



ALTA REPRESENTANTE
DA UNIÃO PARA OS
NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E A
POLÍTICA DE SEGURANÇA

Bruxelas, 1.6.2016
JOIN(2016) 24 final

COMUNICAÇÃO CONJUNTA AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

Elementos de uma estratégia da UE relativamente a Myanmar/Birmânia: uma parceria especial para a democracia, a paz e a prosperidade

1. Mianmar/Birmânia: O PAPEL DA UE NUMA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA BEM SUCEDIDA

Mianmar/Birmânia tem sido palco de importantes mudanças desde o início das reformas, em 2011; a entrada em funções, em abril de 2016, de um novo governo democraticamente eleito constitui uma oportunidade histórica. A União Europeia tem um interesse estratégico em apoiar plenamente uma transição bem sucedida para uma governação democrática efetiva e o desenvolvimento sustentável e em mobilizar para o efeito todas as políticas e instrumentos pertinentes de que dispõe.

Em 8 de novembro de 2015, o povo de Mianmar/Birmânia pronunciou-se por maioria esmagadora a favor do abandono do regime militar e conferiu maioria absoluta no Parlamento ao partido da oposição Liga Nacional para a Democracia (LND). O aliado de Aung San Suu Kyi, Htin Kyaw, foi eleito em 15 de março de 2016 como primeiro presidente civil em mais de cinco décadas e ela assumiu o cargo de conselheira de Estado, Ministra dos Negócios Estrangeiros e ministra da presidência.

A nova administração, com uma experiência de governação limitada, enfrenta enormes desafios. Estes incluem a consolidação da democracia, a promoção da paz e da reconciliação interétnica, a prossecução das reformas constitucionais, o desenvolvimento das instituições, a reforma do setor da segurança e a promoção do Estado de direito e dos direitos humanos. O Governo LND terá de satisfazer as enormes expectativas da população de aumento dos rendimentos e de melhoria da qualidade dos serviços básicos através do crescimento económico e do desenvolvimento sustentável e inclusivo.

A UE tem desempenhado um papel crucial na transformação do país

Nos últimos cinco anos, a UE tem liderado os esforços da comunidade internacional no sentido de restabelecer o diálogo com Mianmar/Birmânia. Em reconhecimento das reformas empreendidas pelo governo anterior, a UE adotou uma abordagem global para o complexo processo de transição do país, que passa por um diálogo estratégico associado a outros instrumentos políticos e financeiros. A UE suspendeu as sanções e abriu um gabinete em 2012. Em 2013, a UE levantou as sanções, abriu uma delegação de pleno direito e reintroduziu preferências comerciais no âmbito da iniciativa «Tudo menos armas». No mesmo ano, a UE definiu as suas prioridades no âmbito do denominado quadro geral,¹ especificamente concebido para orientar a política da UE até às eleições de novembro de 2015, para as quais a UE destacou a maior missão de observação eleitoral internacional de sempre.

Em 2012-2013, a UE aumentou a sua ajuda ao desenvolvimento ao país com uma verba inicial de 150 milhões de euros e em dezembro de 2014 foi adotado o programa indicativo plurianual 2014-2020 para Mianmar/Birmânia² ao abrigo do Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento, com uma dotação indicativa de 688 milhões de euros. Para promover a eficácia da ajuda, a UE e os Estados-Membros iniciaram em 2013 uma programação conjunta

¹ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/138272.pdf

² http://eeas.europa.eu/delegations/myanmar/documents/eu_myanmar/eu-multi-annual-indicative-programme-2014-2020_en.pdf

da cooperação para o desenvolvimento³, que deverá prosseguir em estreita consulta com o novo governo a fim de assegurar uma resposta coerente da UE aos desafios identificados.

Com a chegada de um novo governo democraticamente eleito, a UE deve intensificar o seu empenhamento

Neste contexto de democratização e de importantes mudanças políticas, as expectativas na UE são grandes. A UE repensou a sua estratégia com o objetivo de renovar o seu empenhamento nos domínios da democracia e dos direitos humanos, do processo de paz, da economia e do desenvolvimento sustentável.

Além disso, a UE tem todo o interesse em colaborar com o novo governo no contexto regional, em especial no que se refere à integração na ASEAN. O êxito da transição democrática em Mianmar/Birmânia constituirá um exemplo importante e positivo para o conjunto da região.

É evidente que a UE deve continuar a desempenhar um papel diferenciado na promoção deste exemplo positivo de democratização e reforma num país com uma importância estratégica no Sudeste Asiático e na região Ásia-Pacífico em geral. Intensificar o empenhamento da UE em Mianmar/Birmânia e colaborar estreitamente com o governo será também a melhor forma de avançar com reformas socioeconómicas inclusivas e de aproveitar ao máximo as oportunidades para as empresas da UE, à medida que o país avança na via das reformas. Em suma, para a UE é extremamente importante que o processo de transição seja um êxito, pelo que tem todo o interesse em contribuir para a sua consecução.

A presente comunicação conjunta tem por objetivo delinear uma visão coerente da UE e compromissos concretos para um apoio político, de segurança e de desenvolvimento e um empenhamento económico para os próximos anos.

2. DOMÍNIOS DE AÇÃO

2,1. Democracia, Estado de direito e boa governação:

Para que Mianmar/Birmânia possa tornar-se uma democracia sustentável no pleno respeito do Estado de direito, a UE deverá ajudar a criar instituições eficazes, apoiar a reforma do setor da segurança e dialogar mais e de forma diferente com toda a sociedade – autarquias locais, setor da justiça, parlamentos e sociedade civil. A UE deveria também encetar um diálogo com os militares sobre o seu papel numa democracia moderna e apoiar a modernização e a transformação das forças policiais.

O panorama político após as eleições de novembro de 2015

Desde a sua vitória esmagadora em 2015, a Liga Nacional para a Democracia beneficia de uma legitimidade democrática sem precedentes, que lhe confere um mandato claro para propor reformas de grande envergadura. Em 1 de fevereiro de 2016, tomaram posse mais de

³ http://eeas.europa.eu/delegations/myanmar/documents/eu_myanmar/joint-eu-development-partners-transitional-strategy-for-myanmar-2014-2016_en.pdf

400 novos deputados que têm de se familiarizar com todos os aspetos de um parlamento moderno.

As forças armadas continuam a deter 25 % dos lugares do parlamento, dispõem de direito de veto sobre as alterações constitucionais e conservam três pastas ministeriais fundamentais (assuntos internos, defesa e fronteiras). O novo contexto exige uma redefinição do papel das forças armadas numa sociedade democrática.

A missão de observação eleitoral da UE enalteceu⁴ o bom desenrolar das eleições de novembro de 2015 e o seu caráter pluralista, mas sublinhou a necessidade de mais reformas. A privação do direito de voto dos antigos titulares de um cartão de registo temporário - na sua maioria membros das comunidades étnicas - foi referida com especial preocupação⁵. A União Europeia continuará a prestar apoio eleitoral para reforçar a eficácia, a independência, a transparência e a responsabilização da administração eleitoral, bem como para melhorar a apropriação por parte da população do processo eleitoral, com base nas recomendações do relatório final da missão de observação eleitoral da UE⁶.

O Estado de direito e a boa governação figuram entre as principais prioridades do novo governo. Os desafios são muitos e as instituições carecem frequentemente de pessoal qualificado e de competências adequadas em matéria de processos legislativos. As melhorias introduzidas no Estado de direito permitirão fomentar confiança nas instituições públicas, aumentar a transparência, lutar contra a corrupção e reforçar o papel e a independência do poder judicial. A reforma do setor da segurança, incluindo a reforma dos serviços de polícia, é parte integrante deste processo.

De um quadro institucional controlado pelos militares para uma democracia sustentável: o papel da UE

A reforma constitucional continua a ser essencial para consolidar a governação democrática. A constituição de 2008 desempenhou um papel crucial no processo de transição e esperam-se novas reformas. A UE poderia partilhar a sua vasta experiência em matéria de transição de um regime autoritário para uma democracia, com destaque para os sistemas parlamentares pluripartidários e o aumento da participação da sociedade civil e dos meios de comunicação social independentes.

O projeto de formação policial da UE (2013-2015) ajudou a polícia de Mianmar a trabalhar de forma mais profissional, nomeadamente no contexto das comunidades locais. Foram tomadas medidas simples mas eficazes para melhorar o trabalho da polícia a nível comunitário, bem como sua relação com a população local. Agentes de polícia experientes dos Estados-Membros da UE mostraram como deve ser garantido e protegido o direito democrático dos cidadãos a reunirem-se livremente. 4 000 agentes policiais receberam formação sobre as melhores práticas internacionais em matéria de controlo de multidões. O projeto abordou também as relações da polícia com os meios de comunicação social e a sociedade civil para fomentar uma maior compreensão mútua.

⁴ http://www.eueom.eu/files/dmfile/101115-ps-myanmar_en.pdf

⁵ Trata-se de restrições abusivas do direito de voto e do direito de ser eleito, bem como da independência da comissão eleitoral da União.

⁶ http://eeas.europa.eu/eueom/missions/2015/myanmar/index_en.htm

O programa **MyJustice** (2015-2019) melhora o acesso à justiça para as pessoas pobres, vulneráveis e marginalizadas de todo o país e habilita as comunidades, os profissionais da justiça e as instituições do setor da justiça a utilizarem abordagens inovadoras, tais como a mediação comunitária e os serviços de aconselhamento jurídico. MyJustice é um programa centrado nas pessoas, que visa fomentar a aprendizagem, a confiança e a colaboração entre todos os intervenientes. As comunidades ficam assim mais bem preparadas para encontrar soluções adequadas para os problemas legais que enfrentam e tem uma influência duradoura na forma como são resolvidos os litígios e é feita justiça.

A UE colaborará com a **sociedade civil** na implementação do roteiro da UE para o diálogo com a sociedade civil, lançado em setembro de 2015. As organizações da sociedade civil sempre desempenharam um papel crucial na prestação de serviços básicos, em especial nas zonas afetadas por conflitos. Além disso, o seu envolvimento na observação das eleições nacionais, bem como nas questões dos direitos humanos e da diversidade cultural faz delas uma força motriz da promoção e da proteção da democracia. Todavia, a sociedade civil ainda se confronta com muitas restrições.

Possíveis iniciativas da UE neste domínio:

- Participação numa **parceria com o governo** para intensificar o diálogo político e dar resposta às novas necessidades estabelecendo um diálogo estratégico com as instituições governamentais e propondo-lhes uma cooperação técnica no quadro de uma abordagem de consolidação do Estado. A UE deve cooperar com um vasto leque de parceiros (organizações de cidadãos, parlamentos, organizações de defesa de interesses, sindicatos e meios de comunicação social) a fim de apoiar os esforços em prol da democracia local;
- **Diálogo com os militares** a fim de partilhar as experiências da UE em matéria de transição democrática e do papel das forças armadas numa democracia moderna, nomeadamente o respeito pelos direitos humanos e o Estado de direito;
- Melhoria do **acesso à justiça e ao apoio jurídico** para as populações pobres e vulneráveis, desenvolvimento das capacidades jurídicas dos profissionais da justiça e reforço de determinadas instituições do Estado de direito, para que possam cumprir mais eficazmente a sua missão;
- Incrementar o **apoio às forças policiais de Mianmar** para que estas se convertam numa organização moderna ao serviço da população e que goze da sua confiança, mediante, por exemplo, uma maior responsabilização, em conformidade com as melhores práticas internacionais e o respeito pelos direitos humanos e as liberdades fundamentais, e a prossecução dos esforços para melhorar as suas relações com os meios de comunicação social e as comunidades locais;
- Ultimar e implementar um **plano de ação para a democracia** com o país parceiro;
- Defender uma cooperação interparlamentar regular entre o Parlamento Europeu (PE) e o Parlamento de Mianmar/Birmânia destinada a reforçar as capacidades legislativas e a supervisão dos poderes públicos e dos partidos políticos, nomeadamente no âmbito da abordagem global de apoio à democracia do PE.

2.2 O processo de paz

A paz recentemente alcançada em Mianmar/Birmânia é frágil. A UE, única testemunha ocidental do acordo nacional de cessar-fogo, deverá colaborar com todos os interessados

na implementação de uma arquitetura de paz inclusiva, bem como em matéria de desarmamento, desmobilização e reintegração dos ex-combatentes. Para manter a paz, a UE partilhará a sua experiência do federalismo e envidará esforços para instaurar a confiança entre as partes e promover a reconciliação.

Um acordo histórico para pôr termo a um passado conturbado

Mianmar/Birmânia foi assolado por décadas de conflito armado entre as forças armadas de Mianmar (Tatmadaw) e grupos étnicos com culturas distintas, que vivem em zonas fronteiriças remotas muito ricas em recursos naturais. Muitos desses territórios nunca estiveram completamente sob o controlo do governo central e gozam de diferentes níveis de autonomia. Existem interesses económicos bem instalados associados a atividades ilícitas como o contrabando, o comércio ilegal de jade e de madeira, a produção de ópio e o tráfico de droga. Desde 2011, o número de deslocados no Estado de Kachin e no norte do Estado de Shan ascende a cerca de 100 000 pessoas e os confrontos na região continuam a causar deslocamentos internos das populações e a fazer vítimas. Cerca de 106 000 refugiados, pertencentes na sua maioria às etnias karen e karenni, vivem em campos na Tailândia, junto à fronteira. Os combates também tiveram como consequência violações dos direitos humanos. As violações graves e sistemáticas do direito humanitário internacional tiveram um efeito destabilizador na população afetada.

Em 2011, o presidente Thein Sein declarou a paz como prioridade máxima. Em 15 de outubro de 2015, o governo e oito grupos étnicos armados celebraram um acordo nacional de cessar-fogo, que a UE assinou enquanto testemunha internacional, juntamente com as Nações Unidas, a China, o Japão, a Índia e a Tailândia. Alguns grupos, nomeadamente os kachin, ainda não subscreveram o acordo. Em janeiro de 2016, foi encetado um diálogo político nacional sobre temas importantes e sensíveis.

O processo de paz é uma prioridade absoluta para o novo governo. É essencial que se crie um clima de confiança entre as partes interessadas e que estas mantenham o empenhamento. As minorias étnicas têm grandes expectativas relativamente à criação de uma união federal democrática e multiétnica pela Liga Nacional para a Democracia que lhes proporcione um acesso mais equitativo às oportunidades económicas. Por último, um acordo de paz global implicará uma revisão da constituição.

Consolidação de uma paz duradoura: a contribuição da UE

A UE, um dos maiores doadores para o processo de paz, está bem colocada para continuar a contribuir para uma paz duradoura. O Centro da Paz de Mianmar, que a UE apoia desde a sua criação em 2012, teve um papel decisivo a este respeito, ao conseguir sentar o governo e as organizações étnicas à mesa das negociações, fornecendo pareceres especializados a todas as partes interessadas. Para que o processo de paz continue de pé, é essencial que seja inclusivo e represente os interesses de todas as partes, incluindo a sociedade civil e as mulheres. A maior parte da ajuda da UE beneficiou os grupos étnicos. As atividades centram-se no desenvolvimento das comunidades das zonas afetadas pelos conflitos, na reconciliação, na consolidação da paz, no cumprimento do cessar-fogo e no seu controlo por civis. Outros projetos consagram-se à melhoria do acesso aos meios de subsistência, à redução da pobreza e ao desenvolvimento das zonas habitadas por minorias étnicas. A UE liderou a criação do

fundo conjunto para a paz multidoadores para apoiar o processo de paz de uma forma mais coordenada.

O novo **fundo conjunto para a paz** apoia os esforços desenvolvidos a nível nacional para alcançar, de forma flexível, reativa e coerente, uma solução duradoura para o conflito étnico armado. Trabalhará em conjunto com o governo, os grupos étnicos, a sociedade civil e o mundo académico e encorajará a participação das mulheres. As atividades de consolidação da paz servirão para aumentar a inclusão, a confiança e a participação no processo de paz e contribuirão para garantir a segurança e a proteção das comunidades vulneráveis. O fundo conjunto para a paz iniciou as suas operações em abril de 2016, com mais de 100 milhões de dólares anunciados pela UE e nove outros doadores.

A UE está empenhada em garantir que todas as atividades apoiadas tenham em conta as situações de conflito, segundo os princípios de «não causar danos», e sejam executadas de forma inclusiva, imparcial e transparente.

A UE continua também a prestar ajuda humanitária em zonas de difícil acesso atingidas por combates e deslocamentos de populações. É essencial que seja assegurado um acesso sem restrições das equipas humanitárias a todas as populações afetadas pelo conflito.

Possíveis iniciativas da UE neste domínio:

- Fornecer um apoio político e financeiro sólido para uma **arquitetura de paz inclusiva**, que inclua a aplicação do acordo nacional de cessar-fogo e incentive, simultaneamente, os esforços para incluir os grupos que ainda não o assinaram;
- Participar em **atividades de prevenção de conflitos e de consolidação da paz** concedendo, por exemplo, apoio para medidas de geração de confiança, responsabilização das comunidades, diálogo intercultural, participação das mulheres, desenvolvimento inclusivo e melhoria dos meios de subsistência nas zonas habitadas por minorias étnicas, se necessário mediante a interligação entre ajuda de emergência, reabilitação e desenvolvimento;
- Desenvolver as capacidades de todas as partes interessadas para fazer face às dificuldades inerentes ao processo, incluindo a **reforma do setor da segurança e o desarmamento, a desmobilização e a reintegração**;
- Apoiar **ações de sensibilização para o problema das minas, a desminagem** e atividades conexas;
- Contribuir para o **debate** em Mianmar/Birmânia **sobre a desconcentração dos poderes executivos e a descentralização**, com base na experiência adquirida com os diferentes modelos aplicados nos Estados-Membros da UE;
- Dar **exemplos** comparativos de experiências em matéria de **diálogos conduzidos a nível nacional após um conflito**, tanto na UE como em países terceiros.

2.3 Direitos humanos

Mianmar/Birmânia terá de encontrar respostas para uma série de desafios no domínio dos direitos humanos, em especial a situação no Estado de Rakhine, onde as minorias muçulmanas são vítimas de várias formas de discriminação. A UE deve colaborar com o governo na luta contra os discursos de incitamento ao ódio e à intolerância. As resoluções sobre os direitos humanos devem ser aplicadas e a legislação deve ser alinhada pelas normas internacionais.

Não obstante os importantes progressos alcançados, o desrespeito pelos direitos humanos continua a ser um dos principais problemas do país

O processo de transição do país trouxe incontestavelmente resultados positivos em termos de direitos humanos. Foram tomadas medidas para libertar os presos políticos, aumentar a liberdade de expressão, de reunião e de associação e combater o trabalho forçado. O país encetou diálogos sobre os direitos humanos com a União Europeia, o Japão e os Estados Unidos e alargou a sua cooperação com as Nações Unidas,⁷ nomeadamente com o relator especial, o Gabinete do Alto Comissário para os Direitos Humanos e a Organização Internacional do Trabalho.

Não obstante os progressos registados, ativistas, jornalistas e, inclusivamente, cidadãos comuns foram vítimas de detenções e prisões arbitrária no exercício dos seus direitos civis e políticos. As comunidades muçulmanas foram alvo de incitação ao ódio e de discursos de incitação ao ódio. Não obstante as fortes críticas internacionais, em 2015 foi promulgada uma série de leis discriminatórias sobre a proteção da raça e da religião, que abrangem conversão religiosa, o casamento interconfessional, a monogamia e o controlo da população.

São precisos avanços em todos os campos, como por exemplo, a adesão aos instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos, a reforma jurídica, o desenvolvimento das instituições e de capacidades e a sensibilização para as questões dos direitos humanos em geral. Tendo em conta a herança do passado, deverá ser prestada especial atenção à melhoria da independência do sistema judiciário e do acesso à justiça, aos direitos das mulheres e à igualdade de género, bem como aos direitos da criança, atendendo a que as crianças-soldado continuam a ser utilizadas. A libertação de mais de 280 presos políticos pelo novo governo nas primeiras semanas após a sua entrada em funções envia um sinal forte de compromisso para com as liberdades fundamentais.

A principal questão de direitos humanos em Mianmar/Birmânia continua a ser a situação no Estado de Rakhine, onde grande parte da minoria muçulmana apátrida, que se considera rohingya, enfrenta múltiplas formas de discriminação. É-lhe negada a liberdade de circulação e o acesso aos serviços básicos e aos meios de subsistência. Cerca de 120 000 muçulmanos encontram-se confinados em campos desde a onda de violência intercomunitária em 2012. Apenas um pequeno número foi autorizado a regressar ou a instalar-se noutra lugar. A segregação das comunidades continua a ser a regra. As populações deslocadas internamente e outras populações vulneráveis dependem da ajuda humanitária, nomeadamente da que é fornecida pela UE.

A precariedade da situação forçou dezenas de milhares de pessoas a abandonar o país por mar ou por terra, com o risco inerente de caírem nas mãos das redes de tráfico e contrabando. Na sequência da crise migratória de 2015 no Mar de Andaman, a Tailândia, a Malásia e a Indonésia lançaram uma iniciativa regional para encontrar soluções. O Bangladeche abriga cerca de 500 000 refugiados rohingya. O novo governo terá de demonstrar liderança, levando

⁷ Em 2015, assinou o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais e o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à participação de crianças em conflitos armados. Os progressos na aplicação do plano de ação de 2012 para pôr termo ao recrutamento e à utilização de crianças-soldado pelas forças armadas teve como resultado a libertação de cerca de 700 menores recrutados desde 2012.

o desenvolvimento inclusivo a todo o Estado e melhorando a situação dos direitos humanos. Se a situação não for resolvida, o processo de transição democrática poderá fracassar e a imagem do novo Mianmar/Birmânia ficará manchada.

Prioridade máxima da UE: agir para ter um impacto real

Para enfrentar os complexos desafios do Estado de Rakhine, a UE segue uma abordagem abrangente, mobilizando todos os instrumentos ao seu dispor — diálogo político, ajuda humanitária e cooperação para o desenvolvimento, em estreita coordenação com as autoridades e as comunidades locais.

A UE continua empenhada na melhoria da situação dos defensores dos direitos humanos, dos direitos dos grupos vulneráveis e das minorias e dos direitos económicos e sociais.

O envolvimento ativo do Representante Especial da UE para os direitos humanos sublinha o forte empenho da UE em ajudar o país a melhorar o seu historial em matéria de direitos humanos. A UE apresentou resoluções sobre a situação dos direitos humanos na Assembleia Geral das Nações Unidas e no Conselho dos Direitos Humanos.

Possíveis iniciativas da UE neste domínio:

- Colaborar com o governo na resolução dos **problemas de direitos humanos** constantes das **resoluções** da Assembleia Geral das Nações Unidas e do Conselho dos Direitos Humanos; na assinatura e ratificação das **convenções** internacionais fundamentais em matéria de direitos humanos; na abertura de um gabinete do Alto Comissário das Nações Unidas para os direitos humanos; na cooperação com os procedimentos especiais da ONU e a Organização Internacional do Trabalho;
- Dialogar com o governo e o parlamento para o alinhamento da **legislação vigente e futura** com as normas internacionais em matéria de direitos humanos e a revogação da legislação obsoleta;
- Incentivar o Governo a **liderar os esforços em matéria de combate à pobreza e de desenvolvimento inclusivo** no Estado de Rakhine e noutras zonas habitadas por minorias étnicas através de uma abordagem global. As restrições à liberdade de circulação e as disposições locais que discriminam as minorias locais devem ser revogadas. Deve ser facilitado o acesso dos intervenientes nos domínios humanitário e do desenvolvimento às populações carenciadas;
- Fomentar uma maior sensibilização para a problemática geral dos direitos humanos, designadamente a promoção dos direitos económicos, sociais e culturais e o respeito pelos **direitos fundamentais**, em especial as liberdades de opinião, de expressão, de associação e de reunião; a liberdade religiosa ou de convicção; o intercâmbio de experiências em matéria de **luta contra os discursos de incitação ao ódio** e a intolerância contra as minorias;
- Defender a eliminação do conceito de **apatridia**, com atribuição de igualdade de direitos a todos os cidadãos e a emissão de documentos de identificação.

2.4. Redução da pobreza e desenvolvimento sustentável

Mianmar/Birmânia é um dos países mais pobres do mundo. O processo de transição abre a via à intensificação da cooperação para o desenvolvimento da UE em domínios como a educação, o desenvolvimento rural e a governação, a qual contempla importantes ações de apoio orçamental em 2016 e anos subsequentes. A cooperação técnica específica será igualmente alargada a fim de apoiar a realização dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), bem como as oportunidades no âmbito do programa Erasmus + e do programa de investigação da UE Horizonte 2020.

Um país em transição que procura quebrar o círculo vicioso da pobreza

Mianmar/Birmânia figura entre os países menos desenvolvidos, ocupando o 148.º lugar, num total de 189 países, no Índice de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento de 2015. A taxa de pobreza estima-se em 37,5 %, ⁸ a mais alta do Sudeste Asiático. 60 % dos seus habitantes vivem em zonas rurais onde a pobreza está concentrada de forma desproporcionada. O PIB per capita é de 1204 dólares americanos ⁹. Mianmar/Birmânia tem a esperança de vida mais baixa e a segunda taxa de mortalidade neonatal e infantil mais alta de todos os países da ASEAN. Mais de um terço das crianças sofre de desnutrição crónica. Menos de um terço da população tem acesso à eletricidade.

O país é propenso a catástrofes naturais e altamente vulnerável ao impacto das alterações climáticas. Atendendo ao reduzido nível de preparação para a ocorrência de catástrofes, os choques externos podem ter um impacto significativo na resiliência da população e da economia.

O governo ambiciona alcançar uma paz duradoura e relançar a economia para transformar Mianmar/Birmânia num país de rendimento médio. O novo governo deverá concentrar os seus esforços de desenvolvimento na redução da pobreza, na criação de emprego, na sustentabilidade e na inclusão, mediante taxas de crescimento elevadas, desenvolvimento do capital humano, melhoria dos serviços sociais, redução do impacto ambiental e reforço da resiliência. O desenvolvimento rural, incluindo a segurança alimentar e nutricional, a reforma agrária, a educação e a saúde são prioridades absolutas. A redução do risco de catástrofes a todos os níveis deve fazer parte da agenda do governo. O reforço dos direitos fundiários será outro desafio para o novo governo a quem competirá reparar as injustiças resultantes do confisco das terras.

A UE deve mostrar a via a seguir com um programa de cooperação ambicioso e bem direcionado

A UE é um parceiro de primeiro plano na cooperação com Mianmar/Birmânia com vista à realização dos seus objetivos de desenvolvimento sustentável, tal como definidos na «*Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*». ¹⁰ Através da cooperação para o desenvolvimento

⁸ http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/EAP/Myanmar/WBG_SCD_Full_Report_English.pdf

⁹ <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>

¹⁰ <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

bilateral ao abrigo do programa indicativo plurianual 2014-2020¹¹ (688 milhões de EUR), a UE continua a apoiar a agenda transformativa do país em quatro setores: 1) desenvolvimento rural, agricultura, segurança alimentar e nutricional; 2) educação; 3) governação, Estado de direito e reforço das capacidades do Estado; 4) apoio à consolidação da paz¹². A UE pode fornecer ao governo uma cooperação técnica suplementar, específica e flexível, para as políticas prioritárias. Só uma coordenação eficaz dos doadores poderá evitar a duplicação e a fragmentação da ajuda.

O Fundo fiduciário para os meios de subsistência e a segurança alimentar (LIFT)¹³ foi criado para dar resposta às necessidades imediatas de recuperação e reabilitação na sequência do ciclone devastador Nargis (2008). Ao longo dos anos, o LIFT foi alargando o seu leque de atividades, adaptando-se às mudanças ocorridas em Mianmar/Birmânia, a fim de melhorar as condições de vida dos pequenos agricultores e das populações rurais pobres e sem terra. 330 milhões de EUR, dos quais 115 milhões provenientes da UE, foram autorizados para apoiar mais de três milhões de pessoas, através de 90 projetos. Os projetos LIFT contribuem para melhorar as colheitas e o acesso ao crédito e aos mercados, resultando no aumento dos rendimentos dos agregados familiares e na melhoria da segurança alimentar e nutricional. O LIFT é um modelo de boas práticas para uma transformação económica rural inclusiva.

Estão a ser preparados uma estratégia nacional e um plano de ação para combater as alterações climáticas com o apoio da iniciativa Aliança global contra as alterações climáticas + da UE, através da aliança contra as alterações climáticas de Mianmar; o objetivo é integrar a adaptação às alterações climáticas na elaboração das políticas de desenvolvimento e no programa de reformas de Mianmar/Birmânia e promover a planificação e a elaboração de políticas com base em dados factuais. Tal ajudará Mianmar/Birmânia a avançar para uma economia mais verde e mais resiliente.

Através de instrumentos de financiamento misto (subvenções e recursos adicionais de outro tipo), em especial, a Facilidade de Investimento para a Ásia, a UE está a fazer uma utilização mais estratégica das suas subvenções para atrair e mobilizar financiamento dos bancos de desenvolvimento e das instituições financeiras europeias e internacionais, bem como do setor privado, para que os projetos de investimento tenham um maior impacto no desenvolvimento. O Banco Europeu de Investimento assinou um acordo-quadro com Mianmar/Birmânia em março de 2015 e estão a ser preparados vários projetos de investimento.

Possíveis iniciativas da UE neste domínio:

- Aumentar a **eficácia da ajuda** mediante uma maior coordenação entre os doadores e o **apoio orçamental** como expressão do firme apoio da UE ao novo governo;
- Desenvolver com os Estados-Membros um **novo documento de programação conjunta da UE** que seja consentâneo com as prioridades do novo governo;
- Promover as oportunidades oferecidas pelo **programa Erasmus +**, em especial para o intercâmbio de estudantes, investigadores e pessoal universitário e reforçar a

¹¹ http://eeas.europa.eu/delegations/myanmar/documents/eu_myanmar/eu-multi-annual-indicative-programme-2014-2020_en.pdf

¹² Os programas e instrumentos regionais e temáticos da UE completam este programa em domínios como o comércio, as infraestruturas, o ambiente, as alterações climáticas, a redução do risco de catástrofes, o desenvolvimento do setor privado e a governação.

¹³ www.lift-fund.org

cooperação com o ministério da tutela e as universidades a fim de contribuir para a modernização do ensino superior;

- Ligar a ciência, a investigação e a inovação às necessidades de desenvolvimento do país através do **programa de investigação da UE Horizonte 2020** e fomentar a cooperação no domínio da investigação à escala regional;
- Integrar as **alterações climáticas, as questões de género e os objetivos de desenvolvimento sustentável** em todas as novas ações de cooperação para o desenvolvimento.

2.5. Relações económicas

Se Mianmar/Birmânia conseguir resolver os desafios importantes que subsistem, a sua transição poderá abrir-lhe enormes oportunidades económicas e empresariais. A UE está bem posicionada para apoiar o processo de transição e ajudar a explorar estas possibilidades. A UE procurará concluir as negociações do acordo de proteção dos investimentos, contribuirá para melhorar o quadro regulamentar e as normas laborais e preparará as negociações sobre um acordo de parceria voluntário relativo à aplicação da legislação, à governação e ao comércio no setor florestal (APV-FLEGT).

Um país com imenso potencial económico pronto a ser explorado

Mianmar/Birmânia ocupa uma posição estratégica entre a Índia e a China. O país é abençoado com recursos naturais abundantes (terras, água, florestas, combustíveis fósseis, minerais e pedras preciosas) e uma mão-de-obra jovem (55 % da população tem menos de 30 anos). Com uma população de 51,5 milhões de habitantes, constitui um mercado com grandes potencialidades para os exportadores e os investidores europeus. Mianmar/Birmânia também é membro da ASEAN, um mercado com mais de 600 milhões de pessoas, e beneficiará do ambicioso processo de integração económica. As oportunidades para modernizar, diversificar e liberalizar a economia em praticamente todos os setores não faltam. Além disso, o país é também o mercado de turismo que regista o crescimento mais rápido na região.

Porém, a atratividade de Mianmar/Birmânia enquanto destino de investimento levanta uma série de problemas. O país ainda ocupa o 167.º lugar num total de 189 países no índice do Banco Mundial «Ease of Doing Business» de 2016. Entre os obstáculos identificados, são citados os aspetos jurídicos e regulamentares, em especial no domínio da proteção dos investidores e da execução dos contratos, o acesso aos serviços financeiros e a criação de empresas. Segundo a avaliação do clima de investimento em Mianmar, efetuada pelo Banco Mundial em 2014, o acesso ao financiamento, à terra, à eletricidade e à mão-de-obra qualificada são os principais obstáculos para os empresários.

As exportações são dominadas pelos recursos naturais, nomeadamente o gás (40 %), que oferecem possibilidades limitadas de criação de emprego e de ligações com os outros setores do mercado nacional. Embora os custos laborais sejam dos mais baixos da Ásia¹⁴, a produtividade também é muito baixa. O ritmo alarmante da desflorestação¹⁵, que se deve essencialmente à exploração madeireira ilegal, é especialmente preocupante do ponto de vista ambiental e económico. Por último, os conflitos étnicos continuam a reduzir de forma significativa as oportunidades de desenvolvimento económico sustentável em muitas partes do país.

Nos últimos dois a três anos, foram tomadas medidas para levar a cabo reformas centradas no mercado e criar um clima empresarial mais propício, nomeadamente reformas orçamentais e fiscais, a liberalização dos controlos cambiais, a supressão das licenças de exportação para cerca de 4 000 produtos, a autorização de uma participação estrangeira a 100 % em certos

¹⁴ 100 USD contra 181 USD por mês no Vietname, segundo dados do Banco Asiático de Desenvolvimento.

¹⁵ A área florestal passou de 59 % em 1992 para 48 % em 2012, traduzindo-se na perda de habitats ricos em espécies, tais como os mangais, as zonas húmidas e as pastagens, com a consequente ameaça para a fauna, a flora e os ecossistemas.

setores e a criação de zonas económicas especiais. Como consequência destas reformas iniciais, o investimento direto estrangeiro, impulsionado principalmente pelo setor do gás, das telecomunicações e da indústria transformadora, passou de 3,2 mil milhões de dólares em 2013/2014 para cerca de 8 mil milhões de dólares em 2014/2015. Em 2014/2015, a economia cresceu 8,5 % e o crescimento anual para os próximos cinco anos deverá ser de 7,9 %. O país está bem colocado para expandir a sua indústria transformadora de mão de obra intensiva e pouco qualificada, indispensável para o crescimento do emprego e, simultaneamente, como foi o caso noutros países asiáticos, liberalizar o comércio dos mercados agrícolas para acelerar a redução da pobreza.

A UE promove a adoção de um quadro de oportunidades comerciais e de investimento mutuamente benéfico que respeite as normas laborais

A UE e Mianmar/Birmânia têm economias altamente complementares. A UE desempenhou um importante papel de estímulo do desenvolvimento económico e comercial do país ao eliminar as sanções¹⁶ e reintroduzir as preferências comerciais no âmbito da iniciativa «Tudo menos armas» em 2013. O comércio bilateral atingiu 1,2 mil milhões de euros em 2015, contra 404 milhões de euros em 2012. As exportações para a UE quadruplicaram entre 2012 e 2015, passando de 165 milhões de euros para 675 milhões de euros. O vestuário representa mais de 60 % das exportações de Mianmar/Birmânia para a UE. As máquinas e os aparelhos elétricos constituem quase metade das exportações da UE. À medida que o país se vai desenvolvendo, precisará de mais bens de capital para infraestruturas e a indústria transformadora, oferecendo assim novas oportunidades para as empresas europeias. Desde 2011, as exportações de serviços da UE para Mianmar/Birmânia multiplicaram-se por seis, embora partindo de um nível muito baixo. Tudo indica que o setor dos serviços venha a registar uma expansão muito rápida.

Segundo as estatísticas oficiais do país (janeiro de 2016), a UE foi o 4.º maior investidor estrangeiro em 2015; contudo, com menos de 10 % do investimento total, ainda se situa atrás da China, de Singapura e de Hong Kong. A UE está a envidar esforços para que seja concluído um acordo de proteção dos investimentos, que deverá permitir às empresas europeias explorar todas as potencialidades oferecidas pela economia do país.

As negociações sobre um **acordo de proteção dos investimentos** foram encetadas em março de 2014. Uma vez em vigor, o acordo criará condições equitativas para todos os investidores da UE e garantirá a proteção e o tratamento equitativo dos investimentos de ambas as partes, bem como a promoção da transparência e das boas práticas administrativas em relação a medidas que incidam sobre os investimentos. O acordo visa também proteger os direitos dos trabalhadores e o ambiente, bem como promover uma conduta empresarial responsável. A par de outras iniciativas da UE em matéria de governação, Estado de direito e edificação do Estado, o acordo melhorará a segurança jurídica e a previsibilidade dos investimentos, criando assim oportunidades de negócio e o tão necessário desenvolvimento. A avaliação do impacto sobre a sustentabilidade¹⁷ fornece uma análise exaustiva das eventuais repercussões económicas, sociais, ambientais e em matéria de direitos humanos do acordo.

¹⁶ A UE mantém um embargo às armas e equipamentos passíveis de ser utilizados em ações de repressão interna.

¹⁷ <http://www.eu-myanmarsia.com/guide.php?id=6>

Quando aderiu, em maio de 2015, à «Iniciativa para a promoção dos direitos e práticas laborais fundamentais em Mianmar», a UE demonstrou uma vontade firme de colaborar com o governo, a Organização Internacional do Trabalho e outros parceiros, como os Estados Unidos e o Japão, no domínio dos direitos laborais e da responsabilidade social das empresas. Com esta iniciativa, a UE pretende contribuir para garantir o respeito pelos direitos fundamentais dos trabalhadores e o trabalho digno e fomentar relações sólidas entre o governo, as empresas e os trabalhadores e outras partes interessadas. Cria também oportunidades para as empresas locais e ajuda a transformar o país num parceiro comercial e de investimento atrativo. As abordagens multilaterais como a iniciativa emblemática da UE no domínio do vestuário podem contribuir para uma conduta empresarial responsável no setor do vestuário. A UE encoraja igualmente o novo governo a não descurar a reforma agrária e a melhoria dos direitos laborais e, concretamente, as condições de trabalho dos cerca de dois milhões de trabalhadores migrantes na Tailândia, bem como a luta contra o trabalho forçado. Mianmar/Birmânia participa de forma crescente nas cadeias de abastecimento globais, o que torna as questões da promoção do trabalho digno e da segurança dos locais de trabalho mais importantes do que nunca.

A UE, através, por exemplo, do seu apoio específico ao abrigo dos programas UE-ASEAN, irá reforçar a sua ação em favor do desenvolvimento do comércio e do setor privado para reforçar as capacidades das cadeias de valor, a reforma do comércio, a facilitação e a promoção das trocas comerciais, a gestão da qualidade das exportações, a proteção dos consumidores e a produção e divulgação de estatísticas oficiais. A UE tenciona participar em ações de formação profissional destinadas a colmatar as necessidades do mercado de trabalho. A Eurochambres, recentemente criada, pode ter um papel importante na representação dos interesses das empresas europeias no país.

Possíveis iniciativas da UE neste domínio:

- Apoiar as reformas que visam melhorar o **quadro jurídico e regulamentar**, o que permitirá acelerar o investimento direto estrangeiro e facilitar a integração do país na Comunidade Económica da ASEAN;
- Celebrar e implementar o **acordo de proteção dos investimentos**, o que permitirá melhorar o clima de investimento e reforçar o empenho num investimento responsável e num crescimento sustentável;
- Incentivar os esforços de liberalização do setor agrícola;
- Desenvolver **iniciativas de divulgação** específicas e eficazes para fomentar a colaboração entre empresas;
- Apoiar a participação nas **cadeias de abastecimento globais** promovendo condutas empresariais responsáveis, a responsabilidade social das empresas e o trabalho digno, bem como a adesão às convenções internacionais do trabalho e do ambiente. Tal contribuirá para a criação de um clima favorável e para o desenvolvimento sustentável;
- Melhorar os serviços e as políticas laborais do país mediante a **reforma das políticas laborais, o desenvolvimento das capacidades e a consulta das partes interessadas** no âmbito, designadamente, da «Iniciativa para a promoção dos direitos e práticas laborais fundamentais em Mianmar»;
- Colaborar com o governo no desenvolvimento de um **sistema de ensino e formação profissionais (EFP)** para atribuir um papel importante ao setor privado;

- Preparar uma eventual participação no processo **APV-FLEGT** com vista a uma maior transparência e sustentabilidade do comércio de produtos da madeira. As atividades de sensibilização para a problemática da gestão das florestas e de divulgação junto da sociedade civil e do setor privado tiveram início em 2014. O êxito destas iniciativas dependerá do desfecho do processo de paz, dado que grandes áreas florestais estão localizadas em zonas habitadas por minorias étnicas.

3. Mianmar/Birmânia NA ASEAN E NA REGIÃO

O processo de transição do país oferece novas oportunidades de cooperação regional entre a UE e a ASEAN e entre a UE e os países do Baixo Mekong.

De uma situação de isolamento para um papel ativo a nível regional

À medida que progride na via da democracia e restabelece relações com o resto do mundo, Mianmar/Birmânia está a tornar-se rapidamente um membro respeitado da comunidade internacional. Aderiu à ASEAN em julho de 1997 e assumiu com êxito a sua presidência em 2014. Durante as várias décadas de isolamento, a ASEAN foi uma importante plataforma para os contactos com os seus congéneres regionais e outras potências externas. A criação oficial da Comunidade ASEAN em 2015 tem potencialidades para contribuir para o desenvolvimento económico e a integração regional do país.

A abertura do país já originou um reequilíbrio das suas relações externas, que teve globalmente como efeito a diversificação das suas relações vitais com a China e a Índia. Espera-se que o novo governo dê um novo impulso ao reposicionamento do país numa região Ásia-Pacífico em constante evolução, que lhe permita aproveitar as oportunidades, salvaguardar os seus interesses nacionais e a sua autonomia e manter boas relações com os vizinhos.

Uma parceria mais estreita fará progredir os interesses estratégicos da UE na região Ásia-Pacífico

A UE participará na execução do projeto de comunidade económica da ASEAN 2025 com um novo programa emblemático UE-ASEAN, **ARISE+**, vocacionado para a facilitação do comércio, as normas, as alfândegas e os transportes, a aviação civil, os direitos de propriedade intelectual, os dados estatísticos e o controlo da integração. A UE apoia ativamente a cooperação entre os países do Baixo Mekong através da cooperação para o desenvolvimento e do diálogo sobre políticas, em especial no domínio da gestão sustentável dos recursos naturais e do nexa entre segurança alimentar, energia e água.

Mianmar/Birmânia e a UE são membros do Fórum Regional da ASEAN (FRA), que oferece a possibilidade de um maior envolvimento nas grandes questões de segurança e de defesa da região Ásia-Pacífico. A UE e Mianmar/Birmânia copresidiram a reunião do grupo de apoio intersessões do FRA sobre medidas geradoras de confiança e diplomacia preventiva e o diálogo dos responsáveis dos serviços de defesa, em dezembro de 2013, em Rangum, e em abril de 2014, em Bruxelas. Estes encontros constituíram uma boa oportunidade de trabalhar com os líderes diplomáticos do país e os funcionários da defesa, lançando as bases para uma

intensificação da cooperação. O Encontro Ásia-Europa (ASEM) é o outro fórum multilateral em que a UE e Mianmar/Birmânia cooperam. As duas partes terão amplas oportunidades de reforçar a sua cooperação no futuro, especialmente tendo em conta a decisão do país de acolher a 13.^a reunião de ministros dos Negócios Estrangeiros da ASEM em 2017.

O novo reposicionamento de Mianmar/Birmânia sob a direção do novo governo, no quadro da ASEAN e não só, constitui uma ocasião privilegiada para aprofundar a cooperação com a UE. Há, por exemplo, ampla margem de manobra para o país desempenhar um papel mais ativo no reforço da cooperação UE-ASEAN em domínios prioritários e aumentar a sua visibilidade e importância estratégica.

Um país estável e próspero será também um exemplo encorajador de transição política bem sucedida e consolidará o processo de integração da ASEAN, de acordo com as prioridades fixadas na comunicação conjunta da UE sobre as relações UE-ASEAN de 2015¹⁸ e nas conclusões subsequentes do Conselho¹⁹, e com as prioridades estratégicas da UE na região Ásia-Pacífico.

Possíveis iniciativas da UE neste domínio:

- Envolver Mianmar/Birmânia num trabalho conjunto sobre o teor de uma eventual **parceria estratégica UE-ASEAN**, que preveja uma maior implicação da UE em todas as instâncias regionais lideradas pela ASEAN;
- Continuar a apoiar de forma sólida a integração da ASEAN, o que contribuirá para fomentar o crescimento económico e o desenvolvimento de Mianmar/Birmânia, com uma atenção especial para a necessidade de **reduzir as disparidades existentes no seio da ASEAN e que afetam os países do Baixo Mekong**, nomeadamente em matéria de gestão dos recursos naturais.

4. CONCLUSÃO

A presente comunicação conjunta define claramente as prioridades e os elementos essenciais de uma cooperação ambiciosa e virada para o futuro entre a UE e Mianmar/Birmânia, a fim de continuar a assistir eficazmente o novo governo democraticamente eleito nos seus esforços de consolidação da democracia, transformação da economia e reforço da justiça social. A UE deve utilizar plenamente todos os instrumentos à sua disposição para remover os obstáculos que ainda dificultam o processo de transição, tais como a apatridia, a discriminação e as violações dos direitos humanos que, se ignorados, poderão pôr em risco os progressos. Entre os novos domínios de ação figuram a colaboração direta com o governo sobre a elaboração de reformas e políticas através de iniciativas de edificação do Estado. A UE tenciona encetar um diálogo com os militares, que continuam a ter influência na esfera política, partilhando experiências sobre processos de transição democrática e o papel dos militares numa democracia moderna. No âmbito do processo de paz, o diálogo político nacional constitui uma ocasião privilegiada para dialogar com todas as partes interessadas sobre as questões do federalismo, da desconcentração dos poderes executivos e da descentralização. Sem um acordo sobre estes princípios, não haverá paz duradoura. O apoio ao processo de paz, através do fundo comum para a paz, permitirá à UE colaborar simultaneamente com o governo e os

¹⁸ *A UE e a ASEAN: uma Parceria com um Objetivo Estratégico*, JOIN (2015) 22 de 18.5.2015.

¹⁹ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/06/22-fac-asean-conclusions/>

representantes das diferentes etnias na procura de soluções para os problemas das populações afetadas pelo conflito e na discussão de novas questões como a reforma do setor da segurança. A celebração do acordo de proteção dos investimentos entre a UE e Mianmar/Birmânia irá despertar o interesse das empresas europeias nesta região estratégica e contribuir para o crescimento inclusivo e sustentável. Um Mianmar/Birmânia democrático e bem sucedido reforçará a integração da ASEAN e reforçará o papel estratégico da UE na região Ásia-Pacífico.

A Alta Representante e a Comissão convidam o Conselho e o Parlamento Europeu a apoiar as iniciativas apresentadas na presente comunicação conjunta e a cooperar para reforçar o empenhamento da UE no processo histórico de transição democrática em curso em Mianmar/Birmânia.