

A CONCORD propõe alternativas para cinco narrativas da UE sobre a Parceria UE-África

Setembro de 2017

Na preparação da Cimeira África-UE, a CONCORD recomenda que a futura Parceria África-UE crie uma estratégia a longo prazo que coloque as pessoas e o planeta em primeiro lugar, e que seja coerente com os compromissos dos dois continentes com vista ao desenvolvimento sustentável, à prosperidade e à paz para os seus povos. A CONCORD manifesta ainda a sua preocupação pelo facto de a política de desenvolvimento e o financiamento público, em particular a ajuda pública ao desenvolvimento, estarem a ser cada vez mais desviados ou alavancados para servir os interesses da UE, em vez de satisfazerem as necessidades e aspirações dos povos de África.

Em seguida, a CONCORD aborda **5 narrativas da UE** que servem de base à abordagem da UE para a Cimeira UE-África e sugere alternativas positivas:

1. **MIGRAÇÕES:** *usar toda a influência possível para manter as pessoas lá e mandar as pessoas de volta*

x A abordagem da UE sobre migrações e desenvolvimento não reconhece que a grande maioria dos africanos que migram fá-lo dentro do seu próprio continente. As fronteiras ficaram mais apertadas no Norte, sem que nenhum caminho legal alternativo tenha sido criado, pondo cada vez mais em risco as pessoas. Embora grande parte da atenção e dos recursos da UE se tenha focado no Norte de África e em países específicos de onde se considera que são oriundos os migrantes que partem para a Europa, há uma diminuição na ajuda ao desenvolvimento para a África Austral, uma região para a qual está a acorrer um número crescente de pessoas, em busca de um futuro melhor.

x A abordagem da UE em matéria de políticas de migrações e desenvolvimento baseia-se atualmente em duas grandes prioridades: manter as pessoas lá e mandar as pessoas de volta. Durante muitos anos, os países africanos viram-se confrontados com condicionalismos à ajuda e ao comércio que ofereciam “mais por mais”; pressionando-os a aceitar a readmissão e o regresso dos seus nacionais. Entretanto, a UE e os Estados-Membros pretendem mudar para abordagens “menos por menos” que reduzem a ajuda, recusam preferências comerciais ou usam todas as formas possíveis de alavancagem para alcançar outros objetivos políticos que não os que estão associados à cooperação para o desenvolvimento. Desde a recusa de vistos para estudantes, empresários, diplomatas e outros expatriados até à oferta de fundos suplementares a países parceiros como inventivos para impedir a migração, estas medidas podem prejudicar a prossecução dos objetivos de desenvolvimento declarados pela UE.

x A narrativa política da UE também sugere que parte dos seus esforços são projetados para “atacar as causas das migrações”. Em primeiro lugar, esta narrativa carece de um entendimento

de que as migrações não são um problema *per se*, desde que as pessoas que decidem migrar tenham outras opções, e que os percursos seguros e legais sejam, de facto, uma parte fundamental da gestão das migrações, para que se possa regulamentar e controlar melhor os fluxos de entrada de migrantes. Também não tem em conta o facto de que grande parte da migração é regular. Em terceiro lugar, a narrativa da UE sugere que a imigração irregular para a UE vai parar, como consequência do investimento no emprego e no desenvolvimento económico a longo prazo em África. Estudos demonstram que o contrário está a acontecer nos países de baixo rendimento: ao início, a emigração vai aumentar. Não se pode argumentar que a UE não tem sido informada sobre esta “curva de migração”, uma vez que ela tem sido demonstrada várias vezes pelos académicos e pelas organizações da sociedade civil. Parece que a UE está a usar esta narrativa falaciosa para promover os investimentos da UE e o envolvimento das empresas da UE, das quais o Plano Europeu de Investimento Externo (EIP) é um excelente exemplo.

✘ **Em vez de atacar as causas mais profunda das migrações e das deslocações forçadas, a UE e os seus Estados-Membros estão a gastar cada vez mais os escassos recursos da APD na gestão das migrações, e somas ainda maiores na receção de requerentes de asilo nos seus próprios países. Ao mesmo tempo, os recursos para países como o Uganda, que acolhe milhões de refugiados, não são disponibilizados. Os programas de desenvolvimento e a APD devem ser utilizados de acordo com os princípios da eficácia do desenvolvimento, em particular a apropriação e o alinhamento com as prioridades do país recetor. Fundamentalmente, tem de consistir na erradicação da pobreza e na criação do desenvolvimento sustentável. Gastar a APD na gestão de fronteiras está em contradição com o Tratado de Lisboa, que afirma que a erradicação da pobreza é o principal objetivo da política de desenvolvimento da UE.**

✘ **A UE está a pressionar os estados africanos para que haja um maior controlo nas fronteiras, mas isto prejudica a mobilidade humana como estratégia interna para melhorar as condições de vida e os acordos regionais, como a CEDEAO. A UE deve dialogar com os estados africanos para identificar uma gestão das migrações favorável ao desenvolvimento, conciliando as necessidades de segurança nas fronteiras com uma mobilidade humana positiva, para apoiar as estratégias de subsistência.**

✓ *A narrativa da UE deve considerar as migrações como uma força positiva para o desenvolvimento, e os migrantes e refugiados como atores do desenvolvimento, com um papel positivo potencial a desempenhar no desenvolvimento. Ao longo dos tempos, o desenvolvimento global nunca foi possível sem os migrantes e o seu contributo. Isso também foi reconhecido pelos signatários da Agenda 2030, incluindo todos os estados membros da UE e da UA. Conforme acordado na Agenda 2030, o seu contributo precisa de ser estimulado, e não bloqueado, inclusivamente pela UE.*

✓ *A UE deve concentrar os seus esforços no combate às migrações e deslocações forçadas – a área verdadeiramente problemática das migrações. Isto significa atacar todas as causas e fatures que forçam as pessoas a deixar as suas casas e comunidades para se envolverem em migrações inseguras, tais como os conflitos, as alterações climáticas, as desigualdades, a pobreza e as falhas de governação. Na verdade, muitos dos 244 milhões de migrantes internacionais são, de certa forma, forçados a partir, mesmo que não estejam a fugir da guerra ou da perseguição. Melhorar as condições políticas, ambientais e socioeconómicas locais devia ser a prioridade número um da Parceria UE-África, ao mesmo tempo que se reforçam os caminhos legais para a mobilidade humana*

e os seus benefícios para o desenvolvimento local. Isto deve incluir o estabelecimento de um quadro regulamentar para garantir caminhos seguros e convencionais para os requerentes de asilo e migrantes.

- ✓ *O regresso dos requerentes a quem tenha sido negado asilo deve ser conduzido em segurança e com respeito pelos seus direitos humanos e dignidade, com apoio na sua reintegração nas suas sociedades de origem. A falta de um verdadeiro Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) continua a ser altamente problemática e deixa muitas pessoas no escuro, sem conseguirem ver as suas legítimas aspirações respeitadas durante o processo.*

2. SEGURANÇA: Pôr as fronteiras antes da segurança humana e dos direitos humanos

✗ Uma narrativa que equipara controlo de fronteiras com a segurança, e que frequentemente liga a migração ao terrorismo, tem repercussões nos direitos dos migrantes e dos refugiados. Mandar os migrantes de volta para os países onde não estão seguros, com pouca ou nenhuma fiscalização sobre a sua proteção, não é compatível com as obrigações da Europa ao nível dos direitos humanos. Qualquer política que implique o envio de migrantes para “zonas seguras” de onde não são oriundos também pode prejudicar as políticas de desenvolvimento sustentável que a UE defende para os países de origem, a longo prazo.

✗ Gastar a APD na gestão das migrações e no apoio às forças de segurança na região é desviar o financiamento de um desenvolvimento sustentável centrado nas pessoas, uma vez que os fundos já não servem para atacar o que motiva a fragilidade, mas sim os sintomas. Isto pode levar a disparidades injustificadas no financiamento entre regiões, e enfraquece a relação entre as despesas de desenvolvimento e a necessidade real – fortalecendo assim a politização da APD e da cooperação para o desenvolvimento em geral.

- ✓ *A cooperação da UE com os países africanos em matéria de segurança deve ter um foco maior no combate às alterações climáticas, que são motivo de insegurança e conflito agora e no futuro. Devido à falta de priorização dos investimentos na adaptação, que promoveria a capacidade adaptativa dos países e reforçaria a resiliência face às alterações climáticas, arrisca-se a falhar o objetivo global definido pelo Acordo de Paris e a prejudicar as estratégias de longo prazo para proteger os sistemas socioeconómicos e ecológicos de que as pessoas mais pobres dependem.*
- ✓ *Se a UE e África quiserem criar resiliência por parte da sociedade e do Estado com um foco nas pessoas, o objetivo principal deve ser o reforço da governação inclusiva. As estratégias de governação que apoiam os cidadãos a envolver-se ativamente com os detentores de poder acabam por levar a investimentos, serviços e políticas de apoio que correspondem às suas necessidades e contribuem para a construção da sua resiliência.*
- ✓ *Quando se dirige aos atores do setor da segurança, a UE e os Estados-Membros devem divulgar os seus planos e procurar o escrutínio da comunidade internacional, incluindo a OCDE-DAC. A UE deve abster-se de gastar os montantes da ajuda ao desenvolvimento em atores militares, e todo o financiamento deve cumprir os requisitos da definição de APD da OECD-DAC, se for proveniente de instrumentos de financiamento do desenvolvimento.*
- ✓ *A cooperação UE-África no domínio da segurança deve integrar uma clara perspetiva*

sobre os direitos das mulheres, incluindo a implementação plena da “Resolução 1325 do Conselho de Segurança da ONU” e das resoluções subsequentes sobre Mulheres, Paz e Segurança, que visam fortalecer a participação das mulheres como atores da paz e segurança, bem como eliminar o uso generalizado de violência sexual e baseada no género em situações de conflito e pós-conflito.

- ✓ *A UE e África precisam de desenvolver um quadro de paz e segurança que veja para além da gestão da crise dos sintomas, tais como conflitos, deslocações forçadas ou fome. Enfrentar a fragilidade, fortalecer a resiliência, reduzir a insegurança e prevenir conflitos exige uma abordagem centrada nas pessoas, orientada para atacar as causas da pobreza, criar justiça social, estabilizar e construir estados e instituições democráticas que funcionem bem, conter a violência em geral e a violência com base no género em particular, e construir uma cultura de solução pacífica de conflitos dentro das sociedades e entre elas. É da maior importância apoiar as iniciativas da sociedade civil a este respeito.*

3. INVESTIMENTO NO SETOR PRIVADO: A todo o custo?

✗ O foco no uso de instrumentos do setor privado, como o Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável e o Plano de Investimento Externo, para combater as “causas fundamentais das migrações” em contextos frágeis de África carece de uma base analítica. Há poucos indícios de que alavancar os investimentos das empresas europeias em países pobres da África Subsaariana vá criar empregos e serviços decentes para as pessoas mais pobres de uma maneira sustentável, nem de que o setor privado vá investir em contextos frágeis na África Subsaariana. Pelo contrário, ao usar a APD para fornecer garantias do setor privado arriscamos a desviar a APD do apoio ao desenvolvimento nacional do setor privado de pequena escala e de modelos de negócio locais inclusivos, ou do investimento em bens públicos, como a educação, a saúde ou a conservação ou restauração de recursos naturais.

- ✓ *As iniciativas de ajuda da UE dirigidas ao setor privado devem reconhecer que a categoria mais importante de atores do setor privado, em termos de criação de emprego, fortalecimento das economias locais e promoção da coesão social em países de baixo rendimento são os agricultores familiares de pequena escala (responsáveis por 90% de todo o investimento na agricultura) e as PME que apostam nos mercados nacionais. A APD deve apoiar os seus esforços. Isto vai exigir uma reestruturação dos instrumentos como o Plano de Investimento Externo.*
- ✓ *Os instrumentos propostos pela UE devem responder por resultados que estejam em linha com objetivos amigos do ambiente e em favor dos mais pobres e das mulheres, e que subam a fasquia em matéria de transparência, assegurando que fortes padrões sociais e ambientais são aplicados ex ante. Deve existir apropriação e um diálogo político com os governos e as comunidades parceiras que sofram o impacto dos investimentos que envolvam empresas europeias a operar em países parceiros, incluindo um mecanismo de reclamação e de responsabilidade corporativa para garantir que os direitos humanos são respeitados e que o ambiente é salvaguardado.*
- ✓ *A UE deve explicar como pretende apoiar uma melhoria nos ambientes empresariais locais africanos, com planos específicos para capacitar as mulheres e os jovens. Deve garantir que o financiamento privado não substitui investimento público na saúde, agricultura, educação, infraestruturas, adaptação às alterações climáticas e proteção*

social e que o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza continuam a ser os principais objetivos da sua parceria com África. Corrigir os desequilíbrios de poder (nas cadeias de abastecimento, no diálogo entre partes interessadas, etc.) deve estar no centro da abordagem da UE para combater as desigualdades.

- ✓ *No caso de misturar e alavancar, a UE deve trabalhar com os seus parceiros africanos para garantir a complementaridade financeira e de desenvolvimento dos fundos e a natureza de desenvolvimento dos resultados. Alinhar o apoio proposto com as agendas nacionais de desenvolvimento e garantir a participação da sociedade civil na definição das necessidades é fundamental para acalantar qualquer esperança num sucesso duradouro.*

4. COMÉRCIO E IMPOSTOS: trarão benefícios para África e para a UE

✗ O pressuposto da UE de que o comércio internacional fomenta o crescimento económico inclusivo em África não é confirmado pelas evidências. O excesso de ênfase nos acordos comerciais, no investimento estrangeiro direto e nas cadeias de valor globais, sem salvaguardas eficazes, desconsidera a evidência de que esta abordagem tem efeitos negativos para segmentos completos da população, incluindo os mais vulneráveis. Também ignora os pedidos das OSC e dos movimentos sociais para que se crie uma agenda de comércio diferente, que dê prioridade às pessoas e ao planeta face à proteção dos investidores. Além disso, minimiza a importância do comércio local, nacional e regional.

✗ Os orçamentos nacionais de muitos países africanos dependem mais da tributação das empresas do que os orçamentos dos países da OCDE. A evasão fiscal das empresas, aliada às normas fiscais internacionais que favorecem os países mais ricos na divisão dos direitos de tributação, e o uso irresponsável de incentivos fiscais afetam os países em desenvolvimento de uma forma particularmente pesada, custando-lhes mais de 100 mil milhões de dólares dos EUA em receitas perdidas estimadas em cada ano.¹ A perda de receitas fiscais e a fuga de capital de África para a Europa também prejudicam a apropriação pelos países do seu próprio processo de desenvolvimento. Todos estes processos são contrários a uma parceria significativa com África.

- ✓ *As políticas tributárias da UE e dos Estados-Membros não devem prejudicar e, sempre que possível, devem apoiar os países em desenvolvimento no seu combate à evasão fiscal das empresas. As políticas da UE devem traduzir-se numa maior mobilização de recursos nacionais em África.*
- ✓ *Tendo em vista o compromisso com a igualdade de género em matérias de desenvolvimento, a UE deve apoiar a transparência e o contributo dos impostos sobre as empresas como uma fonte crucial de financiamento de serviços públicos sensíveis às questões de género em África.*
- ✓ *A UE deve garantir uma maior transparência nos pagamentos de impostos por empresas multinacionais em vários países e as obrigações nos setores extrativo e bancário devem ser alargadas a todos os setores, através da introdução da exigência de Relatórios País a País públicos, que sejam eficazes e exaustivos, sem exceções.*

¹ UNCTAD (2015), "International Tax and Investment Policy Coherence", em *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance*, http://unctad.org/en/PublicationChapters/wir2015ch5_en.pdf

5. JUVENTUDE: *Tokenismo em vez de investimento a longo prazo na redução da pobreza*

✗ O foco da UE em investir na juventude é uma oportunidade, mas não é claro que a UE vá fazer uma oferta significativa para os jovens africanos na próxima Cimeira. Também não é claro que a abordagem da parceria para as migrações da UE e a dependência de garantias do setor privado alcancem os objetivos declarados se for feito um menor investimento a longo prazo na redução da pobreza entre as populações mais novas e na sua capacitação, a começar na infância. Não existem indícios claros de que o setor privado, por si só, vá proporcionar empregos e futuros condignos, sem continuar com um forte investimento público e com o apoio da APD aos serviços essenciais, e sem reformar profundamente a própria governação das empresas.

- ✓ *Para alcançar resultados escaláveis, é preciso não só concentrar-se no Ensino e Formação nos domínios Técnico e Profissional (TVET) para adolescentes e jovens adultos, mas investir em sistemas para garantir que todas as crianças têm acesso a cuidados de saúde, uma alimentação adequada e um ensino básico de qualidade nos anos da sua infância formativa. Proporcionar mais e melhores empregos vai exigir o apoio aos países parceiros para que eles invistam em intervenções precoces na saúde e educação (combate aos atrasos no crescimento, promoção das competências básicas de literacia, numeracia e digitais) para assegurar que os adolescentes e jovens adultos estão equipados para tirar o máximo partido das oportunidades de TVET quando elas surgirem. Também vai exigir um investimento na liberdade de associação e a facilitação do diálogo social a todos os níveis.*
- ✓ *Na Parceria com África, a UE precisa de priorizar os objetivos de desenvolvimento sustentável e o roteiro que eles propõem – concentrando-se em não deixar ninguém para trás, especialmente as crianças que são marginalizadas e excluídas, reconhecendo que crianças e jovens diferentes enfrentam barreiras diferentes e têm necessidades diferentes.*
- ✓ *Melhorar as taxas de retenção e de conclusão da escolaridade, tanto para os rapazes como para as raparigas, é crucial para que tenham as competências necessárias para fazerem parte de uma força de trabalho produtiva e para poderem contribuir como cidadãos para o desenvolvimento das suas famílias e comunidades. A UE deve usar o seu foco no género para capacitar as raparigas que enfrentam barreiras suplementares à educação e ao emprego, dado o potencial das raparigas para transformar a sua geração e a seguinte. Os jovens em movimento ou em situações prolongadas como refugiados em África são outro grupo ao qual a UE deve dar prioridade no apoio ao acesso a uma educação de qualidade, que é uma das forças que mais promove a igualdade na sociedade.*
- ✓ *Investir na juventude significa investir neles onde quer que estejam: A UE deve comprometer-se a alocar APD suplementar para África – onde se situa a maioria dos PMD. Sem este compromisso, existe o risco de se abrir uma lacuna no financiamento às pessoas e aos países com maiores necessidades.*
- ✓ *Satisfazer os desejos das futuras gerações de africanos e europeus significa ouvir diversos grupos de jovens até à Cimeira, na Cimeira e depois dela. A UE deve evitar o tokenismo e deve elaborar processos que permitam uma significativa inclusão política e económica dos jovens nos processos. Claramente, uma África forte e integrada só pode*

realizar-se plenamente se a vantagem demográfica dos jovens for mobilizada e equipada para ajudar a impulsionar a agenda africana para a integração, a paz e o desenvolvimento. Isto requer o apoio da UE às lideranças africanas, para que estas sejam responsáveis e prevejam a participação significativa dos jovens ao nível local, nacional e regional.

CONCLUSÃO: Investir na coerência das políticas para um desenvolvimento sustentável a longo prazo

Em vez de prosseguir interesses a curto prazo, a UE deve prosseguir uma relação a longo prazo com a União Africana e os povos africanos, fundamentada nos direitos humanos e no desenvolvimento sustentável.

Esta abordagem deve estar no centro das políticas europeias de comércio, finanças, ambiente e alterações climáticas, segurança alimentar, migrações e segurança.

A UE deve associar-se aos países africanos na gestão da mobilidade, para que seja possível migrar em segurança, para que possa haver um “regresso de cérebros” e para que o direito de asilo seja respeitado, bem como os direitos das mulheres, crianças e homens migrantes durante o seu percurso.

A UE deve garantir que as políticas de segurança apoiem e não prejudiquem os direitos humanos e o desenvolvimento, e investir a longo prazo nas crianças e jovens através do fortalecimento dos sistemas, concentrando-se no apoio aos que ficaram mais para trás, independentemente de quem eles sejam e onde estejam.

A UE deve dar prioridade ao combate aos fluxos financeiros ilícitos e à evasão fiscal, que roubam a África milhões de dólares, e estabelecer novas políticas de comércio e investimento que não deixem ficar para trás um grande número de pessoas na Europa e em África, mas promovam o desenvolvimento sustentável e a realização dos direitos humanos e laborais para todos, numa corrida rumo ao topo.

A UE deve olhar para o impacto externo das suas políticas de uma forma muito mais consistente, e estabelecer mecanismos de reparação eficazes e acessíveis para as comunidades afetadas.



Este paper foi traduzido em Português no âmbito do projeto Coerência.pt: O eixo do Desenvolvimento mais justo, mais digno, mais sustentável promovido pela FEC – Fundação Fé e Cooperação, IMVF – Instituto Marquês de Valle Flôr e CIDSE - Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité. O projeto coerência.pt é financiado pelo Camões – Instituto da Cooperação e da Língua.

