

***Por uma nova Cooperação da CPLP
- Uma Visão Estratégica de Cooperação pós Bissau -***

(Non-paper)

A Estratégia Geral de Cooperação da CPLP, aprovada em Bissau, pela VI Conferência de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Julho de 2006, refere que *“em cada Cimeira de Chefes de Estado e de Governo, serão examinadas as inflexões ou adaptações a introduzir na estratégia de cooperação, tendo em conta a evolução da própria Organização e do contexto internacional”*.

Neste âmbito, o presente documento propõe uma nova via para a cooperação na CPLP, sugerindo medidas que visam incrementar a eficácia, coordenação e harmonização das acções de cooperação levadas a cabo pela Comunidade.

A) O “foro legal”

Os documentos estatutários e os procedimentos actualmente em vigor na CPLP são claros quanto ao mandato do Secretariado Executivo (SE) para o desenvolvimento de acções de cooperação.

A.1) Dos Estatutos em vigor infere-se que:

- a) São objectivos gerais da CPLP: “A cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura, desporto e comunicação social (artigo 3º, alínea b);
- b) A CPLP se rege por princípios de promoção do desenvolvimento e “estimulará a cooperação entre os seus membros com o objectivo de promover as práticas democráticas, a boa governação e o respeito pelos Direitos Humanos” (artigo 5º, ponto 1 alínea g e ponto 2);
- c) O Secretariado Executivo é o órgão de Direcção e Executivo da CPLP e tem como competências, entre outras: “i) Implementar as decisões da Conferência, do Conselho de Ministros e do Comité de Concertação Permanente e ii) Planificar e assegurar a execução dos programas da CPLP (artigo 17º, ponto 1 alíneas a e b);

- d) Em termos de proveniência de fundos, a “CPLP conta com um Fundo Especial, dedicado exclusivamente ao apoio financeiro das Acções Concretas levadas a cabo no quadro da CPLP, constituído por contribuições voluntárias, públicas ou privadas, e regido por Regimento próprio, aprovado pelo Conselho de Ministros” (artigo 25º).

A.2) Do regimento do Fundo Especial infere-se que:

- a) A “expressão "Contribuição Voluntária" designa os recursos, incluindo equipamentos técnicos e científicos, recebidos de Estados Membros da CPLP, de terceiros Países, de Organizações Regionais e Internacionais, bem como de entidades públicas e privadas; (artigo 1º, ponto aliena b);
- b) Em termos de natureza e tutela, o Fundo Especial i) tem a natureza de Fundo Público, dotado de personalidade e capacidade jurídica e autonomia administrativa e financeira; ii) é constituído por contribuições voluntárias, públicas ou privadas; iii) Podendo os doadores designar os sectores a que se destinam as suas contribuições, de entre as áreas prioritárias definidas pelo Conselho de Ministros (artigo 2º);
- c) O Fundo Especial tem como finalidade apoiar Projectos que promovam os objectivos da CPLP, em especial: i) a difusão e o enriquecimento da Língua Portuguesa e o seu intercâmbio com outras Línguas Nacionais; ii) a criação intelectual e artística e o intercâmbio desportivo, educacional e cultural entre os Estados Membros da Comunidade; iii) As diversas formas de cooperação entre os Estados Membros, nomeadamente: a concertação político-diplomática, particularmente no âmbito das Organizações Internacionais; a cooperação inter-parlamentar; a cooperação económica; a cooperação educacional e cultural; a cooperação técnica; e a cooperação científica e tecnológica; iv) o desenvolvimento sustentável dos Estados Membros, o aproveitamento económico dos recursos naturais, a distribuição equitativa da riqueza gerada e o bem-estar da população, a protecção e preservação do meio ambiente e o treinamento de recursos humanos. (artigo 3º);
- d) A gestão do Fundo Especial é da competência do Secretário Executivo da CPLP, constituindo prerrogativas suas, ou do gestor por ele nomeado, o recebimento de contribuições voluntárias, o cumprimento de obrigações assumidas e a realização de despesas em nome do Fundo. (artigo 4º).

A.3) Cimeira de Bissau (VI Conferência de Chefes de Estado e de Governo):

- Na Cimeira de Bissau foi aprovada uma Resolução sobre a Estratégia Geral de Cooperação que reconhece *“que o Secretariado Executivo poderá desempenhar um papel importante na identificação e mobilização de recursos que garantam a execução de projectos junto das agências financiadoras; e poderá igualmente apoiar na identificação de acções que permitam responder às necessidades específicas dos Estados e sejam susceptíveis de atendimentos por mais de um país da Comunidade”*;
- Esta estratégia decidiu recomendar que a cooperação para o desenvolvimento da CPLP, no quadro do seu Programa Indicativo, esteja em harmonia com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM).

A.4) XII Reunião do Conselho de Ministros, Novembro de 2007:

- Procedeu-se à aprovação do Programa Indicativo de Cooperação para o médio prazo, desenvolvido em consonância com as orientações da Estratégia Geral de Cooperação através da Resolução sobre a Aprovação do Programa Indicativo de Cooperação (PIC) para o Médio Prazo, na qual se considera que *“(...) a Cooperação se reveste da maior importância não só para o desenvolvimento, mas também para a consolidação dos laços de solidariedade que unem os Estados membros”*; e (...) se recomenda ao Secretariado Executivo a coordenação geral da execução do PIC, através do acompanhamento e monitorização dos projectos e acções (...).
- Destacou-se a importância da assinatura de um Memorando de Entendimento entre o Secretariado Executivo e a Comissão Europeia, instrumento esse a que se reconheceu relevo para o fortalecimento do relacionamento entre as duas entidades.

A.5) Plano Indicativo de Cooperação (PIC) para o Médio Prazo:

- Tem por objectivo apoiar os esforços de desenvolvimento humano dos Estados membros e reforçar as suas capacidades. O objectivo dos eixos de Cooperação programados pelo PIC é o de *“Melhorar os Índices de Desenvolvimento Humano dos Estados membros, orientando a cooperação para a prossecução dos ODM*.
- Refere que as acções programadas têm por objectivo apoiar os esforços de desenvolvimento humano dos Estados membros e reforçar as suas capacidades, incorporando as orientações da Estratégia Geral de Cooperação, designadamente as respectivas linhas de acção e princípios orientadores (Anexo I).

- Das suas orientações resulta também claro que, para além de se procurar prosseguir um caminho de “a) Complementaridade entre os Estados membros e maximização da eficiência e eficácia das intervenções, acautelando que não exista duplicação de esforços (...)” e “b) Eficácia da programação no contexto da Estratégia Geral de Cooperação (...), haverá também que quantificar as necessidades orçamentais e identificar fontes de financiamento que garantam a previsibilidade de recursos em termos de “ (...) compromissos assumidos pelos Estados membros, individual ou colectivamente, ou fontes adicionais a mobilizar pelo Secretariado Executivo e Grupos da CPLP junto de outros doadores, multilaterais e bilaterais, através da divulgação do Fundo Especial e dos projectos e programas de cooperação em carteira”.
- Foram identificadas as áreas de cooperação comunitária a partir das necessidades partilhadas pelos Estados membros, conforme as respectivas Estratégias Nacionais de Redução da Pobreza e programas sectoriais relevantes.
- Prevê que os seus projectos integrarão “temáticas transversais, tais como género, ambiente ou governação”.
- No quadro da sua implementação, espera-se, igualmente, que seja possível comprometer os sectores estatais e “o envolvimento da sociedade civil e da iniciativa privada, enquanto agentes que contribuem para a redução da pobreza”.
- As prioridades de programação foram definidas com base nas conclusões das reuniões ministeriais sectoriais da CPLP.
- Em termos de “Fontes de Financiamento” refere-se que “deverá ser reforçada a mobilização de recursos junto das entidades financiadoras públicas e privadas, governamentais ou multilaterais, com o objectivo de obter os meios necessários à implementação dos projectos de cooperação da CPLP.
- No âmbito da “Coordenação e Monitorização”, cabe ao Secretariado Executivo e a Reunião de Pontos Focais de Cooperação a responsabilidade “pela condução e coordenação das acções desenvolvidas no quadro da cooperação comunitária.

B) Linha condutora da cooperação na CPLP

De todo este conjunto de instrumentos pode inferir-se que o edifício técnico-jurídico para o desenvolvimento da cooperação comunitária existe e a sua estruturação poderá obedecer e resumir-se nos marcos (de cariz filosófico e técnico) que agora se enunciam:

- Marco 1: Desígnio primordial e prioritário

- Marco 2: Desenvolvimento, solidariedade, democracia e Direitos Humanos
- Marco 3: Pendor multidimensional e multisectorial
- Marco 4: Coordenação, concertação e monitorização
- Marco 5: Complementaridade, eficácia e eficiência
- Marco 6: Actores multisectoriais
- Marco 7: Financiamento com diversas origens
- Marco 8: Capacidade de iniciativa do Secretariado Executivo

Com maior ou menor dificuldade, os Estados membros têm procurado que as acções propostas no domínio da cooperação privilegiem estes pilares.

Acontece, porém, que os impactos esperados e visíveis não terão atingido os fins e objectivos que este tipo de actuação poderia antecipar.

Para tal, muito têm contribuído as questões sobre as quais mais abaixo se reflecte.

C) Constrangimentos e novas oportunidades

A grande melhoria na cooperação da CPLP, para além do aprimorar de instrumentos, procedimentos e outros mecanismos que, apesar de tudo, existem, só será possível com a introdução de novas tipologias de projectos que configurem uma dimensão sustentável e que reúnam carácter de apropriação pelo lado dos beneficiários.

Será expectável que, após um processo de apropriação sustentada e incorporação de novos procedimentos e metodologias nos processos internos de trabalho do SE, este venha a adquirir a capacidade de, anualmente, propor aos EM e à RPFC uma determinada carteira de projectos ou programas, previamente identificados de acordo com os pilares de cooperação consolidados, com objectivos bem definidos e um orçamento rigoroso, solicitando a esses parceiros contribuições financeiras para o preenchimento dessa carteira de projectos.

Assim, o SE passaria a ter a iniciativa de propor projectos e programas, que continuariam a sofrer o escrutínio e a aprovação dos EM.

Seria a verdadeira multilateralização da cooperação no espaço da CPLP, necessidade já reconhecida em algumas das reuniões ministeriais da CPLP, que vêm clamando pela produção de Programas de Cooperação Sectoriais das suas respectivas áreas e a segmentação dos fundos correspondentes. (*Vide* o exemplo da I reunião de Ministros da Saúde - Cabo Verde, Abril de 2008).

Tal evolução poderia representar, naturalmente, um aumento de eficácia, mas igualmente, um incremento de responsabilidade e visibilidade da Comunidade.

Um processo de aquisição de novas competências (assente na credibilidade e capacidade do saber-fazer) do SE permitirá que, na esfera multilateral, os EM venham a decidir sobre áreas de intervenção técnica cujo desenvolvimento possa competir prioritariamente e de forma coordenada e harmonizada com as respectivas cooperações bilaterais, em todo o ciclo de gestão de projecto, ao SE/CPLP, numa via de especialização e harmonização selectiva das actividades de cooperação.

Estar-se-ia, aliás, a dar cumprimento ao que recomendam as directrizes internacionais relativas à harmonização da ajuda e a um processo a que alguns dos actores bilaterais da CPLP começam já a dar corpo, como é o caso da Cooperação Portuguesa, em colaboração com a cooperação espanhola e alemã e com a Comissão Europeia em Timor-Leste.

Assim, atentos tais princípios de harmonização, alinhamento e apropriação e no pressuposto de que a CPLP poderia afinar áreas de intervenção com base nas escolhas estratégicas já definidas (Estratégia Geral de Cooperação e PIC), especializando-se em certos domínios, nos quais actuaria, prioritariamente e de forma delegada, o SE elaboraria e implementaria Planos Estratégicos de Cooperação para essas áreas, assentes nos seguintes pressupostos:

- Ser concedida ao SE a oportunidade de exercer uma liderança efectiva sobre a execução das políticas e estratégias de cooperação intracomunitária, em prol dos beneficiários e garantindo a apropriação das ajudas;
- Os EM deveriam basear os seus apoios financeiros destinados à CPLP nas estratégias e programas de desenvolvimento, produzidos pelo SE, atento o seu sistema local de governação, alinhando as prioridades da CPLP com as dos beneficiários;

- O SE deve continuar a coordenar as suas actividades com os EM para que se minimizem custos com a concessão de ajuda ao desenvolvimento e se harmonizem prioridades de intervenção;
- Os EM devem coordenar-se entre si e com o SE para que as actividades de ambos possam atingir os resultados desejados, numa senda de maior eficácia e num modelo de gestão orientada para os resultados;
- Os EM e o SE deveriam comprometer-se a, reciprocamente, trocar informação sobre os resultados de uma melhor gestão da ajuda e prestação de contas.

Como tal, os Planos Estratégicos a desenvolver deveriam ser concebidos não como um instrumento concorrencial dos esforços já desenvolvidos bilateralmente, mas antes como um instrumento complementar e potenciador de resultados.

Estes planos deveriam ter como resultado a implementação e reforço institucional de meios e capacidades que deveriam contribuir para a contínua melhoria quer do processo de desenvolvimento dos beneficiários, quer da capacidade de intervenção da CPLP nesse países, afirmando o seu espaço geoestratégico de intervenção.

Em tese, poderia ser esta a modalidade de trabalho do SE em matéria de cooperação. Isto é, os EM poderiam inscrever anualmente no seu orçamento de cooperação uma determinada verba, não consignada ou ligada a qualquer projecto, que seria atribuída à CPLP para implementação dos projectos e programas que viessem a ser aprovados em CCP e RPFC.

É claro que este processo teria de seguir um caminho lógico, tendo em vista um cenário de verdadeira sustentabilidade, apropriação e internalização de políticas, metodologias e resultados.

Desde logo, seria necessário que, no âmbito das diversas Reuniões Ministeriais que se vão realizando, pudessem ser criados Secretariados de acompanhamento que servissem de contraparte de diálogo técnico com o SE e que garantissem um acompanhamento das decisões e resoluções emanadas desses fóruns, designadamente no que à internalização dessas medidas diz respeito em cada um dos EM. Estaria assim garantido uma espécie de “acervo” da CPLP. Aliás, no seguimento da Resolução da X Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP, que recomenda a adopção de tais mecanismos permanentes de acompanhamento e coordenação.

Estas estruturas sectoriais deveriam, ainda, coordenar-se com os “Gabinetes de Coordenação Nacional da CPLP”, existentes ou a criar, na órbita dos respectivos MNE/MRE dos EM.

Esta proposta surge no contexto das dificuldades sentidas, pelo Secretariado, na implementação e acompanhamento nos EM das medidas emanadas dos órgãos superiores da CPLP. Recorde-se que esta é uma incumbência que cresce em volume e em espécie, acompanhando o crescente número de Reuniões Ministeriais e Técnicas, bem como o aprofundamento da actividade destas.

Propõe o Secretariado, como mote à reflexão sobre o tema, a possibilidade de um Mandato emitido pelo CM/CCEG para a constituição/reformulação dos Gabinetes de Coordenação Nacional CPLP, entidades com uma estrutura reduzida (com limitação de nível hierárquico mínimo dos seus titulares), sedeadas nos MNE/MRE e cuja função seria a coordenação com os actores locais, tanto governamentais como da sociedade civil, na promoção das acções necessárias ao cumprimento das decisões dos órgãos da CPLP nos Estados-membros.

Com esta estrutura criada, que obviamente exige o concurso de novos meios técnicos e financeiros, seria possível que o SE coordenasse uma visão integrada, sectorial e estratégica das grandes questões que preocupam os EM, e daí retirasse conclusões quanto aos sectores prioritários em que se deveria basear a cooperação multilateral no seio da Comunidade.

É verdade que, no passado, dada a falta de recursos humanos e técnicos, o SE não mostrou ser capaz de merecer esta delegação de competências. Contudo, no quadro do processo de reestruturação em curso, que procura introduzir níveis crescentes de eficácia e eficiência na área da cooperação, talvez fosse útil reflectir nestas questões.

Nesse domínio, o SE iniciou um período de consultas aos EM para que estes manifestem as suas ideias quanto a potenciais projectos do seu interesse, por forma a que possa produzir uma síntese dessa informação e reflectir sobre uma linha condutora que permita ir mais além num novo quadro de cooperação.

O SE tem também em marcha um processo de aproximação à Comissão Europeia (CE) que, a concretizar-se, possibilitará o acesso a importantes fontes de financiamento da CE e de outros actores multilaterais, que levarão à implementação de novas modalidades de trabalho no quadro da cooperação.

Aliás, a Organização deverá continuar os seus esforços de afirmação em outros espaços multilaterais para, assim, obter a desejada projecção internacional e os recursos necessários para complementar o financiamento das suas actividades de cooperação para o desenvolvimento.

A concretizar-se esta multilateralização da ajuda, a CPLP ficará com um duplo quadro de cooperação: um quadro interno de cooperação, onde se manterão todos os procedimentos actualmente em vigor; e um quadro externo de cooperação, ligado a actores multilaterais e a fontes de fundos muito apreciáveis, representando um notável acréscimo de confiança e eficácia na forma como a CPLP irá gerir cooperação.

Reconhece-se, igualmente, que, num quadro externo de cooperação, é patente a inadequação do Fundo Especial (FE) para a implementação de projectos que vierem a beneficiar de financiamento por parte de agências multilaterais de cooperação.

Neste cenário, será necessário instituir um novo mecanismo de apoio à implementação de projectos que, sem as limitações do FE e dotando o SE de um maior poder de iniciativa, possa garantir a eficácia de futuros programas e projectos de desenvolvimento financiados por organismos internacionais.

Para esse novo e hipotético quadro exterior de cooperação, foram já redigidos novos instrumentos e manuais de procedimentos que possibilitarão essa maior autonomia.

D) Meios de financiamento

Mas, para a concretização destes pressupostos, existe um factor de difícil realização – mobilizar novos meios de financiamento, o que implica ter a capacidade de buscar diferentes formas de obtenção de recursos para que a Organização consiga ser sustentável no médio e longo prazo.

O processo passa, indubitavelmente, pela capacitação institucional e fortalecimento de capacidades da Organização, processo que vem paulatinamente sendo desenvolvido pelo SE da CPLP, na tentativa de aceder a novas fontes de recursos que obviem uma “excessiva dependência” das contribuições dos nossos EM. O processo em curso com a Comissão Europeia é um exemplo desse esforço.

É reconhecida a dificuldade enfrentada por muitas organizações quando dependentes de um reduzido número de fontes de recursos. O SE da CPLP enfrenta esse mesmo problema.

A dependência num conjunto muito pequeno de doadores poderá produzir consequências financeiras e/ou organizacionais de difícil resolução no curto prazo, designadamente quando numa organização como a CPLP o orçamento para a cooperação é composto na sua totalidade por contribuições voluntárias que, em grande parte dos casos, padecem de um elevado grau de ligação ou condicionalidade (problema da ajuda ligada), ou seja, não são fundos livres.

A diversificação das fontes de recursos obrigará, como é lógico, a uma mudança estratégica, sem precedentes, no funcionamento e estrutura organizacional da CPLP, no caminho da eficácia e eficiência, procurando-se uma via de excelência que permita responder aos desafios que se colocam, de forma mais assertiva e em prol do processo de desenvolvimento dos EM da CPLP.

O envolvimento com outros actores neste nosso esforço de identificação de novas formas de cooperação e de financiamento é, portanto, uma necessidade. Neste âmbito, destaca-se o prestimoso contributo que os Observadores Consultivos poderão prestar para o fortalecimento da nossa missão e objecto, trazendo novas visões técnicas e científicas, de cariz não institucional e oferecendo simultaneamente o acesso e a mobilização de novas e potenciais fontes de co-financiamento. Esta aproximação à sociedade civil, por intermédio dos Observadores Consultivos e não só, irá assegurar uma maior participação, empenho, comprometimento e inclusão do Terceiro Sector na actuação da CPLP – condição absolutamente necessária para que as populações se identifiquem com os projectos desenvolvidos pela CPLP e também para a construção de uma imagem positiva da própria Comunidade.

Em suma, só com uma mobilização de recursos fora do actual quadro institucional (ou dentro dele, mas com um esforço acrescido das contribuições do EM) se conseguirá uma alternativa viável que permita inaugurar um novo caminho de sustentabilidade e autonomia.