu alheamento da gestão das grandes intervenções no Continente africano, designadamente pela falta de coordenação na Somália, onde os países europeus intervenientes se submeteram aos *diktats* sucessivos dos Estados Unidos sob a forma de conduzir as operações, ou o isolamento da França durante a crise Ruandesa.

⁽²⁹⁾ Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho de Ministros de 6 de Março de 1996, com o título «*A União Europeia e o problema dos conflitos africanos: o restabelecimento da paz, a prevenção das crises e o futuro após as crises*» (SEC(96)332 final).

Nesse contexto, o «*continuum*» «Emergência/Reabilitação/Desenvolvimento (ERD)» não deve ser considerado de forma linear, requerendo uma abordagem multifacetada, baseada na situação real de cada país ou região em análise.»

Outra das ideias chave deste documento é a de que a «Consolidação da paz» constitui um elemento intrínseco das estratégias de cooperação para o desenvolvimento. Nesse sentido, propõe-se que os programas de ajuda financeira para o desenvolvimento da União Europeia, em especial os que resultam da Convenção de Lomé, possam contribuir decisivamente para combater as causas fundamentais das guerras africanas⁽³⁰⁾. Em síntese, o conjunto das tarefas de «Reabilitação»⁽³¹⁾ de países devastados por conflitos – como «*ponte*» entre a «Ajuda de Emergência» e a «Ajuda para o Desenvolvimento» – constituem o vector prioritário de intervenção operacional das Forças Armadas, pela contributo que estas podem dar para assegurar a continuidade dos processos de transição, desde o eclodir de crises graves até à retoma do desenvolvimento sustentável, em situação de segurança e de garantia de respeito pelos valores democráticos e liberdades fundamentais⁽³²⁾.

(³⁰) Ainda no que respeita aos instrumentos de “prevenção de crises” em África, as iniciativas das Nações Unidas e da União Europeia no sentido da criação de “Sistemas de Alerta Precoce” («*Humanitarian Early Warning System*»), envolvendo mecanismos de informação, prevenção, planeamento e coordenação operacional das intervenções de caráter humanitário, poderão constituir uma das respostas da comunidade internacional à solução desta problemática. Para serem eficazes, porém, terão de contar com a participação da componente militar, integrada, directa ou indirectamente, em “plataformas de actuação” conjunta (coordenadas pela ONU, pela Organização de Unidade Africana ou por organizações sub-regionais), com as Organizações Intergovernamentais (OIG) especializadas, com as Organizações Humanitárias Civis (OHC), com as ONGs, com as Fundações políticas e o mundo universitário.

(³¹) A “Reabilitação” pode ser definida como «uma estratégia global, dinâmica e intermédia de reforma e reforço institucional, de reconstrução e melhoramento das infra-estruturas e serviços, de apoio a iniciativas e acções das populações afectadas, nos domínios político, económico e social, com vista a restabelecer um desenvolvimento sustentável.» (in Comunicação da Comissão sobre a Interligação das Operações de Emergência, Reabilitação e Desenvolvimento (ERDs)).

(³²) Oliver Ramsbotham e Tom Woodhouse na obra «*Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict*», referem um duplo processo de, por um lado, “**militarização do humanitarismo**”, referindo-se à necessidade de assegurar protecção e meios logísticos às tarefas de ajuda humanitária e, por outro, de “**humanitarização dos militares**” no sentido do papel activo que estes podem assumir durante as intervenções humanitárias e para lá destas, ajudando a criar as condições mínimas de suporte para estabelecer um clima, após conflitos violentos, de “estabilidade estrutural” conducente ao crescimento económico e social sustentáveis (op. cit. pag 221 e 222).

Como veremos nos capítulos seguintes, a Cooperação Militar com os países em desenvolvimento, em especial com os cinco países africanos Lusófonos, integra este quadro de redefinição estratégica do papel das Forças Armadas portuguesas, constituindo um importante instrumento no apoio à política geral de cooperação para o desenvolvimento e de prevenção internacional de conflitos violentos⁽³³⁾.

⁽³³⁾ «The two major support roles for military forces are the provision of theatre-level logistics, and the establishment of a secure environment for non-military operations»., Mats Berdal, *Adelphi Paper 281*, 1993.

«Fourth, we must embark on a bold new program for making the benefits of our scientific advances and industrial progress available for the improvement and growth of underdeveloped areas.

More than half the people of the world are living in conditions approaching misery. Their food is inadequate. They are victims of disease. Their economic life is primitive and stagnant. Their poverty is a handicap and a threat both to them and to more prosperous areas. For the first time in history, humanity possesses the knowledge and skill to relieve the suffering of these people.

Our aim should be to help the free peoples of the world, though their own efforts, to produce more food, more clothing, more materials for housing and more mechanical power to lighten their burdens. Only by helping the least fortunate of its members to help themselves can the human family achieve the decent, satisfying life that is the right of all people. Democracy alone can supply the vitalising force to stir the peoples of the world into triumphant action, not only against their human oppressors, but also against their ancient enemies – hunger, misery, and despair.»

Harry S. Truman⁽³⁴⁾

CAPITULO II

A «Ajuda Pública ao Desenvolvimento»

1. BREVE RETROSPECTIVA HISTÓRICA

A Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) teve a sua génesis na segunda metade dos anos 40 nos programas de Fomento dos Territórios Ultramarinos lançados pelas potências coloniais no rescaldo da segunda Guerra mundial⁽³⁵⁾. Simultâneamente, o aparecimento das Instituições e

⁽³⁴⁾ Discurso inaugural do «*Act for International Development*», 1949.

⁽³⁵⁾ São exemplos dessa política o «*Colonial Development and Welfare Act*» de 1945, do Reino Unido e a criação em 1946 pela França do «*Fonds d'investissement économique et social des territoires d'outre-mer (FIDES)*».

Programas de Cooperação Económica, criados na mesma época sob os auspícios das Nações Unidas (FMI, Banco Mundial, UNICEF, UNESCO, etc.)(³⁶), mobilizou a opinião pública e sensibilizou a comunidade internacional para os problemas do desenvolvimento.

O «*Ponto Quatro*» do «Programa de Apoio ao Desenvolvimento» do Presidente dos Estados Unidos Harry S. Truman (1945-53)(³⁷), o «Plano de Colombo» para o Sudoeste asiático (*Council for Technical Co-operation in South and South-East Asia*) e o importante programa de ajuda financeira e técnica aos países situados na periferia do então Bloco comunista foram marcos importantes dessa época marcada por um profundo idealismo.

No Relatório «Lewis», publicado em 1951 sob a égide das Nações Unidas, é proposta pela primeira vez a criação de um Fundo financeiro especial das Nações Unidas vocacionado para o Desenvolvimento económico dos países «insuficientemente desenvolvidos» e de uma Sociedade Financeira Internacional (SFI) visando o investimento privado nesses países, a qual veio a ser formalmente instituída como filial do Banco Mundial em 1956.

Por outro lado, o Conselho Ecuménico das Igrejas lançou em 1958 nas Nações Unidas a ideia do «Objectivo 1%», segundo a qual pelos menos 1% do Rendimento nacional dos países ricos deveria ser consagrado a doações e a empréstimos em condições «liberais» a favor dos países sub-desenvolvidos.

Esta ideia foi retomada em 1961 pela Assembleia Geral das Nações Unidas aquando do lançamento da primeira «Década para o Desenvolvimento», em que se procurava atingir este objectivo quantitativo, o qual tem constituído, desde então, um dos paradigmas fundamentais da «Ajuda» internacional para o desenvolvimento.

(³⁶) Logo no **Preâmbulo da Carta das Nações Unidas**, os representantes dos 50 países presentes na Conferência de São Francisco de 1945, se declararam empenhados “em favorecer o progresso social e em assegurar melhores condições de vida num quadro de maior liberdade” e a “recorrer às Instituições internacionais para promover o progresso económico e social de todos os povos”.

(³⁷) O Presidente Truman propôs em 1949 um programa de ajuda ao desenvolvimento no “**Ponto Quatro**” (“*Act for International Development*”) do seu discurso de investidura, o qual foi aprovado pelo Congresso em 1950.

Na Europa Ocidental, o sucesso do Plano Marchall e da OECE⁽³⁸⁾ na reconstrução das economias levou a um crescente – e talvez excessivo – optimismo sobre as potencialidades da assistência financeira e técnica aos países pobres ou devastados pelos conflitos bélicos. Este entusiasmo inicial foi, porém, como veremos mais adiante, desmentido nas décadas seguintes pela realidade que emergia das análises e avaliações das políticas de Ajuda ao Desenvolvimento (nomeadamente sobre o seu impacte nos países africanos), em que o optimismo deu lugar a uma também excessiva desilusão⁽³⁹⁾.

Em 1960, por iniciativa do então Sub-Secretário de Estado de Eisenhower, C. Douglas Dillon, foi criado o Grupo de Assistência para o Desenvolvimento, precursor do actual Comité da Ajuda para o Desenvolvimento (CAD) da OCDE, com a presença de Portugal como membro fundador.

O conceito de Ajuda Pública para o Desenvolvimento (APD) que ainda vigora, que assimila a APD às operações do sector público que tenham por objectivo principal a promoção do desenvolvimento económico e social dos países em desenvolvimento e que revistam a «natureza concessional», foi formulado na sua versão definitiva pelo CAD em 1972⁽⁴⁰⁾.

(³⁸) No dia 5 de Junho de 1947, o General **Georges Marchall**, Secretário de Estado dos EUA, ofereceu aos países europeus a Ajuda financeira dos Estados Unidos para financiar a recuperação da economia europeia, na condição de que estes se “associassem para elaborarem em comum um **Programa de relançamento económico**”. Apenas os países da Europa Ocidental aceitaram esse plano (2^a Conferência de Paris de Julho/Setembro de 1947). No dia 16 de Abril de 1948 foi criada em Paris a Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE) com o mandato de administrar este plano de reconstrução da Europa. A OECE deu lugar em 14 de Dezembro de 1960 à Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE).

A inserção do termo “**Desenvolvimento**” no nome da nova organização põe desde logo em evidência a nova dimensão conferida à cooperação internacional.

(³⁹) *v.g. por todos «Repenser la Cooperation Technique»*, Elliot J. Berg e Fukuda-Parr, Bureau Regional para África do PNUD, Ed. Economica, Paris 1994.

(⁴⁰) A ajuda no domínio militar não é, regra geral, contabilizada como APD, exceptuando-se apenas os casos de perdão da dívida oficial.

2. COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO E AJUDA HUMANITÁRIA NA UNIÃO EUROPEIA

2.1. A Cooperação para o Desenvolvimento no Tratado da União Europeia

A cooperação bilateral e multilateral prestada pela União Europeia e pelos seus Estados Membros é hoje de longe a mais importante, quer qualitativa quer quantitativamente, na ajuda financeira, técnica e humanitária aos países em desenvolvimento, constituindo para os dirigentes do Terceiro-Mundo uma alternativa financeira ao decréscimo dos valores da ajuda bilateral dos Estados Unidos verificado nos últimos anos⁽⁴¹⁾.

O peso da ajuda comunitária é sobretudo cada vez mais patente no que se refere ao continente africano. A República Portuguesa, como membro da União, tem nesta vertente um dos seus maiores potenciais estratégicos no vector externo⁽⁴²⁾.

No Tratado da União Europeia, a «Cooperação para o Desenvolvimento» encontra-se consagrada nos artigos 130º-U e seguintes. A política da Comunidade em matéria de cooperação foi concebida como complementar⁽⁴³⁾ das cooperações bilaterais dos Estados Membros, prosseguindo objectivos de fomento do desenvolvimento económico e social dos países em vias de desenvolvimento, de inserção desses países na economia mundial e de luta contra a pobreza, num quadro de consolidação da democracia e do estado de direito, de respeito dos direitos do homem e das liberdades fundamentais.

⁽⁴¹⁾ Em 1994, a ajuda pública ao desenvolvimento prestada pela União Europeia ascendeu a 29 mil milhões de dólares, ou seja, mais de metade do montante total dessa ajuda, cerca de 57 mil milhões de dólares. Pelo contrário, a ajuda dos EUA não atingiu no mesmo período os 10 mil milhões, sendo uma importante fatia dispensida apenas com dois países, Israel e o Egito.

⁽⁴²⁾ Nas **Grandes Opções do Plano para 1996**, in Lei nº 10-A/96 de 23 de Março, o Governo afirma querer ter uma intervenção na União Europeia «como um agente de sensibilização para os problemas do continente africano» e assumir uma postura político-diplomática de promoção e aprofundamento do diálogo euro-africano.

⁽⁴³⁾ Vg. Resolução do Conselho sobre a **complementaridade** das políticas e ações de desenvolvimento da União e dos Estados Membros, 1849^a sessão do Conselho de Desenvolvimento, Luxemburgo, 1 de Julho de 1995.

2.2. A Convenção de Lomé e o Fundo Europeu de Desenvolvimento

A Convenção de Lomé IV consubstancia um quadro contratual de relações entre a UE e os países ACP, com uma abrangência geográfica de 70 países de África, Caraíbas e Pacífico⁽⁴⁴⁾. Na medida em que se foram tornando independentes as cinco ex-colónias portuguesas foram aderindo ao grupo ACP e à Convenção de Lomé.

O Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) é o instrumento privilegiado de execução da política comunitária de cooperação e de desenvolvimento, criado à data da assinatura do tratado de Roma em Março de 1957. As suas dotações são constituídas por contribuições financeiras dos Estados Membros da União Europeia.

Desde a sua criação em 1958 até 1995 (fim da dotação FED da IV^a Convenção de Lomé), o FED gastou um total de 28,6 milhões de Ecuas ao longo de 35 anos, desdobrados em 7 protocolos financeiros de cinco anos cada um. O actual FED, o 8º, vigorará para o período de 1995-2000 e compreende um montante de 14 625 milhões de ECU (equivalente a mais de 292 milhões de contos).

A contribuição portuguesa para o 8º FED é de 125 milhões de Ecuas.

A sua acção, desenvolvida em paralelo com a actuação do Banco Europeu de Investimento (BEI), tem incidido, fundamentalmente, na concessão de ajudas não reembolsáveis e empréstimos especiais aos países ACP (subsídios, ajudas de urgência, bonificações de juros para empréstimos especiais concedidos pelo BEI, etc). Cerca de 92% do FED são atribuídos sob forma de donativos não reembolsáveis, sendo os restantes de capital de risco.

A tipologia dos projectos financiados pelo FED é vasta abarcando projectos integrados num plano regional e/ou nacional de desenvolvimento; projectos isolados visando responder a necessidades pontuais urgentes, projectos de construção de infra-estruturas e de equipamentos sociais

⁽⁴⁴⁾ Conjuntamente, os 70 países ACP e os 15 membros da União Europeia, representam 17% da população mundial e cerca de metade dos membros da ONU, o que dá a medida da importância desta Convenção.

e projectos de assistencia técnica, entre outros. Os sectores beneficiados por este Fundo também são variados e estão englobados na listagem daqueles que, fundamentalmente, correspondem a um pano de fundo de desenvolvimento económico e social dos países recipientes. Certas formas de financiamento do FED podem assumir a forma de co-financiamentos quer com os próprios parceiros ACP, quer com outros doadores nacionais ou internacionais ou ainda com ONG.

Os cinco Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa beneficiam, ao abrigo desta Convenção, de financiamentos elevados no quadro da Ajuda Programável (Programas Indicativos Nacionais e Regionais, Facilidade de Ajustamento estrutural, etc.) e *Não Programável*⁽⁴⁵⁾. Por outro lado, no âmbito do *Acordo Quadro de Cooperação Regional* assinado em 1992 pelos Cinco e pela Comunidade Europeia, foram postos à disposição desses países montantes elevados com vista ao financiamento de projectos comuns. Os domínios de cooperação visados concentram-se num número restrito de sectores (formação e valorização de recursos humanos como vectores principais) com programas e projectos obrigatoriamente integrados numa estratégia de conjunto e onde a língua portuguesa constitui um factor central.

Em 1995, a IV^a Convenção de Lomé foi revista a meio do seu período de vigência, após longas e duras negociações entre os representantes dos Estados ACP e a Comissão Europeia,⁽⁴⁶⁾ tendo-lhe sido introduzidas algumas modificações no sentido de flexibilizar os mecanismos de programação da ajuda comunitária e de adaptar às profundas alterações no contexto internacional ocorridas após a sua assinatura, nomeadamente à crescente deterioração dos termos de troca dos produtos originários dos Estados ACP e das suas dificuldades de acesso preferencial aos mercados europeus. Por outro lado, o respeito dos direitos humanos, da democracia e do Estado de Direito foram consagrados como «elementos essenciais» da Convenção.

⁽⁴⁵⁾ Cerca de 150 milhões de contos era em 1994 o montante total da ajuda da Comissão Europeia a estes cinco países, incluindo as ajudas ao desenvolvimento e as ajudas humanitárias.

⁽⁴⁶⁾ O Acordo final de revisão foi assinado em Moka, Ilha Maurícia, no dia 4 de Novembro de 1995.

O Comissário Prof. João de Deus Pinheiro, responsável pelo pelouro do «Desenvolvimento» na Comissão Europeia, no discurso que proferiu na abertura da Assembleia paritária de parlamentares europeus e dos países signatários da Convenção de Lomé, que teve lugar em Dakar em Janeiro de 1995, assinalou que «Esta é a última Convenção do tipo das que temos tido até aqui».

Esta ideia de «fim de uma era» na cooperação multilateral entre os países da Comunidade Europeia e os países ACP ficou também bem patente nas palavras do Primeiro Ministro das Maurícias quando se referiu ao início das negociações para uma próxima Convenção, que ficou agendado para Setembro de 1998: «they need to steer away and be bold enough to chart out new lanes of partnership.». Este país, considerado já a «Singapura africana», é um exemplo eloquente de que a estrutura actual da Convenção necessita de ajustamentos e que inevitavelmente alguns países sairão da sua esfera de abrangência.

De facto, concluído o ciclo iniciado nos anos 70, está aberto o debate prospectivo sobre a futura Lomé 2000 e sobre as novas modalidades do relacionamento futuro entre as duas regiões, num contexto geopolítico profundamente alterado. O «*Livro verde*» da Comissão Europeia sobre o futuro da Convenção de Lomé, anunciado para os finais de 1996, introduzirá sem dúvida importantes elementos para essa reflexão.

2.3. A Ajuda Humanitária de Emergência⁽⁴⁷⁾

A União Europeia concede uma ajuda de emergência⁽⁴⁸⁾ às vítimas de catástrofes naturais ou de origem humana ocorridas nos países em

(47) Em termos absolutos, durante o período 1988-1993, os **gastos com as operações humanitárias** efectuadas pelos países membros da OCDE cresceu de 500 milhões de dólares US por ano para 3,500 milhões, enquanto que o financiamento dos programas de ajuda para o desenvolvimento estagnaram ou diminuíram no mesmo período. Em relação ao orçamento global dos programas de ajuda da Comunidade Europeia, as **ações humanitárias** somaram 764 milhões de Ecus em 1994, ou seja, 18,8 do total da Ajuda.

(48) Os conceitos de «**Relief Assistance**» e «**Humanitarian Aid**» são utilizados indistintamente pelas agências internacionais e pela União Europeia. O seu âmbito vem definido no Regulamento do Conselho relativo à ajuda humanitária da forma seguinte: «A ajuda humanitária

desenvolvimento de África, Ásia e América Latina, bem como a outros países não comunitários, em especial os da Europa Central e Oriental. O Serviço Humanitário da Comunidade Europeia (ECHO) da Comissão Europeia, em funções desde Abril de 1992, é o organismo responsável, em conjugação com as ONGs e as Agências especializadas das Nações Unidas, pela mobilização dos meios de socorro às populações e pelo aprovigionamento logístico em víveres, material médico-cirúrgico e medicamentos, transportes especiais, abrigos, etc,

O ECHO tem estado particularmente activo na ex-Jugoslávia (European Community Task Force), onde, pela primeira vez, foi forçado a recorrer à acção directa através de pessoal próprio, e no continente africano (Rwanda, Libéria, Zaire). Por outro lado, o seu papel tem sido relevante no financiamento de programas de desminagem no Cambodja, Afganistão, Angola e Kurdistão Irakiano, e na ajuda a mutilados de guerra e formação do pessoal dos centros de readaptação. No campo do transporte, o ECHO lançou recentemente um programa inovador de afretamento de aviões, o «*Euroflight*», com vista a facilitar a intervenção rápida das ONGs junto das populações sinistradas.

3. AS TENDÊNCIAS DOMINANTES DA AJUDA INTERNACIONAL NO MOMEMTO ACTUAL

Como verificámos no ponto 1, as Conferências constitutivas de Bretton Woods em 1944 e de São Francisco em 1945 foram mais longe do que a simples institucionalização de um Banco, de um Fundo e de um complexo de Agências internacionais. Formou-se nessa época o paradigma

da Comunidade inclui operações de ajuda, emergência e protecção numa base não discriminatória para ajudar a população de países terceiros, especialmente os mais vulneráveis, e prioritariamente a população de países em desenvolvimento vítimas de catástrofes naturais, crises provocadas pelo homem, como por exemplo guerras e eclosão de conflitos, ou situações e circunstâncias excepcionais comparáveis a desastres naturais ou provocados pelo homem. Tal ajuda será prestada enquanto for necessário para satisfazer as necessidades humanitárias resultantes destas diversas situações. Esta ajuda inclui operações de preparação para os riscos ou destinadas a evitar catástrofes ou circunstâncias excepcionais comparáveis.”

intelectual que conformou uma visão global do mundo e uma ideologia triunfante, o capitalismo.

Hoje, celebrada a passagem dos 50 anos, a arquitectura desenhada no pós-guerra carece de uma profunda reforma institucional mais ajustada às realidades do mundo contemporâneo. O próprio conceito de desenvolvimento, tradicionalmente restringido ao crescimento económico, medido em termos de PNB per capita, se alargou para abarcar valores como a equidade, o meio ambiente ecológicamente sustentável e o bem-estar⁽⁴⁹⁾.

Do ponto de vista económico e social, a década de 80 foi um período difícil para os países menos desenvolvidos. Para alguns economistas, foi mesmo a «década perdida» para o desenvolvimento. Nos anos 90, porém, assistimos à saída da Ásia e da América Latina do fosso do endividamento externo e da depressão económica, e alguns países dessas Regiões possuem hoje competitivas economias «emergentes».

Infelizmente, em sentido contrário ao dessa tendência, na África Sub-Sahariana as velhas permissas do sub-desenvolvimento e da pobreza permanecem cada vez mais actuais. O esforço internacional de «Ajuda» dispendido nesse Continente tem sido também infrutífero e estéril: numerosos líderes africanos habituaram-se às generosas ajudas «não rembolsáveis» como um modo de governação em si mesmo e não como um instrumento ao serviço de uma estratégia de crescimento, protelando desse modo a introdução das reformas fundamentais para o desenvolvimento sustentável e para a reintrodução do Continente na economia mundial⁽⁵⁰⁾.

(49) No Relatório da Conferência «*Rethinking Bretton Woods*», o “Desenvolvimento” foi caracterizado como um processo multidimensional, centrado na pessoa humana, nos seguintes termos: «The goal of development is to create conditions to enable each human being to realize her/his potential for political, social, and economic fulfillment in a manner consistent with the common good. Individual rights, duties, and participation are central to this goal. The first priority is the eradication of poverty, empowering people to gain a measure of control over their own lives and to obtain the resources to meet their basic needs in an ecologically sustainable manner.».

As formas de comparar o desenvolvimento sócio-económico estão também mais sofisticadas, utilizando-se hoje instrumentos como o *Human Development Index* (HDI), que tem em conta um número mais elevado de parâmetros de comparação.

(50) Reputados analistas como Louk de la Rive Box, Director do European Centre for Development Policy Management de Maastricht, consideram que a “ordem” instaurada em 1945

A eventual identificação dos factores que contribuíram para essa situação não cabe porém neste texto pelo que remetemos a sua análise aprofundada para a consulta de alguns dos documentos produzidos a esse respeito pelas agências internacionais, cuja referência consta da bibliografia⁽³¹⁾

Por outro lado, também no domínio financeiro se assistiu nos últimos anos a uma acentuada quebra nos valores globais da Ajuda Pública para o Desenvolvimento: depois de décadas de contínuo crescimento, o volume total de APD dos países membros do Comité de Ajuda para o Desenvolvimento (OCDE) começou a decrescer em 1992, afastando-se cada vez mais do mítico valor do objectivo 0,7% com que a maior parte dos doadores se tinha comprometido na UNCED em 1992⁽³²⁾

As crescentes intervenções humanitárias também roubaram algum espaço, não apenas financeiro mas também de interesse político imediato, à cooperação «clássica», pelo triste e deprimente «espectáculo» que têm proporcionado aos media. O chamado «Factor CNN» tem sido apontado como um dos elementos que tem estado na base desta secundarização da ajuda tradicional: A emissão «em directo» das imagens das tragédias humanas no mundo inteiro tem mobilizado a opinião pública para a necessidade das intervenções humanitárias de urgência, deixando para segundo plano o trabalho soturno e paciente do desenvolvimento a longo prazo.

foi definitivamente enterrada em 1995 («1945 was buried in 1995»), e que, após 5 décadas, são os próprios fundamentos da "Cooperação para o Desenvolvimento" que estão em questão. Com efeito, com o fim da bipolaridade da guerra fria, desapareceram os argumentos de *Realpolitik* que justificaram perante as opiniões públicas dos países dadores o financiamento de quarenta anos de políticas de "ajuda".

(³¹) Acerca da crise económica na África Sub-Sahariana, consulte-se Michael P. Todaro, *Economic Development*, 5^a Edição, pag 642 e seguintes, Longman, 1995. Num artigo publicado na revista *Economist* de 29 de Julho de 1996, «*Growth in Africa - it can be done.*», o Professor Jeffrey Sachs, Director do Harvard Institute for International Development, aponta algumas das causas para o falhanço das políticas de crescimento económico em África («*Why has Africa failed?*»).

(³²) Nos Estados Unidos da América, tradicionalmente o maior doador, a maioria conservadora no Congresso tem influenciado a saída lenta mas inexorável daquele país da cena do apoio ao desenvolvimento, propondo fórmulas de ajuda cada vez mais ligadas apenas aos interesses estratégicos americanos.

Deixando de lado as razões profundas para o sentimento de pessimismo e «fadiga»⁽⁵³⁾ que assolaram a comunidade doadora internacional, importa todavia destacar que a reflexão sobre o «*que fazer*» e «*como fazer*» a cooperação do futuro está em curso e que dela dependerá a única saída para muitos países e populações pobres e marginalizadas.

A concentração da ajuda financeira e técnica por «prioridades temáticas específicas», a aplicação de critérios de «*performance*» e o reforço da coordenação entre os doadores são algumas das respostas a estas múltiplas equações. Recentemente, a Comissão Europeia apontou os três «Cs» para uma cooperação eficaz: *Coerência, Coordenação e Complementaridade*. Estes podem ser os eixos para uma nova era.

(53) Os tão tão propalados «*Afro-pessimismo*» e «*Aid fatigue*».

«A country strength may be increased by deeply held ideals.»

Goldstein and Keohane⁽⁵⁴⁾

«Looking at Africa from the perspective of the mid 1990's, it is clear that war and famine are integral parts of Africa's current condition.»

Stephen P. Riley⁽⁵⁵⁾

CAPITULO III

A Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento

1. CARACTERIZAÇÃO GERAL

Após quase duas décadas de afastamento voluntário, só em Dezembro de 1991 a República portuguesa reocupou plenamente o seu lugar como membro integrante da comunidade doadora internacional. Com efeito, por razões várias, só depois de concluído o processo de independência das antigas colónias e, sobretudo, na sequência da Adesão às Comunidades Europeias, a «Cooperação Portuguesa» voltou a reunir as condições políticas e económicas que lhe permitiram reintegrar o núcleo duro dos países empenhados na ajuda ao desenvolvimento sustentável dos países mais pobres⁽⁵⁶⁾.

Desde essa data, a política portuguesa de cooperação para o desenvolvimento tem constituído uma das componentes fundamentais da política externa e um elemento importante na definição da sua identidade político-diplomática.

⁽⁵⁴⁾ «Ideas and Foreign Policy», 1990.

⁽⁵⁵⁾ in «*War and famine in Africa*», Conflict Studies nº268, Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism, UK, 1994.

⁽⁵⁶⁾ Portugal foi membro fundador do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE em 1960 (então GAD – Grupo de Assistência ao Desenvolvimento), tendo-se retirado em 1974. A readesão ao CAD deu-se em Dezembro de 1991. Só a partir dessa data é que foi contabilizado, em termos de APD, o esforço financeiro português de ajuda ao desenvolvimento.

No seu programa, o XIII Governo constitucional reafirmou que orientará essa política no sentido da promoção da melhoria das condições de vida das populações dos países em desenvolvimento e da consolidação da democracia e do Estado de Direito. Como corolário dessa política, será atribuída prioridade aos Estados africanos de língua portuguesa como beneficiários naturais de uma parte substancial da ajuda pública ao desenvolvimento, tanto no plano bilateral como no plano multilateral (a «*vocação histórica*» portuguesa)(⁵⁷).

Na realidade, históricamente a cooperação bilateral portuguesa tem-se concentrado quase exclusivamente nos cinco países africanos de língua portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe). A maior fatia da ajuda financeira foi concedida a Moçambique mediante sucessivos reescalonamentos da dívida externa daquele país (dois terços do total em 1991 e 75% em 1992). Em 1992, para além do perdão e rescalonamento de dívidas, os cinco países africanos beneficiaram *grosso modo* de idênticos montantes de ajuda. Do total, apenas 0,2% da ajuda bilateral concedida por Portugal foi dispensada a favor de outros países e territórios.

A escassez de recursos financeiros para implementar uma política mais diversificada teve como resultante que apenas tenham sido financiadas pequenas acções fora daqueles cinco países: em 1991, a Namíbia e o Zaire foram contemplados com pequenas verbas e em 1992, nove países e territórios, incluindo-se alguns tão díspares como o Brasil, Timor, Zimbabwe e Macau, o que representou, como já vimos, uns infímos 0,2% do total da ajuda bilateral portuguesa(⁵⁸).

(⁵⁷) Em 1995, a APPD foi estimada em 1995 em 0,37% do PIB.

(⁵⁸) Apenas para dar uma ideia de quanto investe um dos nossos parceiros europeus, a França, na cooperação bilateral com a África Sub-Sahariana, deixamos alguns números reveladores: Em 1993, a ajuda cifrava-se em 17,142 mil milhões de francos (3,42 mil milhões de dólares), o que correspondia a 49,2% do total da APD. A França é para alguns desses países o maior dador de fundos para a cooperação. Por outro lado, segundo dados do *Ministère des Affaires Étrangères* de Novembro de 1995, a ajuda bilateral francesa com os outros países do mundo continua a crescer a um ritmo anual de 5,3%. No que respeita à Cooperação Técnico-Militar francesa, embora se desconheçam os números oficiais, estima-se que cerca de 10% destes montantes (cerca de 900 milhões de francos) sejam consagrados à *Mission de Coopération Militaire* integrada no Ministério da Cooperação.

A concentração da APD portuguesa tem sido dirigida sobretudo às áreas:

- do ensino e difusão da língua portuguesa e preservação do património cultural comum;
- optimização dos recursos humanos disponíveis através de acções de formação nas áreas da Administração pública e das Forças Armadas e militarizadas, do ensino, da informação, da saúde, da agricultura, da pesca, da indústria e dos serviços;
- apoio às transformações económicas estruturais e promoção da iniciativa privada.

A estes objectivos, e por se tratar de um conjunto de acções com especial incidência em cinco dos países mais pobres da África Subsahariana, não é possível deixar de acrescentar a «luta contra a pobreza» como um dos seus axiomas fundamentais. Com efeito, a luta contra a pobreza e a marginalização económica constitui um dos vectores mais perenes na conceptualização da política de cooperação portuguesa⁽⁵⁹⁾.

Os analistas da OCDE (in «*Aid review 1993/4*») consideram que esta quase exclusiva concentração da ajuda nas cinco ex-colónias não é apenas a consequência lógica dos laços históricos, políticos e culturais mantidos com aqueles países, mas reflete também a ausência de apoio por parte da opinião pública portuguesa – que continua a ver Portugal como um país de desenvolvimento intermédio e portanto carente de apoios externos – para uma política de ajuda ao desenvolvimento mais empenhada e geográficamente mais diversificada⁽⁶⁰⁾.

(59) Acerca deste tema, v.g. a Comunicação da Comissão Europeia ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa à política da Comunidade e dos seus Estados Membros de luta contra a pobreza nos países em desenvolvimento (Doc COM (93) 518 final) e a Resolução do Conselho de Desenvolvimento de 2 de dezembro de 1993 (Doc Press 1064/93).

(60) De facto, se atendermos aos resultados dos mais recentes inquéritos de opinião sobre temas de segurança e defesa, uma fatia consistente de portugueses considera que os montantes actuais da ajuda financeira aos países africanos de língua portuguesa são suficientes e que poderiam mesmo diminuir. As atitudes dos portugueses em relação à vinda de refugiados para Portugal orientam-se genericamente do mesmo modo que as referidas quanto à ajuda financeira. Para maiores detalhes, consulte-se a obra «*Defesa e Segurança na Opinião Pública Portuguesa*», coordenação de Maria Carrilho, Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, 1995.

Acerca dos perigos deste tipo de postura, a contracorrente com os resultados verificados nos inquéritos realizados pelo Eurostat junto das opiniões públicas de outros países da União

Se analisarmos porém com maior detalhe a história do relacionamento de Portugal com as suas ex-colónias, só parcialmente é possível concordar com essas teses. Com efeito, para além da racionalidade do seu empenhamento na ajuda ao desenvolvimento, esteve sempre presente como *leitmotiv* da política de cooperação portuguesa a obrigação «moral» de apoiar prioritariamente as suas ex-colónias e de enfrentar conjuntamente os desafios do subdesenvolvimento⁽⁶¹⁾. Esta não deve porém ser entendida numa perspectiva de «*domaine réservé*» ou de «*backyard*» português, mas antes como uma priorização consciente e uma opção assumida e resoluta de política externa.

No relatório da OCDE supra-referido, as autoridades portuguesas explicaram esta concentração geográfica da ajuda nos seguintes termos: «*Os países africanos atingiram a independência de Portugal, mas Portugal não se tornou independente de África*», o que testemunha amplamente quais os valores e ideais que, desde o seu início, enformam a política de cooperação portuguesa⁽⁶²⁾.

europeia que militam no sentido do reforço da participação comunitária, recordemos as palavras de Neville Chamberlain acerca da crise da Checoslováquia em Setembro de 1938: «...it is a dispute in a faraway country between people of whom we know nothing.».

(61) Acerca da obrigação moral de ajudar os países em desenvolvimento vg. David Halloran Lumsdale «*Moral vision in international politics - The foreign Aid regime.*», Capítulo 1º «*Do morals Matter in International politics*», pag 5.

Esta visão idealista não é porém unânime na comunidade internacional, onde se manifesta cada vez mais a tendência para a «*Aid fatigue*». No seu número de 23 de março de 1996, a revista inglesa «*The Economist*», num artigo com o título «*Beyond band-aids - The rich world needs a more sensible strategy for helping the world's poor countries*», um redactor escrevia que «*The argument that countries have a moral duty to give foreign aid, regardless of outcome, is absurd. Taxpayers in rich countries can be expected to approve of sending money to poor ones only if it is used effectively and meets clearly defined goals. Too often it manifestly fails on both counts. This is usually because much aid, and particularly most bilateral aid, does not in fact have the altruistic goals it claims. Gaining influence with client states, or supporting broader commercial or political interests, has often been more important. There may be nothing wrong with such aims: but disguising them behind a charitable banner tends to discredit aid altogether.*».

(62) Numa intervenção realizada num jantar oficial que teve lugar em Luanda em Fevereiro de 1992, o então Ministro da Defesa, Dr. Fernando Nogueira, explicou assim o empenhamento da cooperação portuguesa: «*Mantivemos sempre em África uma postura diferente da de muitos países. Nunca quisemos dar com uma mão e receber com duas. Amamos África e unem-nos profundos laços de presença neste continente. Unem-nos o mar, a língua e a convivência. Somos um povo de marinheiros e de peregrinos, temos o gosto pela aventura, mas somos também um povo com especial sensibilidade para o relacionamento com os outros povos, um povo hospitalero e que sabe ser amigo.*»

2. A COOPERAÇÃO COM OS PALOP

2.1. Generalidades

Como acentuámos anteriormente, o relacionamento com os cinco países africanos de língua oficial portuguesa tem sido uma das dimensões fundamentais da política externa portuguesa do período pós-colonial.

Ao longo dos últimos vinte anos, as formas de cooperação bilateral com esses Estados têm tido, no entanto, desenvolvimentos distintos resultantes da evolução da sua situação política interna, bem como do respectivo estádio de desenvolvimento económico e social. A expressão numérica da sua população e área geográfica de cada um desses países constitui também à partida um factor diferenciador das suas necessidades de ajuda externa. Sumariamente estes diferentes elementos permitem-nos agrupá-los em dois grupos distintos: Por um lado, Angola e Moçambique são dois Estados da África Austral de grande extensão geográfica e população superior a dez milhões de habitantes (Angola tinha 10,6 milhões em 1994, Moçambique cerca de 16 milhões).

A República Popular de Angola é rica em recursos halieúticos e minerais (670.000 barris/dia de petróleo correspondendo a 3,35 mil milhões de dólares de receitas brutas em 1995 e 200 milhões de dólares de exportações oficiais de diamantes, ferro e manganés). O rácio da dívida externa angolana com o PNB é de 336,6 em 1995. No entanto, só a pacificação do país poderá relançar a economia angolana e fazer dela uma das potencialmente mais ricas e prósperas do Continente.

A República de Moçambique, pese embora o elevado potencial que possui nos domínios energético, dos transportes e agro-pecuário, é tendencialmente uma economia «ajudo-dependente» com elevada grau de pobreza dos seus habitantes (cerca de 80/100 US\$ per capita).

Estes dois países emergem de prolongadas situações de guerra civil e as suas necessidades de apoio internacional são de grande dimensão e diversidade. Estabilizada a situação política, poderá concretizar-se neste grupo a fatia mais importante da cooperação técnica portuguesa em termos financeiros e de recursos humanos.

Os três restantes PALOP (Cabo-Verde, São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau) são micro-Estados da África Ocidental Sub-Sahariana, com uma população que não atinge o milhão de habitantes, uma extensão territorial reduzida e um elevado atraso de desenvolvimento.

O grau qualitativo de cooperação bilateral requerida até agora por São Tomé e Príncipe e pela Guiné-Bissau – bem como as solicitações de cooperação discutidas nas últimas Comissões Mistas com as autoridades portuguesas – apontam para um modelo de cooperação baseado no apoio a pequenas acções de formação e assistências técnicas pontuais.

Os perfis desses projectos de cooperação são, no entanto, quase sempre bastante vagos e genéricos, o que torna difícil uma programação de acções com previsível concretização e viabilidade.

O estado da economia desses dois países levou a que recentemente se acentuassem as dificuldades financeiras em orçamentar as respectivas contribuições nacionais para os projectos, o que tem também obviado ao prosseguimento e execução de algumas dessas acções.

No caso de Cabo Verde, pelo contrário, os pedidos têm sido melhor concretizados e dirigidos, devido ao elevado grau de alfabetização da sua população e a uma envolvente política e cultural bastante evoluída para os padrões africanos. Por essas razões, Cabo Verde tem sido apontado como um dos Estados africanos mais eficazes no que toca à obtenção e absorção de ajudas internacionais para o desenvolvimento.

Esta condição privilegiada faz deste país o terreno ideal de «experimentação» de modelos e formas de cooperação técnica mais complexas – designadamente através da implementação de «projectos piloto» – com vocação à sua extensão à globalidade dos países lusófonos no quadro de programas de âmbito regional.

2.2. Orientações estratégicas para a cooperação

Esta diversidade de modelos e ritmos de desenvolvimento, num contexto de rápida mutação de todos os parâmetros de análise política e económica sobre a realidade africana, obriga a um contínuo seguimento

da evolução da situação desses países e do respectivo enquadramento regional e sub-regional⁽⁶³⁾.

Para isso, em complemento da informação colhida nos media nacionais e internacionais, a elaboração pelos serviços da Cooperação Portuguesa de um «*Country profile*» permanentemente actualizado de cada país relevante, acrescido dos elementos constantes de «relatórios periódicos de situação» elaborados pelas Embaixadas de Portugal ou com base nos relatórios por elas dimanados, poderá permitir aos centros de decisão política a montagem de estratégias de cooperação com uma base mais sólida e sustentável e assegurar uma execução com um mínimo de problemas.

No momento presente, em parte devido a esse déficit de informação, a ajuda portuguesa a esses países ressente-se da falta de incorporação das acções de cooperação técnica numa estratégia de médio prazo, consubstanciada num «*documento de orientação*»,⁽⁶⁴⁾ no qual estejam claramente identificados os objectivos e prioridades globais e sectoriais para a cooperação bilateral e multilateral. No capítulo dedicado à programação da cooperação, estes elementos serão analisados com maior detalhe.

3. GESTÃO DA COOPERAÇÃO E ESTRUTURAS ADMINISTRATIVAS

A gestão da cooperação técnica bilateral portuguesa (prestada ainda no essencial pela administração pública e que conta, como anteriormente analisámos, para 96% da APPD em 1992) encontra-se dispersa por uma pléthora de Ministérios e organismos tutelados, apesar da fusão em 1994 no Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP) das competências do Instituto para a Cooperação Económica e da Direcção-Geral da Cooperação do MNE.

⁽⁶³⁾ v.g. *Country Profiles* e *Country Reports* para Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau e Cabo verde da responsabilidade da "The Economist Intelligence Unit", Reino Unido, 1996.

⁽⁶⁴⁾ «*Country strategy paper*».

O Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) é o organismo responsável pela formulação da política de cooperação, sendo a ajuda coordenada pelo Instituto da Cooperação portuguesa. Como adiante será melhor explicitado, uma grande parte das acções de cooperação são concebidas e executadas pelos departamentos de cooperação dos diversos ministérios sectoriais, que as financiam, total ou parcialmente, através dos seus orçamentos.

O Fundo para a Cooperação Económica (FCE), que entrou em funcionamento em 1992, tem por objectivos a promoção do espírito empresarial dos agentes económicos portugueses nos países lusófonos e é adicional ou complementar das acções desenvolvidas por outras entidades ou instituições nacionais na área da cooperação, através de um papel de catalizador na criação e implementação de novos mecanismos de cooperação económica e da mobilização de recursos financeiros com vista á montagem de operações de co-financiamento.

No vértice da estrutura, a Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC), criada em 1985, é o orgão sectorial consultivo de apoio ao Governo na área da política de cooperação,⁽⁶⁵⁾ funcionando na dependência do Ministro dos Negócios Estrangeiros, competindo-lhe animar o diálogo institucional necessário ao reforço do planeamento e coordenação. Integra a CIC um representante do membro do Governo responsável pela área da Defesa Nacional.

A CIC funciona por secções especializadas, orientadas pelo Presidente do Instituto da Cooperação Portuguesa, com vista ao «tratamento e análise das questões e matérias que exijam estudo aprofundado e sínteses de maior rigor técnico na área da cooperação» (artigo 6º do Regulamento de funcionamento da CIC). Na prática, o número reduzido de sessões da CIC (apenas três reuniões no período de 1985-1993) nunca permitiu a este orgão de coordenação cumprir cabalmente este papel.

A presente organização da gestão da cooperação, de tipo descentralizado, reflete ainda, em certa medida, o anterior padrão colonial e tem sido consentânea com a relativa modéstia dos montantes envolvidos. A

⁽⁶⁵⁾ A CIC foi criada pelo Decreto-Lei nº 58/94 de 24 de Fevereiro.

necessidade de se passar para um modelo mais participativo e coerente com o peso políticamente desejado para a presença da cooperação portuguesa nos PALOP tem estado na base da reflexão sobre o modelo de gestão que deverá ser adoptado para o futuro.

4. CONTEXTO ORÇAMENTAL

A transparência orçamental e contabilística da Cooperação Técnica constitui um dos elementos mais determinantes para o seu sucesso, que importa equacionar em conjugação com os outros factores relevantes de natureza política e económica por forma a permitir a sua evolução qualitativa e quantitativa bem como o reconhecimento efectivo do esforço financeiro dispendido pelo doador. Neste ponto, serão analisadas algumas causas e identificados mecanismos que poderão revitalizar o desempenho geral da cooperação portuguesa com os países em desenvolvimento.

O Orçamento de Estado português não institucionalizou um agregado centralizado para a cooperação dotado de verbas autónomas para esse fim⁽⁶⁶⁾.

Com base no decreto de execução orçamental (para 1996 o artigo 18º do Decreto-Lei nº50/96, de 16 de Maio)⁽⁶⁷⁾ e nas regras de processamento das despesas definidas pela Direcção-Geral da Contabilidade Pública do Ministério das Finanças, cada Departamento sectorial procede a uma contabilização própria dos fluxos financeiros consagrados à cooperação («Despesas com a Cooperação»), não integrando nessas despesas, por exemplo, a comparticipação relativa aos honorários e

⁽⁶⁶⁾ Preve-se que o orçamento para 1997 seja já um orçamento “integrado” para a cooperação, em moldes a definir na respectiva lei de execução orçamental.

⁽⁶⁷⁾ O referido artigo 18º prescreve que: “ 1- A assunção de encargos com novas acções de cooperação, designadamente com os países africanos de língua oficial portuguesa, fica dependente da prévia concordância dos Ministros das Finanças e dos Negócios estrangeiros. 2- Cada Ministério ou departamento equiparado deverá individualizar os projectos de cooperação compreendendo as acções de cooperação em curso e as novas acções de cooperação previstas, em programas de financiamento anual, de que deve ser dado conhecimento ao Ministro dos Negócios Estrangeiros.”

outros custos com o pessoal da Assistência técnica que participa em projectos de cooperação (com excepção das ajudas de custo e outros abonos a pessoal)(⁶⁸).

Como consequência desta situação, no cálculo dos fluxos totais e sectoriais do esforço financeiro da cooperação portuguesa (APPD), tais verbas – que podem, nalguns casos, ser avultadas – não são contabilizadas. O mesmo sucede com outros encargos assegurados por outros organismos ou empresas (municípios, empresas públicas ou privadas, fundações, etc.) que não são contabilizados como gasto com a cooperação.

Estas lacunas, ao provocarem uma falta de correspondência entre os compromissos e os montantes efectivamente dispendidos, acarretam para as instituições envolvidas um acréscimo de dificuldades na programação e planeamento de acções de cooperação nas áreas da sua responsabilidade. A cooperação técnica é, por essa razão, muitas vezes entendida como um encargo adicional em termos financeiros e de recursos humanos, sem que estejam claramente perspectivadas as potencialidades e os benefícios directos e indirectos dela decorrentes.

Por estas razões, os especialistas são praticamente unânimis em considerar que a quebra acentuada verificada nos valores da cooperação portuguesa nos últimos anos,(⁶⁹) se excluirmos como atrás foi referido os processos de perdão e rescalonamento da dívida pública de alguns PALOP, se deve, em certa medida, à inexistência de um orçamento centralizado e de um plano de médio prazo para a cooperação ao desenvolvimento, o que dificulta a planificação e o enquadramento das acções no terreno.

(⁶⁸) De igual modo, também no domínio da CTM, os encargos com a formação em Portugal não se encontram apurados, porquanto se trata de custos indirectos - na medida em que os cursos e vagas disponibilizadas pelos EMGFA, Marinha, Exército e Força Aérea foram inseridos nos respectivos planos anuais de tirocínios, estágios e cursos em termos de capacidade sobrante - assumidos na integra pelos ramos das FAP (instrução, material didáctico, alojamento, alimentação, fardamento e assistência médico-medicamentosa).

(⁶⁹) Segundo dados da OCDE, excluídas as operações de refinanciamento, os montantes líquidos com a cooperação diminuiram relativamente ao PNB de 0.25%, em 1989, para 0.21% em 1991 e para 0.18% em 1992.

No entanto, afigura-se possível que a opção pela institucionalização de um Orçamento centralizado possa produzir, pelo menos inicialmente, alguns efeitos perversos, na medida em que os diferentes ministérios e organismos tutelados se habituaram a executar as respectivas acções de cooperação maioritariamente com base nas dotações próprias, as quais poderiam rapidamente desaparecer com o aparecimento de uma dotação global no Orçamento de Estado, que assumiria, neste caso, o papel único de "*carry the load*" da cooperação.

A política das autoridades orçamentais parece, no entanto, apontar para a adopção de um «Orçamento integrado», de tipo não centralizador, a qual, segundo se espera, permitirá manter a motivação dos Ministérios e outros departamentos sectoriais envolvidos com acções de cooperação.

Em face do exposto, importa que nos planos normativo e de tramitação processual, o legislador introduza na ordem jurídica os mecanismos técnicos apropriados que permitam melhorar o desempenho da cooperação portuguesa e o seu reconhecimento internacional.

Para isso, um dos aspectos geralmente reconhecidos como essenciais consiste em dotar os projectos e programas de cooperação técnica de autonomia financeira, técnica e administrativa, isto como forma de obviar a alguns dos entraves e «estrangulamentos» funcionais existentes.

Estes requesitos de autonomia são também necessários afim de permitir a selecção, identificação e execução dos projectos sem escolhos de natureza burocrática ou contabilística – infinitamente potenciados pelas difíceis condições de implementação no terreno – aumentando-se desse modo o rigor e a transparência orçamental bem como as sinergias entre as diferentes acções de cooperação⁽⁷⁰⁾.

A juzante, no plano da execução, a generalização da utilização de Unidades Autónomas de Gestão e Administração dos Projectos, com

(70) A escolha dos parceiros mais adequados para a execução das acções e, ou a colaboração com outras acções de outros doadores bilaterais ou multilaterais em curso na mesma região ou junto da mesma instituição, ficam também facilitadas se cada projecto ou programa constituir juridicamente uma unidade autónoma.

uma gestão operacional assegurada por uma Co-Direcção designada pelas Tutelas ministeriais das duas Partes Contratantes (país Doador e Beneficiário), são um dos meios mais convencionais utilizados para assegurar essas autonomia e eficácia no terreno.

Para além disso, importa ainda chamar a atenção para a importância da utilização de instrumentos de financiamento vocacionados para as fases de preparação dos projectos:

De facto, a experiência demonstra que o «*trabalho preparatório*» constitui um elemento vital para o sucesso dos projectos de cooperação. Este trabalho de identificação, que envolve normalmente um grande número de estudos, contactos, reuniões e visitas – de preferência na região ou na instituição junto da qual se vai desenrolar o projecto – constitui um importante encargo financeiro que é suportado quase sempre integralmente pelo organismo dador⁽⁷¹⁾.

Ora, atendendo à endémica carência de meios dos organismos portugueses, estas fases são, na maior parte dos casos, abreviadas ou confundidas com a própria execução do projecto, sendo a assistência técnica prestada directa e imediatamente sem a necessária identificação preliminar.

A necessidade de se proceder a Estudos de Avaliação do Impacte Ambiental (AIA), sempre que se afigure necessário, constitui também um elemento importante na identificação e preparação dos projectos, com os elevados custos correlativos. Recentemente, o Conselho de Ministros de Desenvolvimento da União Europeia aprovou uma Resolução com vista a generalizar, harmonizar e melhorar os procedimentos de avaliação do impacte ambiental dos projectos e programas de ajuda para o desenvolvimento⁽⁷²⁾. Na esteira das recomendações do Comité da Ajuda para o Desenvolvimento da OCDE, o que se pretende com este texto é prosseguir com a prática seguida na Comunidade desde 1990 de assegurar que todos os projectos e programas de ajuda ao desenvolvimento que, em virtude da sua natureza, e/ou localização sejam suscetíveis de afectar significativamente o ambiente, sejam avaliados com a

⁽⁷¹⁾ «*piggybacking*».

⁽⁷²⁾ Na sessão que teve lugar em Bruxelas no dia 15 de Julho de 1996.

maior antecedência possível e com o rigor necessário de um ponto de vista ambiental.

5. PROGRAMAÇÃO DA COOPERAÇÃO

5.1. O princípio da «Ajuda a Programas»

Desde os finais dos anos 40, a experiência de quase cinco décadas de cooperação para o desenvolvimento ensinou que só é possível quebrar o círculo vicioso do subdesenvolvimento – que conjuga o elevado crescimento populacional, a pobreza, a malnutrição, o analfabetismo e a degradação ambiental, muitas vezes agravados por situações de prolongada instabilidade política associada em certos casos com guerras fratricidas – mediante estratégias e políticas que integrem os objectivos e requesitos de promoção do crescimento económico sustentável, de participação de todos os agentes nos processos produtivos, de repartição mais equitativa dos respectivos benefícios e, finalmente, que assegurem a sustentabilidade do meio ambiente.

Partindo destas permissas, os «Projectos de cooperação» têm constituído as traves-mestras da ajuda ao desenvolvimento e o seu instrumento privilegiado de concretização⁽⁷³⁾.

Paralelamente, os países e as agências multilaterais doadoras, confrontadas com o imperativo de apoiar, em quase todos os quadrantes do mundo sub-desenvolvido, Governos e Administrações empenhados em custosos e por vezes impopulares⁽⁷⁴⁾ processos de reformas na sequência de rigorosos programas de estabilização macro-económica e

⁽⁷³⁾ “*Cutting edge of developpement*” por Warren C. Baum e Stokes M. Tolbert in “**Investing in Development - Lessons of World Bank Experience**”, Oxford University Press, Washington 1985.

⁽⁷⁴⁾ Sobre os possíveis impactes negativos dessas políticas, Earl Conteh-Morgan, em «**The military and human rights in a post-cold war Africa**», escreve que «*In the unfolding new world agenda, the West may be tacitly creating the conditions for a military intervention in the new African democracies by insisting on economic efficiency and IMF conditionalities without supplying the resources needed to prop up the democratization process, the national conferences, and the transitional governments*».

financeira», coordenados pelo Banco Mundial e/ou pelo Fundo Monetário Internacional,(⁷⁵) delinearam uma orientação «programática» da cooperação em áreas chave do desenvolvimento, que pudesse permitir a integração progressiva dos tradicionais projectos específicos «avulsos» em pacotes de medidas inter-relacionadas de base sectorial («*Programas sectoriais operacionais*»), sempre que possível de âmbito plurianual(⁷⁶).

A esta nova abordagem não foi também alheio o esforço interno de reflexão prosseguido pelos governos, agências multilaterais e ONG com vista a aumentar o rigor e a eficácia na implementação e gestão das acções de cooperação no terreno, após uma década de crescente desencanto sobre o impacte das ajudas nos países e regiões mais pobres do Hemisfério Sul.

Por todas essas razões, os «*programas de base sectorial*», para além de se integrarem mais facilmente nos mencionados «*Programas de Ajustamento Estrutural*», favorecem uma melhor planificação dos recursos e permitem sinergias e economias de escala na sua implementação. Acresce que, ao nível dos doadores, poderão incorporar-se mais facilmente numa estratégia de médio prazo.

Regra geral, embora existam diferenças significativas nos modelos de gestão da cooperação em cada país e da sua articulação com as diferentes componentes da política externa, esta estratégia é normalmente definida para cada país/sector «alvo» num documento de orientação («*Country strategy paper*») elaborado pelo organismo responsável pela definição da estratégia de cooperação para o desenvolvimento (Ministério dos Negócios estrangeiros, Agências de Cooperação, conforme os casos).

Em síntese, a introdução do princípio da «*Ajuda a Programas*» esteve na base do início de uma nova fase nas relações de cooperação

(⁷⁵) Estes programas são o resultado do “*Washington consensus*” entre as duas instituições de Bretton Woods, que consiste na aplicação de um pacote de medidas de estabilização macro-económica e financeira para o médio prazo, conformadas em cinco dogmas fundamentais: equilíbrio orçamental, correção do nível de preços relativos e controlo da inflação, liberalização do comércio externo e do investimento, desvinculamento do Estado dos sectores produtivos e liberalização do mercado interno.

(⁷⁶) O CAD da OCDE distingue quatro categorias principais de “*Ajuda a Programas*”: ajuda geral a programas (nesta categoria destaca-se a Assistência ao ajustamento estrutural em colaboração com o Banco Mundial e o FMI); ajuda sectorial a programas (dirigida a um sector económico ou social específico; pode também enquadrar-se num programa de “Assistência ao ajustamento estrutural”); ajuda alimentar no âmbito de programas; alívio da dívida.

com os países em desenvolvimento⁽⁷⁷⁾. Com ele, foi possível evoluir de uma cooperação fragmentada, do tipo «projecto a projecto», para um sistema mais coerente de intervenções, estruturado no quadro de programas globais, delineados em estreita colaboração com as autoridades dos países beneficiários.

Além disso, os esforços de desenvolvimento prosseguidos pelos próprios países, designadamente no que concerne aos avanços em direcção a uma «boa governação» e à democratização dos regimes, à mobilização e melhor utilização dos recursos disponíveis, têm constituído aspectos positivos adicionais para a melhoria dos mecanismos de programação da ajuda internacional.

5.2. A programação da cooperação em Portugal

Em Portugal, a programação da Ajuda bilateral para cada país receptor é feita por altura da Comissão Mista prevista no respectivo Acordo de Cooperação, realizada normalmente de dois em dois anos.

Com base nos Planos de desenvolvimento e prioridades do país receptor, e na estratégia da cooperação portuguesa para esse país, em que são determinantes as disponibilidades orçamentais globais, são negociados os Programas-Quadro para cada biênio, que correspondem na prática aos dois exercícios orçamentais seguintes. Em relação a cada «projecto/programa» é identificado o mecanismo mais adequado à sua concretização, nomeadamente se se trata de um donativo, contribuição em espécie ou empréstimo.

A programação da ajuda é «realizada com base num diálogo contínuo com o país receptor, diálogo esse que ultrapassa a própria Comissão Mista, envolvendo as Embaixadas que constituem os elementos de ligação da estrutura da cooperação portuguesa.»⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷⁷⁾ vg. «Princípios da ajuda a programas» in Manual da Ajuda ao Desenvolvimento da CAD, pags 81 e seg..

⁽⁷⁸⁾ in “Exame da Ajuda ao Desenvolvimento 1991-92, Memorando de Portugal”, do então Instituto para a Cooperação Económica do MNE e do MF.

O processo de programação culmina na formulação de um «Programa-Quadro» integrando os objectivos e prioridades para a cooperação técnica, aos níveis global e sectorial, e o seu respectivo enquadramento normativo (Acordos gerais ou especiais de cooperação, resultado de Comissões Mistas, solicitações pontuais, etc.). Os Programas-Quadro deverão conter uma listagem dos projectos específicos já identificados, classificados pelo sector a que se referem, e uma descrição detalhada dos meios e custos previsíveis que se pretende que sejam financiados, com recurso ao Orçamento de Estado ou a outras fontes de financiamento⁽⁷⁹⁾.

Em consequência da reforma de 1994, a concentração no Instituto da Cooperação Portuguesa das tarefas de planeamento, coordenação, acompanhamento e avaliação da política de cooperação em geral, em estreita articulação com os respectivos departamentos sectoriais (Ministérios e outros departamentos da Administração pública, central e local, empresas, ONGs, etc), consolidou esta fórmula, pretendendo-se a prazo evitar a excessiva fragmentação da cooperação por uma multidão de micro-projectos sectoriais e potenciar a formação de sinergias através de uma visão de conjunto⁽⁸⁰⁾.

6. PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

Muito embora até ao momento presente as soluções encontradas tenham sido relativamente coerentes com o modelo de cooperação bilateral estabelecido com os PALOP, sobretudo atendendo aos montantes envolvidos e ao tipo de solicitações apresentadas no quadro dos Acordos de Cooperação, afigura-se que a pressentida evolução da política interna africana, bem como a crescente complexidade das acções de cooperação

⁽⁷⁹⁾ No domínio técnico-militar, a cooperação bilateral e multilateral foi influenciada por esta filosofia, sendo hoje a sua componente nuclear a execução de Programas-Quadro, enformados por projectos específicos.

⁽⁸⁰⁾ No programa do XIII Governo constitucional estabelece-se que "Num quadro de solicitações acrescidas, impõe-se uma melhor coordenação das políticas de cooperação. Tendo em vista esse objectivo, deverá encaminhar-se no sentido de racionalizar o orçamento para a cooperação, preparado pelo MNE em articulação com os demais Ministérios, de modo a pôr termo a filosofias de cooperação avulsa, sem escalonamento de prioridades e definição de objectivos."

identificadas no quadro do apoio à reforma de políticas integradas em programas globais de ajustamento estrutural ou de reconstrução nacional, obrigarão a profundas reformas nos mecanismos e procedimentos da cooperação portuguesa, se se quiser acompanhar o compasso de desenvolvimento desses países.

Para além disso, as necessidades crescentes de coordenação e complementaridade entre organismos doadores nos complexos cenários africanos, assim como as vantagens de instituições portuguesas poderem aceder a créditos disponibilizados pelas agências multilaterais (FED, PNUD, Banco Mundial) ou a parcerias com as «Cooperações bilaterais» dos outros Estados membros da União Europeia, não deixarão de influenciar essa tendência de reforma da estruturas de gestão da cooperação portuguesa para moldes mais inovadores e consentâneos com os novos padrões internacionais.^(*)

Nesse âmbito, o reforço da capacidade de análise política bem como o acréscimo de celeridade na programação anual e plurianual deverão permitir o esperado «salto qualitativo» da cooperação portuguesa e assegurar a complementaridade com outras iniciativas em curso nos PALOP, designadamente as identificadas pelos organismos multilaterais, e permitir a participação em fórmulas mais complexas e de maior dimensão (programas/projectos de âmbito regional, multi-sectoriais e pluridisciplinares, com integração de pessoal e recursos provenientes de diferentes origens).

A nova situação política que se perspectiva na África Austral exige, designadamente no que respeita a Angola e Moçambique, uma resposta à dimensão apropriada por parte dos departamentos responsáveis pela gestão da cooperação. A elevada «massa crítica» requerida, obrigará naturalmente à concepção de mecanismos financeiros e orçamentais que permitam a mobilização célere dos recursos necessários para cobrir o custo das acções que se pretenda implementar no apoio aos esforços internos de reabilitação e reconstrução nacional.

(*) vg. as conclusões do documento «*Banque Mondiale, Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, Programme des Nations Unies pour le Développement: Séminaire à haut niveau, 20 juin 1994, pour une amélioration de l'efficacité de la Coopération technique dans les années 90*». Résumé des débats, OCDE, Paris 1994.

A Cooperação Técnico-Militar que abordaremos seguidamente poderá, nesse contexto, assumir um papel preponderante.

7. A COOPERAÇÃO TÉCNICO-MILITAR COM OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

7.1. Princípios e elementos fundamentais

A Cooperação Técnico-Militar com os Países em Desenvolvimento (CTM), constitui um dos eixos da Cooperação Técnico-Militar prestada pelas Forças Armadas portuguesas, em paralelo com as missões de cooperação militar no quadro da Aliança Atlântica (NATO) e da União da Europa Ocidental (UEO), ou da participação em processos de paz sob a égide das Nações Unidas ou da CSCE que têm tido um enquadramento político, orgânico, orçamental, temporal e de objectivos diferente^(x2). No entanto, em teatros de actuação como o africano, estas missões tenderão, como já foi referido, a complementar-se e até, nalguns casos extremos, a confundir-se^(x3).

Prima facie, pelos objectivos que pretende atingir, podemos definir a CTM como o conjunto de acções que visam modernizar, redimensionar e ajustar as Forças Armadas dos países em desenvolvimento às realidades socio-económicas e ao **desenvolvimento sustentável**^(x4) dos respecti-

^(x2) Nos últimos anos, Portugal participou na ONUMOZ em Moçambique, na UNAVEM III em Angola, na UNPROFOR, na ex-Jugoslávia, e mais recentemente na IFOR na Bósnia-Herzegovina.

^(x3) v.g. em anexo VII «Outline of a European Strategy to support food security in Ethiopia». Nesse modelo, é patente a imbricação e complementaridade entre as acções de «crisis management» com as acções de desenvolvimento propriamente ditas.

^(x4) As noções contemporâneas de “Desenvolvimento sustentável” procuram relacionar os princípios de conservação («os processos ecológicos constituem o sistema de suporte da vida à escala planetária e a sua manutenção é crucial para o bem-estar da humanidade e para a actividade económica. Se esta riqueza natural não for preservada, o processo de desenvolvimento será afectado a longo prazo.») com as necessidades humanas e as exigências económicas. O desenvolvimento sustentável é assim apresentado como uma síntese de objectivos e valores sociais, ecológicos e económicos, na qual a ênfase é dada ao conceito de desenvolvimento como processo abrangente de mudança para alcançar os três objectivos a um determinado limiar mínimo. Esses três objectivos contribuem, de modo mais ou menos equitativo, para o objectivo fundamental que consiste em melhorar a saúde e o bem-estar da humanidade.

vos países, através da adequação das suas estruturas, organizações e missões, conferindo-lhes capacidade para a defesa da soberania, da autonomia, dos interesses económicos e do bem-estar das respectivas populações, num contexto democrático e de submissão às autoridades civis legitimadas pelo voto popular livremente expresso.

O objectivo de desenvolvimento (desenvolvimento humano e sustentável), é o traço mais marcante desta política e o que a distingue da política de cooperação técnico-militar «comum».

Na doutrina do General A. Gonçalves Ribeiro, (*in Revista da Cooperação Portuguesa, Maio de 1995*), «A cooperação Técnico-Militar (com os países lusófonos de África) insere-se na política de Cooperação Portuguesa para o desenvolvimento, constituindo-se, assim, como um dos instrumentos da política externa portuguesa, ainda restrin-gida aos países africanos de língua oficial portuguesa, aos quais Portugal se encontra ligado por laços históricos e culturais decorrentes de uma vivência comum de 5 séculos, cimentados pelo uso da língua portugue-sa.»

7.2. Caracterização da Cooperação Técnico-Militar portuguesa

7.2.1. Enquadramento institucional e normativo

Concluído o ciclo de independências iniciado em 1975, os novos Estados da África ex-portuguesa procuraram estreitar os seus laços de cooperação com a antiga potência administrante. No domínio técnico-militar estes vínculos consubstanciaram-se na assinatura, em 1988, de Acordos de Cooperação Técnica entre Portugal e Cabo Verde, S. Tomé e Príncipe, Moçambique e Guiné-Bissau. Com Angola, embora não fosse assinado um acordo específico a cooperação luso-angolana assentou no Acordo Geral de Cooperação de 1978.

Estes instrumentos, de âmbito muito genérico, limitam-se à manifestação de vontade política de prestação mútua de cooperação técnica no domínio militar, ao enunciado geral de áreas prioritárias de actuação (formação de pessoal, fornecimento de material e prestação de serviços)

e à definição de um regime de repartição de encargos entre as duas Partes. Os Acordos criam também uma Comissão Mista Paritária com o objectivo de implementar as disposições constantes do seu articulado e assegurar a sua realização.

A cooperação técnico-militar com os PVD tem o seu enquadramento jurídico-político na política global da cooperação portuguesa, revestindo todavia uma natureza peculiar, com execução autónoma mas subordinada às linhas gerais de orientação política emanadas pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Quanto ao seu âmbito, ainda segundo o General Gonçalves Ribeiro, «a CTM tem carácter institucional e não se esgota no domínio exclusivamente militar, projectando-se outrossim os seus efeitos na denominada ajuda pública ao desenvolvimento. Consequentemente, encontram-se excluídas neste tipo de cooperação quaisquer actividades da área comercial como sejam vendas e fornecimentos de armamento ou de qualquer tipo de equipamento militar.»^(*).

No programa do actual Governo,^(*) a Cooperação Técnico-Militar foi definida como um dos domínios prioritários para a política de cooperação com os Estados africanos de língua portuguesa, apresentando-se conjuntamente com a cooperação institucional (tendo como componentes a assistência técnica e a formação com vista ao reforço do Estado de Direito e da sociedade civil, da eficácia, da transparência da acção administrativa), como um dos eixos fundamentais para a consolidação da democracia e como garante do seu desenvolvimento sustentável.

Em síntese, a CTM materializa «simultaneamente um vector do desenvolvimento e um elemento fundamental das medidas de consolidação dos sistemas democráticos dos países beneficiários, apoiando polos de desenvolvimento económico e social, através da formação de quadros

(*) O que não exclui, como é evidente, que não se procure desenvolver e estimular áreas de intervenção que apoiem a exportação da indústria nacional, através da concepção e execução de programas de aquisição de fardamentos, equipamentos vários, meios navais, de comunicações, reparações e manutenção de material, etc.

(*) Programa do XIII Governo Constitucional.

e da reabilitação de estruturas, e constituindo-se como elemento estabilizador do sistema de transição ou consolidação democrática. O fim último que se deseja alcançar será naturalmente *subsidiar* a Ajuda Pública ao Desenvolvimento»⁽⁸⁷⁾.

7.2.2. Objectivos

Segundo o conceito estratégico vigente, a política de Defesa Nacional prossegue *objectivos actuais*⁽⁸⁸⁾ que traduzem as linhas de acção para a estratégia global do Estado em matéria de Defesa. Nesse âmbito, constitui *objectivo actual* dessa política «desenvolver e consolidar as relações com Estados a que Portugal está associado por laços históricos e culturais, com especial ênfase para a comunidade de países de língua portuguesa».

Para a consecução desses objectivos, a CTM, enquanto vertente instrumental da política de cooperação portuguesa, deverá «desenvolver acções de cooperação com os países lusófonos de modo a reforçar os estreitos laços de solidariedade e amizade já existentes».

Tendo presentes essas orientações estratégicas constituem objectivos específicos da Cooperação Técnico-Militar⁽⁸⁹⁾:

- «A organização e eficiência das Forças Armadas dos PALOP no quadro da valorização dos respectivos interesses nacionais;
- O fomento das respectivas capacidades de unidade e de identidade nacionais através da consolidação da ideia de Instituição militar, como elemento estruturante do Estado;

⁽⁸⁷⁾ In Relatório de actividades da CTM relativo ao ano de 1992, da responsabilidade da DGPDN.

⁽⁸⁸⁾ Os *Objectivos Nacionais Actuais (ONA)* são objectivos concretos, intermédios, parciais, adaptados à evolução da situação e condicionados pelas possibilidades de momento, cuja convergência deve garantir a consecução dos Objectivos Permanentes. Materializam a adaptação dos fins aos meios, para a execução a curto prazo (in Documentação do Instituto de Defesa Nacional).

⁽⁸⁹⁾ *Ibidem.*

- A defesa e suporte do exercício das Instituições democráticas numa perspectiva de segurança e estabilidade interna desses estados;
- O desenvolvimento económico e social, através de uma execução potenciadora da capacidade do factor humano por via da profissionalização técnico-científica dos militares dos PALOP;
- A vulgarização do uso da língua portuguesa.»⁽⁹⁰⁾.

7.3. Gestão da Cooperação Técnico-Militar

Iniciada formalmente em 1978, a CTM sofreu uma profunda reformulação em 1990, a qual coincidiu com a efectiva aplicação do Decreto-Regulamentar nº 32/89, de 27 de Outubro, que estabeleceu o modo de funcionamento dos órgãos próprios do Ministério da Defesa Nacional.

Com a aprovação da nova Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional (Decreto-Lei nº 47/93, de 26 de Fevereiro) consolida-se o processo de reorganização da instituição militar e definem-se as competências administrativo-logísticas dos organismos e serviços centrais do Ministério.

Assim, nos termos dos artigos 1º e 2º, alínea e) do referido DL nº 47/93, o Ministério da Defesa Nacional é o departamento governamental responsável pela preparação e execução da política de defesa nacional e, em especial, de «coordenar e orientar as acções relativas à satisfação de compromissos internacionais e, bem assim, as relações com organismos internacionais de carácter militar, sem prejuízo das atribuições próprias do Ministério dos Negócios Estrangeiros.».

Segundo a doutrina do Despacho nº 42/MDN/91 do Ministro da Defesa Nacional: «No âmbito da CTM, que decorre directamente dos Acordos de Cooperação no Domínio Militar assinados entre Portugal e cada um dos PALOP, a responsabilidade do planeamento, coordenação,

⁽⁹⁰⁾ Pese embora a sua importância para o contexto em que se processa a CTM as questões de natureza cultural, da defesa da língua portuguesa e da promoção da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa não serão tratadas nesta monografia.

acompanhamento e avaliação é da competência da DGPDN, sendo seus executores os três Ramos das Forças Armadas com total autonomia técnica.»

O EMGFA deverá, nos termos do mesmo despacho, ser mantido ao corrente dos aspectos essenciais deste tipo de cooperação e de todas as deslocações de missões militares aos PALOP. À DGPDN compete, nos termos da alínea e) do artigo 11º do DL nº 47/93, de 26 de Fevereiro, assegurar, sem prejuízo das competências próprias do MNE, os contactos com os países lusófonos com vista à celebração de acordos bilaterais no âmbito da Defesa, nomeadamente na área da Cooperação técnico-militar, garantindo a sua adequada execução.

Por força desses dispositivos legais, a CTM com os PALOP desenvolve-se no quadro do Ministério da Defesa Nacional e insere-se na política nacional de cooperação. Na sua qualidade de instrumento da política externa portuguesa, a execução da CTM é coordenada pelo MNE, quer no plano interno, quer na conjugação de interesses com as agências multilaterais, cabendo ao MDN a definição da política de CTM bem como a metodologia da sua execução, à semelhança do que ocorre, como já vimos, com as restantes áreas de cooperação.

Em resumo, como elementos essenciais desta nova orientação política, salientam-se os seguintes aspectos:

- a) Reformulação da metodologia de execução da política de CTM;
- b) Inserção das acções em Programas-Quadro, aprovados em sede própria. Institucionalização de reuniões periódicas das Comissões Mistas Permanentes com os países beneficiários;
- c) Centralização da informação, estudo, planeamento e acompanhamento da execução da CTM na Direcção-Geral da Política de Defesa Nacional (DGPDN) do MDN, mantendo os Ramos das Forças Armadas total autonomia técnica na execução das acções com ligação permanente à DGPDN, e com conhecimento ao EMGFA, fomentando-se assim a desejável comunicação entre os níveis da definição e da avaliação da política e o da sua consequente execução.

7.4. Situação actual e perspectivas

No plano técnico-militar, Portugal tem concentrado a ajuda aos países Lusófonos numa cooperação modelar baseada no apoio à criação de infraestruturas e ao desenvolvimento de projectos no âmbito da modernização e reorganização das Forças Armadas, em especial nas áreas de comando e direcção, da criação de órgãos logísticos, de Academias e Centros de instrução e do intercâmbio no domínio da saúde.

Nessa conformidade, os objectivos específicos dos projectos que enformam os Programas-Quadro de Cooperação Técnico-Militar com os PALOP apontam no sentido da valorização dos recursos humanos, através do desenvolvimento sócio-profissional do pessoal militar dos diferentes Ramos (QP e outros) das Forças Armadas ligados aos projectos, bem como indirectamente a população civil no esforço conjugado de desenvolvimento e de reconstrução nacional.

A acções de formação/capacitação foram identificadas como os instrumentos de cooperação técnica que constituem a chave do desenvolvimento dos recursos humanos e do desenvolvimento institucional, e aos quais foi conferida a máxima prioridade na afectação dos recursos⁽⁹¹⁾.

Nesse quadro, a CTM portuguesa tem desenvolvido um relevante papel na formação do pessoal das Forças Armadas dos PALOP,⁽⁹²⁾ mediante o acesso desse pessoal a tirocínios, cursos e estágios ministrados pela Marinha, Exército e Força Aérea, em condições idênticas de frequência às dos militares portugueses⁽⁹³⁾. Os domínios abrangidos cobrem uma vasta área, desde os campos das técnicas de Estado Maior, da Logística, Administração e Finanças, Legislação, Justiça e Disciplina.

⁽⁹¹⁾ Foi privilegiada a formação local, em detrimento da formação em Portugal, com excepção dos denominados Cursos Superiores Militares (Academias e Institutos).

⁽⁹²⁾ Em Portugal não há cursos especiais para militares dos PALOP com excepção do denominado "Ano Vestibular da Academia Militar", criado especialmente para facultar aos alunos oriundos desses países uma pré-qualificação a nível científico e militar, ministrando-lhes um complemento à formação de nível secundário dos respectivos sistemas de ensino que os capacite para a frequência dos cursos normais da Academia Militar, Escola Naval e Academia da Força Aérea portuguesa.

⁽⁹³⁾ No ano lectivo de 93/94 frequentaram tirocínios, cursos e estágios nas unidades, órgãos e estabelecimentos das Forças Armadas portuguesas, 664 militares oriundos dos cinco países da África lusófona.

na, até ao das Tecnologias Militares Avançadas, como as das Comunicações e Engenharias, passando por áreas mais complementares como seja a da Saúde Militar.

Os programas de formação nos países Lusófonos tem sido elaborados no âmbito do planeamento e execução técnica dos projectos, sob a responsabilidade dos respectivos directores técnicos, através da criação de Unidades Móveis de Instrução (UMI), constituídas por equipas de instrutores e monitores.

O desenvolvimento desta cooperação motivou a abertura nas respectivas capitais das «Residências da Cooperação» destinadas a apoiar a instalação das missões de assistência técnica de curta e longa duração.

Em 1995, as despesas estimadas para a execução da CTM ascendem a um total de cerca de 852.000 contos, incluído-se as rúbricas relativas à manutenção das residências dos cooperantes e às hospitalizações em Portugal de membros das FA dos PALOP (vg. quadro em anexo).

No que respeita à continuidade da acção formadora nos PALOP, a prioridade para o futuro, sob o ponto de vista da sustentabilidade, autonomia e eficácia, deverá ser conferida ao desenvolvimento da capacidade autónoma de formação dos países beneficiários e à formação de formadores, evitando-se sempre que possível a formação directa, procurando-se por esta via satisfazer necessidades locais e não contribuir para a emigração de pessoal qualificado civil ou militar. Há casos, porém, em que a formação em Portugal continuará a ser necessária e constituirá a forma mais eficaz de satisfazer necessidades de formação em áreas de qualificação técnico-militar altamente especializada e formações especiais que não seja possível ministrar directamente em África.

Em paralelo com estas actividades tradicionais, o progressivo empenhamento e participação das Forças Armadas portuguesas na execução de projectos e programas de «Reabilitação» e reconstrução nacional de países africanos devastados por conflitos violentos, isoladamente ou em parceria com outros países ou organizações, englobando iniciativas de cooperação das mais variadas naturezas (políticas, jurídicas, técnicas ou estritamente militares), poderá constituir um dos

vectores prioritários de actuação no domínio da cooperação internacional técnico-militar.

Esta deverá depender, porém, do preenchimento por parte dos países recebedores de pré-requisitos fundamentais. Este o contexto em que se move a «Cooperação descentralizada» que abordaremos no capítulo seguinte.

(Continua no próximo número)

Victor Madeira dos Santos