

Europa e África: reconstruir a cooperação pós-1989

Louk Box

Comunicação apresentada no 8º encontro SAER, Lisboa, 7/2/97

So where is the ethos, the imagination, the magnanimity and capacity to look beyond the horizon of our own immediate interests? [Schori 1996: 6]

A reconfiguração internacional pós-89 modificou radicalmente o contexto da cooperação internacional, mas as implicações dessa reconfiguração fazem-se muito lentamente nas administrações da cooperação internacional. Se por um lado 1989 é já considerado um cliché, por outro lado não se tiram as necessárias consequências da mudança para adaptar a cooperação às novas realidades. Necessitam-se novas motivações e novas formas de cooperação.

O principal argumento deste texto é que antes do ano 2000 a cooperação para o desenvolvimento se transformará ou desaparecerá. As consequências para a relação África-Europa são múltiplas. Novas áreas de cooperação terão que ser desenvolvidas e outras eliminadas. De entre as novas áreas de cooperação a desenvolver, contam-se:

- a cooperação para a *segurança euro-africana* (possivelmente como parte de uma nova cooperação Atlântica com a participação dos Estados Unidos e do Brasil) - aspecto até agora pouco presente na cooperação para o desenvolvimento e que confere ao Estado um novo papel na cooperação;
- *cooperação empresarial* (possivelmente como parte de uma nova cooperação descentralizada integrando novos actores privados) - implicando um novo papel para o mundo empresarial, que até agora viu a cooperação para o desenvolvimento como fonte de recursos 'fáceis' ou como loucura idealista;
- *cooperação cultural* (possivelmente como parte de uma nova cooperação 'moral' incluindo as religiões e novas éticas humanísticas) - através de uma nova aliança com actores clássicos, como líderes religiosos locais em África e missionários europeus.

O papel de 'pequenos' países como Portugal é limitado, mas pode ser relevante por várias razões. Primeiro, porque os grandes poderes vêm África como área de expansão do seu poder. Muitos conflitos africanos desenvolveram-se no contexto do confronto América - Europa, sobretudo Estados Unidos-França (como por exemplo no Ruanda e na Libéria). O confronto entre francofonia e anglofonia é um problema real em África, sobretudo para a cooperação regional africana. Segundo, porque os empresários dos pequenos países europeus (Portugal, Bélgica, Itália) continuam a ter um certo interesse no comércio com África. Têm relações de confiança baseadas num conhecimento particular de África. A diminuição da desordem e pirataria pública em África e a transformação do Estado (pós-ajustamento estrutural) criará novas oportunidades para a cooperação empresarial justamente com os pequenos países. Terceiro, porque os pequenos países não têm possibilidades de imperialismo cultural e podem-se adaptar mais facilmente às condições culturais locais. É o caso dos países 'tradicionais' (Bélgica, Portugal e até certo ponto Itália, Espanha e Holanda) e também dos 'novos' (os países escandinavos, mas também os ex-comunistas como a Polónia). Conclusão geral: *a cooperação Europa-África tem que se modificar radicalmente ou desaparecerá. Precisamos de um Lomé transformado, para facilitar a cooperação na segurança, no comércio e o diálogo cultural.*

A Segurança Afro-Europeia: Uma estratégia tipo "Marshall"?

Passaram os tempos do pós-guerra, das independências, do voluntariado da paz nas Américas e do 'voluntariado' cubano nas guerras de África. Tudo isso passou: o mundo mudou talvez muito mais do que nós.

Comemoramos os 50 anos do Plano Marshall. Enterramos ao mesmo momento o mundo de ilusões e realizações feito em 1945 em San Francisco, Nova York ou Genebra. Um mundo fundido nas praias de Yalta, construído nas certezas de Keynes, nas visões de Roosevelt e nas convicções de Churchill. Há uma certa nostalgia dos nossos políticos nestas comemorações; uma nostalgia de tempos claros e simples. Havia um problema, criou-se um modelo - o Plano Marshall - e encontrou-se uma solução.

Os anos 90 entraram pois na história como anos de grandes decepções depois de breves esperanças. As grandes decepções das guerras civis europeias (Balcãs, Rússia) mas também em menor escala a Inglaterra na Irlanda do Norte, a França na Córsega, a Espanha no País Vasco, os conflitos em África (Angola, Ruanda, Libéria e no Corno de África), as

guerras na Ásia (Iraque, Afeganistão, Índia) e a miséria americana controlada (no Haiti, na Guatemala e no Perú). Retomando as palavras do ministro sueco para a cooperação internacional, no seu discurso de comemoração do Plano Marshall em Washington: *"Of 96 conflicts since the fall of the Berlin Wall, 91 have been within nations and 90 per cent of the dead and wounded have been civilians. Our international instruments that had been successful in solving conflicts between states, proved inadequate in dealing with internal strife"* (Schori 1996: 7).

Os ideólogos da interdependência calaram-se; os profetas da responsabilidade ecológica foram silenciados. A pobreza é cultivada como o progresso o foi depois da segunda guerra mundial. Nos países ricos os novos pobres aprendem a ter medo dos velhos pobres do Sul e a Europa fecha-se, advogando a abertura da África aos mercados mundiais. *"The spectre of global apartheid is emerging. A nightmare where the rich of the rich, and the rich of the poor entrench themselves in fortified and mental ghettos"* (Schori 1996: 10).

Segundo o intelectual político francês Pierre Lellouche: *"[...] le monde riche semble se détacher de la planète des pauvres. Insensiblement, mais irrésistiblement. Si elle devait se confirmer, une telle attitude serait [...] désastreuse pour l'humanité tout entière"* (Lellouche 1992: 332).

É o mal do fim de século? Talvez. Não existe naturalmente uma miséria universal, mas o mundo de 1997 já não é o das realidades seguras do tempo da guerra fria, em que nasceu o Plano Marshall, nem pode contar com as instituições internacionais, como as Nações Unidas, para resolver conflitos internacionais. Os países mais pobres de África tornam-se cada vez mais vulneráveis aos conflitos internos, conflitos esses que são afectados por tensões internacionais (como agora entre os Estados Unidos e a França na África central), mas que não são causados nem controlados exclusivamente por esses poderes. *"... why is it that these [major] powers are so unwilling to engage in actions that the rest of the world want them to, as [...] in Central Africa [...]"* (Schori 1996: 12)

Não basta, por isso, um Plano Marshall nem um Conselho de Segurança das Nações Unidas. É preciso um Plano muito mas amplo, uma estratégia de tipo "Marshall" para a segurança humana, baseada numa cooperação diferente da de 1945: numa conjugação de interesses de povos e de países, numa revisão da malfadada *Agenda Para a Paz* de Boutros Boutros Ghali. Citando Schori: *"Sustainable security is built on cooperation. The best foundation for lasting peace is to weave peoples and nations together for mutual benefit"* (Schori 1996: 15).

É preciso uma nova ética que sirva de base a uma nova segurança. Essa renovação de valores é o que me parece ser mais importante para poder definir novos interesses comuns. Acho que a Europa será obrigada a fazer uma tal redefinição, porque se não o faz confrontar-nos-emos com guerras civis africanas que directa ou indirectamente afectarão a segurança europeia.

Trata-se de desenvolver a cooperação para a *segurança euro-africana* (possivelmente, como já referi, como parte de uma nova cooperação Atlântica com a participação dos Estados Unidos e do Brasil). No actual contexto uma participação americana é muito pouco provável considerando o ambiente eleitoral nos países envolvidos. Isto implica um novo papel dos Estados europeus na cooperação, já que a cooperação para o desenvolvimento deu até agora muito pouca atenção a este aspecto, e possivelmente um novo âmbito para uma política europeia de segurança.

Qual é o papel dos pequenos Estados europeus, como Portugal? A meu ver é limitado, mas também por isso significativo apesar das limitações. A Noruega contribuiu para os acordos Israelo-Palestineanos; a Suécia apresentou propostas como a feita por Schori; a Holanda preside neste momento ao grupo técnico do DAC sobre segurança e desenvolvimento, baseado na política de Jan Pronk, o actual ministro da cooperação para o desenvolvimento. Pronk defende a tese de uma rápida intervenção política nos conflitos identificados pelas Nações Unidas: *"The earlier a legitimate international political intervention in a conflict occurs, the less need exists for international military intervention at a later stage"* (Pronk & Sciarone 1996: 370). Não devemos esquecer que a maioria dos Estados nas NU são pequenos Estados, como na União Europeia. Naturalmente, o maior poder pertence aos grandes. No entanto, no novo contexto mundial não é loucura pensar que os grandes poderes dominantes no Conselho da Segurança e os novos membros candidatos como a Índia e o Brasil fazem novas coalizões para controlar conflitos pela venda de armas. Começemos pois por uma iniciativa de segurança humana Afro-Europeia, por exemplo através uma *Afro-European Security Charter* co-patrocinada pelos Estados Unidos e o Brasil. Transformaria o debate de um Plano Marshall para África num debate de um plano tipo "Marshall" para as relações Afro-Europeias. *Safety first* - na terminologia inglesa - e imediatamente a seguir a economia.

Do 'desenvolvimento' à cooperação empresarial

O mundo do 'desenvolvimento' foi, desde 1945, protegido por ideologias económicas e políticas que promoviam economias dependentes em chamadas economias em desenvolvimento e Estados

artificiais em Estados legítimos. Com o enterro de 1945 é o próprio conceito de desenvolvimento - baseado na economia Keynesiana, numa democratização liberal e na cooperação entre países ricos e pobres - que deve ser questionado. Era esse cocktail ocidental que devia rivalizar com a 'poção vermelha'. A manifestação institucional disso foi a OCDE que incorpora as noções de desenvolvimento e cooperação na sua sigla.

No tempo da guerra fria havia um consenso bastante alargado sobre a noção de desenvolvimento: no Ocidente significava associação com o bloco OCDE e os valores anticomunistas. Naturalmente existiam escolas de pensamento diferentes, mas tudo isso era encoberto pelo consenso no plano político-económico. Uma situação comparável existia no mundo do chamado 'socialismo real'. Foi talvez por isso que os indicadores negativos (sobretudo em África) não foram reconhecidos a tempo.

Até agora a ajuda para o desenvolvimento era dominada pelo bilateralismo: incluía interesses dos doadores (Estados) e interesses de grupos de receptores (também Estados). Partiu-se do princípio que havia um interesse comum entre eles, muitas vezes não provado. Os doadores tinham geralmente interesses não explícitos, como a ajuda às empresas nacionais, o emprego de técnicos nacionais, a presença política ou cultural no exterior, incluindo a necessidade de gastar anualmente uma quantidade de fundos num determinado país ou sector. Os receptores tinham interesses complementares como a ajuda aos clientes políticos, o pagamento de dívidas políticas, até mesmo a necessidade de poupar fundos nos bancos estrangeiros. Sabemos que isso se passou e sabemos também que não o queremos saber. Não quero com isto dizer que é o que se passa com toda a gente, mas pode acontecer e é a 'conta' da reduzida credibilidade política que é agora apresentada à opinião pública.

Não obstante, as políticas de ambos os blocos continuavam, apoiadas nos países do Ocidente por uma opinião pública geralmente favorável. Já nos anos 80, nos países do COMECON, e em particular nos países mais liberais como a Hungria e a Polónia, se começou a manifestar uma reacção popular anti-'desenvolvimento'. Hoje, o sentimento popular nesses Estados é francamente negativo. Nos países da OCDE a crise começou mais tarde e manifestou-se primeiramente nas elites políticas Norte-Americanas. Na Europa, a crise da ideologia desenvolvimentista verificou-se sobretudo nos partidos conservadores, mas nos anos 90 estendeu-se também aos chamados partidos de 'esquerda'. É interessante notar que a crise ainda não chegou à opinião pública europeia, que continua basicamente a favor de certas formas de cooperação com países pobres (Eurobarometer 1995).

As políticas de ajustamento estrutural, promovidas pelos países da OCDE através do FMI e do Banco Mundial, entraram então num vazio intelectual e desconexas do contexto político. O professor belga Jacques de Groot (De Groot 1993), responsável pela elaboração dessas políticas no Banco Mundial, afirma que não houve uma fundamentação económica evidente para a 'receita' imposta aos países menos desenvolvidos. Os resultados de estudos recentes confirmam que não existem indicações objectivas nos países mais pobres de que essas políticas se têm provado eficazes (Guillemin & Guillemin 1995). E tão pouco existem outros modelos de desenvolvimento que guiem as nossas intervenções. O idealismo genial de Fukuyama, proclamando um argumento filosófico (O fim da história) sobre uma realidade político-económica (a implosão da União Soviética) tem toda a elegância da argumentação filosófica e toda a inocência política da mesma. Não se pode generalizar como se houvesse uma trajectória mecânica, terminando todas as contradições por uma revolução liberal-democrática mundial.

A minha conclusão é que neste momento não se pode falar de um modelo claro de desenvolvimento. Nem na Ásia nem em África se tem demonstrado sem ambivalência um modelo. Na Ásia há indicações que de os "tigres" estão sem fôlego; em África talvez seja o contrário.

África: finalmente uma saída?

A Coalção Global para África resumiu recentemente a situação económica no continente da seguinte maneira: ... *economic growth in Sub-Saharan Africa was stronger and more widespread in 1995 than in the recent past. [...] 30 Sub-Saharan countries apparently registered increases of 3 per cent or more.* (GCA 1996: 10).

Começo assim por enfrentar o Afro-pessimismo de moda. É verdade que partes de África parecem um vale de lágrimas. Conhecemos as estatísticas da miséria, mas esses artifícios de quanti-mania têm sempre um outro lado:

- A poupança africana seria mínima ou negativa. Não é verdade: era de 15,4% do PNB na altura da independência e 11,4% no período 1988-1993.
- O crescimento agrícola real seria mínimo ou negativo. Não é verdade: era de 2,3% no período 1965-1973 e de 2% entre 1988 e 1993. Nalguns países (Benin, Botswana, Chade, Guiné-Bissau) era de mais de 5%, o que é superior ao crescimento agrícola real da China, da Índia ou da Indonésia no mesmo período.

- O crescimento industrial é negativo na África Sub-Sahariana. É verdade, mas alguns países (como o Uganda) contavam com percentagens de crescimento mais altas que a Indonésia no mesmo período 1988-93.
- As exportações do continente africano diminuem dramaticamente. É possível, mas não se reflectem nas estatísticas. O crescimento real era de 7,8% em 1993 (excluindo a República da África do Sul e a Nigéria), igual ao da Indonésia no mesmo ano.
- O investimento estrangeiro directo é insignificante. É verdade; só aumentou de 449 US\$ em 1973 para 752 US\$ em 1993. É pouco e além disso muito concentrado em alguns países, como Angola. Mas uma fonte bastante objectiva como a UNCTAD concluiu recentemente (1995) o seguinte: "*In most years during the 1980-1993 period, the rate of return in Africa was higher than the average for all developing countries. [...] It was also far higher than that in Latin America and the developed countries for all years except two. [...] As the rate of return in Asia declined, while that of Africa remained at a relatively high level during the 1990s, Africa has become the region with the highest rates of return.*"

Quer isto dizer que África é o mercado de crescimento por excelência? Ainda não. Mas devemos enfrentar o Afro-pessimismo para que não se torne realidade, como uma *self-fulfilling prophecy*. É certo que existem indicações de um tal fenómeno, nomeadamente quando vemos os indicadores do *credit worthiness* dos países africanos; estão quase todos na posição mais baixa das listas de acordo com o *Euromoney Country Risk Rating*, especialmente os lusófonos: Cabo Verde (144), Guiné Bissau (162), Moçambique (164), Angola (167). São Tomé & Príncipe (173) era o último e por isso um caso interessante. Foi o segundo país com maior Investimento Directo Estrangeiro (IDE) per capita no período 1992-94 na África Sub-Sahariana, Moçambique o 11º e Angola era um dos países de maior investimento em 1995. Há pois investimentos relativamente grandes em países de alto risco. Van Hulten & Schuerman (1996) tiram outra conclusão destes dados. Confirmam a observação de Francisco Manteiro sobre a relação existente com uma boa governação, afirmando: *[...] the lower risk-levels and the higher credit worthiness are with those countries in Africa which - in comparison - are better governed, with more stable societies and independent judiciaries. It appears that good governance pays.* (Van Hulten & Schuerman 1996: 1). Mas a boa governação só virá a ser lucrativa se empresários locais e estrangeiros tiverem confiança e investirem. Para os países lusófonos significa que é

possível prever investimentos ainda maiores uma vez estabelecida a 'boa governação'. Esta é também a nova linha europeia apresentada no chamado Livro Verde do Prof. João de Deus Pinheiro, de abertura para uma maior cooperação, descentralizada e empresarial, uma vez a boa governação estabelecida.

A política de Deus Pinheiro implica um novo papel para o mundo empresarial. Até agora o sector viu a cooperação para o desenvolvimento como fonte de recursos 'fáceis' ou como loucura idealista. Com uma nova noção de 'desenvolvimento' e com a política europeia igualmente transformada, existe agora um campo de accção muito maior para os empresários. Espero que a apresentação de Francisco Manteiro dê lugar a uma discussão de alternativas realistas para que haja convergência entre as empresas portuguesas e emprego ... africano.

QUADRO: Indicadores socio-económicos dos países africanos lusófonos (1992-1994)

	IDE 1993 (milhões US\$)	Ajuda 1993 (% PIB)	Crescimento Real Export. (% 1988-94)
Angola	302
Cabo Verde	3	20,8	- 5,8
Guiné-Bissau	0	24	- 1,1
Mocambique	32	44,2	9,9
São Tomé & Pr.	4	69,7	2,4
TOTAL % ou média África Sub-Sahariana	341	-	-
(excepto RAS/Nigéria)	41,9	15,4	2,6

Fonte: GCA (1996), **African Social and Economic Trends**,
Washington (GCA): Tables 3.3, 3.1, 2.1.

LITERATURA

Box, Louk (1996) "[De l'assistance à la coopération](#)" **Courrier de la Planète** (33): 6-7

European Commission [1996]. [Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21st century](#): Challenges and options for a new partnership. Brussels.

Global Coalition for Africa (1996) **African Social and Economic Trends**, Washington (GCA)

Hulten, Michel van & Monica Schuerman, (1996) "Country Credit Ratings from Sub-Saharan Africa: or perceptions of the credit worthiness of a poor continent", The Hague (Dutch Office of the Global Coalition for Africa).

Lellouche, Pierre (1992) **Le nouveau monde: De l'ordre de Yalta au désordre des nations**, Paris (Grasset)

Manteiro, Francisco (1997) "A economia portuguesa entre a Europa e a África - A realidade empresarial", comunicação apresentada no 8º Encontro SAER, Lisboa (SAER, 7/2/1997)

NGDO-EC Liaison Committee (1994) **Decentralised Cooperation in the Lomé Convention: Handbook for NGO's and development actors in ACP countries**, Brussels (NGDO-EC Liaison Committee)

Pronk, Jan & Paul Sciarone (1996) "A Dutch Policy Perspective" in Luc van de Goor et al. (Eds), **Between Development and Destruction: An Enquiry into the Causes of Conflict in Post-Colonial States**, London (Macmillan)

Schori, Pierre (1996) **From Marshall to Post-Communism: A New Deal for Internationalism**, Washington (George C. Marshall Foundation, Lecture on December 10, 1996)