

Resumo

Contexto

1. O arquipélago de Cabo Verde tem o seu nome a partir da ponta do Cabo Verde, a ponta ocidental mais extrema do continente Africano. Encontra-se a 600 km da costa do Senegal. Independente desde 1975, a República de Cabo Verde faz parte do Grupo de Estados ACP beneficiando das vantagens ligadas ao acordo de Cotonou. Desde 2008 que Cabo Verde não faz mais parte do grupo de países menos desenvolvidos (PMD), e assim não tem o mesmo nível de assistência e benefícios ligados ao estatuto de PMD. No entanto, Cabo Verde pode exportar para a UE no âmbito do «sistema de preferências (pautais) generalizadas plus» (SPG+). Em 2012, o índice de desenvolvimento humano foi de 0,586, colocando-o em 131ª posição mundial¹ (PNUD, 2013). A economia de Cabo Verde é pouca diversificada, mas está beneficiando-se do desenvolvimento de turismo cada vez mais.

A pesca na zona económica exclusiva de Cabo Verde

2. A abundância dos recursos pesqueiros na plataforma insular das dez ilhas do arquipélago foi estimada em 18 000 t no final dos anos 90. Não existe nenhuma avaliação mais recente. Os recursos de peixes pelágicos oceânicos, encontrados principalmente ao largo da costa, estima-se em torno de 25 000 t. Devido à falta de uma avaliação regular dos estoques torna-se, no entanto, difícil determinar a sua abundância e o potencial disponível para a pesca. O estado dos estoques de tunídeos tropicais, os principais espécies altamente migratórias explorados pelos navios atuneiros da UE no oceano Atlântico, está apresentado na «Revue des pêcheries thonières dans l'océan Atlantique Est» («Rapport régional») que acompanha esta avaliação: para os três principais estoques (albacora, gaiado e atum-patado) envolvidos nesta avaliação, no final de 2012 a Comissão Internacional para a Conservação dos Tunídeos do Atlântico (CICTA) concluiu que a albacora estava ligeiramente sobreexplorada, o atum-patado estava em plena exploração, e a exploração do gaiado estava um pouco abaixo do seu nível sustentável.
3. A pesca nas águas do arquipélago de Cabo Verde realiza-se a partir de quatro categorias de unidades de pesca: 1º, artesanal nacional, comercial e de subsistência; 2º, semi-industrial nacional; 3º, estrangeira, praticada ao abrigo do acordo de parceria no domínio da pesca (APP) entre a União Europeia (UE) e Cabo Verde e; 4º, estrangeira, praticada sob um regime de acesso baseado em licenças privadas.
4. As capturas dos pescadores nacionais são da ordem das 9 000 t por ano, as dos navios da UE são de 3 500 t para os últimos cinco anos, as dos atuneiros cercadores estrangeiros não pertencentes à UE são da ordem das 800 t; e as de palangreiros estrangeiros não pertencentes à UE (japoneses e chineses) são de 1 200 t.
5. Para os navios de pavilhão de um Estado que não é da UE, o custo da licença anual de pesca é 8 000 EUR para os atuneiros cercadores, 6 400 EUR para os palangreiros japoneses, 4 400 EUR para os palangreiros chineses e 318 EUR para os atuneiros senegaleses com canas. O valor total recebido pelo governo de Cabo Verde através da venda de licenças privadas aproximou-se dos 240 000 EUR em 2012.

O acordo de parceria no domínio da pesca entre a União Europeia e Cabo Verde

6. O primeiro acordo de pesca concluído entre a UE (na época a Comunidade económica europeia) e a República de Cabo Verde foi assinado a 24 de Julho de 1984. Desde essa data, 6 Protocolos foram implementados, dos quais 2 foram sob o acordo de parceria no domínio da pesca (APP) que entrou em vigor a 1 de Setembro de 2007. Apesar da alteração do quadro legal, a estrutura dos dois últimos Protocolos é relativamente semelhante à dos Protocolos aplicados antes de 2007. A parte comercial, constituída pela compensação financeira (em troca de possibilidades de pesca) continua, enquanto a

¹ De um total de 187 países para os quais o IDH é estimado. Veja : <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/CPV.html>

«ajuda e apoio» (ações específicas) dos Protocolos pre-2007, tem evoluído para se tornar no «apoio à aplicação da política sectorial das pescas de Cabo Verde».

7. O atual Protocolo abrange o período de 1 de Setembro de 2011 a 31 de Agosto de 2014. A contrapartida financeira anual é 435 000 EUR. A compensação financeira pelo acesso dos navios da UE às águas de Cabo Verde é 325 000 EUR, equivalente a uma tonelagem de referência de 5 000 t por ano. O apoio à política pesqueira de Cabo Verde é 110 000 EUR.
8. O APP autoriza até 28 atuneiros cercadores da UE (do qual 16 da Espanha e 12 da França), 35 palangreiros de superfície da UE (do qual 26 da Espanha e 9 de Portugal) e 11 atuneiros com canas (do qual 7 da Espanha e 4 da França) a pescar nas águas de Cabo Verde.
9. Desde 2008 e até 2014, Cabo Verde beneficia-se de uma derrogação às regras de origem estabelecidas no quadro do SPG. Isto lhe permite exportar, dentro do limite de uma quota anual, filetes de cavala (*Scomber colias*, *Scomber japonicus*, *Scomber scombrus*) e de judeu (*Auxis thazard*, *Auxis rochei*) cuja origem não é nacional (a quota de gaiado e albacora não foi renovada desde 2012). O APP permite a captura de espécies altamente migratórias listadas no Anexo I da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), tratando-se dos peixes judeu-liso e judeu como captura incidental, já que não são visados pelos navios da UE, mas não tem relação com as cavalas.

Principais resultados da avaliação

10. Em 2011 (1 de Setembro a 31 de Dezembro), a taxa de utilização esteve de 50 % para os atuneiros cercadores, 86 % para os palangreiros de superfície e 64 % para os navios com canas. Em 2012, esteve de 82, 83 e 73 % respectivamente, e em 2013 (os seis primeiros meses do ano) esteve de 79, 11 e 73 % respectivamente. A tonelagem de referência (5 000 t) foi ultrapassada em 2012 com a captura total de 5 700 t.
11. A receita recebida por Cabo Verde, no âmbito da contrapartida financeira e dos pagamentos dos armadores, esteve perto dos 200 000 EUR em 2011 (para um período de quatro meses) e 630 000 EUR em 2012. Os armadores contribuíram com cerca de 35 % para estes rendimentos.
12. O custo médio anual de acesso para cada tonelada de « espécies altamente migratórias listadas no Anexo 1 da Convenção das Nações Unidas sobre o direito do mar de 1982 (CNUDM) », incluindo alguns tubarões, capturadas na ZEE de Cabo Verde é 56 EUR. Isso varia de 36 EUR / t para os navios de pesca com canas franceses em 2012 para mais de 212 EUR / t para os palangreiros portugueses no mesmo ano. No geral, o custo de acesso para os atuneiros cercadores é 95 % mais elevado do que o preço fixo, para os palangreiros é 30 %, e para os navios de pesca com canas é mais de 200 % (quase três vezes o valor). Em comparação com o custo médio de acesso dos palangreiros japoneses e chineses que operam através de licenças privadas, respectivamente 134 e 243 EUR / t, o custo de acesso dos palangreiros da UE é muito menor, já que é 48 EUR / t em média, mas com disparidade entre anos e frotas.
13. Os efeitos económicos induzidos pelo APP são, em geral, significativos devido ao alto nível de capturas. A cota de exploração da frota de atuneiros cercadores e de palangreiros é positiva. Do valor acrescentado criado, cerca de 3,4 milhões de euros ao longo dos dezasseis meses de implementação do Protocolo (2,1 milhões de euros anual média ponderada), 71 % retorna à UE, 17 % a Cabo Verde pelos direitos de acesso, os marinheiros embarcados e os transbordos no porto de Mindelo e 13 % aos outros países do grupo ACP na África ocidental pelo desembarque, transbordo e abastecimento nos portos de Abidjan e Dakar. Cabo Verde beneficia pouca da actividade económica executada pelos navios da UE na sua ZEE, já que nenhum peixe é desembarcado.
14. Cada euro da contrapartida financeira gera um valor acrescentado bruto direto (VABD) para a UE de 4,2 EUR. Para os efeitos de comparação, essa proporção é de 2,7 para o APP entre a UE e a Costa do Marfim. O APP entre a UE e Cabo Verde é, portanto, um acordo vantajoso em termos de investimento público. O alto nível das capturas constitui a principal razão para o seu bom desempenho.

15. A implementação do apoio sectorial enfrenta atrasos. Ao nível da sua execução, esta encontra-se satisfatória, embora não seja fácil separar o impacto do apoio europeu sectorial das outras ações realizadas através dos programas de apoio de outros parceiros de desenvolvimento, especialmente aquelas realizadas no âmbito do projeto regional da África ocidental em Cabo Verde (PRAO-CV; fundos do Banco Mundial).
16. Para as espécies visadas pelos palangreiros, não haveria nenhum risco de sobreexploração. No entanto, a avaliação de eficácia sugere que a atividade dos navios palangreiros da UE - com a exceção de um quadro de gestão das principais espécies de tubarão capturadas - não é totalmente compatível com os princípios do Código de conduta para uma pesca responsável; especialmente em relação ao princípio de precaução e aos pareceres científicos que afirmam a plena exploração de determinadas espécies capturadas com a tintureira (70 % das capturas), mas para as quais nenhum alerta científica tem sido dado para o momento. O APP sendo de uma certa envergadura em termos de capturas, os efeitos económicos diretos, se eles são importantes para a UE, são, pelo menos, fracos para Cabo Verde por causa da falta de desembarques — compensados parcialmente pelos transbordos — e para os países ACP em geral devido à falta de envolvimento na cadeia de transformação do tubarão.
17. A avaliação de eficiência sugere que o custo real das possibilidades de pesca é razoável em relação às capturas e que o orçamento do apoio sectorial é muito baixo para implementar medidas com uma envergadura suficiente para gerar efeitos tangíveis. No entanto, isso deve ser interpretado com cuidado, já que a avaliação abrange um período de apenas um ano e quatro meses.
18. A avaliação de economia mostra que mesmo que os recursos estejam disponíveis a tempo, o atraso na execução das ações e a falta de clareza na utilização de fundos, devido a uma duplicação de programação de determinadas ações entre aquelas de apoio sectorial e as do projeto PRAO-CV, resultou em uma implementação inconclusiva. A avaliação da coerência sugere, no entanto, que o APP se encontra em concordância com as outras políticas europeias bem como com a gestão de estoques de tunídeos da Comissão Internacional para a Conservação dos Tunídeos do Atlântico (CICTA). Esta mostra também que o APP está mais em concordância com a política de desenvolvimento de Cabo Verde do que com a política do sector das pescas do arquipélago.
19. A análise do cumprimento do APP mostra que ele corresponde às demandas dos armadores, no entanto, existe todavia o risco de criar mal-estar na opinião pública dado a pesca dirigida aos tubarões em vez de espadarte e atum, pelos palangreiros da UE, como foi o caso de alguns anos atrás. Existe um risco de confusão entre as espécies ameaçadas de extinção, que raramente são capturadas pelos navios da UE, e outras como a tintureira.
20. Uma série de elementos adicionais para a avaliação retrospectiva merecem ainda ser mencionados. Os mais importantes são: a necessidade de estabelecer um quadro lógico de intervenção para melhor orientar e padronizar as avaliações dos protocolos, e particularmente do apoio sectorial; mas também de aumentar a duração dos protocolos para dar mais consistência ao trabalho de avaliação (que atualmente cobre apenas um terço do período de duração do Protocolo); realizar um compêndio de textos e mecanismos legais relativos à pesca em Cabo Verde, para registrar todas as intervenções num quadro que é compreendido por todas as partes; e, em seguida, finalizar e confirmar todas as necessidades para a implementação da política pesqueira e os instrumentos relacionados.
21. Outros elementos adicionais, de âmbito mais técnico, também merecem atenção. Estes estão relacionados com a definição de termos que se encontram no Protocolo sem serem definidos em sua primeira aparição (p.ex. navio de pesca da UE) e com a necessidade das instituições de pesquisa e de administração harmonizarem o armazenamento de dados de captura, e de utilizar os limites oficiais da ZEE de Cabo Verde (limites exteriores da zona de pesca no Protocolo). Além disso, o uso dos recursos das organizações regionais deve ser também considerado tendo vista a melhoria da monitorização e observação científica, sendo que os armadores precisam também de melhorar a qualidade de informação científica, especialmente para a avaliação de estoques.

22. A avaliação prospetiva demonstrou que existe interesse das empresas de pesca da UE para que a UE e Cabo Verde encerrem um novo Protocolo. A forte proteção jurídica que o APP oferece em detrimento a um acordo privado, leva os armadores a preferir obter o acesso às águas de Cabo Verde através de um Protocolo de um APP. A realização de um novo Protocolo é ainda mais vantajoso quando concretizado como parte de uma «rede regional de APPs ativos», e não em isolamento. O número de possibilidades de pesca para os atuneiros cercadores deve manter-se próximo ao do Protocolo atual. As oportunidades de pesca para os palangreiros e os navios de pesca com canas devem ser discutidas com os armadores. A duração do Protocolo deve ser entre quatro e seis anos para garantir uma melhor aplicação do apoio sectorial e permitir uma avaliação mais consistente, permitindo ainda poupar nos custos de cada nova negociação. Uma revisão dos custos de acesso deve ser ainda implementada para reduzi-los para níveis que são financeiramente aceitáveis para os armadores em caso de baixo nível de capturas. Finalmente, um mecanismo de incentivo real deve ser projetado e implementado para facilitar o desembarque dos navios da UE.