

O Desenvolvimento
é uma responsabilidade
partilhada...
Qual vai ser o seu Papel?

www.coerencia.pt



Esta publicação foi produzida com o apoio da União Europeia.
O conteúdo desta publicação é da exclusiva responsabilidade
do IMVF e não pode, em caso algum, ser considerada como
expressão das posições da União Europeia.

CABO VERDE PESCAS E MIGRAÇÕES

**A outra face da moeda: O impacto das
políticas da União Europeia em Cabo Verde**

FICHA TÉCNICA

Coordenação: Instituto Marquês de Valle Flôr

Autoria: Patrícia Magalhães Ferreira

Revisão: Joana Portela

Tradução: Tiago Tavares

Concepção Gráfica: Diogo Lencastre

Impressão: Lidergraf – Artes gráficas, S.A

Deposito Legal: 340019/12

ISBN: 978-989-97279-3-9

Tiragem: 1000 exemplares

Lisboa, Novembro de 2011

Esta publicação faz parte da produção de materiais no âmbito do projeto “Enhancing Policy Coherence: Making Development Work Better” (DCI-NSA ED/2008/154/226), promovido em parceria com Besti People to People, Evert Vermeer Foundation, Glopolis e Plataforma das ONG’s de Cabo Verde. O projeto é co-financiado pela União Europeia e apoiado pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

Pode copiar, fazer download ou imprimir o conteúdo desta publicação [utilize papel reciclado ou certificado] . Pode incluir trechos desta publicação nos seus documentos, apresentações, blogs e websites desde que mencione a fonte.

Esta publicação segue as regras do novo acordo ortográfico da Língua Portuguesa

CABO VERDE PESCAS E MIGRAÇÕES

**A outra face da moeda: O impacto das
políticas da União Europeia em Cabo Verde**

FICHA TÉCNICA

Coordenação: Instituto Marquês de Valle Flôr

Autoria: Patrícia Magalhães Ferreira

Revisão: Joana Portela

Tradução: Tiago Tavares

Concepção Gráfica: Diogo Lencastre

Impressão:

Depósito Legal:

ISBN:

Tiragem:

Lisboa, Novembro de 2011

Esta publicação faz parte da produção de materiais no âmbito do projeto “Enhancing Policy Coherence: Making Development Work Better” (DCI-NSA ED/2008/154/226), promovido em parceria com Besti People to People, Evert Vermeer Foundation, Glopolis e Plataforma das ONG’s de Cabo Verde. O projeto é co-financiado pela União Europeia e apoiado pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.

Pode copiar, fazer download ou imprimir o conteúdo desta publicação [utilize papel reciclado ou certificado] . Pode incluir trechos desta publicação nos seus documentos, apresentações, blogs e websites desde que mencione a fonte.

Esta publicação segue as regras do novo acordo ortográfico da Língua Portuguesa

NOTA PRÉVIA

O presente estudo contou com a colaboração de várias entidades, sem as quais a sua elaboração não teria sido possível. Estamos particularmente gratos a todos aqueles que, em Lisboa e em Cabo Verde, se disponibilizaram para responder às nossas dúvidas e solicitações. Agradecemos ainda, com a maior estima, o importante apoio prestado pela Plataforma das ONG's de Cabo Verde e pela Embaixada portuguesa na Cidade da Praia durante a fase de trabalho de campo.

O estudo foi realizado para o Instituto Marquês de Valle Flôr (IMVF), que detém propriedade sobre o mesmo. O tratamento da informação e as análises aqui expressas não refletem, contudo, qualquer posição oficial desta organização, sendo da exclusiva responsabilidade da consultora que o realizou, Patrícia Magalhães Ferreira.



SIGLAS E ACRÓNIMOS

- ACP** África, Caraíbas e Pacífico
- APE** Acordos de Parceria Económica
- APD** Ajuda Pública ao Desenvolvimento
- APP** Acordo de Parceria no Setor das Pescas
- BAD** Banco Africano de Desenvolvimento
- BCV** Banco de Cabo Verde
- CAMPO** Centro de Apoio ao Migrante no País de Origem
- CE** Comissão Europeia
- CEDEAO** Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
- CEREE** Centro de Energias Renováveis e da Eficiência Energética
- CNUDM** Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
- CONCORD** Confederação Europeia das ONG de Ajuda Humanitária e de Desenvolvimento
- CPD** Coerência das Políticas para o Desenvolvimento
- CSRP** Comissão Sub-Regional das Pescas
- CVE** Escudos Cabo-Verdianos
- DECRP** Documento de Estratégia para o Crescimento e Redução da Pobreza
- DIFD** Department for International Development
- DGP** Direção Geral das Pescas
- FAO** Organização para a Alimentação e Agricultura, Nações Unidas
- FDP** Fundo de Desenvolvimento das Pescas
- FED** Fundo Europeu de Desenvolvimento
- FEDER** Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
- FMI** Fundo Monetário Internacional
- GAT** Grupo de Apoio à Transição
- GAO** Grupo de Apoio ao Orçamento
- IAO** Instituto da África Ocidental
- IC** Instituto das Comunidades
- ICCAT** Comissão Internacional para a Conservação dos Tunídeos do Atlântico
- IDE** Investimento Direto Estrangeiro
- IMP** Instituto Marítimo Portuário
- INDP** Instituto Nacional para o Desenvolvimento das Pescas
- INE** Instituto Nacional de Estatística
- MCC** Millennium Challenge Corporation

- MIREX** Ministério das Relações Exteriores
- OCDE** Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico
- ODM** Objetivos de Desenvolvimento do Milénio
- OIM** Organização Internacional das Migrações
- OMC** Organização Mundial do Comércio
- ONG** Organização Não Governamental
- ONU** Organização das Nações Unidas
- PAC** Política Agrícola Comum
- PCP** Política Comum de Pescas
- PED** Países em Desenvolvimento
- PEID** Pequeno Estado Insular em Desenvolvimento
- PIB** Produto Interno Bruto
- PMA** País Menos Avançado
- PNUD** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PRM** País de Rendimento Médio
- ROPA-CV** Rede de Organização das Pescas Artesanal
- RUP** Regiões Ultraperiféricas
- SEAE (EEAS)** Serviço Europeu de Ação Externa
- TIC** Tecnologias da Informação e Comunicação
- UCI** Unidade de Coordenação da Imigração
- UE** União Europeia
- ZEE** Zona Económica Exclusiva









ÍNDICE

Sumário Executivo	11
Executive Summary	17
Introdução	21
Parte I - O Contexto de Cabo Verde e as Relações com a União Europeia	23
1.1. A Economia e Sociedade Cabo-Verdianas: de País Menos Avançado (PMA) a País de Rendimento Médio (PRM)	25
1.2. A Ajuda ao Desenvolvimento	32
1.3. As Relações com a União Europeia	38
Parte II - Análise de Políticas Sectoriais	49
2.1. Pescas	51
2.1.1. A Política de Pescas da UE em Países Terceiros	51
2.1.2. O Setor das Pescas em Cabo Verde	59
2.1.3. O Acordo de Pescas UE-Cabo Verde	67
2.2. Migrações	79
2.2.1. A Política Europeia para as Migrações	79
2.2.2. As Migrações em Cabo Verde	85
2.2.3. A Atuação da União Europeia	94
Conclusões e Recomendações	107
Bibliografia	117
Entrevistas realizadas em Cabo Verde	123



SUMÁRIO EXECUTIVO

Cabo Verde é referido, em inúmeros relatórios internacionais, como um exemplo no contexto da África Subsariana e dos Países em Desenvolvimento. Esse exemplo passa pela melhoria significativa dos indicadores sociais nas últimas décadas, por uma política externa colocada ao serviço da visão estratégica de desenvolvimento do país, por uma democracia estável, por um crescimento médio considerável do PIB per capita durante a última década e por uma gestão rigorosa e eficaz da ajuda ao desenvolvimento, fatores que, entre outros, contribuíram para que o país seja dos poucos a poder atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio até 2015 e um dos três países africanos que conseguiu transitar de País Menos Avançado para País de Rendimento Médio. Naturalmente, a outra face da moeda revela as vulnerabilidades estruturais de uma pequena economia insular, com a persistência de níveis ainda elevados de pobreza e de desemprego, para além de uma dependência quase total do setor externo, expressa pela relevância que os serviços e as exportações têm na geração de riqueza, bem como o peso que as remessas dos emigrantes e a ajuda ao desenvolvimento possuem no PIB.

Neste contexto, o processo de graduação do país acaba por ser mais formal do efetivo, já que um país não transita de um grau para outro sem que continuem a existir necessidades e prioridades características do estágio anterior. Uma redução da Ajuda ao Desenvolvimento poria, assim, em causa as diversas iniciativas que visam diretamente a população mais pobre e vulnerável, com efeitos globais sobre a política de redução da pobreza. Para além disso, contradiz, na essência, a retórica da necessidade de premiar o bom desempenho, muito presente na arquitetura da ajuda internacional.

Isto não significa que não seja positivo o acesso do país a novos tipos de instrumentos (com a devida ressalva do risco de endividamento externo) ou a diversificação de parcerias, expressas pelo estabelecimento de relações de investimento e outras, com países com os quais não existia grande tradição de relacionamento. Também não significa que não se considere positivo, na atuação dos doadores, o maior enfoque na ajuda ao orçamento, que revela um voto de confiança na capacidade de gestão e implementação das autoridades cabo-verdianas. No entanto, a previsível diminuição dos donativos, expressa já pela retirada anunciada de alguns doadores europeus, interpela a comunidade internacional sobre qual a continuidade e tipo de apoio que deve ser prestado no contexto atual do país. Nesse sentido, a graduação do país acaba por ser utilizada para justificar opções de política interna dos doadores europeus, pressionados a concentrar geograficamente a sua ajuda, quer devido à agenda

da eficácia da ajuda ao nível europeu, quer pela necessidade de racionalização dos poucos fundos disponíveis.

A União Europeia (UE) é o principal parceiro comercial, o principal investidor e doador multilateral de Cabo Verde, pelo que as relações com este bloco se afiguram de importância fundamental para a economia do país, assim como se afigura inevitável a existência de reflexos da atual crise económica. Desde logo, no âmbito da Parceria Especial UE-Cabo Verde, o ónus parece estar agora, principalmente, do lado cabo-verdiano, mediante a sua capacidade de apresentar propostas e de impulsionar a parceria, já que, do lado europeu, se perspetiva uma maior inação em face das difíceis condições internas. Com efeito, a parceria sofre de várias insuficiências, expressas, desde o início, numa falta de conhecimento das partes sobre como aproveitar ao máximo esse enquadramento, dado o caráter inovador da mesma e a ausência de instrumentos específicos para a sua implementação.

Na verdade, avaliar a parceria como um somatório de projetos, ou por correspondência aos reflexos concretos no dia a dia dos cabo-verdianos (que tenderam a associar a parceria a uma possível facilidade de acesso a território europeu) parece inadequado, já que esta constitui uma plataforma de diálogo de longo prazo que exige uma negociação constante e será o que as partes desejarem que seja. Não quer dizer, contudo, que não existam aspetos a melhorar, como são os casos da dificuldade de identificação dos interlocutores certos na panóplia burocrática da UE; do evidente problema de comunicação, visibilidade e coordenação dentro do próprio Executivo cabo-verdiano (que revela falta de apropriação por desconhecimento); ou da falta de envolvimento da sociedade civil por questões de inação ou falta de vontade política. Outra das críticas tem que ver com o enfoque quase exclusivo nas questões de segurança, o que corresponde ao impulso dado pelos interesses europeus, nomeadamente ao nível da segurança marítima, do combate à criminalidade organizada, ao tráfico de droga e de seres humanos.

Isto está também patente na abordagem sobre MIGRAÇÕES, sendo ilustrativo o facto de a Parceria para a Mobilidade ter sido concebida, inicialmente, como parte do pilar da segurança no seio da Parceria Especial.

Não obstante a retórica de valorização do contributo das migrações para o desenvolvimento, a abordagem europeia e da maioria dos Estados-membros tem sido marcada, no geral, por um enfoque no combate à imigração ilegal, pela procura de imigração altamente qualificada e pela readmissão de emigrantes, ambas expressas nas polémicas aprovações da Diretiva Blue Card e da Diretiva de Retorno. Não obstante Cabo Verde ser um caso com características bastante diferentes dos restantes países da África Ocidental, por ter condições para uma maior convergência de interesses com a UE, a verdade é que estas

abordagens europeias, cada vez mais restritivas, se refletem também no relacionamento com o país. Exemplo disso é o facto de a UE encarar cada vez mais Cabo Verde como um país de trânsito (certamente um fenómeno marginal em comparação com a emigração cabo-verdiana), ou de condicionar a conclusão de um acordo sobre facilitação de vistos à assinatura de um outro acordo sobre readmissão de migrantes.

Isto é ainda mais relevante para o contexto cabo-verdiano, na medida em que a emigração faz parte da identidade nacional e do imaginário coletivo da população, permitindo superar a escassez de recursos internos (através das remessas) e exportar parte significativa de mão de obra face à exiguidade do mercado interno. Por um lado, verifica-se que as oportunidades de migração legal oferecidas pela UE são muito limitadas, como demonstram os resultados de implementação dos acordos de migração laboral assinados com alguns Estados-membros, ou mesmo as realizações de alguns projetos apoiados pela Comissão Europeia, como o Centro de Apoio ao Migrante no País de Origem (CAMPO). Por outro lado, as ações positivas no âmbito do eixo segurança-migrações (p. ex., colaboração no controlo de fronteiras, securitização de documentos, combate à migração ilegal) não têm sido correspondidas por resultados tão positivos nos projetos de ligação entre migrações e desenvolvimento. Enquanto as primeiras são tratadas ao mais alto nível do diálogo político, estas últimas são normalmente relegadas para a dimensão técnica de projetos, revelando, muitas vezes, falta de sustentabilidade, duplicação de objetivos, insuficiente agregação de vontades para projetos comuns e uma falta de avaliação que se possa refletir em lições aprendidas para o futuro. O caráter eminentemente político desta questão também condiciona a atuação dos Estados-membros da UE e o sucesso dos projetos, como ilustra o exemplo do Centro Comum de Vistos.

No geral, Cabo Verde não teve ainda capacidade para apresentar propostas e capitalizar toda a cooperação desenvolvida na área da segurança para exigir contrapartidas maiores no aproveitamento da diáspora para o desenvolvimento do país (através da negociação de instrumentos e medidas concretas referidas nas Recomendações).

No que respeita à política de PESCAS, considera-se positiva a existência de um acordo entre a UE e Cabo Verde, por contraponto à atividade desregulada de outros operadores. Teoricamente, o acordo para a pesca de atum – sendo esta uma espécie migratória em relação à qual as embarcações cabo-verdianas têm pouca capacidade de exploração – não teria grandes impactos no setor local das pescas. No entanto, o cenário é bastante mais complexo. Em primeiro lugar, o principal problema não está tanto no conteúdo do acordo, mas na sua implementação, já que a fiscalização e a monitorização do mesmo se têm revelado quase impossíveis. O fenómeno da pesca ilegal e da não declaração ou

subdeclaração de capturas não é conhecido, mas pode ser considerável, dada a vasta Zona Económica Exclusiva de Cabo Verde e o facto de os navios desembarcarem em portos da África Ocidental. Em segundo lugar, não existe um conhecimento científico atualizado sobre os recursos haliêuticos disponíveis, nem sobre o impacto da pesca estrangeira nesses recursos, o que suscita preocupação em face das capturas de tubarão reportadas pelas associações de pesca artesanal e pelas alegadas violações do espaço exclusivo de 12 milhas por parte de embarcações estrangeiras. Uma melhor análise e mais conhecimento sobre estes elementos poderiam contribuir para colmatar algumas perceções negativas e divergências de opinião em torno do acordo com a UE.

Considera-se, também, que muito mais pode ser feito no aproveitamento do acordo para desenvolvimento do setor local das pescas e realização do seu potencial enquanto vetor estratégico da economia. Os problemas do setor são bem conhecidos, incluindo: a necessidade de melhoria no âmbito da fiscalização (que poderia ser melhorada aproveitando os pescadores presentes nas embarcações estrangeiras e formando um corpo de inspetores); a urgente modernização da frota local; a necessidade de melhoria das práticas de manuseamento do pescado, bem como de uma mais sólida capacidade de conservação e armazenamento. Neste sentido, a utilização das contrapartidas e fundos pagos pela UE pela exploração dos recursos pesqueiros, que Cabo Verde se comprometeu a afetar a 100% ao desenvolvimento do setor, poderia beneficiar de uma melhor programação e priorização, com metas e calendários concretos, no âmbito de um diálogo mais regular com a UE. Para além disso, a questão do abastecimento da indústria conserveira local, que é atualmente obrigada à importação de pescado, poderia ser devidamente abordada no âmbito destes acordos, tal como sugerido nas Conclusões e Recomendações.

EXECUTIVE SUMMARY

Cape Verde is mentioned in numerous international reports as an example in the context of sub-Saharan Africa and developing countries. This example is made of the significant improvement in social indicators in recent decades, of a foreign policy serving the strategic vision of the country's development, of a stable democracy, of a considerable average growth of GDP per capita over the last decade, and of a rigorous and effective management of development aid. These, among other factors, contributed to the country to become one of the few countries able to achieve the Millennium Development Goals by 2015, and one of three African countries that managed to move from Least Developed Countries to Medium Income Countries. Naturally, the other side of the coin reveals the structural vulnerabilities of a small island economy, with the persistence of high levels of poverty and unemployment, in addition to an almost total dependence on the external sector, expressed by the relevance that services and exports have in generating wealth, as well as the weight of emigrant remittances and development aid on GDP.

In this context, the country's graduation process turns out to be more formal than real, since a country does not move from one degree to another without keeping needs and priorities from the previous stage. A reduction in Development Aid would therefore question the various initiatives directly targeting the poorest and most vulnerable, with global effects on poverty reduction policies. In addition, it essentially contradicts the rhetoric of the need to reward a good performance, so present in the architecture of international aid.

This does not mean that the country's access to new types of instruments is not positive (except for the risk of external indebtedness), as well as the diversification of partnerships, expressed by the establishment of investment relations with countries with which there was no great tradition of relationship. Neither does it mean that it is not considered positive that donors are increasingly focusing on budget aid, which shows a vote of confidence in the management and implementation capacities of Cape Verdean authorities. However, the expected decrease in donations, already expressed by the announced withdrawal of some European donors, challenges the international community about the continuity and the kind of support that should be provided in the current context of the country. In this respect, the country's graduation ends up being used to justify domestic policy options of European donors, pressured to geographically concentrate their aid, either because of the aid effectiveness agenda at European level, or by the need to rationalise the limited funds available.

The European Union (EU) is the main trade partner, investor and multilateral donor of Cape Verde. Therefore, the relations with this bloc seem to be of fundamental importance for the country's economy, as well as it seems inevitable that there are reflections of the current economic crisis. First, under the Special Partnership EU-Cape Verde, the burden now seems to be mainly on the Cape Verdean side, on their capacity to present proposals and to boost the partnership, since the European side will apparently be more inactive in face of the difficult internal situation. In fact, the partnership suffers from several shortcomings, expressed since the beginning by a lack of knowledge from the parties on how to make the most of this framework, given its innovation and the absence of specific instruments for its implementation.

In fact, it seems inadequate to assess the Partnership as a sum of projects, or with correspondence to the concrete impacts on daily life of the people of Cape Verde (who tended to associate the partnership with a possibly easier access to the European territory), since this is a platform for long term dialogue that requires constant negotiation and will be whatever the parties wish it to be. It does not mean, however, that there are no aspects for improvement, such as the difficulty of identifying the right stakeholders in the panoply of EU bureaucracy, the obvious problem of communication, visibility and coordination within the Cape Verdean Government (which shows a lack of ownership), or the lack of involvement of civil society for reasons of inaction or lack of political will. Another criticism has to do with the almost exclusive focus on security matters that corresponds to the impulse given by European interests, namely in terms of maritime security, the combat against organised crime, drug and human traffic.

This is also shown in the approach to Migration, from which is illustrative the fact that the Mobility Partnership was originally conceived as part of the security pillar within the Special Partnership.

Despite the rhetoric that values the contribution of migration to development, the European approach, followed by the majority of Member States, has been generally characterised by a focus on combating illegal immigration, the demand for highly skilled immigration, and the readmission of emigrants, both expressed in the controversial approval of the "Blue Card" Directive and the Return Directive. Even though Cape Verde is a case with very different characteristics from other West African countries, for having conditions for greater convergence of interests with the EU, the truth is that these European approaches, more and more restrictive, are also reflected in the relationship with the country. One example of this is the fact that EU is increasingly facing Cape Verde as a transit country (certainly a marginal phenomenon in comparison with the Cape Verdean migration), or that EU is conditioning the conclu-

sion of an agreement on visa facilitation until another agreement on migrant readmission is signed.

This is even more relevant in the context of Cape Verde, where emigration is part of the national identity and the collective imagery of the people, allowing to overcome the scarcity of internal resources (through remittances) and to export a significant part of manpower confronted with the shortage of the internal market. On the one hand, the opportunities of legal migration offered by the EU are very limited, as shown by the results of the implementation of working migration agreements signed by some Member States, or even the realization of some projects funded by the European Commission, such as CAMPO. On the other hand, positive actions towards security and migration issues (e.g. collaboration on border control, securitization of documents, combating illegal migration) have not been matched by such positive results in projects linking migration and development. While the former are addressed at the highest level of political dialogue, the latter are usually relegated to the technical dimension of projects, which often reveal lack of sustainability, duplication of objectives, insufficient aggregation of wills for joint projects, and a lack of assessment that is able to produce lessons learned for the future. The highly political nature of this issue also affects the action of EU Member States and the success of their projects, as shown in the example of the Joint Visa Centre.

Overall, Cape Verde did not have the capacity to make proposals and to capitalize all cooperation in security to demand larger benefits in using the diaspora for the development of the country (through the negotiation of instruments and specific measures referred to in the Recommendations).

In regard to Fisheries Policy, it is positive to have an agreement between the EU and Cape Verde, as opposed to the unregulated activities of other operators. Theoretically, the agreement for tuna fishing, which is a migratory species that Cape Verdean vessels have little ability to fish, would not have major impact in the local fisheries sector. However, the scenario is much more complex. First, the main problem is not so much the content of the agreement, but its implementation, since the supervision and monitoring of it has revealed almost impossible. The phenomenon of illegal fisheries and non-reporting (or under-reporting) of fisheries is not known, but may be considerable, given the vast Exclusive Economic Zone of Cape Verde and the fact that ships land in West African ports. Second, there is no updated scientific knowledge on fishery resources available, or the impact of foreign fishery on those resources, which raises concern over shark captures reported by fishery associations and the alleged violations of the exclusive area of 12 miles by foreign vessels. A better analysis and understanding of these elements could

contribute to eliminate some negative perceptions and differences of opinion about the agreement with the EU.

It is also recognised that much more can be done in using the agreement to develop the local fisheries sector and fulfill its potential as a strategic vector of the economy. The sector's problems are well known, including the need for improvement in the inspection (which could be improved by using the fishermen in foreign vessels and training a body of inspectors); the urgent modernisation of the local fleet, the need for improved fish handling practices, as well as a stronger capacity of conservation and storage. In this respect, the use of EU funding for the exploitation of fishing resources, that Cape Verde is committed to allocate 100% to the sector's development, could benefit from better planning and prioritisation, with concrete targets and timings, within a more regular dialogue with the EU. In addition, the question of supplying the local canning industry, which is currently forced to import fish, could be properly addressed within these agreements, as suggested in the Conclusions and Recommendations.

INTRODUÇÃO

O presente estudo insere-se no Projeto COERENCIA.PT – O Desafio do Desenvolvimento, que procura contribuir para a erradicação da pobreza, promovendo a Coerência das Políticas para o Desenvolvimento através da sensibilização e mobilização de decisores políticos, funcionários públicos, Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD) e público em geral, em diversos países europeus.

O princípio da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD) afirma que o impacto das políticas de luta contra a pobreza empreendidas pela Europa e pelos Estados-membros a favor das populações dos Países em Desenvolvimento não pode ser prejudicado pelos efeitos de outras políticas europeias. Por outras palavras, as várias políticas sectoriais – como o comércio, a segurança, as migrações, entre outras – deverão ser coerentes com a política de desenvolvimento e com o objetivo de redução da pobreza ao nível global.

Neste sentido, a União Europeia (UE) comprometeu-se a trabalhar para assegurar a coerência entre 12 áreas prioritárias aprovadas em maio de 2005 pelo Conselho Europeu¹ e reafirma, no artigo 208º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Tratado de Lisboa), que a UE terá em conta os objetivos da política de cooperação para o desenvolvimento na execução das políticas suscetíveis de afetar os Países em Desenvolvimento. Mais recentemente, as conclusões do Conselho Europeu sobre o apoio a Países em Desenvolvimento para lidarem com a crise económica e financeira global sublinha a importância da CPD e de assegurar que as medidas de combate à crise têm em consideração o impacto nos Países em Desenvolvimento.

21

No entanto, apesar da aprovação do Programa de Trabalho para a CPD 2010-2013 enquanto diretriz para as instituições e os Estados-membros da UE, a realidade aponta para a existência de várias incoerências e inconsistências na sua política externa em vários setores. A identificação dessas incoerências no desenvolvimento de vários países parceiros da UE poderá, assim, ajudar a compreender melhor os seus impactos e quais os aspetos a melhorar.

Tal como definido pela OCDE, a coerência é um ciclo que envolve três níveis: (i) definição dos objetivos e compromissos políticos; (ii) implementação

¹ As 12 áreas são: comércio; ambiente; alterações climáticas; segurança; agricultura; pescas; dimensão social da globalização; migrações; inovação e pesquisa; sociedade da informação; transportes; energia. Para o período de 2010-2013, o Conselho Europeu identificou, no seio destas, 5 áreas prioritárias: (i) Comércio e Finanças; (ii) Alterações Climáticas; (iii) Segurança Alimentar; (iv) Migração; (v) Segurança.

através de mecanismos de coordenação e identificação sistemática das incoerências; e a (iii) monitorização e análise do impacto que as várias políticas têm no desenvolvimento. Assim, o estudo centra-se tanto na coerência política, como na coerência prática, ou seja, analisa o conteúdo das políticas europeias quer na sua formulação, quer também na sua implementação e efeitos.

O objetivo central deste estudo foi descrever, documentar e analisar os efeitos que as políticas da União Europeia têm no desenvolvimento de Cabo Verde, numa ótica de Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD), identificando incoerências e boas práticas que possam contribuir para políticas europeias mais coerentes, justas e sustentáveis. A análise incide sobre a União Europeia em geral, não se abordando especificamente a coerência de atuação de cada Estado-membro, embora sejam referidos exemplos bilaterais ao longo do texto.

A escolha de Cabo Verde como estudo de caso assenta numa série de fatores, de entre os quais se destacam: a complementaridade face aos outros estudos-país realizados no âmbito do projeto (países não lusófonos); o facto de ser um dos poucos casos em que se verificou uma graduação para País de Rendimento Médio e ser um exemplo *sui generis* de aplicação de alguns instrumentos da UE (p. ex., a Parceria Especial Cabo Verde-UE, ou a Parceria para a Mobilidade). Para além de uma análise geral das relações UE-Cabo Verde, e dado o contexto nacional e regional de Cabo Verde, são incluídos capítulos com análises sectoriais específicas, relativas à Política de Pescas e à Política de Migrações.

Em termos metodológicos, foi feito um trabalho preparatório de identificação de áreas políticas que revelassem um impacto coerente ou incoerente das várias políticas da UE no país, validado posteriormente em trabalho de campo, com o apoio da Plataforma das ONG de Cabo Verde. A recolha dos dados necessários à elaboração do estudo foi efetuada através de fontes secundárias – nomeadamente documentos oficiais internacionais e nacionais, estudos, relatórios de projetos, notícias e outros – e da realização de entrevistas em Cabo Verde, em outubro de 2011, junto de diversos atores-chave ao nível político e da sociedade civil (conforme a lista em anexo).

PARTE I O CONTEXTO DE CABO VERDE E AS RELAÇÕES COM A UNIÃO EUROPEIA



491 875 cabo-verdianos residentes,
dos quais 54,4% com menos de 25 anos

Maior PIB per capita da **África Ocidental**

Um dos 4 países africanos que,
segundo o Banco Mundial, **conseguirá atingir**
os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM)
até 2015 ou antes

Entre os **10** países **mais reformadores**
do mundo em 2010

2º lugar entre os países
com **melhor governação** em África

119º lugar no ranking **Doing Business** 2011

3º país da África Subariana a graduar-se
como **País de Rendimento Médio**

7º país do mundo mais vulnerável
às **alterações climáticas**

1º país a estabelecer uma **Parceria Especial**
com a União Europeia, que é o principal
parceiro comercial, o principal **investidor**
e o principal **doador multilateral**
de ajuda ao desenvolvimento em Cabo Verde

1º país africano a concluir o primeiro compacto
da Millennium Challenge Corporation (programa
de ajuda dos EUA) e o **1º** no mundo a ser eleito
para um segundo compacto

1.1. A ECONOMIA E SOCIEDADE CABO-VERDIANAS: DE PAÍS MENOS AVANÇADO (PMA) A PAÍS DE RENDIMENTO MÉDIO (PRM)

Cabo Verde é um pequeno Estado insular situado na África Ocidental, cujas estratégias de desenvolvimento económico e de consolidação democrática têm sido elogiadas por inúmeros relatórios internacionais, como exemplo para o continente africano e para os Países em Desenvolvimento (PED). Fruto disso é o facto de se ter tornado o 3º país do continente a ter transitado da classificação de País Menos Avançado (PMA) para País de Rendimento Médio (PRM), em 2007².

A população das ilhas é de pouco menos de 500 mil habitantes (491 875, segundo o Censo 2010), sendo mais de metade constituída por jovens com menos de 25 anos (54,4%). O crescimento económico deve-se, sobretudo, ao setor dos serviços (cerca de 70% da estrutura económica), o qual se tem mostrado, contudo, insuficiente na criação de emprego³.

O exemplo

O país pode atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) até 2015, sendo que quatro desses objetivos – atingir o ensino primário universal; promover a igualdade de género; reduzir a mortalidade infantil; e melhorar a saúde materna – foram já atingidos em 2010⁴. Na maioria dos indicadores sociais, são registados valores bastante acima da média da África Subsariana, como é o caso de uma esperança média de vida de 71,9 anos (África: 52), de uma mortalidade infantil de 23 por 1000 nascimentos (África: 81) ou do acesso a uma fonte de água potável melhorada por parte de 84% da população (África: 60%)⁵. A estes dados, juntam-se outros que ilustram uma evolução considerável

² Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas A/59/210, de 20 de dezembro de 2004. Os outros dois países são o Botsuana (1994) e as Maldivas (2010). Cabo Verde foi elegível a graduação, pela primeira vez, em 1997, mas a decisão foi adiada em 2000 devido à sua vulnerabilidade económica.

³ O Censo de 2010 revela uma taxa de desemprego de 10,7%, embora isto decorra, em boa parte, da alteração dos métodos estatísticos utilizados pelo INE e da nova metodologia internacional de cálculo do desemprego. A taxa de desemprego tinha-se situado em cerca de 18% no período 2006-2008.

⁴ Segundo o Banco Mundial, só Cabo Verde, a Etiópia, o Gana e o Malauí serão capazes, na África Subsariana, de conseguir a realização da maioria dos ODM até 2015. O Banco Mundial considera também que Cabo Verde, a Zâmbia e o Ruanda estão entre os países mais reformadores do mundo em 2010. In “Banco Mundial considera Cabo Verde pronto para ODM”, 28/09/2011, disponível em www.africa21digital.com/noticia.kmf?cod=12458119&indice=30

⁵ *Cape Verde at a Glance*, World Development Report, Banco Mundial.

em alguns indicadores-chave, como é o caso da redução do analfabetismo total, de 37,2% em 1990 para 25,2% em 2000 e 15,9% em 2010⁶.

Em termos de estabilidade política, o país tem consolidado a sua democracia através da alternância democrática e do reforço das instituições, tendo sido considerado, em 2010, o segundo país com melhor governação em África (depois das Maurícias)⁷ e obtendo bons resultados nos índices de liberdades civis e direitos políticos da Freedom House⁸. Em 2011 realizaram-se eleições presidenciais e legislativas, o quinto sufrágio desde que a democracia multipartidária foi introduzida em 1990. Em outubro de 2011, Cabo Verde tornou-se o 119º Estado a ratificar o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.

O país ocupa o 133º lugar no Índice de Desenvolvimento Humano (2011), possuindo o índice mais elevado da África Ocidental e situando-se, juntamente com o Gana, na categoria de desenvolvimento médio, conforme a Tabela 1. Possui, igualmente, o mais elevado PIB per capita da sub-região, ultrapassando os 3100 dólares. Após um crescimento de dois dígitos em 2006, o aumento do PIB tem abrandado, mas ainda com taxas bastante animadoras, tendo ultrapassado os 5% em 2010, conforme o Gráfico 1.

⁶ Instituto Nacional de Estatística, Cabo Verde.

⁷ Índice de Governação em África, Fundação Mo Ibrahim, www.moibrahimfoundation.org/en/section/the-ibrahim-index

⁸ Cabo Verde é considerado um modelo no âmbito das liberdades civis e direitos políticos, mas regista piores resultados no que respeita ao tráfico de droga, violência policial contra os detidos e lentidão do sistema judicial. *Freedom in the World 2011*, Freedom House, www.freedomhouse.org/

Tabela 1: Índice de Desenvolvimento Humano 2011
Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO)

	IDH 2011	Ranking	
Cabo Verde	0,568	133 ^o	Desenvolvimento Humano Médio
Gana	0,541	135 ^o	
Nigéria	0,459	156 ^o	Desenvolvimento Humano Baixo
Senegal	0,459	155 ^o	
Togo	0,435	162 ^o	
Benim	0,427	167 ^o	
Gâmbia	0,420	168 ^o	
Costa do Marfim	0,400	170 ^o	
Mali	0,359	175 ^o	
Guiné-Bissau	0,353	176 ^o	
Guiné Conacri	0,344	178 ^o	
Serra Leoa	0,336	180 ^o	
Burkina Faso	0,331	181 ^o	
Libéria	0,329	182 ^o	
Níger	0,295	186 ^o	

Fonte: PNUD 2011

Gráfico 1: Crescimento do PIB e PIB per capita 2005-2012



Fonte: Cabo Verde Economic Outlook, BES (com base em dados FMI)

As vulnerabilidades

Não obstante os progressos na maioria dos indicadores sociais e económicos, o país enfrenta dificuldades, algumas delas estruturais, que impedem uma maior sustentabilidade do seu processo de desenvolvimento. Com efeito, dos três critérios que compõem a avaliação para a saída do grupo de PMA, Cabo Verde satisfaz claramente o do rendimento nacional e o do Índice de Capital Humano, mas fica muito aquém do nível de saída no Índice de Vulnerabilidade Económica.

O Grupo de Apoio à Transição (GAT), formado em 2006 para seguir este processo⁹, reconhecia, na declaração sobre a saída efetiva e sustentável de Cabo Verde do grupo dos PMA, a existência de fatores importantes de vulnerabilidade estrutural. Entre estes, contam-se: a vulnerabilidade económica (ausência de recursos naturais, produção agrícola muito limitada, estrutura produtiva incipiente, desequilíbrios estruturais da balança de pagamentos, dependência em relação ao exterior, exposição permanente aos choques externos, limitações orçamentais, total dependência em relação a recursos para o financiamento do desenvolvimento); a vulnerabilidade securitária (emergência dos tráficos e da criminalidade conexas e desproporção entre as ameaças e os meios financeiros, materiais, tecnológicos e humanos disponíveis); a vulnerabilidade ambiental e insularidade (características geoclimáticas, seca permanente e ritmo acelerado de desertificação, insuficiência de recursos hídricos, elevados custos da insularidade e da pequenez, fragmentação do mercado)¹⁰.

O défice hídrico permanente, a desertificação e a insegurança alimentar consubstanciam fatores de pobreza em Cabo Verde. O fraco desenvolvimento da agricultura materializa-se na impossibilidade de cobrir as necessidades alimentares da população, já que a produção de cereais só cobre 10% a 15% das necessidades. O défice alimentar situa-se, assim, entre 85% a 90% e é absorvido pelas importações de cereais e pela ajuda alimentar, que são necessárias mesmo em bons anos agrícolas (uma vez que estes têm apenas algum impacto positivo em termos de subsistência das populações, mas não influenciam a estrutura económica no seu todo). A contribuição das importações comerciais tende a aumentar, em contraponto à diminuição da ajuda alimentar, que

⁹ O Governo criou, em maio de 2006, o citado “mecanismo consultivo” denominado GAT (Grupo de Apoio à Transição), formado por um grupo restrito de parceiros (Áustria, Espanha, EUA, França, Holanda, Luxemburgo, Portugal, República Popular da China, BAD, BM, Comissão Europeia, Sistema das Nações Unidas), cujo objetivo é apoiar o Governo na preparação, implementação e seguimento de uma estratégia de transição.

¹⁰ Ver www.mirex.gov.cv/images/stories/a_graduao_de_cabo_verde_do_grupo_dos_pma.pdf o subsaariana e às características morfológicas e geológicas das suas nove ilhas habitadas, é considerado como o sétimo país do mundo mais vulnerável aos efeitos das alterações climáticas

representa cerca de 15% das importações¹¹. A isto acresce uma forte dependência do exterior em termos energéticos (mais de 95%), ainda pouco colmatada com a aposta recente nas energias renováveis.

A localização estratégica entre os continentes africano, europeu e americano também expõe o país a ameaças como o tráfico de droga e de pessoas ou a criminalidade internacional, reforçadas pela descontinuidade do território e pela grande extensão da Zona Económica Exclusiva (ZEE). Outras vulnerabilidades persistentes incluem um nível ainda significativo de pobreza, associado a uma taxa de desemprego elevada, bem como a uma grande dependência do exterior, o que está patente na diminuta taxa de cobertura das importações e no peso que fluxos como as remessas dos emigrantes ou a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) possuem no orçamento de Estado cabo-verdiano.

Naturalmente, muitas das vulnerabilidades apontadas também podem ser encaradas como forças. Nomeadamente, o facto de não possuir fronteiras terrestres potencia os efeitos internos das medidas tomadas (p. ex., isto foi um fator fundamental nas campanhas de vacinação e na contenção da malária) e evita efeitos de contágio de países vizinhos, nomeadamente em termos de conflitos e de segurança. Da mesma forma, a sua localização estratégica, considerada uma vulnerabilidade na área da segurança, potencia, de várias formas, o desenvolvimento do país como entreposto económico.

O elemento externo

A dinâmica da economia cabo-verdiana é quase totalmente dependente do comportamento do setor externo, pelo que é altamente vulnerável a choques externos e depende das variações na economia dos países com os quais mantém as principais relações económicas¹². Isto é facilmente ilustrado pelos dados de 2009, altura em que o impacto da crise internacional em Cabo Verde mais se fez sentir: quebra no ritmo de crescimento do PIB, redução das exportações de bens e serviços em 11,9%, queda na entrada de receita de turismo em cerca de 17,6%, contração do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) em 40,4% face ao ano anterior¹³.

A dependência de recursos externos é uma característica dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEID), reconhecida pela comunidade internacional. Estes fluxos, no caso de Cabo Verde, podem apresentar sinais preocupantes num futuro próximo, já que a crise europeia e o pretexto de

¹¹ ONU, 2010.

¹² Tavares, 2010.

¹³ Dados em FMI, 2010.

graduação do país podem servir de justificação para a diminuição da Ajuda ao Desenvolvimento, enquanto as remessas de emigrantes podem vir a sofrer com a crise económica nos países de destino, e com outros fatores de longo prazo (como as novas políticas de imigração dos países do Norte ou o crescente reagrupamento familiar nesses países). Desta forma, a economia tem de encontrar outras fontes de financiamento, como aliás tem sido uma estratégia das autoridades cabo-verdianas, ao tentarem atrair o máximo possível de IDE.

O IDE tem sido, nomeadamente, o motor do crescimento do setor turístico, que atualmente já representa mais de 10% do PIB (quando, no início dos anos 90, era apenas de cerca de 2%). No entanto, o crescimento autossustentado tem de assentar igualmente na transformação dos fatores endógenos, incluindo condições adequadas para o reforço do papel da iniciativa privada nacional, para a acumulação de riqueza e para o investimento privado interno. Nesta dimensão, os progressos têm sido mais parcos, já que se verifica um perfil descendente do investimento privado total nos últimos anos (-12,4% em 2009 e -3,6% em 2010) devido ao fraco investimento privado interno¹⁴. Com efeito, o Governo cabo-verdiano parece não ter feito corresponder a toda a abertura ao investimento externo uma similar facilitação e promoção do investimento privado interno, ou seja, uma política correspondente de promoção da capacidade nacional e do empresariado local¹⁵. O facto de Cabo Verde se situar em 119º lugar no Índice de Facilidade de Negócios 2010 é ilustrativo destas dificuldades, sendo o acesso a financiamentos um dos principais constrangimentos identificados para os atores internos¹⁶.

Já o investimento público tem registado uma subida, pela implementação de um ambicioso programa governamental de resposta à crise internacional, embora possa ser criticável a opção pela predominância de infraestruturas, principalmente de transporte (hardware), em detrimento de outros investimentos sociais e de recursos humanos (software)¹⁷.

A estratégia de desenvolvimento do país a longo prazo assenta na sua integração dinâmica na economia mundial e na promoção da sua competitividade no

¹⁴ Banco de Cabo Verde, 2011, pp. 34-35.

¹⁵ Uma ilustração é o facto de os pequenos negócios estarem, cada vez mais, na mão de estrangeiros (essencialmente portugueses, espanhóis e italianos). Outros países africanos lusófonos tomaram medidas concretas nesse sentido, como Angola – que exigiu a participação de empresas angolanas na implementação dos investimentos externos – ou Moçambique – que tem imposto a questão dos recursos humanos moçambicanos nas empresas e organizações sediadas em território nacional.

¹⁶ Refira-se que a atração de investimento, quer externo, quer interno, também esbarra com obstáculos importantes, como as dificuldades no fornecimento regular e sustentável de água e energia elétrica.

¹⁷ Veja-se, por exemplo, a utilização das linhas de crédito disponibilizadas por Portugal.

quadro da globalização dos mercados, tal como estabelecido na Estratégia Nacional de Transformação. Nesse contexto, a política externa e a aproximação e inserção em espaços maiores sempre assumiram grande importância no processo de desenvolvimento. Esta visão de uma “Nação Global” incorpora, assim, cinco vertentes da diplomacia:

- a) Promover a visibilidade, incrementar a participação e reforçar a afirmação de Cabo Verde no mundo (diplomacia política);
- b) Contribuir para a estabilidade de Cabo Verde no contexto mundial, regional e local, condição indispensável ao desenvolvimento do país em condições de sustentabilidade (diplomacia virada para segurança);
- c) Favorecer o Investimento Direto Estrangeiro, o comércio externo e a cooperação técnica e financeira com vista ao desenvolvimento e à prosperidade económica e social de Cabo Verde (diplomacia económica e de desenvolvimento);
- d) Participar na afirmação, regularização, integração e desenvolvimento das comunidades cabo-verdianas no exterior (diplomacia ao serviço das comunidades);
- e) Projetar Cabo Verde através da sua cultura (diplomacia cultural)¹⁸.

O reforço de uma economia de serviços e virada para o exterior implica, tal como estabelecido no Documento Estratégico de Crescimento e Redução da Pobreza (DECRP II, 2008-2011), um investimento forte nos setores onde existem vantagens competitivas e comparativas, incluindo enquanto base exportadora de bens e de serviços, sustentada pelo turismo, comércio, serviços internacionais ligados aos transportes, às Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) e às indústrias ligeiras. Neste quadro, foram definidos quatro clusters prioritários para o desenvolvimento: o do Mar, o do Ar, o das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), e o do Desenvolvimento do Sistema Financeiro, cada um com objetivos específicos e medidas prioritárias.

Como resposta à crise internacional, foi promovido, em 2010, um avultado programa de investimentos públicos, financiado sobretudo externamente (orçado em 281 milhões de euros e financiado entre 70% a 75% com recursos externos). Contudo, o congelamento dos salários em 2012 e o facto de o Governo condicionar a inclusão do salário mínimo e do 13º salário na Administração Pública à ajuda externa indiciam a precaução com que as autoridades cabo-verdianas perspetivam a evolução da crise europeia e o comportamento da própria ajuda internacional.

¹⁸ *As Parcerias Estratégicas no centro da Política Externa de Cabo Verde*, 2010. www.mirex.gov.cv/index.php?option=com_content&view=article&id=409:as-parcerias-estrategicas-no-centro-da-politica-externa-de-cabo-verde&catid=19&Itemid=96

1.2. A AJUDA AO DESENVOLVIMENTO

Cabo Verde é um dos poucos exemplos em que a Ajuda ao Desenvolvimento desempenhou um papel essencial na alavancagem do processo de desenvolvimento do país, sendo fundamental para prosseguir a estratégia nacional e para a graduação como PRM. Se a APD tem contribuído para a melhoria das infraestruturas económicas e sociais, para o equilíbrio da balança de pagamentos, para o desenvolvimento humano e para os resultados positivos das reformas estruturais realizadas no país, é preciso também reconhecer que tal se deve, em boa medida, à utilização ponderada e à gestão racional desses recursos pelas autoridades cabo-verdianas ao longo das últimas décadas.

A existência de uma visão própria do desenvolvimento é um elemento positivo inegável, em comparação com outros países africanos onde tal visão é inexistente. Isto incluiu, por vezes, a recusa ou reorientação da Ajuda ao Desenvolvimento e a defesa das suas próprias prioridades face aos doadores¹⁹. Para além da visão estratégica, são também necessários mecanismos de implementação, e Cabo Verde possuía, ao contrário de outros países, uma administração pública que garantiu os mínimos de resposta e foi central no desenvolvimento pós-independência²⁰.

32

Esta boa gestão da ajuda parece ser reconhecida pela generalidade dos parceiros internacionais presentes em Cabo Verde²¹ e traduz-se numa evolução em termos de modalidades da ajuda (com o crescimento da ajuda orçamental) e do envolvimento dos doadores – Cabo Verde é, nomeadamente, o primeiro país em que as Nações Unidas estabeleceram um escritório conjunto e um dos primeiros oito países onde foi introduzido o mecanismo da reforma das Nações Unidas “Delivering as One”. Outro exemplo desse reconhecimento é a conclusão do primeiro Compacto da Millennium Challenge Corporation (MCC) – programa dos EUA – e a eleição em 2011, sem precedentes, para um segundo compacto, acrescido do facto de ter sido o primeiro país a iniciar a gestão direta dos fundos atribuídos pela MCC²².

A Ajuda ao Desenvolvimento tem sido crucial para financiar o investimento público (cerca de 70% a 80%), dada a limitada capacidade local de acumulação

¹⁹ Por exemplo, logo após a independência, “o governo cabo-verdiano recusou a distribuição gratuita de ajuda alimentar externa por considerar que isso reforçava o espírito de dependência das populações e defendeu antes perante a comunidade internacional a realização de lucros com essa ajuda, tendo depois utilizado as contrapartidas realizadas para implementar políticas económicas”, Ferreira, 2011.

²⁰ Entrevistas em Cabo Verde.

²¹ Entrevistas em Cabo Verde.

²² Mais informação em www.mca.cv

de capital²³. No entanto, a APD tem demonstrado sinais de redução relativamente ao PIB. Se, nos anos 90 do século XX, representava, em média, 22% do PIB, já na última década parece estagnar-se em torno dos 11-14%. Isto não significa, contudo, uma descida linear em termos quantitativos ou do volume global da APD, mas antes do seu peso relativo face ao aumento do PIB.

A APD atingiu 196 milhões de dólares em 2009, que representaram 13,1% do PIB. O principal doador multilateral tem sido a UE, enquanto os maiores doadores bilaterais são Portugal, os Estados Unidos e a Espanha²⁴, este último registando um aumento considerável ao longo dos últimos cinco anos.

A fragmentação da ajuda não é tanto um problema em Cabo Verde como noutros países africanos, já que 74% da ajuda é disponibilizada por cinco doadores: Estados Unidos, Portugal, Comissão Europeia, Espanha e Japão²⁵. Os parceiros internacionais continuam, contudo, a registar poucos resultados em alguns indicadores da eficácia da ajuda, como no alinhamento da ajuda com as prioridades nacionais, na utilização dos sistemas nacionais de gestão de finanças públicas, no evitar estruturas de implementação paralelas, ou na ajuda não-ligada. Neste último indicador, p. ex., apenas 41% da ajuda em 2010 foi ajuda não-ligada, quando a meta a atingir seria de 72%²⁶. Para isto, muito contribuem os empréstimos concessionais de vários doadores, como é o caso de Portugal, que aposta em linhas de crédito condicionadas à execução por empresas portuguesas.

A conceção e implementação de um sistema nacional de informação e gestão da Ajuda ao Desenvolvimento é, neste quadro, uma prioridade para avançar em termos de maior previsibilidade e transparência da ajuda no país.

Em termos qualitativos, parece claro que a natureza da Ajuda ao Desenvolvimento em Cabo Verde está a mudar progressivamente. Por um lado, há um aumento progressivo da ajuda por via orçamental, refletindo a confiança que os doadores depositam na capacidade de gestão e implementação do Governo cabo-verdiano e nos princípios de eficácia da ajuda aprovados internacional-

²³ República de Cabo Verde, 2007.

²⁴ *Cape Verde Aid at a Glance* www.oecd.org/dataoecd/1/17/1879792.gif

²⁵ Resposta do Governo de Cabo Verde ao inquérito sobre monitorização da Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda, 2011.

²⁶ *Idem*. Portugal e Espanha registam os piores resultados nesta área, com apenas 7% e 11% de ajuda não ligada em 2010, respetivamente.

mente. O grupo de apoio orçamental ²⁷ tem cada vez mais peso no cômputo global da ajuda externa e uma maior influência, em termos políticos, no que respeita ao diálogo entre parceiros externos e destes com as autoridades cabo-verdianas²⁸. Um exemplo deste facto está no aumento da importância do Grupo de Apoio ao Orçamento (GAO) face a outros mecanismos existentes de coordenação da ajuda, como o Grupo de Parceiros do Desenvolvimento (GPD).

Por outro lado, parece verificar-se uma tendência de diminuição da ajuda através de donativos, contrabalançada com uma evolução inversa dos empréstimos e da sua parte no financiamento dos programas de investimento público, não apenas em termos de infraestruturas económicas, mas nos próprios setores sociais (como a saúde e a educação). Em 2009, as autoridades cabo-verdianas chegaram a acordo sobre diversos empréstimos, nomeadamente com o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), com Portugal, com a China e o Japão, aproveitando as condições preferenciais às quais já não poderá aceder após 2013.

Esta diminuição dos donativos tem implicações, nomeadamente pelo facto de o país registar ainda vulnerabilidades e bolsas de pobreza consideráveis, o que não permite uma simples transição no tipo de mecanismos de financiamento. Por exemplo, o relatório sobre o processo de saída de Cabo Verde da categoria de PMA alertava, já em 2007, para que a diminuição da ajuda alimentar internacional implicará uma subida das importações de cereais, o que exigirá um esforço orçamental suplementar para evitar um aumento das desigualdades no país. Para além disso, os novos instrumentos podem, também, materializar-se num acréscimo do endividamento externo de Cabo Verde e numa maior pressão sobre o Orçamento de Estado, que é preciso acautelar.

O Governo reconhece o papel fundamental que os empréstimos concessionais e as doações dos doadores têm tido no financiamento do Orçamento de Estado, pelo que solicitou uma extensão no acesso a instrumentos inerentes à categoria de PMA até 2013, de forma a que possam ser ultrapassados alguns

²⁷ O Grupo do Apoio ao OE foi formado em dezembro de 2006 e conta atualmente com a presença da Comissão Europeia, Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Mundial, Espanha, Portugal, Holanda, Áustria e Luxemburgo. Em 2011, Cabo Verde tornou-se no primeiro país a receber ajuda orçamental do Luxemburgo. A Holanda e a Áustria anunciaram entretanto a retirada do grupo, dada a cessação da ajuda ao país. Em 2012, os parceiros estimam um desembolso de 21 milhões de euros nesta modalidade da ajuda.

²⁸ O Quadro de Parceria subscrito por Cabo Verde e pelos parceiros internacionais estabelece mecanismos de acompanhamento e avaliação que implicam reuniões regulares e trabalho preparatório. É efetuada uma análise da execução da Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza, seja a nível macroeconómico, seja a nível sectorial, com base numa matriz geral e matrizes sectoriais. É também analisada a execução do apoio e são avaliadas as reformas em curso. No entanto, ainda não existe um mecanismo formal e independente ou um acordo de avaliação de execução dos compromissos assumidos entre Cabo Verde e os seus parceiros de desenvolvimento que possa refletir uma verdadeira avaliação mútua (de Cabo Verde e dos parceiros internacionais).

estrangulamentos e assegurada uma transição mais faseada. A adesão de Cabo Verde à OMC, em 2008, demonstrou como os parceiros podiam particularizar e, em moldes flexíveis, adaptar as condições de adesão para atender às necessidades exclusivas de um país, já que Cabo Verde será elegível para receber apoio especial da OMC para desenvolver o seu setor de exportação²⁹.

A graduação de Cabo Verde é, assim, um **teste à coerência e à consistência dos compromissos internacionais**. Com efeito, há uma contradição inerente a todo este contexto: enquanto o país tem recebido ajuda externa considerável para colmatar as suas vulnerabilidades e avançar no seu processo de desenvolvimento, por outro lado, o bom desempenho e a obtenção de bons resultados pode implicar uma redução desses apoios externos, com implicações nesses mesmos indicadores e na sustentabilidade de todo o processo.

A graduação é, na realidade, um processo mais formal do que efetivo, na medida em que um país não transita de um grau para outro sem que continuem a existir necessidades e prioridades consideradas características de um PMA. É inegável que uma redução da APD porá em causa diversas iniciativas que visam diretamente a população mais pobre e vulnerável, com efeitos globais sobre a política de redução da pobreza. Nesse sentido, a persistência de bolsas de pobreza (mais de 20% da população vive ainda com menos de 1,25 dólares por dia), o alto desemprego entre os jovens e as vulnerabilidades económicas do arquipélago interpelam a comunidade internacional sobre qual a continuidade e tipo de apoio que deve ser prestado.

35

Para além disso, a necessidade de investimentos continua a ser considerável, agravada pela geografia multi-insular do país, que obriga a diversas infraestruturas, e satisfazê-la implica necessariamente recursos externos sob a forma de ajuda. Neste contexto, a boa gestão da ajuda, a estabilidade política, a consolidação democrática, a solidez das instituições e os avanços económicos podem, e devem, ser consideradas como fatores de encorajamento para reforçar a Cooperação para o Desenvolvimento em Cabo Verde.

Cabo Verde não atingiu um ponto de não retorno relativamente à sua condição de PRM, tal como salientaram diversas declarações recentes a nível governamental³⁰. Como se refere no relatório de informação ao Secretário-Geral das

²⁹ Cabo Verde tornou-se, a partir de 23 de julho de 2008, após ratificação do protocolo de adesão pela Assembleia Nacional (Resolução n.º 73/VII/2008, de 19 de junho, publicada no B.O. n.º 22/08, I Série), o 153º membro da Organização Mundial do Comércio (OMC), depois de um longo processo negocial que demorou cerca de nove anos (O pedido de adesão formal à OMC foi requerido em 1999).

³⁰ “Cristina Duarte: Cabo Verde corre o risco de cair na armadilha de país de rendimento médio”, in *A Semana* 03/10/2011; e “Jorge Borges: alerta para o risco de Cabo Verde perder estatuto de rendimento médio”, in *Expresso das Ilhas*, 06/10/2011.

Nações Unidas sobre o processo de graduação de Cabo Verde, “o engajamento da Comunidade Internacional que fez da graduação de Cabo Verde um sucesso poderia motivar os outros países inscritos na lista de saída dos PMA. Em contrapartida, o insucesso desta graduação, um evento não desejável, poderia ter um impacto muito negativo na gestão dos países elegíveis à graduação e levaria assim à persistência dos países em querer continuar a ser PMA por recluir uma situação de retrocesso que retiraria ao conceito de graduação todo o sentido”³¹. A este propósito, é a sustentabilidade de todo o processo de graduação internacional que está em causa, já que as Nações Unidas pretendem graduar 24 dos atuais 48 PMA até 2020³², o que levanta questões sobre qual a validade, o conteúdo e sustentabilidade destas transições.

As declarações governamentais sobre o perigo de reversão dos ganhos de desenvolvimento, e até de possibilidade de perda do estatuto de PRM, revelam, simultaneamente, uma preocupação real e uma reação à decisão de retirada de alguns doadores europeus. Com efeito, as perspetivas futuras da APD apontam para uma possibilidade de diminuição, quer devido às dificuldades financeiras dos países doadores, quer ao fim do período de transição.

Assim, apesar de ainda não se refletir nos números globais da APD, a Holanda, a Suécia e a Áustria anunciaram a cessação da Ajuda ao Desenvolvimento no país e diversos outros doadores equacionam uma reformulação das prioridades³³. Na verdade, esta retirada não tem tanto que ver, objetivamente, com a graduação de Cabo Verde, uma vez que a referência a esse facto é utilizada para justificar opções de política interna de cooperação para o desenvolvimento, num contexto europeu em que os princípios da eficácia da ajuda e a escassez de fundos para a cooperação obrigam a uma racionalização e concentração crescente da ajuda. Essa escolha é efetuada, normalmente, tendo por base uma análise dos destinos onde o país possua outros interesses associados (económicos, comerciais, políticos ou de segurança), conduzindo a cortes da ajuda e da presença enquanto doador numa série de outros países. Este é um fenómeno atualmente comum a diversas agências bilaterais, nomeadamente o Department for International Development (DFID)/Reino Unido, a Holanda e outros países nórdicos, que cortaram consideravelmente no número de países onde estão presentes.

³¹ República de Cabo Verde, 2007.

³² IV Conferência das Nações Unidas sobre PMA, Istambul, maio 2011. A graduação passa a não exigir o acordo do país e vários países podem ser graduados com base apenas num indicador – p. ex., o PIB *per capita*. A este propósito, ver: “Goal to halve number of LDCs in next 10 years”, in *The Guardian*, 06/05/2011. www.guardian.co.uk/global-development/poverty-matters/2011/may/06/goal-halve-ldcs10-years-conference.

³³ Sobre o corte da ajuda holandesa, ver, p. ex., *Cabo Verde começa a sofrer com o corte da Ajuda Holandesa e Sueca, Parte I e II*, fevereiro 2011, disponível em www.forcv.com

Pelo contrário, também há exemplos de reforço da cooperação. É o caso dos Estados Unidos, que destacam Cabo Verde como exemplo de sucesso na implementação de políticas desenvolvidas com apoio do Millennium Challenge Corporation, já referido. Naturalmente, as preocupações de segurança internacional desempenham também aqui um papel importante, já que a posição de Cabo Verde como possível ponto de trânsito de droga e de criminalidade organizada tem suscitado uma resposta dos Estados Unidos (e também da Europa) em termos de cooperação em segurança e defesa.

Simultaneamente, há algum reforço de outro tipo de relações com países com os quais Cabo Verde não tem grande tradição de colaboração, nomeadamente países do Leste e Norte europeu: é o caso da Noruega, no que respeita às plataformas marítimas, à Holanda em novos investimentos no setor do ambiente e da educação, ou de novas relações bilaterais com a Eslovénia, a República Checa ou a Bulgária³⁴.

Não existem dúvidas de que a crise económica na Europa afetará inevitavelmente o arquipélago, refletindo-se em termos do comércio de investimento, das remessas dos emigrantes e do turismo (uma vez que a maioria dos turistas provém da Europa). Para alguns, isto implica uma viragem na ancoragem da economia cabo-verdiana, de forma a não estar tão dependente das economias ocidentais, mas antes procurar novos parceiros entre os países emergentes, como a China, o Brasil ou a África do Sul.

³⁴ Entrevistas em Cabo Verde.

1.3. AS RELAÇÕES COM A UNIÃO EUROPEIA

1.3.1. COMÉRCIO

O **mercado europeu é fundamental para os produtos cabo-verdianos**, em particular para os produtos piscícolas (peixe e conservas), que são, na sua maioria, exportados para Espanha. No período 2009-2010, houve uma evolução positiva no montante das exportações de Cabo Verde para todas as zonas económicas e a Europa continuou a ser o maior cliente do país, bem como o maior fornecedor, conforme demonstram a Tabela 2 e gráficos seguintes.

As exportações cabo-verdianas concentram-se nos mercados da zona Euro, particularmente em Espanha (72,6% do total de exportações em 2010) e Portugal (22,7%)³⁵. Nas importações, Portugal (51,4%), a Espanha (10,6%) e a Holanda (16,8%) continuam a ser os principais parceiros de Cabo Verde. Outros países, apesar de serem ainda marginais no total das importações, têm crescido exponencialmente, como é o caso da China, cujo montante de importações aumentou 158,6% em 2010.

38

A aceleração dos preços internacionais de combustíveis e de produtos alimentares, sendo Cabo Verde extremamente dependente destes dois tipos de produtos, teve um impacto no agravamento do défice corrente e da economia em geral. A existência continuada de práticas de subsídio das exportações europeias acaba por ser um entrave geral à correção de desequilíbrios no sistema comercial mundial, prejudicando naturalmente os agricultores pobres dos Países em Desenvolvimento e violando o princípio de Coerência das Políticas para o Desenvolvimento³⁶.

Em 2013, Cabo Verde **deixará de beneficiar das prerrogativas que são atribuídas pelos europeus aos PMA**, pelo que a questão das relações comerciais com a União Europeia adquire uma importância particular. Com efeito, desde 1975 que os países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP) beneficiavam de um acesso preferencial não recíproco ao mercado europeu. No entanto, dado o caráter discriminatório desta disposição face a outros Países em Desenvolvimento, a sua incompatibilidade com as regras da OMC obrigou à negociação de novos regimes de comércio entre a UE e estes países. A isto acresce a graduação de Cabo Verde para PRM, que, em teoria, significa o fim do regime “Tudo Menos Armas”, que dá aos PMA um acesso sem tarifas e isento de quotas aos mercados da UE.

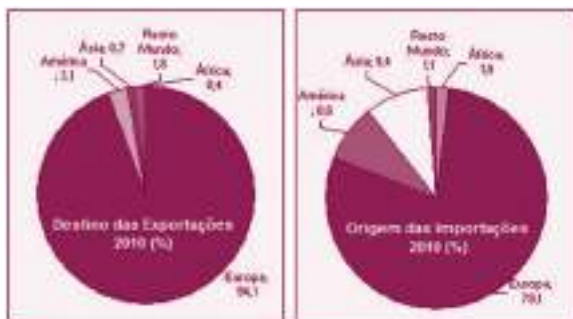
³⁵ Banco de Cabo Verde, 2011.

³⁶ Parlamento Europeu, 2010.

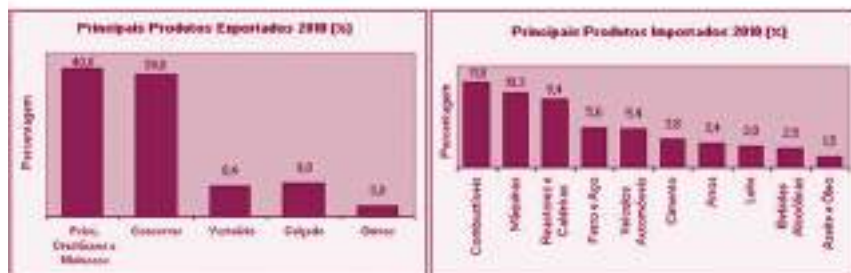
Tabela 2: Comércio por zonas económicas

Exportações	2009		2010		Evolução (%)
	Valor	peso (%)	Valor	peso (%)	
África	2	0,1	16	0,4	700,0
Europa	2.857	87,0	3.688	94,1	29,0
América	20	0,7	120	3,1	500,0
Ásia	18	0,6	27	0,7	50,0
Resto do Mundo	49	1,7	71	1,8	44,9
Total	2.946	100,0	3.921	100,0	33,1
Importações	2009		2010		Evolução (%)
	Valor	peso (%)	Valor	peso (%)	
África	1.522	2,7	1.158	1,9	-23,9
Europa	44.289	78,8	48.939	79,1	10,5
América	5.196	9,2	5.294	8,6	1,9
Ásia	4.589	8,2	5.793	9,4	26,2
Resto do Mundo	618	1,1	652	1,1	5,5
Total	56.214	100,0	61.836	100,0	10,0

Gráficos 2: Exportações e importações, por regiões e por produtos



Principais país destino das Exportações: Espanha (72,6% do total em 2010)
 Principais país origem das Importações: Portugal (51,4% do total em 2010)



A negociação dos **Acordos de Parceria Económica (APE)** previa que os países ACP liberalizassem as barreiras comerciais e eliminassem gradualmente as tarifas e outros impostos aduaneiros sobre as importações da UE. Nas opiniões veiculadas em 2007 por responsáveis da UE, os APE visam ajudar os países ACP a erradicar a pobreza, favorecendo a sua integração regional e a sustentabilidade do processo de desenvolvimento socioeconómico, de modo a permitir a inserção progressiva destes países na economia mundial. No entanto, a sua negociação tem gerado controvérsia, especialmente no continente africano.

Em primeiro lugar, o objetivo de fomentar a integração regional entre os países, nas seis sub-regiões definidas nos ACP, tem tido o resultado contrário, à medida que as negociações com blocos sub-regionais falham e os países se dividem na assinatura de acordos interinos com a UE³⁷. No caso de África, isso é particularmente evidente, dada a tentativa de forjar regiões integradas onde elas ainda não estão consolidadas, a não coincidência entre os grupos regionais criados para negociar os APE com a UE e os esquemas de integração regional já existentes, bem como a pertença múltipla de muitos países a diversas organizações regionais.

40

Em segundo lugar, a posição negocial da Comissão Europeia tem sido criticada por utilizar a condição de dependência dos países ACP em relação ao comércio com a UE, pressionando-os a assinar APE, ao ameaçar abandonar as condições de comércio preferenciais ou mesmo cortar a Ajuda ao Desenvolvimento. A capacidade de negociação é aqui fundamental, pois “a gestão ativa do processo negocial é um aspeto fundamental para os ACP, pois estes países podem tentar obter concessões especiais que defendam os seus interesses, nomeadamente a exigência de assimetrias adequadas no respeitante à cobertura de produtos sensíveis, à duração do período de transição e ao ritmo a que se processará a liberalização. Todavia, a eterna questão de saber se os países ACP estarão preparados para este tipo de negociações face a uma UE tão habilitada do ponto de vista negocial permanece”.³⁸

Por último, os efeitos dos acordos em termos de desenvolvimento têm sido amplamente discutidos e as compensações financeiras disponibilizadas sob a forma de “ajuda ao comércio” (aid for trade) consideradas manifestamente insuficientes para compensar os Países em Desenvolvimento pelo impacto negativo sobre as indústrias locais e pela perda de receitas. Em teoria, Cabo

³⁷ Apenas as Caraíbas concluíram um APE regional completo com a UE. Para além disso, apenas 18 dos 36 países ACP que já concluíram um APE com a UE tomaram as medidas necessárias para a sua ratificação e implementação. Ver Isabelle Ramdoo, *EPA Negotiations: the honeymoon is over...* 30/09/2011, disponível em www.ecdpm-talkingpoints.org/epa-negotiations-the-honeymoon-is-over/

³⁸ Santos e Caetano, s. d.

Verde estaria entre os países da África Ocidental que mais sofreria com a perda de receitas aduaneiras, dado a grande percentagem de importações, maioritariamente originárias da Europa.

A implementação de políticas complementares e reformas fiscais que promovam um sistema fiscal interno eficiente é um dos fatores que pode mitigar os efeitos adversos de um APE no futuro. Neste contexto, Cabo Verde tem vindo a implementar reformas importantes: tentativa de redução do rácio da dívida e criação de espaço fiscal para prevenir possíveis declínios no financiamento externo devido à graduação (com o apoio do Policy Support Instrument do FMI); redução de tarifas e abolição de algumas taxas aduaneiras (mantendo as receitas de impostos comerciais mais ou menos estáveis devido ao aumento da quantidade de importações); alteração da estrutura fiscal desde 2003 e da estrutura de tarifas comerciais para cumprir os requisitos de acesso à OMC. Cabo Verde tem sido referido como um caso em que o apoio dos doadores permitiu uma maior abertura ao comércio e a implementação de uma série de reformas internas, surgindo como um exemplo de que a ajuda ao comércio é fundamental nos Países em Desenvolvimento e não pode ser cortada em tempos de crise³⁹.

No entanto, a eventual negociação de um APE representaria uma perda ainda significativa de receitas e a necessidade de encontrar outras formas de geração de receitas⁴⁰. Um estudo realizado em 2006, sobre o impacto de um APE em Cabo Verde, recomendava que o país defendesse o reconhecimento de um estatuto especial por pertencer aos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEID), que lhe concedesse o mesmo grau de condição geral que é reconhecido aos PMA⁴¹. Por enquanto, e dada a falta de integração no comércio regional, Cabo Verde tomou a opção de não participar nas negociações de um APE entre a União Europeia e a África Ocidental, as quais não têm conclusão prevista e estão a evoluir a várias velocidades – já que o Gana e a Costa do Marfim decidiram assinar um APE interino⁴².

Apelando para a sua especificidade de pequena economia insular, foi solicitado por Cabo Verde, como regime comercial, o **Sistema de Preferências Generalizadas plus (SPG +)**, em que o país poderá exportar boa parte dos produtos com tarifa zero. Cabo Verde poderá ainda apostar em aproveitar mais as

³⁹ Ver “Impacto da crise não justifica corte de ajuda para o comércio”, 20/07/2011, em www.portugaldigital.com.br/noticia.kmf?cod=12137893&canal=159

⁴⁰ Marking, 2010.

⁴¹ SNEDE, 2006.

⁴² A sub-região da África Ocidental é o maior parceiro comercial da UE nos ACP, representando 40% desse comércio. Mais informação em <http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/economic-partnerships/negotiations-and-agreements/#west-africa>

ligações ao grupo de ilhas da Macaronésia, no quadro das Regiões Ultraperiféricas (RUP) do continente europeu, nomeadamente no acesso a instrumentos financeiros.

1.3.2. AJUDA AO DESENVOLVIMENTO E PARCERIA ESPECIAL

A posição geoestratégica de Cabo Verde, no cruzamento das rotas entre a África, a Europa e as Américas, na encruzilhada atlântica, sempre favoreceu a pertença a múltiplos espaços e a diversidade de parcerias como enformadoras de uma política externa que é considerada vetor fundamental de afirmação da “Nação Global”. A sobrevivência e afirmação internacional de Cabo Verde enquanto potência insular e com uma vasta diáspora resultaram, assim, num investimento constante na cooperação multilateral enquanto instrumento de defesa dos interesses do país.

A União Europeia surge como um dos espaços naturais de aproximação para dar resposta às especificidades e necessidades do país em termos de desenvolvimento e segurança. A aproximação à União Europeia constituiu, em boa parte, um desígnio de identidade político-cultural, através da representação social de um país “com os pés em África mas a cabeça na Europa”. Incluem-se aqui raízes histórico-culturais, como a origem da nação cabo-verdiana, em parte também europeia, às quais acresce o facto de Cabo Verde ter sempre mantido, ao longo dos anos, uma estreita cooperação com o conjunto dos arquipélagos que compõem a Macaronésia (Açores, Madeira e Ilhas Canárias) e que integram, por sua vez, as Regiões Ultraperiféricas da União Europeia (RUP)⁴³. A isto acresce o facto de a União Europeia ser o principal parceiro comercial de Cabo Verde, **o principal parceiro multilateral de Ajuda ao Desenvolvimento e de investimento externo**.

A partilha de valores e interesses reforçaram, assim, a aspiração a uma parceria com a União Europeia que concedesse um estatuto especial ao arquipélago e ultrapassasse a mera relação doador-beneficiário já existente no quadro do Acordo de Cotonou (anteriormente Lomé).

Do lado cabo-verdiano, os interesses económicos e de desenvolvimento desempenham um papel essencial, incluindo a possibilidade de intensificação dos mecanismos de afetação dos recursos, o acesso aos fundos comunitários de apoio e instrumentos financeiros de cooperação externa da UE, etc. No

⁴³ A parceria com a UE defende a integração de Cabo Verde nas RUP “através do acesso de Cabo Verde ao mercado interno, bem como da possibilidade de participar progressivamente em certas políticas e programas da UE”. A Estratégia Europeia para a Região Atlântica a partir de 2014, proposta pelo Parlamento Europeu em resolução aprovada em março de 2011, define o seu alcance a “todas as regiões da UE situadas no litoral atlântico, incluindo as regiões ultraperiféricas da Macaronésia (Açores, Madeira, Canárias e Cabo Verde)”.

entanto, o valor simbólico e os interesses políticos também fazem parte da equação, com a parceria a ser perspectivada como um instrumento de reforço do diálogo político com a Europa, criando um mecanismo permanente e institucionalizado para esse diálogo. Do lado europeu, assumiram também relevância as questões da segurança e defesa europeia/atlântica e os interesses estratégicos e de combate às ameaças globais e à criminalidade transnacionalmente organizada, incluindo o narcotráfico, a imigração ilegal e tráfico de seres humanos.

A Parceria Especial entre Cabo Verde e a União Europeia, aprovada a 19 de novembro de 2007, pelo Conselho dos Assuntos Gerais e Relações Externas da UE, foi, assim, a expressão de uma agregação de vontades e interesses que teve condições para se materializar durante a presidência portuguesa da UE. Nela se afirma a intenção de procurar um quadro de cooperação baseado em interesses comuns e proporcionar a Cabo Verde o alcançar de um patamar mais elevado nos domínios da governação, da segurança, da transformação e modernização.

Os anos de 2007 e 2008 marcaram, de facto, uma viragem em termos qualitativos no relacionamento entre as duas partes, já que à assinatura da Parceria Especial se juntou a ajuda orçamental enquanto modalidade preferencial da ajuda por parte da UE. Esta representa hoje 86% da ajuda total da UE ao país.

43

Desde a Convenção de Lomé II, a que Cabo Verde aderiu dois anos após a sua independência, até ao final de 2007, o país tinha recebido ajuda comunitária num montante superior a 250 milhões de euros, principalmente no setor das infraestruturas (captação e distribuição de água, saneamento, eletrificação e rede rodoviária). A partir de 2008, a ajuda orçamental passou a representar uma parte importante do envelope financeiro disponibilizado no quadro da Estratégia de Cooperação UE-Cabo Verde (2008-2013) e respetivo Programa Indicativo Nacional: dos 51 milhões de euros disponíveis no envelope principal, 32,6 milhões são destinados ao programa de apoio orçamental e 11,5 milhões ao desenvolvimento da Parceria Especial⁴⁴. No quadro do mecanismo V-FLEX, criado com o objetivo de atenuar a vulnerabilidade socioeconómica nos países ACP, em virtude da crise financeira internacional, Cabo Verde

⁴⁴ Os recursos restantes deste envelope são destinados a ações de apoio a organizações da sociedade civil (2,0 M€), cooperação técnica (1,8 M€) e cooperação PALOP – Iniciativa Governação PALOP e Timor-Leste – 1,1 M€. O outro envelope financeiro, estimado em 3,1M€ é destinado a cobrir necessidades imprevistas, tais como ajudas de emergência ou efeitos nefastos da instabilidade das receitas de exportação. Paralelamente a estes compromissos, o país pode ainda aceder a outros instrumentos financeiros do FED (Facilidade Investimento, gerida pelo BEI, ao Programa Indicativo para a região da África Ocidental e às Facilidades Água e Energia), bem como aos fundos do Trust Fund para as Infraestruturas.

beneficiou também, em 2010, de um reforço excepcional de 9 milhões de euros, canalizados através de ajuda orçamental.

A Parceria Especial pretende, assim, complementar as relações de cooperação já existentes no quadro de Cotonou com um enquadramento de diálogo regular em torno de seis pilares: boa governação, segurança/estabilidade, integração regional, convergência técnica e normativa, sociedade do conhecimento e da informação, luta contra a pobreza e desenvolvimento⁴⁵. No entanto, esta parceria não constitui um acordo legalmente vinculativo, o que significa que não possui instrumentos definidos de implementação nem pacote financeiro de apoio⁴⁶.

Isto significa que, desde o início, **nem a União Europeia nem Cabo Verde sabiam muito bem em que poderia consistir, na prática, a Parceria Especial** (dado o carácter inovador da mesma), nem como aproveitar ao máximo esse enquadramento (dada a ausência de instrumentos específicos para o efeito). Um exemplo disso é a dificuldade de encontrar os interlocutores certos na panóplia de departamentos e organismos burocráticos da UE para tratar destes assuntos, ainda mais após a recente reformulação interna e criação do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE)⁴⁷. Esta dificuldade limita consideravelmente a concretização do acesso a novos fundos comunitários de apoio, que era um dos objetivos claros da parte cabo-verdiana.

44

Depois das expectativas criadas em alguns setores relativamente a uma possível adesão, no futuro, à própria UE (questão que nunca se poderia colocar na prática), a falta de concretização da parceria em algo que se refletisse em mudanças concretas no dia a dia dos cabo-verdianos contribuiu para uma sensação de insuficiência ou inutilidade da mesma. Mais: para o cabo-verdiano comum, a parceria foi imediatamente associada a facilidades para aceder a território europeu (ver capítulo sobre Migrações), quando a realidade aponta para dinâmicas bastante mais complexas.

A avaliação da Parceria Especial deve ser efetuada muito para além das realizações concretas ou de uma visão economicista de algo que tem um carácter eminentemente político, na medida em que a parceria não é, nem pode

⁴⁵ Para informações sobre aos objetivos e ações previstas em cada pilar, ver o Plano de Ação e o Quadro Orientador para a Implementação, em www.governo.cv/documents/Parceria_especial_UE.pdf

⁴⁶ Podem, por exemplo, ser utilizados os instrumentos financeiros do Acordo de Cotonou, bem como outros instrumentos, programas e recursos comunitários, tais como o FEDER no âmbito da cooperação com as Regiões Ultraperiféricas ou o Instrumento para a Estabilidade.

⁴⁷ Entrevistas em Cabo Verde.

ser, um somatório de projetos. No entanto, há certamente muitos aspetos que poderiam ser melhorados.

Neste âmbito, existe, reconhecidamente, um **problema de comunicação, visibilidade e coordenação** dentro do próprio Executivo cabo-verdiano, já que a parceria é identificada como sendo algo pertencente às “relações exteriores” e só alguns ministérios a incorporam efetivamente nas suas prioridades. Aqui, a falta de apropriação deriva, em boa parte, do desconhecimento⁴⁸. A fraca definição do que se pretende com alguns desses pilares também não contribui para a clarificação, pois, p. ex., tudo poderá caber dentro da “luta contra a pobreza”. Noutros casos, há avanços significativos que nada têm que ver com a existência de uma Parceria Especial com a UE, como é o caso da reforma do Estado.

Para além disso, o **envolvimento da sociedade civil**, previsto no acordo, é ainda uma miragem. As dificuldades de identificação dos atores a envolver e sua representatividade, que se colocam sempre nestes contextos, parecem ter menos peso do que o fator “vontade política”, já que essas questões parecem bastante mais fáceis de resolver do que noutros países africanos.

Considera-se, também, que poderiam ter sido registadas evoluções mais substanciais em pilares como o da convergência normativa ou o da sociedade do conhecimento. No primeiro destes pilares, Cabo Verde terá de ter um cuidado suplementar na avaliação dos seus interesses perante as posições europeias. Com efeito, a adoção de padrões de qualidade europeus em determinados setores significaria o estrangulamento da produção nacional e do empresariado interno. Assim, se, em algumas áreas, Cabo Verde terá interesse em melhorar os níveis de qualidade e de acesso a mercados através de uma maior convergência técnico-normativa, noutros setores, a ligação com outros parceiros externos pode revelar-se mais vantajosa⁴⁹. A identificação das áreas e mecanismos de convergência está em curso, pelo que deverá haver avanços neste pilar num futuro próximo.

Outra crítica veiculada sobre a parceria é o enfoque quase exclusivo em avanços no pilar da **segurança**, o que corresponde a um interesse predominantemente europeu, enquanto outros pilares ficaram quase estagnados. É inegável que os interesses de segurança estão no topo das prioridades do relacionamento da Europa com Cabo Verde, já que o país foi a primeira nação oeste-africana a ser utilizada para o trânsito de cocaína dirigido à Europa.

⁴⁸ A célula sobre a parceria, criada entretanto no MIREX, é uma tentativa de agilizar este acordo, mas, mais uma vez, está situada dentro de um ministério específico e isso pode prejudicar a sua abrangência.

⁴⁹ Entrevistas em Cabo Verde.

Nesse sentido, o aparente desvio das rotas para outros países da África Ocidental, como a Guiné-Bissau, não significou uma cessação de atividades nos mares cabo-verdianos, como o demonstra uma apreensão de grande quantidade de cocaína em 2011. O relatório de 2011 da Freedom House salienta, a este propósito, que “para além do seu papel no fluxo de migrantes, Cabo Verde está cada vez mais a servir de ponto de passagem para traficantes de droga vindos da América Latina para a Europa” e ilustra esse facto ao citar os dados da Associated Press de 2008, segundo os quais 25% dos passaportes de traficantes de droga presos na Europa provenientes da África Ocidental eram cabo-verdianos. Outros relatórios alertam para o facto de Cabo Verde, em virtude das suas conexões aéreas e marítimas, parecer constituir uma escala entre três destinos: o fornecedor (em parte, o Norte do Brasil), o mercado (a Europa) e o ponto de armazenamento (a Guiné-Bissau)⁵⁰. Desde 2006 que os EUA e a UE desempenham um papel muito relevante na cooperação nesta área⁵¹, incluindo ao nível da segurança marítima, de ações de formação e fiscalização (p. ex., em parceria com Portugal, Espanha, França, Holanda Reino Unido), entre outras. Em 2010, Cabo Verde, juntamente com outros países da África Ocidental e a UE, assinaram a Iniciativa de Dacar para combater o narcotráfico. No entanto, no geral, Cabo Verde **não soube ainda explorar de forma coerente e abrangente o valor geoestratégico que possui para a Europa nestas questões**, capitalizando o facto de se assumir como um parceiro de confiança nesta área para exigir progressos noutras áreas do desenvolvimento.

46

Atualmente, há uma série de mudanças que condicionam a Parceria Especial. Do lado europeu, há indícios económicos preocupantes (que desviam, inevitavelmente, os membros da União Europeia para outras questões e aumentam a deriva protecionista na Europa) e uma política de imigração cada vez mais restritiva com impactos nas relações gerais. Do lado cabo-verdiano, a mudança governamental também significou novas linhas de política externa, nomeadamente uma opção deliberada do Executivo cabo-verdiano de reforçar a sua componente “africana”. Isto insere-se, em parte, numa estratégia de maior diversificação das parcerias externas, em face do processo de graduação do país, e de abertura de “novas frentes” de cooperação, dada a contração nas economias desenvolvidas.

Este maior interesse de Cabo Verde no continente africano expressa-se em diversos exemplos. Desde logo, na crescente participação nas atividades políticas e institucionais da Comunidade Económica dos Estados da África

⁵⁰ Jane’s Foreign Report e relatórios UNODC, 2011.

⁵¹ O tráfico de droga e de pessoas, no quadro das novas ameaças internacionais, é também motivo para uma maior aproximação da NATO a Cabo Verde, no quadro do corredor do Atlântico Médio e Sul.

Ocidental (CEDEAO), de que a candidatura à vice-presidência da organização, em 2011, é exemplo, bem como o da nomeação de cabo-verdianos para as posições de vice-presidente do Tribunal, do Parlamento e do Comité de Auditoria da CEDEAO. Depois, manifesta-se também numa maior participação regional ao nível da mediação e gestão de conflitos, assumindo um papel ativo na defesa do diálogo em situações como a da Guiné-Bissau ou a da Costa do Marfim. Para além disso, regista-se o acolhimento de diversas cimeiras da organização (Cimeira CEDEAO e CEDEAO-Brasil em 2010, Conferência sobre o Narcotráfico e Adoção do Plano de Ação da Praia em 2008), o acolhimento da sede do Instituto da África Ocidental (IAO) e da sede do Centro de Energias Renováveis e da Eficiência Energética (CEREE). A integração regional é, ainda, considerada um dos vetores de viabilização da função HUB de Cabo Verde, visando a exportação de serviços e mercadorias ou a partir de atividades de transbordo.

Assim, Cabo Verde pode também aproveitar melhor **o papel potencial que desempenha na aproximação da Europa à CEDEAO** e à própria União Africana. Com efeito, a Parceria Especial não pretende substituir ou concorrer com a integração regional no espaço da África Ocidental, mas antes contribuir para o seu reforço, já que o interesse europeu tem como uma das suas componentes o facto de Cabo Verde ser uma ponte com essa região, fruto da sua pertença à CEDEAO.

Em resumo, a Parceria Especial **é uma plataforma de diálogo de longo prazo**, aberta, que exige uma negociação constante e que será o que as partes quiserem que seja. No geral, o ónus parece estar agora, principalmente, do lado cabo-verdiano, mediante a sua capacidade de apresentar propostas e de impulsionar a parceria, já que, do lado europeu, se perspetiva uma maior inação em face das difíceis condições internas.

PARTE II ANÁLISE DE POLÍTICAS SETORIAIS



O **contributo direto** das pescas para o PIB cabo-verdiano situa-se em **1-3%**; se incluirmos o emprego, as exportações, a indústria e as alfândegas, pode atingir **8% do PIB**.

A exportação de produtos de pesca representa **66%** das exportações totais (2009), na sua grande maioria para Espanha.

A pesca artesanal e industrial representa entre 8 e 10 mil toneladas, o que obriga atualmente à **importação de peixe**, nomeadamente da Europa, para abastecer a indústria conserveira local.

O novo acordo de pesca com a UE, vigente a partir de setembro de 2011, fixa as possibilidades de pesca de **atum**, atribuídas a **Espanha, França e Portugal**, num total de **74** embarcações.

Entre 2007 e 2009, o acordo gerou receitas anuais na ordem dos **4,4 milhões de euros para a UE** (90% dos quais com origem na frota espanhola).

Para Cabo Verde, a contribuição da UE representou **24% das despesas de investimento** orçamentadas para o setor de 2007 a 2010.



2.1. PESCAS

2.1.1. A POLÍTICA DE PESCAS DA UE EM PAÍSES TERCEIROS

A UE possui uma das maiores frotas pesqueiras e a maior Zona Económica Exclusiva (ZEE) do globo, projetando uma influência política significativa neste setor ao nível dos órgãos internacionais. O setor das pescas da UE é considerado o terceiro maior do mundo e representa, no conjunto da pesca e transformação de produtos piscícolas, trabalho para mais de 400 mil pessoas.

No entanto, é igualmente o maior importador de produtos de pesca, em termos de valor, e o consumo de peixe na Europa tem aumentado nos últimos anos, enquanto os stocks europeus se encontram extremamente debilitados⁵². A UE consome 11% dos recursos haliêuticos mundiais, em termos de volume, e importa 24% dos produtos da pesca, em termos de valor.

⁵² Os navios capturam uma quantidade de peixe superior à que pode ser reproduzida de modo seguro, esgotando, deste modo, as unidades populacionais de peixes e ameaçando o ecossistema marinho. Atualmente, três em quatro unidades populacionais são sobre-exploradas: 82% das unidades mediterrânicas e 63% das unidades atlânticas.

Assim, **a UE obtém cada vez mais peixe de países terceiros**, quer através de importações, quer através de capturas, pela sua frota de pesca, em águas longínquas, sendo que entre um quarto e metade do peixe consumido na Europa provém de águas não europeias. Estima-se que a frota a operar fora das águas da UE represente quase 25% do total da capacidade de pesca europeia em tonelagem e que a frota externa contribua com 21% do total das capturas da UE para consumo humano⁵³. Estando cada vez mais dependente de recursos de pesca capturados fora da sua ZEE, a frota europeia pesca cada vez mais longe, colocando uma maior pressão sobre os stocks de águas longínquas e também sobre as comunidades que dependem dessas zonas piscatórias⁵⁴.

Embora prevista desde 1957 pelo Tratado de Roma, a Política Comum das Pescas (PCP) – “a Europa azul” – só se tornou plenamente uma política comum em 1983, partilhando a base jurídica com a Política Agrícola Comum (PAC), bem como os seguintes objetivos: aumentar a produtividade, estabilizar os mercados, garantir a segurança dos abastecimentos e assegurar preços razoáveis ao consumidor. Estes objetivos foram sendo alargados, de forma a incluir atualmente a exploração sustentável dos recursos, a proteção do ambiente, a garantia de um nível elevado de proteção da saúde humana e a participação na realização do objetivo de coesão económica e social⁵⁵, sendo o propósito central garantir a prosperidade e a sustentabilidade do setor da pesca europeu.

52

Em termos de níveis de atuação, a PCP intervém não só ao nível interno, mas nas relações com os países terceiros e organizações internacionais, incluindo a celebração de acordos de pesca no plano internacional e medidas comuns de conservação e preservação dos recursos haliêuticos aplicáveis à pesca em alto mar. Estes acordos de pesca com países terceiros⁵⁶ têm por base legal a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito ao Mar (CNUDM), que estabelece a obrigatoriedade de os Estados que pescam em ZEE estrangeiras comprarem o direito de pesca de recursos excedentários que o Estado “proprietário” não possa utilizar. Os primeiros acordos de pesca da União Europeia tinham um caráter quase estritamente comercial, seguindo o princípio “paga, pesca e sai”.

⁵³ Tindal, 2010.

⁵⁴ http://assets.ocean2012.eu/publication_documents/documents/107/original/Fish%20Dependence%20Day%202011%20PT.pdf

⁵⁵ Glossário Europa, “Política Comum das Pescas”, http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/fisheries_pt.htm

⁵⁶ Existem dois tipos de acordos bilaterais de pesca com países terceiros: os acordos de pesca de atum (como é o caso de Cabo Verde) e os acordos multiespécies (como, p. ex., os celebrados com a Mauritânia, a Guiné-Bissau ou a Guiné-Conacri). Os acordos que incidem sobre o atum, uma espécie migratória, permitem que as embarcações europeias obtenham licenças e possam seguir as unidades populacionais de atum de uma jurisdição para outra sem necessitarem de interromper a sua atividade.

No entanto, estes começaram a ser alvo de críticas pela promoção do comércio injusto (na medida em que subsidiam direta e indiretamente frotas da UE) e por terem um enfoque de curto prazo, contribuindo para a sobre-exploração dos recursos pesqueiros. Para além disso, estima-se que **menos de metade da frota europeia pesque em águas longínquas no quadro de acordos de pesca negociados**, enquanto as restantes embarcações fazem os seus próprios acordos com os países, não estando estes detalhes acessíveis ao público (apesar de essas embarcações receberem apoio do orçamento da UE)⁵⁷. Nestes casos, a situação é mais grave, uma vez que há grandes limitações à monitorização das atividades ou do cumprimento de regras da PCP por parte de embarcações que operam através de acordos privados, de joint ventures ou sob bandeiras não europeias⁵⁸.

No quadro da revisão da PCP efetuada em 2002, o Livro Verde sobre o futuro da política comum da pesca, então produzido, estabeleceu um diagnóstico claro e indiscutível sobre a situação da política relativa às frotas de pesca longínqua, exacerbada pelo facto de as frotas de pesca longínqua operarem num contexto global de escassez e sobre-exploração de determinadas unidades populacionais⁵⁹ e de estarem a tornar-se cada vez menos competitivas face às frotas das novas nações de pesca emergentes, que operam com custos menos elevados. Esta situação era reconhecidamente agravada pelo fenómeno da pesca ilegal ou não regulada, pela falta de regras transparentes, e pelos efeitos dos subsídios públicos diretos ou indiretos, os quais conduzem a crescentes distorções da concorrência e ao desenvolvimento de práticas que oferecem menos garantias quanto à manutenção de atividades de pesca globais sustentáveis.

Desta forma, a comunicação da Comissão Europeia especificamente sobre os acordos de parceria no domínio da pesca com países terceiros (2002) afirmava que, para assegurar a coerência entre a PCP e as suas dimensões externa e interna, assim como a coerência entre a PCP e a política da Comunidade em matéria de cooperação para o desenvolvimento, os instrumentos e procedimentos de cada política deveriam contribuir para a obtenção dos objetivos globais relativos à sustentabilidade das atividades de pesca nas águas dos países costeiros parceiros.

⁵⁷ Tindall, 2010.

⁵⁸ Por exemplo, os dados do OCEAN 2012 indicam que 460 embarcações espanholas operam sob bandeiras de nacionalidade diferente. ECDPM, 2011.

⁵⁹ Ao nível mundial, quase 85% das unidades populacionais de peixes para os quais se encontram disponíveis informações estão totalmente exploradas ou sobre-exploradas, de acordo com a FAO. *The State of World Fisheries and Aquaculture 2010*, FAO, Roma, 2010.

Neste quadro, e em linha com os compromissos sobre a contribuição para pescas globalmente sustentáveis, assumidos também no quadro da Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, realizada em Joanesburgo no mesmo ano, pretendeu-se que os acordos de pesca celebrados entre a UE e países terceiros incorporassem uma perspetiva de longo prazo, de forma a refletirem uma parceria mais abrangente entre os signatários⁶⁰. A palavra “parceria” foi então adicionada à designação dos acordos (Acordos de Parceria no Setor das Pescas – APP), enfatizando-se o facto de os países beneficiarem de apoio financeiro e técnico para desenvolverem o seu setor da pesca numa base sustentável, em troca de direitos de pesca para os navios da UE.

Os “novos” APP introduziram alguns **elementos diferenciadores** relativamente aos seus antecessores, nomeadamente:

- a promoção do diálogo político com os países parceiros;
- o reforço das avaliações de impacto, controlo, gestão efetiva e sustentável das atividades de pesca;
- a obrigatoriedade de contratação de pescadores locais pelos navios comunitários;
- o reforço das possibilidades de pesca para incentivar os navios comunitários a desembarcar as suas capturas para transformação no país parceiro;
- um quadro jurídico para que todas as medidas sejam consistentes com a sustentabilidade e a boa governação;
- maior flexibilidade na forma como o financiamento comunitário pode ser utilizado para prioridades específicas (p. ex., investigação científica ou vigilância)⁶¹.

O Consenso Europeu para o Desenvolvimento (2005) e as conclusões subsequentes no quadro da promoção da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD) afirmam claramente a intenção da UE ter em conta os objetivos de desenvolvimento dos países parceiros no quadro dos acordos de pesca celebrados⁶². No entanto, o primeiro relatório de implementação da CPD a nível europeu (2007) reconhecia a existência de questões por resolver, nomeadamente “a qualidade da avaliação científica das unidades populacionais e dos excedentes de peixe e a integração das questões relacionadas com o desenvolvimento sustentável e a biodiversidade, a forma como os Países em Desenvol-

⁶⁰ *Communication from the Commission on an Integrated Framework for Fisheries Partnership Agreements with Third Countries*, Brussels, 23.12.2002, COM(2002) 637 final. http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/fisheries_Communication_FPAs_en.pdf

⁶¹ Acordos de Parceria no Setor das Pescas, Ficha Informativa.

⁶² *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee of 12 April 2005 – Policy Coherence for Development – Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals* [COM(2005) 134 final.

vimento utilizam efetivamente a contribuição financeira que recebem no âmbito dos acordos de parceria no setor para desenvolverem as suas próprias atividades de pesca, bem como as medidas adotadas para impedir a pesca ilegal não declarada e não regulamentada”⁶³. No relatório seguinte, em 2009, manifestam-se preocupações sobre a sustentabilidade e consequências sociais dos acordos, recomendando-se uma **reavaliação da dimensão externa da política de pescas**, de forma a torná-la mais consentânea com o desenvolvimento⁶⁴.

No geral, tem sido sensível e difícil a construção de um equilíbrio entre, por um lado, a proteção dos interesses do setor europeu das pescas e, por outro lado, a contribuição para um desenvolvimento mais sustentável das pescas a nível global, em coerência com a política de desenvolvimento. Em muitos Países em Desenvolvimento, a dependência económica da cooperação com a UE (e das receitas dos acordos de pesca), a sua menor capacidade negocial e as dificuldades de controlo e fiscalização da implementação dos acordos levou a que, frequentemente, o seu **objetivo de promoção das pescas sustentáveis nesses países ficasse subvalorizado face aos imperativos comerciais**.

Apesar de o Acordo de Cotonou, celebrado entre a UE e os Estados de África, Caraíbas e Pacífico (ACP), estabelecer que a negociação de acordos de pesca entre as partes devem garantir condições sustentáveis e mutuamente satisfatórias para atividades pesqueiras nos Estados ACP (art.º 53), a posição destes países sobre a reforma da Política Comum das Pescas afirma que os benefícios mútuos não têm sido totalmente conseguidos⁶⁵. Entre os fatores apontados pelos Estados ACP estão a inadequação da compensação paga pela CE em comparação com o valor dos recursos pesqueiros a que as frotas da UE têm acesso; as práticas de pesca ilegal e a recusa de operadores europeus em reportarem devidamente as suas capturas; a falta de análises cientificamente validadas sobre os stocks disponíveis; ou a competição entre frotas nacionais com pouca capacidade e frotas europeias tecnologicamente superiores e fortemente subsidiadas, entre outros aspetos.

Estas e outras dificuldades são, em parte, reconhecidas pela UE no âmbito do processo de reforma da política comum de pescas, atualmente em curso. Esta terceira grande reforma foi lançada no final de 2008 com a publicação de um

⁶³ *Relatório da UE sobre a coerência das políticas para promover o desenvolvimento* {SEC(2007)1202}, Bruxelas, 20.9.2007, COM(2007) 545 final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0545:FIN:PT:PDF>

⁶⁴ *EU 2009 Report on Policy Coherence for Development*, SEC(2009) 1137 final, Brussels, 17.9.2009 COM(2009) 461 final. http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SEC_PDF_2009_1137_F_ACTE_PCD_EN.pdf

⁶⁵ *ACP Position on EU's Common Fisheries Policy (CFP) Reform*, ACP/84/103/09, Brussels, 16 December 2009. <http://ec.europa.eu/fisheries/refor>

non-paper que analisava as realizações e dificuldades desta política até à data, e, em 2009, a Comissão Europeia publicou o Livro Verde sobre a reforma da política comum das pescas⁶⁶.

Neste Livro Verde, afirma-se expressamente que “a coerência com outras políticas da UE deve ser assegurada em todas as vertentes da PCP. No caso da vertente externa, as políticas da UE em matéria de desenvolvimento e ambiente são particularmente importantes. É, por conseguinte, crucial que os objetivos da dimensão externa sejam revistos e redefinidos de forma a responderem às necessidades do século XXI”. Reconhece-se igualmente que “o apoio às pescas, em especial no âmbito dos APP, contribuiu para o desenvolvimento do setor, embora não tanto quanto seria desejável no que toca à luta contra a pobreza e à consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio. É necessário que a políticas externas das pescas deem uma maior importância às estratégias dos países terceiros em matéria de segurança alimentar. A arquitetura atual dos nossos acordos deve, portanto, ser reexaminada com o objetivo de explorar formas de cooperação alternativas com países terceiros, que melhor satisfaçam as necessidades do nosso setor e as dos nossos parceiros”.

No quadro da reforma, é expectável que os acordos de pesca sustentável (APS) substituam os atuais acordos de parceria no domínio da pesca (ver Tabela 3 sobre os acordos vigentes). Estes acordos deverão ser mais centrados na conservação dos recursos e na sustentabilidade ambiental, numa melhor governação e na eficácia do apoio sectorial, pelo que a CE recomenda que, no futuro:

- Os acordos de pesca sejam baseados nas **melhores informações e pareceres científicos** disponíveis sobre o esforço de pesca total nas águas em questão, e sejam efetuadas auditorias científicas no que respeita aos acordos que envolvem diversas espécies (“acordos mistos”);
- O respeito dos **direitos humanos** figure como condição essencial para a celebração e renovação de acordos de pesca;
- Se avance no sentido de um **aumento da contribuição dos armadores** para o custo dos direitos de acesso;
- Se garanta que os acordos de pesca contribuem para **uma melhor governação do setor das pescas** nos países parceiros, nomeadamente em termos de vigilância, de inspeção e das capacidades administrativas e científicas;

⁶⁶ Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0163:FIN:PT:PDF>

- Seja assegurada uma gestão financeira correta e eficaz dos **fundos de apoio sectorial** previstos nos acordos e esteja prevista a suspensão dos pagamentos, caso não sejam obtidos resultados⁶⁷.

Um dos aspetos que não tem sido referido no debate sobre a reforma é a possibilidade de explorar maiores ligações às estruturas e enquadramento fornecido pelo Acordo de Cotonou, como forma de envolvimento no diálogo com países terceiros (que, nesta área, nem sempre tem sido fácil) e de forma a assegurar uma maior coerência com a cooperação para o desenvolvimento. Uma das possibilidades neste âmbito é a utilização de fundos FED para o reforço institucional dos organismos de administração e gestão das pescas nos países terceiros, que é algo essencial para que os países possam tirar maiores benefícios dos acordos de pesca.

⁶⁷ Estas recomendações constam da Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, relativo à dimensão externa da política comum das pescas. Bruxelas, 13.7.2011, COM(2011) 424 final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0424:FIN:PT:PDF>. Esta comunicação faz parte de um pacote de propostas apresentado em julho de 2011 sobre o setor das pescas, incluindo duas propostas de regulamentação, duas Comunicações da CE, um relatório e duas avaliações de impacto.

Tabela 3: Acordos de Pesca bilaterais entre a UE e países terceiros

Tipo de Acordo	País Parceiro	Duração	Contribuição Financeira Anual da UE
Acordos Multiespécies ("mistos")	Gronelândia	31-dez12	14.307.244 €
	Guiné-Bissau	15-jun12	7.500.000 €
	Mauritânia	31-jul12	De 86.000.000€ (1.º ano) a 70.000.000€ (4.º ano)
	Marrocos	27-fev12	36.100.000 €
Acordos de Atum (África Ocidental)	Cabo Verde	31-ago14	385.000 €
	Gabão	02-dez11	860.000 €
	Costa do Marfim	30-jun13	595.000 €
	S. Tomé e Príncipe	Final de 2013	682.500 €
Acordos de Atum (Oceano Índico)	Comores	31-dez13	615.250 €
	Madagáscar	31-dez12	1.197.000 €
	Moçambique	31-dez11	900.000 €
	Seicheles	17-jan14	5.600.000 €
Acordos de Atum (Pacífico)	Quiribati	15-set12	478.400 €
	Micronésia	25 fevereiro 2010 (novo protocolo de 5 anos em ratificação)	559.000 €
	Ilhas Salomão	08-out12	400.000 €
Acordos em suspenso	Angola		
	Gâmbia		
	Guiné Equatorial		
	Maurícias		
	Senegal		

Fonte: website http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/index_en.htm

Seguindo as disposições do Tratado de Lisboa (em vigor desde dezembro de 2009), é a primeira vez que os Estados-membros da UE e o Parlamento Europeu irão codecidir sobre a política global da UE em matéria de pescas. Isto representa um desafio enorme para a definição e implementação de uma reforma que vá para além de interesses económicos de curto prazo. Os **interesses dos Estados-membros são claramente divergentes** e 14 países europeus expressaram a intenção de manter altos subsídios de pesca, o que resulta numa competição desigual e injusta para os Países em Desenvolvimento⁶⁸. Por outro lado, há equilíbrios difíceis de gerir, já que, por exemplo, a adoção de regulamentação demasiado restritiva para navios que operem no quadro de Acordos de Pesca com países parceiros poderá fomentar a atividade dessas embarcações através de acordos privados ou de outras formas exterior-

⁶⁸ Atualmente, os custos de gestão e de subsídio às pescas são superiores, nos orçamentos de vários Estados-membros da UE, ao valor económico das capturas. Para uma análise detalhada do efeito de distorção destes subsídios, ver ECDPM, 2011.

res aos acordos, acabando por ter os resultados exatamente opostos em termos de coerência com o desenvolvimento dos países parceiros.

O Plano de Trabalho sobre CPD, adotado para o período 2010-2013, sublinha a importância desta reforma e da sua dimensão externa, para que o período após 2013 preconize uma nova abordagem e impacto nos Países em Desenvolvimento, especialmente no que respeita à sustentabilidade da exploração dos recursos marinhos. Neste quadro, a política comum das pescas será apenas uma das componentes, já que a União Europeia procura desenvolver uma verdadeira política marítima para o futuro, englobando as políticas da pesca, do ambiente e das indústrias do mar.

2.1.2. O SETOR DAS PESCAS EM CABO VERDE

2.1.2.1. CONTRIBUIÇÃO PARA A ECONOMIA DO PAÍS

Apesar de a ZEE de Cabo Verde abranger uma área de aproximadamente 785 mil km² (que corresponde a 9,4% de toda a África Subsariana), a plataforma continental em torno das ilhas é estreita, limitando a densidade e produtividade das pescas. Mesmo tendo recursos piscatórios esparsos, estes incluem espécies comercialmente atrativas, nomeadamente espécies de migração sazonal como o atum, espécies pelágicas e demersais, bem como lagostas.

59

O contributo direto das pescas para o PIB cabo-verdiano está muito abaixo do de outros países da região, situando-se entre 1% e 3%, por contraponto aos 7-10% na Guiné-Bissau, 4,9% no Senegal ou 9,4% na Serra Leoa. No entanto, se considerarmos não apenas a captura e produção, mas incluímos o emprego, as exportações, a indústria e as alfândegas, o setor das pescas é fundamental para a economia cabo-verdiana, podendo atingir valores de cerca de 8% do PIB⁶⁹. Se adicionarmos os efeitos indiretos sobre atividades afins, como o turismo, e o papel de fornecer know-how relevante para o desenvolvimento de um Cluster do Mar – incluindo logística, investigação, energia, pesca, reparação naval e turismo –, a sua relevância é ainda maior⁷⁰.

Em termos de emprego, o setor emprega diretamente cerca de 5 mil pessoas (ver Gráfico 3), mas indiretamente as estimativas apontam para cerca de 10

⁶⁹ Entrevistas em Cabo Verde.

⁷⁰ BES, 2011. A operacionalização do *Cluster* do Mar inclui, nomeadamente: (i) requalificar o porto de S. Vicente para tirar melhor partido da sua localização enquanto ponto de cruzamento de rotas comerciais provenientes da Europa, África e Américas; (ii) construir um centro regional de pesca para prestar serviços a frotas atlânticas; (iii) criar condições para o desenvolvimento da pesquisa oceanográfica (Centro de Investigação Marítima).

mil empregos, ou seja, 5% da força total de trabalho⁷¹. Verifica-se que certos segmentos da população alternam entre a pesca artesanal e a agricultura, conforme as condições meteorológicas favorecem uma ou outra atividade, pelo que a pesca funciona como amortecedor do impacto económico dos maus anos agrícolas para uma parte da população⁷². Em termos de segurança alimentar, os recursos piscatórios têm igualmente um papel importante na dieta da população, sendo a principal fonte de proteína animal consumida no arquipélago e estimando-se um consumo de 18,8 kg per capita por ano, o que ultrapassa a média mundial de 16 kg.

Gráfico 3



Fonte: INDP⁷³

60

Em termos políticos e de estratégia de desenvolvimento, a importância das pescas está devidamente enquadrada no Documento Estratégico de Crescimento e Redução da Pobreza (DECRP), onde se afirma que o seu desenvolvimento pode dar um contributo importante para a redução da pobreza. Nesse sentido, “as medidas que contribuam para a reorganização e desenvolvimento do setor, nomeadamente o crescimento da base produtiva, a construção de novas infraestruturas, a exploração sustentável dos recursos, a fiscalização da ZEE, a investigação e avaliação dos principais recursos, concorrem para minimizar a situação de pobreza de homens e mulheres que têm a pesca como principal atividade ou como atividade complementar”. As medidas prioritárias de atuação no setor foram definidas, em 2004, nesse documento, da seguinte forma:

- Promoção da gestão e da exploração racional e sustentável dos recursos haliêuticos, a fim de preservar o equilíbrio durável do ecossistema;

⁷¹ Oceanic Développement; MegaPesca Lda., 2010.

⁷² BES, 2011.

⁷³ Estes números não são consensuais; existem relatórios que apontam para um total maior de pessoas diretamente empregadas no setor. Por exemplo, na avaliação que foi efetuada, em 2010, dos Acordos de Pesca UE-Cabo Verde, a missão estimou que, em 2008, existiam 4 016 vendedoras de peixe, 1 143 pescadores industriais e 4 914 pescadores artesanais, o que aumenta consideravelmente as estimativas do INDP.

- Modernização das infraestruturas produtivas pela introdução de novas tecnologias;
- Diversificação da produção, reforço dos circuitos de comercialização e valorização dos produtos do mar, visando os mercados interno e externo, sobretudo através da promoção de indústrias de transformação, para uma contribuição acrescida do setor em termos de emprego e de exportações;
- Reforço da capacidade técnica e profissional dos diferentes atores do setor para o seguimento e controlo participativo, incluído o controlo sanitário e de qualidade dos produtos de pesca;
- Adequação das modalidades de financiamento do desenvolvimento do setor das pescas à necessidade e às características específicas do setor;
- Desenvolvimento da aquacultura, contribuindo para o crescimento da produtividade do setor;
- Reforço da cooperação regional, sub-regional e internacional visando: i) uma exploração racional e a preservação dos recursos haliêuticos; ii) a expansão das atividades de pesca para além da ZEE do país⁷⁴.

Estas prioridades foram desenvolvidas também no quadro da Estratégia Nacional para o Desenvolvimento da Agricultura e Pescas, com um horizonte de 2015, e no Plano de Gestão dos Recursos da Pesca 2004-2014, elaborado no quadro do II Plano de Ação para o Ambiente⁷⁵.

O DECRP II 2008-2011 preconiza uma abordagem mais atualizada do setor, na medida em que, ao contrário do primeiro documento estratégico (DECRP I), não enfatiza tanto a contribuição das pescas para a redução da pobreza e o facto de a população empregada nesta área ser maioritariamente pobre, mas antes o papel das pescas como impulsionador da visão de desenvolvimento de Cabo Verde, a par com outras áreas como o turismo ou as tecnologias de informação. É, assim, referido como um **setor com vantagens comparativas e competitivas** de Cabo Verde, sendo um vetor de especialização que tem contribuído significativamente para o crescimento económico nos últimos anos⁷⁶. Afirma-se que o objetivo central é ver aumentado o valor acrescentado bruto proveniente da pesca e que este setor poderá contribuir para o reforço do país como entreposto comercial e industrial (incluindo a entrepostagem e comercialização da pesca baseada na captura internacional e nacional, ou o fornecimento de mão de obra especializada à marinha mercante e pesca internacional)⁷⁷.

⁷⁴ DECRP I, p. 62.

⁷⁵ O plano deveria ter sido atualizado em cada legislatura, mas tal não aconteceu; no entanto, em 2010 foi produzido um documento adicional de curto prazo para a implementação de várias medidas de reforço da contribuição das pescas para a economia nacional.

⁷⁶ DECRP II, pp. 2 e 25.

⁷⁷ DECRP II, p. 92.

O relatório de seguimento do DECRP II, elaborado pelo FMI com as autoridades cabo-verdianas em 2010, salienta que os principais esforços têm sido feitos nos domínios da monitorização (início da implementação do sistema de controlo de embarcações via satélite), da construção de infraestruturas de frio e desembarque (nomeadamente no abastecimento de gelo), do aumento da segurança sanitária através da implementação de um sistema de controlo e inspeção dos produtos de pesca, e de algumas iniciativas no quadro da investigação e da sensibilização⁷⁸. Para além de medidas específicas – como a remodelação do complexo de pesca da Cova da Inglesa em São Vicente ou a melhoria do cais de pesca da Praia –, outras medidas, como a expansão e modernização dos principais portos numa ótica de promoção do Cluster do Mar, terão certamente impacto no setor. Entre os projetos pensados para o futuro estão a construção de um estaleiro naval em Santiago para embarcações semi-industriais, a introdução do sistema de comercialização de pescado em lota, a instalação de fábricas de gelo noutras ilhas, a dotação da Guarda Costeira e do Instituto Marítimo Portuário (IMP) de meios adicionais de apoio à fiscalização costeira, bem como a criação de um centro regional de apoio à pesca industrial e um centro de pesquisa oceanográfica e do ambiente que possam adicionar valências de natureza logística e de investigação a uma produção pesqueira reforçada⁷⁹.

No entanto, existe um sentimento generalizado de que há um longo caminho a percorrer para que o potencial do setor seja plenamente realizado. A afetação de recursos do Orçamento de Estado para investimentos no setor das pescas tem sido diminuta, representando cerca de 1% em 2009 e 2010. Os **problemas do setor** são conhecidos, incluindo: a necessidade de melhoria no âmbito da fiscalização; a urgente modernização da frota local⁸⁰ (a generalidade da frota de pesca artesanal é antiga, não possui equipamentos de navegação, de comunicação ou de conserva); o caminho ainda a percorrer ao nível das práticas de manuseamento do pescado, bem como de uma mais sólida capacidade de conservação e armazenamento (que origina, p. ex., descidas consideráveis de preço no mercado local de pescado), entre outros. Um problema

⁷⁸ FMI, 2010.

⁷⁹ BES, 2011.

⁸⁰ Esta modernização tem conhecido alguns percalços e tentativas com fracos resultados. Em 2003, por exemplo, foi anunciada a internacionalização da pesca do atum em Cabo verde através de uma sociedade (a Atlantic Tuna) que iria explorar dez novas embarcações de pesca industrial – atuneiros –, integrando operadores cabo-verdianos e angolanos. Os navios foram comprados a Portugal através de um empréstimo contraído para o efeito junto do Banco Africano de Desenvolvimento e do Banco Árabe para o Desenvolvimento Económico em África, num esforço financeiro de cerca de 12 milhões de dólares, mas revelaram-se inoperacionais para os fins a que se destinavam. Dois destes atuneiros estão atualmente a ser reconvertidos em pesqueiros de pelágicos (cavala e melva) para que possam vir a fornecer matéria-prima à indústria conserveira local. Ver, p. ex., “A pescar num mar de problemas”, *A Nação*, 15/11/2009, www.alfa.cv/anacao/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=224

reconhecido de atitude e mentalidade consiste na falta de profissionalização e visão empresarial dos pescadores artesanais, um grupo da população ainda bastante pobre e dedicado, em boa parte, a atividades de subsistência e de pequeno comércio.

2.1.2.2. CAPTURAS, EXPORTAÇÃO E ACORDOS INTERNACIONAIS

De acordo com o Plano de Gestão dos Recursos da Pesca 2004-2014, o potencial estimado de recursos haliêuticos situa-se entre 35 mil e 43 mil toneladas. O nível médio de capturas está ainda bastante abaixo do potencial estimado de recursos haliêuticos disponíveis (ver Tabela 4). No entanto, é preciso salientar que estes números, tais como outros relativos a este setor, estão **desatualizados** e podem já não refletir a situação atual. Com efeito, este é um dos problemas mais prementes do setor, já que as políticas internas ou as negociações externas são conduzidas com base em dados que, frequentemente, remontam à primeira metade da década passada – p. ex., sobre os recursos piscatórios existentes ou sobre o subsector da pesca artesanal – o que compromete uma tomada de decisões devidamente informada⁸¹. Nomeadamente, podemos considerar que o Plano de Gestão dos Recursos da Pesca se baseia numa análise pouco realista do potencial haliêutico disponível, que possivelmente é bastante mais limitado, nomeadamente no que respeita à cavala e à lagosta⁸².

Tabela 4: Potencial e captura de recursos haliêuticos na ZEE de Cabo Verde
(estimativas revistas a partir do Plano de Gestão das Pescas)

Recursos	Potencial Estimado (toneladas)	Captura Média (2006-2008) (toneladas)	Disponibilidade (toneladas)
Tunídeos	25.000	2.719*	22.000
Pequenos pelágicos	6.500 - 8.300	4.529**	2.000 - 3.800
Demersais	3.700 - 9.300	1.095	2.700 - 8.300
Lagostas	90-120	7	Desconhecido
Outros	n.a.	691	Desconhecido
Recursos Águas Profundas	Desconhecido	Desconhecido	Desconhecido
Total			

* Não inclui as capturas das frotas estrangeiras

** A maior parte das capturas (75%) é constituída por cavala

Fonte: Oceanic Développement; MegaPesca Lda., 2010

⁸¹ Entrevista em Cabo Verde.

⁸² Oceanic Développement; MegaPesca Lda., 2010, pp. 32-33.

A exportação dos produtos da pesca representa uma fonte de divisas importante, que contribui para o equilíbrio da balança de pagamentos. Até 1993, os produtos da pesca representavam uma parte considerável das exportações totais do país (63%), mas a sua contribuição em volume e valor das exportações totais do país foi diminuindo ao longo dos anos 90, por comparação com o aumento de outras indústrias (como o calçado e vestuário). A entrada em vigor, nessa década, de normas mais rigorosas sobre a produção e colocação de produtos de pesca no mercado internacional – particularmente europeu – revelou as dificuldades das indústrias de transformação de pescado existentes em Cabo Verde, as quais já se debatiam com problemas financeiros e de abastecimento em matéria-prima. Em 2000, o embargo da UE pelo não-cumprimento de condições sanitárias veio contribuir para essa diminuição, pelo que as exportações de pesca passaram a representar apenas, em média, 8% das exportações totais do país entre 2000 a 2004⁸³. Apesar de terem sido expandidos alguns mercados alternativos nos Estados Unidos, Senegal e África do Sul, o embargo representou uma grande quebra.

Esta situação foi invertida, nos últimos anos, quer com o levantamento do **embargo da UE** (2003), quer com a entrada de dois navios cercadores no registo cabo-verdiano de navios, pertencentes à empresa espanhola Calvo Pesca Atlântico (a operar desde 2005), quer ainda com o funcionamento da unidade de transformação da FRESCOMAR (2009)⁸⁴. Em 2009, a exportação de produtos de pesca representava já 66% das exportações totais, sendo que cerca de 50% dessa exportação é peixe preparado ou preservado (conservas).

É de salientar, neste caso, que Cabo Verde usufrui de condições especiais de acesso ao mercado europeu para produtos de pesca não originários no país e as declarações de origem indicam que as quotas foram quase totalmente utilizadas nos últimos dois anos (principalmente para a cavala e para o atum-fragata)⁸⁵. Em 2011, a Comissão Europeia decidiu prolongar essa derrogação às

⁸³ República de Cabo Verde (2003); Plano de Gestão dos Recursos da Pesca 2004-2014.

⁸⁴ FRESCOMAR Lda. é uma empresa franca com escritório e instalações localizadas na zona industrial do Mindelo. A área de transformação é de aproximadamente 1200-1500 m² e os seus produtos são conservas de filetes e pedaços de atum, filetes de melva e filetes e pedaços de cavala. Esta empresa emprega cerca de 480 pessoas e beneficia atualmente de um certificado sanitário de exportação para a UE e outros mercados.

⁸⁵ No caso dos produtos totalmente originários, aplica-se o Sistema de Preferências Generalizadas (SPG); no entanto, em 2007, Cabo Verde submeteu um pedido de extensão da derrogação do SPG a outras espécies, pelo que a UE estabeleceu quotas de importação para produtos de pesca não totalmente originários de Cabo Verde, especificamente para três espécies de peixe preparado ou preservado: cavala, atum-fragata e albacora (Regulamento CE n.º 815/2008). Isto permite que se considere como tendo origem em Cabo Verde certos produtos de pesca produzidos no país a partir de peixes não originários de Cabo Verde. Em outubro de 2010, Cabo Verde apresentou um pedido de prorrogação desta derrogação, que foi concedida para determinada quantidade e espécies de pescado, para 2011.

regras de origem, por se considerar que, sem esse prolongamento, a capacidade de a indústria transformadora da pesca cabo-verdiana continuar a exportar para a UE seria consideravelmente afetada. A derrogação serve para que Cabo Verde prepare, entretanto, o cumprimento das normas em matéria de obtenção da origem preferencial e revitalize a sua frota de pesca local, para que seja capaz de abastecer o setor local de transformação, embora seja incerto por quanto tempo essa derrogação poderá continuar a ser renovada.

A pesca artesanal e industrial em Cabo Verde tem-se mantido em volumes semelhantes ao longo dos últimos anos, entre 8 mil e 10 mil toneladas (conforme o Gráfico 4), o significa que os investimentos e esforços anunciados **não se têm refletido numa maior capacidade de pesca nacional**. A maior parte destas capturas é de pequenos pelágicos (cavala, na sua maioria), seguidos do atum. Enquanto a produção de pesca artesanal se destina basicamente ao consumo direto de peixe fresco, a pesca industrial é constituída, na sua maioria, por embarcações desatualizadas, de reduzida dimensão e fraca potência.

Isto não corresponde à atual quantidade necessária de produtos de pesca, pelo que, recentemente, se tem verificado a **importação de peixe como matéria-prima para processamento** e reexportação pela FRESCOMAR. A grande maioria destas importações é de peixe congelado e é originária de Espanha, mas existe igualmente peixe importado do Senegal, da Argentina ou de Marrocos nos últimos anos, bem como uma quantidade já significativa de origem não declarada.

Gráfico 4: Evolução das capturas de pesca artesanal e industrial, 2005-2008



*Nota: Não inclui dois navios cercadores que operam nas águas internacionais desde 2005.
Fonte: Oceanic Développement; MegaPesca Lda., 2010*

Poucas embarcações cabo-verdianas têm capacidade para operar longe da costa, pelo que a política de pescas vai no sentido de promover o acesso de operadores estrangeiros à exploração de recursos piscatórios que migram na ZEE de Cabo Verde, como é o caso do atum. Para além do **acordo de pesca de atum com a UE (desde 1990)**, existem acordos com a Associação de Produtores Japoneses “Japan Tuna” (desde 1997) e acordos de acesso recíproco com o Senegal (desde 1985), com a Guiné-Bissau (desde 1995) e com a Guiné-Conacri (desde 1989)⁸⁶. Cabo Verde assinou também uma convenção no domínio marítimo com a Mauritânia, em novembro de 1995. **A UE representa a maioria das licenças de pesca concedidas**, conforme a Tabela 5:

Tabela 5: Evolução das licenças de pesca concedidas 2005-2011

	Palangreiros		Atuneiros com cana		Atuneiros cercadores	
	2005	2011	2005	2011	2005	2011
Espanha	41	26	7	7	12	16
Portugal	7	9				
França			4	4	13	12
Total UE	48	35	11	11	25	28
Japão (atum)	11	18				
Senegal			4	7		
Total	59	53	15	18	25	28

Fonte: Dados fornecidos por Carin GERARD e Daniel da Luz XAVIER no relatório em elaboração “Étude diagnostic des organisations professionnelles de la pêche au Cap Vert – Contexte de la pêche au Cap Vert”.

Em termos internacionais, Cabo Verde é membro da Comissão Internacional para a Conservação dos Tunídeos do Atlântico (ICCAT), organização intergovernamental responsável pela conservação destas espécies no Oceano Atlântico e mares adjacentes, e ratificou algumas convenções internacionais relacionadas com o setor, das quais se destaca a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a Convenção Internacional de 1973 para a Prevenção da Poluição por Navios, a Convenção de Basileia sobre o controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e a sua eliminação e a Convenção sobre a Diversidade Biológica. Cabo Verde aderiu também ao Programa Regional de Conservação Marinha e sua estratégia de gestão integrada das áreas marinhas protegidas e zonas costeiras dos países da sub-região oeste-africana, que

⁸⁶ Estes acordos de acesso mútuo aos recursos pesqueiros de cada um, em vigor para alguns países da sub-região, não são totalmente aproveitados pelos países, dadas as limitadas capacidades das frotas nacionais. Tal como exposto Tabela 5, existem alguns atuneiros senegaleses a operar nas águas cabo-verdianas, mas não há registos de qualquer embarcação cabo-verdiana que utilize o acordo recíproco para pescar nas águas senegalesas, por exemplo.

perspetiva a utilização durável dos recursos dessas zonas a longo prazo. No âmbito da sub-região da África Ocidental, destaca-se ainda a pertença à Comissão Sub-Regional das Pescas (CSRP), desde a sua formação em 1985, e a adesão à Conferência Haliêutica dos Estados Africanos Ribeirinhos do Oceano Atlântico, desde 1991. Os objetivos principais destes instrumentos são: promover uma cooperação ativa e organizada no domínio da gestão e do desenvolvimento das pescarias nas regiões referidas; promover a autossuficiência alimentar graças a uma utilização racional dos recursos haliêuticos, no contexto duma abordagem integrada que englobaria todas as componentes do setor das pescas.

2.1.3. O ACORDO DE PESCAS UE-CABO VERDE

Cabo Verde está incluído na lista europeia de Países em Desenvolvimento “com grande dependência nacional ou regional do comércio de produtos de pesca e onde a pesca de pequena escala contribui significativamente para as exportações”. Os acordos bilaterais de pescas entre a UE e Cabo Verde remontam a 1990, embora só em 2006 se tenha celebrado um Acordo de Parceria para cinco anos e substituído o primeiro acordo de 1990.

O atual acordo de pesca é vigente para o período **de setembro de 2011 a agosto de 2014**, substituindo, assim, o anterior acordo, que era bastante semelhante (ver Tabela 6). O acordo diz respeito apenas à **pesca do atum**, à semelhança de outros acordos celebrados com países da sub-região (Gabão, Costa do Marfim e São Tomé e Príncipe).

O acordo fixa as possibilidades de pesca e acesso aos recursos haliêuticos atribuídas a **Espanha, França e Portugal, num total de 74 embarcações**: 28 atuneiros cercadores, 35 palangreiros de superfície e 11 atuneiros com canas. Esse acesso é efetuado mediante uma compensação financeira, que engloba 385 mil euros anuais para acesso à ZEE de Cabo Verde, os quais entram para as receitas do Estado, e uma contribuição específica de 110 mil euros para financiamento de programas de investigação/formação e desenvolvimento da política de pescas do país. O pagamento das licenças de cada navio entra para o Fundo de Desenvolvimento das Pescas (FDP).

Como alteração importante ao acordo anterior, destaca-se o facto de passar a ser obrigatório o **recrutamento de marinheiros cabo-verdianos** pelas embarcações de pesca europeias (anteriormente, a obrigatoriedade estava em vigor apenas para nacionais dos Estados ACP)⁸⁷. O novo acordo pode ser suspenso se houver violação, por alguma das partes, de direitos humanos

⁸⁷ Capítulo IX do Anexo do novo Protocolo. Estima-se que cerca de 200 cabo-verdianos já trabalhem nos navios europeus (entrevista em Cabo Verde).

fundamentais ou princípios democráticos, como definido pelo Acordo de Cotonou.

Tabela 6: Comparação entre os Acordos de Pesca UE-Cabo Verde (2007-2011 e 2011-2014)

Duração do protocolo:	4 anos e 5 meses (30.03.2007-31.08.2011)	3 anos (01.11.2011- 31.08.2014)
Rubricado em	16 de dezembro de 2005	22 de dezembro de 2010
Natureza do acordo	Acordo de pesca do atum	Acordo de pesca do atum
Contrapartida financeira	385 000 €, 60 000 € dos quais afetados pela UE para o apoio à política sectorial das pescas de Cabo Verde, tendo-se este país comprometido a aumentar este valor para 100% da contrapartida global	435 000 €, 110 000 € dos quais afetados para o apoio à política sectorial das pescas de Cabo Verde
Taxas para os armadores	35 € por tonelada capturada (atuneiros cercadores e palangreiros) 25 € por tonelada capturada (atuneiros com canas).	35€ por tonelada capturada (atuneiros cercadores e palangreiros) 25 € por tonelada capturada (atuneiros com canas).
Adiantamentos	- Atuneiros cercadores: 3950 € por ano (capturas de ref.: 110 t) - Palangreiros de superfície: 2900 € por ano (capturas de ref.: 80 t) - Atuneiros com canas: 500 € por ano (capturas de ref.:16 t)	- Atuneiros cercadores: 4375 € por ano (capturas de ref.: 125 t) - Palangreiros de superfície: 3150 € por ano (capturas de ref.: 90 t) - Atuneiros com canas: 450€ por ano (capturas de ref.: 18 t)
Tonelagem de referência	5 000 t/ano	5 000 t/ano

Possibilidades de Pesca

Estado-membro	Atuneiros cercadores (2007-2011)	Atuneiros cercadores (2011-2014)	Palangreiros de superfície (2007-2011)	Palangreiros de superfície (2011-2014)	Atuneiros com canas (2007-2011)	Atuneiros com canas (2011-2014)
ESPAÑA	12	16	41	26	7	7
FRANÇA	13	12	0	0	4	4
PORTUGAL	0	0	7	9	-	-
TOTAL/navios	25	28	48	35	11	11

Fonte: http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/cape_verde/index_pt.htm

Entre 2007 e 2010, uma média de 48 embarcações da UE por ano obtiveram licenças para pescar na ZEE de Cabo Verde através deste acordo, o que representa apenas 58% das licenças disponíveis. A tonelagem de referência (5 mil t) não tem sido atingida, já que as capturas médias anuais entre 2007 e 2009 se situaram oficialmente nas 2 610,6 toneladas – ou seja, pouco mais de metade da tonelagem de referência⁸⁸. No entanto, sente-se já um aumento da procura por parte da frota de cercadores, devido à transferência das embarcações espanholas e francesas do Oceano Índico para o Atlântico, em consequência do aumento da insegurança provocado pelo fenómeno da pirataria. Assim, apesar de o maior número de capturas ser reportado pelos palangreiros de superfície (2 095,6 toneladas em 2009), espera-se que nos próximos anos haja um interesse acrescido por parte do segmento de atuneiros cercadores⁸⁹.

Entre 2007 e 2009, o acordo gerou receitas anuais na ordem dos 4,4 milhões de euros para a UE (90% dos quais com origem na frota espanhola), o que corresponde a cerca de 1% do valor financeiro total de pesca gerado pela frota europeia. No entanto, os benefícios do acordo para a UE não podem ser contabilizados apenas em termos monetários, já que o acordo tem sido **importante para o acesso a oportunidades de pesca**, particularmente para os operadores de alguns países europeus e apoia a sua presença regional no Atlântico, para além de que, em termos geoestratégicos, Cabo Verde é relativamente acessível para as embarcações europeias que operam a partir das Ilhas Canárias e da Península Ibérica. O acordo pode também complementar uma futura dimensão atlântica da política marítima integrada da UE, pelo que, nesse sentido, pode ter uma relevância adicional.

Para Cabo Verde, a contribuição da UE, abrangendo o apoio às pescas e as taxas de licença pagas por operadores, representou 24% das despesas de investimento orçamentadas para o setor de 2007 a 2010 (incluindo verbas dos doadores), sendo uma **fonte importante de financiamento dos investimentos**⁹⁰. A utilização das contrapartidas pagas pela UE, que Cabo Verde se comprometeu a utilizar em 100% para o desenvolvimento do setor das pescas, tem financiado ações no domínio da fiscalização da ZEE, da melhoria das

⁸⁸ Oceanic Développement; MegaPesca Lda., 2010, p. 41. Refira-se que a tonelagem de referência não é uma quota, mas uma quantidade de referência utilizada para estimar o valor da contribuição paga pela UE a Cabo Verde no quadro do acordo, na base de uma taxa de compensação de 65 euros por tonelada. De qualquer forma, a percentagem atingida no acordo com Cabo Verde (52%) é bastante melhor do que noutros acordos, como, p. ex., São Tomé e Príncipe (16%).

⁸⁹ Outro setor que regista um interesse crescente é a aquacultura, verificando-se que vários operadores estrangeiros – portugueses, brasileiros e espanhóis – têm solicitado à Direção Geral das Pescas e ao INDP licenças para a produção de espécies europeias como o sargo, a dourada, o robalo, o pargo e camarão. A preocupação com questões ambientais levanta algumas reservas, mas é reconhecido o potencial que a aquacultura pode representar para o futuro enquanto alternativa de grande valor comercial.

⁹⁰ Oceanic Développement; MegaPesca Lda., 2010.

infraestruturas, do reforço das capacidades de inspeção dos produtos da pesca, da acreditação do Laboratório Oficial dos Produtos da Pesca⁹¹, ou da criação do Centro de Informação de Tunídeos⁹².

No entanto, esses investimentos são baixos face às necessidades do setor e à oportunidade que este representa como vetor de alavancagem da economia. Em 2000, o embargo da UE foi um fator impulsionador importante para a adoção de medidas legislativas e reformas no âmbito da qualidade e manuseamento dos produtos de pesca, e já em 2010 a Direção Geral das Pescas suspendeu a exportação de lagostas vivas e peixe fresco para a UE a partir do complexo da Cova da Inglesa (S. Vicente) para efetuar obras indispensáveis para cumprimento das exigências europeias. Porém, a inspeção efetuada pela Comissão Europeia em 2009 encontrou “insuficiências consideráveis” nos controlos sanitários das exportações de produtos de pesca para a UE, tendo depois, em 2010, salientado os progressos no controlo oficial dos produtos de pesca e descartado um eventual embargo. Estes sinais significam que **continuarão a ser necessários fundos substanciais para estas questões no futuro**, e o Acordo de Pesca com a UE deve ter uma contribuição a dar nesse sentido.

A existência de um acordo de pesca com a UE constitui, inegavelmente, um fator positivo de tentativa de regulação e de compensação do Estado cabo-verdiano pela exploração dos recursos de pesca, por contraponto a outros países com os quais não existe qualquer acordo (p. ex., embarcações chinesas, sobre as quais não há qualquer controlo). No entanto, isto não significa que não existam aspetos menos positivos nos termos do acordo e dificuldades na sua aplicação, particularmente em termos de impacto no desenvolvimento do setor das pescas em Cabo Verde.

Em 2004, o Plano de Gestão dos Recursos de Pesca identificava já algumas deficiências relativamente à atuação das frotas estrangeiras, incluindo a da pesca europeia⁹³:

- A investigação não acompanha, de forma sistemática, a pescaria. Verifica-se que os dados fornecidos pelos beneficiários das licenças não são analisados nem conferidos com as instituições de investigação dos países envolvidos. Não existe experiência/capacidade de avaliação dos recursos da pescaria. Não existem estimativas dos potenciais de alguns dos stocks-alvo.

⁹¹ É o primeiro laboratório da África Ocidental a ser acreditado com o certificado de qualidade ISO 17.025.

⁹² Informação da Direção Geral das Pescas.

⁹³ República de Cabo Verde (2003); Plano de Gestão dos Recursos da Pesca 2004-2014, pp. 167-168.

- Uma fiscalização deficiente. Devido aos reduzidos recursos financeiros, as operações de fiscalização não são efetuadas em número suficiente. Acresce ainda a existência de meios de fiscalização que nem sempre estão operacionais, o que dificulta o cumprimento das ações de fiscalização planificadas entre as entidades responsáveis por esta problemática.
- A inspeção é inexistente. Não existe um corpo de inspetores de pesca que possa atuar nas ações de fiscalização em concertação com a Guarda Costeira. Por outro lado, os navios licenciados não são vistoriados em nenhum momento, quando isso deveria ser uma atividade administrativa de rotina.
- Esta pescaria, aparentemente, está em concorrência com a frota nacional. Não existe uma análise prévia/avaliação dos potenciais impactos da pescaria estrangeira sobre as pescarias nacionais.
- Os navios licenciados não respeitam as condições estabelecidas nos acordos/contratos. Os dados fornecidos pelos beneficiários da licença são incompletos, pouco fiáveis e muitos não utilizam o formulário anexo ao protocolo; outros há que nunca fornecem dados. O embarque de marinheiros nacionais que está previsto no acordo com a UE não vem acontecendo. O desembarque de parte das capturas (5% dos palangreiros), que é uma possibilidade prevista, nunca aconteceu.
- Um acompanhamento deficiente da pescaria por parte da administração. Não são implementados mecanismos de acompanhamento previstos nos acordos. Não são aplicadas as sanções previstas face ao não-cumprimento das condições de exercício. Observadores de bordo raramente são utilizados.
- Inexistência de uma estratégia claramente definida para a pesca estrangeira. Devido à inexistência de um plano de gestão dos recursos da pesca, não estão definidas/conhecidas as possibilidades de pesca para as espécies a serem disponibilizadas à frota estrangeira. Não existe um programa de concessão de licenças. Não existem medidas de gestão para a pescaria.

O documento acrescentava também que “exceto para os tunídeos, mais facilmente identificáveis, não há uma identificação clara das espécies capturadas pela frota estrangeira. Os armadores utilizam normalmente os nomes vulgares em espanhol ou em inglês. Assim, para muitas espécies apenas se consegue indicar a família a que pertencem. No que tange ao fornecimento de dados estatísticos e à declaração das capturas apenas algumas embarcações da União Europeia, de nacionalidade espanhola e francesa declaram as capturas efetuadas”.⁹⁴

⁹⁴ Idem, pp. 162-163.

Apesar de alguns avanços recentes – como o início do sistema de satélite VMS⁹⁵, por exemplo –, a maior parte destas constatações permanece atual e merece reflexão para o futuro. Relativamente ao acordo com a UE em particular, as perceções são bastante diversas, registam-se opiniões divergentes entre atores que operam no setor e há uma falta de informação generalizada que é acentuada pela inexatidão das informações veiculadas na comunicação social. Para isto contribui o facto de o diálogo entre os vários intervenientes no setor ser irregular e **não existir uma verdadeira concertação**, p. ex., no quadro da Comissão Nacional de Pesca⁹⁶. Várias associações destacam o facto de os pescadores artesanais não terem sido ouvidos nas negociações dos acordos e a necessidade de estes serem devidamente formados e informados, para entenderem o seu conteúdo e assim poderem defender melhor os interesses da classe⁹⁷.

Destacamos aqui alguns aspetos deste acordo, na ótica da coerência de políticas. Um dos aspetos mais gerais tem que ver com a perceção de que a compensação paga pela CE é inadequada em comparação⁹⁸ com o valor dos recursos pesqueiros a que as frotas da UE têm acesso, e ainda a perceção de que os acordos de pesca são algo em que as autoridades cabo-verdianas cedem, em troca de outras ajudas concedidas pela União Europeia. No entanto, os valores dessas compensações são um produto da negociação entre as duas partes, estão mutuamente acordados e estão em linha, grosso modo, com os valores pagos pela UE relativamente a outros acordos de pesca semelhantes (se tivermos em conta o volume das capturas e outras variáveis).

Relativamente a outras questões, porém, há espaço para uma melhoria significativa no futuro:

Acordo de Parceria?

O acordo tenta implementar uma visão de parceria, o que, na prática, significa que as partes acordam um programa multianual com vista a definirem e implementarem uma política de pesca responsável e sustentável. No entanto, as reuniões entre as partes não foram regulares, o diálogo político foi insuficiente e a implementação das medidas não foi materializada num quadro

⁹⁵ Sistema de localização por satélite para acompanhamento das embarcações, atualmente em fase-piloto.

⁹⁶ Entrevista em Cabo Verde.

⁹⁷ Ver, p. ex., “Líderes comunitários em formação sobre acordos internacionais”, *Expresso das Ilhas*, 3/10/2011, disponível em www.expressodasilhas.sapo.cv/pt/noticias/go/pesca--lideres-comunitarios-em-formacao-sobre-acordos-internacionais

⁹⁸ Colocando este argumento em perspetiva, as embarcações europeias pagam entre 25 e 35 euros por tonelada, por um produto cujo valor de mercado pode atingir os 1400 euros por tonelada.

específico com metas e indicadores, o que poderia ter contribuído para um resultado mais direcionado. Não quer isto dizer que não tenha sido mantido um nível de diálogo (que tem sido bastante mais difícil entre a UE e outros países da África Ocidental), mas as suas potencialidades não foram devidamente exploradas.

Para além disso, verifica-se alguma diversidade de atuação dos doadores no setor, com uma série de projetos de cooperação, revelando uma insuficiente capacidade de planeamento e coordenação entre parceiros de desenvolvimento. A aplicação da contribuição financeira da UE para o desenvolvimento do setor deve procurar sinergias e coordenação com essas iniciativas. Uma política de pescas mais abrangente e detalhada – incluindo uma análise atualizada dos problemas e necessidades do setor, a definição de medidas para a promoção da pesca sustentável e orçamentação das mesmas – poderia contribuir para a definição de uma matriz realista no quadro do novo Acordo de Pescas e para um salto qualitativo no apoio ao setor.

Dados científicos?

Conforme já foi referido, os dados sobre o potencial haliêutico disponível e sobre os recursos piscatórios existentes (particularmente sobre outras espécies que não o atum) estão, em boa medida, desatualizados ou não refletem uma análise da realidade corroborada de forma científica. Em 2008, um estudo realizado pelo Banco Mundial sobre a estratégia para o setor das pescas alertava claramente para a necessidade de garantir, no curto prazo, a preservação de ecossistemas saudáveis, compatíveis com stocks pesqueiros mais produtivos⁹⁹. A necessidade de informação independente sobre o estado dos stocks piscícolas explorados é reconhecida pela própria UE como um fator essencial de base para a celebração dos acordos de pesca, mas existe alguma dificuldade em assegurar a atualidade e qualidade dos dados provenientes da atividade.

Por exemplo, a avaliação do acordo de 2006-2011 concluiu que é preciso um esforço adicional de monitorização e pesquisa do nível de impacto, particularmente no que respeita a algumas espécies como o tubarão. Assim, mesmo que não esteja cientificamente provada a sobre-exploração de algumas espécies, a ausência de dados deve constituir fator de preocupação, uma vez que o objetivo da prevenção é essencial para evitar efeitos nefastos e irrecuperáveis.

⁹⁹ BES, 2011.

Impacto na pesca ilegal?

Um dos principais problemas do acordo com a UE não está propriamente no seu conteúdo, mas no rigor da sua implementação. A avaliação do acordo anterior, efetuada em 2010, concluiu que os progressos em termos de monitorização e fiscalização são decepcionantes, já que o acordo não contribuiu para melhorar o combate à pesca ilegal¹⁰⁰. Embora um estudo do MRAG (2005)¹⁰¹ sugira que as capturas ilegais na sub-região da África Ocidental variem consideravelmente, desde muito baixas, como em Cabo Verde, até muito altas, como na Guiné, a verdade é que a dimensão do fenómeno da pesca não declarada, não regulamentada e clandestina é, em boa parte, desconhecida¹⁰². A avaliação do acordo de pescas UE-Cabo Verde afirma, por exemplo, que existem evidências claras de inconsistências nos relatórios de entradas e saídas da ZEE e atrasos ou não declaração das capturas por parte das embarcações¹⁰³, o que é facilitado pela vasta extensão da ZEE de Cabo Verde e pelo facto de o desembarque não ser efetuado no país. Como saber com rigor que as embarcações a pescar correspondem exatamente às que foram licenciadas e como controlar os métodos de pesca e as capturas – em quantidade e em conteúdo – se não se dispõe de observadores cabo-verdianos a bordo dos navios ou nos portos de transbordo?

74

Num contexto em que o controlo de capturas é cada vez mais rígido nas águas comunitárias e em que a sobre-exploração de stocks impõe quotas de pesca que leva os armadores europeus a procurarem recursos fora das águas comunitárias, a celebração de acordos com países onde a fiscalização é menos eficaz e onde não há capacidade para elaboração própria de estudos de impacto sobre os stocks pesqueiros é algo que deveria preocupar a UE em termos de coerência das suas políticas. Com efeito, se o protocolo do Acordo de Pesca com a União Europeia obriga os navios licenciados a declararem as capturas efetuadas, verifica-se que apenas uma percentagem muito reduzida declara efetivamente as suas capturas. Os dados existentes não são recentes, mas, das 96 embarcações licenciadas em 2002, apenas 10 cumpriram em relação à declaração de capturas (9,4% do total) e destes, a maioria não o fez no formulário

¹⁰⁰ Oceanic Développement; MegaPesca Lda., 2010, p. 88.

¹⁰¹ O MRAG é uma empresa de consultoria sediada no Reino Unido, dedicada à promoção da utilização sustentável dos recursos naturais através de boas políticas e práticas. www.mrag.co.uk

¹⁰² Sobre o impacto da pesca ilegal nos países africanos, ver, p. ex., Kimani, Mary; “Safeguarding Africa’s fishing waters”, in *Africa Renewal*, vol. 3 n.º 2, julho 2009, disponível em www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/vol23no2/232-safeguarding-african-fisheries.html

¹⁰³ Mesmo com a colaboração da Guarda Costeira, a insuficiência de meios e de patrulhamento não tem tido impacto na pesca ilegal ou não reportada. Oceanic Développement; MegaPesca Lda., 2010, pp. 91-92.

previsto no acordo¹⁰⁴, o que já dá para ter uma ideia da dimensão do problema. Nos últimos anos, não foram mobilizados observadores para as embarcações europeias no decurso do protocolo, devido a constrangimentos financeiros e à inexistência de um grupo formado para o efeito, e o sistema de satélite VMS só agora começou a ser implementado, pelo que a fiscalização continuou a ser um dos principais problemas do acordo.

Para além disso, apesar de não haver qualquer indício de que o acordo tenha contribuído para esgotamento de stocks, o desconhecimento do stock disponível de algumas espécies levanta reservas sobre a sustentabilidade. Por exemplo, as capturas reportadas apontam para que o espadarte represente 4,7% da população estimada, o tubarão-azul 4,5% e o tubarão-anequim 3,7%, o que, num contexto de desconhecimento de stocks e de sub-reporting das capturas, pode ter efeitos incertos em termos de sustentabilidade, como já foi referido. O facto de várias associações de pescadores locais e de testemunhos de pescadores alertarem para a grande quantidade de captura de tubarão¹⁰⁵ e espadartes por parte dos palangreiros e de se saber da existência de capturas acidentais de tartarugas e outras espécies¹⁰⁶ alerta para a necessidade de documentar esses fenómenos e assegurar uma análise realista do impacto em termos de biodiversidade.

Impacto no setor local das pescas?

75

Relativamente ao impacto da pesca estrangeira no setor local das pescas, há dois aspetos fundamentais a destacar. Um dos aspetos tem que ver com as zonas de pesca e disponibilidade de recursos de pesca.

Nos termos do acordo, as embarcações comunitárias só podem operar para além das 12 milhas náuticas. No entanto, algumas organizações de pesca e pescadores artesanais afirmam que os navios estrangeiros têm violado essa zona e entrado sistematicamente na zona reservada aos pescadores industriais e artesanais. Isto é agravado pelo facto de os recursos serem cada vez mais escassos, o que obriga os pescadores artesanais e industriais a percorrerem distâncias maiores para conseguir menores resultados, segundo a perceção dos pescadores. Se considerarmos a pequena dimensão das embarcações de pesca

¹⁰⁴ República de Cabo Verde (2003); Plano de Gestão dos Recursos da Pesca 2004-2014, p. 165.

¹⁰⁵ O tubarão é uma espécie essencial para a biodiversidade e equilíbrio ambiental, uma vez que está no topo da cadeia alimentar, contribui para a eliminação de peixes doentes, etc. Este é um problema cuja responsabilidade não é, naturalmente, apenas europeia. Por exemplo, os pescadores afirmam que dão à costa muitos tubarões sem barbatana, o que indicia pesca ilegal por parte de barcos chineses. Entrevista em Cabo Verde.

¹⁰⁶ Entrevistas em Cabo Verde.

artesanal e equipamento insuficiente de que dispõem, isto representa riscos diversos, inclusivamente de segurança.

Estes dados são consistentes com um estudo recente sobre a perceção dos pescadores relativamente à evolução do stock de recursos pesqueiros da ilha de Santiago¹⁰⁷, segundo o qual 52% dos pescadores consideraram ser necessário agora ir pescar mais longe do que antigamente (particularmente na pesca da cavala), 78% manifestaram a opinião de que a quantidade de peixe na comunidade tem diminuído de forma considerável e 65% afirmaram que o tamanho das espécies também tem diminuído, enquanto 96% salientaram que algumas espécies desapareceram totalmente na comunidade. Em alguns documentos, nomeadamente trabalhos de vídeo e documentários, os pescadores descrevem a existência de barcos internacionais a pescar junto à costa durante a noite ou em dias de má visibilidade, coincidindo com dias de pesca escassa para os pescadores locais¹⁰⁸. A necessidade de pescar em lugares mais distantes aumenta os riscos, tanto humanos como materiais, exigindo maiores custos operacionais e reduzindo a rentabilidade da pesca, o que acaba por ter como efeito indireto uma menor atração de novos empreendedores para a atividade.

76

Assim, uma das principais críticas ao acordo é o facto de as autoridades cabo-verdianas responderem à incapacidade de os operadores cabo-verdianos capturarem espécies longe da costa com acordos internacionais em que se permite uma captura pouco controlada e com poucos benefícios locais, em detrimento de uma maior aposta na melhoria das frotas e infraestruturas de conservação e transporte nacionais, para que os armadores cabo-verdianos tenham alguma capacidade de competição¹⁰⁹. Os dois tipos de medidas não são incompatíveis, mas antes devem caminhar lado a lado para que se promova um maior equilíbrio.

Um segundo aspeto tem que ver com o abastecimento da indústria local. A promoção da indústria transformadora para comercialização no mercado interno e para exportação, ao introduzir valor acrescentado nos produtos de pesca, é um dos objetivos principais no desenvolvimento do setor no país. No entanto, o produto da pesca efetuada no quadro do acordo com a UE não desembarca em Cabo Verde, nem contribui para abastecer o mercado, já que a ausência de um porto de águas profundas origina um desvio das embarcações para o Senegal. Não tem havido, assim, qualquer ligação entre o acordo, o

¹⁰⁷ BATISTA, A.J. et al., 2009.

¹⁰⁸ Por exemplo, *Sandgrains, Cape Verde's Disappearing Beaches: A Story of Fishing*, dirigido e produzido por Jordie Montevocchi e Gabriel Manrique.

¹⁰⁹ O primeiro-ministro de Cabo Verde referiu, em outubro de 2011, a existência de negociações em curso com a UE para a criação de uma linha de crédito que permita a modernização da frota pesqueira nacional.

acesso de Cabo Verde ao mercado europeu e a presença de uma capacidade de processamento de produtos pesqueiros, ou seja, não tem havido qualquer contributo para o abastecimento da indústria conserveira local, que se vê obrigada à importação de pescado para transformação. Para além disso, algum desse pescado importado é originário de zonas fora da UE, com requisitos sanitários menos rigorosos, quando poderia ser diretamente fornecido pelas embarcações europeias. Pode haver interesse futuro para os operadores nesta possibilidade e é algo que não deve ser descurado no âmbito do novo acordo, desde que o Governo cabo-verdiano avance com as reestruturações de infraestruturas necessárias, já que isso aumentaria substancialmente a mais-valia do acordo para Cabo Verde.

700 mil cabo-verdianos na diáspora, espalhados por mais de 40 países, nos cinco continentes.

Principais destinos da emigração: **Estados Unidos e Europa**, com destaque para Portugal; existem também comunidades consideráveis na Holanda, França, Luxemburgo, Itália e Suíça.

Cabo Verde tornou-se também, recentemente, um país de destino, contando-se entre **14 e 15 mil imigrantes**, na maioria da África Ocidental.

Cabo Verde tem 67% da população licenciada fora do país; **1º lugar de fuga de cérebros** em África.

78

Em 2010, as remessas dos emigrantes representaram **9,6%** do PIB.

Apesar da **Parceria para a Mobilidade**, o enfoque da política da UE em Cabo Verde está no incentivo à migração de trabalhadores **qualificados** e no **repatriamento** de nacionais de países terceiros.



2.2. MIGRAÇÕES

2.2.1. A POLÍTICA EUROPEIA PARA AS MIGRAÇÕES

O contributo das migrações¹¹⁰ e da mobilidade para o desenvolvimento, quer das regiões de origem, quer de destino, é hoje consensualmente reconhecido a nível teórico e político. Nesse quadro, as políticas da UE têm proclamado como objetivo maximizar os efeitos da migração para o desenvolvimento e minimizar os possíveis efeitos negativos. À medida que as migrações entram, cada vez mais, na discussão das políticas de desenvolvimento, de emprego ou de coesão social, também as preocupações de desenvolvimento estão cada vez mais presentes nos debates sobre as políticas migratórias. Nesse sentido, as remessas, a transferência de conhecimentos, os investimentos e vários fatores

¹¹⁰ Segundo a ONU, “migração é uma forma de mobilidade espacial entre uma unidade geográfica e outra, envolvendo mudança permanente de residência”. Esta definição exclui, assim, as populações nômadas, as migrações sazonais, o movimento de pessoas com mais de uma residência, os deslocamentos de visitantes, turistas e pessoas que viajam regularmente. A migração inclui emigração e imigração, sendo o primeiro a saída de pessoas do seu local de residência para se estabelecerem numa outra região ou nação, enquanto o segundo é o inverso, ou seja, o movimento de entrada com a intenção de residência permanente de pessoas ou populações num dado país.

sociais são aspetos fundamentais para os Países em Desenvolvimento, nomeadamente na prossecução dos ODM.

A Abordagem Global para as Migrações, adotada a nível europeu em 2005¹¹¹ (atualizada e ampliada em 2007), elegeu, pela primeira vez, a interligação entre migrações e desenvolvimento como um dos seus pilares, iniciando um processo que conduziu posteriormente à afirmação das migrações como uma das cinco áreas prioritárias no processo europeu de promoção da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD). Essa Abordagem Global fornece um enquadramento geral para a dimensão externa desta política, afirmando os objetivos de construir parcerias com países terceiros, de ser integrada nas outras políticas externas da União e de incorporar todas as questões de migração e asilo de forma equilibrada, incluindo a migração legal e ilegal, bem como a ligação entre migração e desenvolvimento.

Estes assuntos foram reafirmados numa ótica de CPD, em 2008, quando a Comissão Europeia adotou uma comunicação específica sobre as sinergias e coordenação no âmbito da abordagem para as migrações¹¹² e os Estados-membros adotaram o Pacto Europeu para a Imigração e Asilo, em resposta aos interesses não só dos países de acolhimento, mas dos países de origem, e aos direitos dos próprios migrantes. Neste documento, os Estados-membros eram convidados a concluir acordos, quer bilaterais, quer no contexto da UE, com países de origem e de trânsito, assumindo as migrações como um elemento fundamental das relações externas. A adoção, em 2009, do Programa de Estocolmo¹¹³ definiu as prioridades para a agenda europeia das migrações num prazo de cinco anos e inclui uma dimensão de interligação entre migrações e desenvolvimento.

No entanto, das quatro diretivas sobre migração legal previstas em 2005, apenas uma foi adotada, em 2009: a Diretiva do Cartão Azul (Blue Card), centrada no recrutamento de migrantes altamente qualificados. Pretende-se, assim, aumentar o número de trabalhadores estrangeiros qualificados, que atualmente representam apenas 1,7% da força de trabalho na UE (em compa-

¹¹¹ Council of the European Union (2005): *Global approach to migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean*. Brussels, 13 December 2005. <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st15/st15744.en05.pdf>. Para um resumo e análise dos instrumentos europeus que têm contribuído para a definição da componente externa da política europeia de migrações, ver Weinar, 2011.

¹¹² *Reforçar a abordagem global da migração: mais coordenação, coerência e sinergias*, COM(2008) 611 final, 08.10.2008. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0611:FIN:PT:PDF>

¹¹³ Doc. 17024/09. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st14/st14449.en09.pdf>

ração com 3,2% nos EUA ou 9,9% na Austrália, p. ex.)¹¹⁴, de forma a fazer face às necessidades europeias em termos de crescimento económico, de acordo com os objetivos estabelecidos na Estratégia de Lisboa.

Pelo contrário, a criação de **oportunidades legais para imigração de baixas qualificações permanece extremamente limitada**, não obstante o envelhecimento da população europeia e as necessidades de crescimento das economias dos Estados-membros. Com efeito, um dos principais desafios no futuro, e particularmente num contexto de crise económica, é saber se a UE e os Estados-membros são capazes e estão disponíveis para oferecer oportunidades e opções reais de mobilidade e migração para nacionais dos Países em Desenvolvimento que procuram um emprego legal no espaço europeu.

Para além disso, a atual abordagem restritiva na política da UE nesta área tem sido objeto de inúmeras críticas, nomeadamente da sociedade civil, por não ter em consideração as implicações no desenvolvimento e os requisitos de respeito pelos direitos humanos. A **imigração ligada ao discurso securitário** continua presente nas políticas dos Governos nacionais da UE e tais medidas são sobretudo visíveis na política de asilo, cada vez mais restritiva à entrada de requerentes e de refugiados.

O debate entre os Estados-membros tem estado maioritariamente centrado no combate à imigração ilegal, pelo que a cooperação em termos de controlo de fronteiras (nomeadamente através da Agência Europeia de Gestão das Fronteiras Externas – FRONTEX, criada em 2005¹¹⁵) e a negociação de acordos de readmissão de migrantes ao nível bilateral e multilateral se têm assumido como prioridades importantes para a UE no relacionamento com países terceiros¹¹⁶. A Diretiva de Retorno, aprovada pelo Conselho Europeu em 2008, gerou fortes críticas no plano internacional e teve um impacto negativo na abordagem de parceria da qual depende a Abordagem Global das Migrações¹¹⁷. Neste plano, a “Europa-fortaleza”, que equacionou a suspensão do Tratado de

¹¹⁴ *The EU and Immigration: Opportunities and Challenges*. EuFocus, September 2008. www.eurunion.org/eufocus

¹¹⁵ As principais áreas das operações marítimas da FRONTEX são o Mediterrâneo, as Canárias e a África Ocidental.

¹¹⁶ Vários estudos sobre migrantes sem documentos, realizados em Espanha e Itália, estimaram que entre 5% e 10% entram no país de forma clandestina, enquanto a vasta maioria chega com um visto e acaba por permanecer no território (Collyer, 2008). No entanto, o grande impacto das imagens de emigrantes que atravessam o Mediterrâneo tem, por um lado, despertado a necessidade humanitária de responder ao sofrimento destes migrantes e, por outro lado, aumentado a preocupação dos Governos europeus em demonstrarem que têm um controlo efetivo sobre as suas fronteiras.

¹¹⁷ Collyer, 2008.

Schengen a pedido de países mais afetados por pressões migratórias, contrasta com o ideal veiculado de uma Europa plural, solidária e multicultural.

Apesar de a interligação entre migrações e segurança estar na linha da frente das políticas europeias nesta área, o nexu migração-desenvolvimento também tem sido sucessivamente salientado nos documentos europeus. As Conclusões do Conselho sobre CPD, aprovadas em 2009, enfatizaram a necessidade de colocar as migrações ao serviço do desenvolvimento, através de dois vetores fundamentais: por um lado, promovendo uma abordagem equilibrada e abrangente sobre a ligação entre migração e desenvolvimento, no quadro da Abordagem Global para as Migrações; por outro lado, implementando medidas para reduzir os custos de transferência de remessas, reforçar o diálogo com a diáspora e prevenir o fenómeno de fuga de cérebros (brain drain).

O Acordo de Cotonou inclui disposições específicas sobre migrações (art.º 13) e a UE tem vindo a reforçar o seu diálogo com os países terceiros em questões de migração e desenvolvimento, no que respeita a uma série de questões, especialmente as remessas dos migrantes, o aumento da mobilidade e a intensificação dos laços e do diálogo com as organizações das comunidades das diásporas. Neste último aspeto, por exemplo, a UE financia variados projetos de apoio ao envolvimento da diáspora no desenvolvimento dos seus países, nomeadamente através da Iniciativa Conjunta CE-ONU sobre Migração e Desenvolvimento (ver ponto seguinte).

As **Parcerias para a Mobilidade** são consideradas um instrumento da Abordagem Global para as Migrações para gestão dos fluxos migratórios¹¹⁸, tendo sido celebrados acordos deste tipo com a Moldávia, Cabo Verde, a Geórgia e o Gana. Constituem declarações políticas não vinculativas que são negociadas com países terceiros que se comprometam a cooperar ativamente com a UE na gestão das migrações e que estejam interessados em assegurar um melhor acesso ao território europeu para os seus cidadãos. Pretendem fornecer enquadramentos de longo prazo para o diálogo político e a cooperação institucional entre a Comissão Europeia, os Estados-membros interessados e o país parceiro, com vista a regularizar e gerir de forma mais eficaz os fluxos migratórios¹¹⁹. A UE tem, igualmente, negociado o movimento temporário de trabalhadores no quadro de acordos de comércio, particularmente para determinadas profissões qualificadas, como acontece com o Acordo de Parceria Económica com os países CARIFORUM.

¹¹⁸ Council of the European Union 2009, *Council Conclusions on Mobility Partnerships as a tool of the Global Approach to Migration*, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st15/st15811.en09.pdf>

¹¹⁹ Comissão Europeia, 2007.

A migração circular, que permite aos migrantes trabalharem na UE durante um período de tempo e depois regressarem aos seus países, tornou-se também um elemento central destas discussões, já que se considera proporcionar ganhos mútuos e múltiplos, ao permitir que o país de destino colmate necessidades do seu mercado de trabalho, que o país de origem beneficie de fluxos financeiros e que o migrante adquira conhecimentos e experiência que leva consigo para o seu país (o chamado *brain gain*).

No entanto, no geral, ainda há, reconhecidamente, várias **incoerências** subjacentes ao diálogo entre a UE e os países terceiros sobre migrações, incluindo legislação que impede uma utilização rápida das remessas legais¹²⁰, a imposição de condicionalidades de ajuda na negociação de acordos de migrações, o favorecimento de opções discriminatórias que acabam por favorecer a fuga de cérebros dos países de origem, entre outras. No que respeita à abordagem geral, várias diretivas, como a do Cartão Azul ou a Diretiva de Retorno, parecem estar em clara contradição com uma abordagem para as migrações que se pretende consentânea com o desenvolvimento e com os direitos humanos, tal como afirmado em várias convenções internacionais, p. ex., em termos de acesso ao trabalho digno¹²¹. E neste, como noutros assuntos, uma das principais dificuldades no que diz respeito à coerência está, desde logo, na divergência de posições e interesses entre países europeus (especialmente presente numa questão altamente politizada), o que prejudica o progresso para a obtenção de posições e políticas comuns e a própria coerência da UE enquanto bloco.

Especificamente no diálogo com o continente africano, existem dois processos paralelos para além do diálogo euro-mediterrânico. As discussões tiveram início em 2006, com a Conferência Interministerial sobre Migração e Desenvolvimento em Rabat, que resultou num plano de ação referido genericamente como Processo de Rabat. Outro impulso foi dado ainda no mesmo ano, com a adoção da Declaração Conjunta de Tripoli sobre Migração e Desenvolvimento e

¹²⁰ Por exemplo, disposições que exigem que as organizações de transferência dos montantes financeiros informem as autoridades policiais se um migrante não apresenta um título de residência válido.

¹²¹ Nesta área, veja-se, p. ex., a Convenção da OIT n.º 97 sobre Migração para o Emprego ou n.º 143 sobre trabalhadores migrantes, bem como a Convenção das Nações Unidas sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias. Esta convenção não foi ainda ratificada por nenhum dos Estados-membros da UE (Concord, 2011). Vários relatórios da European Agency of Fundamental Rights Studies e da OIT (como o Relatório Global sobre a Igualdade no Trabalho) alertam para a existência de barreiras e de padrões de discriminação que afetam os migrantes de países terceiros na UE, nomeadamente no que respeita ao acesso ao mercado de trabalho, à proteção laboral ou à sua integração (Concord, 2011). A Agenda Europeia para a Integração de Nacionais de Países Terceiros, lançada pela Comissão Europeia em julho de 2011, reconhece os enormes desafios no que respeita às baixas taxas de emprego dos migrantes, ao desemprego e à exclusão social destas comunidades (disponível em http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_EN_ACT_part1_v10.pdf).

do Plano de Ação UE-África sobre o tráfico de seres humanos, formalmente aprovado na mesma ocasião e parte integrante da estratégia global então adotada, conhecida como Processo de Tripoli. Ao equacionar as causas da migração e os direitos humanos dos refugiados, estes documentos preconizam uma perspectiva bastante mais abrangente do que aquela que era privilegiada até então por uma abordagem europeia, centrada, em primeiro lugar, na contenção da imigração ilegal e, em segundo lugar, em encorajar a criação de postos de trabalho no continente africano para diminuir a pressão colocada pela imigração ilegal africana na Europa.

Em dezembro de 2007, foi estabelecida uma Parceria para a Migração, Mobilidade e Emprego, no quadro da Estratégia Conjunta África-UE (2007), que pretende abordar as questões da mobilidade e migração no quadro das disparidades dos mercados de trabalho e emprego, dentro e entre os dois continentes. Esta parceria fornece uma base comum de diálogo, embora sejam claras as diferenças entre os dois continentes em termos de realidades, de experiência e de percepções sobre as migrações, já que se verifica que a UE dá primazia à componente securitária, enquanto a parte africana tem procurado dar relevância às preocupações com a criação de emprego, incluindo a relação entre migrações e emprego. Com efeito, os interesses dos países terceiros tendem a ser diferentes dos da UE, pois, p. ex., os países africanos não estão, geralmente, interessados na readmissão de não nacionais, dado o impacto que isso pode ter na sua capacidade de gerir os fluxos migratórios¹²².

84

Uma evolução positiva nos últimos anos tem sido um **maior envolvimento dos países africanos nestas questões**, fruto, em parte, de uma melhor identificação e consciencialização sobre as suas necessidades particulares. Um exemplo é a adoção da Abordagem Comum da CEDEAO sobre Migrações, adotada em janeiro de 2008, que vai muito para além das relações com a Europa, abordando primordialmente a mobilidade intrarregional¹²³.

¹²² Weinar, 2011.

¹²³ A vasta maioria dos movimentos migratórios faz-se entre Países em Desenvolvimento da mesma área geográfica, e a África Ocidental não é exceção. Estima-se que 90% dos migrantes da zona CEDEAO não saiam da sub-região, que 3% da população da sub-região viva fora do seu Estado de cidadania e que apenas 1% (cerca de 5 milhões) resida na UE. ECOWAS (2007): *Meeting of Ministers on ECOWAS Common Approach to Migration*, 14 June 2007, Abuja.

2.2.2. AS MIGRAÇÕES EM CABO VERDE

2.2.2.1. EMIGRAÇÃO, IMIGRAÇÃO E A “NAÇÃO GLOBAL”

Estima-se que a população cabo-verdiana residente no exterior seja superior à residente no país (cerca de 700 mil cabo-verdianos na diáspora, segundo a OIM), estando espalhada por mais de 40 países, nos cinco continentes¹²⁴.

A emigração é, para os cabo-verdianos, desde há muito, um **fator constituinte da sua identidade**, de tal forma que é comum denominar a comunidade na diáspora de “11ª ilha de Cabo Verde”. Como referia recentemente o primeiro-ministro José Maria Neves, “a figura do Emigrante, que parte ou que regressa, impregna-se tanto na paisagem sociológica de Cabo Verde que quase se afirma como o alter ego do modelo nacional. (...). As Cabo-verdianas e Cabo-verdianos na África, na Europa, nas Américas e na Ásia, tais como aqueles em quaisquer pontos de Cabo Verde, em face da noção de descontinuidade e de prolongamento dos fundamentais da rede global, são parte integrante da mesma Nação que se afirma para além da República de Cabo Verde”¹²⁵.

Assim, a emigração não é apenas uma mobilidade espacial entre um país e outro, na busca de uma vida melhor, mas um “campo de relações intercomunitárias no círculo alargado de um Cabo Verde Maior”, ou seja, a afirmação de um espaço nacional que projeta Cabo Verde no mundo, constituindo este uma verdadeira “Nação Global”¹²⁶. Esta ideia está materializada no próprio Documento de Estratégia para o Crescimento e Redução da Pobreza (DECRP II, 2008), que defende a “afirmação plena e substantiva da qualidade de Nação Global integrando no espaço e no tempo as ilhas atlânticas e as ilhas da diáspora espalhadas pelo mundo na afirmação da cabo-verdianidade (...) adequado ao reforço da nossa inserção e afirmação crescente na comunidade internacional”¹²⁷.

A este propósito, Marzia Grassi afirma também que “há mais de um século que deixar livremente as ilhas para ir para os Estados Unidos, para Portugal ou para Holanda é vivido pelos jovens cabo-verdianos como uma inevitabilidade e

¹²⁴ Optou-se aqui pelos dados da OIM referentes a 2010. Estes números não são consensuais; existem estatísticas que apontam para cerca de 600 000 cabo-verdianos na diáspora (Documento de Estratégia-País UE-Cabo Verde 2008-2013), enquanto outros referem até 1 milhão (CIA World Factbook, 2011). Uma das grandes lacunas dos dados sobre migrações em Cabo Verde é a ausência de fontes nacionais com informações estatísticas sobre as comunidades cabo-verdianas residentes no exterior.

¹²⁵ Discurso de José Maria Neves na 16ª Conferência Internacional Metropolis, sob o tema “*Migration Futures: Perspectives on Global Changes*”, Ponta Delgada, Açores, 16 de setembro de 2011. www.governo.cv/images/stories/DISCURSO_MIGRAOES.pdf

¹²⁶ *Idem*, 2011.

¹²⁷ DECRP II, p. 57.

também como uma esperança e um sonho de realização. São muitos aqueles que (...) confirmam esta espécie de predestinação e de espírito em movimento que emerge nos cabo-verdianos em paralelo, e por oposição, ao forte sentimento de pátria (cabo-verdianidade) que parece encontrar o seu alimento nesta mesma necessidade de se movimentar para escapá vida (emigrar para conseguir sobreviver). Todos, jovens e menos jovens, quando se trata de tomar decisões para a própria vida consideram opções de movimento num espaço geográfico global (...)”¹²⁸.

O movimento constante para fora do arquipélago tem raízes no início da sua ocupação, quando, devido a secas recorrentes, os escravos eram vendidos e os trabalhadores livres obrigados a emigrar para outras colónias portuguesas (como o Brasil, logo no século XVI). A emigração desenvolveu-se, a partir do século XVIII, para os Estados Unidos e, após a abolição da escravatura, para outras regiões carentes de mão de obra, desde o fim do século XIX até meados do século XX. Nesta altura, a escassez de chuva, as epidemias, os períodos sucessivos de fome e as baixas condições de vida eram as principais motivações da emigração.

Neste último século, identificam-se três fases dessa emigração: uma, com os EUA como destino preferencial (1900-1926); outra, em que o Brasil e a Argentina são os destinos de eleição, face às restrições de entrada nos EUA, para além de Portugal e de outros países africanos (como o Senegal, a Guiné-Bissau, São Tomé e Angola) (1927-1945); e uma terceira fase, quando a Europa se assume como recetora de emigrantes cabo-verdianos, principalmente a Holanda, a França, o Luxemburgo, a Itália e a Suíça (1946-1973), período este em que se verifica um aumento exponencial do número de emigrantes¹²⁹. Desde essa altura, a Europa e os EUA permaneceram como escolha preferencial para emigração, estimando-se que residam nos Estados Unidos cerca de 260 mil cabo-verdianos e em Portugal cerca de 100 mil (principal destino dentro da Europa).

Os números da OIM apontam para uma diminuição dos números da emigração nas últimas décadas: se, em 1970-1975, a taxa de saída do país era de aproximadamente -19 migrantes por milhar de habitantes, em 2005-2010 essa taxa reduziu-se para -5,1 e as previsões para 2010-2015 apontam para -4,7. No entanto, a emigração continuará a ser um dos fatores importantes da economia e sociedade cabo-verdianas, tendo em conta a **reduzida capacidade do mercado de trabalho para absorver a mão de obra disponível**¹³⁰, o **desemprego** que afeta sobretudo a população jovem, a continuação do

¹²⁸ Grazzi, 2006.

¹²⁹ António Carreira, Migrações nas Ilhas de Cabo Verde, citado em OPLOP, 2011.

¹³⁰ DECRP, 2004.

aumento da população e o aumento **das expectativas de vida futura** (reforçado pelo valor social atribuído a quem regressa com sinais de riqueza).

Uma tendência recente é o regresso de **cabo-verdianos deportados**, sobretudo dos EUA, como demonstra a Tabela 7. O fenómeno de repatriamento ou deportação de emigrantes cabo-verdianos tem tido implicações crescentes em Cabo Verde, designadamente pela suposta associação a fenómenos de violência juvenil urbana e criminalidade.

Tabela 7: Cabo-verdianos repatriados por país de emigração (1992-2008)

	% 1992-2008	N.º em 2007-2008
Estados Unidos	54%	145
Portugal	35%	36
França	3%	3
Espanha	3%	7
Brasil	2%	4
Holanda	1%	0
Luxemburgo	1%	4
Outros	1%	1



Fonte: Migração em Cabo Verde, Perfil Nacional 2009, pp. 55-56.

Mais recentemente, Cabo Verde tornou-se também um **país de destino**, como referido no DECRP II (2008)¹³¹, particularmente de imigrantes provenientes da África Ocidental (ver Tabela 8). Segundo o Tratado da CEDEAO sobre a livre circulação de pessoas na comunidade, assinado em Dakar em 1979, os cidadãos provenientes da sub-região não necessitam de visto de entrada,

¹³¹ DECRP II, p. 44.

ficando sujeitos à solicitação de uma autorização de residência caso decidam permanecer no país.

Apesar de não existirem estudos sobre o impacto destes imigrantes no desenvolvimento, pensa-se que poderão estar a contribuir para a dinâmica no setor do turismo e da construção, bem como no setor das vendas a retalho, tanto formal como informal (nomeadamente com a presença de imigrantes provenientes da China e da CEDEAO)¹³².

Tabela 8: População estrangeira residente em Cabo Verde, 2010

Região de Nacionalidade	Número	%
África	10.306	71,7
CEDEAO	8.783	
PALOP (sem GB)	1.209	
Outros África	314	
América	1.100	7,7
Ásia	498	3,5
Europa	2.446	17,0
Oceânia	23	0,2
Total	14.373	100,0

Fonte: Censo 2010, INE Cabo Verde

A chegada de imigrantes provenientes do continente africano, ainda que o fenómeno seja ainda reduzido em termos globais (com mais expressão em algumas ilhas), veio, por um lado, suscitar um debate sobre a identidade cabo-verdiana – marcado pelo discurso de bem acolher o estrangeiro, mas por práticas ainda discriminatórias¹³³ – e, por outro lado, o debate sobre a questão da proximidade com África e com a Europa, sempre presente na interseção da identidade europeia e africana das ilhas. A existência de comunidades consideráveis de cabo-verdianos no exterior interpelou as autoridades sobre a coerência na forma como são tratados os imigrantes que residem em Cabo Verde, pelo que foi elaborada uma Política Nacional de Imigração, através de uma comissão interdepartamental criada para o efeito.

Esta política, cuja definição contou com o apoio da UE, visa conciliar a necessidade de agilizar a permanência legal de cidadãos estrangeiros com as necessi-

¹³² Carvalho, 2010.

¹³³ Entrevistas em Cabo Verde.

dades sentidas no mercado de trabalho, com o combate determinado ao fenómeno da imigração clandestina e ao emprego de estrangeiros em situação ilegal, tal como definido pelo DECRP II¹³⁴. A estratégia entretanto elaborada nesta área, decorrente da política de imigração, tem como objetivos principais: (i) respeito, proteção e promoção dos direitos humanos dos imigrados; (ii) fortalecer as responsabilidades das autoridades competentes na gestão dos fluxos de migração/imigração (regresso/readmissão, luta contra a migração irregular, luta contra o tráfico de pessoas); (iii) estabelecer condições de longo prazo para garantir a estabilidade macroeconómica; e (iv) fortalecer as sinergias e a comunicação entre as autoridades competentes, parceiros internacionais e regionais.

2.2.2.2. EMIGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: FUGA DE CÉREBROS E REMESSAS

Em termos de política para a emigração, esta remonta à criação do próprio Estado cabo-verdiano e à primeira República, altura em que as contribuições dos emigrantes para o desenvolvimento do arquipélago começaram a ser estimuladas por uma política bancária mais favorável. Na segunda República, foram criados incentivos para a poupança e investimento dos emigrantes em Cabo Verde, o retorno foi facilitado através de acordos de segurança social e isenção de tarifas com vários países de destino. Atualmente, a política do Governo inclui uma série de medidas com dois objetivos gerais: **por um lado, promover a integração socioeconómica dos emigrantes nos países de destino e, por outro lado, criar condições para atração de recursos dos emigrantes**¹³⁵.

89

A diáspora como recurso estratégico e a participação fundamental dos emigrantes no desenvolvimento político, económico, social e cultural do país está reconhecida nos principais documentos políticos e foi recentemente reforçada com a criação do Ministério das Comunidades (2010) e a transformação do antigo Instituto de Apoio ao Emigrante (IAPE) no Instituto das Comunidades (IC), “com atribuições claras e direcionadas não só ao apoio ao emigrante que visita ou investe no país, mas, principalmente, com uma nova abordagem do emigrante nas suas diversas facetas, inclusive como promotor e participante ativo do desenvolvimento de Cabo Verde”¹³⁶.

Os emigrantes cabo-verdianos são, na sua maioria, trabalhadores com **baixas qualificações** profissionais, o que se reflete nas atividades desenvolvidas nos países de destino, onde a maioria trabalha na construção civil (24,7%), em

¹³⁴ DECRP II, p. 99.

¹³⁵ Instituto das Comunidades, 2009.

¹³⁶ www.ic.cv/index.php?option=com_content&view=article&id=28&Itemid=26

fábricas (14,7%) e em serviços prestados em lares e casas particulares (9,1%)¹³⁷. No entanto, a emigração qualificada tem estado a aumentar, como comprovam os números da década de 90, cuja taxa de emigração de profissionais do setor médico atingiu os 54,1%. Entre os cabo-verdianos residentes em países da OCDE, 11% enquadram-se num nível superior de instrução e a taxa de emigração altamente qualificada aumentou 10,7% entre 1990 e 2000¹³⁸.

Este é um fenómeno comum a toda a África Ocidental, já que, entre 1990 e 2000, a emigração de quadros superiores desta sub-região para os países desenvolvidos aumentou 123%, contra 53% de trabalhadores não qualificados. Os baixos salários, a falta de meios de trabalho e os mercados limitados são motivos que continuam a impedir o continente africano de reter os recursos humanos mais qualificados, apontando para um fenómeno de fuga de cérebros preocupante para o desenvolvimento das economias africanas.

Dez países africanos têm mais de 40% dos seus cérebros no estrangeiro e Cabo Verde ocupa a primeira posição, com 67% da população licenciada fora do país, seguido da Gâmbia (63%) e da Serra Leoa (53%)¹³⁹. Para isso, muito contribui a emigração de estudantes, já que metade dos jovens que deixam o país para ingressarem no ensino superior acaba por não regressar após a obtenção do diploma¹⁴⁰, conforme mostra a Tabela 9.

Tabela 9: Taxa de fuga de cérebros de migrantes universitários cabo-verdianos, 2001-2006

Ano de saída / Ano de entrada	N.º de saída	N.º de regresso	% regressados
1997/98 - 2001	316	108	34,17
1998/99 - 2002	512	227	44,33
1999/00 - 2003	410	228	55,60
2000/01 - 2004	1.127	259	22,99
2001/02 - 2005	1.437	246	17,11
2002/03 - 2006	1.580	171	10,82

Fonte: Migração em Cabo Verde, Perfil Nacional 2009, p. 53

¹³⁷ Estes dados dizem respeito apenas aos países da OCDE. Carvalho, 2010.

¹³⁸ Carvalho, 2010.

¹³⁹ Ver "Cabo Verde é o país com mais emigrantes licenciados", 29/09/2011. Disponível em www.ic.cv/index.php?option=com_content&task=view&id=83

¹⁴⁰ Entre 1997-8 e 2002-3, 77% dos estudantes que saíram do país não regressaram.

Para Cabo Verde, a emigração tem permitido superar a escassez de recursos internos e “exportar” uma parte significativa de mão de obra, o que acaba por aliviar a pressão sobre o mercado de trabalho interno como referido anteriormente. No entanto, as Grandes Opções do Plano de 2002-2005 reconheciam já a existência de uma contradição entre uma política ativa de incentivo à emigração e uma estratégia nacional de desenvolvimento com base no capital humano.

Inegável é o papel que a emigração tem tido na promoção da mudança social e económica no arquipélago, já que as **remessas constituem a parcela mais significativa das transferências externas** e são um dos motores da economia cabo-verdiana¹⁴¹. Até meados da década de 90, a maior fonte de remessas para Cabo Verde eram os Estados Unidos, tendo sido posteriormente ultrapassados por Portugal e França, devido também ao aumento de emigração para o continente europeu.

Após uma subida relativamente sustentada até 2005, as remessas formais dos emigrantes cabo-verdianos registaram uma ligeira descida, que se manifestou especialmente em termos de percentagem do PIB, como demonstra o Gráfico 5. Isto revela, mais do que uma variação das remessas, um aumento do dinamismo de outros setores da economia, que passam a ter um peso mais significativo no PIB. Os dados de 2008 a 2010 demonstram que, face à crise internacional, as remessas revelam uma sustentabilidade intrínseca e estão sujeitas a menor irregularidade do que outros fluxos de capital privado como o investimento estrangeiro. Com efeito¹⁴², verifica-se mesmo que a crise europeia parece ter tido um efeito contrário nas remessas, já que, de janeiro a julho de 2011, estas cresceram 26% face a igual período de 2010 (de 5 671,5 milhões para 7 160,9 milhões de CVE). Isto pode significar um efeito da crise numa maior poupança dos cabo-verdianos da Europa, que acabam por preferir reenviar esses montantes para um local considerado mais seguro do que o atual contexto europeu¹⁴³.

¹⁴¹ As remessas dos emigrantes são as transferências monetárias – privadas, individuais ou coletivas – enviadas aos países de origem, realizadas pelos trabalhadores e indivíduos residentes no estrangeiro, podendo ser feitas através de canais formais (como serviços de transferência de bancos, agências de correios, instituições financeiras não bancárias e outras agências) ou informais (por exemplo remessas em géneros e montantes transportados através de mensageiros, amigos ou parentes). Estima-se que o fluxo de remessas informais possa ser importante em Cabo Verde, mas a sua dimensão não é conhecida.

¹⁴² Carvalho, 2010, p. 61.

¹⁴³ Entrevistas em Cabo Verde.

Gráfico 5: Evolução das remessas dos emigrantes cabo-verdianos, 1999-2010

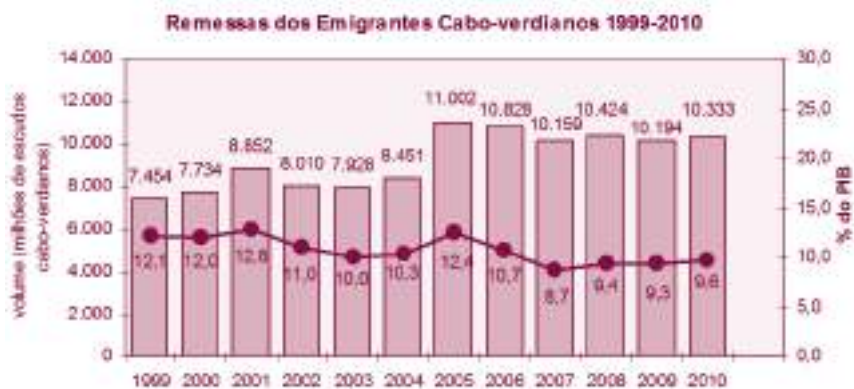


Tabela 10: Remessas de emigrantes por país de origem (divisas) milhões de escudos cabo-verdianos

	2007	2008	2009	2010	
				Os 3 primeiros países	Os 3 primeiros países
Estados Unidos	1.672,9	1.474,9	1.537,2	Estados Unidos	1.683,3
Holanda	1.039,3	1.206,9	924,6	França	2.354,9
França	2.253,6	2.276,6	2.232,1	Portugal	3.195,1
Itália	698,5	713,9	663,7		
Alemanha	140,1	145,6	131,7		
Portugal	3.094,1	3.138,9	3.089,2		
Reino Unido	223,3	254,9	314,8		
Suíça	199,3	242,1	273,0		
Angola	31,2	52,7	33,3		
Luxemburgo	246,7	294,1	311,1		
Espanha	334,5	353,1	415,4		
Outros	225,6	270,5	268,3		
Total	10.159,0	10.424,3	10.194,0	Total	10.333,4
					1,4

Fonte: Banco de Cabo Verde

De acordo com os estudos realizados sobre esta matéria, as remessas têm permitido aumentar o rendimento disponível e o consumo das famílias, têm assegurado uma maior disponibilidade de divisas para o crescimento das importações e têm ampliado a capacidade de financiamento da economia. Desta forma, calcula-se que, por cada 1% de entrada destes recursos, é gerada indiretamente uma contribuição de 0,24% no crescimento do PIB do país¹⁴⁴.

O papel deste fluxo externo para **minimizar efeitos da pobreza** não deve ser subestimado, uma vez que as remessas dos emigrantes são frequentemente consideradas um rendimento complementar para muitas famílias cabo-verdianas e muitos dos que não recebem essa receita passam por dificuldades múltiplas, com pouco rendimento e grandes dificuldades na sustentabilidade do lar, na educação dos filhos e no acesso à saúde¹⁴⁵. As remessas são utilizadas pelas famílias, principalmente, para financiamento do consumo, pagamento de dívidas, construção ou aquisição de casa própria e propriedades agrícolas, atividades turísticas, sendo marginal a fração destinada ao investimento produtivo (a não ser que seja para financiamento da educação e saúde dos familiares)¹⁴⁶. Ou seja, verifica-se uma certa cristalização das vias de aplicação das remessas e o investimento dos emigrantes no território cabo-verdiano continua ainda limitado a setores muito específicos (como a construção civil ou o pequeno comércio), considerando-se que muito há a fazer para aproveitar melhor esse potencial¹⁴⁷. Assim, considera-se fundamental “a criação de medidas estatais pró-ativas tendo em vista a canalização das remessas para setores produtivos da economia, uma vez que a relação entre remessas e desenvolvimento não é automática”¹⁴⁸.

¹⁴⁴ Tavares, 2010.

¹⁴⁵ *Remessas e emigrantes como recurso ao Desenvolvimento*, Relatório do questionário sobre remessas dos emigrantes, financiado pela União Europeia através da Iniciativa Conjunta de Migração e Desenvolvimento da Comissão Europeia e as Nações Unidas.

¹⁴⁶ Tolentino *et al.*, 2008.

¹⁴⁷ Entrevistas em Cabo Verde.

¹⁴⁸ Carvalho, 2010, p. 66.

2.2.3. A ATUAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA

Grande parte das relações recentes entre a UE e Cabo Verde em matéria de migrações tem sido conduzida no quadro do diálogo da Parceria Especial, no âmbito do qual a Parceria para a Mobilidade se autonomizou como um setor específico de relacionamento.

Com efeito, desde 2007, afirmava-se que o pilar Segurança, da Parceria Especial, abrangia (i) a cooperação sobre segurança e a luta contra a criminalidade organizada transnacional (cooperação no âmbito da luta contra o terrorismo, o tráfico de seres humanos e o tráfico de migrantes, o tráfico ilegal de droga e de armas e o branqueamento de capital); (ii) **a gestão eficaz dos fluxos migratórios**, incluindo a melhoria da contribuição da diáspora cabo-verdiana para o desenvolvimento do país e a luta contra os fluxos ilegais; e (iii) a segurança marítima.

Estas questões são também salientadas no Programa Indicativo Nacional da UE para Cabo Verde (2008-2013), segundo o qual “a gestão melhorada dos fluxos migratórios” é um dos objetivos a serem atingidos no apoio à segurança nacional. No Plano de Ação da Parceria UE-Cabo Verde, esta gestão figurava claramente associada a questões de segurança, assumindo-se duas ações como prioritárias: a cooperação em matéria de justiça e assuntos internos, incluindo as questões migratórias e de gestão das fronteiras, em cooperação com a Agência FRONTEX, e a melhoria do nível de segurança dos documentos nacionais (passaportes, bilhetes de identidade, autorizações de residência, etc.,) para aumentar a fiabilidade dos controlos fronteiriços.

94

As relações com Cabo Verde nesta matéria foram depois alargadas a uma abordagem mais abrangente, que transitou do pilar Segurança para um instrumento autónomo: **a Parceria para a Mobilidade entre a UE e Cabo Verde**, com três vetores fundamentais: (i) a mobilidade, migração legal e integração, (ii) migração e desenvolvimento, (iii) gestão das fronteiras, documentos de viagem, luta contra a migração clandestina e tráfico de seres humanos. Esta declaração foi assinada em junho de 2008 por Cabo Verde, pela Comissão Europeia e por quatro Estados-membros (Portugal, Espanha, França e Luxemburgo)¹⁴⁹.

Assim, no anexo à Declaração Conjunta que cria a parceria, os signatários confirmavam a intenção de desenvolver iniciativas concretas em vários domínios:

¹⁴⁹ A Holanda aderiu também à parceria alguns meses após a sua assinatura.

- Seguimento e conhecimento dos fluxos migratórios (análise dos fluxos migratórios para determinar as necessidades de melhoria das políticas migratórias);
- Emprego, gestão e facilitação da imigração legal e integração (desenvolver oportunidades de emprego em Cabo Verde e no estrangeiro, facilitar a emigração legal de cidadãos cabo-verdianos, nomeadamente para fins de emprego, assegurar uma boa gestão e reforçar a reintegração dos migrantes cabo-verdianos na sua sociedade de origem);
- Mobilidade e vistos de curta duração (facilitar a mobilidade entre Cabo Verde e a UE para estadas de curta duração – até três meses);
- Ligações entre migração e desenvolvimento, diásporas e remessas (favorecer a contribuição da diáspora cabo-verdiana no desenvolvimento de Cabo Verde, nomeadamente através das transferências de remessas, e facilitar a migração circular/e ou retorno para atenuar os efeitos da emigração de pessoas altamente qualificadas);
- Asilo (assistir Cabo Verde na construção de um sistema de proteção internacional de acordo com as normas internacionais);
- Colaboração em matéria de gestão das fronteiras, de documentos de identidade e de viagem, luta contra a imigração ilegal e tráfico de seres humanos (combater a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos e reforçar a gestão das fronteiras e a segurança dos documentos)¹⁵⁰.

A seleção de Cabo Verde para a assinatura de uma Parceria para a Mobilidade radica na confluência de uma série de fatores que proporcionaram a assinatura, sem grandes dificuldades, de tal documento, e que radicam tanto na evolução da política de imigração da UE, como nos interesses nacionais de Cabo Verde nesta área.

Em primeiro lugar, a **externalização da política de imigração da UE** fez com que a fronteira sul da Europa fosse redesenhada, de forma a estabelecer uma nova fronteira que contenha os fluxos migratórios através de acordos com a vizinhança próxima e alargada da Europa, nomeadamente países de origem e de trânsito das migrações¹⁵¹. Isto abrange não só vários países do Norte de África (com os quais está a ser tentada a negociação de várias Parcerias para a Mobilidade), mas também países da África Ocidental, como é o caso de Cabo Verde, o Gana (estes dois já com acordos assinados) ou o Senegal (com o qual foi tentado um acordo, ainda sem sucesso). Contendo as migrações nos pontos de origem ou o mais perto possível destes, a Europa tenta debelar o fenómeno na fonte e evitar as imagens incómodas de barcos de imigrantes ou refugiados a chegarem

¹⁵⁰ MAI, 2008.

¹⁵¹ Ver Marcelino, Pedro; Farahi, Hermon (2011); “Transitional African Spaces in Comparative Analysis: inclusion, exclusion and informality in Morocco and Cape Verde”. *Third World Quarterly*, Volume 32, Issue 5, pages 883-904.

às costas europeias. Neste caso, Cabo Verde é encarado, crescentemente, como um país de trânsito, embora não existam dados concretos que corroborem essa intenção por parte dos migrantes que chegam a território cabo-verdiano.

Em segundo lugar, as razões para eleger Cabo Verde não têm tanto que ver com a importância dos fluxos migratórios deste país para a Europa, mas antes com a **disponibilidade do país em cooperar com a UE**, particularmente em questões de segurança que normalmente são consideradas sensíveis e de maior dificuldade na colaboração entre a UE e países terceiros¹⁵². Cabo Verde tem mais condições do que outros países da África Ocidental para ir ao encontro dos interesses europeus, o que tem funcionado como fator de aproximação.

Com efeito, os cabo-verdianos tendem a considerar os interesses de contenção da imigração ilegal e de segurança da UE como legítimos, sendo esses objetivos coerentes, em certa medida, com os do Governo cabo-verdiano (expressos, p. ex., no interesse de conter o tráfico de seres humanos¹⁵³ e de droga, de garantir a segurança das fronteiras, ou na importância de securitização e fiabilidade dos documentos). Isto tem-se materializado em ações concretas de cooperação, incluindo a capacitação de recursos humanos, o controlo de fronteiras (Frontex e Europol) e o combate à fraude documental (p. ex., através dos Sistemas PASSE e RAPID), ou na fiscalização e segurança marítimas.

96

Para Cabo Verde, a Parceria para a Mobilidade representa, em múltiplas áreas, a oportunidade de aceder a recursos para melhorar o controlo de fronteiras, de poder contar com a cooperação externa no combate à imigração ilegal, de manter um diálogo permanente com a UE sobre migrações e de se assumirem como parceiro de confiança, de trabalhar mais com a diáspora cabo-verdiana na Europa, etc.¹⁵⁴ Nesse quadro, o diálogo sobre migrações é encarado como **parte de uma estratégia mais global** de aproximação à UE, no quadro de um relacionamento que se pretende especial.

No entanto, para Cabo Verde, a Parceria para a Mobilidade também tem de fornecer oportunidades de mobilidade, que são tanto mais importantes numa altura em que as políticas de imigração da UE se tornam crescentemente restritivas. A alta taxa de desemprego, a dependência das remessas dos emigrantes e a exiguidade do mercado de trabalho interno apontam para a relevância que a emigração continuará a ter para o Governo e para a sociedade cabo-verdiana.

¹⁵² Reslow, 2011.

¹⁵³ Cabo Verde beneficiou recentemente do apoio da UNODC para colmatar uma lacuna e aprovar legislação para a criminalização do tráfico de seres humanos.

¹⁵⁴ Entrevistas em Cabo Verde.

Nomeadamente, atingir condições mais favoráveis para a obtenção de vistos para a UE, ou mesmo a isenção de vistos, são objetivos afirmados sucessivamente por vários setores da sociedade e pelos discursos políticos, gerando uma percepção distorcida do que pode ser a parceria. Na realidade, se a facilitação de vistos para certas categorias profissionais e para vistos de curta duração é uma realidade atingível no curto prazo, a isenção de vistos não o será num futuro próximo, apesar de o cidadão comum em Cabo Verde tender a identificar a parceria com a UE com essa possibilidade de isenção ou de “entrada direta” para a Europa¹⁵⁵.

Na primeira versão do texto da Parceria para a Mobilidade, estava mencionada a liberalização dos vistos, que constitui um objetivo de longa data do Governo cabo-verdiano; no entanto, nas versões posteriores, a UE substituiu essa oferta pela expressão “facilitação de vistos”¹⁵⁶. A este propósito, refira-se que, apesar do papel pró-ativo de Cabo Verde na definição da Parceria Especial com a UE e na sugestão de uma Parceria para a Mobilidade, a verdade é que esse papel foi muito mais reduzido nas negociações que conduziram à conclusão do acordo¹⁵⁷. No geral, Cabo Verde praticamente **aceitou a proposta formal preparada pela UE**, que é bastante semelhante ao texto da Parceria para a Mobilidade assinada com a Moldávia.

Após a assinatura da Parceria para a Mobilidade, a negociação de acordos específicos foi, naturalmente, **afetada pela evolução recente da abordagem europeia sobre esta matéria**, muito centrada na segurança das fronteiras, na migração altamente qualificada e na readmissão de migrantes. A comunicação da CE “Um diálogo para a migração, mobilidade e segurança com os países do Sul do Mediterrâneo” e as conclusões do Conselho Europeu sobre Justiça e Assuntos Internos, ambos de meados de 2011¹⁵⁸, transmitem claramente uma abordagem de **condicionalidade**, concedendo privilégios em termos de mobilidade e vistos em troca de melhor controlo das fronteiras e aceitação de retorno de emigrantes. Embora estas orientações sejam motivadas pelas relações com a vizinhança próxima da UE, elas refletem-se na Abordagem Global para as Migrações e no relacionamento com países terceiros, incluindo Cabo Verde.

¹⁵⁵ Entrevistas em Cabo Verde.

¹⁵⁶ Reslow, 2011.

¹⁵⁷ Entrevistas em Cabo Verde.

¹⁵⁸ Comunicação da CE, de maio de 2011, disponível em http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110524/292/1_EN_ACT_part1_v12.pdf. Conclusões do Conselho Europeu de junho de 2011 para consulta em www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/122508.pdf

Uma demonstração desta realidade é o processo moroso de negociação de um acordo de facilitação de vistos e de um acordo de readmissão de migrantes, já que a UE abordou os acordos como um **pacote de negociação conjunta**, condicionando, assim, a concessão de algumas facilidades de visto (nomeadamente para algumas categorias profissionais e para os vistos de curta duração) à readmissão, por parte de Cabo Verde, de imigrantes ilegais de países sujeitos a processos de repatriamento.

Esta última questão consta do próprio texto da Parceria para a Mobilidade, onde se prevê que a Comissão Europeia solicite ao Conselho diretivas de negociação para um acordo de readmissão de pessoas que residam sem autorização¹⁵⁹. O que não está previsto é que a facilitação de vistos esteja condicionada à readmissão. As autoridades cabo-verdianas sempre afirmaram não ter qualquer problema com a readmissão dos seus cidadãos, tendo até acordos bilaterais que contemplam a readmissão, como com Portugal, Espanha e França. No entanto, expressaram uma posição firme de não readmissão de imigrantes de países terceiros que sejam expulsos de território europeu, defendendo que não deve aceitar migrantes que tenham utilizado apenas Cabo Verde como país de trânsito, e que não basta que os imigrantes nessas condições declarem ter vínculos com o país para serem readmitidos no território nacional¹⁶⁰. Após as dificuldades de negociação dos dois acordos, estes serão brevemente aprovados, estando por avaliar se as contrapartidas para Cabo Verde em termos de facilitação de vistos compensam as cedências no que respeita à readmissão¹⁶¹.

É importante referir o **caráter eminentemente político** da questão das migrações, que incorpora interesses de política externa dos Estados-membros, os quais se refletem naturalmente no seu posicionamento relativamente a várias questões nas relações com Cabo Verde. A tentativa de criação de um **Centro Comum de Vistos**, promovida por Portugal, é um exemplo claro desta dificuldade, já que a Espanha e a França não estão dispostas a abdicar da prerrogativa de passar vistos, a qual acentua a importância das suas Embaixadas no terreno e lhes acrescenta influência em termos de política externa. Para além disso, existem questões de difícil coordenação prática, já que, se, em teoria, os critérios para acesso ao Espaço Schengen deveriam ser comuns a todos os países de Schengen, na prática, os países tratam os potenciais emigrantes de forma diversa e com requisitos diferentes.

¹⁵⁹ Ver p. 13 da Parceria para a Mobilidade, disponível em <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st09/st09460-ad02.en08.pdf>

¹⁶⁰ Entrevistas em Cabo Verde.

¹⁶¹ No momento da escrita, os dois acordos ainda não tinham sido aprovados, mas a sua negociação estava praticamente fechada.

A própria Parceria para a Mobilidade é uma declaração conjunta que não permite à Comissão Europeia ter qualquer controlo sobre a realização das atividades ou iniciativas propostas pelos Estados-membros, assegurando estes a sua soberania nacional em matéria de política de migrações. A grande **flexibilidade e diferenciação na participação dos Estados europeus** nestas parcerias, juntamente com a existência de uma série de acordos e de iniciativas paralelas ao nível bilateral, acabam por desafiar a consistência, coerência e legitimidade de uma política europeia para as migrações que se pretende construir, limitando o alcance e conteúdo de certos acordos europeus (p. ex., sobre facilitação ou liberalização de vistos).

A estratégia de migrações da UE relativamente a Cabo Verde sofre, igualmente, de competição entre duas componentes: um elemento mais repressivo, relacionado com a política de segurança interna e externa, e um elemento mais progressivo, ligado à política de desenvolvimento, com um enfoque nos ganhos mútuos e abrangendo os chamados “3R”: recrutamento, remessas e retorno/reintegração¹⁶². Ora, como vimos anteriormente, no triângulo segurança-migrações-desenvolvimento, **o eixo segurança-migrações tem sido largamente privilegiado comparativamente ao eixo migrações-desenvolvimento** – e Cabo Verde não é exceção neste quadro.

Desde logo, no anexo da Parceria para a Mobilidade, as atividades listadas aparecem muito mais bem definidas e concretas no âmbito do controlo de fronteiras, securitização de documentos e combate à imigração ilegal do que no que respeita à importância dos emigrantes para o desenvolvimento, onde tudo figura de forma mais vaga¹⁶³. Isto reflete, em parte, a dificuldade de traduzir a ambiguidade dos Estados-membros, nestas matérias, em atividades concretas que possam ser realizadas conjuntamente ou em parceria.

No entanto, isto não significa que não existam vários projetos no âmbito donexo migrações-desenvolvimento de vários países e com objetivos muita vezes sobrepostos ou concorrentes. As Nações Unidas, a OIM e a UE são as organizações multilaterais que têm desempenhado um papel mais forte no apoio e implementação de iniciativas nesta área, enquanto Portugal tem sido o Estado-membro que, ao nível bilateral, tem promovido projetos de maior envergadura (algumas iniciativas encontram-se resumidas na Caixa 1).

¹⁶² Para uma análise das contradições entre as abordagens repressiva e progressiva na UE, ver Chou, 2009.

¹⁶³ Akesson, 2011.

Caixa 1: Principais projetos de interligação migrações-desenvolvimento em Cabo Verde (União Europeia)

CAMPO – Centro de Apoio ao Migrante no País de Origem

www.campo.com.cv

Foi criado em 2007, em resultado de um protocolo celebrado entre o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), o ACIDI, o IC e a Associação de Imigrantes Açorianos, tendo, posteriormente, alargado a sua abrangência no âmbito da Parceria para a Mobilidade estabelecida entre Cabo Verde e a UE. Os principais financiadores são a Comissão Europeia, Portugal e Espanha. O objetivo geral consiste na promoção da mobilidade legal entre a UE e Cabo Verde através da gestão eficaz da migração legal, da prevenção e redução da imigração ilegal e da promoção de sinergias entre desenvolvimento e migração. São objetivos específicos do projeto: 1) facilitar a correspondência entre as competências dos imigrantes e as vagas de trabalho e disponibilizar informação para o uso de canais migratórios legais; 2) facilitar a reintegração de cabo-verdianos em países da UE, no mercado de trabalho de Cabo Verde. O projeto encerra em dezembro de 2011, sendo transferido para o Instituto das Comunidades.

DIAS – Diáspora para Desenvolvimento de Cabo Verde

A execução do projeto foi assegurada pelo Instituto das Comunidades de Cabo Verde e a OIM – Organização Internacional para as Migrações, com financiamento da Comissão Europeia (programa AENEAS) e de Portugal, no âmbito de um programa mais alargado que envolve diversos países (MIDA – Migration for Development in Africa). O projeto, já encerrado, teve por finalidade promover o papel da diáspora cabo-verdiana (e das suas associações) em Portugal, Itália e Holanda, como agentes para o desenvolvimento do seu país de origem e envolver essas diásporas no processo de desenvolvimento, através da transferência de conhecimentos e competências. Em suma, visava identificar quadros altamente qualificados na diáspora cabo-verdiana nestes países e atraí-los para ministrarem ações de formação de curta duração em Cabo Verde. Para além disso, pretendia reforçar as ligações transnacionais da diáspora e as redes de comunicação entre a diáspora e as entidades institucionais em Cabo Verde.

Centro Comum de Vistos

www.eurovisaccv.com/

É um projeto europeu que visa agilizar o processamento de pedidos de visto para visitas de turismo ou de negócios à União Europeia (vistos Schengen) de cidadãos cabo-verdianos e estrangeiros residentes em Cabo Verde. Trata-se de uma iniciativa de Portugal, em parceria com a Bélgica e o Luxemburgo, no âmbito da Parceria para a Mobilidade entre a UE e Cabo Verde, com cofinanciamento da Comissão Europeia. O centro foi inaugurado em 2011 e recebe pedidos de visto para Portugal, Bélgica, Luxemburgo e para os Estados-membros representados a nível consular por Portugal: Áustria, Eslovénia e República Checa.

MIEUX (Migration Eu Expertise)

www.icmpd.org/mieux

O projeto MIEUX é uma iniciativa conjunta da Comissão Europeia e do ICMPD (International Centre for Migration Policy Development), que apoia países terceiros no combate à migração irregular e fluxos migratórios mistos, através de transferência de conhecimentos e experiência interpares, por peritos de Estados-membros da UE. O projeto permitiu garantir o apoio às autoridades cabo-verdianas competentes para a elaboração da Estratégia Nacional de Imigração, em 2010 e 2011.

Projeto de Reforço das Capacidades de Gestão dos Fluxos Migratórios

Arrancou em 2011, sendo liderado pelo SEF com financiamento comunitário e apoio de Portugal, França, Holanda e Luxemburgo. Abrange três vertentes principais: o apoio ao retorno e à reintegração de imigrantes cabo-verdianos noutros países da União Europeia; o apoio às autoridades cabo-verdianas no reforço dos procedimentos e das normas legais e de todas as questões relacionadas com a prevenção e a luta contra a imigração irregular; e a melhoria da recolha de dados estatísticos sobre emigração e imigração em Cabo Verde.

Iniciativa Conjunta da Comissão Europeia/Nações Unidas sobre Migração e Desenvolvimento (EC/UN JMDI)

www.migration4development.org/content/cape-verde

Abrangeu, numa primeira fase, 16 países e permitiu, em Cabo Verde, o financiamento de três projetos:

- Apresentado pela Associação Amigos da Natureza, da ilha de São Vicente, o projeto **Desenvolvimento Sustentável da Agropecuária em Cabo Verde**, que contou igualmente com parceria da Ordem dos Engenheiros de Portugal, consistiu na divulgação e formação para o fortalecimento de técnicas avançadas no setor da agropecuária, hidroponia e transformação de produtos alimentares, no sentido de contribuir para fortalecimento da segurança alimentar e da solidariedade social das comunidades rurais envolvidas.
- A Organização das Mulheres de Cabo Verde (OMCV), apresentou e executou um projeto virado para a maximização dos recursos enviados às famílias pelos emigrantes, **Remessas e Emigrantes como Recursos para o Desenvolvimento**. Esta iniciativa abrangeu 23 famílias, principalmente mulheres empreendedoras dos concelhos de Santa Catarina, Santa Cruz e Praia (ilha de Santiago). Com este projeto, a OMCV conseguiu mobilizar um fundo equivalente a 35 000 EUR destinado ao reforço da sua intervenção no domínio do microcrédito.
- **Multimédia de Cabo Verde** é o terceiro projeto, implementado pela Associação de Jovens Solidários de São Nicolau (AJS), em parceria com as ONG italianas Lunaria, Binario Ético e OMCV Itália. O objetivo foi fortalecer as ligações entre a diáspora cabo-verdiana na Itália (2ª e 3ª gerações) e as comunidades de jovens da ilha de São Nicolau, através do acesso e consolidação de meios de comunicação para a partilha das boas práticas na utilização das novas tecnologias de comunicação e informação (TIC) e no empreendedorismo juvenil.

Relativamente à globalidade dos projetos, e fazendo uma breve avaliação, identificaram-se alguns **problemas gerais**¹⁶⁴:

- *A falta de sustentabilidade da maioria dos projetos.* O fim de um financiamento significa, normalmente, o término do projeto e de todas as atividades a ele associadas, não havendo uma continuidade que possa assegurar maior sustentabilidade dos resultados. Uma exceção à regra é o Projeto CAMPO, que, após o seu encerramento em dezembro de 2011, transita para o Instituto das Comunidades. Em última análise, não seria desejável ou realista pretender que todos os projetos fossem absorvidos ou incorporados pelas autoridades cabo-verdianas, mas a sustentabilidade dos resultados é algo que não é acutelada desde a conceção.
- *A duplicação de projetos com objetivos ou grupos-alvo semelhantes.* Sendo uma questão com caráter fortemente político, os principais doadores pretendem frequentemente ter o seu próprio projeto em vez de agregarem as suas ações de forma conjunta. Outras vezes, existem projetos com ações que se sobrepõem e cujas sinergias não foram aproveitadas da melhor forma (p. ex., o CAMPO de Portugal/Espanha/UE e Casa das Migrações da OIM, ou Migração para o Desenvolvimento da ONU e Desenvolvimento Solidário da França). Estas duplicações parecem não ter sido geridas da melhor forma pelas autoridades cabo-verdianas, uma vez que coincidiram com o período de graduação do país, em que o objetivo era assegurar o maior número possível de financiamentos externos, resultando na aprovação de vários projetos semelhantes.
- *Insuficiente agregação de vontades para projetos comuns.* Relacionado com o ponto anterior, está o facto de, frequentemente, se iniciarem projetos promovidos por um doador, prevendo-se que os outros adiram posteriormente (como aconteceu relativamente ao CAMPO ou ao Centro Comum de Vistos). A entrada de um país num projeto desta área tem conotação e custos políticos, já que implica a concordância com uma determinada abordagem das migrações, pelo que, muitas vezes, essa adesão não se realiza¹⁶⁵. Faz-se, assim, depender o sucesso de um projeto de algo que nunca se concretiza, frustrando expectativas, em vez de investir num processo de preparação que se materialize numa conceção e execução conjunta dos projetos desde o início.

¹⁶⁴ Entrevistas em Cabo Verde.

¹⁶⁵ Noutros casos, a adesão de um país a um projeto acaba por ter de ser reavaliada por razões de política interna. É o caso do envolvimento da Espanha no Projeto CAMPO, onde se verificou um certo afastamento, já que o país passou a ter de optar por baixa visibilidade nos projetos de migrações, dada a opinião pública anti-imigração em Espanha.

- *A falta de avaliação dos projetos*, no decurso dos mesmos e após o seu fim. Na maior parte das vezes, os quadros rígidos de aplicação, por parte dos doadores, não permitem uma correção dos problemas detetados ou a reorientação das atividades que estejam desadequadas ou a correr menos bem. Frequentemente, também, não é aferido o real impacto de um projeto, nem feita uma avaliação que possa tirar lições para novos projetos, existindo casos em que se repetem os mesmos erros ou se duplicam iniciativas.

No geral, a abordagem europeia da interligação entre migrações e desenvolvimento revela uma **incoerência de base**: por um lado, reafirma-se, numa panóplia de documentos, a necessidade de minimizar os efeitos negativos da fuga de cérebros de Cabo Verde, enquanto, por outro lado, se promove uma migração altamente seletiva em termos de qualificações educativas e profissionais.

Na verdade, **as oportunidades de migração legal são bastante limitadas**, como se verifica pelos resultados de implementação dos acordos de migração laboral assinados com a Espanha, França e Portugal. Estes, normalmente, restringem o acesso ao mercado laboral europeu com exceção de determinadas categorias de trabalhadores, nomeadamente a título temporário e numa ótica de migração circular. Verifica-se que muito poucos migrantes têm conseguido entrar na Europa ao abrigo destes esquemas e acordos, dado o tipo de exigências requeridas (p. ex., a existência prévia de um contrato de trabalho) e, mais recentemente, os efeitos da crise económica no continente europeu.

Neste quadro, a **utilização da Ajuda ao Desenvolvimento como ferramenta para o combate à emigração ilegal** pode acarretar riscos e ter até efeitos contraproducentes: por um lado, pode levar a uma maior opção por canais ilegais de emigração, se não forem equacionadas as causas profundas dessas migrações; por outro lado, a implementação de determinados projetos pode ser encarada como uma tentativa da União Europeia de “fechar as fronteiras” ou de limitar a emissão de vistos. É o caso do CAMPO, que, não obstante todo o trabalho meritório de ações de formação em instituições cabo-verdianas e de sensibilização/informação prestada aos potenciais migrantes, não conseguiu realizar o objetivo de efetivamente colocar emigrantes na Europa¹⁶⁶. Isto frustrou expectativas locais que, no início, seriam provavelmente demasiado elevadas relativamente ao que um projeto desta

¹⁶⁶ Em termos de migração laboral, registaram-se apenas três casos de colocações no exterior. A maior parte da procura do centro não é, porém, no âmbito da migração laboral, mas sim de estudantes, o que coincide depois com os pedidos de vistos nas Embaixadas.

natureza pode alcançar, gerando a opinião de que o interesse real do projeto acabaria por ser a contenção da emigração¹⁶⁷.

A constatação da dificuldade dos canais legais de emigração levou o projeto a apoiar também os cabo-verdianos na pesquisa para criação do seu próprio emprego ou de oportunidades de formação em Cabo Verde (em parceria com o Instituto do Emprego e Formação Profissional –IEFP e universidades). No entanto, o principal erro deste e de outros projetos de ligação migração-desenvolvimento está em **tratar a emigração como um problema de informação** – tentando explicar às pessoas que a emigração legal é melhor do que a ilegal e informando-as da dificuldade de todos os requisitos legais para essa migração ser possível –, quando as motivações da emigração e as aspirações dos potenciais migrantes permanecem inalteráveis¹⁶⁸.

Para Cabo Verde, a problemática é complexa, na medida em que, a uma tendência para o crescente encerramento das fronteiras dos tradicionais países recetores da emigração cabo-verdiana, se contrapõe o profundo enraizamento da ideia de emigração enquanto projeto de realização pessoal, familiar e social, com impactos profundos na sociedade cabo-verdiana. Neste contexto, é frequente as pessoas adiares projetos pessoais, a sua formação e educação, na perspetiva de uma saída que pode demorar anos para se realizar ou até nunca se vir a concretizar.

104

Perante esta realidade, uma das hipóteses poderá ser Cabo Verde encontrar estratégias para corresponder aos interesses europeus em matéria de imigração legal e altamente qualificada, fazendo, cada vez mais, corresponder as qualificações do emigrante cabo-verdiano às necessidades do mercado de trabalho europeu. Isto pode ser feito deliberadamente através de formação profissional direcionada para setores específicos e com grande enfoque nos jovens, “produzindo emigrantes”, tal como já fizeram outros países (p. ex., Marrocos). Se a concretização de saídas legais se revela uma miragem, esta é uma possibilidade para realizar um encontro de vontades entre a imigração laboral seletiva que a Europa procura e a vontade de sair dos cabo-verdianos¹⁶⁹.

Outro problema para Cabo Verde é o facto de **ser encarado pela UE, cada vez mais, como um país de trânsito**, quando esse fenómeno é certamente marginal em comparação com a emigração cabo-verdiana. O objetivo da Parceria para a Mobilidade é prevenir a entrada de migrantes na Europa, ou é promover migrações que sejam consentâneas com o desenvolvimento de Cabo

¹⁶⁷ Entrevistas em Cabo Verde.

¹⁶⁸ Akesson, 2011.

¹⁶⁹ Entrevistas em Cabo Verde.

Verde? Se é verdade que a aproximação à Europa através da Parceria Especial e da Parceria para a Mobilidade podem constituir um fator de atração para imigrantes oriundos de África que pretendem alcançar aquele continente, também a tendência para o crescente encerramento das fronteiras europeias, contribuindo para a diminuição de saídas de emigrantes por via regular, pode contribuir, associada ao aumento da imigração, para uma maior pressão migratória em Cabo Verde no futuro. No entanto, não existem dados quantitativos ou qualitativos que nos façam afirmar a existência real destes fenómenos¹⁷⁰. A avaliação do modo como esta parceria pode afetar os fluxos migratórios intrarregionais, particularmente entre os outros países da CEDEAO e Cabo Verde, está ainda por fazer¹⁷¹.

O fenómeno do retorno de emigrantes cabo-verdianos também não está devidamente documentado, já que a maioria não o faz através dos projetos de cooperação existentes, nem no quadro de organizações internacionais. Não existem números sobre retorno de emigrantes, mas parece que a maioria serão reformados que voltam a Cabo Verde após uma vida de trabalho na Europa¹⁷². Por outro lado, não é conhecida a dimensão do fenómeno de emigrantes cabo-verdianos na Europa que possam ter voltado para o seu país por não terem sido bem-sucedidos, já que o peso social de admitirem esse facto perante familiares e amigos seria ainda considerável¹⁷³. Haverá também, certamente, cabo-verdianos que voltam ao país, tendo sido repatriados ou cujo retorno é apoiado por organizações nos países europeus, sem que disso haja conhecimento. No entanto, é provável que estes fluxos de retorno não sejam muito significativos, já que as condições se alteraram bastante nos países de destino (por via da crise europeia), mas ainda não o suficiente no país de origem para atrair esse retorno (por via de oportunidades de emprego ou de crescimento da economia)¹⁷⁴.

¹⁷⁰ Carvalho, 2010, p. 67.

¹⁷¹ Discurso de Alexandra Makaroff, membro do CONCORD, na audiência do Parlamento Europeu sobre o Quadro Financeiro Plurianual e as Migrações, 13/07/2011. Nomeadamente, num contexto sub-regional em que há um fraco alinhamento entre as regulamentações nacionais e a Abordagem Comum adotada pela CEDEAO, os esquemas de cooperação bilaterais com a UE podem, eventualmente, aumentar a competição entre Estados da CEDEAO para acesso a quotas de entrada e ajuda ao desenvolvimento da UE.

¹⁷² Akesson, 2011.

¹⁷³ Dados de 2011 da OIM revelam que tem crescido, por exemplo, o número de imigrantes em Portugal que pedem auxílio para retornar ao país de origem, e que os cidadãos brasileiros, angolanos e cabo-verdianos lideram esta lista.

¹⁷⁴ Entrevistas em Cabo Verde.



CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES



SOBRE A AJUDA AO DESENVOLVIMENTO

Cabo Verde tem sido considerado, por inúmeras organizações e relatórios internacionais, um exemplo no continente africano, como o demonstra o seu progresso para obtenção dos ODM ou o seu recente processo de graduação para País de Rendimento Médio (PRM). No entanto, as vulnerabilidades do país são consideráveis e os ganhos de desenvolvimento não são irreversíveis, como o ilustra o impacto que a crise financeira e económica mundial teve em 2009 nos vários indicadores económicos. A dependência da economia cabo-verdiana do exterior acentua estas vulnerabilidades, já que a crise europeia e o pretexto de graduação do país podem servir de justificação para a diminuição da ajuda ao desenvolvimento, enquanto as remessas de emigrantes podem vir a sofrer com a crise económica nos países de destino, e com outros fatores de longo prazo (como as novas políticas de imigração dos países do Norte ou o crescente reagrupamento familiar nesses países).

A Ajuda ao Desenvolvimento está a mudar progressivamente, por um lado, com um enfoque maior na ajuda orçamental e, por outro lado, com uma tendência de diminuição dos donativos, contrabalançada pelo aumento dos empréstimos. Para além dos riscos de endividamento externo, os níveis de pobreza e desemprego ainda elevados interpelam a comunidade internacional sobre qual a coerência desta diminuição, já que o objetivo seria, teoricamente, premiar os países com bom desempenho. Neste quadro, algumas das recomendações formuladas são as seguintes:

109

Para a União Europeia e os doadores:

- A boa gestão da ajuda, a estabilidade política, a solidez das instituições e os avanços económicos devem ser considerados como fatores de encorajamento para a UE e os países europeus reforçarem a cooperação com Cabo Verde e apoiarem e incentivarem cada vez mais o seu desenvolvimento, em coerência com os princípios proclamados nos documentos internacionais sobre esta matéria.
- A graduação do país não deve ser utilizada como pretexto para justificar opções internas de política externa dos doadores europeus, os quais, pressionados a uma maior concentração geográfica da sua ajuda, acabam por realizar essas escolhas segundo critérios que envolvem interesses comerciais, políticos e de segurança.

Para as autoridades cabo-verdianas:

- Continuar a promover uma diversificação das parcerias, ancorando parte do seu desenvolvimento no relacionamento com os países emergentes, de forma a diminuir a sua dependência dos parceiros ocidentais (e o conseqüente impacto da crise económica neste espaço).

- Estabelecer a sua própria estratégia para a ajuda ao desenvolvimento, com a definição do que pretende nos próximos anos para o apoio ao desenvolvimento do país em termos de parcerias, instrumentos e mecanismos, para além de estabelecer com os doadores um sistema informação e gestão da ajuda que permita maior previsibilidade, transparência e mútua prestação de contas.

SOBRE AS RELAÇÕES UE-CABO VERDE

A aproximação de Cabo Verde à União Europeia radica em fatores de identidade político-cultural, mas também em interesses concretos de segurança e desenvolvimento, materializados numa política externa que privilegia a diversidade de parcerias e a cooperação multilateral como um instrumento de defesa dos interesses do país. No âmbito comercial, a UE é o principal parceiro e considera-se acertada a opção cabo-verdiana de não negociar um APE regional com a UE, apelando antes para o seu estatuto enquanto Pequena Economia Insular em Desenvolvimento (PEID).

110

A Parceria Especial UE-Cabo Verde é um instrumento único, que dificilmente poderá ser replicado noutros países africanos no curto prazo, já que também dificilmente é similar a convergência de interesses entre as partes. O objetivo de ultrapassar a mera relação de doador-beneficiário não foi, no entanto, plenamente atingido. Apesar de a parceria ser um mecanismo-umbrella de reforço do diálogo político com a Europa, muito relevante enquanto plataforma de diálogo de longo prazo, verifica-se que as partes não têm um entendimento comum do que pode consistir, na prática, essa parceria (dado o caráter inovador da mesma) nem como aproveitar ao máximo esse enquadramento (dada a ausência de instrumentos de implementação). A componente de segurança, correspondendo a um interesse predominantemente europeu, avançou consideravelmente mais do que as outras componentes, enquanto não se concretizou um maior acesso a fundos comunitários e instrumentos financeiros de cooperação externa, muito por dificuldade de identificação dos interlocutores ao nível europeu. Entre as principais críticas, salienta-se a insuficiente comunicação e coordenação dentro do próprio Executivo cabo-verdiano ou a falta de envolvimento da sociedade civil, ambas contribuindo para um desconhecimento do que é a parceria.

No geral, a recente inação do lado europeu não tem sido correspondida por uma capacidade coordenada e efectiva de apresentar propostas pelo lado cabo-verdiano, que agora tem o principal ónus de fazer avançar a parceria, dado a predominância de questões internas nas preocupações europeias. Assim, as principais recomendações sobre esta questão são:

Para a União Europeia:

- Em termos gerais, reforçar a coerência entre posições multilaterais e bilaterais, já que a divergência de interesses e posições dos Estados-membros (nomeadamente nas pescas ou nas migrações, os dois estudos de caso aqui analisados) prejudicam claramente a consistência das políticas europeias e a atuação coerente da UE como um todo.
- Apostar numa maior divulgação e informação de quais os interlocutores europeus e mecanismos financeiros ao dispor de Cabo Verde, nomeadamente no âmbito das Regiões Ultraperiféricas da UE, desenvolvendo um trabalho sistemático com as autoridades cabo-verdianas neste âmbito.

Para as autoridades cabo-verdianas:

- Assegurar uma maior comunicação ao nível dos vários setores do Executivo cabo-verdiano e um envolvimento efetivo da sociedade civil na parceria com a UE, no âmbito de uma estratégia abrangente de apropriação da mesma ao nível nacional.
- Investir na capacidade de negociação e apresentação de propostas concretas, nomeadamente capitalizando dois aspetos fundamentais do seu relacionamento com a UE – o facto de ser um parceiro de confiança junto da UE na área da segurança e o papel potencial que desempenha na aproximação entre a Europa e a CEDEAO – para assegurar maiores apoios noutros setores do desenvolvimento.

SOBRE A POLÍTICA DE PESCAS

O trabalho que tem sido desenvolvido no seio da UE para repensar os acordos de pesca com países terceiros (nomeadamente através da reforma da Política Comum das Pescas em 2002 e atualmente) não tem equacionado devidamente o seu impacto no desenvolvimento desses países. O aumento do consumo dos recursos haliêuticos mundiais por parte dos mercados europeus e a exploração, cada vez maior, dos stocks de águas longínquas por parte da frota europeia conjugam-se com o facto de menos de metade dessa frota operar no quadro de acordos de pesca negociados, enquanto as restantes embarcações o fazem através de acordos privados com os países, através de joint ventures ou sob bandeiras não europeias. Nesse sentido, a existência de um acordo de pescas entre a UE e Cabo Verde sobre a pesca do atum é, em si mesmo, um aspeto positivo, por contraponto à atividade desregulada de outros operadores.

O setor das pescas é fundamental para a economia cabo-verdiana, particularmente no que respeita às exportações (como demonstraram os efeitos do embargo da União Europeia entre 2000 e 2003), embora haja ainda muito a fazer para realizar plenamente o seu potencial – a pesca artesanal e industrial

mantém-se em valores similares ao longo dos anos, as embarcações permanecem obsoletas e há insuficiências a colmatar no manuseamento e conservação do pescado. As contrapartidas da UE, que Cabo Verde se comprometeu a utilizar em 100% para o desenvolvimento do setor das pescas, revelam-se manifestamente insuficientes, quer face às necessidades identificadas, quer face ao valor dos recursos pesqueiros a que as frotas da UE têm acesso, mas estão em linha com o que a UE tem acordado com outros países.

Teoricamente, a pesca de atum não tem grande impacto no desenvolvimento das pescas em Cabo Verde, dado ser uma espécie migratória de águas profundas, cujo potencial haliêutico é muito superior às capturas e em relação ao qual a generalidade das embarcações cabo-verdianas não tem capacidade de exploração, pelo que a sua pesca por embarcações externas é positiva para o país. No entanto, o cenário é mais complexo do que parece numa análise superficial, sendo que a maior parte dos problemas está na implementação do acordo, mais do que no seu conteúdo. Por exemplo, a questão da fiscalização da aplicação do acordo continua a ser um problema grave, já que o fenómeno das capturas ilegais e subdeclaradas é desconhecido, sendo facilitado pela vasta ZEE de Cabo Verde e pelo facto de o desembarque não ser efetuado no país. As alegações de violação das 12 milhas náuticas por parte de navios estrangeiros e de elevadas capturas de tubarão, apesar de não estarem comprovadas objetivamente, não devem ser descuradas e merecem uma atenção especial no quadro da implementação deste acordo, na medida em que podem ter efeitos preocupantes, quer em termos de sustentabilidade dos recursos haliêuticos, quer em termos de impacto no setor local das pescas. Neste contexto, as principais recomendações são:

Para a União Europeia:

- Implementar uma visão efetiva de parceria nos acordos de pesca, sustentada por um diálogo sistemático e regular com as autoridades cabo-verdianas, que se materialize, p. ex., numa matriz concreta de metas e indicadores a atingir na aplicação dos recursos financeiros para desenvolvimento do setor das pescas, a qual pode ser um salto qualitativo no apoio da UE ao setor. Só assim se garantirá que os acordos de pesca contribuem para uma melhor governação e gestão do setor das pescas nos países parceiros, tal como sugerido pelos futuros Acordos de Pesca Sustentável.
- Atuar apenas com base em dados científicos sobre os recursos haliêuticos disponíveis e nas melhores informações e pareceres independentes sobre o esforço de pesca total nas águas em questão, já que os dados existentes estão desatualizados no contexto cabo-verdiano. Neste contexto, mesmo que não esteja comprovada atualmente a sobre-exploração de algumas espécies, a ausência de dados atualizados deve constituir fator de preocupação e de ação.

- Apostar numa maior cooperação em termos de monitorização e fiscalização, que permita responder mais eficazmente aos problemas da pesca não declarada ou subdeclarada por parte da frota europeia e às preocupações dos pescadores locais, nomeadamente sobre a sobre captura de algumas espécies e a violação da zona de pesca externa.
- Explorar a possibilidade de abastecimento da indústria conserveira local por parte das embarcações que pescam ao abrigo do acordo, promovendo o diálogo necessário com os operadores europeus e com as autoridades cabo-verdianas, para que sejam efetuadas as reestruturações necessárias para esse objetivo.

Para as autoridades cabo-verdianas:

- Apostar num diálogo abrangente e concertação para o setor, nomeadamente no âmbito da Comissão Nacional de Pesca, formando e informando os pescadores sobre os conteúdos dos acordos externos, para que estes possam melhor defender os interesses do setor das pescas em Cabo Verde.
- Fomentar uma maior fiscalização e inspeção das capturas, apostando não apenas em sistemas dispendiosos de fiscalização por satélite, mas aproveitando os marinheiros cabo-verdianos presentes nas embarcações europeias e formando um corpo de inspetores de pesca.
- Conceber uma política sustentável e abrangente de desenvolvimento do setor das pescas, que seja fundamentada numa análise científica da evolução do stock de recursos.

SOBRE A POLÍTICA DE MIGRAÇÕES

A emigração constitui um fator constituinte da identidade cabo-verdiana desde há séculos e de afirmação de um espaço nacional que vai muito além das dez ilhas do arquipélago, incorporando a ideia de “Nação Global” e de valorização da diáspora como recurso estratégico de desenvolvimento. Atualmente, a política do Governo inclui, por um lado, o objetivo de promover a integração dos emigrantes nos países de destino e, por outro lado, de criar condições para a atração de recursos dos emigrantes, já que o impacto das remessas na economia do país é considerável. Apesar de serem, na sua maioria, trabalhadores com baixas qualificações profissionais, a emigração qualificada tem estado a aumentar e Cabo Verde é o país africano com maior percentagem de população licenciada fora do país.

Nas relações entre a UE e Cabo Verde, as migrações foram tratadas no seio do pilar de segurança da Parceria Especial, tendo-se depois autonomizado na Parceria para a Mobilidade. Cabo Verde tem mais condições do que outros países da sub-região para ir ao encontro dos interesses europeus, o que tem

funcionado como fator de aproximação, nomeadamente na implementação de uma série de medidas relativas à segurança, onde se incluem a cooperação na fiscalização e segurança marítimas (dirigidas à contenção do tráfico de droga e de pessoas), no controlo das fronteiras ou na securitização e fiabilidade dos documentos.

No entanto, a parceria tem oferecido poucas oportunidades de mobilidade efetiva e legal entre as duas partes, já que a negociação de medidas específicas tem sido, naturalmente, afetada pela evolução recente da abordagem europeia nestas matérias (muito centrada na segurança das fronteiras, na migração qualificada e na readmissão de migrantes). Uma demonstração desse facto é a condicionalidade entre a negociação de um acordo de facilitação de vistos e a conclusão de outro acordo de readmissão de migrantes de países terceiros, num processo moroso de negociação atualmente em fase de conclusão. Para este facto contribui a perspetiva de encarar, cada vez mais, Cabo Verde como um país de trânsito, quando esse fenómeno é certamente marginal em comparação com a migração cabo-verdiana.

114

Duas constatações emergem da análise da política da UE nesta área. Uma delas consiste numa incoerência de base: por um lado, reafirma-se, numa panóplia de documentos, a necessidade de minimizar os efeitos negativos da fuga de cérebros de Cabo Verde, enquanto, por outro lado, se promove uma imigração altamente seletiva em termos de qualificações educativas e profissionais. Outra constatação é a evolução mais acentuada donexo migração-segurança, comparativamente com a da ligação migração-desenvolvimento, correspondendo a um interesse marcadamente europeu. Enquanto o eixo segurança-migrações é tratado ao mais alto nível e no âmbito do diálogo político, o eixo migrações-desenvolvimento tende a ser relegado para o nível técnico e de projetos, sem grande impacto nas questões políticas de fundo que estão subjacentes às políticas migratórias da UE e dos Estados-membros. Relativamente aos projetos existentes que pretendem fazer a ponte entre as migrações e o desenvolvimento de Cabo Verde, identificaram-se vários problemas, tais como a falta de sustentabilidade da maioria dos projetos, a duplicação de projetos com objetivos ou grupos-alvo semelhantes, a insuficiente agregação de vontades para projetos comuns dado o caráter muito politizado deste setor, entre outros. Assim, as principais recomendações nesta área são:

Para a União Europeia:

- Fazer corresponder, em ações concretas e particularmente no caso cabo-verdiano, os princípios e objetivos estabelecidos nos principais documentos da abordagem europeia para as migrações, nomeadamente no que respeita: ao combate à fuga de cérebros, à disponibilização de oportunidades efetivas de migração laboral legal, ao respeito pelos

direitos humanos dos migrantes e ao contributo das migrações para o desenvolvimento dos países parceiros.

- Formular políticas de reintegração e retorno que não sejam predominantemente encaradas como instrumentos de combate à imigração ilegal, mas antes como instrumentos de ligação entre o retorno e o desenvolvimento dos países parceiros, incluindo em Cabo Verde (incluindo o apoio à reintegração social e ocupacional de migrantes nos seus países de origem).
- Efetuar uma avaliação independente dos projetos nesta área em Cabo Verde, nomeadamente sobre a sua sustentabilidade, eficácia e coordenação face a outros projetos, refletindo essa análise na definição e aprovação de projetos futuros.

Para as autoridades cabo-verdianas:

- Exigir contrapartidas maiores relativamente à sua colaboração com os interesses da UE em matéria de migrações e segurança, nomeadamente no aproveitamento da diáspora para o desenvolvimento do país – p. ex., negociando linhas de financiamento e outros instrumentos de facilitação do investimento de emigrantes em Cabo Verde, apoio ao desenvolvimento de planos de negócio e de acesso a crédito para migrantes que retornam ao país, negociação com instituições financeiras para menores taxas de envio das remessas dos emigrantes, medidas nos países europeus para melhor integração da diáspora cabo-verdiana, etc. Isto implica, também, ultrapassar o nível de projeto e elevar a ligação migração-desenvolvimento ao nível de diálogo já existente na segurança, pressionando no sentido da inclusão sistemática desta questão nas agendas de diálogo de alto nível entre as partes.
- Formular uma política nacional para a emigração e a diáspora (que existe em substância, mas não formalmente como a política de imigração), onde sejam definidos, entre outros elementos, quais os objetivos face aos parceiros externos e medidas concretas de interligação entre migração e desenvolvimento.
- Efetuar uma análise rigorosa da relevância dos projetos em curso apresentados pelos doadores, de forma a haver uma maior seletividade dos projetos relativamente à sua adequação às prioridades cabo-verdianas e à sua coordenação/sinergia com outros projetos existentes.



BIBLIOGRAFIA

- ÅKESSON, Lisa (2011); **The migration-development nexus from above and below: Moralities of return migration**. Paper presented at the conference “Moralities of Migration”, PRIO, Oslo, 13-14 December, 2011.
- BANCO DE CABO VERDE (2011); **Relatório Anual 2010**, Cabo Verde.
- BANCO DE PORTUGAL (2011); **Evolução da Economia dos PALOP e de Timor-Leste 2010-2011**. Lisboa. www.bportugal.pt/pt-PT/PublicacoeseIntervencoes/Banco/Cooperacao/Paginas/EvolucaoDasEconomiasdosPALOPeTM.aspx
- BATISTA, A.J. et al. (2009); **Perceção dos pescadores sobre a evolução do estoque de recursos pesqueiros da ilha de Santiago**, Porto Alegre, 26 a 30 de julho de 2009, Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. www.sober.org.br/palestra/13/861.pdf
- BES (2011); **Cabo Verde: O Setor da Pesca, Desenvolvimento e Sustentabilidade**. Análise sectorial, Cabo Verde Economic Outlook, Espírito Santo Research, fevereiro, Lisboa. www.portugalcabo Verde.com/download.php?id=232
- CARDOSO, Manuela (2011); **Migrações e APD: efeitos nas alterações socioeconómicas de Cabo Verde**. Comunicação apresentada no XI Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, Salvador 7-10 agosto.
- CARLING, J. (2008); **Policy Challenges Facing Cape Verde in the Areas of Migration and Diaspora Contributions to Development**, International Peace Research Institute, Oslo. www.prio.no/Research-and-Publications/Publication/?oid=181901
- CARLING, J.; ÅKESSON, L. (2009); **Mobility at the Heart of a Nation: Patterns and Meanings of Cape Verdean Migration**. *International Migration*, 47 (3), pp. 123-155.
- CARRERA, Sérgio (2009); **The Externalisation of the EU’s Labour Immigration Policy: Towards Mobility or Insecurity Partnerships?** CEPS Working Document No. 321/October 2009, Centre for European Policy Studies. www.ceps.be/ceps/download/2180
- CARVALHO, Francisco (2010); **Migração em Cabo Verde 2009, Perfil Nacional**, Organização Internacional para as Migrações (OIM), Genebra. www.un.cv/files/Cape_Verde_Profile_2009.pdf
- CHOU, M.-H. (2009); **European Union Migration Strategy towards West Africa: the Origin and Outlook of ‘Mobility Partnerships’ with Cape Verde and Senegal**. Paper presented at the EUSA Biennial Conference on ‘Information and Ideas on the European Union’, Los Angeles, 23-25 April.
- COLLYER, Michael (2008); **Euro-African Relations in the Field of Migration 2008**. European Institute of the Mediterranean (IEMed), Barcelona.

CONCORD (2011); **Spotlight on EU Policy Coherence for Development**. Chapter 5: Migration. CONCORD Report 2011.

http://coherence.concordeurope.org/pdf/Concord_Report_15_AW_LORES.pdf

COSTA, Suzano (2011a); **A Política Externa Cabo-verdiana na Encruzilhada Atlântica: entre a África, a Europa e as Américas**, in Seminário sobre Ciências Sociais e Desenvolvimento em África, Lisboa: CEa-ISEG-UTL.

<http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/>

COSTA, Suzano (2011b); **A Política Externa Cabo-verdiana e a União Europeia: Da Coerência dos Princípios ao Pragmatismo da Ação**, in BUSSOTTI, Luca & NGOENHA, Severino (Coord.) – *Capo Verde Dall' Indipendenza a Oggi: Studi Post-Colonial*, Udine: Aviani & Aviani Editori, 2011, p. 105.

COSTA, Suzano (2007); **Cabo Verde e a Integração Europeia: A Construção Ideológica de um Espaço Imaginário**. I Encontro de Jovens Investigadores cabo-verdianos (EJIC) – *A Juventude e a Promoção da Cultura de Investigação*, 2007, pp. 27-62.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2010); **Policy Coherence for Development Work Programme 2010-2013**. Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A twelve-point EU action plan in support of the Millennium Development Goals, 8910/10, Brussels, 22 April 2010.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2010); **Joint Communiqué EU-Cape Verde Political Dialogue Meeting at Ministerial Level**, 5796/10 (Presse 16), Brussels, 26 January 2010.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2009); **Council conclusions on Policy Coherence for Development (PCD)**. 2974th EXTERNAL RELATIONS Council meeting, Brussels, 17 November 2009.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2009); **Joint Communiqué, II EU-Cape Verde Ministerial Troika Meeting**, 9661/09 (Presse 122), Brussels, 7 May 2009.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2008); **Joint Declaration on a Mobility Partnership between the European Union and the Republic of Cape Verde**, Brussels, 21 May 2008.

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st09/st09460-ad02.en08.pdf>

ESTEVAO, João (1995); **Bases Metodológicas para uma Abordagem do Desenvolvimento Cabo-verdiano**. II Encontro de Economistas de Língua Portuguesa, Rio de Janeiro, Instituto de Economia Industrial, pp. 355-361.

EUROPEAN COMMISSION (2007); **On circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries**. COM (2007) 248. Brussels: European Commission.

FERREIRA, Patrícia Magalhães (2011); **Uma agenda de desenvolvimento global pós-2015: Arquitetura e eficácia da ajuda em perspetiva**. In *A Eficácia da Ajuda e do Desenvolvimento*, Plataforma Portuguesa das ONGD, Lisboa.

FMI (2010); **Cabo Verde: Plano Estratégico de Redução da Pobreza** — Relatório de Seguimento nº 10/367, Fundo Monetário Internacional, Washington.
www.imf.org/external/lang/portuguese/pubs/ft/SCR/2010/cr10367p.pdf

FUNDAÇÃO EVERT VERMEER (s. d.); **Os Acordos de Parceria Económica**. Enhancing Policy Coherence, Projeto Coerencia.PT.
http://coerencia.pt/_files/AcordosParceriaEcon%C3%B3micafinal.pdf

FUNDAÇÃO EVERT VERMEER (s. d.); **Os Acordos de Parceria no Domínio das Pescas**. Enhancing Policy Coherence, Projeto Coerencia.PT.
http://coerencia.pt/_files/AcordosParceriaPescas.pdf

GAT (2007); **Strategy for Cape Verde's Graduation from the LDCs List**. GAT Meeting, Praia, 12 June 2007.

GÓIS, Pedro (2006); **Emigração cabo-verdiana para (e na) Europa e sua inserção em mercados de trabalho locais: Lisboa, Milão, Roterdão**. Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME), Lisboa.
www.oi.acidi.gov.pt/docs/Col_Teses/5_PG.pdf

GOVERNO DE CABO VERDE (2010); **Relatório Global de Seguimento da Execução da Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza, DECRP II**, Ministério das Finanças, Direção Nacional do Planeamento, abril, Praia.
http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/CapeVerde_PRSP-PR-French%28Dec-2010%29.pdf

GOVERNO DE CABO VERDE (2008); **Documento de Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza 2008-2011 (DECRP II)**, Direção Geral do Planeamento, Ministério das Finanças e Administração Pública, maio de 2008.
[www.un.cv/files/DECRP-II%20\(2008-2011\)%20Portuguese.pdf](http://www.un.cv/files/DECRP-II%20(2008-2011)%20Portuguese.pdf)

GOVERNO DE CABO VERDE (2004); **Documento de Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza (DECRP I)**, Ministério das Finanças e do Planeamento, setembro de 2004.

GRAZZI, Marzia (2006); **Cabo Verde pelo Mundo: O Género e a Diáspora Cabo-Verdiana**. Working Paper, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa.
www.ics.ul.pt/publicacoes/workingpapers/wp2006/wp2006_6.pdf

INE (2011); **Censo 2010**: Apresentação dos Resultados Definitivos, Cabo Verde.
www.ine.cv/actualise/destaques/files/CD/Start.pdf

INE (2011); **Síntese dos Principais Resultados sobre a Evolução do Comércio Externo 2009 e 2010**. Instituto Nacional de Estatística.

INSTITUTO DAS COMUNIDADES (2009a) Programa do Governo para a Emigração, Cabo Verde. www.ic.cv/index.php?option=com_content&task=view&id=17&Itemid=94

IPAD (2008); **Avaliação dos Programas de Cooperação Portugal-Cabo Verde (2002-2004 e 2005-2007)**, Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, Lisboa.
www.ipad.mne.gov.pt/CentroRecursos/Documentacao/Avaliacao%20e%20Auditoria%20Interna/Documents/AVAL_CV_REL_FINAL.pdf

KEIJZER, Niels (2011); **Fishing in Troubled Waters? An analysis of the upcoming reform of the Common Fisheries Policy from the perspective of Policy Coherence for Development**. Discussion Paper No. 120, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Maastricht. www.ecdpm.org/dp120

MAI (2008); **Parceria para a Mobilidade entre a União Europeia e Cabo Verde**, Resumo da Declaração Conjunta, Ministério da Administração Interna, Lisboa.

MARKING, Annika (2010); **Trade Liberalization and Tax Reforms in Cape Verde**, Department of Economics at the University of Lund, Sweden.

MRAG (2010); **Estimation of the Cost of Illegal Fishing in West Africa**, Final Report, West Africa Regional Fisheries Project, maio 2010. www.mrag.co.uk/Documents/Estimation_of_The_Cost_of_Illegal_Fishing_in_West_Africa_Final_report_20100513.pdf

NEVES, José Maria (2004); **As Relações Externas de Cabo Verde: O Caso da União Europeia**, in *Cabo Verde – Um Caso Insular nas Relações Norte-Sul*, Revista Estratégia, n.º 20, IEEI, Cascais: Principia, p. 13. Intervenção do Primeiro-Ministro de Cabo Verde na sessão de abertura do seminário “As Relações Externas de Cabo Verde: o Caso da União Europeia”, Cidade da Praia, 13 e 14 de dezembro de 2002.

OCDE/BAD (2011); **Perspetivas Económicas em África 2011, Estudo de País: Cabo Verde**. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico e Banco Africano de Desenvolvimento.

OECD (2010); **Cape Verde Aid at a Glance**. www.oecd.org/dataoecd/1/17/1879792.gif

OCEAN2012 (2009); **Responses to the Green Paper Reform of the Common Fisheries Policy**. COM(2009)163 final. Brussels, OCEAN2012.

OCEANIC DÉVELOPPEMENT; MEGAPESCA LDA (2010); **Ex-post evaluation of the current protocol to the Fisheries Partnership Agreement (FPA) between the European Union and Cape Verde and analysis of the impact of the future Protocol on sustainability**. Final Report, October 2010. http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/cape_verde_2010/cape-verde2010-final-report_en.pdf

ONU (2010); **Relatório de Progresso de Execução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio**, Cabo Verde, Nações Unidas. www.un.cv/files/MDGReportCV.pdf

OPLOP (2011); **A importância da emigração na história cabo-verdiana**, Boletim 2.1., Observatório de Países de Língua Oficial Portuguesa. <http://oplop.wordpress.com/2011/05/30/boletim-2-1-%E2%80%93-a-importancia-da-emigracao-na-historia-cabo-verdiana/>

PARLAMENTO EUROPEU (2011); **Recomendação sobre o projeto de decisão do Conselho relativo à celebração de um novo Protocolo que fixa as possibilidades de pesca e a contrapartida financeira previstas no Acordo de Parceria no domínio da pesca entre a União Europeia e a República de Cabo Verde** (09793/2011 – C7-0228/2011 – 2011/0097(NLE)), 5 de setembro de 2011. www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2011-0299&language=PT#_part2_def2

PARLAMENTO EUROPEU (2010); **Coerência das políticas da UE numa perspetiva de desenvolvimento e o «conceito de ajuda pública ao desenvolvimento mais» (APD+)**. Resolução do Parlamento Europeu, de 18 de maio de 2010, P7_TA(2010)0174, Jornal Oficial da União Europeia.

REPÚBLICA DE CABO VERDE (2008); **Parceria Especial Cabo Verde-UE: Quadro Orientador para a Implementação**.
www.governo.cv/documents/Parceria_especial_UE.pdf

REPÚBLICA DE CABO VERDE (2007); **Relatório de Informação ao Secretário-Geral das Nações Unidas sobre o processo da Saída de Cabo Verde da Categoria dos PMA**, dezembro 2007.

REPÚBLICA DE CABO VERDE (2003); **Plano de Gestão dos Recursos da Pesca 2004-2014**. Elaborado no quadro do II Plano de Ação Nacional para o Ambiente, Ministério do Ambiente, Agricultura e Pescas.

REPÚBLICA DE CABO VERDE, COMUNIDADE EUROPEIA (2007); **Document de stratégie pays et Programme indicatif national pour la période 2008-2013**.
<http://ec.europa.eu/development/icenter/reposit>

RESLOW, Natasja (2011); **The external dimension of EU Justice and Home Affairs: the role of third countries in EU Migration policy**. Paper prepared for the 6th ECPR General Conference, Reykjavik, 25-27 August 2011.
www.ecprnet.eu/MyECPR/proposals/reykjavik/uploads/papers/59.pdf

RESLOW, Natasja (2010); **Explaining the development of EU migration policy: the case of the Mobility Partnerships**. Paper prepared for the fifth Pan-European Conference on EU Politics, Porto, Portugal, 23-26 June 2010.

RTC; **A Pesca: Impacto Social, Económico e Ambiental**. Programa “Conversa em Dia” 13/10/2011, com a participação de Esperança Riviera (Membro Rede Organizações Profissionais de Pesca Artesanal), Rafael Menezes (Presidente Associação Armadores Pescadores e Peixeira Praia Santa Maria), Óscar Melício (Presidente Instituto Nacional Desenvolvimento Pescas). Ficheiro áudio, disponível em www.rtc.cv/index.php?paginas=47&id_cod=12881&nome_programa=ConversaemDia&data=2011-10-13&codigo=ced

SANTOS, Ana Maria; CAETANO, José Manuel (s. d.); **Os acordos de cooperação económica entre a União Europeia e os países ACP**.
www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/ri/n22/n22a07.pdf

SNEDE (2006); **Estudo de Impacto de um Acordo de Parceria Económica**, Cabo Verde, Relatório Final, junho.
www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/cap_vert_etude_ape.pdf

TAVARES, Paulino (2010); **Remessas dos trabalhadores emigrantes e impactos económicos: evidências para Cabo Verde**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.
www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/27168/000763964.pdf?sequence=1

TINDALL, C. (2010). **Baseline study on the CFP external dimension and global fisheries governance**. Technical Report. DEFRA, London.
<http://randd.defra.gov.uk/Document.aspx?Document=MF1216FinalReport.pdf>

TOLENTINO, Corsino, ROCHA, Carlos, TOLENTINO, Nancy (2008), **A Importância e o Impacto das Remessas dos Imigrantes em Portugal no Desenvolvimento de Cabo Verde**, Lisboa, Ed. Observatório da Emigração.
www.oi.acidi.gov.pt/docs/Estudos_OI/OI_27.pdf

UNIÃO EUROPEIA (2011); **Protocolo acordado entre a União Europeia e a República de Cabo Verde que fixa as possibilidades de pesca e a contrapartida financeira previstas no Acordo de Parceria no domínio da pesca em vigor entre as duas partes**. Jornal Oficial da União Europeia, L 181/2, 9/7/2011. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:181:0002:0019:PT:PDF>

UNODC (2005); **UNODC Teams with Government of Cape Verde and European Commission to Combat Crime and Narco-Trafficking**. United Nations Office On Drugs and Crime. www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2005/unisnar918.html

WEINAR, A. (2011). **EU Cooperation Challenges in External Migration Policy**. European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
www.eui.eu/Projects/TransatlanticProject/Documents/BackgroundPapers/EU-CooperationChallengesExternalMigrationPolicy.pdf

ENTREVISTAS REALIZADAS EM CABO VERDE

António Machado, Adido de Cooperação, Embaixada de Portugal na Praia

Arnaldo Andrade, Deputado à Assembleia Nacional e antigo Embaixador de Cabo Verde em Lisboa

Avelino Bonifácio, Presidente, Plataforma das ONG de Cabo Verde

Carin Gerard, Rede de Organização das Pescas Artesanal (ROPA-CV)

Carmem Barros, Coordenadora da Unidade Coordenação Imigração (UCI), Chefia do Governo

Celestino Oliveira, Presidente da Associação de Pescadores de São Pedro (São Vicente) e Federação das Associações dos Pescadores Artesanais, São Vicente (por questionário escrito)

Eduardo Jorge Silva, Secretariado Executivo da Parceria Especial Cabo Verde-União Europeia, Ministério das Relações Exteriores (MIREX)

Elisangela Monteiro, Ministério da Administração Interna

Francisco Carvalho, Ministério das Comunidades

Frank Hess, Chefe da Secção de Política e Cooperação, Delegação da União Europeia em Cabo Verde

Iolanda Brites, Direção Geral das Pescas

Irina Pais, Cooperação Portuguesa, Embaixada de Portugal na Praia

João Monteiro, ponto focal da Iniciativa Conjunta Comissão Europeia/Nações Unidas sobre Migração e Desenvolvimento (ICCE-NUMD)

José Melo, Biosfera I – Associação para a Defesa do Meio Ambiente, São Vicente (por questionário escrito)

Júlio Melício, Intendente, Diretor da Direção de Estrangeiros e Fronteiras (DEF)

Juvino Mendes Vieira, Diretor Geral das Pescas, Direção Geral das Pescas

Luca Bernasconi, Responsável de Projetos, Embaixada de Espanha na Praia

Maria Teresa Santos, Gestora de Projeto, Centro de Apoio ao Migrante no País de Origem (CAMPO)

Matthieu Gardon-Mollard, Adido da Cooperação e Cultura, Embaixada de França na Praia

Virgínia Mulas, Encarregada de Programas, Delegação da União Europeia em Cabo Verde

