

**PT**

**PT**

**PT**



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas,  
COM(2008)XXX

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO  
EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS  
REGIÕES**

**UE, África e China: Rumo a um diálogo e uma cooperação trilateral**

EN

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO  
EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS  
REGIÕES**

**UE, África e China: Rumo a um diálogo e uma cooperação trilateral**

**ÍNDICE**

1.	Introdução .....	3
2.	A iniciativa estratégica da UE em matéria de cooperação trilateral .....	5
2.1.	Princípios orientadores para a cooperação trilateral .....	5
2.2.	Objectivos concretos da cooperação trilateral.....	5
2.3.	Diálogo sobre a política de desenvolvimento e parceria para o desenvolvimento .....	7
3.	Conclusões .....	8

## 1. INTRODUÇÃO

No limiar do século XXI, a nova ordem geopolítica coloca desafios e apresenta oportunidades para todos os intervenientes. Em lado algum isto é mais verdadeiro do que em África, que está a entrar uma nova era. A África está a emergir, mais democrática, mais dinâmica, e a posicionar-se para beneficiar das oportunidades da globalização.

O nascimento da União Africana (AU), o papel reforçado das comunidades económicas regionais africanas (CER), dos modelos africanos para o desenvolvimento económico (NEPAD - Nova Parceria para o Desenvolvimento de África) e para a governação democrática (Mecanismo Africano de Avaliação pelos Pares), juntamente com o Plano Estratégico da União Africana (2004-2007) marcaram uma ruptura fundamental na imagem que África tem de si própria e na forma como se relaciona com os seus parceiros externos. Este continente está agora determinado a afirmar o seu estatuto internacional e assumir um papel activo em questões globais importantes como a segurança alimentar, a energia, as alterações climáticas e a evolução da situação económica.

A África criou uma rede de parcerias que implicam assumir uma maior responsabilidade pelo seu próprio desenvolvimento, através da descoberta de soluções africanas para os problemas africanos. Ao mesmo tempo, assiste-se a um interesse renovado pelo continente africano, devido à sua importância estratégica, em termos económicos, políticos e de segurança, o que representa uma oportunidade única e bem-vinda para o desenvolvimento de África e a sua luta contra a pobreza.

A União Europeia e a China, ambos parceiros de longa data dos países africanos, são, respectivamente, o primeiro e o terceiro parceiros comerciais e investidores em África. Nos últimos anos responderam às transformações verificadas em África com importantes revisões de estratégia.

A África e a UE iniciaram uma nova parceria global aprovada na segunda Cimeira África-UE realizada em Lisboa, em Dezembro de 2007<sup>1</sup>, A Estratégia Conjunta África-UE e o seu primeiro Plano de Acção aprovados em Lisboa identificam desafios comuns, interesses comuns e parcerias sectoriais concretas, com o objectivo erradicar a pobreza, atingir os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio e promover a segurança, os direitos humanos, a governação democrática, o desenvolvimento sustentável, a integração regional e a integração na economia mundial. De acordo com estes objectivos e princípios, a UE, colectivamente o maior fornecedor de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), decidiu aumentar a sua ajuda, especialmente a favor de África, e torná-la mais eficaz<sup>2</sup>, tendo-se comprometido a alinhar a sua política para África com as prioridades da UA ("apropriação"). As subvenções desvinculadas e os empréstimos em condições favoráveis são os principais instrumentos financeiros.

Desde os anos 90, a China ressurgiu como uma potência económica global e intensificou o seu relacionamento com África. A partir de 2000, o comércio entre a China e a África

---

<sup>1</sup> Para mais informações: [http://www.africa-union.org/root/AU/Conferences/2007/December/eu-au/AU\\_EU.htm](http://www.africa-union.org/root/AU/Conferences/2007/December/eu-au/AU_EU.htm)

<sup>2</sup> Na sua comunicação "A UE – parceiro global para o desenvolvimento" a Comissão propõe algumas acções para incentivar os Estados-Membros a aumentar o volume e a eficácia da ajuda, definindo áreas em que as políticas da UE podem ser melhor coordenadas.

conheceu um forte aumento, os investimentos chineses no continente africano cresceram exponencialmente e a cooperação para o desenvolvimento oferecida pela China a países africanos tem vindo a aumentar, beneficiando da experiência obtida internamente a nível da redução da pobreza. A nova abordagem relativa a África foi apresentada em 2006, ano em que a China apresentou um Livro Branco sobre a sua política para África, que se concentra na promoção da paz e da estabilidade, do desenvolvimento e da prosperidade comum<sup>3</sup>. A política oficial de desenvolvimento da China visa prosseguir a cooperação colocando a tónica na soberania, na solidariedade, na paz e no desenvolvimento, tendo como princípios de base a não-interferência nos assuntos internos e o benefício mútuo. Comércio, investimento, construção infra-estruturas “chave-na-mão” e formação na China (bolsas de estudo) são os principais instrumentos, financiados principalmente através de empréstimos e de operações em espécie<sup>4</sup>.

Na cimeira de Pequim, realizada em Novembro de 2006, a China e a África adoptaram uma nova parceria estratégica no quadro do Fórum de Cooperação China-África (FOCAC)<sup>5</sup>. Muitos observadores deste processo notaram que existem alguns objectivos e interesses comuns a nível da promoção do crescimento económico e da integração de África na economia mundial, da prossecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (MDG) e dos esforços em matéria de gestão de conflitos e manutenção da paz.

Além disso, tanto a UE como a China têm um forte interesse na promoção do desenvolvimento estável e sustentável de África. Esta realidade foi reconhecida pela UE e pela China por ocasião da décima Cimeira entre a China e a UE, realizada em Pequim em 28 de Novembro de 2007, no decurso da qual os líderes da UE e da China se mostraram favoráveis a uma cooperação mais concreta entre ambas as partes, através dos respectivos mecanismos de cooperação com África, por forma a contribuir para a paz, a estabilidade e o desenvolvimento sustentável do continente africano, com base na igualdade e no benefício mútuo. As duas partes concordaram ainda em continuar a dialogar sobre questões africanas e a explorar activamente formas e canais de cooperação eficazes entre a China, a UE e África em domínios pertinentes.

A Estratégia Conjunta África-UE apela explicitamente a contribuições de outros parceiros e está aberta à cooperação com países terceiros relativamente aos objectivos comuns da parceria. Estas declarações representam, por conseguinte, uma oportunidade concreta de ligar estrategicamente e reforçar mutuamente as parcerias da UE com África e com a China.

A questão é saber se, em matéria de políticas a UE, a África e a China, podem desenvolver mais esforços para reforçar o seu diálogo e cooperação através de formas de cooperação trilateral<sup>6</sup> que complementem as parcerias bilaterais<sup>7</sup>. A presente comunicação defende que se

---

<sup>3</sup> Ministério dos Negócios Estrangeiros da RPC (2006) “A política africana da China”, Janeiro de 2006.

<sup>4</sup> Os montantes exactos são difíceis de determinar, uma vez que os métodos contabilísticos são muito diferentes e a China ainda não publica estatísticas da ajuda. Além dos programas da administração central, há um grande número de actores provinciais e empresariais que estão a estabelecer uma rede de relações cada vez mais densa e complexa em África.

<sup>5</sup> O Fórum de Cooperação China-África (FOCAC) foi inaugurado através de uma conferência ministerial realizada em Pequim em 2000. O terceiro FOCAC, realizado a nível de cimeira, teve lugar em Pequim de 3 a 5 de Novembro de 2006. Para mais pormenores: <http://english.focacsummit.org/>.

<sup>6</sup> Nos termos do ponto 19b do “Programa de Acção de Acra” que incentiva a cooperação trilateral.

<sup>7</sup> O impacto geral da emergência da China foi abordado na Comunicação de 2006: “A União Europeia e a China: uma parceria mais estreita, responsabilidades acrescidas”. A presente Comunicação debruça-se

deve partir de uma base consensual para estabelecer com os nossos parceiros africanos e chineses, de forma gradual mas progressiva, uma agenda de cooperação trilateral em algumas áreas em que seja possível maximizar as sinergias e os benefícios mútuos.

## **2. A INICIATIVA ESTRATÉGICA DA UE EM MATÉRIA DE COOPERAÇÃO TRILATERAL**

A Comissão propõe que a África, a China e a UE identifiquem e abordem conjuntamente, de forma flexível e pragmática, um certo número de domínios adequados para uma cooperação trilateral, associando sempre que possível esta cooperação aos compromissos assumidos em instâncias multilaterais e, em especial, na ONU. Deve adoptar-se uma abordagem faseada.

### **2.1. Princípios orientadores para a cooperação trilateral**

- **Abordagem pragmática e progressiva:** cooperação prática no terreno, que deve concentrar-se em projectos e sectores concretos. Tal estratégia orientada para os resultados ajudará a formular objectivos comuns.
- **Abordagem partilhada:** a cooperação prática será gerida em todas as fases em associação e de comum acordo com os parceiros africanos interessados (a nível nacional ou regional).
- **Ajuda eficaz:** a abordagem proposta visa: a) evitar a duplicação de esforços; b) assegurar uma coordenação mais estreita das actividades da UE e da China a nível de cada país tendo em conta as estratégias de desenvolvimento dos países africanos e facilitar o intercâmbio de experiências, incluindo a experiência de desenvolvimento da própria China, e a disseminação de boas práticas e c) contribuir para a melhoria da eficácia da ajuda e para o intercâmbio de experiências, incluindo quanto ao papel da APD e do investimento directo estrangeiro (IDE) e dos outros meios.

A cooperação trilateral dará o seu contributo para aumentar as nossas responsabilidades partilhadas a nível da governação global e do desenvolvimento.

### **2.2. Objectivos concretos da cooperação trilateral**

**Propõe-se que, numa fase inicial, a cooperação trilateral se concentre nos seguintes sectores, que são essenciais para estabilidade e o desenvolvimento de África e nos quais se espera que o valor acrescentado da cooperação trilateral seja mais significativo.**

- (1) **Paz e segurança em África:** são pré-requisitos do desenvolvimento, pelo que a África, a UE e a China têm todo o interesse em cooperar para promover a estabilidade e a prosperidade dos países e economias africanos e em colaborar com a UA e no âmbito das Nações Unidas (ONU) com a China, para reforçar o desenvolvimento da Arquitectura Africana de Paz e Segurança e dar assistência à UA nas operações de manutenção da paz, no desenvolvimento de competências e na formação.
- (2) **Apoio às infra-estruturas africanas:** As infra-estruturas são a espinha dorsal do desenvolvimento, do comércio e do investimento: o desenvolvimento de estratégias comuns e a melhoria das sinergias entre a África, a UE e a China

---

especificamente sobre a resposta da UE às oportunidades e desafios que surgem em África graças à emergência da China como parceiro-chave para o seu desenvolvimento.

contribuirão para responder às enormes necessidades de infra-estruturas de África e para atingir os objectivos comuns; para promover a cooperação trilateral a fim de proporcionar infra-estruturas acessíveis e sustentáveis em África, aumentar a interconectividade e a integração regional e melhorar as condições a fim de favorecer o desenvolvimento sustentável e o crescimento (corredores multimodais de transportes, telecomunicações, energia, incluindo as energias renováveis, e abordagens sectoriais). O Consórcio para as infra-estruturas em África deve ser um ponto de contacto onde a África, a UE e a China, conjuntamente com outros países e organizações internacionais, coordenam actividades e trocam experiências. A coordenação a nível das prioridades definidas por África (Plano de acção de curto prazo — PACP — e Mecanismo de preparação de projectos de infra-estruturas da NEPAD - NPDA — IPPI, 2003) poderia igualmente ser melhorada no quadro facultado pela Parceria UE-África para as Infra-Estruturas.

- (3) **A gestão sustentável do ambiente e dos recursos naturais** é um elemento-chave para apoiar o crescimento sustentável, lutar contra as alterações climáticas e promover os interesses comerciais mútuos. A cooperação trilateral ligada a iniciativas tais como a Iniciativa para a Transparência das Indústrias Extractivas (ITIE), o Plano de Acção da UE em matéria de aplicação da legislação, governação e comércio no sector florestal (FLEGT) ou o Processo de Kimberley, pode permitir que os países africanos melhorem a capacidade local de gestão dos recursos, do comércio e da concorrência de numa forma aberta e transparente, a fim de maximizar os resultados em termos de investimentos e desenvolvimento sustentáveis, nomeadamente em sectores tais como a silvicultura, as energias renováveis, a eficiência energética, a gestão dos resíduos, a pesca e a exploração mineira. Dada a importância de desenvolver a nível nacional capacidades de adaptação a longo prazo, em especial nos países mais vulneráveis às alterações climáticas, a Comissão propõe-se explorar a possibilidade de iniciar um trabalho conjunto com a Comissão da União Africana (CUA) e a China, tendo em vista o desenvolvimento de capacidades em matéria de alterações climáticas e energias renováveis, incluindo possivelmente a transferência de tecnologia e o aumento das capacidades de investimento do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), igualmente na perspectiva de um acordo global sobre as alterações climáticas pós-2012. Uma forte vertente ambiental contribui para assegurar os meios de subsistência das populações mais pobres e uma situação de paz duradoura. O desenvolvimento conjunto de capacidades será coerente com os diálogos bilaterais em matéria de ambiente já iniciados entre a Comissão Europeia e a China e entre a União Europeia e a União Africana.
- (4) **Agricultura e segurança alimentar:** O aumento da produtividade do sector agrícola é fundamental para os progressos na consecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, em geral e do ODM-1 relativo à pobreza e à fome em especial. A cooperação trilateral poderia contribuir para aumentar a produtividade e os níveis de produção agrícola de África e, desta forma para uma maior segurança alimentar a longo prazo, tendo devidamente em conta os aspectos socioeconómicos, ambientais e sanitários da produção alimentar. A Comissão propõe que se explorem as sinergias que poderiam resultar da cooperação trilateral nos seguintes domínios: investigação e inovação

agrícola, com especial ênfase nos produtos alimentares essenciais, controlo das doenças animais e segurança dos alimentos, em especial quanto à definição e aplicação de normas sanitárias e fitossanitárias. A cooperação trilateral deveria ser enquadrada no contexto do Programa Integrado para o Desenvolvimento da Agricultura em África (CAADP), que constitui um programa de trabalho a longo prazo para o desenvolvimento agrícola de África.

### **2.3. Diálogo sobre a política de desenvolvimento e parceria para o desenvolvimento**

Para alcançar os objectivos acima referidos é necessário o diálogo, tanto a nível das sedes como local, com base nos diálogos EU-África e UE-China em curso, e também como complemento do quadro da ONU. É importante promover uma cultura de intercâmbio e consulta a todos os níveis. Paralelamente, os diálogos a nível de grupos de reflexão ajudariam os decisores políticos a melhorar a compreensão mútua das respectivas políticas e abordagens e a identificar oportunidades de cooperação, contribuindo simultaneamente para o desenvolvimento das capacidades de investigação, bem como para promoção dos intercâmbios interpessoais.

O diálogo deve ser organizado e reforçado a vários níveis, baseando-se nas estruturas e instâncias existentes:

- a nível continental: a Comissão da União Africana deverá desempenhar um papel importante neste diálogo a fim de promover a integração continental e regional africana. O representante da UE junto da UA em Addis Abeba, Etiópia, poderá funcionar como elemento de ligação para organizar consultas regulares e pontuais entre a UA, a UE e a China, nomeadamente no domínio da paz e da segurança;
- a nível regional: a Comissão Europeia desempenhou um papel único no reforço das Comunidades Económicas Regionais africanas (CER) e tem no FED de um poderoso instrumento de cooperação. Os diversos programas indicativos e estratégias regionais poderiam ser o ponto de partida para promover a cooperação trilateral em todos os sectores propostos, e muito especialmente no sector das infra-estruturas, em que a avaliação e a execução dos grandes programas em matéria de energia e de telecomunicações ou dos corredores multimodais de transportes exigem uma dimensão regional, a nível institucional e de gestão, para apoiar o quadro nacional<sup>8</sup>;
- a nível nacional (embaixadores) para intercâmbios regulares e pontuais de informação e de pontos de vista, bem como em quadros multilaterais conduzidos a nível nacional.
- a nível do diálogo bilateral UE/China: as questões africanas deverão figurar regularmente na ordem de trabalhos das consultas entre a UE e a China, do diálogo estratégico, do Comité Misto e da Tróica “África”, bem como nas cimeiras entre a UE e a China, associando, sempre que possível devem ser implicados os homólogos africanos interessados.

---

<sup>8</sup> Estas intervenções regionais só devem ser aplicadas quando estejam criadas certas condições (governança, capacidade institucional e administrativa ao nível regional, eficiência das organizações sectoriais e regionais) que possibilitem o ambiente favorável necessário à realização das várias operações previstas.



A fim de promover a Parceria para o Desenvolvimento (ODM 8) e a eficácia da ajuda ao desenvolvimento (Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento<sup>9</sup>) é especialmente importante intensificar os actuais intercâmbios de informações e de experiências com os parceiros africanos sobre as estratégias nacionais e a forma como cada uma das partes executa e avalia a sua política de desenvolvimento, a fim de melhorar a complementaridade e a divisão de tarefas, a utilização dos sistemas nacionais, a previsibilidade e a gestão por resultados, simplificando-se os procedimentos inerentes à concessão de ajuda. A organização de visitas de estudo, o destacamento de funcionários e a realização de consultas regulares a nível central e dos diversos países poderiam contribuir para esse objectivo. As “reuniões de coordenação entre doadores” poderiam ser alargadas, transformando-se em “reuniões de coordenação de parceiros para o desenvolvimento”, podendo a experiência da China ser integrada neste processo. O Centro Internacional de Redução da Pobreza na China, que pretende tem como objectivo tornar-se uma plataforma para tais intercâmbios, estabeleceu contactos com o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, devendo os doadores tradicionais e a UE apoiar esses esforços. O Processo de Diálogo de Heiligendamm, no qual a China participa, pode contribuir para essa nova abordagem. A política de envolvimento reforçado da OCDE, bem como as reflexões actualmente em curso no âmbito do CAD sobre a preparação do seu novo mandato para enfrentar os desafios futuros, podem igualmente abrir novas perspectivas. A cooperação trilateral em África pode contribuir para este processo com experiências práticas e ensinamentos úteis a fim de alimentar o actual debate sobre a eficácia da ajuda e o desenvolvimento.

### 3. CONCLUSÕES

A cooperação trilateral deverá ser um processo gradual, mas as mudanças podem permitir abordar melhor os desafios do desenvolvimento global de uma forma multilateral. Os três parceiros podem conjuntamente desenvolver interesses comuns e debater os desafios globais essenciais, continuando a desenvolver as suas relações bilaterais. O processo reforçará as respectivas parcerias bilaterais e aumentará a capacidade de a União Africana desempenhar o seu papel-chave no desenvolvimento de África e na cena internacional. O resultado global desta cooperação trilateral contribuirá para a partilha de responsabilidades a nível da governação global e do desenvolvimento.

A Comissão Europeia convida os Estados-Membros da UE e os parceiros africanos e chineses a analisar e a apoiar as propostas acima descritas e a cooperar na organização de iniciativas trilaterais de acordo com as seguintes linhas de orientação:

- reforçar a coordenação no âmbito das organizações e iniciativas internacionais relevantes, sobretudo no que respeita a iniciativas africanas, e identificar as modalidades de cooperação adequadas;
- intensificar as visitas e o intercâmbio de funcionários de todas as partes, para troca de ensinamentos e criação de uma rede de apoio ao diálogo e à cooperação trilaterais a nível

---

<sup>9</sup> was. A China é um dos signatários da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda de 2 de Março de 2005 e está a estudar activamente as actividades dos outros signatários e do CAD da OCDE neste domínio. A China participa igualmente no processo de acompanhamento (por exemplo, o Fórum de Alto Nível de Acra sobre eficácia da ajuda, de Setembro de 2008).

internacional, a nível das sedes e a nível de cada país, bem como melhorar o fluxo de informações;

- organizar por iniciativa de cada uma das partes rotativamente, uma reunião anual de altos funcionários (UE-UA-China) para assegurar a coordenação estratégica do diálogo e da cooperação;
- convidar a Tróica da UA a juntar-se ao diálogo anual entre a UE e a China sobre África;
- intensificar a investigação e a geração de conhecimento nos sectores identificados;
- celebrar acordos específicos entre agências, instituições e associações para facilitar iniciativas conjuntas orientadas para os resultados;
- apresentar a presente comunicação aos parceiros africanos e chineses para que seja debatida a nível de cimeira ou ministerial;

A Comissão solicita, por conseguinte, ao Conselho e ao Parlamento Europeu que apoiem as propostas acima descritas, com vista a serem debatidas com os homólogos africanos e chineses da UE.