



Parceria Sob Pressão

Uma avaliação da conduta da Comissão Europeia
nas negociações dos APE

Agradecimentos

Este relatório foi elaborado por Mari Griffith (Tearfund) e Sophie Powell (Traidcraft), com os contributos de Matt Griffith (CAFOD), Tim Rice (Action Aid), Tzvetelina Arsova (Christian Aid), Paul Cook (Tearfund), Mike Gidney (Traidcraft) e Paul Goodison (European Research Office). Agradecemos a Kim Bizzarri pela pesquisa. A publicação deste relatório foi possível, em parte, pelo apoio financeiro da União Europeia.

Ilustrações

Biry

Tradução

Samuel Cerqueira

Revisão

João Pedro Martins e João Teixeira

Parceria Sob Pressão

Uma avaliação da conduta da Comissão Europeia nas negociações dos APE

Lista de abreviaturas

Nota à edição para Portugal

Sumário Executivo

Introdução

1 Estabelecendo o Cenário: O Objectivo Perdido do Desenvolvimento

- 1.1 A CE e os países ACP: duas visões muito diferentes
- 1.2 A ausência de desenvolvimento
- 1.3 A falta de avaliações de impacto

2 Minando a Parceria

- 2.1 Abordagem evasiva às propostas dos países ACP
- 2.2 Desrespeito pelas instituições e processos dos países ACP
- 2.3 Cavalos de Tróia: forçar negociações sobre as “questões de Singapura”
- 2.4 Manipulando a perspectiva da ajuda
- 2.5 Ameaça de perda de acesso ao mercado
- 2.6 Ignorando as alternativas
- 2.7 Excluindo as vozes dissidentes
- 2.8 Colocando a data limite à frente do desenvolvimento

3 Uma Nova Era de Flexibilidade e Parceria? Desmascarando o Mito

4 Conclusão e Recomendações

Abreviaturas

ACP	Países de África, das Caraibas e do Pacífico (ACP)
UA	União Africana (AU)
MCAOA	Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA)
APC	Acordo de Parceria de Cotonou (CPA)
TMA	Iniciativa Tudo Menos Armas (EBA)
CE	Comissão Europeia (EC)
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS)
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento (EDF)
APE	Acordos de Parceria Económica (EPA)
ESA	África Oriental e Austral (ESA)
UE	União Europeia (EU)
ACL	Acordos de Comércio Livre (FTA)
SGP	Sistema Generalizado de Preferências (GSP)
JMTC	Comité Inter-Ministerial de Comércio (JMTC)
PMD	Países Menos Desenvolvidos (LDC)
MPE	Membro do Parlamento Europeu (MEP)
ONG	Organizações Não Governamentais (NGO)
INE	Intervenientes Não Estatais (NSA)
EACPP	Estados ACP do Pacífico (PACPS)
RNF	Fórum Regional de Negociação (RNF)
CDA	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC)
CENUA	Comissão Económica das Nações Unidas para África (UNECA)
OMC	Organização Mundial do Comércio (WTO)
ASEAN	Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)

Nota à edição para Portugal

A edição em língua portuguesa de ***Parceria Sob Pressão*** enquadra-se no âmbito das campanhas internacionais “Gbobal Call (EPA 2007)” e “STOP EPA” e de uma iniciativa conjunta da plataforma portuguesa de ONG que se associaram especificamente para, no período da Presidência Portuguesa da União Europeia, trazerem para a opinião pública os textos dos Acordos de Parceria Económica (APE) que estão a ser negociados entre a União Europeia e os Países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP).

O relatório que apresentamos ao público português revela todo o rigor técnico e científico dos investigadores. Através de uma extensa e criteriosa pesquisa documental e comparando cronologicamente as declarações de todos os intervenientes no processo dos APE, é desmontado o argumento dos negociadores da Comissão Europeia e demonstrado que existem alternativas ao texto dos Acordos Comerciais que estão em cima da mesa das negociações.

Assim, lançamos a discussão pública sobre um tema que se encontrava guardado pelos altos quadros da Comissão Europeia e que, segundo os estudos elaborados pela agência *Tearfund*, pode colocar em risco os meios de subsistência de 750 milhões de pobres.

Vivemos num mundo onde mais de mil milhões de pessoas vivem com menos de um euro por dia. Um terço da população mundial nunca usou um telefone. Em África morre uma criança a cada três segundos, vítima da fome, da malária ou da tuberculose. Em Portugal uma em cada cinco pessoas vive no limiar da pobreza.

Como pessoas de fé, ainda acreditamos que os políticos que elegemos são homens e mulheres de boa vontade e, por isso, relembramos os compromissos assumidos pelos 191 Estados-Membros das Nações Unidas quando assinaram a Declaração do Milénio e se comprometeram a reduzir para metade a pobreza global até 2015.

Apelamos ao Primeiro-Ministro de Portugal, a todos os políticos portugueses e aos deputados europeus, que usem a sua influência para defender a causa dos pobres e fazer justiça.

Lisboa, 27 de Setembro de 2007

Desafio Miqueias – Micah Challenge Portugal



Sumário Executivo

Os Acordos de Parceria Económica (APE) estão a ser negociados entre a União Europeia (UE) e os países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP), no âmbito do estabelecido no Acordo de Cotonou. Este Acordo é claro ao definir como principal objectivo de qualquer acordo comercial ACP-UE o desenvolvimento, e que as negociações deverão caracterizar-se pelo princípio da parceria.

Porém, este relatório demonstra que a Comissão Europeia (CE) está a negociar os APE com os países ACP de uma forma que viola a letra e o espírito do Acordo de Cotonou.

Desde o início das negociações que a visão da UE e a dos países ACP, sobre a forma que devem assumir os futuros acordos comerciais ACP-EU, têm sido muito diferentes. Em particular nas áreas da liberalização do comércio, das “questões de Singapura” (investimento, transparência dos contratos públicos, e política de concorrência) e do desenvolvimento, a abordagem da CE e dos países ACP encontram-se em pólos opostos. Os países ACP têm, de forma consistente, manifestado preocupação acerca destas diferenças fundamentais e têm tentado resistir à pressão da CE. Todavia, a CE tem vindo a usar, cada vez mais, o seu poder económico e político para impor a sua visão dos APE aos países ACP. Este relatório expõe as oito formas pelas quais a conduta da CE está a minar o princípio da parceria nas negociações dos APE:

- A CE abandonou as propostas pró-desenvolvimento para os APE emanadas das regiões ACP e recusa-se a reconhecer o direito daqueles países a desenvolverem as suas próprias políticas e a determinar as suas prioridades de política.
- A CE demonstrou falta de consideração pelas instituições, processos e políticas dos países ACP. O relatório frisa, em particular, o desrespeito da CE pela União Africana, Nações Unidas e os governos dos países ACP.
- A CE tem estado determinada em impor as “questões de Singapura” na mesa das negociações. Enquanto, nas negociações de outros acordos comerciais a CE admite que se trata de um interesse abusivo, nas negociações dos APE a CE está a impô-las sob uma pretensa retórica do desenvolvimento.
- A CE está a manipular a perspectiva da ajuda fazendo depender, implícita ou explicitamente, uma futura ajuda ao desenvolvimento de concessões feitas pelos países ACP nos APE. Não se trata apenas de uma tática injusta, em si mesma, como este relatório revela maiores preocupações quanto à força das promessas de maior assistência.
- Se as falsas promessas de ajuda são a cenoura da CE, a sua vara é a ameaça de perda de acesso ao mercado caso os APE liderados pela UE não fiquem concluídos antes do final de 2007. Apesar das revisões das negociações dos APE da África e do Pacífico terem chegado à conclusão de que é necessário mais tempo para negociar, a CE está a ameaçar com a restrição de acesso ao mercado dos Estados que não sejam Países Menos Desenvolvidos e que não concluam os acordos a tempo. Isto contradiz as obrigações assumidas pela CE no Acordo de Cotonou de garantir, pelo menos, o acesso equivalente ao mercado aos países ACP em 1 de Janeiro de 2008.
- A CE tem-se recusado, de forma sistemática, a examinar alternativas aos APE, apesar dos países ACP terem vindo a solicitá-las repetidamente e dos estudos revelarem que essas alternativas existem.
- A CE tem afastado as vozes dissidentes dos agentes mandatados pelo Acordo de Cotonou para terem um papel activo na chamada “parceria” ACP-UE. As intervenções de deputados europeus e dos Estados-Membros que se manifestam pró-desenvolvimento têm sido desvalorizadas.
- Apesar das declarações por parte dos governos dos países ACP e das conclusões extraídas da revisão dos APE no sentido de não ser possível renegociar os acordos pró-desenvolvimento dentro do calendário estabelecido, a CE está a colocar o final de 2007 como prazo limite, rejeitando os pedidos dos países ACP para que se seja dado mais tempo.

À luz dos desenvolvimentos recentes, este relatório também avalia se a abordagem da Comissão se está a tornar mais flexível e pró-desenvolvimento. O relatório revela que, por detrás da retórica, há pouca substância na aparente flexibilidade por parte da CE.

Em resposta a esta conduta da CE, as organizações ActionAid, CAFOD, Christian Aid, Tearfund e Traidcraft apelam aos Estados-Membros da UE que refreiem a CE insistindo numa abordagem completamente diferente. Especificamente, os Estados-Membros devem apelar à CE para:

- Tornar público qual foi, exactamente, o processo seguido para chegar às conclusões oficiais da revisão dos APE; disponibilizar todos os relatórios e *inputs* de suporte e facilitem um diálogo com todas as partes interessadas para

discutir a revisão dos *inputs*, das conclusões e da subsequente implementação de melhorias na substância e no processo de negociações.

- Aplicar as garantias legais estabelecidas no Acordo de Cotonou de que o nível equivalente das preferências de Cotonou seja alargado aos países ACP até que se alcance um conveniente acordo comercial pró-desenvolvimento, para que o comércio não seja perturbado.
- Iniciar imediatamente uma exploração de alternativas aos APE actualmente propostos, incluindo examinar como fazer uma opção SGP+ acrescida e vinculativa que esteja disponível e seja funcional para os países ACP.
- Reconhecer que os países ACP continuarão a exigir uma substancial ajuda ao desenvolvimento para obstar às suas restrições ao comércio do lado da oferta, que vá para além do próximo FED e que tome medidas para assegurar que esse financiamento ficará garantido. Mais importante, isto deverá ser apoiado por uma declaração clara de que este apoio não é contingente à assinatura de qualquer acordo comercial ACP-UE.
- Abandonar todas as exigências para negociar quaisquer questões relacionadas com o comércio, que não estejam sujeitas aos prazos limites da OMC, a não ser que explicitamente solicitadas pelos países ACP.
- Disponibilizar tempo e recursos para se proceder a uma avaliação independente dos impactos e se consultar todas as partes interessadas, relativamente a todos os esboços de propostas para os acordos comerciais ACP-UE, apoiados num compromisso público em que nenhum acordo comercial ACP-UE será concluído até que estes estudos de impacto demonstrem claramente que o desenho proposto será pró-desenvolvimento. Deverá ser implementado um mecanismo de monitorização de impacto e de progresso em direcção aos objectivos do desenvolvimento.

Introdução

A União Europeia (UE) tem vindo a negociar Acordos de Parceria Económica (APE) com 78 países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP). Estas negociações iniciaram-se em 2002 e estão a decorrer entre a UE e seis grupos regionais constituídos por países ACP: quatro em África, um nas Caraíbas e um no Pacífico.

Os APE estão a ser negociados no âmbito da estrutura do Acordo de Parceria de Cotonou (adiante designado como Acordo de Cotonou) assinado pela UE e pelos países ACP em 2000. O Acordo de Cotonou tem como principais objectivos *a redução da pobreza e, a prazo, da sua erradicação, em consonância com os objectivos de desenvolvimento sustentável e de integração progressiva dos países ACP na economia mundial*¹. Estabelece que o alvo da futura cooperação para o comércio entre a UE e os países ACP é *a integração progressiva e harmoniosa dos Estados ACP na economia mundial, respeitando as suas opções políticas e as suas prioridades de desenvolvimento, incentivando o seu desenvolvimento sustentável e contribuindo para a erradicação da pobreza nesses países*².

Assim, os APE – conforme contemplado no Acordo de Cotonou – deverão ser conduzidos por motivos diferentes daqueles que estão subjacentes às negociações de comércio tradicionais, uma vez que o seu objectivo abrangente é suposto ser o desenvolvimento.

Para além desta ênfase primária no desenvolvimento, o Acordo de Cotonou também dá prioridade aos princípios de parceria genuína, da propriedade e da participação dos agentes governamentais e não-governamentais. O primeiro destes princípios fundamentais é que a cooperação CE-ACP deverá ser exercida na base da *"igualdade dos parceiros e apropriação das estratégias de desenvolvimento"*; que *"os Estados ACP determinam com toda a soberania as estratégias de desenvolvimento das respectivas economias e sociedades"*; e que *"a parceria deve incentivar a apropriação das estratégias de desenvolvimento pelos países e populações interessadas"*³. O segundo "princípio fundamental" sublinha que *"para além do poder central, enquanto principal parceiro, a parceria está aberta a outros tipos de intervenientes, de modo a incentivar a participação de todos os outros sectores da sociedade, incluindo o sector privado e as organizações da sociedade civil, na vida política, económica e social"*⁴. Assim, pelo menos no Acordo de Cotonou, o processo é importante.

Todavia, como fica delineado neste relatório, existe uma evidência esmagadora que mostra que a CE, mandatada pelos Estados-Membros da UE para negociar em seu nome, está a fracassar na condução das negociações de uma forma que promova o desenvolvimento e está a abusar do princípio da parceria. Como este relatório demonstra, a CE tem violado continuamente o espírito e a letra do Acordo de Cotonou.

Surgiu uma oportunidade para debater estas questões com a revisão dos APE em finais de 2006 e início de 2007. O Acordo de Cotonou obrigou a UE e os países ACP a procederem, em 2006, *"a um exame formal e exaustivo dos acordos previstos para todos os países, a fim de assegurar que não será necessário qualquer período suplementar para a conclusão desses preparativos ou negociações"*⁵. Em Abril de 2006, após uma insistência da Comissão no sentido da revisão ser *"rápida e ligeira"*⁶, o Conselho Europeu adoptou um conjunto de conclusões mandatando a Comissão para que a Revisão dos APE deva ser: *"formal e exaustiva com a participação dos países ACP"* e que deveria abranger *"ambos os aspectos de comércio e desenvolvimento dos APE, incluindo as questões que se sobreponham e afectem as expectativas de desenvolvimento de todos os países ACP"*⁷. Assim, a Revisão proporcionou uma oportunidade vital para dar continuidade às negociações e assegurar que o objectivo de desenvolvimento e o princípio da parceria estabelecidos no Acordo de Cotonou estão a ser respeitados e alcançados.

Contudo, desde que foram adoptadas estas Conclusões do Conselho, tem havido pouco envolvimento da parte dos Estados-Membros no processo de Revisão. Quando os Estados-Membros ou outros agentes interessados procuraram participar, depararam-se com uma Comissão pouco receptiva e cooperante. O processo de Revisão foi descrito por um alto funcionário de um Estado-Membro como sendo *"opaco"*⁸, e por um representante do Parlamento Europeu nos seguintes termos: *"Há, frequentemente, uma ausência de participação e, também, uma ausência de informação e penso que isto é verdade relativamente à revisão que está a decorrer neste momento... é muito pouco clara a dimensão parlamentar dessa revisão e as tentativas de fazer com que a Comissão seja mais específica acerca do assunto têm sido condenadas ao fracasso"*⁹.

¹ Acordo de parceria de Cotonou, Artigo 1 (parágrafo 2).

² Acordo de parceria de Cotonou, Artigo 34 (parágrafo 1).

³ Acordo de parceria de Cotonou, Artigo 2: princípios fundamentais.

⁴ Ibidem.

⁵ Acordo de parceria de Cotonou, Artigo 37 (parágrafo 4).

⁶ Os Comissários deram esta indicação numa série de reuniões com os países ACP, Estados-Membros da UE e as ONG.

⁷ Conclusões do Conselho da UE sobre os Acordos de Parceria Económica, 10 Abril 2006.

⁸ Reunião privada com um alto funcionário de um Estado-Membro, Janeiro de 2007.

⁹ Alexander Woollcombe, Conselheiro Político do deputado europeu Robert Sturdy, numa conferência de alto nível sobre as relações comerciais ACP-UE: O Desafio do Desenvolvimento dos Acordos de Parceria Económica, Bruxelas, 12 Outubro 2006.

A revisão oficial das negociações dos APE está a ser adoptada na reunião do Conselho ACP-UE, em 24 e 25 de Maio, mas um elemento central está a faltar: uma avaliação da conduta da CE nas negociações.

Dada a ausência de escrutínio no processo de Revisão oficial, este relatório tem como alvo avaliar a conduta da Comissão, e revelar até que ponto estão a trabalhar para alcançar os objectivos do desenvolvimento e os princípios de parceria do Acordo de Cotonou.

A secção 1 dá-nos uma visão geral do contexto das negociações dos APE, mostrando quão diferentes são as visões que os países ACP e a CE têm do que deve ser um APE e de como alcançar o desenvolvimento. São focadas as principais áreas de preocupação por parte dos governos dos países ACP no que diz respeito ao conteúdo dos APE e os problemas fundamentais resultantes da falta de avaliações de impacto nas referidas negociações.

Após termos estabelecido o cenário das negociações, examinamos na secção 2 a conduta da CE nas negociações dos APE. Exploramos um conjunto de táticas e estratégias que estão a ser usadas pela Comissão que, não só, minam o princípio da parceria estabelecido no Acordo de Cotonou, como também estão a ser usadas para pressionar fortemente os países ACP para assinar acordos comerciais injustos. Na secção 3 examinamos os desenvolvimentos recentes na forma como a Comissão aborda e atende às alegações de que a sua posição se tem deslocado para uma postura mais flexível e pró-desenvolvimento. Concluimos com recomendações aos Estados-Membros e à Comissão.

Metodologia

Para a elaboração deste relatório recorreu-se a uma variedade de fontes e materiais: foram analisados documentos internos e propostas formais quer dos países ACP quer da CE; foram analisados discursos e declarações públicas, assim como, comunicações obtidas “nos bastidores”; e foi auscultado um leque de partes interessadas (*stakeholders*).

1 Estabelecendo o Cenário: O Objectivo Perdido do Desenvolvimento

1.1. A CE e os países ACP: duas visões muito diferentes

“Temos [os Estados ACP e a UE] uma diferença filosófica de opinião acerca de como o desenvolvimento pode ser alcançado” embaixador ACP, Fevereiro de 2007¹⁰

Embora, quer a CE quer os países ACP, ambos afirmem que os APE são “ferramentas para o desenvolvimento”, à medida que as negociações avançam, têm emergido diferenças profundas entre as duas partes sobre a forma como o desenvolvimento pode ser alcançado.

A ênfase da CE para estas negociações está no estabelecimento de acordos de comércio livre (ACL) envolvendo a liberalização dos mercados de bens, serviços e de investimento dos países ACP, a um nível que ultrapassa tudo o que tem estado sobre a mesa de negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC) e vai para além do que os países ACP crêem ser ajustado ao seu próprio desenvolvimento. Para a CE, o desenvolvimento será impulsionado pela liberalização do comércio e por regras mais rigorosas nas novas “áreas relacionadas com o comércio”, incluindo as designadas “questões de Singapura” do investimento, da transparência dos contratos públicos e da política de concorrência.

A visão mais abrangente da CE sobre os ACL está claramente enquadrada na sua estratégia de aumento da sua própria competitividade em termos mundiais: *Global Europe: Competing in the world* (European Commission 2006). Isto torna claro que “os ACL, se abordados cuidadosamente, permitem apoiar-se na OMC e em outras regras internacionais para aprofundar e acelerar a promoção da abertura e integração, deixando cair questões que não estão abertas na discussão multilateral e preparando o terreno para o próximo nível de liberalização multilateral. Muitas das questões chave, incluindo o investimento, transparência dos contratos públicos, competição (...) que têm permanecido, até agora, fora do OMC podem ser abordados através dos ACL”¹¹. O documento deixa claro que as “questões de Singapura” são centrais para se alcançar um maior acesso ao mercado e promover a competitividade da UE na economia mundial, enquanto a CE está a fazer pressão para incluir estes temas no contexto das negociações da nova geração de ACL com grupos de países Asiáticos e da América Latina¹².

Esta agenda de profunda liberalização e a inclusão de temas fora do âmbito da OMC é também empurrada pela CE para os APE. Os países ACP, por outro lado, expressaram a sua grande preocupação, quer no que concerne aos aspectos da liberalização do comércio quer em relação aos compromissos nas novas “áreas relacionadas com o comércio” que os APE lideradas pela CE vão impor.

Liberalização do comércio

Os APE exigem uma abertura “recíproca” dos mercados da parte dos países ACP – de forma a manter o acesso que actualmente possuem aos mercados da UE, os países ACP têm, de forma “recíproca”, abrir os seus mercados. Desde o início que os países ACP expressam reservas acerca de como a reciprocidade vai suportar o objectivo central do desenvolvimento.

No início do processo de negociações, os países ACP afirmaram colectivamente:

“Dado o possível efeito adverso da reciprocidade sobre as produções internas e sobre a estabilidade fiscal nos Estados ACP, os últimos não podem aceitar a priori proporcionar reciprocidade com a UE nos APE”. Directrizes dos países ACP para a negociação dos Acordos de Parceria Económica, Julho de 2002¹³.

As negociações continuaram e estas preocupações não diminuíram. Por exemplo:

¹⁰ Comunicação pessoal com um negociador dos países ACP, Fevereiro de 2007 (o negociador pediu que não fosse referido nas citações).

¹¹ Comissão Europeia (2006), *Global Europe: Competing in the world, A contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*, Comissão Europeia, Bruxelas.

¹² Especificamente, Índia, República da Coreia, Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), América Central e Nações Andinas.

¹³ Directrizes dos países ACP para a negociação dos Acordos de Parceria Económica, ACP/61/056/02, Bruxelas, 5 Julho 2002.

"Existem receios de que a liberalização do comércio e do investimento através da redução gradual das barreiras comerciais entre os dois blocos económicos aumentem ainda mais o fosso entre os dois e, provavelmente, destruir o pouco desenvolvimento que alguns países ACP conseguiram alcançar ao longo dos últimos anos". Aliyu Modibo Umar, Ministro do Comércio e Indústria da Nigéria, Outubro de 2006¹⁴.

"Este tipo de liberalização comercial entre parceiros desiguais tem provado historicamente ser uma ferramenta ineficaz para o desenvolvimento, revelando-se mesmo contraproducente. Este tipo de política de liberalização do comércio pode inibir a capacidade dos nossos países para reduzirem a pobreza e garantir um desenvolvimento sustentável" Ato Girma Birru, Ministro do Comércio e Indústria da Etiópia, Novembro de 2006¹⁵.

As questões ("de Singapura") relacionadas com o comércio

Em relação à nova geração de ACL, a CE é explícita em considerar as "questões de Singapura" como um interesse ofensivo, necessário para que a Europa alcance a competitividade global. No contexto dos APE, contudo, a CE afirma insistir nestas questões como forma de alcançar os objectivos de desenvolvimento dos países ACP. Nem a compatibilidade do OMC nem o próprio Acordo de Cotonou impõem qualquer obrigação aos países ACP de negociar regras bi-regionais sobre investimento, competição, transparência no governo ou serviços nos APE. Excepção feita aos serviços, estas questões permanecem fora do âmbito da OMC. No Acordo de Cotonou apenas há um acordo para discutir a "cooperação" sobre estes temas, mas não existe qualquer compromisso para estabelecer regras obrigatórias no contexto dos APE.

Na área do investimento, algumas regiões ACP solicitaram recursos financeiros para construir estruturas regionais harmonizadas, ou apelaram à UE para desempenhar um papel mais activo na promoção do investimento. Mas, estas iniciativas não necessitam de ter ligação aos compromissos bi-regionais de liberalização do investimento. Na verdade, a maioria dos países ACP têm, desde há muito, mantido profundas preocupações acerca da proposta de inclusão destas questões nas negociações dos APE:

"Os Estados ACP não podem concordar que assuntos rejeitados na OMC sejam trazidos para as negociações dos APE, pela porta das traseiras para influenciar a sua eventual inclusão na agenda da OMC" Jayakrishna Cuttaree, Ministro do Comércio da Mauritânia, Fevereiro de 2004¹⁶.

"Nas questões da política de investimento, política de concorrência e transparência dos contratos públicos (...) reafirmamos que estas questões devem permanecer fora do âmbito das negociações dos APE. (...) Podem ser desenvolvidos instrumentos regionais somente com o objectivo de benefício mútuo dos Estados-Membros dos grupos regionais". Ministros do Comércio da União Africana, Abril 2006¹⁷.

"Temos a nossa própria agenda sobre a liberalização interna dos serviços, investimentos, contratos públicos e não queremos que eles sejam designados como "questões de Singapura" para fazerem parte do APE. Não estamos numa posição de negociar com a UE sobre estes temas". Erastus Mwencha, Secretário-Geral da MCAOA, Março de 2007¹⁸.

As prioridades dos países ACP

Contrastando com a abordagem da UE, os países ACP pretendem que seja dada prioridade à construção e consolidação dos seus mercados regionais e que a promoção do investimento na produção sirva estes mercados regionais alargados antes de qualquer liberalização do comércio que abranja a UE. Eles apelam a um incremento dos recursos para o desenvolvimento vindos da UE, que lhes possibilite pôr em ordem a produção e melhorar as infra-estruturas necessárias para que retirem benefícios das oportunidades de comércio. Os países ACP argumentam que um ACL do tipo proposto pela UE ameaçaria gravemente os seus mercados internos e regionais.

¹⁴ Aliyu Modibo Umar, Ministro do Comércio e Indústria da Nigéria, numa conferência de alto nível sobre as relações comerciais entre ACP-UE: O Desafio do Desenvolvimento dos Acordos de Parceria Económica, 12 de Outubro de 2006.

¹⁵ Ato Girma Birru, Ministro do Comércio e Indústria da Etiópia, na abertura da 9ª reunião da ESA, RNF e UNECA em Adis Abeba, Novembro de 2006

¹⁶ Jayakrishna Cuttaree, Ministro do Comércio da Mauritânia, citado numa conferência de imprensa dos países ACP, Adis Abeba, Fevereiro de 2004.

¹⁷ Conferência de Ministros do Comércio da União Africana, 4ª sessão ordinária, Declaração de Nairobi sobre os Acordos de Parceria Económica, 14 de Abril de 2006.

¹⁸ Erastus Mwencha, numa reunião organizada pela Skillshare International, Londres, 20 de Março de 2007.

1.2. A ausência de desenvolvimento

"Ainda não há confiança na capacidade dos APE serem pró-desenvolvimento" revisão da CENUA sobre as negociações dos APE, Dezembro de 2006¹⁹.

Os países ACP têm afirmado, repetidamente, a sua preocupação com a ausência de disposições para o desenvolvimento, nas propostas da UE, e têm colocado em causa o compromisso da CE para com os aspectos do desenvolvimento das negociações dos APE.

A recente revisão das negociações dos APE em África, conduzida pela Comissão Económica das Nações Unidas para África (UNECA)²⁰, e endossada pelo Ministros do Comércio da União Africana (Adis Abeba, Janeiro 2007), produziu conclusões incriminatórias sobre o conteúdo do desenvolvimento dos APE:

- Para a região Centro Africana, a CENUA concluiu que houve um *"fracasso das negociações por não haver uma ênfase no desenvolvimento e... por um enviesamento no sentido de uma ênfase na liberalização do comércio."*²¹
- Para a região da África Oriental e Austral (ESA), a CENUA descobriu que *"é amplamente evidente que a conclusão dos APE não apenas falha no cumprimento do tempo acordado... mas questões vitais para o desenvolvimento dos países da ESA permanecem sem ser consideradas de forma satisfatória pela UE."*²²
- Para a região da África Austral, a CENUA observou que *"não há garantias que os benefícios que a região CDAA espera (...) sejam suficientes para cobrir os potenciais custos."*²³

Tal como as citações seguintes o ilustram, estas preocupações não são novas:

"Se tomarmos nota do nosso progresso somos forçados a admitir que as nossas necessidades e preocupações com o desenvolvimento não têm sido consideradas como deviam pela União Europeia"
Mamadou Diop, Ministro do Comércio do Senegal, Outubro de 2006²⁴.

"... face à completa falta de inclusão, até ao momento, da componente de desenvolvimento nas negociações dos APE, requeremos que o Conselho da UE e os Estados-Membros da UE revejam urgentemente as directivas das negociações de Junho de 2002 e a actual estrutura de negociação"
Ministros do Comércio dos países ACP, Maio 2006²⁵.

"Expressamos a nossa profunda decepção com a posição assumida pelos negociadores da Comissão Europeia na medida em que não tem em consideração as preocupações do desenvolvimento que devem ser a base das relações com África. Incitamos os nossos parceiros de negociação a demonstrarem claramente o conteúdo do desenvolvimento dos acordos propostos..." Ministros do Comércio da UA, Abril de 2006²⁶.

"Pedimos à UE que... coloque a dimensão do desenvolvimento em primeiro lugar nas negociações dos APE, permitindo a cada Estado e Região ACP a flexibilidade para tomar as suas próprias decisões no momento, ritmo, sequência e cobertura de produtos, de forma que a abertura do mercado se faça em linha com um plano individual de desenvolvimento e com estratégias de redução de pobreza" Ministros das Finanças e dos Assuntos Económicos dos países ACP, Abril de 2006²⁷.

Contudo, apesar destas preocupações fundamentais com o conteúdo destes acordos, a CE tem exercido muita pressão sobre as regiões ACP para concluírem as negociações dos APE até ao final de 2007 (a ser explorado na secção 2).

¹⁹ CENUA (2006), *EPA Negotiations: African Countries Continental Review*, Relatório preliminar de revisão, 18 de Dezembro de 2006, página 9.

²⁰ CENUA (2006), *EPA Negotiations: African Countries Continental Review*, Relatório preliminar de revisão, 18 de Dezembro de 2006.

²¹ Ibidem, página 21.

²² Ibidem, página 68.

²³ Ibidem, página 25.

²⁴ Mamadou Diop, Ministro do Comércio do Senegal, Conferência de Alto Nível sobre as relações comerciais ACP-UE: O Desafio do Desenvolvimento nos Acordos de Parceria Económica, Bruxelas, 12 de Outubro de 2006.

²⁵ Declaração Conjunta dos Ministros do Comércio dos ACP, na 83ª sessão do Conselho de Ministros dos países ACP, Port Moresby, Maio 2006.

²⁶ Declaração sobre os APE dos Ministros do Comércio da União Africana, Nairobi, 14 de Abril de 2006.

²⁷ Declaração extraída da 3ª reunião dos Ministros das Finanças e da Economia dos ACP, ACP/81/031/06, Bruxelas, 28 de Abril de 2006.

1.3. A falta de avaliações de impacto

"Estabelecer um road map sem uma estimativa prévia do possível impacto dos APE nas nossas economias é um contra-senso, mas não deixa de ser um facto. Comprometermo-nos com estes APE é comprometermo-nos a passar um cheque em branco e comprometermos as nossas populações a passar outro cheque em branco" Mamadu Diop, Ministro do Comércio do Senegal, Outubro de 2006²⁸.

O Acordo de Cotonou estabelece que *"as negociações [APE] têm em conta o nível de desenvolvimento e o impacto sócioeconómico das medidas comerciais nos países ACP, bem como a capacidade destes países para se adaptarem e ajustarem as suas economias ao processo de liberalização"*²⁹. Para que as negociações alcancem este patamar, é necessário proceder-se a avaliações minuciosas sobre o impacto destes potenciais acordos sobre as populações e o ambiente dos países ACP.

Contudo, uma das principais dificuldades que os governos dos países ACP enfrentam é que grande parte da negociação está a decorrer sem qualquer análise rigorosa de custo/benefício do impacto que estes acordos possam ter. De facto, a revisão da CENUA sobre as negociações dos APE para a África Ocidental confirmaram que essa região (CEDEAO) – menos de um ano antes das negociações se concluírem – ainda está numa posição de sugerir que *"um estudo de impacto deve analisar os custos e benefícios, da não assinatura dos APE, para os países em desenvolvimento"*³⁰. Sem esta análise, os governos da CEDEAO não podem fazer uma escolha informada, baseada na compreensão dos custos e benefícios, sobre se devem assinar um APE.

O mesmo parece ser verdade para outras regiões. Por exemplo, os resultados provisórios da revisão da região ESA afirmam que: *"os países ESA não estão, em geral, preparados para concluir as negociações APE... alguns destes países não fizeram estudos de avaliação de impacto e mesmo os que fizeram ficaram abaixo das normas e não constituem um bom guia para as posições a tomar pelo país"*³¹.

Este ponto também foi afirmado pelo Dr. Aliyu Umar, Ministro do Comércio e Indústria da Nigéria, quando falava em nome de todos os ministros dos países ACP em Março de 2007: *"Os estudos de avaliação de impacto, que deveriam providenciar uma bússola ou apontar uma direcção para a condução das negociações, não foram ainda completados pela maioria dos países e aqueles que já os concluíram, através de financiamentos da UE, foram rejeitados pela própria UE. Na última reunião em Bruxelas (1 de Março de 2007), o comissário Luis Michel foi rápido a referir-se a estes estudos como um "contra-senso". Se este é o caso, então com que bases científicas devem os países ACP negociar os APE? Como é que se pode esperar que as regiões concluam um acordo que vá de encontro aos seus problemas sócioeconómicos?"*³².

Esta citação ilustra um problema chave na abordagem da Comissão aos estudos de impacto dos acordos de comércio. Como as avaliações de impacto não são vinculativas, a CE pode rejeitar as suas conclusões quando estas contrariam a sua própria visão e ideologia, ou pode afastar a própria noção de que a avaliação de impacto deve contribuir para direccionar as negociações.

Peter Thompson, um quadro superior da CE, desvalorizou a importância dos estudos de avaliação de impacto, afirmando que *"sim, há estudos excelentes. Mas o que é que estes estudos nos dizem? Os estudos tendem a estar divorciados da forma das negociações e distantes do seu resultado natural. Assim, temos de os fazer em linha com as negociações"*³³.

Este argumento é usado pela Comissão para justificar a não consideração das avaliações de impacto que já foram realizadas. Contudo, a CE não vai permitir que, durante as negociações, haja tempo para os países ACP avaliarem o impacto dos acordos detalhados que estão em cima da mesa. Isto evita a questão de saber se as avaliações de impacto estão a ser valorizadas com seriedade pela Comissão ou se são vistas como um mero exercício de carimbo burocrático.

²⁸ Mamadou Diop, Ministro do Comércio do Senegal, Conferência de Alto Nível sobre as relações comerciais ACP-UE: O Desafio do Desenvolvimento dos Acordos de Parceria Económica. Bruxelas, 12 Outubro de 2006.

²⁹ Acordo de Parceria de Cotonou, Artigo 37, parágrafo 7.

³⁰ CENUA (2006), *EPA Negotiations: African Countries Continental Review*, Relatório preliminar de revisão, 18 de Dezembro de 2006.

³¹ Revisão das negociações dos APE para os países ESA com a União Europeia e a sua consistência com o artigo 37.4 do Acordo de Cotonou, Relatório final, página 31.

³² Dr. Aliyu Umar, Ministro do Comércio e da Indústria da Nigéria, reunião de Ministros ACP-EU em representação de todos os Ministros dos países ACP, Bona, 13 de Março de 2007.

³³ Peter Thompson, reunião de Ministros do Comércio da União Africana, Adis Abeba, Janeiro de 2007.

2 Minando a Parceria

“A análise levanta uma questão fundamental sobre a seriedade da CE como parceiro de negociação. Não é possível evitar o sentimento de que a CE está interessada em promover os seus próprios interesses à custa dos parceiros mais fracos. [...] Isto reflecte-se no modo como está a bloquear o progresso em questões que interessam à região ESA, renunciando a promessas e compromissos assumidos no contexto do APC [Acordo de Cotonou], ignorando prazos estabelecidos e impondo a sua própria agenda sem prestar atenção à resistência exercida pelos países ESA”. Esboço da revisão das negociações com os países ESA, Dezembro de 2006³⁴.

“É de conhecimento geral, e alguns colegas informaram-me, que a abordagem da Comissão tem sido enérgica e inconciliável no que toca às negociações”. David Martin, MPE, Março de 2007³⁵.

Tendo esquematizado brevemente, na secção 1, as questões chave do contexto e conteúdo das negociações dos APE, vamos agora olhar para a conduta da Comissão. A nossa pesquisa revela uma variedade de métodos usados pela CE para minar as posições dos países ACP nas negociações e pressionar estes países a adoptar a sua agenda agressiva de abertura do mercado, dentro de um prazo limite apertado.

2.1. Abordagem evasiva às propostas dos países ACP

O modo como a CE afasta as propostas dos países ACP sobre os APE, enquanto força a sua própria agenda – ao fazê-lo viola o espírito de parceria do Acordo de Cotonou – é, talvez, uma das principais formas pela qual a CE está a minar os países ACP, apesar da oposição clara e consistente por parte das regiões. Alguns exemplos ilustram este ponto.

Exemplo 1: A Região do Pacífico

A Região do Pacífico ou EACPP (Estados ACP do Pacífico) propôs uma modalidade para um Acordo de Parceria Multilateral para as Pescas numa tentativa de resolver os seus problemas de pescas e desenvolver uma política colectiva de gestão regional dos recursos para os seus stocks de pescado. A proposta do Pacífico baseava-se na promoção de uma integração económica regional mais estreita e efectiva. Contudo, a CE rejeitou a proposta da EACPP a favor de uma abordagem bilateral das pescas com acordos que atiravam algumas das nações mais pequenas do mundo contra um dos mais poderosos blocos económicos.

De acordo com Kaliopate Tavola, antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros das Ilhas Fiji e negociador-chefe para a Região do Pacífico, *“a polaridade na posição das duas partes dá a impressão aos EACPP que a CE está apenas preocupada em aceder aos stocks de atum da região para providenciar sustento às suas populações dada a escassez de recursos piscícolas nas suas águas territoriais. Mais, a CE não tem qualquer apreço pelos interesses dos EACPP em desenvolver estes recursos colectivos para o seu tão necessário desenvolvimento regional e nacional para facilitar a sua integração na economia global”*³⁶.

A Comissão também rejeitou um conjunto de outras propostas do Pacífico. Em refutação da resposta da Comissão ao texto provisório para a negociação dos APE, apresentado pela região do Pacífico, o Ministro Keil, da Samoa, escreveu, em nome da região do Pacífico: *“ao mesmo tempo que acrescenta disposições detalhadas sobre a facilitação do comércio, política de concorrência e políticas aduaneiras danosas, que a Comissão pretende ver incluídas nas negociações dos APE, a Comissão oferece muito poucas, ou nenhuma, respostas sobre as questões-chave substantivas, de importância básica para os EACPP. Claro que nós antecipamos modificações ao nosso texto às negociações. Contudo, o comentário da parte dos senhores Manservisi e Falkenberg, de que o texto exige ‘emendas substanciais antes que se*

³⁴ Revisão das negociações dos APE para os países ESA com a União Europeia e sua consistência com o artigo 37.4 do Acordo de Cotonou, Relatório final, Dezembro de 2006.

³⁵ Entrevista pessoal com o Membro do Parlamento Europeu David Martin, Março de 2007.

³⁶ Entrevista pessoal com Kaliopate Tavola, antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros e do Comércio Externo das Ilhas Fiji e Negociador-Chefe dos países ACP para a região do Pacífico, Fevereiro de 2007.

*possa tornar um APE mutuamente aceitável' é de tal forma intencional que podemos antecipar uma grande revisão e reescrita do documento. Questiono quantos benefícios mais se perderão neste exercício*³⁷.

O Ministro Hans Keil acrescenta que o Pacífico preparou propostas detalhadas, inovadoras e compatíveis com a OMC, mas que *"até à data, na sua maioria têm esbarrado no que seguramente parecem ser rígidas red lines e posições inflexíveis que não reflectem nenhuma vontade genuína de pensar criativamente e de chegar a uma solução mutuamente aceitável que dê resposta às necessidades e circunstâncias únicas do "P" dos ACP*".

Exemplo 2: A Região da África Oriental e Austral

A Região ESA submeteu uma proposta à Comissão, que foi apresentada como base para discussões detalhadas. Os comentários informais da CE são reveladores.

A Comissão foi evasiva em relação às propostas dos países ESA para estabelecer disposições pró-desenvolvimento no âmbito dos APE. Os ESA propuseram que, dada a sua vulnerabilidade económica, os Países Menos Desenvolvidos (PMD) deveriam ficar isentos dos compromissos de liberalização aduaneira nos APE e que os seus acessos ao mercado sob o esquema de Tudo Menos Armas³⁸ da UE deveria ser vinculativo e contratualizado. Os comentários da Comissão a ambas as propostas foram simplesmente *"não aceitáveis"*. Os países ESA propuseram que as suas reformas económicas deveriam ser baseadas no desenvolvimento dos países, medidas por *benchmarks* derivadas dos planos de desenvolvimento nacionais e regionais. A Comissão disse que isso *"não era aceitável"*. Os países ESA propuseram uma revisão regular do processo de avaliação do progresso em direcção às metas de desenvolvimento. Nesta proposta, se as metas de desenvolvimento não fossem atingidas, os países ESA podiam requerer uma derrogação do compromisso de redução das tarifas aduaneiras e ter a flexibilidade de aumentar ou diminuir as tarifas. A Comissão respondeu: *"tal como está formulada, esta cláusula de revisão não é aceitável. Embora não sendo contra a revisão de cláusulas bem definidas, pensamos que devem ser limitadas no seu alcance e dirigidas principalmente para a aceleração ou extensão da liberalização"*³⁹.

Entretanto, a CE não deu uma resposta construtiva às questões subjacentes às preocupações dos países da Região ESA. Por exemplo, a CE não apresentou qualquer proposta de como reconciliar as tensões entre os acordos regionais recíprocos e os direitos dos PMD a preferências comerciais não recíprocas (75% dos cidadãos dos países ESA vivem em PMD). A Comissão também não deu resposta adequada à relação entre as obrigações dos APE e as restrições reais do *lado da oferta* na competitividade nos países ESA.

Através desta atitude evasiva para com as propostas concebidas para a dar resposta a estas preocupações, a CE não apenas falha em reconhecer o direito dos países ACP a definir as suas próprias políticas e prioridades, como está a violar os princípios de parceria e os princípios de desenvolvimento, subjacentes ao Acordo de Cotonou.

2.2. Desrespeito pelas instituições e processos dos países ACP

Para além desta atitude evasiva em relação às propostas dos países ACP, a CE tem demonstrado uma total falta de respeito pelas instituições, processos e políticos destes países.

A União Africana

A União Africana (UA), embora não esteja formalmente a liderar as negociações, é um fórum chave e reconhecido que representa os interesses dos governos africanos. Os Ministros Africanos do Comércio mandataram a Comissão da UA para desempenhar um papel de coordenação, para as quatro regiões africanas a negociar os APE. A UA é também um motor charneira dos processos de integração regionais no continente – que os APE deviam promover – com o objectivo último de alcançar uma integração pan-africana por volta de 2025 no âmbito da Comunidade Económica Africana. Sob os auspícios da UA, os Ministros Africanos do Comércio encontraram-se numa base regular para determinar a direcção política das posições pan-africanas em questões de comércio. As posições acordadas são apresentadas em declarações

³⁷ Hans Joachim Kell, carta a Peter Mandelson, 21 de Dezembro de 2006.

³⁸ Um esquema de preferências para os PMD dando-lhes acesso sem quotas e sem direitos aduaneiros aos mercados europeus para todos os produtos excepto armas e munições. As outras excepções são o açúcar e o arroz, para os quais os PMD apenas terão acesso livre de quotas e de direitos em 2009.

³⁹ Comentários da CE sobre o texto provisório dos países ESA sobre os APE, Setembro de 2006.

formais, subscritas politicamente pelos ministros africanos. As declarações da UA apresentadas no Cairo (2005)⁴⁰, Nairobi (2006)⁴¹ e Adis-Abeba (2007)⁴² todas solicitam que a CE providencie alternativas aos APE, assim como para que as “questões de Singapura” fiquem fora destas negociações. Porém, estas declarações são normalmente ignoradas pela Comissão Europeia, ou abandonadas como não representando as verdadeiras posições dos governos africanos.

Como o consultor para a política comercial da Comissão da União Africana, o Dr. Francis Mangeni, afirmou recentemente que *“As declarações dos Ministros do Comércio da União Africana representam todos os Estados-Membros africanos e gozam de amplo apoio dos Estados-Membros da UE, assim admira-nos que a Comissão Europeia não reconheça essas declarações”*⁴³.

Nações Unidas

De forma semelhante, a CE tem desvalorizado sistematicamente, as extensas pesquisas sobre os APE realizados pela principal estrutura de investigação económica de África – a Comissão Económica das Nações Unidas para África (CENUA) – como sendo inexactas e irrelevantes. A CENUA produziu inúmeros estudos, cujas conclusões sugerem que a visão da CE para os APE vai reduzir o bem-estar, minar a integração regional e impedir os esforços africanos para se industrializarem⁴⁴. Estes estudos foram postos de lado pela CE, que não consegue substituí-los por uma alternativa que mostre de forma evidente os benefícios do APE.

Igualmente preocupante é a falta de resposta da CE aos inputs introduzidos pelos países africanos para a revisão dos APE. A CENUA foi mandatada pelo Secretariado dos países ACP para conduzir uma revisão independente do progresso dos APE nas quatro regiões africanas, no que diz respeito à possibilidade de cumprir o prazo limite e até que medida as negociações em curso estão no bom caminho para se conseguir acordos pró-desenvolvimento. Isto aconteceu no final de 2006 sob a forma de entrevistas pessoais com os representantes dos fóruns de negociação regionais (RNF), entrevistas em países seleccionados, assim como de questionários escritos usados para recolher opiniões de outros representantes dos RNF e da sociedade civil, do sector privado e de representantes dos governos nos fóruns de políticas de comércio para o desenvolvimento nacional. Foi também recolhida informação estatística através dos FNR, de missões nacionais e de um grupo de peritos numa reunião onde estiveram presentes representantes de 40 países africanos. Desta forma foram recolhidas as posições de governos, da sociedade civil de agentes do sector privado em todas as regiões africanas de uma forma consultiva – cumprindo os princípios fundamentais do Acordo de Cotonou sobre um bom processo de participação. As conclusões foram plenamente endossadas pelos Ministros Africanos do Comércio na reunião da UA, em Adis-Abeba, em Janeiro de 2007.

Porém, devido à natureza condenatória das conclusões da Revisão da CENUA – citadas noutra parte deste relatório foram mais uma vez descartadas, não sendo incluídas pela CE como fazendo parte do processo oficial de revisão.

Particular ironia é que, enquanto as revisões Africanas – em todas as quatro regiões de África – claramente afirmam que nenhuma região está em posição de concluir um acordo pró-desenvolvimento dentro do prazo limite de Dezembro de 2007; e enquanto os resultados da “Revisão Oficial” vão ainda ser divulgados (em Maio de 2007), a Comissão declara, contudo, que assegurou acordos com todas as regiões ACP de que as negociações vão estar concluídas dentro do prazo. Mesmo de acordo com a definição mais estrita da CE sobre o que deve ser a Revisão dos APE – meramente para avaliar se as negociações podem ficar concluídas antes que o prazo de renúncia expire (embora os Estados-Membros da UE e dos países ACP desejem um prazo mais amplo) – a sequência dos eventos parece mal, o mínimo, concebida. Dado que a CE já decidiu o que pode ser alcançado até ao final de 2007 antes das conclusões da Revisão Oficial – e isoladamente das conclusões a que os Africanos chegaram – então, qual é o propósito desta Revisão Oficial? Uma sequência de eventos deste tipo sugere mais um carimbo do que uma revisão genuína, e parece espelhar a abordagem da Comissão às avaliações de impacto.

Governos dos países ACP

Tem existido também grande preocupação com a forma como os representantes da Comissão se dirigem, nas reuniões, aos seus homólogos dos países ACP. Na reunião de Março de 2007 da Comissão Inter-Ministerial do Comércio (JMTC), por exemplo, o Comissário da UE para o Desenvolvimento, Louis Michel, falou para os países ACP de um modo muito humilhante. Ken Ukaoha, Presidente da Associação Nacional dos Comerciantes Nigerianos e Presidente da Rede

⁴⁰ Declaração Ministerial da União Africana sobre as APE, Cairo, Junho de 2005.

⁴¹ Declaração dos Ministros do Comércio da União Africana, Nairobi, Abril de 2006.

⁴² Declaração Ministerial da União Africana sobre as APE, Adis-Abeba, Janeiro de 2007.

⁴³ Francis Mangeni, Seminário Europa Aberta: *The EU, Trade and development: Are Economic Partnership Agreements the right way forwards?*, Londres, 26 de Março de 2007.

⁴⁴ Por exemplo, Karingi *et al* (2005), *Economic and Welfare Impacts of the EU-Africa Economic Partnership Agreements*, UNECA, ATPC Work in Progress, No 10.

Nigeriana para o Comércio, estava na reunião e descreveu-a desta forma: "*Louis Michel falou com ira e violência, aparentando que se tivesse oportunidade de vergastar os ministros dos países ACP, ele teria feito mais do que isso. O seu pecado foi exigir uma clarificação dos recursos disponíveis. De facto, ele falou de modo que tratava e condenava os países ACP como sendo meros pedintes. Uma pessoa é tentada a perguntar se isto faz parte da negociação e é feito em nome da parceria?*"⁴⁵

Outra forma pela qual a CE está a demonstrar desrespeito pelos países ACP é pela promoção de divisões dentro das regiões, entre os governos e entre as regiões. Uma das consequências da falta de progresso das negociações, da iminente data limite, bem como da ameaça de perda de acesso ao mercado por parte dos países não-PMD (ver secção 2.5.), é que, na 11^a hora das negociações, estão a surgir divisões no seio das regiões, entre países PMD e países não-PMD. Enquanto está a ser dito aos países não-PMD que a única alternativa é o Sistema Generalizado de Preferências (SGP)⁴⁶ da UE, aos PMD é oferecido o acesso livre de quotas e de tarifas aduaneiras através da iniciativa Tudo Menos Armas (TMA). A CE está a encorajar ainda mais esta divisão ao não responder às propostas dos países ACP, que visam permitir que os PMD possam ser tratados diferenciadamente no seio dos APE, agravando o custo para os PMD caso não assinem os APE. Esta situação está a gerar tensões crescentes entre governos de países PMD e não-PMD vizinhos, o que está a desencorajar a integração regional, que é suposto ser um dos alvos centrais dos APE.

Têm sido também exploradas as divisões entre os negociadores regionais e os representantes políticos dos países ACP, o que levou os Ministros do Comércio dos países ACP, em Maio de 2006, a "*pedir à Comissão Europeia para... deixar de pressionar nas altas instâncias políticas tirando proveito da diferença de informação que possa estar disponível entre os diferentes negociadores e a liderança política*"⁴⁷.

A CE também está a atirar as regiões umas contras as outras. Um dos negociadores dos países ACP, entrevistado para este relatório, disse que as posições das regiões nas negociações estavam a ser minadas pelas táticas de "dividir para reinar" por parte da Comissão. Quando fala com uma região, a Comissão "*louva as outras regiões por serem meninos bem comportados*"⁴⁸.

2.3. Cavalos de Tróia: forçar negociações sobre as "questões de Singapura"

Outra tática que está a ser usada pela CE é impor a sua própria agenda de forma agressiva mas sob o disfarce de desenvolvimento retórico. Investimento, competição e transparência no governo são áreas que a UE tem perseguido insistentemente nas negociações da OMC e, tal como explicado na secção 1.1., a estratégia de competitividade "Europa Global" da UE torna claro que tratar-se de um interesse primordial para a UE⁴⁹. Apesar da forte resistência dos países ACP em negociar estas questões nos APE, a CE continuou a insistir fortemente na sua inclusão.

"Não deve ser surpresa o facto de eu discordar da subordinação do progresso das APE ao progresso na OMC. Porquê? Fundamentalmente, porque o investimento, a transparência do governo e a facilitação do comércio são assuntos essenciais para o desenvolvimento." Karl Falkenberg, Director-Geral Adjunto, DG Comércio, Comissão Europeia, Julho de 2004⁵⁰.

" [Não haverá] APE sem regras sobre o investimento e sem plena reciprocidade." Karl Falkenberg, Director-Geral Adjunto, DG Comércio, Comissão Europeia, Junho de 2006⁵¹.

Peter Mandelson tem procurado moderar a agressividade dos seus negociadores afirmando que, embora estas questões sejam essenciais, elas não serão impostas aos países ACP se as regiões não as quiserem: "*Esta agenda não é sobre a abertura dos mercados dos países ACP às nossas exportações. E os APE também não são sobre obrigar as regiões ACP a novas regras. Se eles não estão dispostos nem preparados para implementar regras sobre investimento, transparência, competição e facilitação do comércio, então isso é com eles*". Peter Mandelson, Comissário para o Comércio da UE, Junho de 2005⁵².

⁴⁵ Ken Ukaoha, Relatório da 7^a reunião, Bruxelas, 1 de Março de 2007.

⁴⁶ Um esquema de preferências providenciado a todos os países em desenvolvimento que oferece preferências muito mais baixas do que aqueles de que os países ACP dispõem no âmbito do Acordo de Cotonou.

⁴⁷ Declaração Conjunta dos Ministros do Comércio dos países ACP, 83^a reunião do Conselho de Ministros dos ACP, Port Moresby, Maio de 2006.

⁴⁸ Entrevista pessoa com um negociador dos países ACP, Fevereiro de 2007 (o negociador pediu que não fosse referido nas citações).

⁴⁹ Comissão Europeia (2006), *Global Europe: Competing in the world, A contribution to the EU's Growth and Jobs strategy*, Comissão Europeia, Bruxelas

⁵⁰ Karl Falkenberg (2004), "EPA and DDA, paralelism ou crossroads?", *Trade Negotiations Insights*, Vol. 3/4, Julho de 2004.

⁵¹ Karl Falkenberg, Comissão Europeia, Acra, Gana, 29 de Junho de 2006.

⁵² Peter Mandelson, Reunião dos Grupos de Interesse Económico e Sociais dos ACP-UE, Bruxelas, 29 de Junho de 2005.

Contudo, como mostra o estudo de caso da CDAA, o comportamento continuado dos seus negociadores e as realidades no terreno parecem negar esta pretensão.

Estudo de caso

Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (CDAA)

A estrutura da proposta da CDAA deixa muito claro qual é a sua situação - não querem negociar as "questões de Singapura" nos APE: *"os Estados-Membros da CDAA têm uma capacidade institucional e negocial limitada, que seria fortemente restringida caso estas questões [investimento, concorrência e transparência] fossem negociadas nos APE. Para além disso, a nova geração de questões do comércio colocariam sérios desafios políticos porque a CDAA não tem políticas comuns nestas áreas. Ao negociar-se estes assuntos nestas condições corre-se o risco de se produzirem resultados desequilibrados que podem ser prejudiciais para os objectivos de desenvolvimento nacionais e para a perspectiva de aprofundamento da integração na CDAA. Estes resultados podem criar obrigações que vão para além daquelas acordadas na OMC (OMC+), e introduzir, num contexto bilateral, questões que contribuíram para os fracassos em Cancun [investimento, concorrência e transparência dos contratos públicos] e em Seattle [trabalho e ambiente]."*⁵³

A CE discordou. Esta discordância foi expressa, a um nível político e público, como tendo sido um "desapontamento": *"Estamos desapontados pela falta de vontade manifestada, pela região CDAA, em falar acerca destas [investimento, concorrência e transparência dos contratos públicos] questões."*

Peter Mandelson, Outubro de 2006⁵⁴

Porém, a um nível técnico o tom e a mensagem são muito mais fortes. Numa comunicação da Comissão Europeia ao Conselho, sobre a proposta de resposta da UE ao texto da CDAA sobre os APE, a Comissão afirma: *"Deve também ficar bem claro, na nossa resposta à CDAA, que basear um futuro APE apenas na concessão de acesso ao mercado, deixando de fora qualquer referência compromisso de regulação do lado da oferta [p.e.: serviços, investimento, transparência nos contratos públicos, facilidades no comércio, IPR, ambiente, trabalho e concorrência] não é uma opção aceitável. Estas questões são a essência do pacote de desenvolvimento sustentável dos APE. Deve, também, ser deixado claro à CDAA que, se a região, no final, optar por não fazer um esforço para tratar destas questões, então a CE terá dificuldades em aperfeiçoar o acesso aos seus mercados por parte dos países da CDAA"*⁵⁵.

Assim, as implicações são claras: negociem as questões de nova geração ou, percam o acesso ao mercado. Esta abordagem negocial tão agressiva demonstra a natureza injuriosa da posição da Comissão nas "questões de Singapura".

Esta conduta por parte da CE levou a Comissão para o Desenvolvimento Internacional do Parlamento do Reino Unido a concluir: *"Continuamos preocupados com o facto de a UE estar a tirar partido da sua posição na parceria para persuadir os países ACP de que as Novas Questões, ou de 'Singapura', visam o desenvolvimento e por sugerir que poderão ser penalizados se as rejeitarem"*⁵⁶.

Alguns Deputados ao Parlamento Europeu também expressaram preocupação. Numa carta dirigida ao *Financial Times*, em Março de 2007, por cinco deputados Socialistas do Parlamento Europeu é dito: *"A Comissão tem procurado esconder a agenda APE para cobrir as negociações sobre serviços, propriedade intelectual e as 'questões de Singapura', assim como a política de concorrência e de investimento, e está a pressionar os interesses da UE nestas áreas. Todos os países ACP devem ter o direito de escolher se pretendem estender as negociações para além do comércio de bens: as questões adicionais devem ser retiradas da mesa de negociações se os países ACP o desejarem"*⁵⁷.

⁵³ CDAA, proposta de estrutura, Março de 2006.

⁵⁴ Peter Mandelson (2006), Conferência do Partido Socialista Europeu sobre Acordos de Parceria Económica, no Parlamento Europeu, Bruxelas, 19 de Outubro de 2006.

⁵⁵ Documento de trabalho do *staff* do Parlamento Europeu, SEC (2006) 1427, para 25 (<http://ec.europa.eu>).

⁵⁶ Câmara dos Comuns, Comissão para o Desenvolvimento Internacional (2007), *EU Development and Trade Policies: An update*, Fifth report of session 2006-07, 6 de Março de 2007.

⁵⁷ MPE Pasqualina Napolitano *et al*, carta dirigida ao *Financial Times*, "Five points to help secure na ACP-UE deal for the poorest", 13 de Março de 2007.

2.4. Manipulando a perspectiva da ajuda

Desde o início que as negociações dos APE têm sido extremamente desequilibradas. Com a maioria dos países ACP dependentes para UE para acesso ao mercado e ajuda ao desenvolvimento, o poder fica totalmente do lado da UE. A Comissão diz que os países não vão assinar os APE se não o quiserem fazer. Contudo está, cada vez mais, a tirar vantagem da dependência da ajuda por parte dos países ACP para os pressionar fortemente a concordar com acordos injustos e a fazê-lo até ao fim do ano.

Compensação versus condicionalidade

Durante algum tempo, os governos dos países ACP solicitaram que fosse concedida mais ajuda no âmbito dos APE, de forma a minimizar as suas restrições do lado da oferta e a suprir os custos de ajustamento resultantes destes Acordos. Com um historial de promessas falhadas na concessão de ajuda e com a insistência da CE de que não há alternativas aos APE, os governos dos países ACP têm solicitado que sejam incluídas nos APE garantias de auxílio que dêem uma segurança legal em como essa ajuda será entregue. Assim, neste contexto, a ajuda ao desenvolvimento está a ser vista como uma medida compensatória e como uma forma de garantir os meios que melhorem as capacidades de oferta e a competitividade. Isto é muito diferente da forma como a CE está a ver a ligação entre ajuda ao desenvolvimento e os APE. A CE está a usar a ajuda para pressionar a negociação: assinar os APE (a visão que a CE tem dos APE) é uma condição para ajuda suplementar. Uma distorção adicional desta negociação injusta é o facto de a CE estar a recorrer a contabilidade criativa para sugerir que haverá mais dinheiro do que o que na realidade estará disponível. Nesta secção, exploramos ambos os aspectos, a condicionalidade e as promessas vazias.

Condicionalidade injusta

Um conjunto de declarações ao nível político no seio da UE têm prometido assistência financeira num sentido muito amplo, onde as implicações são mais de compensação do que de contingência. Por exemplo, *"a UE contribuirá para assegurar que os nossos acordos finais sobre o comércio promovam o desenvolvimento e a equidade, e que possam proporcionar a ajuda que os países da ESA necessitam para realizar uma transição bem sucedida para um crescimento económico sustentado"*. Peter Mandelson, 2006⁵⁸.

Porém, existem outras declarações que ligam a ajuda à aceitação por parte dos países ACP dos interesses agressivos da CE. Por exemplo, *"os acordos de parceria económica serão negócios sobre comércio e desenvolvimento... Eles permitir-nos-ão apoiar, financeiramente, os processos de integração das regiões"*. (Peter Mandelson, Abril 2005)⁵⁹ Por outras palavras, fica implícito que os países devem assinar um APE para que possam receber ajuda. Outras declarações são explícitas ao afirmar que a ajuda está ligada à aceitação da visão que a CE tem dos APE. Por exemplo:

"A ajuda poderá ser providenciada se for assumido um compromisso claro sobre as regras". Resposta da CE à proposta da CDA⁶⁰.

"Os recursos serão de acordo com a ambição dos países ACP". CE no JMTC, Março de 2007⁶¹.

Assim, a ajuda está claramente a ser oferecida sob a condição de serem feitos compromissos nos APE.

Promessas vazias

Para além dos problemas com o aspecto da condicionalidade desta abordagem da ajuda, há maiores preocupações quanto à força destas promessas. A revisão da CENUA descobriu que *"é perceptível que a CE tem tido um discurso*

⁵⁸ Peter Mandelson, carta aberta intitulada "Our Partnership Based On Historical Ties", 4 de Agosto de 2006 referenciada em <http://www.tralac.org/scripts/content.php?id=5243>.

⁵⁹ Peter Mandelson, Assembleia Parlamentar Paritária ACP-UE, Bamako, Mali, 19 de Abril de 2005.

⁶⁰ Documento de trabalho do staff do Parlamento Europeu, SEC (2006) 1427, para 25 (<http://ec.europa.eu>).

⁶¹ A CE na JMTC, 1 de Março de 2007, citado por Francis Mangeni, União Africana, falando num Seminário sobre a Europa Aberta: "The EU, Trade and Development: Are Economic Partnership Agreements the right way forwards?", 26 de Março de 2007.

*ambíguo prometendo o desenvolvimento no âmbito da estrutura dos APE mas não providenciando as medidas de financiamento necessárias para alcançar o desenvolvimento*⁶².

São indicadas duas fontes para a proveniência destes fundos prometidos. A primeira é o 10º Fundo Europeu para o Desenvolvimento (FED). Porém, há concordância generalizada entre os países ACP de que esta fonte será insuficiente: por exemplo: *"Antevemos (os governos dos Estados ACP) o risco de os montantes disponibilizados no 10º FED serão 'muito esticados' porque os recursos deverão cobrir, por um lado, as obrigações tradicionais das duas Partes na área da erradicação da pobreza nos Estados ACP e, por outro lado, as obrigações encaradas no âmbito dos APE"*. Aliyu Umar, Ministro do Comércio e Indústria da Nigéria, Outubro de 2006⁶³.

É também importante referir que, contrariamente aos anteriores FED, a data de entrada em vigor do 9º e do 10º FED é a data de ratificação do instrumento por parte dos Estados-Membros da UE. Face ao alargamento dos membros da UE é improvável que a ratificação fique completa por todos os seus Estados-Membros antes de 2010. Assim, os cinco anos do 10º FED decorrerão entre 2010 e 2015 significando que, de facto, não haverá 10º FED entre 2005 e 2010. Em vez disso, o 9º FED cobrirá o período de 2000 a 2010, o que significa um decréscimo na afectação da ajuda média por parte deste Fundo aos países ACP⁶⁴.

Para além do FED, a CE também está a prometer dinheiro proveniente de outros Fundos, designados "Comércio por Ajuda", como forma de torcer o braço aos países ACP empurrando-os para as negociações. Durante a cimeira dos Ministros Africanos do Comércio, em Janeiro de 2007, Peter Thompson, quadro superior da CE, sugeriu que: *"as conversações sobre a extensão do limite temporal para as negociações estão a esvaziar o impulso agregador dos governos dos membros da UE que se tornaram receptivos à necessidade de providenciar mais recursos para cobrir os custos de ajustamento dos APE"*⁶⁵.

Na reunião da JMTC em Março de 2007, os Comissários Europeus, Michel e Mandelson, foram explícitos na ligação do progresso nas negociações à materialização dos compromissos financeiros para o desenvolvimento já existentes. Michel disse aos Ministros dos países ACP que se eles avançassem nas negociações dos APE, ele encorajaria os Estados-Membros a cumprir os seus compromissos de "Comércio por Ajuda" e procuraria uma clarificação dos procedimentos de distribuição: *"não vos posso dizer hoje como os Estados-Membros pretendem implementar ('Comércio por Ajuda')... Nesta fase, temos comprometido cerca de 300 milhões de um total de bilião que os Estados-Membros devem distribuir. (...) é um bom começo, dado que o que eles pedem de nós é saber em que fase estamos das negociações. Quando estivermos numa fase mais avançada das negociações teremos mais argumentos perante os Estados-Membros que ainda não respeitaram os seus compromissos"*. Louis Michel, Comissário para o Desenvolvimento, Fevereiro de 2007⁶⁶.

Tal como sucede com o FED, há ainda muitas grandes questões acerca da nova realidade "Comércio por Ajuda" que está a ser prometida pela Comissão. De acordo com Glenys Kinnock, Membro do Parlamento Europeu e Co-Presidente da Assembleia Parlamentar Paritária ACP-CE: *"Este ('Comércio por Ajuda') não é dinheiro novo. É uma reciclagem e um renomear dos compromissos de ajuda já existentes"*⁶⁷.

Um negociador dos países ACP entrevistado para este relatório colocou a questão desta forma: *"A UE quer que o custo do ajustamento seja financiado pelo programa regional (RIP). Isto significa que nós pagamos o custo do ajustamento da nossa própria ajuda. O que é uma inversão completa de 'Comércio por Ajuda'."* Negociador dos países ACP, Fevereiro 2007.⁶⁸

Uma carta da deputada europeia Pasqualina Napolitano e de outros deputados europeus dirigida ao *Financial Times*, em Março de 2007, diz *"os 2 biliões de euros prometidos como 'Comércio por Ajuda' incluem dinheiro que foi redistribuído e 1 bilião em promessas dos Estados-Membros mas que ainda não foram pagos. Embora estes fundos sejam muito necessários, estas promessas de dinheiro ameaçam criar uma situação na qual é oferecido aos países ACP uma ajuda irrealista em troca da aceitação de APE que não são os melhores. Ajuda e comércio estão intrinsecamente ligados, mas não devem ser usados um contra o outro"*⁶⁹.

Assim, em relação quer ao FED, quer ao "Comércio por Ajuda", existem grandes preocupações quando à natureza irrealista da ajuda que está a ser oferecida. Contudo, apesar disso, a carta da ajuda está a ser jogada cada vez mais pela CE à medida que se aproxima a data limite do final de 2007.

⁶² CENUA (2006), *EPA Negotiations: African Countries Continental Review*, Draft Review Report, 18 de Dezembro de 2006, página 43.

⁶³ Aliyu Umar, Ministro do Comércio e Indústria, Nigéria, discursando numa conferência de Alto Nível sobre as relações comerciais ACP-UE: *O Desafio do Desenvolvimento dos Acordos de Parceria Económica*, Bruxelas, 12 de Outubro de 2006.

⁶⁴ European Research Office (2007), *The Mystery of the "Lost" 10th EDF*.

⁶⁵ Tetteh Hormeku (2007), *West Africa-EU EPA Negotiations: Deadlock in Ouagadougou*, TWN-Africa, Janeiro de 2007.

⁶⁶ Relatório da Reunião do Joint Ministerial Trade Committee, Março de 2007, de uma fonte em Bruxelas.

⁶⁷ MPE Glenys Kinnock, carta dirigida ao *Financial Times*, 30 de Novembro de 2006.

⁶⁸ Entrevista com um negociador dos países ACP, Fevereiro de 2007 (o negociador pediu que não fosse referido nas citações).

⁶⁹ MPE Pasqualina Napolitano *et al*, carta dirigida ao *Financial Times*, "Five points to help secure an ACP-UE deal for the poorest", 13 de Março de 2007.

2.5. Ameaça de perda de acesso ao mercado

Os relatórios da CENUA e da Revisão do Pacífico concluem claramente que é necessário mais tempo para as negociações. Contudo, está ser feita muita pressão sobre os países ACP não-PMD para concluírem as negociações APE até ao fim do ano sob a ameaça de perda de acesso ao mercado. Se esta ameaça for por diante, terá consequências catastróficas para as economias dos países ACP.

Estudo de caso

Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)

Em 30 de Novembro de 2006, a Comissão Ministerial de Monitorização reuniu-se na Nigéria e decidiu pela necessidade de uma extensão de 3 anos na data limite para as negociações. Isto foi reiterado numa cimeira no Burkina Faso, em 19 de Janeiro de 2007 quando os Chefes de Estado da África Ocidental: *"convidaram os negociadores (da África Ocidental) a exercerem toda a flexibilidade necessária tendo em vista concluírem um APE viável no interesse das populações da África Ocidental"*⁷⁰

Quando o grupo CEEAO pôs sobre a mesa a proposta de extensão do prazo para as negociações em mais três anos, a resposta da CE foi vista como um claro aviso: *"o único regime aduaneiro que estará em vigor a 1 de Janeiro de 2008 será o SGP. As exportações dos países não-PMD da África Ocidental para a UE serão seriamente afectadas. Mais de 1 bilião de euros de exportações dos não-PMD para a UE, ou seja, 9,5% das suas exportações totais, serão sujeitas a tarifas mais elevadas, e entrarão em competição directa com as exportações de outros países em desenvolvimento"*⁷¹.

Esta ameaça está em violação directa à obrigação da CE estabelecida no Acordo de Cotonou para disponibilizar, pelo menos, um acesso equivalente ao mercado, a 1 de Janeiro de 2008. O Acordo de Cotonou especifica que *"a Comunidade deve examinar a situação dos países que não se encontram entre os Países Menos Desenvolvidos (PMD) que decidam, após consultas com a Comunidade, que não estão em condições de negociar acordos de parceria económica, analisando todas as alternativas possíveis a fim de proporcionar a estes países um novo quadro comercial equivalente à situação existente e conforme às regras da OMC"*⁷².

Uma recente parecer jurídico do Secretariado da Commonwealth conclui que a CE é legalmente obrigada a cumprir o compromisso estabelecido neste artigo⁷³. Porém, a CE tem tentado insistentemente esquivar-se a este compromisso sugerindo que não existem alternativas e que nenhum dos países ou região ACP as solicitou. Nenhum destes argumentos é verdadeiro.

2.6. Ignorando as alternativas

No documento "Perguntas e Respostas" publicado no sítio da DG do Comércio em 1 de Março de 2007, a Comissão escreve: *"A UE assumiu o compromisso de considerar alternativas para qualquer País Menos Desenvolvido que indicasse que não assinaria um APE. Contudo, nenhum país o solicitou e continuam todos a negociar os APE."*⁷⁴

Porém, os países ACP têm apelado repetidamente à CE para honrar o seu compromisso no Acordo de Cotonou de examinar as alternativas. Por exemplo, em Dezembro de 2006, o Conselho de Ministros dos países ACP apelou para que: *"a Comissão Europeia implemente as providências do Artigo 37.6 do Acordo de Cotonou, e proponha alternativas aos APE de forma que, de acordo com o Artigo 34 de Cotonou, os países ACP envolvidos tenham opções para fazer uma*

⁷⁰ Tetteh Hormeku (2007), *West Africa-EU EPA Negotiations: Deadlock in Ouagadougou*, TWN-Africa, Janeiro de 2007.

⁷¹ CE, carta aos negociadores da África Ocidental, *Argumentaire. Pourquoi est-il souhaitable de continuer à viser fin 2007 pour la conclusion des négociations APE UE-Afrique de l'Ouest?*, sem data, Dezembro de 2006.

⁷² Acordo de Parceria de Cotonu, Artigo 37, parágrafo 6.

⁷³ Secretariado da Commonwealth (2007), *Opinion of the General Preferential Regime Applicable to Imports of Goods Originating in ACP Non-LDC Failing the Conclusion and Entry into Force of EPAs by 1 January 2008*, Secretariado da Commonwealth.

⁷⁴ Comissão Europeia (2007), *Economic Partnership Agreements: Questions and Answers*, Bruxelas, 1 de Março de 2007.

escolha política sobre os modelos de desenvolvimento". Conselho de Ministros dos países ACP, Khartoum, Dezembro de 2006.⁷⁵

O pedido foi reiterado na recente Comissão Inter-Ministerial do Comércio ACP-UE, onde os países ACP frisaram que: "A UE ainda não respondeu à carta do Presidente do Conselho de Ministros dos países ACP que procura orientação quanto ao(s) regime(s) de comércio alternativo a ser apresentado e reafirmaram que estão a aguardar por uma resposta"⁷⁶. Numa entrevista realizada para este relatório, um negociador dos países ACP disse-nos: "Dizem que ninguém fez o pedido formalmente, o que não é verdade"⁷⁷.

Num seminário realizado em Londres em Março de 2007, Francis Mangeni da UA afirmou: "Quando a Presidência do Conselho de Ministros escreve à CE uma carta a solicitar alternativas e lhe é comunicado que não foram solicitadas alternativas, começamos a imaginar que forma de comunicação devemos usar e se há alguma falha na comunicação"⁷⁸.

Peter Thompson, em representação da Comissão, respondeu: "Não vou ajoelhar-me perante as ONG e perder o meu tempo de um lado para o outro à procura de alternativas... É um contra-senso sugerir que existe uma falha de comunicação"⁷⁹. Num tom igualmente evasivo, Peter Mandelson, numa audiência no Parlamento Europeu, em Outubro 2006, disse: "Estou sempre disponível para escutar os argumentos, mas não creio que exista alguma alternativa remotamente realista aos APE que tenha o mesmo conteúdo e potencial. Podemos forçar a aplicação de preferências unilaterais. Algo como o Sistema Generalizado Preferências (SGP): tarifa única, acesso menos generoso sob o Acordo de Cotonou para muitos e sem estrutura de governação económica. Consideram que isto é um modelo de desenvolvimento de longo prazo? Pelos meus padrões não é"⁸⁰.

Contudo, o SGP não é a única alternativa. Várias peças de uma recente investigação apontam para um SGP+ melhorado como uma alternativa viável aos APE⁸¹. O SGP+ oferece um acesso ao mercado mais generoso do que o SGP, e a maioria dos países ACP podem cumprir os critérios de elegibilidade para os SGP+. Uma análise e investigação detalhadas da ODI, Oxfam International e a Third World Network Africa e a CENUA demonstraram que o SGP+ providenciaria um nível de acesso ao mercado para as exportações correntes, praticamente equivalente ao proporcionado por Cotonou, com poucas excepções. O Quênia, por exemplo, no âmbito do SGP+, teria uma quota de livre acesso, livre de impostos, para 99,6% das suas actuais exportações (excluindo o açúcar e as bananas), comparado com apenas 37,6% de acordo com o esquema padrão do SGP⁸². Com a vontade política necessária a CE pode oferecer o SGP+ aos países ACP antes que expire o prazo de Cotonou, disponibilizando uma alternativa real aos APE e proporcionando aos exportadores e investidores em sectores exportadores chave, a certeza que necessitam. Contudo, a Comissão recusou explorar esta opção com os países em desenvolvimento.

2.7. Excluindo as vozes dissidentes

Um princípio fundamental do Acordo de Cotonou é a participação. A sociedade civil e os parlamentares estão mandatados para participar nos processos e na parceria ACP-UE. Contudo, as negociações dos APE estão, presentemente, a ser conduzidas pela CE de forma isolada face aos principais actores políticos da UE que supostamente estariam envolvidas nas negociações, nomeadamente, os parlamentares e os Estados-Membros.

Parlamentares

Dentro do Parlamento Europeu, a supervisão das negociações dos APE é efectuada por duas Comissões: a Comissão Internacional para o Comércio (INTA) e a Comissão para o Desenvolvimento. Ambas as Comissões reconheceram que o

⁷⁵ Conselho de Ministros dos países ACP (2006), Declaração de Khartoum produzida na 5ª Cimeira de Chefes de Estado e Governos dos países ACP nas conclusões da Cimeira em Khartoum, Dezembro de 2006.

⁷⁶ Comissão Paritária de Ministros do Comércio UE ACP, Bruxelas, Março de 2007.

⁷⁷ Entrevista com um negociador dos países ACP, Fevereiro de 2007 (o negociador pediu que não fosse referido nas citações).

⁷⁸ Francis Mangeni, Seminário Europa Aberta: *The EU, Trade and Development: Are Economic Partnership Agreements the right way forwards?*, Londres, 26 de Março de 2007.

⁷⁹ Peter Thompson, Seminário Europa Aberta: *The EU, Trade and Development: Are Economic Partnership Agreements the right way forwards?*, Londres, 26 de Março de 2007.

⁸⁰ Peter Mandelson, audiência do PSE no Parlamento Europeu, 19 de Outubro de 2006.

⁸¹ Third World Network e Oxfam International (2007), *A matter of political will*, Briefing note, Abril de 2007; Chris Stevens (2007), *The costs to the ACP of exporting to the EU under the GSP*, Overseas Development Institute; Romain Perez, UNECA (2006), "Are Economic Partnership Agreements a First Best Optimum for the African Caribbean and Pacific Countries?" in *Journal of World Trade* 40 (6),

⁸² Third World Network e Oxfam International (2007), *ibidem*.

papel desempenhado pelas actuais negociações dos APE, na promoção dos objectivos do desenvolvimento estabelecidos em Cotonou, é bastante questionável, e reconheceram o direito dos países ACP a explorar alternativas aos APE⁸³.

Em termos do envolvimento pela Comissão do Parlamento nas negociações dos APE: *"Apenas esporadicamente recebemos documentos relativos às negociações, mas geralmente os fluxos de informação da Comissão têm sido quantitativamente limitados... também, colegas dentro da Assembleia parlamentar paritária ACP-UE têm estado activamente envolvidos na tentativa de comprometer a Comissão na questão dos APE. Do que eu percebo, eles não têm visto na Comissão uma atitude particularmente cooperativa"*. (David Martin, Deputado Europeu, Março de 2007)⁸⁴

A Assembleia Parlamentar Paritária ACP-UE (APP) fez declarações expressando ansiedade relativamente às negociações dos APE. Por exemplo, em Novembro de 2006 a APP referiu a sua *"preocupação com as actuais propostas da UE para o comércio livre com os países ACP no âmbito dos APE de Cotonou, que conduzirão à liberalização do comércio, incluindo o comércio de produtos agrícolas, e que considera que esta política pode causar dificuldades no desenvolvimento dos países ACP, em particular, no que diz respeito à segurança alimentar e ao desenvolvimento de indústrias locais"*⁸⁵. Contudo, a Comissão não parece ficar afectada com este tipo de declarações.

Estados-Membros

Alguns Estados-Membros simplesmente não se envolveram nas negociações dos APE (ou apenas começaram a fazê-lo recentemente). Contudo, quando alguns Estados-Membros procuraram intervir positivamente, foram fortemente preendidos pela Comissão.

Por exemplo, no seguimento da declaração por parte do governo do Reino Unido em Março de 2005, na qual toma uma posição progressiva, numa carta de um funcionário de topo, que chegou ao jornal *The Guardian* através de uma fuga de informação⁸⁶, lê-se *"A declaração do Reino Unido representa uma grande e indesejada mudança de posição por parte do RU... Peter Mandelson está tomar nota das nossas preocupações e irá pressionar o Reino Unido para rever a sua posição, fazendo-lhe ver que a sua posição é contrária à posição acordada pela UE e danosa para o nosso objectivo comum de promover o desenvolvimento através do comércio"*.

Igualmente, em Outubro de 2006, após uma carta do Ministro do Desenvolvimento do Reino Unido, Gareth Thomas, e do Ministro do Comércio, Ian McCartney, para o Comissário do Comércio Peter Mandelson, na qual expressam preocupação com o actual estado das negociações dos APE⁸⁷, Peter Mandelson, numa carta ao editor do *Guardian*, critica o governo do Reino Unido por não seguir em linha com abordagem padrão da CE sobre o investimento: *"Aqueles que discordam da posição da UE como estando a 'forçar a abertura' destes mercados não somente estão a interpretar incorrectamente as intenções da UEU, como também não compreendem qual é o único caminho sustentável para que estes países possam sair da pobreza. Quando o governo britânico junta a sua voz àqueles que pretendem manter as portas de África encerradas a um investimento efectivo e transparente, corre o risco de cometer o mesmo erro"*⁸⁸.

2.8 Colocando a data limite à frente do desenvolvimento

De acordo com o prazo limite estabelecido no Acordo de Cotonou, as negociações estão, neste momento, a atingir o último ano de vigência.

Ao longo destes últimos meses, os representantes dos países ACP têm expressado grandes preocupações acerca do prazo limite. Por exemplo, em Janeiro de 2007 a Comissária para o Comércio da UA Elizabeth Tankeu acentuou o prazo limite de Dezembro de 2007 para a conclusão dos APE "não era realista" e advertiu que *"à medida que a data limite (...) se aproxima, há o perigo de os nossos agrupamentos regionais serem pressionados para aceitar APE que não têm em consideração os interesses de desenvolvimento de longo prazo de África."*⁸⁹

⁸³ Parlamento Europeu (2006), *Final Report: On the Development impact of Economic Partnership Agreements (EPAs)*, Committee on Development, A6-0053/2006, Bruxelas, 1 de Março de 2006; Parlamento Europeu (2006), *Draft report: On Economic Partnership Agreements*, Committee on International Trade, 2005/2246(INI), 20 de Dezembro de 2006.

⁸⁴ Comunicação pessoal com o MPE David Martin, Março de 2007.

⁸⁵ Resolução da Assembleia Parlamentar Paritária da ACP-UE sobre a revisão das negociações dos Acordos de Parceria Económica (APE), Novembro de 2006, ACP-UE 3958/06/fin.

⁸⁶ Publicado no *The Guardian*, 19 de Maio de 2005, www.guardian.co.uk/guardianpolitics/story/0,,1487141,00.html

⁸⁷ Carta de Gareth Thomas e Ian McCartney para Peter Mandelson, 13 de Outubro de 2006.

⁸⁸ Peter Mandelson, carta para o *The Guardian*, 19 de Outubro de 2006.

⁸⁹ Elizabeth TanKeu, Comissária da UA para o comércio, Conferência de Ministros do Comércio da UA, Janeiro de 2007.

Em Março de 2007, o Ministro do Comércio e da Indústria da Nigéria, Dr. Aliyu Umar, falando em nome de todos os Ministros dos países ACP, disse: "*Cremos que ainda temos receios e preocupações legítimos que nos levam a ser cautelosos, não sacrificaremos o sustento dos nossos povos e o seu futuro no altar de procurar concluir os acordos sem considerarmos correctamente todas as perturbações e impedimentos que poderão colocar às nossas frágeis economias*"⁹⁰.

A revisão das negociações feita pela CENUA nas regiões africanas⁹¹ concluiu que as diferenças entre as partes, associada a grandes restrições de capacidade por parte dos países ACP, significa que as negociações necessitarão de mais tempo: "*Globalmente há uma enorme preocupação com o prazo limite do final de 2007. Todas as partes interessadas que foram entrevistadas concordaram que este prazo limite não pode ser cumprido para concluir o acordo na actual fase...*"⁹².

Estudo de caso

Solicitação dos países da região ESA para a extensão do prazo não é aceitável para a CE

O relatório preliminar da região ESA concluiu que "*Os países ESA não estão, na sua generalidade, preparados para a conclusão das negociações dos APE*" e recomendou "*o prolongamento do período de tempo – em três anos – necessário para a conclusão das negociações dos APE*". Contudo, na resposta da CE à ESA, estas frases foram apagadas pela CE e foi dito que "*não eram aceitáveis para a CE porque contrariam os parágrafos 3 e 14*". A conclusão da região ESA de que "*A CE está desejosa de promover o seu próprio interesse à custa do parceiro mais fraco – a região ESA*", foi apagada pela CE, acompanhada pelo comentário: "*Este, claramente, não é o caso*"⁹³.

Preocupações semelhantes emergiram de um leque de agentes envolvidos na região do Pacífico. Hans Keil, Ministro do Comércio, da Indústria e do Trabalho da Samoa, escrevendo à Comissão em representação da região do Pacífico afirmou que "*devo enfatizar que os EACPP não podem negociar sob a pressão resultante da existência de uma data limite. Não podemos simplesmente apressar-nos a concluir as negociações devido ao prazo limite e arriscarmo-nos a ficar com um mau APE. Isso seria desastroso*"⁹⁴.

Esta ideia foi reforçada pelas conclusões da Revisão da fase de desenvolvimento das negociações dos APE, encomendada pelos países do Pacífico, que concluiu que "*Todos os intervenientes no processo acreditam que é necessário mais tempo para concluir as negociações, e que é necessária uma maior capacidade, especialmente a nível nacional, quer para completar o trabalho preparatório e para elevar a consciência e o apoio generalizado aos APE*"⁹⁵.

Da mesma forma, os Parlamentares e Intervenientes Não Estatais (INE) presentes num *workshop* realizado no Pacífico concordaram que "*o Pacífico não vai estar preparado para concluir as negociações até ao fim de 2007. Em particular, não tem havido tempo suficiente para ponderar e analisar o conteúdo e as consequências a nível nacional. Os APE consistem num compromisso de longo prazo, pelo que, é necessário realizar consultas mais abrangentes com os INE*"⁹⁶.

CE: atrasos nas respostas às propostas dos países ACP

É importante notar que uma das principais razões pelas quais as negociações estão tão atrasadas é o facto de a Comissão demorar um tempo exageradamente longo para dar resposta às propostas oriundas dos países ACP. Por exemplo:

- A CE demorou um ano inteiro para dar uma resposta à CDAA relativamente à sua proposta para os APE.
- A região ESA teve de esperar seis meses por uma resposta formal, mas parcial, às suas propostas.

⁹⁰ Dr. Aliyu Umar, Ministro do Comércio e Indústria da Nigéria, falando em representação de todos os Ministros dos países ACP na Reunião Ministerial ACP-UE em Bona, 13 de Março de 2007.

⁹¹ CENUA (2006), *EPA Negotiations: African Countries Continental Review*, Relatório de Revisão Preliminar, 18 de Dezembro de 2006, página 9.

⁹² *Ibidem*, página 4.

⁹³ Comentários da CE às propostas da ESA para o Relatório Conjunto CE-ESA sobre o artigo 37.4 do Acordo de Cotonou, Revisão da Negociação ESA-CE sobre os Acordos de Parceria Económica.

⁹⁴ Hans Joachim Keil, carta a Peter Mandelson, 21 de Dezembro de 2006.

⁹⁵ Francesco Rampa (2007), *Implementation of Article 37.4 of the Cotonou Agreement, Provision for technical support to assist the Pacific ACP region in the Review of EPA Negotiations, Draft Interim Report, apresentado no Secretariado do Fórum das Ilhas do Pacífico, Janeiro de 2007*.

⁹⁶ Documento com os resultados do *workshop* Regional dos países ACP do Pacífico sobre o estado das negociações dos APE com a UE para parlamentares, Intervenientes Não Estatais e Líderes dos IPAs, Nadi, Ilhas Fiji, 26-27 Fevereiro de 2007.

- ➔ A região do Pacífico submeteu à Comissão um relatório preliminar *non paper* com um texto para a negociação dos APE, em Junho de 2006. Tiveram de esperar por uma resposta até Outubro de 2006.

Um negociador dos países ACP comentou, "*foi desperdiçado um tempo precioso enquanto se aguardava por respostas formais da parte da CE, e dado que as respostas foram negativas para a maior parte das posições negociais dos países ACP, as partes têm agora que considerar o recuo airoso nas suas posições nos poucos meses que têm pela frente se pretendem concluir as negociações com sucesso*"⁹⁷.

Contudo, apesar dos seus graves atrasos e do facto de as revisões efectuadas na África e no Pacífico concluírem que não é possível encerrar antes do fim do ano, como demonstrado nas secções 2.4 e 2.5, a CE está a exercer uma pressão crescente sobre as regiões ACP para assinarem os APE, até ao final de 2007, ameaçando com restrições no acesso ao mercado da UE e com falsas promessas de ajuda.

⁹⁷ Comunicação pessoal com Kaliopate Tavola, antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros e do Comércio Externo das Ilhas Fiji e Negociador -Chefe para a região do Pacífico dos países ACP, Fevereiro de 2007.

3 Uma Nova Era de Flexibilidade e Parceria? Desmascarando o Mito

Recentemente, alguns relatórios sugeriram que a CE mudou a sua posição no sentido de uma postura mais flexível e pró-desenvolvimento. Esta observação parece basear-se na recente oferta de acesso ao mercado por parte da CE, combinada com as declarações sobre reciprocidade e a aparente vontade de flexibilizar as “questões de Singapura”. Porém, em cada uma destas áreas, a aparente mudança para uma maior flexibilidade é mais uma questão de disposição do que de verdadeira substância.

Reciprocidade

Reafirmar que a CE está a adoptar uma posição mais flexível nesta área baseia-se em evidências muito limitadas. As recentes declarações da CE acerca da flexibilidade na cobertura de produtos e dos períodos de transição não são novas; a CE sempre fez este tipo de alegações ao mesmo tempo que é cuidadosa evitando clarificar detalhes e mudando frequentemente de posição dependendo da audiência e do contexto⁹⁸. O facto de a Comissão ter recentemente referido períodos de transição de 25 anos para alguns produtos⁹⁹ pode ser descrito como um discurso novo da parte da CE, mas continuam sem clarificar qual o número ou a percentagem de produtos a que será permitido este tratamento.

Por exemplo, um esboço recente da CE com as conclusões do Conselho sugere que esta flexibilidade será mínima, com os tão proclamados períodos longos de transição limitados a “*casos muito excepcionais para produtos muito sensíveis*” sem qualquer menção à cifra dos 25 anos. Sobre a questão da isenção de produtos, o esboço de Conclusões apenas sugere, de forma mais preocupante, que “*a exclusão de produtos poderá também ser considerada*”.

Ainda sob a interpretação mais estrita do que poderá constituir a compatibilidade com a OMC, há muito que foi reconhecido que os países ACP poderão ser capazes de excluir cerca de 20% dos seus produtos. Dizer que há produtos que podem ser excluídos seria dar um passo atrás e dificilmente é um sinal de nova flexibilidade. Revelador é o facto de a CE também não mencionar nas suas conclusões que a UE não está a prosseguir uma estratégia agressiva de acesso aos mercados, suavizando-a pela declaração de não estar a prosseguir interesses de acesso aos “mercados de curto prazo”. Assim, a CE está a fazer muito pouco para garantir que a flexibilidade, tão falada e elogiada nos discursos públicos, seja traduzida em políticas da UE.

A oferta de acesso aos mercados da UE

Em Abril de 2007, a CE anunciou a oferta, aos países ACP, de livre acesso aos mercados da UE, completamente livres de quotas e de tarifas aduaneiras. Isto foi proclamado como um grande gesto por parte da UE. Contudo, a “oferta” da CE foi meramente o anúncio atrasado daquilo que já tinha prometido: “*os países ACP não ficarão pior, uma vez que os APE avancem... Isto é muito importante. Estamos a pedir um TMA mais e não uma TMA menos*” (Peter Mandelson, Fevereiro de 2005)¹⁰⁰. Mesmo nesta data permitia excluir produtos nos quais os países ACP são particularmente competitivos e/ou em que a UE é particularmente sensível – i.e., arroz, açúcar e produtos chave da África do Sul. A DG do Comércio pode ser muito competente em apresentar o cumprimento parcial de velhas promessas como sendo uma nova posição de flexibilidade, porém, os Estados-Membros devem abordar estas “novas ofertas” com grande prudência. Não somente o açúcar não está coberto até 2015 e o arroz numa data ainda não especificada, mas os países ACP, de qualquer forma, só serão capazes de retirar vantagens do acesso ao mercado se for acompanhado de uma reforma nas regras de origem. Contudo, atrasos por parte da CE na revisão das regras de origem, significa que os países ACP não conhecerão quais as regras de origem com que terão de concordar (acatar) ao abrigo dos APE até ao fim do ano. Na prática está a ser pedido aos países ACP que assinem em branco, confiando que as novas regras serão mais amigáveis ao

⁹⁸ Por exemplo, Peter Mandelson, numa declaração pública em 2005, encorajou a perspectiva de que os compromissos de liberalização dos ACP seriam mais flexíveis e adaptados para ir de encontro às necessidades do desenvolvimento, afirmando: “*A abertura do comércio ou ‘acesso ao mercado’ que é parte destes acordos não surge na primeira linha: aparece lá mais para o final, depois da integração regional ter dado o impulso para o crescimento, depois de longos períodos de transição, depois de a Europa ter investido ajuda e apoio na capacidade de comércio destes Países Menos Desenvolvidos. Os períodos de transição para a abertura do mercado serão tão longos quanto necessário, baseado nas actuais necessidades identificadas nas negociações*”. [Peter Mandelson, Comissário do Comércio da UE, Bruxelas, 20 de Janeiro de 2005]. Porém, recentemente, em Fevereiro de 2007, Mandelson disse a uma Comissão Parlamentar do Reino Unido que os períodos de transição seriam de 12 anos.

⁹⁹ “Seis regiões ACP farão todos os possíveis para concluir as negociações dos APE até 31 de Dezembro de 2007, mas não peçam o impossível”, Agence Europe, Bruxelas, 1 de Março de 2007.

¹⁰⁰ Peter Mandelson, testemunho perante a Comissão para o Desenvolvimento Internacional do Parlamento do Reino Unido, 7 de Fevereiro de 2005.

desenvolvimento. Contudo, os sinais que estão a sair das negociações internas na UE indicam que há uma forte probabilidade de as novas regras de origem virem a ser bem piores do que as actuais.

Flexibilidade nas “questões de Singapura”

Respondendo às críticas generalizadas perante as suas táticas agressivas nesta área, a CE suavizou recentemente a sua posição quanto às obrigações que seriam de esperar por parte dos países ACP. A CE começou a falar em fasear os compromissos ao longo de períodos transitórios, permitindo a construção de estruturas regionais antes da liberalização para a UE. Contudo, a natureza da flexibilidade por parte da CE nesta área permanece pouco clara. Os relatórios dos negociadores e da sociedade civil dos países ACP, próxima das negociações, sugere que a CE não está a aliviar a sua pressão para que os países ACP se comprometam à partida a liberalizar estas áreas, quer agora ou num futuro relativamente próximo. De acordo com alguns relatórios, a promessa de ajuda ao desenvolvimento está também a ser ligada à aceitação destas questões. Por exemplo, Rob Davies, Ministro-Adjunto do Comércio da África do Sul:

“Porque é que a ajuda ao desenvolvimento, sob os APE, está a ser ligada ao acordo sobre as questões de “nova geração”? E, porque é que elas [questões de nova geração] estão a ser incluídas na agenda ACP-UE? É de suspeitar que tem mais a ver com a construção de uma maioria na OMC sobre estas questões, do que com as preocupações declaradas de promover a integração regional”¹⁰¹.

As sugestões por parte de alguns governos de Estados-Membros da UE de que as “questões de Singapura” estão “fora da mesa” parecem algo prematuras, assim como, a noção de que a CE fez uma mudança na reciprocidade.

Como Rob Davies avisou, “qualquer sinal de maior flexibilidade e sensibilidade para com as preocupações dos países ACP é bem-vindo. Contudo, isto não se pode confinar à questão do acesso ao mercado da UE. Além disso, a UE indicou que acesso livre de quotas e de tarifas aduaneiras para todos os produtos originários dos países ACP, seria o resultado de uma fase inicial do processo. A presente oferta qualifica isto em relação ao açúcar e ao arroz e a “produtos sensíveis da SA”. Se houver necessidade de defender esta proposta contra o possível recuo dos Estados-Membros, isso deverá ser feito e apoiado. Contudo, precisamos de ver maior flexibilidade e sensibilidade noutras questões – o nível de reciprocidade exigido das nações ACP, assistência ao desenvolvimento, o direito dos PMD ao acesso não-recíproco, entre outros”¹⁰².

Estudo de caso

Nova flexibilidade no Pacífico?

Uma reunião de ministros do Pacífico com o Comissário do Comércio Peter Mandelson, em Março de 2007, na qual Mandelson pediu desculpa pelas respostas não construtivas por parte da CE às propostas do Pacífico, conduziu a uma mudança de humor temporária. Os ministros foram encorajados pelos sinais de movimento que eles interpretaram da declaração conjunta sobre os APE dos ministros CE-Pacífico, em Março de 2007¹⁰³. Estas incluíram, por exemplo, uma aparente nova flexibilidade nas:

- Regras de Origem – mas estas vieram mais tarde a ser minadas por um documento da UE;
- Pescas – mas parece que ficou aquém da principal exigência do Pacífico de que as taxas a pagar pelas licenças de acesso fossem incluídas num acordo regional único;
- Modo IV sobre Serviços – contudo, o Pacífico percebeu que o aparente movimento foi exagerado;
- Algum financiamento para a assistência às negociações regionais sobre o comércio.

Através desta aparente flexibilidade, a UE garantiu um acordo da parte do Pacífico para continuar a negociar apontando para o prazo limite no final de 2007. Contudo, de acordo com um conjunto de fontes na região, esta boa vontade está a evaporar-se à medida que as promessas vão sendo expostas, revelando-se mais aparentes do que reais à luz das propostas de negociação específicas.

¹⁰¹ Comunicação pessoal com Rob Davies, Ministro-Adjunto do Comércio, África do Sul, Abril de 2007.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ Declaração conjunta sobre os APE dos Ministros CE-Pacífico, Bruxelas, Março de 2007.

Estão os países ACP dispostos a cumprir o prazo limite?

Mas e a reclamação da Comissão e dos Estados-Membros da UE em como os países ACP estão agora a expressar a disposição e a intenção de concluir até ao final de 2007?

A aceitação por parte dos governos dos países ACP de que devem tentar cumprir o prazo limite deriva de duas motivações muito diferentes. A primeira tem origem na crença de que acordos de comércio pró-desenvolvimento bem concebidos podem desempenhar um papel de apoio sustentado a formas de transformação económica das regiões ACP. Os países ACP argumentam que estes acordos devem ser combinados com financiamento sério dirigido às restrições do lado da oferta, correctamente sequenciadas com os processos regionais de integração dos mercados e o desenvolvimento das estruturas de produção regionais. Como tal, na promoção destes acordos, acredita-se que devem ser feitos todos os esforços para cumprir o prazo limite estabelecido para a conclusão dos mesmos. Reconhecendo a necessidade de compatibilidade com a OMC, e na ausência de qualquer alternativa por parte da UE (ver secção 2.6), os países ACP estão a negociar na boa fé de que acordos de comércio pró-desenvolvimento podem ser alcançados.

A segunda motivação resulta do receio de que caso não se concluam os APE até ao final de 2007, a CE imponha tarifas SGP num leque de exportações de países ACP não-PMD que destruirão o comércio. As consequências de não se concluírem as negociações até ao fim de 2007 têm sido apresentadas pela CE como extremamente danosas para as suas economias. Neste contexto, uma aspiração de concluir dentro do prazo é mais um exercício de minimização dos danos do que uma aspiração positiva para um APE. A CE está a colocar os países ACP numa posição extremamente injusta. Como diz Rob Davies, Ministro-Adjunto do Comércio da África do Sul: *"não se pode permitir que o prazo limite de Dezembro de 2007 se torne num cenário do 'dia do juízo' usado para compelir as regiões ACP a assumir compromissos inadequados. A UE continuará sob a obrigação política e legal de não agravar os termos do acesso e deve estar disposta a explorar alternativas se as negociações não se encaminharem para estarem até Dezembro de 2007."*¹⁰⁴

¹⁰⁴ Comunicação pessoal com Rob Davies, Ministro-Adjunto do Comércio, África do Sul, Abril de 2007.

4 Conclusão e Recomendações

Este relatório demonstrou as muitas formas pelas quais a CE está a violar a letra e o espírito do Acordo de Cotonou.

Desde o início das negociações que a CE e os países ACP têm tido visões muito diferentes do que deve ser um futuro acordo de comércio ACP-UE. Em particular nas áreas da liberalização do comércio, nas “questões de Singapura” e do desenvolvimento, a CE e os países ACP estão em pólos opostos. Contudo, este relatório mostra como a UE está a usar o seu poder económico e político para impor a sua “visão” dos APE aos países ACP. Na ausência de evidência convincente que demonstre que os APE são o melhor instrumento para distribuir os resultados do desenvolvimento, a abordagem da CE aparenta ser formada mais por crença ideológica do que por avaliações de impacto. Como tal, parece altamente improvável que da abordagem da CE resultem acordos de comércio ACP-UE pró-desenvolvimento.

De forma consistente, a abordagem que a CE tem seguido não parece conduzir à adopção de uma cooperação ACP-UE baseada na *“igualdade dos parceiros e da propriedade das estratégias de desenvolvimento”*, nas quais *“os Estados ACP determinem as estratégias de desenvolvimento para as suas economias e sociedades com toda a soberania”*, tal como estabelece o Acordo de Cotonou. Este relatório mostrou que a CE tem:

- Rejeitado todas as propostas pró-desenvolvimento oriundas dos países ACP.
- Demonstrado desrespeito para com as instituições e processos dos países ACP.
- Persistido na imposição, à mesa das negociações, das “questões de Singapura”, mesmo quando elas, claramente, não são desejadas.
- Cada vez mais, tirado partido da dependência da ajuda, por parte dos países ACP, para colocar muita pressão para que estes países aceitem as suas propostas.
- Ameaçado com restrições de acesso ao mercado os países não-PMD e que não estão dispostos a assinar os APE, contrariando directamente as obrigações da CE, ao abrigo do Acordo de Cotonou, de providenciar um acesso, no mínimo equivalente ao mercado, em 1 de Janeiro de 2008.
- Recusado considerar as alternativas apesar de os países ACP o terem requerido e de as pesquisas terem mostrado que elas existem.
- Ignorado as vozes divergentes dos intervenientes mandatados pelo Acordo de Cotonou para se envolverem activamente na, assim designada, “parceria” ACP-EU.
- Insistido em manter o prazo limite do final de 2007 apesar de as regiões de África e do Pacífico terem determinado que é necessário mais tempo para que sejam alcançados acordos comerciais pró-desenvolvimento.

Mais, a substância de qualquer “nova” flexibilidade da parte da CE tem sido seriamente posta em causa. O ónus está nos Estados-Membros da UE para travarem a Comissão e insistir numa abordagem totalmente diferente, baseada na não-reciprocidade. Especificamente, os Estados-Membros devem apelar à CE para:

- Tornar público qual foi, exactamente, o processo seguido para se chegar às conclusões oficiais da revisão dos APE; disponibilizar todos os relatórios de suporte e *inputs*, facilitando um diálogo entre todos os intervenientes para debater a revisão de *inputs*, conclusões e consequente implementação de melhorias na substância e processo das negociações.
- Aplicar as garantias legais a abrigo do Acordo de Cotonou de que o nível equivalente das preferências de Cotonou será alargado aos países ACP até que se consiga chegar a um acordo comercial ACP-UE pró-desenvolvimento, para que o comércio não se desmorone.
- Iniciar, imediatamente, uma exploração genuína das alternativas aos APE actualmente propostos, incluindo investigar como alcançar uma opção de Sistema Generalizado de Preferências (SGP+) melhorada e vinculativa que acessível e funcional para os países ACP.
- Reconhecer que os países ACP continuarão a requerer uma ajuda substancial ao desenvolvimento para lidar com as suas restrições do lado da oferta ao comércio, para além do próximo FED, e dar passos que

assegurem que esse financiamento. Mais importante, é que estas medidas deverão ser sustentadas por uma declaração clara de que este apoio não fica, de modo nenhum, contingente à assinatura de qualquer acordo comercial ACP-UE.

- Que abandone as exigências de negociar todas as questões relacionadas como comércio, dado que elas não estão sujeitas a prazos limite pela OMC, a não ser que explicitamente solicitado pelos países ACP.
- Disponibilizar tempo e recursos para a realização de estudos de impacto independentes e consultas com todos os intervenientes sobre todos os projectos de propostas para os acordos comerciais ACP-UE, apoiados num compromisso público de que nenhum acordo de comércio ACP-UE será finalizado até que os estudos de impacto demonstrem claramente que o desenho proposto será pró-desenvolvimento. Deverá, também, ser desenvolvido um mecanismo que monitorize os impactos e o progresso no sentido do desenvolvimento.

Action Aid é uma agência internacional anti-pobreza que trabalha em mais de 40 países, juntando-se às pessoas pobres para acabar com a pobreza e as injustiças.

Telf: 00 44 20 44 7561 7561

Sítio na Internet: www.actionaid.org.uk

CAFOD é a agência oficial para o desenvolvimento e emergência da Igreja Católica da Inglaterra e do País de Gales e faz parte da Federação da Caritas Internacional

Telf: 00 44 20 7733 7900

Sítio na Internet: www.cafod.org.uk

Christian Aid trabalha com algumas das comunidades mais pobres do mundo em mais de 50 países. Agimos onde a necessidade é maior, independentemente da religião, ajudando as pessoas a resolver os problemas que enfrentam e a construir a vida que merecem. Em casa ou no estrangeiro, fazemos campanhas para mudar as estruturas que mantêm as pessoas na pobreza, desafiando a desigualdade e a injustiça.

Telf: 00 44 20 7620 4444

Sítio na Internet: www.christian-aid.org

Tearfund é uma agência evangélica Cristã para o desenvolvimento e emergência que trabalha com parceiros locais para trazer ajuda e esperança a comunidades necessitadas em todo o mundo.

Telf: 00 44 20 8977 9144

Sítio na Internet: www.tearfund.org

Traidcraft Exchange é uma instituição de caridade registada que providencia serviços a empresas marginalizadas nos países em desenvolvimento. A Unidade de política da Traidcraft visa construir um ambiente favorável para o comércio, com uma ênfase particular nas perspectivas das micro e das pequenas empresas e no sector informal, reconhecendo a sua importância na redução da pobreza. A Unidade procura relacionar as implicações da política de comércio internacional com este grupo chave.

Telf: 00 44 20 7242 3955

Sítio na Internet: www.traidcraft.org.uk

ActionAid, CAFOD, Christian Aid, Tearfund e Traidcraft são membros do Movimento para a Justiça no Comércio, uma coligação de organizações que promovem campanha para que se façam alterações fundamentais nas regras injustas e nas instituições que governam o comércio internacional.

Desafio Miqueias – Micah Challenge Portugal - é uma rede inserida numa campanha global para mobilizar os cristãos contra a pobreza e influenciar os líderes das nações a cumprirem as promessas públicas de alcançar os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, de forma a reduzir para metade a pobreza mundial até 2015.

Telf: 00 351 91 789 77 99

Sítio na internet: www.micahchallenge.org