

Actores Externos

Miguel Santos Neves | António Raimundo

ÁFRICA DO SUL

Política Externa

De uma situação de isolamento internacional vivido durante a era do *apartheid*, a África do Sul emergiu recentemente como um importante actor no plano continental e mundial. Com efeito, de 1948 até 1994 a política externa do país procurou essencialmente justificar e proteger o seu sistema político autoritário. Esta estratégia relegou o país para uma posição de «pária», tanto a nível do continente africano como a nível internacional, conduzindo a algo que foi definido como uma «diplomacia do isolamento». Este estatuto de pária terminou em 1994 com a eleição de Nelson Mandela e a redefinição da política de relacionamento externo do país. A forma como decorreu o processo de transição democrática, bem como o carisma dos líderes políticos que nele estiveram envolvidos, geraram grandes expectativas quanto ao papel potencial da África do Sul a nível internacional. Ao mesmo tempo, o legado do passado não deixou de ser um factor de dificuldade acrescida na tentativa de elaboração de uma política externa com objectivos claros e coerentes. Enquanto que sob o mandato de Nelson Mandela (1994-1999) o relacionamento externo sul-africano ficou marcado por um grande idealismo aplicado à escala mundial, o pragmatismo e moderação do seu sucessor, Thabo Mbeki, fez com que o país reconsiderasse o seu papel de forma mais consentânea com a sua dimensão e recursos e centrasse a sua actuação no continente africano. De maneira muito genérica pode afirmar-se que a política externa sul-africana apresenta características ambivalentes. Por um lado, demonstra grande ambição e interesse quanto ao seu papel na região; por outro lado, denota moderação e fraqueza. No entanto, é necessário ter em conta uma perspectiva temporal quanto aos reflexos externos do processo de transformação interna que o país tem vindo a sofrer.

Três traços principais parecem caracterizar, em certa medida, a renovada política externa sul-africana:

- O carácter central do continente africano e a importância do papel da África do Sul para a sua estabilização e desenvolvimento político e económico. O país tem tido um papel crucial na tentativa de pôr fim a diversos conflitos e crises políticas no continente. Para além disso, restaurou o controlo civil do seu aparato de segurança, incluindo condições restritivas para a sua utilização a nível internacional. A África do Sul tem igualmente feito esforços em matéria de não proliferação e de desarmamento, mantendo-se, no entanto, como a maior potência militar do continente. Outras das principais preocupações do país é a promoção da integração e desenvolvimento regional, assumida nomeadamente através da sua liderança no âmbito da Southern African Development Community (SADC). Por outro lado, a África do Sul atribui grande importância à União Africana (UA), com base no entendimento de que o desenvolvimento do continente favorecerá o desenvolvimento do país, bem como as suas ambições regionais.
- A participação nos esforços internacionais no sentido de promover sistemas políticos democráticos, bem como os interesses dos países em desenvolvimento (PED). A intenção é a de reforçar a sua credibilidade internacional, assumindo-se como defensor dos direitos fundamentais e da liberdade democrática. A sua experiência sob o *apartheid* e com a posterior transição democrática condicionaram, por um lado, a adopção de uma postura multilateralista – a fim de evitar receios de um papel demasiado preponderante

a nível regional – e por outro, um ênfase especial em questões de democracia e de direitos humanos – sobretudo em África – com a convicção da relevância que a sua própria experiência de transformação interna poderá ter para outros países. Para além disso, a África do Sul tem tentado assumir uma certa liderança em instituições multilaterais, tentando influenciar as suas decisões e reformar as suas estruturas e procedimentos em favor das necessidades dos PED.

- A importância que a diplomacia económica assume na sua política externa. A África do Sul pretende vender a sua nova imagem no estrangeiro através da aceitação do modelo de economia liberal. Sob a presidência de Thabo Mbeki tem sido sublinhada a importância essencial do comércio e dos investimentos para o processo de reconstrução e de desenvolvimento do país. Neste sentido, a colaboração estreita entre o Governo e a comunidade empresarial do país tem tido um enorme sucesso na penetração do mercado da região sul-africana, bem como noutras regiões do continente ou do mundo em geral.

Estas características gerais transparecem no mais recente documento estratégico da diplomacia do país (2005-2008) ¹.

A visão oficial sul-africana destaca a ideia da interligação existente entre o futuro do país e o futuro do continente. Com efeito, desde 1994, África emergiu como o pilar fundamental da política externa sul-africana. Tal nível de prioridade é justificado não apenas com base em razões altruístas, mas igualmente por corresponder ao próprio interesse do país. Por outro lado, existe a clara percepção do importante papel que o país pode desempenhar para enfrentar os desafios do continente, nomeadamente atendendo ao seu nível de desenvolvimento. Outra ideia igualmente presente, e que tem vindo a ser defendida com bastante empenho pela diplomacia sul-africana, é a da importância de existir uma apropriação por parte dos africanos das diversas iniciativas de mudança no continente, tanto económicas como políticas. Importantes instrumentos na concretização do empenhamento sul-africano em relação ao continente têm sido os seus esforços na resolução de conflitos – partindo da sua própria experiência – e as suas iniciativas de desenvolvimento económico, nomeadamente em termos de investimento e de reforço de capacidades. Na prossecução destas iniciativas, a diplomacia sul-africana tem procurado colaborar com outros países e líderes progressistas do continente. Para além disso, o país tem apoiado o reforço das instituições africanas a nível regional (SADC) e continental (UA), bem como envidado esforços no sentido de levar para a agenda multilateral preocupações africanas. Estas características gerais da política africana do país encontram reflexo no actual documento estratégico da diplomacia.

Desde 1994 o sistema de governação sul-africano tem sofrido grandes transformações. Com efeito, a transição para a democracia implicou a necessidade de o Estado se adaptar a um novo contexto. Essas transformações traduziram-se, nomeadamente, na adopção de uma nova Constituição, na transformação generalizada da maquinaria do Estado e em mudanças em quase todas as suas políticas. Volvidos mais de dez anos, foram alcançados importantes progressos, designadamente em termos de eficiência e de responsabilidade. Todavia, trata-se de um processo de transformação ainda em curso. Com a criação do National Cluster System, em 1999, os objectivos do Governo foram organizados em cinco prioridades, correspondentes a cinco Cabinet Clusters: economia, área social, governação, segurança e relações internacionais. Esta inovação terá supostamente contribuído para uma maior estabilidade, certeza e previsibilidade na definição e implementação das prioridades essenciais do país.

De acordo com a versão oficial, as prioridades de política externa do país são o resultado de um amplo processo de consulta no interior do Ministério dos Negócios Estrangeiros (Department of Foreign Affairs), no seio do International Relations Peace and Security Cluster (IRPS), composto pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Ministério da Defesa, os Serviços de Informação, o Ministério do Comércio e da Indústria, o Ministério da Ciência e da Tecnologia, podendo ainda incluir outros departamentos num regime *ad hoc*, bem como do Extended Cabinet Committee, composto pelo executivo nacional, os nove chefes dos executivos

¹ Ver: Department of Foreign Affairs – Republic of South Africa, *Strategic Plan: 2005-2008*.

provinciais e o presidente da South African Local Government Association (SALGA), estrutura de coordenação cujas recomendações são encaminhadas para o Cabinet seguindo as orientações traçadas pelo Presidente.

Segundo a Constituição sul-africana, o presidente é o responsável último pela política externa e pelas relações internacionais do país. Ao Presidente cabe, nomeadamente, designar embaixadores e cônsules, receber embaixadores estrangeiros e participar em cimeiras. A percepção da importância do «factor Mandela» nos anos que se seguiram à transição democrática conferiram grande importância às cimeiras enquanto instrumento diplomático para o país. Com as presidências de Thabo Mbeki prosseguiu-se com uma importante utilização do sistema de cimeiras. Desde 1994, tal instrumento tem sido utilizado para implementar diversos aspectos da diplomacia sul-africana, designadamente para promover os seus interesses económicos, o estabelecimento de relações com países africanos e outros países em desenvolvimento, bem como o papel do país enquanto actor regional para a paz².

Ao ministro dos Negócios Estrangeiros cabe formular, promover e implementar a política externa do país. Assume a responsabilidade global por todos os aspectos das relações internacionais do país, em coordenação com o Presidente. Os outros ministérios devem necessariamente coordenar as suas competências internacionais com o Ministério dos Negócios Estrangeiros. Em termos da estrutura do Ministério dos Negócios Estrangeiros, dois traços gerais a destacar na sua evolução a partir dos anos noventa são a maior importância e o crescimento do número de temas tratados pelo «ramo multilateral» (*Branch Multilateral*) e o crescimento do «ramo África» (*Branch Africa*). Recentemente o «ramo África» foi dividido em 2 novos ramos: *Africa Bilateral* e *Africa Multilateral*. O Ministério dos Negócios Estrangeiros está actualmente organizado em nove ramos, seguindo uma divisão geográfica e funcional. Segundo o critério geográfico, existem seis ramos: África Bilateral, África Multilateral, Europa, Ásia e Médio Oriente, Américas e Caraíbas, Assuntos Multilaterais. Estruturados segundo o critério funcional existem três ramos: Protocolo de Estado, Serviços de Gestão, Instituto Diplomático (*Foreign Service Institute* - FSI).

A transição democrática determinou a necessidade para a África do Sul de abrir representações em países com quem anteriormente não tinha relações diplomáticas. Tal facto conduziu a um importante aumento das suas representações no estrangeiro: de 30 países em 1990, a África do Sul passou em 2005 a ser representada em 93 países (bem como em 7 organizações internacionais). No continente africano, a África do Sul dispõe actualmente de representações na maioria dos países. Em termos da estrutura das embaixadas, um estudo encomendado pelo Governo sul-africano em 2001 chegou às seguintes conclusões: i) desde 1994 a estrutura das embaixadas não sofreu mudanças significativas; ii) algumas embaixadas têm uma natureza unilinear, enquanto que outras seguem um modelo de «cluster» – varia de acordo com a percepção dos vários departamentos em relação à importância estratégica do país ou instituição multilateral em causa; iii) o Governo não coordena a representação dos diferentes departamentos nas embaixadas (sendo o contrário apresentado pelo estudo como algo de desejável)³. No que toca a mudanças recentes, foi identificado no documento estratégico do ministério dos Negócios Estrangeiros para 2002-2005 a criação de uma unidade de serviços especificamente destinada a aumentar a eficiência das missões no estrangeiro.

O Cluster sobre Relações Internacionais (o IRPS) – e dentro deste o Ministério dos Negócios Estrangeiros – foi das áreas que mais transformações sofreu no período pós-*apartheid*, designadamente em termos de organização e de recursos humanos. Apesar dos avanços conseguidos neste campo, uma avaliação conduzida pelo Governo em 2001 dava conta da inadequação dos meios do Ministério dos Negócios Estrangeiros para poder realizar o seu mandato⁴. As orientações estratégicas mais recentes (2005-2008) apontam como prioridade para poder concretizar a agenda do departamento a necessidade de uma actuação coordenada e a disponibilidade de capacidades institucionais e organizacionais consistentes.

² Ver Marie Muller, *South African Economic Diplomacy in the Age of Globalisation*, International Studies Association, Los Angeles, Março 2000, p. 10.

³ Ver Aldrich, T., Mashela, P., *A Ten Year Review of the Foreign Service Institute*, Institute for Global Dialogue, Johannesburg, 2003, p. 18.

⁴ Ver *Towards a Ten Years Review*, *op. cit.*, p. 60.

Cooperação

A África do Sul não é um país doador, mas a cooperação para o desenvolvimento com países africanos é apresentada como parte integrante da sua política externa⁵. O país tem desenvolvido algumas iniciativas de cooperação, sobretudo em relação a outros países africanos e sob a forma de cooperação técnica (capacitação, formação, apoio logístico). Nestas iniciativas, para além do Governo, têm estado envolvidas universidades sul-africanas. Apesar destas experiências de cooperação, o país ainda não dispõe de sistemas de acompanhamento e de avaliação da sua ajuda. Em termos de ajuda humanitária, o actual documento estratégico do Ministério dos Negócios Estrangeiros sul-africano (2005-2008) prevê a possibilidade de serem solicitados recursos financeiros adicionais para que o país possa desempenhar um papel mais importante neste domínio, tanto em África como a nível internacional. Para além disso, tem havido discussões a nível governamental no sentido de averiguar das possibilidades da África do Sul se tornar um país doador. Recentemente, o país tem participado em iniciativas de «cooperação trilateral», através das quais tem recebido fundos (nomeadamente da União Europeia) para implementar projectos na região.

Os actores públicos com intervenção no domínio da cooperação parecem ser essencialmente o Ministério dos Negócios Estrangeiros, Finanças, e Agricultura (ajuda alimentar). Quanto às ONG sul-africanas, a sua atenção concentra-se sobretudo em acções relativamente ao próprio país (apenas 0,2% do total das ONG desenvolve actividades internacionais, sobretudo no domínio da ajuda de emergência⁶.

Negócios

A partir da década de 70 a África do Sul decidiu substituir o anterior modelo de desenvolvimento económico de cariz proteccionista, baseado na substituição das importações, por uma estratégia de crescimento baseada no aumento das exportações. Porém, devido ao isolamento internacional a que o país estava votado, bem como às sanções económicas de que era alvo, tais medidas produziram apenas efeitos limitados. Com a viragem democrática, as iniciativas destinadas a criar uma economia aberta e internacionalmente competitiva intensificaram-se. Numa apreciação global, pode dizer-se que as últimas lideranças do país conseguiram reduzir o papel do Estado na economia, bem como promover os investimentos privados e a concorrência.

O stock de Investimento Directo Estrangeiro sul-africano em 2002 era, em termos globais, de 19.286 milhões de dólares – em 1998 era de 28.452 milhões. Em relação à África, o stock de IDE em 2002 era de 1.353 milhões de dólares (7% do total) – quando em 1998 era de 1.697 milhões de dólares (6% do total). No final de 2002, cerca de 90% do investimento total do país em África era dirigido à região austral. Desse total, a parte reservada a Moçambique representava cerca de 50%, com um montante de 700 milhões de dólares. A África do Sul surge como o maior investidor em Moçambique, com uma quota-parte correspondente a 31% dos investimentos realizados no país entre 1994 e 2003. Neste mesmo período o investimento sul-africano em Angola apenas representa 1% do total, ocupando o 6º lugar na escala dos investidores no país⁷

As actuais grandes linhas da política económica externa do país passam essencialmente por: i) garantir o maior acesso aos mercados externos por parte dos produtos e serviços sul-africanos; ii) atrair investimentos estrangeiros que contribuam para o crescimento da economia nacional; iii) garantir o acesso a novas tecnologias e competências de gestão, de que o país não pôde beneficiar durante o período de isolamento internacional.

Neste quadro global inclui-se igualmente a promoção da integração económica regional no continente, nomeadamente através da SADC, como forma de atrair maiores investimentos e de aumentar a capacidade de

⁵ A ajuda técnica e financeira com um finalidade de capacitação, especialmente aquela que é destinada aos países da SADC, é encarada como um instrumento para alcançar os objectivos da política externa sul-africana, nomeadamente: o desenvolvimento económico, a paz e estabilidade, a democracia e o "Renascimento africano". Ver www.info.gov.za/aboutsa/foreign.htm#dc

⁶ Ver Swilling, Mark & Russell, Bev, *The Size and Scope of the Non-profit Sector in South Africa*. P&DM, University of the Witwatersrand and The Centre for Civil Society, University of Natal, 2002.

⁷ Ver: Sheila Page e Dirk Willem te Velde, *FDI by African Countries*, Overseas Development Institute, Londres, Dezembro 2004.

produção e de exportação da região. A fim de intensificar o esforço de integração económica regional que tem vindo a ser desenvolvido, decidiu-se recentemente adoptar uma abordagem abrangente desta questão, que lide simultaneamente com a questão das infra-estruturas, do investimento, do aumento das trocas comerciais, do apoio ao desenvolvimento do sector privado no continente, e do reforço da capacidade de governação e institucional da SADC e da SACU. Também é atribuída uma particular atenção ao plano continental, com a necessidade de apoiar a estratégia de desenvolvimento económico promovida no quadro da União Africana. Recentemente foi decidido reforçar o papel do Ministério do Comércio e da Indústria (Department of Trade and Industry – DTI), bem como as suas capacidades, no que toca à NEP, passando a ser o coordenador da participação do país nesse programa. Finalmente, o palco multilateral não é negligenciado. O objectivo aqui é o de contribuir para a construção de um enquadramento económico global mais equitativo, que corresponda de forma mais adequada aos interesses do país, bem como aos dos países em desenvolvimento⁸.

Em 2003 o DTI iniciou um processo de formulação estratégica que tem vindo a ser aperfeiçoado, tendo como principal objectivo concentrar esforços e aumentar a eficiência do departamento, baseando-se numa maior coordenação e colaboração entre os vários serviços do DTI, o DTI GROUP, o Governo e os privados (sindicatos, sector empresarial e sociedade civil). Em 2004 essa planificação foi alargada a todas as agências que fazem parte do Council of Trade and Industry Institutions (que inclui o DTI e as 19 entidades sob a sua coordenação, ou seja o DTI GROUP). Uma das orientações definidas é a necessidade de reforçar a colaboração e coordenação entre os organismos públicos, bem como entre estes e as entidades privadas (parceiros sociais, organizações empresariais, câmaras de comércio, etc.)⁹.

No pós-*apartheid*, após uma fase inicial de desconfiança recíproca, a colaboração entre o Governo e as empresas sul-africanas tem vindo a aumentar. Neste domínio, o Presidente Mbeki tem tido um papel central promovendo encontros regulares tanto com empresários nacionais (nomeadamente através do Big Business Working Group), como com líderes de grandes multinacionais (The International Investment Council) que o aconselham em matéria económica. Contudo, ao nível da administração pública as relações com as empresas têm progredido mais lentamente.

O DTI é o ministério responsável pelos vários programas governamentais de promoção do comércio e investimento. Cabe-lhe, designadamente, gerir os acordos comerciais e os fluxos de investimento externo do país, bem como conceder incentivos para apoiar os empresários sul-africanos. O DTI consagra cerca de 1/3 do seu orçamento actual para apoios financeiros a empresas. Entre os instrumentos fundamentais para a promoção comercial e os fluxos de investimento destacam-se os seguintes programas:

- *Programa para PME*: gerido pelo EIDD, visa estimular a criação de novas PME, sobretudo com potencial de crescimento, bem como o seu desenvolvimento e maior eficiência. Prevê incentivos financeiros para novas indústrias, bem como para a expansão de indústrias já existentes.
- *Programa para projectos industriais estratégicos*: visa desenvolver sectores industriais estratégicos (manufacturas – excluindo o tabaco –, informática, R&D), que reúnem as seguintes condições: tratar-se de projectos que incluam investimentos em novos recursos no valor mínimo de 50 milhões de rands; não contribuam para o desvio de produção e/ou de empregos no seu sector; demonstrem viabilidade a longo prazo; promovam o emprego e a produção.
- *National Industrial Participation Programme*: criado em 1997, visa produzir benefícios económicos e desenvolver a indústria do país através de uma utilização eficiente das compras públicas (apoiando investimentos ou projectos de exportação de alto valor acrescentado que criem vantagens competitivas em vários sectores, facilitem a transferência de tecnologias e favoreçam novas oportunidades de negócio para as empresas sul-africanas).

⁸ Ver «Meaning and importance of economic diplomacy for South Africa in the context of globalisation», discurso do Director Geral de Política Externa, Siphos Pityana, *op. cit.*

⁹ Ver DTI, *Annual Report: 2004-2005*, p. 13.

- *Programa de desenvolvimento dos recursos humanos*: gerido pelo EIDD, visa orientar investimentos em recursos humanos, através da identificação das capacidades necessárias, bem como facilitar a implementação de iniciativas que vão no sentido de suprir essas necessidades.
- *Programa África e NEPAD*: gerido pelo EIDD, centra-se no apoio à realização dos objectivos da NEPAD e da SADC.
- *Programa sobre inovação tecnológica*: gerido pelo EIDD, visa contribuir para o desenvolvimento e competitividade da indústria do país através de medidas de apoio ao desenvolvimento, difusão e comercialização de inovações tecnológicas.
- *Programa de infra-estruturas e logística*: gerido pelo EIDD, visa desenvolver as capacidades logísticas e a cadeia de fornecimento do país, através da implementação de projectos ou dando o seu *input* na formulação de políticas que possam ter um impacto em termos de competitividade.
- *Programa de acesso a recursos financeiros*: gerido pelo EIDD, visa estabelecer uma instituição financeira integrada, com actividades centradas no reforço das capacidades e nos pequenos negócios.
- *Competitive Market Access Programme*: gerido pelo ITED, visa facilitar e aumentar as exportações.
- *Export Marketing and Investment Assistance (EMIA)*: visa compensar os exportadores pelos custos envolvidos no desenvolvimento de novos mercados para os produtos sul-africanos. Fornece apoio financeiro para a pesquisa de mercados, missões comerciais, divulgação de produtos e serviços em feiras internacionais, etc.

O DTI promove igualmente a criação de Conselhos de Exportação (*Export Councils*) ligados às várias indústrias, a fim de apoiar as suas exportações através da atribuição de financiamentos para a sua constituição e para algumas das suas iniciativas. O DTI incentiva igualmente as várias indústrias a elaborarem planos estratégicos de exportação. Os Conselhos dispõem de uma estrutura de discussão, que reúne trimestralmente e é presidida pelo ministro do DTI¹⁰. Existem ainda diversas entidades públicas que actuam sob a coordenação do DTI, e que contribuem para a realização dos seus objectivos estratégicos. Entre elas destaca-se o DTI GROUP – grupo de empresas composto de 3 clusters: desenvolvimento financeiro, regulamentação, serviços especializados que prestam apoio às empresas:

- i. *Industrial Development Corporation (IDC)*: agência criada em 1940, com o objectivo de contribuir para o crescimento económico, o desenvolvimento industrial e a capacitação económica através das suas actividades financeiras. Concede incentivos às exportações, nomeadamente através da disponibilização de financiamentos a taxas reduzidas para esquemas de expansão das exportações, bem como para exportadores de bens de capital.
- ii. *Khula Enterprise Finance*: agência criada em 1996 com o objectivo de facilitar o acesso a empréstimos por parte das PME, bem como apoio e orientação sobre financiamentos e oportunidades.
- iii. *Export Credit Insurance Corporation (ECIC)*: agência criada em 2001 com o objectivo de fornecer em nome do Estado seguros de crédito à exportação de médio e longo prazo, bem como garantias para investimentos.
- iv. *The Small Enterprise Development Agency (SEDA)*: agência criada em finais de 2004 visando apoiar o desenvolvimento de pequenas empresas através da concessão coordenada de apoio não financeiro¹¹.

Outra entidade pública com acção relevante neste domínio é o *Development Bank of Southern Africa (DBSA)*, instituição financeira para o desenvolvimento criada em 1983 e detida na totalidade pelo Governo sul-africano. A sua missão principal é financiar investimentos em infra-estruturas, fornecer assistência e promover um maior

¹⁰ Ver: <http://www.dti.gov.za/exporting/exportorganisations.htm>

¹¹ Ver: *Department of Trade and Industry, Medium-Term Strategic Plan: 2005-2008*. Para mais detalhe sobre os programas do ministério, ver: <http://www.dti.gov.za/>

envolvimento do sector privado. A sua área de actuação centra-se na África do Sul, na SADC (tem representações em Angola e Moçambique) e no continente africano (NEPAD). As suas iniciativas têm seguido uma abordagem estratégica, no sentido de promover a integração macro-económica, sectorial ou regional. Na verdade, estas entidades para-estatais têm desempenhado um importante papel na política externa do país, designadamente em relação ao continente africano, desempenhando um duplo papel: desenvolvimento de actividades financeiras noutros países africanos; catalisadores de investimentos sul-africanos e internacionais nos países onde se encontram presentes. Tanto a IDC como o BDSA constituem importantes fontes de informação e investigação na região, vindo juntar-se aos órgãos que prestam serviços aos investidores locais e internacionais. Outras organizações para-estatais a destacar são a Transnet e a Eskom. A Transnet e as suas diversas divisões desenvolvem actividades na maior parte do continente no sector das infra-estruturas de transportes¹². A Eskom, através do seu ramo comercial, a *Eskom Enterprises*, é um importante actor no desenvolvimento do sector da energia eléctrica na SADC¹³.

Também as províncias sul-africanas assumem um papel relevante no campo da diplomacia económica sul-africana. Estas entidades sub-nacionais têm tido um envolvimento na construção das relações externas do país, nomeadamente no campo económico. Refira-se que as nove províncias do país dispõem de competências em matéria de promoção industrial e comercial. Algumas destas províncias, nomeadamente as mais prósperas, dispõem de agências próprias de promoção do comércio, dos investimentos e da imagem da província, as quais servem de plataforma de diálogo e de coordenação, nomeadamente entre as entidades privadas locais, e entre estas e o Governo¹⁴, dispondo mesmo algumas delas de representações no estrangeiro. Existem diversos mecanismos que garantem uma coordenação entre as competências exercidas pelo DTI a nível nacional e as estruturas a nível provincial, designadamente uma estrutura resultante de uma parceria público-privada destinada a promover a imagem do país (*The International Marketing Council - IMC*). Esta estrutura visa coordenar as diversas iniciativas de *marketing* de actores públicos e privados, através da criação de uma marca-país que favoreça o comércio, os investimentos e o turismo¹⁵.

Apreciação global do sistema

O sistema de acção externa sul-africano tem vindo a experimentar importantes transformações estruturais. A transição democrática, para além do seu considerável impacto político e social, trouxe igualmente uma maior abertura e internacionalização da economia do país. Porém, o peso do Estado continua a fazer-se sentir, contrastando com uma sociedade civil ainda pouco desenvolvida, nomeadamente em relação ao exterior.

Em termos de grandes linhas de orientação, apesar do carácter recente das mudanças, começam já a consolidar-se algumas tendências fundamentais. Assim, a diplomacia sul-africana dispõe de linhas estratégicas relativamente constantes e claras. De entre os seus temas prioritários destacam-se a agenda africana e a cooperação Sul-Sul. O tema da diplomacia económica ganhou importância renovada com o fim do *apartheid*, com a atribuição de uma maior atenção ao plano multilateral. A promoção dos investimentos, do comércio e do turismo fazem parte dos actuais objectivos da estratégia de diplomacia económica. Relativamente à cooperação, embora a África do Sul não seja um país doador, a cooperação para o desenvolvimento é apresentada como parte integrante da política externa do país. Para além disso, têm sido empreendidas algumas iniciativas, ainda de pequena envergadura, designadamente em termos de cooperação técnica com outros países africanos, existindo sinais que apontam para a possibilidade de o país vir em breve a assumir um papel mais activo neste campo.

¹² A *Spoornet* conduz ou gere redes ferroviárias em 14 países do continente. Por sua vez, a *Ports Authority* fornece formação e consultadoria a outras autoridades portuárias na região.

¹³ Ver: *South Africa's Business Presence in Africa*, South Africa Foundation, Occasional Paper n.º 3/2004, Junho de 2004.

¹⁴ A *Gauteng Economic Development Agency* é a agência da província de Gauteng (que representa cerca de 34% do PIB nacional); a *Trade and Investments KZN* é a agência da província de KwaZulu-Natal (com cerca de 15% do PIB); a *WESGRO* é a agência da província de Western Cape (14,4% do PIB).

¹⁵ Ver: <http://www.freaky.co.za/>

Na vertente económica, o fim do *apartheid* impulsionou a internacionalização da economia sul-africana. Embora numa fase inicial as questões internas tenham exigido bastante atenção, seguiu-se rapidamente uma grande abertura em relação ao exterior, com temas como o acesso a mercados externos e a novas tecnologias e competências a serem consagrados nas linhas estratégicas da política económica externa. Em termos geográficos, as prioridades são coincidentes com as da diplomacia.

Relativamente à estrutura institucional, esta revela um baixo nível de coordenação, nomeadamente entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o DTI, não tendo o sistema dos clusters, nomeadamente das Relações Internacionais, produzido os resultados que se esperavam em termos de melhoria da coordenação. Por outro lado, o Estado sul-africano dispõe de autoridades sub-nacionais com competências com algum significado, o que torna esta tarefa ainda mais complexa. Existe uma importante concentração do poder de decisão na figura do Presidente e seus conselheiros. Especificamente no campo diplomático, o sistema de governação integrado permite uma ampla participação das diversas entidades públicas (com a importante exclusão da sociedade civil) na definição da política externa. Embora o Ministério dos Negócios Estrangeiros assuma a tarefa principal em termos de definição e implementação da acção diplomática, revelam-se aqui algumas das desvantagens gerais antes mencionadas. Com efeito, o Presidente mantém uma função de supervisão, assumindo ainda uma intervenção relevante por intermédio da sua participação em cimeiras. O sistema revela também sinais de uma significativa centralização sendo claro que as estruturas diplomáticas a nível do terreno não têm grande autonomia de decisão.

Relativamente à vertente de negócios, o Ministério do Comércio e da Indústria (DTI) é o principal actor público nesta matéria, tanto em termos de definição como de implementação da política económica externa. Para o efeito tutela uma vasta rede de serviços e agências, que operacionalizam diversos e variados mecanismos de apoio às empresas sul-africanas – desde financiamentos (IDC, Khula), seguros de crédito (ECIC), apoio não financeiro para as pequenas empresas (SEDA), etc. Alguns destes serviços dispõem de representações no estrangeiro, funcionando em regra nas próprias instalações das embaixadas, o que assegura um certo nível de articulação. Existem ainda outros actores para-estatais que assumem um papel de grande relevância, quer em termos de financiamentos (DBSA), quer pelas sua actuação em sectores estratégicos (TRANSNET, ESKOM), que acabam por impulsionar a própria actividade privada. Finalmente, mencione-se ainda o papel de promoção desenvolvido pelas agências das províncias sul-africanas. De forma geral, o que sobressai neste domínio é o peso determinante do DTI, cujas estruturas e funcionamento denotam um importante grau de concentração a par de uma reduzida integração e do défice de coordenação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros.

No que toca à relação entre o Estado e as empresas, o nível de coordenação é baixo, não obstante a existência de diversas estruturas de diálogo no campo económico quer relacionadas com as acções do DTI na coordenação sectorial das indústrias do país a fim de facilitar as suas exportações, quer do Presidente na promoção de encontros regulares com líderes de grandes empresas internacionais. A articulação mais significativa não se faz com as empresas privadas mas antes com as empresas estatais já mencionadas, as quais desempenham um papel muito activo no plano da diplomacia económica.

BRASIL

Política externa

A política externa brasileira sofreu algumas mudanças significativas com o Presidente Lula da Silva. Na expressão do ministro Celso Amorim, foi adoptada uma política externa «activa e altiva», mais heterodoxa e pró-activa do que a de Fernando Henrique Cardoso e mais orientada por objectivos políticos e não exclusivamente económicos do que na fase anterior. O Brasil assumiu mais abertamente o estatuto de potência regional na América do Sul, apostando na estabilização da região e na moderação da influência dos EUA, e tem vindo a implementar uma política externa assente em quatro pilares fundamentais:

- a) Diversificação das parcerias estratégicas, investindo na criação de relações fortes com outras regiões não tradicionais, nomeadamente com a Ásia, em especial com a China, e com África.
- b) Liderança dos países menos desenvolvidos e do G-77 e reforço da cooperação Sul-Sul, que se traduziu em duas iniciativas fundamentais: a criação do G-20 no seio da OMC, aliança de países em desenvolvimento para actuação concertada nas negociações agrícolas e que visa o fim dos subsídios internos e dos subsídios às exportações de produtos agrícolas praticados pelos EUA e pela UE e uma redução do proteccionismo aos mercados agrícolas dos países do Norte (por exemplo, o Brasil tem liderado a defesa de *dossiers* de grande interesse para os países em desenvolvimento nomeadamente a contestação dos subsídios ao açúcar por parte da UE e dos subsídios ao algodão por parte dos EUA); e a criação do G-3, envolvendo o Brasil, a Índia e África do Sul que pretende promover uma concertação política sobre grandes questões internacionais.
- c) Aposta reforçada no multilateralismo, com clara prioridade para a consolidação da OMC, e para a reforma da ONU constituindo um dos objectivos fundamentais do Brasil a obtenção do estatuto de Membro Permanente do Conselho de Segurança, o que garantiria uma mudança qualitativa do papel internacional do Brasil e o reforço da sua influência no sistema internacional.
- d) Aprofundamento da cooperação sul-americana, através do Mercosul e da Comunidade Sul-Americana de Nações. No plano regional o Brasil consolidou também a sua liderança ao assumir o comando da missão de paz no Haiti.

Segundo as linhas de orientação definidas pelo Presidente Lula, a política externa deverá reflectir as mesmas prioridades da política interna do Brasil, isto é, a promoção do desenvolvimento que concilie crescimento económico sustentado com inclusão social, a promoção de políticas sociais para os mais vulneráveis e o aprofundamento da democracia. A política externa brasileira tem procurado ser um factor de pressão para o avanço da democratização. A própria composição do G-3 traduz a ideia de um clube de países democráticos, emergentes e com grande influência nas respectivas regiões.

Na perspectiva do reforço da sua influência internacional o Brasil apostou na criação de algumas alianças estratégicas prioritárias, num primeiro plano com a África do Sul e a Índia e num segundo plano com a China e a Rússia. O objectivo essencial do «Forum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul», mais conhecido por G-3, é fundamentalmente a coordenação política e económica e de, forma mais limitada, estratégica. Enquanto que a convergência estratégica com a Índia, potência nuclear, é muito duvidosa, já com a África do Sul poderá existir uma maior convergência no plano estratégico, nomeadamente no que se relaciona à implementação da zona de paz e cooperação no Atlântico Sul.

No âmbito da Presidência de Lula, África ganhou maior relevância no quadro da política externa do Brasil passando a ser identificada como uma das suas prioridades fundamentais, a par da América do Sul, os EUA, China e OMC¹⁶. Esta nova prioridade é claramente ilustrada pelo elevado número, sem precedentes, de

¹⁶ BBC Brasil, entrevista com o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, 1.05.2003.

viagens presidenciais ao continente e que traduzem a filosofia da «diplomacia presidencial». Desde a tomada de posse até ao presente o Presidente Lula realizou quatro visitas a África: em Novembro de 2003 deslocou-se a Angola, Moçambique, São Tomé e Príncipe, África do Sul e Namíbia com uma comitiva de dez ministros e 128 empresários; em Julho de 2004 deslocou-se a São Tomé e Príncipe, Cabo Verde e Gabão com uma comitiva de cinco ministros; em Abril de 2005 visitou os Camarões, Nigéria, Gana, Guiné-Bissau e Senegal com uma comitiva que incluía sete ministros.

Esta nova prioridade é explicada pela conjugação de diferentes factores: (i) um factor de política interna, dado o peso da população afro-brasileira, que foi designado como a dívida histórica e moral do Brasil para com África; (ii) a aposta no reforço da cooperação Sul-Sul e no papel de liderança do Brasil em relação aos PED; (iii) a aposta numa estratégia de maior proeminência internacional na liderança de iniciativas como a «Fome Zero» a nível mundial, relativamente às quais África constitui o destinatário principal; (iv) procura de apoio político para a conquista de um lugar de membro permanente do Conselho de Segurança da ONU no âmbito da reforma da organização. África foi claramente identificada pelo Brasil como um espaço onde pode exercer liderança internacional, nomeadamente através de uma política activa de solidariedade e de pressão sobre o G-8, que se traduziu logo em 2003 na apresentação do projecto de combate à fome e pobreza mundial mediante a criação de um fundo a ser financiado através da taxação de movimentos de capitais especulativos ou do comércio de armas.

A relação prioritária no contexto africano é claramente com a África do Sul, enquanto potência regional, não só pelo seu peso específico em África mas também por razões que extravasam o contexto regional e se prendem com o plano global e a estruturação de uma ordem mundial multipolar defendida pelo Brasil e que alimenta o projecto do G-3. Aliás, na primeira viagem do presidente Lula ao continente africano, a visita à África do Sul foi o aspecto de maior destaque e teve como consequência um estreitamento muito significativo das relações bilaterais. Em segundo plano surge a Nigéria, o principal parceiro comercial do Brasil em África que representa quase 50% do comércio do Brasil com o Continente, sendo também o primeiro fornecedor de petróleo ao Brasil. Num terceiro plano surgem os países africanos de expressão portuguesa, especialmente Angola e Moçambique.

No âmbito do Ministério das Relações Exteriores, os Assuntos Africanos são geridos pela Subsecretaria-Geral Política, Departamento de África, que inclui 3 divisões distintas correspondentes a três sub-regiões. Angola e Moçambique estão integrados na Divisão de África II que gere as relações bilaterais com os países da África Austral e com os países africanos de expressão portuguesa fora da região, bem como com as organizações sub-regionais e regionais (SADC, UA, ZOPACAS). Curiosamente está também integrada nesta divisão de serviços o *dossier* da CPLP.

Negócios

Em termos institucionais o Brasil dispõe de uma estrutura relativamente coordenada para gestão do comércio externo. A Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) integra ao mais alto nível diversos ministérios: Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República (que preside), o Ministro das Relações Exteriores, Ministro da Fazenda, Ministro do Plano e Orçamento, Ministro da Indústria, Comércio e Turismo e o Ministro da Agricultura do Abastecimento e da Reforma Agrária.

Esta estrutura possui duas áreas de actuação. A primeira relaciona-se com a promoção externa dos interesses brasileiros e envolve o Ministério das Relações Exteriores (MRE), a Secretaria do Comércio Exterior (SECEX) e a Secretaria dos Assuntos Internacionais (SEAIN). O MRE desenvolve acções de *marketing* externo centrado na promoção e divulgação de oportunidades comerciais no estrangeiro através das embaixadas e consulados, e tem na sua própria estrutura uma área específica dedicada à promoção dos interesses económicos, o Departamento de Promoção Comercial, integrado na Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior, a qual inclui uma divisão de informação comercial, uma divisão de operações de promoção comercial, uma divisão de programas de promoção comercial e uma divisão de feiras

e turismo. Curiosamente este departamento integra-se na mesma área onde está integrada a cooperação, nomeadamente a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o que facilita o processo de coordenação entre negócios e cooperação.

A Secretaria do Comércio Exterior, integrada no Ministério da Indústria, Comércio e Turismo, representa o Brasil em negociações de acordos internacionais, gere os sistemas de normas de aplicação dos mecanismos sobre *dumping*, subsídios e medidas compensatórias e salvaguardas junto da OMC e organiza a defesa brasileira nos processos compensatórios movidos por países estrangeiros contra exportadores brasileiros.

Finalmente a Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN), integrada no Ministério da Fazenda, participa nas negociações de créditos brasileiros no exterior, de comércio e investimento no âmbito da OMC bem como negociações relativas aos blocos económicos, em especial o Mercosul.

A segunda área de actuação relaciona-se com a gestão das questões do comércio externo em termos internos no Brasil em que os principais órgãos gestores são a Secretaria do Comércio Exterior que planeia, orienta e acompanha as relações comerciais do Brasil com outros países e implementa a política de comércio externo; a Secretaria da Receita Federal que fiscaliza as importações e exportações de mercadorias e a correcta utilização dos incentivos fiscais concedidos pelo Estado e arrecada os direitos aduaneiros; o Banco Central do Brasil, que gere a política cambial e o acesso às divisas e supervisiona o equilíbrio da Balança de Pagamentos para além de executar diversas funções específicas por delegação da SECEX que inclui a emissão dos certificados de origem e de licenças de exportação, nomeadamente de têxteis para a UE e o Canadá.

Existem diversos instrumentos de apoio às empresas exportadoras:

- *Agência de Promoção às Exportações (APEX)* que apoia as pequenas empresas no processo de exportação actuando em parceria com o sector privado e com os SEBRAE estaduais em diversas áreas: projectos de exportação, formação de pessoal especializado em comércio externo, estudos de mercado, informação comercial, participação em feiras e seminários.
- *Sistema de Rede de Agentes de Comércio Exterior*: a SECEX criou a Rede Nacional de Agentes de Comércio Exterior com o objectivo de desenvolver e consolidar uma cultura exportadora no país que permite que em todos os Estados os agentes estejam interligados entre si e com a SECEX via Internet.
- *BrazilTradeNet* que disponibiliza às empresas brasileiras, mas também estrangeiras, informação e serviços relevantes para a actividade exportadora, nomeadamente permitindo um acesso fácil das empresas a informação sobre oportunidades de negócio e estudos de mercado.
- *Sectores de Promoção Comercial no Exterior (SECOM)* que funcionam em mais de 50 Embaixadas e Consulados-Gerais do Brasil, apoiando o exportador nomeadamente através da realização de estudos de mercado e de produtos e análise dos potenciais de exportação de produtos brasileiros.
- Encontros de Comércio Exterior (ENCOMEX), que pretende estimular uma maior participação dos empresários brasileiros no comércio internacional, centrando a sua acção nas micro, e PME brasileiras localizadas fora dos grandes centros económicos.
- *Programas de apoio às Exportações do Banco do Brasil*, que envolvem iniciativas de diversa natureza nomeadamente a formação de empresários, o financiamento à produção e à comercialização e apoio logístico no exterior às negociações dos empresários exportadores.
- *Rede Brasileira de Trade Points*, que pretende facilitar negócios de comércio internacional mediante a pesquisa de mercados e de produtos, e resulta da participação do Brasil no programa Trade Points da UNCTAD.
- *Núcleo de Informações de Comércio Exterior (NUCEX)*, presta assistência especializada nomeadamente sobre legislação, literatura técnica e dados estatísticos sobre comércio externo.

- *Rede Brasileira de Centros Internacionais de Negócios*, sob a coordenação da Confederação Nacional da Indústria, com o objectivo de promover o comércio externo brasileiro, oferece serviços de consultadoria a empresas brasileiras sobre oportunidades comerciais e de investimento.
- *Seguro de Crédito à Exportação*, instrumento fundamental para cobrir o risco de não pagamento, que é assegurado pela Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação S.A. (SBCE) criada em 1997 por instituições do sector financeiro, quer da banca quer dos seguros: Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (BNDES), a Bradesco Seguros, a Sul América Seguros a Minas Brasil Seguros, a Unibanco Seguros e a Coface (Compagnie Française d'Assurances pour le commerce extérieur). A credibilidade e experiência dos accionistas garante uma grande solidez ao sistema brasileiro de cobertura de riscos associados à exportação. A SBCE cobre para além dos riscos comerciais os riscos políticos e extraordinários. Angola tem um elevado risco/país no *ranking* da SBCE com um nível de 6/7 para operações de curto prazo e 7/7 para operações de médio e longo prazo (mais de 2 anos) enquanto Moçambique não figura no *ranking*.

As relações comerciais Brasil-África têm registado um crescimento significativo, passando de 3,2% do comércio total do Brasil em 1998 para 6,5% em 2004, o que traduz uma duplicação do peso de África no comércio brasileiro. O comércio total com África atingiu em 2004 cerca de 6,5 mil milhões de dólares, sendo que quase 50% estão concentrados na Nigéria, de onde o Brasil importa uma parte significativa do seu petróleo. A celebração em Dezembro de 2004 de um acordo comercial entre o Mercosul e a SACU contribuiu para a expansão dos fluxos comerciais, especialmente com a África do Sul, tendo permitido a redução de tarifas de 950 produtos de ambos os lados, incluindo, do lado africano, cerca de 200 produtos do sector de máquinas, aparelhos e materiais eléctricos.

O comércio total Brasil-Angola atingiu o montante de 242 milhões de dólares em 2003, registando um forte crescimento em relação aos 90 milhões em 1999. Os fluxos bilaterais são fortemente dominados pelas exportações do Brasil para Angola que registaram um valor de 235 milhões de dólares em 2003, o que representava 8,2% do total de exportações brasileiras para África, compostas essencialmente por açúcar, carne, veículos automóveis e tractores, verificando-se um significativo défice comercial desfavorável a Angola. Entre Janeiro-Agosto de 2004 as exportações registaram um total de 217 milhões de dólares, o que representa um crescimento de 39% em relação ao mesmo período do ano anterior. As importações são compostas exclusivamente por petróleo e têm pouca expressão tendo atingido um valor anormalmente alto em 2001 de 174 milhões de dólares para em 2002 atingirem apenas 11 milhões.

O comércio total Brasil-Moçambique é reduzido, tendo atingido o valor global de 15 milhões de dólares em 2003. Os fluxos bilaterais são dominados pelas exportações brasileiras para Moçambique que atingiram em 2003 10 milhões de dólares crescendo no período Jan-Jul 2004 para 11 milhões, o que representa 0,4% das exportações brasileiras para África, sendo compostas essencialmente por óleos e gorduras animais, carnes e mobiliário cirúrgico. Regista-se um défice persistente desfavorável a Moçambique. As importações são compostas exclusivamente por algodão.

O investimento directo brasileiro no estrangeiro também tem registado um crescimento significativo. O ano de 2004 representa um salto sem precedentes dado que as empresas brasileiras investiram 9,5 mil milhões de dólares no estrangeiro, contra apenas 249 milhões em 2003, tendo os stocks acumulados atingido um valor global de 66 mil milhões de dólares. Mais de 50% deste fluxo é explicado por uma única transacção, a fusão da empresa brasileira Ambev com a empresa belga Interbrew no sector das cervejas (5 mil milhões de dólares). Neste contexto, em 2004 o Brasil foi o maior investidor no exterior na América Latina e o quinto maior a nível mundial a seguir a Hong Kong, China, Singapura e Taiwan. De um modo geral os principais destinos do investimento brasileiro são, por ordem de importância, os paraísos fiscais, nomeadamente nas Caraíbas (Caimão, Bahamas e Ilhas Virgens Britânicas) que em conjunto representam 62,5% do IDE no caso de participações superiores a 10% de participação no capital da empresa receptora, os EUA e o Uruguai. Os investidores, excluindo o sector financeiro, são essencialmente as empresas multinacionais brasileiras

figurando nos cinco primeiros lugares a Petrobras (com 14 filiais no estrangeiro em 6 países diferentes), a Odebrecht (14 filiais em 14 países diferentes), Companhia Vale do Rio Doce (6 filiais em 4 países), EMBRAER (1 filial num país) e a Companhia Siderúrgica Nacional (2 filiais em 2 países)¹⁷. As duas primeiras empresas nas áreas do petróleo e da engenharia e construção têm presença em Angola e a Companhia do Vale do Rio Doce está presente em Moçambique onde lhe foi atribuída a exploração de minério.

Cooperação

O sistema de cooperação brasileiro combina as duas vertentes distintas do Brasil, enquanto receptor da ajuda e enquanto doador. A cooperação não é gerida de forma centralizada, existindo antes alguma desconcentração sectorial à volta de três áreas: cooperação financeira, gerida pela Secretaria dos Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; a cooperação científica e tecnológica em que intervém o Ministério da Ciência e Tecnologia bem como o Ministério das Relações Exteriores através do seu Departamento de Ciência e Tecnologia; a cooperação técnica, centralizada na Agência Brasileira de Cooperação (ABC) integrada no Ministério das Relações Exteriores.

O Brasil surge na posição de doador no âmbito da cooperação horizontal Sul-Sul, entre países em vias de desenvolvimento. Neste âmbito, a vertente dominante é a cooperação técnica, a área forte da cooperação Sul-Sul, e em menor escala a cooperação científica e tecnológica.

Assim, no que diz respeito à cooperação com países africanos, a principal estrutura institucional é a ABC. Em termos institucionais o sector da cooperação é coordenado politicamente pela Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior no âmbito do Ministério das Relações Exteriores. A principal instituição de gestão operacional da Cooperação é a ABC, responsável pela coordenação de toda a Cooperação Técnica internacional.

A ABC foi criada em 1987 como parte da Fundação Alexandre de Gusmão, ligada ao Ministério das Relações Exteriores, numa lógica de administração indirecta. Nesta altura tinha como atribuição fundamental operar programas de cooperação técnica em todas as áreas do conhecimento entre o Brasil e outros países, sendo que na fase inicial o Brasil apenas recebia cooperação técnica de países desenvolvidos. Mais tarde, a cooperação foi alargada a organismos internacionais, com especial destaque para o PNUD que constituiu um importante parceiro para o desenvolvimento institucional da própria Agência na formação dos seus técnicos e na adopção de técnicas de gestão adequadas. Em 1996 a ABC passou a integrar-se na Secretaria-Geral do MRE, numa lógica de administração directa, com as funções de coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar no plano nacional a cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas recebida de outros países e organismos internacionais e entre o Brasil e PED. A partir de 2004 a ABC foi integrada na Subsecretaria-Geral de Cooperação e Comunidades Brasileiras no Exterior.

O papel da ABC tem vindo a tornar-se crescentemente relevante como instrumento fundamental da política externa brasileira à medida que a componente de cooperação horizontal com outros PED tem crescido, na perspectiva da promoção do Brasil como *global player* no sistema internacional e de reforço da sua posição de liderança no conjunto dos países em desenvolvimento. Presentemente a vertente de cooperação Sul-Sul constitui a área de actuação dominante.

A ABC actua em duas frentes: a da cooperação técnica recebida (bilateral e multilateral) e a cooperação técnica prestada relativamente a PED, gerida pela Coordenação Geral da Cooperação Técnica entre Países em Vias de Desenvolvimento (CTPD).

A Agência conta na sua estrutura institucional ainda com outras seis áreas e departamentos: coordenação geral de planeamento estratégico da cooperação (CGPC); coordenação geral da cooperação recebida bilateral (CTRB); coordenação geral da cooperação recebida multilateral (CTRM); coordenação geral de

¹⁷ Dados UNCTAD, World Investment Report, 2004.

cooperação no âmbito federativo (CGCF); coordenação geral de comunicações e informação (CGCI); coordenação geral de acompanhamento de projectos e planeamento administrativo (CGAP)¹⁸.

No âmbito da cooperação Sul-Sul as novas directrizes definidas em 2004 incluem os seguintes aspectos :

- atribuir prioridade a programas de cooperação técnica que potenciem as relações do Brasil com os seus parceiros de desenvolvimento, em especial com os países prioritários para a política externa;
- apoiar projectos vinculados a programas e prioridades nacionais de desenvolvimento dos países receptores;
- projectos com maior impacto em termos de resultados;
- apoiar sempre que possível projectos com contrapartida nacional e ou participação efectiva de instituições parceiras;
- estabelecer parcerias de preferência com instituições genuinamente nacionais.

As prioridades de acção face às novas orientações são as seguintes, por ordem: (i) compromissos assumidos em viagens do Presidente e do Ministro dos Negócios Estrangeiros; (ii) países da América do Sul; (iii) Haiti; (iv) países de África, em especial PALOP e Timor-Leste; (v) restantes países da América Latina e Caribe; (vi) CPLP; (vii) aposta na cooperação triangular.

Em termos sectoriais as áreas prioritárias de acção incluem: (i) apoio à administração pública; (ii) apoio às PME; (iii) agricultura, pecuária e pesca; (iv) áreas sociais: educação, formação profissional e saúde; (v) energia e meio ambiente; (vi) transportes. Entre 1998-2003 a ABC despendeu cerca de 15 milhões de dólares em 120 acções e projectos em países da América Latina, Caraíbas África e Ásia. Entre os projectos mais significativos destacam-se:

(I) *o Programa HIV/AIDS*: Acções de controle e prevenção para Países em Desenvolvimento aplicado em 16 países beneficiários nos quais se incluem Moçambique, Guiné-Bissau, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste, que envolvem acções de formação de recursos humanos na logística de distribuição de medicamentos e doação de medicamentos anti-retrovirais produzidos no Brasil. No caso de Moçambique foi implementado o projecto PCI-Ntwanano, que terminou em 2004, tendo envolvido a capacitação de médicos moçambicanos, a implantação do sistema logístico e a doação de medicamentos pelo Brasil para o tratamento de 100 doentes moçambicanos. Outro projecto bilateral em estudo e que tem atraído muito interesse é a possibilidade de instalação de uma fábrica de produção de anti-retrovirais em Moçambique. Na área da saúde existe também um projecto com Moçambique em fase de arranque de cooperação técnica no combate à malária, envolvendo técnicos da área de gestão ambiental para o controlo do mosquito, para a formação de recursos humanos e acesso a equipamento de controlo da doença.

(II) *Programas de formação profissional*, em que se incluem projectos como o «Centro de Desenvolvimento Empresarial, Formação Profissional e Promoção Social de Timor-Leste» (áreas da formação de electricidade, mecânica, carpintaria, panificação, manutenção de computadores, educação ambiental). No caso de Angola assume especial relevância o projecto do «Centro de Formação Profissional Angola-Brasil de Cazenga» que tem como objectivo promover a formação e reciclagem dos desmobilizados de guerra contribuindo para a sua reinserção social. O projecto coordenado operacionalmente pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) do Brasil arrancou em 1999 e em Julho de 2005 entrou na última fase com a transferência para o Governo angolano da gestão do centro de formação. Durante os seis anos de existência o centro formou cerca de 3 mil formandos em diversas áreas, tendo incluído também uma componente de formação de formadores angolanos.

(III) *Programas na área da educação*. No caso de Moçambique existem três projectos: Cooperação na área de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos que conheceu novo impulso com a visita presidencial de 2003;

¹⁸ ViaABC, Publicação da Agência Brasileira de Cooperação, Julho 2005 (www.abc.mre.gov.br)

Bolsa Escola em Moçambique que envolve a atribuição de bolsas de estudo a famílias pobres; Uso de Tecnologias da Informação e da Comunicação na Educação Presencial e à Distância em Moçambique.

Uma área em expansão no âmbito da cooperação brasileira é a *Cooperação Triangular* em que o Brasil, em coordenação com outro país, em geral doador e desenvolvido, desenvolve acções conjuntas para a capacitação profissional e institucional num terceiro país receptor. O papel activo que o Brasil tem assumido no plano internacional tem contribuído para que surja como um parceiro preferencial para este tipo de cooperação. Os principais parceiros do Brasil para a cooperação triangular são o Japão, através da Japan International Cooperation Agency (JICA), a Alemanha, através da GTZ e o Reino Unido através do Department for International Development (DFID). A experiência com o Japão é a mais significativa constituindo o Japan-Brazil Partnership Program (JBPP) o programa mais desenvolvido de cooperação triangular. Uma das prioridades da cooperação triangular com o Japão foi a implementação de projectos nos PALOP e Timor-Leste que originaram dois programas quinquenais: na área da formação de tutores em educação à distância e em saúde pública envolvendo a FIOCRUZ; na área agrícola e alimentar envolvendo as questões do manejo de frutas tropicais e manejo da mandioca em parceria com a EMBRAPA. Assim, o Brasil procura, com forte incidência na cooperação com África, reforçar a sua capacidade de acção e o seu impacto através da mobilização de recursos financeiros japoneses.

CHINA

Política externa

A política externa chinesa sofreu alterações significativas no decurso da última década, registando diversas tendências de mudança: crescente competição estratégica com os EUA; gestão cuidadosa do processo de *peaceful rise* da China no contexto da Ásia; estratégia de crescente diversificação das relações económicas e políticas, tradicionalmente concentradas nos EUA e na UE, reforçando as relações com a América Latina e África; isolamento político e diplomático de Taiwan.

O novo dinamismo e intensidade da política externa chinesa, designada como «*going out*» *strategy*¹⁹ tem ainda como preocupação fundamental um objectivo interno: garantir as condições de crescimento económico robusto da economia chinesa. A política externa chinesa está assim fortemente subordinada à sua política de desenvolvimento interno. No entanto, a crescente internacionalização da economia chinesa e inserção na economia global exigiu ajustamentos e uma política externa mais pro-activa, a qual tem quatro objectivos fundamentais:

- a) O reforço e diversificação das fontes de obtenção de recursos energéticos, em especial petróleo e gás natural, bem como de outros recursos naturais (alumínio, cobre, níquel, ferro) resultante dos elevados níveis de crescimento económico que geraram um forte crescimento do consumo energético e de matérias-primas. Na medida em que os défices energético e de recursos constituem potenciais pontos de estrangulamento do crescimento económico chinês, pode afirmar-se que em larga medida a política externa chinesa é cada vez mais uma «política energética».
- b) A criação de condições de paz e estabilidade na Ásia, essenciais para a manutenção do nível de crescimento económico chinês, fortemente dependente das exportações e do IDE, que, por sua vez, é essencial para a estabilidade política na China e a sobrevivência do Partido Comunista Chinês (PCC).
- c) Acesso a novos mercados e diversificação da dependência das exportações chinesas dos mercados europeu e americano, bem como o reforço da posição económica da China, nomeadamente através do IDE e da consolidação da posição de empresas chinesas em mercados prioritários e em sectores essenciais para o comércio internacional, como os sectores portuário e de transporte marítimo de bens (Canal Panamá, Canal Suez).
- d) Projecção de poder e reforço da influência política e estratégica da China com o objectivo de contrabalançar e reduzir a influência dos EUA, quer através das relações bilaterais quer da influência nos *fora* multilaterais, em especial na ONU, e na tentativa de liderança do G-77 e dos PED.

A *política africana* da China é delineada pelo State Council envolvendo a articulação entre diferentes Ministérios, nomeadamente o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Ministério do Comércio. O reforço da importância de África na política externa chinesa é detectável a partir de 1995, com a grande visita de Jiang Zemin a vários países africanos. Na sequência dessa visita, a China iniciou a definição de uma nova política africana que culminou com a iniciativa do China-Africa Cooperation Forum de 2000 que envolve 49 países africanos. Pretende ser uma iniciativa no âmbito da cooperação Sul-Sul e constitui um mecanismo político de reforço da posição da China na liderança dos PED e de reforço da influência em África.

No âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros, as relações bilaterais com os países da África Subsaariana são geridas e coordenadas pelo Departamento de Assuntos Africanos. É igualmente importante salientar a intervenção do Departamento de Planeamento de Política que tem uma função de coordenação

¹⁹ Ministry of Commerce, PRC, "In 2004 implementation of "Going out" strategy in our country made new developments" 11.1.2005 (mofcom.gov.cn)

geral em matérias de definição de políticas substantivas, nomeadamente a coordenação da análise de política dos diferentes departamentos dentro do MNE, bem como das Embaixadas e Consulados no exterior. De alguma forma assegura a integração e coerência da política africana da China com a política externa chinesa global.

A política africana da RPC é dominada por 4 objectivos centrais:

- a) Acesso a recursos energéticos, em especial ao petróleo, que permita por um lado responder ao crescimento acelerado do consumo chinês e, por outro, diversificar as fontes de fornecimento por forma a reduzir o risco associado a uma excessiva dependência de uma região fortemente instável como o Médio Oriente. A China deixou de ser auto-suficiente em termos energéticos em 1993 e, desde aí, tem aumentado a sua dependência da importação de petróleo, tendo importado em 2002 cerca de 31% do seu consumo total, prevendo-se que possa atingir os 60% em 2020. As tentativas de obter outras fontes de fornecimento, quer na Rússia quer na Ásia, não têm sido bem sucedidas, pelo que a China se tem visto cada vez mais confrontada com a necessidade de encarar África como a única alternativa viável e de investir fortemente na sua presença no continente e controlo de poços de produção. Com efeito, a diversificação tem vindo a registar-se: a China adquiriu em 2004 cerca de 28,7 % do total de importações de petróleo em África, superior aos 24,3% registados em 2003; o aumento do peso de África tem como reverso a redução do peso do Médio Oriente que tem vindo a diminuir, caindo só nos últimos anos de 50,9% do total de importações da China em 2003 para 45,4% em 2004. Neste contexto Angola ocupa uma posição de grande destaque surgindo em 2004 como o primeiro fornecedor africano de petróleo à China, responsável por 13,2% do total de importações mundiais chinesas, e o terceiro maior fornecedor mundial, praticamente a par da Arábia Saudita (14%) e de Oman (13,3%)²⁰. No contexto africano o Sudão surge como o 2º fornecedor (4,7%) e o Congo como o 3º (3,9%)²¹.
- b) Expansão de mercados para as exportações chinesas, fortemente dependentes dos mercados europeus e americano, não só numa lógica de diversificação mas também porque os mercados africanos se revelam estratégicos para produtos menos sofisticados produzidos pelas empresas estatais chinesas, menos competitivas e tecnologicamente menos avançadas. Por outro lado, o reforço do investimento directo chinês nos sectores dos recursos naturais, das telecomunicações e das infra-estruturas permite consolidar posições em sectores estratégicos e reforçar a experiência internacional das empresas chinesas, essencial para abordarem outros mercados mais sofisticados.
- c) Reforço da influência diplomática e política da China no plano internacional em geral, e da liderança do G-77 em especial, um dos eixos da política externa chinesa que tem como objectivo essencial contrabalançar e moderar a influência dos EUA em África. O reforço da cooperação política internacional com os países africanos, nomeadamente no seio da ONU, tem sido uma das dimensões fundamentais, procurando Pequim a aliança com o apoio de diversos Estados africanos, em especial nas questões dos direitos humanos, relativamente à qual a China sofre forte pressão internacional, e à questão de Taiwan. Existe um sistema de apoio cruzado no sentido de aliviar a pressão internacional e de concertar posições entre países com problemas de violações de direitos humanos. Neste sentido foi organizado, em Outubro de 2004, o primeiro seminário China-África sobre direitos humanos, em Pequim. Um dos objectivos políticos centrais da China parece ser o de aliviar a pressão e condicionalidade internacional em relação aos países africanos no que respeita à democracia e direitos humanos, minando assim a agenda americana e da UE, tendo em conta as repercussões positivas sobre a própria posição internacional da China.

²⁰ Foreign Affairs, vol.84, nº 5, Setembro 2005, pag. 28, calculado a partir de dados da China OGP (China Oil Gas & Petrochemicals).

²¹ Segundo os especialistas a aquisição de petróleo a países africanos é encarada como a solução a longo prazo para a China apresentando diversas vantagens: (i) as reservas têm vindo a aumentar em especial no Golfo da Guiné/África Ocidental, (ii) o petróleo é de qualidade superior e melhor adaptado às características técnicas das refinarias chinesas (iii) a maioria dos produtores da África Ocidental, com a excepção da Nigéria, não são membros da OPEC pelo que não estão sujeitos aos limites de produção impostos pelo cartel.

- d) Projecção de poder, não apenas económico mas também militar da nova China, na medida em que a dimensão económica de África e da maioria das economias africanas, se mostra particularmente adequada ao actual nível de recursos de que a China dispõe para, com meios relativamente moderados, poder ter um impacto significativo e com grande visibilidade.

Na implementação desta política, a China apresenta algumas vantagens comparativas em relação a outros actores externos que tendem a reforçar a sua capacidade de influência.

Em primeiro lugar, o capital político associado à acção da China nos anos 60 e 70 de apoio a diversos movimentos de libertação africanos na luta contra o colonialismo, pelo que não só não tem o estigma colonial como possui um capital muito positivo de ajuda e solidariedade.

Em segundo lugar, a ajuda chinesa actual não está associada a qualquer condicionalidade política em matéria de democracia ou direitos humanos, ao contrário da postura dos EUA e da UE, o que facilita a entrada em países problemáticos, como no caso do Sudão, e fragiliza a influência e capacidade de pressão americana e europeia. O apoio económico e político a regimes autoritários em África tem sido uma linha relevante da política externa chinesa.

Em terceiro lugar, o interesse e investimento da China é mais abrangente e equilibrado do que a generalidade dos actores externos na medida em que não se limita apenas aos sectores lucrativos e apetecíveis, como o energético e recursos naturais, mas envolve também outras áreas importantes para os países receptores como as infra-estruturas, o sector agrícola ou a saúde. Esta postura tende a reforçar a credibilidade da acção externa da China, que é vista pelos países africanos como mais susceptível de promover os interesses mútuos. Finalmente, a centralidade do papel do Estado e o facto de a China ter uma estratégia global definida pelo Estado e executada por empresas estatais, garante um nível de coerência significativo entre os três níveis: diplomático, de negócios e de cooperação.

No contexto africano, apesar de a China ter adoptado uma estratégia global para o continente e criado mecanismos institucionais de relacionamento colectivo, curiosamente sem utilizar as organizações sub-regionais existentes, não deixa de atribuir relevância ao plano das relações bilaterais. Neste domínio, o primeiro nível de relações prioritárias são claramente a África do Sul, a potência regional com quem a China estabeleceu relações diplomáticas em 1998, após a decisão de Pretória de deixar de reconhecer Taiwan, e o Egipto, pela relevância das relações económicas, mas sobretudo como porta de entrada no mundo árabe e controlo do canal do Suez onde a empresa Hutchinson Whampoa, com ligações à Forças Armadas Chinesas (PLA), está envolvida no desenvolvimento de infra-estruturas portuárias em Port Said. Tem sido referenciado que as facilidades portuárias seriam importantes não só na perspectiva comercial mas também para o apoio aos navios da marinha chinesa que têm vindo a marcar alguma presença em diversos portos africanos, nomeadamente na Tanzânia e no Egipto.

O segundo nível de prioridade inclui o Sudão (de quem a China é o principal fornecedor de armamento) e a Nigéria, por razões energéticas mas também estratégicas. O grupo destas quatro relações prioritárias demonstra que a orientação da política africana da China evoluiu de uma mera procura de mercados e de conquista de amigos e parceiros, numa lógica predominantemente económica, para a criação de relações estáveis com as potências regionais do continente, numa lógica eminentemente estratégica. Num terceiro plano, situam-se países com especial interesse económico e energético, casos de Angola, Gabão, Líbia e Camarões.

Negócios

O Ministério com maior peso na gestão das relações com África é o novo Ministério do Comércio, resultado de uma reforma recente do Conselho de Estado, de 2003, e que consubstancia a fusão entre o antigo MOFTEC e diversos departamentos da State Economic and Trade Commission (SETC). O modelo seguido foi o do departamento de comércio dos EUA, tendo sido fundidos no mesmo Ministério as áreas do comércio interno e

externo, com particular destaque para a gestão da política da China na OMC. O Ministério é ainda responsável pelas questões relacionadas com o investimento estrangeiro, quer na perspectiva do IDE na China quer do IDE da China no exterior, bem como pela cooperação económica externa e pela definição da política e dos programas de ajuda ao desenvolvimento da China a outros PED no âmbito da cooperação Sul-Sul. A política de ajuda ao desenvolvimento da China é assim coordenada e integrada com a política de comércio externo e com os negócios/investimentos das empresas chinesas no estrangeiro.

A mudança mais significativa, nos últimos 4-5 anos, é o novo fenómeno do crescimento do IDE da China no exterior. Apesar de os montantes ainda serem limitados em termos internacionais, têm vindo a aumentar muito rapidamente, atingindo em 2004 o valor global de 3,62 mil milhões de dólares, o que representa um crescimento de 27% em relação a 2003. O investimento chinês no exterior tem-se concentrado sobretudo em países não-OCDE, em especial na Ásia, onde se concentraram 80% dos *outflows*, seguida da América Latina (14,3%), da América do Norte (1,7%), da UE (1,5%) e África (1,5%). Este novo fenómeno resulta de uma política do Governo chinês de promoção do investimento directo no exterior, cujos instrumentos fundamentais têm sido as empresas estatais; a concessão de crédito sem juros ou com juros baixos subsidiados, financiada pelas reservas cambiais chinesas; e a simplificação administrativa e regulamentar de projectos de investimento, aumentando o limite do investimento que tem de ser objecto de aprovação pelo Estado.

O crescimento do Investimento chinês no exterior está relacionado com diferentes factores. Em primeiro lugar, o elevado nível e o rápido crescimento das reservas cambiais da China que ascenderão actualmente a cerca de 820 mil milhões de dólares, alimentadas quer pelos *superavits* comerciais quer pelos fluxos de IDE na país, associado ao facto de o Banco Central ter alterado a política anterior de aplicação das reservas centrada na aquisição de títulos de tesouro dos EUA, privilegiando a concessão de empréstimos de baixo custo às empresas estatais para aquisições de empresas e activos no estrangeiro. Em segundo lugar, as novas preocupações da China, não só relativamente ao acesso a *inputs* e recursos, mas também ao acesso aos mercados.

As motivações para esta política activa de promoção do investimento chinês são de diferente natureza²²:

- (i) acesso a recursos e *inputs*, em especial petróleo, ferro, carvão, como exemplificam os casos dos investimentos ou tentativa de aquisições de várias empresas estatais chinesas em 2004 e 2005: CNOOC relativamente à UNILocal americana, da CNPC relativamente à empresa de petróleo russa Yukos (concretizada), ou da China MinMetals Co. relativamente à Norada, a maior empresa mineira canadiana.
- (ii) Aquisição de nova tecnologia e sua transferência para a China, principal motivação da aquisição da IBM PC hardware pela Lenovo, a maior empresa chinesa de informática.
- (iii) Expansão dos mercados de exportação da China e domínio dos circuitos de distribuição em mercados-alvo, sendo que a aquisição de empresas estrangeiras com grande peso em alguns sectores é feita com o objectivo de transferir para a China a componente de produção e manter os canais de distribuição no mercado de exportação: por exemplo, as tentativas de aquisição em 2005 da Maytag americana pela Haier, a maior empresa de refrigeração chinesa, e a aquisição da Rover MG pela Nanjing Automotive Corporation em 2005. Estes investimentos pretendem também contornar barreiras comerciais susceptíveis de prejudicar as exportações chinesas.
- (iv) Reforçar as relações bilaterais com países específicos e reforçar a influência da China no plano internacional.

Neste sentido, as empresas estatais, mas também as empresas privadas chinesas, são apoiadas através da concessão de crédito com juros muito baixos para a realização de investimentos no exterior com um dos

²² Estudo realizado pela Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation (CAITEC) em conjunto com a Welsh Development Agency em 2005 sobre os factores decisivos do IDE da China no exterior - "Chinese Enterprises' expansion into European and North American markets".

seguintes objectivos: exploração de recursos naturais, a aquisição de tecnologia avançada e a expansão dos mercados para as exportações chinesas.

Os fluxos de comércio entre a China e África têm registado uma expansão muito significativa no decurso dos últimos anos. Em 2004 o comércio global atingiu 29,5 mil milhões de dólares, o que representa um crescimento de 59% em relação a 2003.

Em 2004 o investimento directo chinês em África atingiu o montante global de 135 milhões de dólares, tendo-se verificado um aumento significativo no primeiro semestre de 2005, já que só na primeira metade do ano o investimento total foi de 124 milhões de dólares²³. Em termos de stocks, o investimento acumulado da China em África atingiu até Junho de 2005 o valor de 750 milhões de dólares.

Um dos instrumentos fundamentais para a promoção do investimento e reforço das garantias dos investidores são os tratados bilaterais de promoção e protecção do investimento. A China tem utilizado de forma sistemática este instrumento, tendo já assinado tratados bilaterais de protecção do investimento com 25 países africanos, entre os quais se inclui Moçambique. Celebrou ainda acordos para evitar a dupla tributação com oito países africanos.

No âmbito do Fórum de Cooperação China-África, foi criada a China-Africa Business Conference que definiu um programa de acção específico na área dos negócios. Na Conferência foram assinados um total de 21 acordos de cooperação, envolvendo um valor global de 1.000 milhões de dólares, entre empresas chinesas e empresas de diversos países africanos. Em Março de 2005 foi criado o China-Africa Business Council como uma iniciativa conjunta entre o PNUD, o Governo chinês e o China Guangcai Programme, uma organização da sociedade civil que envolve 14 mil empresas.

Ao nível dos instrumentos, a China utiliza duas estratégias diferentes. Em primeiro lugar, as grandes empresas estatais chinesas, quer de âmbito regional quer provincial (SOE), que são os principais veículos da investida económica em África nos sectores estratégicos e de promoção do investimento directo nos países africanos. Na área do petróleo, a SINOPEC (China Petroleum and Chemical Corporation) e a CNPC (China's National Petroleum Corporation) são as principais empresas estatais envolvidas na conclusão dos negócios de concessão da exploração de poços de petróleo.

Existe uma outra estratégia que envolve as PME chinesas, empresários privados com ligações a eventuais comunidades de *Overseas Chinese* em África, cujo papel na dinamização das exportações chinesas e no reforço da influência económica chinesa é significativo. Estes pequenos empresários chineses, fundamentalmente especializados no comércio a retalho e grossista, beneficiam de alguns apoios na China, não tanto do Governo central mas sobretudo dos Governos provinciais e das cidades de origem. A articulação neste caso é indirecta e passa pela acção das Associações de Empresários Chineses que mantêm ligações próximas e um estatuto semi-oficial junto do Governo chinês.

Cooperação

Embora esta seja uma área secundária, uma vez que a China não é formalmente doador, a verdade é que este estatuto se tem vindo a alterar, existindo desde 2000 uma clara aposta no reforço da cooperação com PED e cooperação Sul-Sul. Neste domínio importa salientar o papel central desempenhado por uma instituição integrada no Ministério do Comércio, o China International Center for Economic and Technical Exchange (CICETE), criado em 1983 como contraparte do PNUD e UNIDO, e que tem como uma das suas missões a organização e coordenação das actividades de cooperação técnica entre a China e outros PED no âmbito da cooperação Sul-Sul.

²³ Report by the Secretary General Xu Jinghu of the Chinese Follow up Committee of the Forum on China-Africa Cooperation at the 4th Seniors Officials Meeting, 22.8.2005.

De acordo com o documento fundamental de definição da estratégia de política de cooperação Sul-Sul de 2001 – TCDC/ECDC (Technical Cooperation between Developing Countries and Economic Cooperation among Developing Countries), o paradigma da nova economia do conhecimento é considerado como ponto de referência para as acções de cooperação Sul-Sul, por forma a colmatar as deficiências ao nível científico e tecnológico que impede os países do Sul de acederem ao paradigma da economia do conhecimento e serem competitivos. Assim, a cooperação na área da Ciência e Tecnologia é vista como prioritária pela China na cooperação com outros países em vias de desenvolvimento.

O quadro global de cooperação com África foi fixado pelo programa do China-Africa Cooperation Forum, criado em 2000 e envolvendo 49 países africanos. Pretende ser uma iniciativa no âmbito da cooperação Sul-Sul e constitui um mecanismo político de reforço da posição da China na liderança dos PED e de reforço da influência em África. O Plano de Acção de Addis Abeba para o triénio 2004-2006, actualmente em vigor, prevê diversas áreas de cooperação, nomeadamente:

- *Segurança*: reforço da cooperação nas áreas de segurança não-tradicionais (terrorismo, tráfico de armas, tráfico de droga, crimes económicos transnacionais) e continuação da participação da China nas operações de manutenção de paz em África e de desminagem. O apoio da China no combate ao terrorismo é um dos aspectos centrais, envolvendo a criação, em Argel, de um Centro de Estudos e investigação sobre o terrorismo. A China participa actualmente em operações de manutenção de paz em sete países africanos – Líbia, Costa do Marfim, Burundi, Etiópia, Eritreia, Sudão e Republica Democrática do Congo – envolvendo um total de 843 militares
- *Comércio*: a China assumiu o compromisso de abolir as tarifas aduaneiras (tarifa 0) em relação a um conjunto de produtos de exportação dos países africanos menos avançados. Desde 1 de Janeiro de 2005 o regime aplica-se a 190 produtos, beneficiando do regime de tarifa zero 25 países africanos. Até Junho de 2005 as importações chinesas destes 190 produtos atingiu 138 milhões de dólares.
- *Investimento*: promoção do investimento de empresas chinesas em especial nos sectores dos transportes, telecomunicações, energia, alimentação, água e electricidade.
- *Turismo*: ao nível do turismo a China tem utilizado o instrumento do «estatuto de destino aprovado» que, do ponto de vista do Governo chinês, garante condições adequadas para os turistas chineses. Até 2005 a China já concedeu esse estatuto a 12 países africanos dos quais 3 obtiveram o estatuto em 2002 (Egipto, Africa do Sul, Marrocos), 8 em 2004 (ilhas Maurícias, Quénia, Zimbabué, Tanzânia, Etiópia, Tunísia, Zâmbia, Seicheles) e o último em 2005, Uganda, o que facilita o fluxo de turistas chineses, que tem vindo a crescer desde 2004, representando uma oportunidade para estes países participarem no grande negócio do turismo chinês. Em 2004 só dois desses países, Egipto e África do Sul, receberam 45.500 turistas chineses.
- *Dívida Externa*: Reforço do processo de perdão de dívida, que desde 2000 envolveu já o perdão de um montante de 1,3 mil milhões de dólares.
- *Recursos Humanos e Cooperação Técnica*: Reforço da assistência técnica chinesa na formação de recursos humanos africanos, envolvendo um plano para formar em diversas áreas cerca de 10 mil técnicos distribuídos por 300 cursos diferentes durante 3 anos, geridos no âmbito do Fundo de Desenvolvimento de Recursos Humanos em África. Em 2004 a China organizou cerca de 100 cursos de formação que envolveram 2.446 formandos africanos nas áreas da agricultura, saúde, educação, cultura, alfândegas e diplomacia.
- *Cooperação no sector agrícola*
- *Saúde*: Cooperação no sector da saúde envolvendo o envio de equipas médicas chinesas, com um total de 1.100 técnicos de saúde chineses em Africa em 2005, e investigação nas áreas do paludismo, sida e tuberculose.

Apreciação global do sistema

O sistema chinês de acção externa envolve essencialmente a diplomacia e os negócios, com um equilíbrio entre ambos, sendo que o vértice cooperação do triângulo é ainda frágil e tem uma relevância secundária, não obstante o novo investimento da China na dinamização da cooperação Sul-Sul a partir de 2000. Importa referir que, em boa medida, a acção externa da China é dominada por um objectivo e uma lógica internas tendo em conta a orientação fundamental da sua política externa actual: garantir as condições de continuidade do crescimento económico robusto da economia chinesa, na exacta medida em que o desempenho económico continua a ser a base de legitimação fundamental do regime. A política externa chinesa está assim fortemente subordinada à sua política de desenvolvimento interno, visando garantir em primeira linha condições de paz e estabilidade na Ásia e em termos internacionais; em suma, um ambiente internacional positivo, essencial para a manutenção do nível de crescimento económico chinês.

Ao nível institucional o sistema revela uma relativa fragmentação com a divisão de funções entre o MNE e o Ministério do Comércio, não existindo mecanismos de coordenação agilizados, pelo que prevalece em muitos casos uma lógica de competição entre ambos. Importa salientar que a nova área da cooperação Sul-Sul está integrada no Ministério do Comércio, pelo que a cooperação está subordinada à lógica dos negócios.

Um dos traços marcantes do sistema é a sua estatização, o predomínio claro do Estado, das suas orientações e acção em todos os domínios. Mesmo na área dos negócios, as principais empresas ligadas ao novo fenómeno do investimento directo chinês no exterior são as grandes empresas estatais que recebem fortes apoios do Estado. Não existe, assim, o desenvolvimento de parcerias público-privadas, embora exista uma articulação indirecta com os empresários chineses no exterior através das Associações Empresariais. Apesar do crescimento da importância do sector privado na economia chinesa, não existe ainda uma estratégia de articulação entre este e o Estado na perspectiva da promoção externa dos interesses chineses.

O sistema é ainda caracterizado pela centralização na medida em que as estruturas de representação externa no terreno não têm autonomia na sua acção. Tem-se registado, no entanto, um fenómeno recente – que não pode ser confundido com descentralização – que se relaciona com a crescente acção externa de algumas províncias chinesas (Guangdong, Shangai, Zhejiang, por exemplo) no domínio económico que constituem verdadeiras acções de paradiplomacia, demonstrando alguma flexibilidade no sistema.

ESPAÑA

Política Externa

Desde a morte de Franco, em 1975, a Espanha tem conduzido uma política externa voluntarista. A sua adesão à NATO (1982) e à União Europeia (1986) consagrou os vectores europeu e atlântico como pilares da sua política externa. Porém, a situação geográfica do país e o peso da História fazem com que a Espanha preste igualmente uma atenção especial ao Mediterrâneo e à América Latina. A promoção da língua e da cultura espanholas constitui um outro eixo essencial da diplomacia do país. Após o período Aznar, caracterizado por um maior ênfase conferido ao vector atlantista, as principais tendências da política externa espanhola sob a liderança do Governo de Rodríguez Zapatero têm sido a reaproximação às linhas centrais do processo de integração europeia e a prioridade conferida às duas zonas de influência prioritária: Mediterrâneo e América Latina.

Baseando-se no seu peso económico crescente, ultimamente a Espanha tem também procurado afirmar-se em relação a outras regiões onde até agora estava pouco presente, designadamente o Médio Oriente e a Ásia. Por outro lado, o país tem procurado afirmar a sua presença nas instâncias internacionais multilaterais, associando-se a diversas iniciativas neste plano.

A presença da Espanha em África tem historicamente sido pouco significativa, com excepção do vínculo histórico e cultural com a Guiné Equatorial. No entanto, as organizações da sociedade civil espanhola na região têm desempenhado um importante papel devido à relevância da sua intervenção humanitária, conduzida em contacto estreito com as populações e em domínios sensíveis (saúde, educação, etc.). Factores sociais, tais como uma maior consciência dos problemas africanos, bem como de natureza económica e política têm concorrido para a realização de esforços a fim de estimular tais relações em diversas áreas. Tem funcionado no mesmo sentido o facto de a Espanha ser membro da União Europeia, bem como a sua participação em iniciativas internacionais de natureza política e de cooperação.

O documento estratégico da diplomacia espanhola sobre as relações com a África Subsaariana (2001-2002) identifica seis objectivos principais:

- i) contribuir para alcançar uma paz duradoura nas zonas de conflito e um desenvolvimento sustentável, promovendo um crescimento económico centrado na luta contra a pobreza e a exclusão;
- ii) promoção e defesa dos direitos humanos, democracia e boa governação;
- iii) aprofundar as relações bilaterais e multilaterais em diferentes domínios;
- iv) regular os fluxos migratórios em direcção a Espanha;
- v) protecção dos cidadãos espanhóis;
- vi) fomentar a língua e a cultura espanholas.

De forma geral, é manifestada a intenção de aumentar quantitativa e qualitativamente a presença espanhola na África Subsaariana, bem como de reforçar a sua eficácia. Neste sentido, pretende-se aumentar o esforço de cooperação bilateral e a participação em iniciativas multilaterais que tenham a região como destinatária. Por outro lado, procura-se identificar novos mercados e aproveitar de forma mais eficaz as oportunidades que podem decorrer do maior grau de internacionalização das empresas espanholas, da maior intensidade das relações políticas e diplomáticas, da experiência das ONG na região, bem como da disponibilidade de recursos humanos adequados. Todos estes factores deverão contribuir para que a presença espanhola na região Subsaariana aumente de forma gradual e seja perspectivada de forma adequada.

O Ministério dos Assuntos Externos e da Cooperação é o principal organismo governamental em matéria de política externa, sendo responsável pela sua definição e implementação. Da sua estrutura orgânica fazem

parte três Secretarias de Estado: Assuntos Externos e Ibero-americanos, Assuntos Europeus, e Cooperação Internacional. Quanto à primeira, inclui sub-divisões estruturadas segundo um critério geográfico (Europa e América do Norte; Ibero-américa; Mediterrâneo, Próximo Oriente e África; Ásia e Pacífico) e temático (assuntos multilaterais e direitos humanos; relações económicas internacionais; terrorismo, desarmamento e não-proliferação). Desta forma, o departamento assume as tradicionais atribuições em assuntos de natureza diplomático-política. Quanto às suas atribuições em matéria económica, parecem ser essencialmente de coordenação da representação do país, sendo exercidas em colaboração com os Ministérios da Economia e do Comércio. Através da Secretaria de Estado para a Cooperação Internacional, da qual fazem parte a Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI) e o Instituto Cervantes, o Ministério assume a direcção da política de cooperação para o desenvolvimento, bem como competências em matéria cultural. A Espanha dispõe actualmente de 108 embaixadas e de 11 representações em organizações multilaterais.

Cooperação

Num período de tempo relativamente curto, a Espanha passou de país destinatário de ajuda para uma posição consolidada enquanto doador. Com efeito, tendo sido beneficiária de ajuda até 1977, a Espanha tornou-se membro do CAD em 1991. Caracterizado pela sua amplitude e diversidade, o sistema de ajuda externa espanhol empreendeu a partir de 1998 um importante processo de reforma destinado a aumentar a sua coerência interna e coordenação. De entre as principais medidas que vieram a ser adoptadas constam a aprovação de uma lei geral sobre a cooperação para o desenvolvimento, a adopção de um plano director plurianual (2001-2004), o aperfeiçoamento dos planos anuais de cooperação (PACI), e o reforço dos órgãos de coordenação. Para além disso, a redução da pobreza foi definida como o objectivo fundamental da cooperação para o desenvolvimento. É igualmente atribuída especial importância a questões como a paridade entre sexos e o ambiente, bem como à coerência entre as diferentes políticas nacionais. Em 2002, o CAD avaliou esta reforma de forma bastante positiva. Contudo, tratando-se de iniciativas relativamente recentes e atendendo às características intrínsecas do dispositivo de ajuda espanhol, tais inovações precisam ainda de ser consolidadas e aprofundadas.

O novo Plano Director da Cooperação Espanhola (2005-2008) inclui a definição de diversas prioridades, quer horizontais – luta contra a pobreza; defesa dos direitos humanos; paridade de géneros; sustentabilidade ambiental; respeito pela diversidade cultural – quer sectoriais – reforço das capacidades sociais e institucionais; reforço das capacidades humanas; reforço das capacidades económicas; reforço das capacidades de melhorar a sustentabilidade ambiental; aumento da liberdade e capacidades culturais; aumento da autonomia das mulheres; aumento da capacidade de prevenção de conflitos e de construção da paz.

Em termos de prioridades geográficas, o documento prevê três categorias:

- i. Áreas e países prioritários: aos quais correspondem os montantes mais avultados de ajuda, cerca de 70% da ajuda bilateral, e para os quais é elaborado um documento estratégico nacional (*Documento Estratégico País* – DEP). São eles: América Latina; Magrebe, Próximo e Médio Oriente; África Subsaariana (Moçambique, Angola, Namíbia, Senegal e Cabo Verde); Ásia e Pacífico.
- ii. Países com especial atenção: reúne os países ou regiões que se encontrem em circunstâncias especiais, (conflitos, catástrofes naturais, crises financeiras ou sociais) e para os quais serão apenas utilizados os instrumentos de cooperação adequados para resolver o problema que justifica a intervenção, através da elaboração de Planos de Actuação Especial (PAE). Inclui: América Latina; Médio Oriente; África Subsaariana (Congo, Etiópia, Guiné Equatorial, Sudão e Guiné Bissau); Ásia e Pacífico; Europa Central e Oriental.
- iii. Países preferenciais: inclui os países ou regiões que não fazem parte da primeira categoria, os países grandes e/ou não dependentes de ajuda, bem como os países onde existam sectores da população em

condições de fraco desenvolvimento económico e social. Estes países serão alvo de uma atenção focalizada e pontual, dirigida às zonas geográficas e sectores sociais problemáticos. São eles: América Latina; Médio Oriente; África Subsaariana (São Tomé e Príncipe e África do Sul); Ásia e Pacífico; Europa Central e Oriental²⁴.

Um das particularidades do dispositivo de ajuda externa da Espanha prende-se com o grande número e diversidade dos seus actores. O último relatório do CAD sobre a cooperação espanhola (2002) dava conta da intervenção de 14 ministérios e de um número ainda mais elevado de administrações regionais e de autoridades locais das 17 regiões autónomas de Espanha. A estas entidades públicas juntam-se ainda as actividades conduzidas por ONG e outras organizações da sociedade civil espanhola. Apesar dos progressos recentes, tais características têm implicado um grau importante de fragmentação e descoordenação.

Os departamentos que tradicionalmente têm tido um peso maior no dispositivo de ajuda externa da Espanha têm sido os Negócios Estrangeiros e a Economia. No seio do Ministério dos Negócios Estrangeiros, a Secretaria de Estado para a Cooperação Internacional (SECI) assiste o ministro na definição e implementação da política de cooperação internacional. Cabe-lhe designadamente elaborar o Plano Director, preparar os PACI, conduzir a avaliação, bem como representar o país nesta matéria ao nível da UE e das Nações Unidas. A Agência Espanhola de Cooperação Internacional (AECI) constitui o principal organismo de implementação da ajuda (gere a maior parte das doações de APD, bem como os micro-créditos). Integrada na SECI, constitui, no entanto, uma entidade distinta, com um certo grau de autonomia ao nível da gestão do seu orçamento e recursos humanos, podendo adoptar procedimentos simplificados. No exterior, a AECI dispõe actualmente de 36 gabinetes técnicos de cooperação (OTC), 12 Centros Culturais e 3 Centros de Formação. Quanto ao Ministério da Economia, a sua importância tem estado relacionado com as suas competências em matéria de finanças internacionais (perdão de dívida e instituições financeiras multinacionais), bem como em matéria de comércio e investimentos (gestão de «empréstimos ligados»)²⁵. Tais «empréstimos ligados» (o Fundo de Ajuda ao Desenvolvimento – FAD) foram durante muito tempo o principal instrumento da ajuda espanhola, tendo representando cerca de metade da sua APD ilíquida no início dos anos noventa e representando ainda cerca de 22% no ano 2000²⁶.

Quanto à cooperação levada a cabo pelas comunidades autónomas e colectividades locais espanholas, trata-se de uma especificidade do sistema de ajuda do país que tem vindo a crescer. Em 1997 representava um valor de 170 milhões de euros, tendo crescido para 208 milhões em 2000 (16% da APD total, ou 25% da APD bilateral), sendo que a maior parte destes recursos são canalizados por intermédio de ONG. Esta multiplicação de actores, dispondo de um grau de autonomia importante (na execução como até mesmo na definição dos programas), para além de aumentar os custos de transacção da ajuda, tem levantado problemas de coordenação e de coerência. Na tentativa de reforçar a coordenação foram criadas instituições específicas para promoverem essa coordenação numa lógica tradicional:

- *Comisión Interministerial de Cooperación Internacional*: foi criada em 1996 para coordenar as actividades de cooperação conduzidas pelos diversos departamentos da administração central. Reúne 4 vezes por ano e é presidida pela SECI.
- *Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo*: instituída em 2000, é composta por funcionários da administração central, regiões autónomas e autoridades locais, visando promover a coerência, complementaridade e eficácia das actividades conduzidas pelos diferentes organismos públicos envolvidos na área da cooperação;

²⁴ Ver: MAEC-SECI, "Plan Director de la Cooperación Española: 2005-2008", Madrid, Janeiro de 2005.

²⁵ As competências em matéria de comércio e investimentos passaram posteriormente para o Ministério da Indústria, Turismo e Comércio (criado em 2004).

²⁶ O FAD foi criado em 1976 consistindo na concessão de empréstimos a países em desenvolvimento, "ligados" à aquisição de bens e serviços espanhóis.

- *Consejo de Cooperación para el Desarrollo*: órgão consultivo criado em 1995 para servir de plataforma de diálogo entre os organismos públicos e a sociedade civil. É presidido pelo Secretário de Estado da Cooperação²⁷.

No terreno, a gestão dos programas da AECI encontra-se delegada nas suas estruturas externas (OTC). Apesar das decisões financeiras serem tomadas a nível central, as OTC dispõem de bastante autonomia na gestão quotidiana. Quanto aos programas do Ministério da Economia, são geridos pelos conselheiros comerciais. O embaixador assume o papel de coordenação geral das actividades no terreno. Em regra, as regiões autónomas e colectividades locais espanholas não dispõem de representações no terreno, canalizando a ajuda através de ONG. Estas dispõem de bastante autonomia, mesmo no que toca aos programas co-financiados pela agência de cooperação espanhola.

Negócios

A internacionalização da economia espanhola ganhou força a partir da década de sessenta, com o início da política de abertura económica e com a consequente viragem das empresas do para os mercados externos. Surgem nesta altura os primeiros instrumentos públicos de apoio às exportações (nomeadamente, crédito e seguros de crédito), que posteriormente irão sendo reestruturados e aperfeiçoados. Durante a década de 80 a política económica é caracterizada pela sua ortodoxia, determinando um menor intervencionismo acompanhado de avanços em termos de liberalização e privatização. Por outro lado, o processo de adesão à Comunidade Europeia, ao prever um calendário de desagregamento proteccionista, acabou por constituir um estímulo à maior competitividade das empresas nacionais. Em 1982 é criado um instituto de apoio às exportações, o INFE, posteriormente Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX) que progressivamente se foi transformando na principal estrutura neste domínio. Para além disso, a privatização parcial de empresas públicas, ao ser acompanhada de um impulso político para o investimento no exterior, acabou por abrir o caminho a uma nova fase na internacionalização das empresas espanholas, traduzida num aumento significativo do investimento directo estrangeiro a partir dos anos 90²⁸.

Em 2004 os fluxos de IDE espanhol no exterior atingiram o montante de 54.246 milhões de dólares. Quanto aos stocks de IDE, cresceram de 1.931 milhões de dólares em 1980 (0.9% do PIB) para 15.652 milhões em 1990 (3%/PIB) e 166.064 milhões em 2000 (29.6%/PIB), ano em que pela primeira vez o investimento exterior ultrapassa o investimento a nível interno. Em 2004 o stock de IDE espanhol foi de 332.655 milhões de dólares. Em termos de destino dos investimentos, a América Latina ocupou o primeiro lugar entre 1996 e 1999, passando para segundo lugar (depois da UE) entre 2000 e 2002, e terceira posição em 2003 (depois da UE e dos EUA)²⁹. Relativamente à África, os fluxos de IDE líquido em 2004 eram de 79 milhões de euros (0,19% do total). Até Junho de 2005, a Espanha tinha celebrado 59 acordos bilaterais de investimento em todo o mundo, entre os quais se incluem nove países africanos: África do Sul, Argélia, Egípto, Guiné Equatorial, Gabão, Marrocos, Namíbia, Nigéria, e Tunísia³⁰.

Os principais actores da política económica externa espanhola são o Ministério da Economia e Finanças (MEF) e o Ministério da Indústria, Turismo e Comércio (MITC). O MEF assume competências em matéria de política económica e financeira internacional, funcionando ainda como entidade financeira por intermédio do Instituto de Crédito Oficial (ICO). O ICO dispõe de linhas de crédito para as empresas espanholas, nomeadamente PME, bem como de programas de apoio às exportações. De entre os seus programas destacam-se: i) uma linha de crédito para a internacionalização de PME (Linha PME); um programa de financiamento para grandes investimentos de empresas espanholas no exterior (PROINVEX); programas de

²⁷ Ver: relatório da OCDE/CAD sobre a cooperação para o desenvolvimento da Espanha, de 2002.

²⁸ Ver: Rami, L., "La Política de Internacionalización de la Empresa Española", Secretaría de Estado de Turismo y Comercio, ICE, Madrid, Novembro 2005; Chislett, W., "The Internationalization of the Spanish Economy", Real Instituto Elcano, Madrid, Julho de 2002.

²⁹ Fonte: UNCTAD, *World Investment Report: 2005*; UNCTAD WID Country Profile: Spain; UNCTAD; *Country Fact Sheet: Spain*, World Investment Report: 2005.

³⁰ Fonte: CNUCED, ver: <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=2344&lang=1>

fomento das exportações e de ajuda ao desenvolvimento (FAD, crédito às exportações, fundo de micro-crédito).

Por seu turno, o MITC possui competência em matéria de política comercial e de apoio à internacionalização das empresas. Tais apoios são operacionalizados através do ICEX, designadamente sob a forma de financiamento de projectos de investimento no estrangeiro (programa PAPI), apoios à internacionalização de PME (PIPE) ou bolsas de formação. O ICEX dispõe de representações tanto a nível nacional como no exterior. O ICEX desenvolve actividades tais como: i) promoção comercial em mercados exteriores; ii) elaboração e difusão de informação sobre produtos espanhóis e sobre mercados internacionais; iii) promove acções de formação para empresários; iv) promove projectos de investimento, implantação industrial ou de cooperação empresarial em mercados externos.

Quanto a esta última actividade é de destacar o *Programa de Apoyo a Proyectos de Inversión* (PAPI) que apoia financeiramente o desenvolvimento de projectos de investimento de empresas espanholas em todo o mundo. Os apoios concentram-se na fase de preparação e arranque dos projectos, traduzindo-se em créditos sem juros e em financiamentos não reembolsáveis (podendo chegar a 50% dos custos, com um limite máximo de 90.000 euros). Outro programa importante é o *Plan de Iniciación a la Promoción Exterior* (PIPE). Lançado em 1997, este programa de apoio à internacionalização de PME espanholas é gerido de forma conjunta pelo ICEX e pelo Conselho Superior das Câmaras de Comércio, contando com a colaboração das comunidades autónomas e das câmaras de comércio. Prevê a concessão de assistência técnica e de apoio financeiro. Acrescente-se que o ICEX dispõe de um programa de bolsas (*Becas de Internacionalización*) para formação de jovens especializados na prestação de serviços de internacionalização empresarial³¹.

Os actuais eixos estratégicos do ICEX passam por: i) aumentar o número de empresas exportadoras; ii) aumentar a diversificação geográfica das exportações; iii) aumentar a diversificação sectorial das exportações; iv) consolidar a imagem *made in Spain*; v) atribuir prioridade à promoção do IDE; vi) melhorar o sistema de informação sobre mercados internacionais; vii) reforçar os programas de formação; viii) aumentar a coordenação com outras entidades, públicas e privadas. Como forma de concretizar alguns destes eixos, em 2005 teve início um processo de elaboração de PIDM que têm como objectivo concentrar e coordenar esforços, tanto de entidades públicas como privadas, em relação a 9 países, definidos como prioritários com base em critérios objectivos. Tais países foram escolhidos de forma consensual pelo MITC e pelas organizações empresariais (CEOE). Por outro lado, tem-se procurado também uma maior concertação com as câmaras de comércio e maior ênfase às parcerias público-privadas.

São ainda de destacar duas entidades para-estatais que desempenham funções em matéria de capital de risco (COFIDES) e de seguros para cobertura de risco comercial e político (CESCE). As entidades sub-nacionais (as comunidades autónomas e algumas câmaras municipais) dispõem também de agências de promoção e de internacionalização. Tal facto tem contribuído para problemas de coordenação entre os vários níveis da administração pública – mau grado a coordenação global atribuída aos departamentos económicos ou a presença de representantes das comunidades autónomas no conselho de administração do ICEX, por exemplo. O Conselho Superior das Câmaras de Comércio (CSCC), que congrega as 85 câmaras de comércio do país, exerce uma competência representativa e consultiva junto da administração pública.

No terreno, as embaixadas servem de pólo de apoio às diversas actividades, tanto dos ministérios (que se fazem representar por conselheiros económicos e comerciais), como das entidades sub-nacionais e privadas (câmaras de comércio). A tarefa de coordenação geral incumbe ao embaixador. Porém, atendendo à diversidade de mandatos dos diferentes actores, cujos planos de actuação são definidos a nível central, tal

³¹ Este programa, criado em 1975, comporta uma parte teórica de 7 meses realizada num centro de estudos em Madrid, em que é concedida uma formação em comércio internacional. Segue-se uma formação prática com duas fases: uma fase inicial de 12 meses realizada na rede de gabinetes económicos e comerciais das embaixadas espanholas; uma segunda fase também de 1 ano - para os bolseiros que tenham tido uma avaliação positiva na 1ª fase - realizada em organismos públicos, organizações internacionais ou empresas espanholas no estrangeiro. Para mais detalhe, ver: www.icex.es.

coordenação revela-se muitas vezes complicada e dispendiosa. Os apoios que as próprias embaixadas concedem são sobretudo de informação, facilitação de contactos e resolução de problemas.

Recentemente foram empreendidos esforços no sentido de, por um lado, aumentar a coordenação entre as diversas entidades e iniciativas públicas e, por outro lado, reforçar a coordenação entre estas e as entidades privadas, das quais se espera um maior envolvimento. São exemplos disso, a elaboração dos PIDM a partir de 2005, bem como a adopção do Plano de Fomento Empresarial, no início de 2006. Este plano, aprovado pelo Governo espanhol em Janeiro de 2006 no quadro do Plano Nacional de Reformas, prevê mais de 50 medidas para apoiar as empresas espanholas. Com uma dotação financeira de mais de 8.000 milhões de euros (para 2006), o PFE tem como eixos prioritários: i) potenciar o empreendedorismo; ii) fomentar a criação de novas empresas e o crescimento empresarial; iii) incrementar a capacidade de inovação e de transferência de conhecimento; iv) estimular a internacionalização; v) e simplificar os trâmites administrativos. Para além disso, o plano pretende dar mais coerência aos instrumentos de apoio às empresas, bem como pôr fim à actual dispersão entre as diversas medidas, para proporcionar instrumentos de apoio mais eficazes, estáveis e previsíveis.

Apreciação global do sistema

Como traços gerais destaca-se, por um lado, a importância central assumida tradicionalmente pelo Estado espanhol, em contraposição ao menor dinamismo e envolvimento da sociedade civil e, por outro lado, a organização territorialmente descentralizada desse mesmo Estado ao conferir importantes competências às entidades sub-nacionais.

Não parece existir um hábito consolidado de planificação estratégica nos diferentes domínios, muito menos em termos de elaboração de uma visão abrangente que ponha em relação todas as vertentes da acção externa do Estado. Todavia, no caso específico da diplomacia, certos eixos centrais têm vindo a adquirir mais estabilidade durante as últimas décadas. Entre os seus objectivos contam-se temas relacionados com a cooperação para o desenvolvimento, bem como matérias económicas. No que toca à cooperação, mau grado os progressos realizados durante os últimos anos no sentido de uma melhor planificação e maior coerência, persiste ainda um importante grau de fragmentação. Também no campo dos negócios tem havido recentemente um maior esforço de planificação.

Em termos de organização institucional, o Ministério dos Negócios Estrangeiros assume um papel de coordenação geral da acção externa do Estado. Todavia, atendendo à dispersão das competências, tal tarefa tem-se revelado tanto mais complicada à medida que o departamento se afasta do seu domínio «natural» de actuação. Com efeito, o Ministério dos Negócios Estrangeiros é responsável pela orientação geral tanto da diplomacia como da cooperação para o desenvolvimento. Porém, no que toca à ajuda externa, embora o seu papel de liderança tenha vindo a ser reforçado, a direcção de facto nesta matéria tem tido uma importante «concorrência» de vários Ministérios sectoriais. O mesmo poderá ser dito no que respeita à natureza dos programas, sobretudo se tivermos em mente a importância tradicionalmente assumida pela «ajuda ligada» gerida pelo ministério da Economia (FAD). Para além disso, é necessário atender ao peso crescente assumido nesta matéria pelas entidades sub-nacionais (25% da APD bilateral no ano 2000), tanto em termos da implementação dos programas como até na sua definição. No que toca à implementação, embora se verifique essa autonomia por parte das entidades sub-nacionais, bem como em alguma medida por parte da agência de cooperação nacional (AECI), a verdade é que tem persistido um importante grau de centralização com o essencial das decisões a serem tomadas na sede. Esta diversidade de actores, conjuntamente com a fragmentação e centralização na definição e implementação dos programas, tem dificultado a coordenação tanto a montante como a jusante. Na vertente de negócios, os actores predominantes têm sido os departamentos do comércio e da economia, competindo-lhes respectivamente a orientação e coordenação da política de internacionalização e da política financeira internacional. Sob a sua tutela actuam duas entidades incumbidas de gerir importantes programas de apoio e financiamento para a internacionalização (ICEX, ICO).

Existem ainda outros organismos para-estatais dispendo de alguma autonomia na implementação de programas em matéria de capital de risco (COFIDES) e de seguros (CESCE). O facto de algumas destas entidades disporem de representações a nível nacional e no estrangeiro assegura um certo grau de descentralização. Para além disso, é necessário ter em conta o papel desempenhado pelas agências de promoção das entidades sub-nacionais.

No que toca à relação entre os organismos do Estado e as empresas, cabe antes de mais sublinhar que de forma geral não existe uma grande tradição de inter-relacionamento. No campo da cooperação, talvez seja de realçar a natureza de certos programas cuja finalidade mistura objectivos de desenvolvimento e de promoção das exportações (FAD). Assume igualmente especial importância o papel da agência COFIDES, ao financiar projectos de investimento de empresas espanholas em países em desenvolvimento. Já na vertente mais propriamente de negócios, têm existido diversos programas de apoio, de diferente natureza, especialmente dirigidos às empresas espanholas. Existem também alguns exemplos de concertação entre os organismos públicos e as empresas (por exemplo através da CSCC). Recentemente, tem-se procurado aumentar a colaboração e coordenação entre os diversos organismos públicos e as empresas. Também a relação do Estado espanhol com as ONG não tem grande tradição. O ponto que merece maior destaque nesta matéria é a colaboração entre as entidades sub-nacionais e as organizações da sociedade civil na implementação de programas de cooperação. Atendendo à grande autonomia na actuação em geral das ONG, não se vislumbra uma coordenação substantiva entre estas entidades e a administração pública central.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Política Externa

Num contexto pós-bipolar e pós-11 de Setembro, a Administração Bush passou a assumir de forma descomplexada a *power politics*, em contraste com a filosofia Clinton de cariz mais «wilsoniana». As grandes linhas que passam a orientar a postura internacional dos Estados Unidos da América (EUA) são as seguintes: i) os EUA são a única superpotência, devendo assumi-lo e comportar-se como tal; ii) o mundo beneficiará da sua liderança; iii) o interesse nacional é defendido e promovido como valor supremo, sendo o multilateralismo considerado como potencialmente inibidor; iv) a sua capacidade militar ímpar no mundo e na história confere-lhe uma especial responsabilidade internacional; v) vontade política de manter a actual superioridade militar; vi) vontade política para usar a força militar; vii) a prerrogativa de actuar unilateralmente, preventiva ou punitivamente, subalternizando as doutrinas clássicas da dissuasão e contenção.

Estas grandes linhas transparecem no mais recente documento estratégico da diplomacia americana (2004-2009)³². Neste documento prevêm-se como objectivos principais: i) alcançar a paz e segurança; ii) promover o desenvolvimento sustentável e os interesses globais; iii) promover a compreensão internacional para os valores e iniciativas do país; iv) reforçar os programas e os meios diplomáticos. Quanto às principais prioridades são identificadas as seguintes: Médio Oriente; Iraque; mundo muçulmano; Afeganistão; Coreia do Norte; Índia e Paquistão; região andina; reforço de alianças e parcerias; ONU; HIV/SIDA (nomeadamente em África e nas Caraíbas); fome (nomeadamente na África Subsaariana); *accountability* na ajuda ao desenvolvimento; alinhar diplomacia e ajuda ao desenvolvimento. É de destacar o facto de, através deste documento, as orientações da diplomacia americana terem sido elaboradas pela primeira vez em conjunto com as orientações da política de cooperação. Ou seja, as orientações para os dois domínios estão reunidas num mesmo texto, cujo expressivo subtítulo é *Aligning Diplomacy and Development Assistance*, onde são previstos objectivos comuns. Por outro lado, ambas as orientações são apresentadas como visando apoiar a implementação da Estratégia de Segurança Nacional. Diplomacia, desenvolvimento e defesa aparecem portanto como três domínios interligados³³.

Durante as quatro décadas que decorreram desde a vaga de independências na maioria dos países africanos, o continente nunca ocupou um lugar prioritário na política externa dos EUA. Quando George W. Bush foi eleito Presidente, previa-se que pouca atenção iria ser prestada às questões africanas, invertendo o relativo activismo demonstrado pela Administração Clinton. Porém, a emergência de três novas realidades vieram contribuir para a elaboração de uma política africana muito mais ampla e activa. Por um lado, o 11 de Setembro e a «Guerra contra o Terrorismo» fez aumentar a preocupação de que Estados frágeis em África poderiam constituir refúgio ou ponto de passagem para elementos terroristas ou para tráficos ilícitos e outras actividades criminosas. Simultaneamente, a invasão do Iraque e a conseqüente instabilidade no Médio Oriente deram mais urgência à necessidade de encontrar novas e diversificadas fontes de energia, nomeadamente de petróleo. A grande qualidade e a facilidade de transporte dos recursos petrolíferos do Golfo da Guiné, conferiram uma nova importância estratégica aos países produtores dessa região, nomeadamente a Angola e à Nigéria. Finalmente, o surgimento de novas causas nos EUA, apoiadas por grupos religiosos, peritos de saúde pública, fundações privadas, o Congresso, fizeram com que fosse prestada maior atenção a problemas como o HIV/SIDA e aos factores que estão na sua origem – tais como a pobreza, a desigualdade de género, à escassez de infra-estruturas de saúde e de capacidades.

A política africana da actual Administração americana assenta em algumas bases fundamentais. De um ponto de vista estratégico, atendendo à extensão e diversidade do continente africano, a intenção é a de colaborar com os países-chave (*anchor states*) em cada sub-região: África do Sul, Nigéria, Quênia e Etiópia. Estes

³² Ver: *The Department of State and Agency for International Development (USAID) Strategic Plan for Fiscal Years 2004 to 2009*.

³³ Ver: *The Department of State and USAID Strategic Plan FY 2004-2009*, p. 1. Ver também: *The National Security Strategy of the USA*, The White House, Washington, September 2002.

países, atendendo ao seu impacto nos países vizinhos, são encarados como «âncoras» para o desenvolvimento de iniciativas regionais. Os Estados com capacidade de introduzir reformas, bem como as organizações sub-regionais devem ser reforçadas – constituindo o primeiro instrumento para fazer face às ameaças transnacionais de forma sustentável. É ainda defendido um maior envolvimento da União Africana, nomeadamente pelo seu possível contributo em termos do progresso da democracia no continente. Em termos de prioridades temáticas são identificadas 3 fundamentais: combate à epidemia do HIV/SIDA, promoção do liberalismo político e económico, promoção da paz e estabilidade regional. Finalmente, os princípios que devem nortear o envolvimento bilateral são: a boa governação, as reformas económicas e a promoção da saúde e da educação³⁴.

De acordo com a Constituição americana, as responsabilidades em termos de política externa encontram-se repartidas entre o Executivo e o Congresso. O Presidente dos EUA, enquanto chefe do executivo do Governo federal, é o primeiro responsável pela relações externas do país. Para além das importantes iniciativas que pode tomar neste domínio – de forma individual ou conjuntamente com outros órgãos – cabe-lhe igualmente coordenar a acção externa das diversas agências governamentais, principalmente através do *National Security Council* (NSC). Por seu turno, o Congresso exerce uma influência própria muito importante sobre a formulação da política externa, sendo ele próprio directamente sujeito à influência de inúmeros grupos de pressão e da opinião pública em geral.

O Departamento de Estado constitui a principal agência no domínio da política externa, a quem compete apoiar e aconselhar o Presidente – por intermédio do Secretário de Estado – na formulação e execução dessa política. Compete-lhe igualmente orientar e coordenar a acção de outras agências governamentais com competência em matéria de política externa (USAID, *Foreign Commercial Service*, *Foreign Agricultural Service*, etc.), bem como supervisionar, apoiar e coordenar – sob a direcção do Presidente – as actividades externas de todas as entidades governamentais. A estrutura interna do Departamento de Estado inclui cinco grandes temáticas: Assuntos Políticos (organizações internacionais e áreas geográficas); Economia, Negócios e Agricultura; Segurança Internacional; Assuntos Globais (direitos humanos, ambiente e saúde); Diplomacia Pública (informação, educação, cultura). Neste sentido, o seu âmbito de actuação abarca tanto áreas do domínio político e de segurança como da política económica externa, sem esquecer a promoção dos valores e da imagem do país. Para além disso, o Departamento de Estado acaba igualmente por englobar competências no domínio da ajuda externa. Com efeito, da sua orgânica interna faz parte o serviço responsável pela implementação do plano global de luta contra o HIV/SIDA (*Emergency Plan for AIDS Relief*). Não menos importante é o facto da agência de cooperação americana (USAID), embora autónoma, receber orientações do Secretário de Estado. Por outro lado, a recente definição de objectivos estratégicos comuns para o Departamento de Estado e para a USAID levou à introdução de algumas inovações, nomeadamente: a criação de duas estruturas conjuntas destinadas a coordenar a tomada de decisão (*Joint Policy Council*) e a gestão da implementação (*Joint Management Council*) dos objectivos comuns; a previsão de atribuições comuns a serem executadas em colaboração pelos serviços das duas entidades; acções de formação conjunta para o pessoal das duas estruturas³⁵. Mais recentemente ainda, no contexto mais vasto dos esforços para promover a democracia nos «Estados falhados» (*Transformational Diplomacy*), as reformas anunciadas na ajuda externa do país vão no sentido da sua maior concertação com os objectivos da política externa. Segue esse intuito a criação, no seio do Departamento de Estado, do novo cargo de *Director of Foreign Assistance*, que acumula igualmente o posto de Administrador da USAID³⁶. Num outro plano, é de realçar ainda o facto de o Departamento de Estado dispor de estruturas de coordenação e diálogo com os Governos sub-nacionais (*Office of Intergovernmental Affairs*), bem como com o sector privado e a sociedade civil (*Advisory Groups*, *Office of Public Liaison*).

³⁴ Ver: <http://www.whitehouse.gov/infocus/africal>

³⁵ Ver: *The Department of State and USAID Strategic Plan FY 2004-2009*, pp. 33-40.

³⁶ Ver: *Remarks by Secretary of State Condoleezza Rice at the U.S. Department of State - New Direction for U.S. Foreign Assistance*, Washington, January, 16, 2006; *The National Security Strategy of the USA*, The White House, Washington, March 2006.

No exterior, o Departamento de Estado estrutura a sua organização através das *Country Missions* (representação bilateral, feita através de embaixadas ou consulados) e das *U.S. Missions* (representação multilateral; nos casos menos importantes é feita através das *U.S. Delegations*). Os EUA dispõem da maior rede diplomática mundial (com mais de 250 representações oficiais), mantendo relações com cerca de 180 países, bem como com diversas organizações internacionais. O embaixador, enquanto representante oficial do Presidente, dirige e coordena todas as actividades, de todas as entidades governamentais, num determinado país ou organização internacional. A maioria das missões, para além do pessoal do Departamento de Estado, possui funcionários provenientes de outras agências governamentais – Comércio, Agricultura, Defesa, Justiça, USAID³⁷. O pessoal das missões engloba representantes designados politicamente, diplomatas e funcionários recrutados a nível local (promovendo uma lógica de continuidade no serviço e de valorização dos seus conhecimentos da língua e cultura locais). Em regra, o pessoal das embaixadas tem competências nas seguintes áreas: assuntos consulares; assuntos comerciais, económicos e financeiros; questões agrícolas e científicas; questões políticas, laborais e de assistência militar; funções de apoio administrativo e de segurança; relações públicas, questões legais e de imigração; questões de cooperação.

Cooperação

Em termos gerais, a ajuda ao desenvolvimento dos EUA tem-se caracterizado pelos seguintes traços: i) o interesse nacional é assumido abertamente como a motivação política para a atribuição da ajuda; ii) a dificuldade em implementar reformas que impliquem uma visão integrada da cooperação, aplicável a todos as instituições nacionais; iii) o diminuto valor em termos relativos e qualidade da sua APD; iv) o importante nível de delegação de poderes às missões externas na implementação da ajuda.

Tradicionalmente, o sistema de ajuda externa americana não tem disposto de uma estratégia unificada. Com efeito, os numerosos organismos governamentais que intervêm neste domínio não têm tido como fundamento da sua acção uma mesma visão estratégica da cooperação. A perspectiva adoptada pela Administração federal tem sido de natureza mais pragmática, consistindo em concentrar a sua atenção em questões de ajuda ao desenvolvimento que suscitem o interesse comum de diversos organismos governamentais e, eventualmente, de outros actores. Deste modo, o antigo plano estratégico para os assuntos internacionais elaborado pelo Departamento de Estado (*United States Strategic Plan for International Affairs*), era suposto integrar de forma sistemática todos os interesses nacionais do país, entre os quais a cooperação para o desenvolvimento. Porém, a um nível inferior, cada agência com competências em matéria de ajuda externa mantinha o seu próprio plano estratégico. Recentemente, têm vindo a ser tomadas algumas iniciativas que parecem ir no sentido de uma maior concertação estratégica da cooperação.

Assim, ao lado dos planos estratégicos elaborados pelos diferentes organismos governamentais, em Março de 2002 o Presidente Bush expôs as suas ideias sobre a política de cooperação americana ao anunciar, à margem da conferência de Monterrey sobre financiamento do desenvolvimento, um «New Compact for Development». Neste discurso presidencial o combate à pobreza aparece como uma prioridade para a política externa da actual Administração, bem como uma obrigação moral. Prevê-se também um aumento de 50% do esforço da cooperação americana (5 mil milhões de dólares) até 2006, a ser canalizado através de uma conta específica (a *Millenium Challenge Account*) destinada a financiar projectos de ajuda num certo número de países «*that govern justly, invest in their people, and encourage economic freedom*»³⁸. O aumento da ajuda é por conseguinte acompanhado de uma maior responsabilização e selectividade dos seus destinatários. Por outro lado, é notória a preocupação em aumentar a eficácia da actuação da Administração americana, ao centrar-se na produção de resultados.

³⁷ Em certos casos, o pessoal proveniente do Departamento de Estado pode representar menos de metade do *staff* da missão.

³⁸ «*President Outlines U.S. Plan to Help World's Poor. Remarks by the President at United Nations Financing for Development Conference*», Monterrey, México, 22 de Março de 2002.

Outra iniciativa a destacar é o *Emergency Plan for AIDS Relief*, anunciado pelo Presidente Bush em Janeiro de 2003³⁹. Este plano abarca todos os programas governamentais em matéria de luta contra o HIV/SIDA, tanto a nível bilateral como multilateral. Para gerir este programa, foi criado um posto de coordenador no seio do Departamento de Estado⁴⁰. Tal como no caso do MCA, para além da selectividade na atribuição da ajuda, é de realçar a preocupação com a sua eficácia. Os documentos estratégicos de segurança nacional que a Casa Branca foi anunciando no pós-11 de Setembro, ao incluírem capítulos sobre a cooperação para o desenvolvimento, constituem igualmente contributos no sentido de uma concepção mais integrada da ajuda externa. Nesses documentos, a ajuda ao desenvolvimento é apresentada como tendo um papel a desempenhar – ao lado da diplomacia e da defesa – em matéria de segurança nacional. Por outro lado, transparece uma ideia de exigência na atribuição da ajuda, bem como a preocupação de aumentar a sua eficácia. Com efeito, tal como já foi referido, em 2003 o Departamento de Estado e a US Agency for International Development (USAID) adoptaram pela primeira vez um documento estratégico conjunto. O documento prevê objectivos comuns, devendo contribuir à implementação da estratégia nacional de segurança. Para a USAID em particular, prevê-se que prestará uma especial atenção aos «Estados falhados» e aos «Estados em crise», devido às suas implicações em termos de segurança. No mesmo sentido, em Janeiro de 2006 foi anunciada uma reforma no sistema de ajuda externa do país, com o objectivo de aumentar a sua coerência e, de forma mais ampla, torná-la um instrumento mais eficaz para alcançar os objectivos da política externa do país. A missão de «liderança» da ajuda externa conferida ao novo posto de DFA, também vai no sentido de uma maior concertação. Simultaneamente, a USAID lançou um documento que propõe assinalar uma mudança estratégica no seu modo de funcionamento, visando aumentar a eficácia da ajuda externa bilateral, bem como a sua coordenação com outras políticas e programas governamentais⁴¹.

De acordo com a própria USAID, a sua actuação evoluiu historicamente da atribuição de ajudas financeiras a Governos estrangeiros para uma actividade mais centrada em objectivos específicos de desenvolvimento prosseguidos através da cooperação com ONG (nacionais ou internacionais) e também, mais recentemente, com empresas privadas cujos objectivos e iniciativas complementem a actuação da agência nos países nos quais operam. Em termos das suas relações com as ONG, a USAID tem previsto apoios no sentido de reforçar as suas capacidades e de facilitar a realização das suas actividades em matéria de cooperação. São exemplos disso os apoios financeiros para o reforço institucional de ONG americanas e locais; as facilidades em termos de transporte de ajuda humanitária; o financiamento de equipamentos no terreno que podem ser utilizados pelas ONG; a produção de conhecimento e de metodologias; a promoção da discussão e troca de informação⁴².

O actual documento estratégico visando enquadrar a relação da USAID com as ONG (2003-2007) estabelece dois objectivos fundamentais: reforçar a capacidade das ONG locais, em países «seleccionados», e aumentar a mobilização dos recursos da cooperação. É de realçar o facto de a prioridade deixar de ser o reforço das ONG americanas para passar a ser o reforço de ONG locais. Tal mudança corresponde à prioridade atribuída pela USAID ao desenvolvimento e reforço de organizações da sociedade civil de «Estados frágeis» ou de Estados saídos de uma situação de conflito. Os actuais objectivos serão prosseguidos através de dois novos programas – o *NGO Sector Strengthening Program* e o *Capable Partners Program* –, cujo foco incide justamente em melhorar as capacidades das ONG locais (estratégica, financeira, de gestão e de *advocacy*), promover a reforma de políticas e construir laços com instituições locais, tanto públicas como privadas⁴³.

³⁹ Ver: *The President's Emergency Plan for AIDS Relief*, Washington, 29 Janeiro de 2003.

⁴⁰ Trata-se de um plano de cinco anos prevendo US\$10 mil milhões de novos fundos (US\$15 mil milhões no total) para combater a epidemia do HIV/SIDA em 15 países africanos e das Caraíbas. Esses países são: Botsuana, Costa de Marfim, Etiópia, Guiana, Haiti, Quênia, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Ruanda, África do Sul, Tanzânia, Uganda, Vietname e Zâmbia.

⁴¹ Ver: USAID, "Policy Framework for Bilateral Foreign Aid. Implementing Transformational Diplomacy Through Development", Washington, Janeiro 2006.

⁴² De acordo com dados oficiais, em 1996 a USAID atribuiu US\$ 1.400 milhões a ONG (cerca de 30% da sua ajuda total). Em 2004 esse valor foi de US\$ 2.600 milhões.

⁴³ Sobre o enquadramento das ONG que colaboram com a USAID, ver: *A Strategic Framework for the Office of Private and Voluntary Cooperation – FY 2003-2007*, Bureau of Democracy, Conflict and Humanitarian Assistance, Washington D.C., December 2002. O capítulo sobre a estimativa dos recursos a disponibilizar apenas contém a menção: "not for public distribution".

Uma outra iniciativa recente a destacar nesta matéria é a *Global Development Alliance* (GDA). Através desta iniciativa, a USAID visa promover a criação de parcerias público-privadas em matéria de cooperação para o desenvolvimento. Existem alguns antecedentes neste campo. Com efeito, já no início dos anos oitenta a USAID dispunha de um programa para desenvolver relações entre ONG e entidades com fins lucrativos. Todavia, a GDA representa uma inovação na forma como a USAID conduz as suas actividades, visto que ONG, fundações e empresas privadas passam a estar associadas com entidades públicas tanto na implementação de projectos como na sua definição. No passado, a agência actuava ou enquanto doador directo ou então colaborava com entidades privadas em relação a projectos por ela definidos, numa simples relação de cliente/vendedor. Esta iniciativa encontra-se igualmente aberta a parceiros estrangeiros.

De forma mais geral, é importante realçar que os EUA não dispõem de uma estratégia de cooperação para o desenvolvimento coordenada, que obedeça a prioridades multilaterais claramente definidas. Tanto do ponto de vista estratégico como operacional, a APD multilateral americana afasta-se em grande medida das vias bilaterais. Em termos comparativos, para além de representar uma pequena parte do total, a APD americana multilateral tem vindo a perder terreno face à bilateral.

A principal agência americana no domínio da cooperação para o desenvolvimento é a USAID. Incumbe-lhe a gestão de grande parte da APD bilateral, mas a sua influência tem vindo a diminuir. Tem por missão implementar os programas de ajuda externa – essencialmente bilateral (gere cerca de 1/2 da APD americana e cerca de 2/3 da APD bilateral). Designado pelo Presidente e confirmado pelo Senado, o Administrador da USAID formula e executa o programa de ajuda externa, com base em orientações provindas do Presidente, do Departamento de Estado e do NSC. A estrutura organizativa a nível central da USAID segue uma matriz geográfica (4 gabinetes geográficos: África Subsaariana; Ásia e Próximo Oriente; América Latina e Caraíbas; Europa e Eurásia) e funcional (saúde global; crescimento económico, agricultura e comércio; democracia, conflitos e ajuda humanitária). Engloba ainda um « pilar transversal »: a *Global Development Alliance*. No exterior, a agência prossegue actividades em mais de 150 países, dispondo de 70 missões externas. Os quatro gabinetes geográficos asseguram a coordenação com as missões externas.

Para além da USAID, intervêm neste domínio diversos outros organismos federais, cujo número tem vindo a aumentar. São de destacar o Departamento de Estado (sobretudo ao nível das Nações Unidas), do Tesouro (especialmente ao nível dos bancos regionais de desenvolvimento), da Agricultura, da Defesa, da Saúde, do Interior, bem como o *Peace Corps*. Outras entidades igualmente presentes neste campo são o Congresso e os agentes privados, cuja influência tem vindo a crescer (ONG, fundações, grupos de reflexão). Como novos dispositivos públicos, cabe realçar a *Millenium Challenge Corporation* (MCC) – mecanismo estabelecido em 2004 para administrar a MCA – bem como a criação no Departamento de Estado do posto de coordenador do plano global contra a SIDA.

Estas diferentes entidades gozam de uma autonomia considerável, o que tem levantado problemas de coordenação. Existe uma coordenação inter-departamentos, conduzida principalmente através do NSC e pelas directivas que emanam do Departamento de Estado. Contudo, os laços por vezes distantes entre os diferentes organismos impedem uma coordenação mais sistemática⁴⁴. Recentemente, têm sido desenvolvidos alguns esforços nesse sentido, podendo citar-se, a título de exemplo, a criação de uma comissão de coordenação no seio do NSC que trata de questões de cooperação (PCC), bem como a maior concertação entre o Departamento de Estado e a USAID, tanto em termos de planificação como de implementação (primeiro plano estratégico conjunto, para 2004-09).

Simultaneamente, a criação de novas estruturas e de programas congregando a actuação das diversas agências à volta de objectivos e metodologias comuns pode contribuir para uma maior coerência da sua actuação. Mas por outro lado, ao tratar-se de entidades separadas da USAID, é aumentado o risco de fragmentação e de descoordenação⁴⁵. Reagindo de certa maneira a esta possibilidade, foram tomadas

⁴⁴ Ver: OECD/DAC, United States: Development Co-operation Review (2002).

⁴⁵ Ver: Radelet, Steven, "Bush and Foreign Aid", *Foreign Affairs*, vol. 82, n.º 5, September / October 2003.

algumas iniciativas que vão no sentido de reforçar a coordenação exercida a partir do Departamento de Estado. O melhor exemplo disso talvez seja a reforma da ajuda externa anunciada no início de 2006. Tal reforma, ao criar a figura do DFA, centraliza no Departamento de Estado a autoridade sobre a ajuda externa conduzida por esta agência e pela USAID. Todavia, deixa de fora uma coordenação mais profunda com as actividades prosseguidas pelos outros departamentos (incluindo Agricultura, Defesa, Saúde, Tesouro) e novos mecanismos (*MCC*, *AIDS Coordinator*), em relação aos quais apenas dispõe de um poder de orientação. Em termos de coordenação com entidades privadas, o *input* destas últimas na políticas de ajuda externa americana é sobretudo canalizado através de uma comissão consultiva (ACVFA). Para além disso, a USAID dispõe de um serviço especificamente consagrado às suas relações com ONG (PVC-ASHA). Todavia, a forma pragmática e pontual como muitas vezes é conduzida a concertação entre as várias entidades públicas, dificulta a intervenção da sociedade civil. A importância acrescida atribuída recentemente à intervenção dos actores privados – designadamente por intermédio da GDA – deveria contribuir para facilitar a sua participação e influência na orientação geral da política americana de cooperação.

Tradicionalmente, o sistema de ajuda externa americana tem disposto de um importante nível de descentralização. No estrangeiro a sua representação tem sido essencialmente assegurada pela USAID. As missões externas da agência são normalmente presididas por um Director, gozando de uma grande autonomia na gestão das suas actividades. Embora actuando sob a coordenação do embaixador em funções, o Director presta contas directamente ao gabinete geográfico correspondente, com sede em Washington. As competências e meios financeiros devolvidos às missões da USAID são determinados com base em estratégias por país ou regiões, aprovadas por Washington. Porém, mais recentemente, as reformas que têm vindo a ser introduzidas no sentido de tornar a ajuda externa mais eficaz poderão ter uma orientação contrária e contribuir para uma certa centralização das actividades da USAID. Para além da USAID, os outros organismos federais que intervêm em questões de cooperação também se encontram representados no estrangeiro. A tendência recente tem sido a de uma maior dispersão de competências e de recursos, com a USAID a perder terreno. A criação de novos mecanismos como o MCA, veio agravar esta situação. Tradicionalmente, a coordenação entre os organismos federais à escala local tem sido assegurada pelo Embaixador. Todos esses organismos participam na elaboração de um relatório plurianual de desempenho, submetido pelo embaixador aos serviços centrais do Departamento de Estado. Como tendência recente - se tivermos em conta a ausência de um mandato comum para o número crescente de entidades presentes no terreno – a coordenação e coerência entre os diversos actores tem-se tornado mais complicada. Os relatórios do CAD sobre a cooperação americana têm apontado para a necessidade de um reforço da sua coordenação internacional, tanto a nível dos serviços centrais como no terreno.

Negócios

Os EUA são a primeira potência económica mundial, sendo igualmente um dos principais motores da economia globalizada. A sua prosperidade económica baseia-se em grande medida no seu vasto mercado interno, na avançada internacionalização das suas empresas, bem como na sua supremacia tecnológica. Após um período de forte crescimento durante a década de 1990, a economia americana entrou em recessão na viragem do século, com o rebentamento da chamada «bolha informática». A partir de 2002 o crescimento foi retomado. Enquanto «*global traders*» que são, os EUA têm como principais parceiros comerciais o Canadá, o México, a China, o Japão e a Alemanha. Contando com três empresas no ranking das cinco maiores multinacionais, os principais destinatários do seu IDE são o Reino Unido, o Canadá, a Holanda e a Suíça⁴⁶. Desde o 11 de Setembro de 2001, a luta contra o terrorismo parece ter-se tornado o prisma através do qual a actual Administração perspectiva grande parte da política externa americana. Tal facto tem retirado tempo e disponibilidade de meios para outras agendas.

⁴⁶ Em 2004 o stock de IDE americano era em termos globais de US\$2.063.998 milhões (mais de 63% do que em 2000). Em relação à África, o valor era de US\$22.259 milhões (1,07% do total) - mais 53% do que em 2000 (0,9% do total) –, tendo como principais destinatários: África do Sul, Egipto, Argélia, Guiné Equatorial e Angola (sensivelmente a mesma ordem que em 2000). Fonte: UNCTAD.

A *National Export Strategy* de 2005 define as orientações fundamentais para as actividades de promoção comercial de todos os organismos federais, apresentando como desafios para o futuro: i) aumentar a internacionalização de empresas através de uma melhor utilização das tecnologias; ii) criar novas parcerias com o sector privado; iii) aumentar a cooperação entre as diferentes agências governamentais, tanto a nível local como central. A estratégia identifica também 7 mercados prioritários: China, Japão, Coreia do Sul, Rússia, Brasil, Índia e a União Europeia⁴⁷.

Sob a supervisão do Presidente, o Departamento de Estado é o responsável pela formulação da política económica externa do país, integrando os interesses económicos nos objectivos da política externa. O departamento dispõe de diversas estruturas organizacionais que se ocupam de questões comerciais e de investimento, prestando apoio às empresas americanas com actividade no estrangeiro em termos de informação, *lobby*, resolução de problemas, negociações de condições que as favoreçam, tanto a nível bilateral como multilateral. Nesta matéria cabe destacar o seu programa de acordos bilaterais sobre investimento (*US Bilateral Investment Treaty Program* - BIT), cuja implementação apoia a concretização de diversos objectivos da política económica externa do país.

Grande parte destas tarefas são realizadas em coordenação com outros serviços dentro do ministério, bem como com entidades externas – outros departamentos e agências governamentais (no seio do TPCC), entidades privadas (ACIEP), etc. Ao nível das embaixadas e consulados existem funcionários que prestam apoio aos empresários americanos, cabendo ao Departamento de Estado liderar as funções comerciais nos países onde o Departamento de Comércio não disponha de representação. Em Janeiro de 2005, o departamento adoptou um plano de reforma no sentido de reforçar a coordenação das suas actividades de promoção comercial entre os seus serviços em Washington e no terreno. Tem também vindo a desenvolver esforços no sentido de aumentar a sua coordenação com o *Commercial Service*. Recentemente também, no quadro do seu fundo BFIF (*Business Facilitation Incentive Fund*) o Departamento de Estado lançou um certo número de projectos que integram objectivos mais vastos da Administração americana⁴⁸. O Representante para o Comércio (USTR) é igualmente um importante actor em matéria de política económica externa. Com efeito, a ele incumbe desenvolver e coordenar a política comercial e de investimentos internacionais do país, nomeadamente através da negociação de acordos. A inclusão de capítulos sobre investimento na negociação de Acordos de Comércio Livre, para além do acesso a mercados estrangeiros abre igualmente a possibilidade de proteger os investidores e os investimentos. Para além da coordenação que desenvolve com outros organismos governamentais, o USTR dispõe de um importante mecanismo de consulta com entidades privadas.

Tendo em conta as características intrínsecas da economia americana, a actividade da maior parte dos departamentos governamentais acaba por ter um reflexo em termos da sua política económica externa. No entanto, cabe destacar aqui o Departamento de Comércio e o Departamento da Agricultura. Quanto ao primeiro, desempenha importantes funções em matéria de apoio e promoção do comércio, designadamente através da sua rede mundial de escritórios (o *Commercial Service*). Quanto ao segundo, dispõe de numerosos mecanismos visando facilitar o acesso a mercados externos por parte dos produtos americanos, designadamente através de mecanismos de assistência técnica, financiamentos para exportações e garantias de crédito às exportações. Para além dos departamentos, existem diversas agências governamentais também com grande relevância nesta matéria. Importa sublinhar o papel desempenhado pelo Ex-Im Bank (crédito às exportações, cobertura de riscos políticos e comerciais, empréstimos aos compradores), OPIC (seguros e financiamento de investimentos), USTDA (financiamento de assistência técnica) e SBA (financiamentos para PME). É interessante salientar que na generalidade destes programas, para além do apoio directo que se

⁴⁷ TPCC, "The 2005 National Export Strategy: A World of Opportunity". *The Administration's Trade Promotion Agenda. Report to the United States Congress*, Maio de 2005.

⁴⁸ Esses objectivos são: melhorar o enquadramento negocial para as empresas americanas; desenvolver parcerias público-privado que possam favorecer a abertura de novos mercados; fomentar as "boas práticas" e a responsabilidade social das empresas americanas, especialmente através do programa ACE.

pretende conceder às empresas americanas, transparece a preocupação em alcançar objectivos mais amplos, tais como: a segurança e a estabilidade política, a economia de mercado, a adopção de padrões americanos.

O *National Economic Council*, enquanto instância junto do Presidente que reúne os chefes de todos os departamentos com competências em matéria de política económica, constitui nesta matéria o mecanismo de coordenação de topo. A um nível inferior, já foi referida a concertação entre departamentos e o diálogo com entidades privadas exercidos tanto pelo USTR como pelo Departamento de Estado. Merece especial relevo a este nível, a coordenação levada a cabo pelo *Trade Promotion Coordinating Committee*. Este dispositivo, presidido pelo Secretário do Comércio, coordena as actividades de todos os departamentos e agências governamentais em matéria de promoção das exportações. Tal enquadramento é reforçado pela elaboração de um documento estratégico anual, que avalia actividades passadas e define novas orientações. De destacar ainda, a coordenação exercida em matéria de política financeira e monetária internacional (NAC), bem como a cooperação entre empresas americanas e Administração federal no domínio da segurança (OSAC). Em termos de tendências recentes, no quadro mais vasto da reforma na gestão da Administração americana iniciada em 2002, têm vindo a ser implementadas diversas iniciativas que vão no sentido de reforçar a coordenação no interior de cada organismo, bem como a cooperação e coordenação inter-agências.

Apreciação global do sistema

A tradição norte-americana é a de interligar os diversos domínios analisados. São ilustrações disso, a relação íntima estabelecida entre liberalismo político e economia de mercado, o peso que o interesse nacional tem desempenhado na ajuda externa, o dinamismo e nível de participação da sociedade civil americana.

Tanto a diplomacia como a vertente externa da economia americana têm beneficiado de objectivos e prioridades claramente transcritos em documentos estratégicos. No caso da diplomacia, as questões de segurança ganharam recentemente uma importância acrescida face aos restantes objectivos da política externa. Relativamente à vertente económica é interessante salientar que ao lado de objectivos mais directamente ligados às empresas do país se podem encontrar propósitos mais amplos de natureza geoestratégica ou visando influenciar padrões políticos e económicos. No caso da cooperação, desde o final da Guerra Fria tem faltado uma visão abrangente e sistemática que estruture de forma coerente este domínio da actuação externa americana. Recentemente, por considerações de segurança nacional e de eficácia da ajuda, foram tomadas iniciativas no sentido de caminhar para uma visão mais uniforme. Em termos substanciais, a análise que disso se pode fazer é a de que os objectivos da cooperação para o desenvolvimento perderam autonomia em relação aos restantes objectivos da política externa. Tal evolução teve nomeadamente tradução através da elaboração, pela primeira vez, de um documento estratégico conjunto entre a diplomacia e a cooperação americanas.

Em termos de organização institucional, o Presidente dos EUA desempenha um papel importante nos três domínios, nomeadamente em termos de supervisão e de coordenação global. A um nível inferior, o Departamento de Estado é igualmente um actor central atendendo às competências que desempenha nas três áreas, sobretudo ao nível da formulação e da coordenação. Especificamente no campo da cooperação, a USAID tem sido o principal agente governamental em termos da gestão e implementação da ajuda ao desenvolvimento americana, área na qual tem gozado de relativa autonomia. Para além de descentralizado, este domínio tem contado com uma grande diversidade de actores. Porém, a coordenação entre esses actores tem sido feita de forma mais pontual do que sistemática. O aumento do seu número tem agudizado o risco de fragmentação e de descoordenação, tanto a nível central como local. Face a esta situação, foram tomadas medidas no sentido de reforçar a coordenação feita a partir do Departamento de Estado, mas sobretudo em relação à ajuda canalizada pela USAID. No domínio económico, o Departamento de Estado encarrega-se de integrar os interesses económicos nos objectivos da política externa. Para além disso, é de destacar o seu papel na negociação de acordos bilaterais de investimento e o apoio que presta sobretudo às pequenas empresas nos países onde não exista um representação do Departamento do Comércio. É de salientar ainda

o nível de desconcentração permitido pela rede nacional e internacional do *Commercial Service*. Enquanto dispositivo inter-departamental incumbido de elaborar a estratégia nacional para as exportações, o TPCC, presidido pelo Secretário do Comércio, exerce talvez uma das mais importantes tarefas de coordenação nesta matéria.

No que toca à relação entre os organismos do Estado e as empresas, existe uma forte tradição de inter-relacionamento e um bom nível de cooperação. Tal tem-se traduzido na forma como as políticas e os programas são elaborados (existem diversos mecanismos de diálogo, formais ou informais), mas igualmente ao nível do seu próprio conteúdo. Especificamente no domínio da cooperação, a tendência mais recente é a de atribuir a primazia ao sector privado enquanto factor de desenvolvimento. Esta orientação é bem visível na importância conferida à criação de parcerias público-privado (designadamente no quadro da GDA), onde os representantes do sector privado são chamados a desempenhar um papel na própria definição dos programas de ajuda. No campo dos negócios, a relação é de «longa data», concretizada nomeadamente em programas de apoio combinando «objectivos públicos» e «objectivos privados».

Também a relação do Estado com as ONG tem uma grande tradição. Mais antiga ainda do que com as empresas, no caso da cooperação (pelo menos em termos da implementação conjunta de projectos). Neste domínio, a USAID tem disposto de diversos mecanismos e programas de apoio para as ONG (PVO) que respeitem determinados critérios. Uma parte importante da APB bilateral americana tem sido implementada por via de ONG, embora os fundos públicos representem apenas uma pequena parte dos recursos financeiros destas organizações. Recentemente, por razões de eficácia da ajuda, tem sido colocada maior ênfase no apoio às ONG e outras organizações locais (não americanas). Em matéria de coordenação internacional, os EUA, enquanto superpotência mundial têm sido um importante motor de iniciativas internacionais nos diversos domínios. Porém, muitas dessas iniciativas têm sido apontadas como prestando pouca atenção às actividades igualmente conduzidas por outros países ou organizações internacionais. A postura mais unilateralista da actual Administração americana tem agudizado esta tendência.

FRANÇA

Política Externa

A política externa francesa tem sido marcada por três grandes questões: i) a preservação da independência nacional; ii) a invocação do direito de influenciar os assuntos internacionais; iii) a actuação em favor da protecção dos direitos humanos. Desde 1945, um dos principais aspectos da sua acção externa tem sido a construção e o aprofundamento da União Europeia (UE) – nos seus aspectos económicos, políticos e culturais – baseada num relacionamento forte entre a França e a Alemanha. A França tem igualmente uma importante influência sobre a cena internacional através da sua acção diplomática na ONU, no sistema de segurança internacional e nas instituições económicas e financeiras internacionais, como o FMI, a OMC ou o G8.

A França tem há muito uma política africana, baseada em relações humanas que se foram construindo ao longo dos tempos. Com efeito, a independência das colónias africanas francesas não determinou o fim da sua presença no continente. A manutenção de importantes laços sociais, culturais, económicos e militares permitiu que a França consolidasse a sua posição na África Subsaariana. Com o passar dos anos e das diversas cimeiras franco-africanas, o interesse manifestado por um número crescente de países em relação à política de desenvolvimento e de estabilização do continente promovida durante estes encontros acabaria mesmo por alargar a influência francesa além da sua antiga zona colonial. No entanto, o fim da Guerra Fria e, mais tarde, a crise ruandesa afectaram em grande medida estas relações bilaterais, das quais a França se foi desinteressando ao longo dos anos 90. Com as mudanças políticas ocorridas em 2002, a política africana do país deu sinais de pretender recuperar algum do seu fôlego. Não obstante esta tentativa de «reajustamento» da política africana do país, um regresso à relação específica que existiu entre França e África, entre 1960 e 1990 seria, no contexto actual, impossível. De forma genérica, pode afirmar-se que a actual política africana da França se caracteriza por duas grandes tendências: o interesse manifestado por países fora da zona estritamente francófona e uma vontade real de inscrever as suas relações num quadro multilateral⁴⁹.

Os actuais eixos da política africana francesa são oficialmente enunciados da seguinte forma:

- *Parceria*: a intenção é a de ter uma intervenção em colaboração com os países e organizações africanos (UA, NEPAD), bem como com outros parceiros: G8, UE, Reino Unido, Alemanha, Japão, etc;
- *Democracia*: a França pretende acompanhar e apoiar os esforços democráticos na região, sem, no entanto, «impor» essa mesma democracia. É dada especial importância à boa governação e ao respeito pelo Estado de Direito. O mecanismo de revisão pelos pares da NEPAD é descrito como um mecanismo inovador e positivo;
- *Resolução de crises*: a intenção é a de «colocar os meios franceses ao serviço da vontade africana», implicando uma contribuição multifacetada para o reforço das capacidades africanas de manutenção da paz (através do programa RECAMP)⁵⁰; o apoio à participação das organizações sub-regionais na resolução das crises; a adaptação dos mecanismos de ajuda ao desenvolvimento no sentido de contribuir para a saída de crises e a reconstrução dos países afectados;

⁴⁹ Adjovi, R., «La politique africaine de la France», *Annuaire français de relations internationales*, 2001 vol. 2, Paris, 2001. Sobre a «africanização» e «europeização» da política de segurança francesa em África, ver Tull, D., «France's Africa Policy at a Turning Point», *SWP Comments* 45, Berlim, Outubro de 2005.

⁵⁰ *Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix (RECAMP)*.

- *Abordagem global:* realçando, por um lado, o papel que o continente africano deve desempenhar a nível internacional e, por outro, a necessidade de adoptar uma perspectiva coerente sobre as diversas realidades africanas. Neste último sentido, é sublinhada a necessidade de considerar a relação de interdependência existente entre questões de paz e segurança, de boa governação e de desenvolvimento;
- *Desenvolvimento:* no contexto da globalização é vincada a necessidade do continente africano reforçar as suas capacidades produtivas e de intensificar as suas relações comerciais com o resto do mundo. É igualmente atribuída importância à cooperação para o desenvolvimento.
- *Diálogo:* o diálogo com os países africanos e com outros parceiros da França é considerado essencial. Exemplo da sua importância seriam as cimeiras África-França, bem como os contactos bilaterais regulares. Sublinha-se ainda a relevância das relações no domínio cultural⁵¹.

O Presidente da República é um actor importante da política externa francesa. O regime semi-presidencialista francês atribui-lhe, designadamente, como prerrogativas: nomear o primeiro-ministro, presidir ao Conselho de Ministros, chefiar as Forças Armadas, nomear embaixadores, negociar e ratificar tratados. Ao Ministério dos Negócios Estrangeiros (Ministère des Affaires Étrangères – MAE) cabe aconselhar o Presidente da República na formulação da política externa do país, bem como conduzir e coordenar a sua aplicação. As suas competências abarcam desde o tradicional campo diplomático-político a questões económicas, de cooperação para o desenvolvimento e culturais. A estrutura orgânica do ministério reflecte a abrangência, prevendo, para além das divisões geográficas, divisões temáticas: Assuntos Políticos e de Segurança (política externa, organizações internacionais, segurança e defesa); Assuntos Económicos e Financeiros (finanças internacionais, investimentos); Cooperação (ajuda ao desenvolvimento e cooperação cultural e científica). As diversas divisões podem associar-se relativamente a temas de interesse comum, através da constituição de grupos *ad hoc*. Existem estruturas de diálogo com ONG e com empresas (Mission Entreprises).

A França dispõe actualmente de 156 embaixadas, 17 representações e 98 postos consulares (a maior rede diplomática no mundo, depois da dos EUA). Cada missão diplomática dispõe de serviços técnicos diversificados: adidos no ramo da defesa; conselheiros económicos e comerciais; conselheiros culturais, científicos e de cooperação. No campo económico, é de destacar a representação do Ministério da Economia e das Finanças feita através das Missões Económicas (Missions économiques). Para além disso, todos os ministérios com um papel no campo das relações internacionais enviam representantes para as missões no terreno – nomeadamente no domínio agrícola, marítimo, social, nuclear, alfândegas, segurança civil, questões humanitárias. Cada especialista desempenha um duplo papel: enquanto responsável por um serviço autónomo e enquanto conselheiro técnico do embaixador. A este cabe assegurar a coordenação geral. Desde 1994, existe uma comissão inter-ministerial responsável por realizar um balanço anual dos todos os mecanismos do Estado no estrangeiro, bem como da utilização dos recursos de acção externa (Comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger – CIMEE). A adopção, em 2006, de um documento de política transversal (DPT) em matéria de acção externa do Estado, é uma inovação que poderá eventualmente contribuir para uma melhor coordenação, coerência e eficácia das diversas iniciativas ministeriais no exterior.

Cooperação

A França não tem uma visão unificada em matéria de cooperação para o desenvolvimento. Com efeito, os objectivos que norteiam a política de cooperação francesa são vários e diversificados, denotando a existência de um sistema fragmentado. Tal deve-se, em parte, à complexidade do seu dispositivo institucional nesta matéria. Ao todo, mais de dez Ministérios e diversos outros organismos públicos intervêm neste domínio. Entre os mais importantes contam-se o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MAE), o Ministério da Economia e Finanças (MINEFI) e a agência de cooperação (AFD). Na sequência de uma importante reforma introduzida

⁵¹ Ver Ministère des Affaires Étrangères, *L'Afrique subsaharienne aujourd'hui: une vision française*, in www.france.L.fr

em 1998, tal dispositivo foi reestruturado à volta de dois eixos principais: o MAE e o MINEFI. Ambos respondem pela orientação estratégica da APD, exercida conjuntamente no âmbito de uma nova estrutura de coordenação interministerial (CICID). À Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) foi atribuído o papel principal na implementação da ajuda. Sucede que cada uma destas estruturas tem atribuições específicas, bem como uma cultura própria de funcionamento, onde o desenvolvimento não aparece como sendo o único objectivo. Com efeito, ao exercer competências em matéria de cooperação e de acção cultural, o MAE associa solidariedade e influência ao serviço da diplomacia francesa. Por sua vez, o MINEFI é responsável pela ajuda macroeconómica e financeira internacional. Finalmente, à Agence Française de Développement (AFD) cabe promover um desenvolvimento económico e financeiro estável, com preocupações ambientais e de coesão social. Da pluralidade destas orientações em matéria de cooperação resultam algumas convergências e complementaridades à volta de temas de natureza política (solidariedade internacional, paz, estabilidade, governação democrática, diversidade cultural), económica (crescimento económico distributivo, papel das parcerias público-privado) e social (acesso à saúde, educação, água). No entanto, não existe um documento que retome de forma unificada e coerente a totalidade dessas orientações políticas.

A cooperação para o desenvolvimento, enquanto parte integrante da política externa, releva desde logo da competência do ministro dos Negócios Estrangeiros. Este é assistido pelo *Ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie*, responsável pelas actividades de cooperação do MAE. Também o ministro da Economia e das Finanças (MINEFI) assume importantes competências em matéria de cooperação⁵². Por seu turno, o Parlamento dispõe de pouca influência sobre as orientações da ajuda externa francesa. Já o Presidente da República tem sido o promotor de diversas iniciativas no sentido de aumentar a importância atribuída a esta matéria. Quanto à AFD, apesar das intenções de reforçar o seu papel ao nível da aplicação da ajuda, a verdade é que a parte que lhe cabe é bastante pequena (cerca de 10% da APD). Embora não muito significativa em termos relativos (estima-se que mobilize cerca de 200 milhões de euros anuais), a cooperação conduzida pelas entidades sub-nacionais francesas – possível por lei desde 1992 – tem vindo a dinamizar-se. O Governo, por seu lado, tem procurado estimular e coordenar este tipo de cooperação. A diversidade de actores presente neste campo, bem como uma definição pouco clara das suas competências respectivas (tanto em termos de orientação como de implementação), têm contribuído para uma certa fragmentação e para o aumento do risco de ineficácia da ajuda francesa. Uma particularidade do dispositivo de cooperação francês é que não existe uma entidade que seja responsável pela coordenação de todo o sistema. Tal competência incumbe a uma estrutura que reúne diversos departamentos, o CICID, e cuja orientação se encontra repartida entre o MAE e o MINEFI⁵³.

Também no terreno, o dispositivo de cooperação francês tem estado marcado pela sua complexidade. Igualmente aqui os actores são numerosos e diversificados: AFD, SCAC, missão de cooperação militar e de defesa, serviço de cooperação policial, missão económica, centros culturais e escolas, outros actores públicos e privados do mundo universitário ou associativo (investigadores, entidades sub-nacionais, ONG, etc)⁵⁴. A sua coordenação incumbe ao embaixador, assistido pelo director do SCAC. A falta de clareza na repartição de competências entre o MAE e a AFD tem dado origem a sobreposições, nomeadamente em certos sectores (saúde e a educação). Embora haja mudanças em curso e seja necessário distinguir entre diferentes situações, pode afirmar-se, de forma genérica, que o dispositivo francês se tem caracterizado por um importante nível de concentração. A exemplificá-lo está o recurso importante que tradicionalmente tem sido feito a certas modalidades de implementação da ajuda que implicam uma reduzida margem de autonomia para as estruturas locais (envio de pessoal destacado, ajuda-projecto, assistência técnica). Embora a AFD goze de

⁵² Na sua avaliação da cooperação francesa de 2004, o CAD afirmava ser difícil determinar qual de entre estes dois actores políticos teria um papel preponderante em matéria de ajuda.

⁵³ Reformas introduzidas a partir de 2004, tanto a nível institucional (maior coordenação feita a partir do MAE, clarificação de competências: MAE e MINEFI recentram as suas competências em matéria estratégica e a AFD em matéria de implementação) como a nível estratégico (nomeadamente pela adopção em 2006 de um documento de política transversal em matéria de cooperação), poderão contribuir para melhorias em termos de planificação, implementação, coordenação e coerência da ajuda externa francesa. Ver *Ministère des Affaires Étrangères*, «La réforme de la coopération française», *in* www.diplomatie.gouv.fr.

⁵⁴ O *Service de Coopération et d'Action Culturelle* (SCAC) é o serviço das embaixadas incumbido de aplicar os programas de cooperação cultural, científica, técnica, e educativa.

alguma autonomia em termos de decisão e de gestão, os seus projectos têm de enquadrar-se em estratégias-país (DSP) e ser aprovados pelo embaixador⁵⁵. Uma das consequências desse nível de concentração é a dificuldade de coordenação com outros doadores. Nesta matéria, o ponto mais problemático da actuação francesa parece ser o da sua concertação com outros doadores – bilaterais, europeus ou multilaterais – no quadro dos programas nacionais elaborados pelos países destinatários da ajuda.

Apesar do diálogo e da coordenação dos organismos públicos com as ONG se ter vindo a intensificar (designadamente por intermédio do HCCI), tal não se tem traduzido num maior apoio às actividades da sociedade civil em matéria de cooperação. Com efeito, neste domínio, a França tem-se situado nos últimos lugares entre os membros do CAD, sendo que a parte da sua APD canalizada através de ONG tem representado menos de 1% do total (28 milhões de dólares em 2002). Apesar de tudo, o volume de actividade das ONG francesas tem vindo a aumentar (cerca de 700 milhões de euros em 2002), sobretudo graças a financiamentos privados. Estes representam, em média, cerca de 60% do seu orçamento global, contra apenas 10% provenientes de co-financiamentos públicos franceses (o resto provém essencialmente da Comissão Europeia e de outras organizações internacionais). Ainda em termos da relação entre actores públicos e privados, é de salientar o facto de a AFD possuir, em parceria com entidades privadas, uma sociedade financeira (a PROPARGO, da qual a AFD detém 68% do capital) destinada a financiar projectos de desenvolvimento⁵⁶. Numa lógica de eficácia e de redução de custos, o actual documento estratégico da AFD (*Projet d'Orientation Stratégique 2002-2006*) realça a necessidade de aumentar os esquemas de co-financiamento e de parcerias, especialmente com o sector privado. Destaque-se ainda o facto de a França se ter recentemente associado à iniciativa britânica no sentido de mobilizar fundos privados para a ajuda ao desenvolvimento, bem como a outras iniciativas visando promover as parcerias público-privadas.

Negócios

Actualmente, as questões económicas são consideradas como parte integrante da política externa francesa. Trata-se, no entanto, de uma orientação relativamente recente, tendo apenas assumido contornos mais significativos a partir da década de 90. Com efeito, ao contrário do seu antecessor no Eliseu, o actual Presidente da República atribui uma grande importância à diplomacia económica. Neste sentido, o Presidente Chirac empreendeu diversas iniciativas a fim de alargar os horizontes da diplomacia francesa, nomeadamente na Ásia e na América Latina. Nas suas palavras, «é necessário procurar o crescimento, lá onde ele existe». É frequente as empresas francesas participarem nas viagens presidenciais. Sob o impulso do ministro dos Negócios Estrangeiros, Hubert Védrine (1997-2002), procurou-se obter um envolvimento directo e mais eficiente do seu departamento em matéria de diplomacia económica. Tornaram-se frequentes, a partir de então, os encontros entre o ministro dos Negócios Estrangeiros e os administradores das principais empresas francesas a fim de discutir as suas estratégias e prioridades internacionais. Para além disso, foram lançados novos mecanismos e realizadas importantes reestruturações nos serviços públicos.

O MINEFI é o principal responsável pela definição e implementação da política económica externa francesa. A representação do Estado junto das empresas públicas, o seu apoio ao desenvolvimento e internacionalização das empresas, bem como as suas responsabilidades no domínio da política comercial e nas negociações internacionais, são exemplos das suas competências centrais nesta matéria. Quanto ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, o seu papel neste domínio parece residir sobretudo ao nível da negociação internacional de regras e acordos em matéria de investimentos, bem como no apoio prestado ao nível das embaixadas, em termos de informação e de facilitação.

⁵⁵ O DSP (*Document stratégique pays*) é um plano a médio prazo destinado a servir de referência para todas as iniciativas de cooperação em relação a determinado país. Trata-se, todavia, essencialmente de documentos internos à própria administração francesa. São elaborados sob a responsabilidade do embaixador, transmitidos aos serviços centrais do MAE para exame e, posteriormente, validados pelo CICID. Para além disso, trata-se de uma programação por instrumento (não inclui objectivos, indicadores, modalidades de implementação ou orçamentos).

⁵⁶ Criada em 1977 sob a forma de sociedade anónima, tendo a AFD como único accionista, a PROPARGO dirige-se essencialmente ao capital de risco. Em 1990 foi transformada em sociedade financeira com um capital social de cerca de 143 milhões de euros.

O MINEFI dispõe de uma rede de representações a nível nacional (DRCE) e no estrangeiro (Missions économiques), que lhe asseguram um certo nível de desconcentração. Para além disso, tem sob a sua tutela duas agências criadas recentemente que prestam apoio à internacionalização das empresas, em geral, (UBIFRANCE), e às PME (OSEO).

A UBIFRANCE, criada em 2003, é uma agência pública para o desenvolvimento internacional das empresas, sob a tutela do *Ministre délégué au Commerce extérieur* e da DGTPE. Dispõe de diversos instrumentos de apoio à internacionalização das empresas, designadamente: informação sobre mercados – publicações, linha telefónica de assistência regulamentar e jurídica, base de dados de concursos e projectos internacionais, seminários, etc; acções comerciais de promoção e de desenvolvimento de contactos; aconselhamento sobre mercados e realização de estudos; gestão de um programa de voluntariado em empresas. Dispõe de uma rede de representantes a nível das regiões francesas, que funcionam de forma complementar às DRCE.

A OSEO, criada em 2005, é uma empresa para-estatal sob a tutela do MINEFI, com o objectivo, entre outros, de prestar apoio à criação e desenvolvimento das PME em domínios não cobertos pelo sector privado. Concede financiamentos, garantias para empréstimos bancários (entre 40 a 70% do montante dos empréstimos) e presta serviços – aconselhamento, estudos de mercado e de conjuntura, etc. Actua em parceria com colectividades territoriais, estabelecimentos bancários e financeiros, universidades, centros de investigação e redes de acompanhamento.

O Ministério promove ainda a entre-ajuda entre os grandes grupos empresariais franceses e as PME em processo de internacionalização (*Partenariat France*), bem como uma rede de conselheiros que prestam informação e apoio, tanto a entidades públicas como privadas, em matéria de comércio externo (CCEF).

O *Partenariat France* é uma associação criada em 1996, por iniciativa do departamento do comércio exterior, visando desenvolver a solidariedade entre empresas, traduzida na política de «*portage*» das PME/PMI que desejem desenvolver as suas actividades a nível internacional, lançando mão da experiência e dos meios de grandes empresas. A associação é actualmente constituída por 30 dos maiores grupos empresariais franceses, cobrindo a quase totalidade dos sectores económicos, e presentes na maior parte do globo. Concede apoio logístico, assistência jurídica e comercial, organiza acções de promoção, fornece informação e redes de contactos, colabora com programas de estagiários e voluntários.

O cargo de *Conseiller du Commerce Extérieur de la France* (CCEF) é desempenhado por personalidades provenientes do mundo empresarial, com relevante experiência internacional, tendo como missão prestar aconselhamento e assistência às PME, a jovens estagiários ou expatriados, e às próprias autoridades públicas, em matéria de comércio externo. Os CCEF são nomeados pelo Primeiro Ministro, sob proposta do *Ministre délégué au Commerce extérieur*, por um período de 3 anos. Fazem parte desta rede especialistas residentes em França (cerca de 1600), bem como especialistas instalados em 134 países, num total de 2000. Existe uma estrutura de enquadramento (*Comité national des Conseillers du commerce extérieur de la France* – CNCCEF), bem como sub-grupos regionais, sectoriais e geográficos.

Estes vários organismos públicos associam-se através de uma rede coordenada pelo MINEFI (*Réseau public d'appui au développement international des entreprises françaises*), que procura igualmente colaborar com outras entidades, como a COFACE (garantia de riscos comerciais e políticos), câmaras de comércio, associações empresariais, etc.

É perceptível um esforço recente no sentido de aumentar a eficácia dos recursos públicos em matéria de política económica externa, designadamente através de uma melhor organização e coordenação, mas também procurando um maior envolvimento do sector privado. São exemplos disso, a criação da *Mission entreprises* no seio do MAE (1998), o *Comité de l'exportation* no âmbito do MINEFI (2003), bem como a fusão de serviços do MINEFI que deu origem à DGTPE (2004). Tal tendência é igualmente ilustrada pelo processo de planificação, iniciado a partir de 2003, em matéria de comércio externo (elaboração dos planos de acção comercial e sectorial). A adopção, em 2006, do documento transversal em matéria de acção externa do

Estado, é susceptível de trazer uma maior coordenação e coerência entre as iniciativas dos diferentes organismos públicos.

Apreciação global do sistema

Um característica genérica é a tradição centralizadora do Estado francês. De forma geral, não parece existir uma prática institucionalizada de elaborar planos estratégicos que sistematizem o modo de actuação das entidades públicas. No caso específico da cooperação, ao invés de uma visão unificada, aquilo que tem existido é uma dispersão da orientação estratégica (especialmente entre o MAE e o MINEFI), geradora de fragmentação e descoordenação. No campo dos negócios, parecem existir objectivos e prioridades relativamente claros. Todavia, o esforço de maior planificação parece ser ainda muito recente. A planificação transversal aos diversos organismos públicos, introduzida no início de 2006 (DPT), poderá vir a constituir um factor de mudança nas três vertentes da acção externa do Estado. Em termos de coerência, são notórias as interferências sobre a cooperação por parte de questões políticas (para além da orientação estratégica, o MAE tem tido um papel importante na gestão da cooperação, sobretudo cultural) e económicas (orientação pelo MINEFI, peso da cooperação técnica e dos programas de reestruturação de dívida). Já a relação diplomacia-negócios não parece ter demasiado significado, tendo adquirido maior importância apenas recentemente.

A cooperação para o desenvolvimento tem-se pautado por um carácter fragmentado, ilustrado nomeadamente pelo facto de a agência de cooperação nacional gerir apenas uma pequena parte da APD (cerca de 10%). Na vertente de negócios, destaca-se o peso global muito significativo do MINEFI. Em termos da estruturação da sua actuação, o que verdadeiramente sobressai é mais uma desconcentração (tanto a nível nacional como no exterior), do que uma descentralização. Esta apenas parece ser visível nos exemplos de algumas agências que através de regimes de maior (COFACE) ou menor autonomia (UBIFRANCE, OSEO) colaboram com o Estado.

Em termos de coordenação, aquilo que tem predominado no campo da cooperação tem sido uma fragmentação entre os seus principais actores (MAE, MINEFI e AFD). No domínio dos negócios, o MINEFI tem assegurado uma certa coordenação mas sobretudo intra-pelouro (economia). Para além disso, não parece haver uma coordenação sistemática entre os três domínios, muito embora os DPT possam vir a ser um passo nesse sentido.

Quanto à relação Estado-sociedade civil, é pouco intensa e estruturada, sendo muito limitadas as parcerias público-privadas. No plano económico, a relação com as empresas, no domínio da diplomacia só recentemente adquiriu alguma visibilidade, mas sobretudo numa lógica de diálogo e de algum apoio estratégico dado pelo MAE. No caso da cooperação, surge o exemplo – aparentemente interessante – de uma entidade financeira detida maioritariamente pela AFD, cuja principal missão é a de financiar projectos de desenvolvimento em parceria com entidades privadas (PROPARCO). Recentemente, tem vindo a ser atribuída maior importância à necessidade de aumentar este tipo de parcerias.

No campo dos negócios, tem havido algum envolvimento dos privados mas apenas numa lógica consultiva, existindo claras resistências do Estado em admitir um envolvimento mais activo das empresas no próprio processo de definição das prioridades e de operacionalização dos instrumentos. Quanto às relações entre o Estado e as ONG, existe um claro défice de cooperação e diálogo, sendo que no domínio da ajuda apenas uma parte ínfima da APD francesa é canalizada através das ONG, o que contrasta com a tendência de evolução de outros doadores.

REINO UNIDO

Política Externa

A política externa do Reino Unido, para além da frente europeia, tem como eixos estratégicos prioritários a relação transatlântica com os EUA; o Iraque e o Médio Oriente; a China e a Ásia. A definição oficial mais recente das prioridades estratégicas da política externa britânica refere 8 aspectos fundamentais:

1. Reforço da segurança internacional em relação ao terrorismo global e às armas de destruição maciça (WMD).
2. Protecção do Reino Unido contra a imigração ilegal, tráfico de droga e outra criminalidade internacional.
3. Desenvolvimento de um sistema internacional baseado no Direito, com maior capacidade de resolver disputas e prevenir conflitos.
4. União Europeia eficaz, com uma vizinhança segura.
5. Promoção dos interesses económicos do Reino Unido numa economia global aberta e em expansão.
6. Desenvolvimento sustentável alicerçado na democracia, boa governação e direitos humanos.
7. Segurança energética do Reino Unido.
8. Segurança e boa governação nos territórios ultramarinos do Reino Unido.

Curiosamente, e contrariando a tendência anterior de marginalização, nas novas orientações de política externa definidas depois do 11 de Setembro, África ganhou maior relevância na agenda externa do Reino Unido, especialmente na perspectiva da luta contra o terrorismo – na medida em que o número significativo de Estados frágeis existentes em África constituem pontos vulneráveis do sistema de combate ao terrorismo.

A definição da política africana tem resultado da acção conjugada do Department of International Development (DFID), do Foreign and Commonwealth Office (FCO) e do próprio primeiro-ministro Blair, que tem mostrado crescente interesse pelas questões africanas. Para além da consideração dos riscos e da importância estratégica de África na questão do terrorismo, este crescente interesse poderá ser também explicado pela necessidade de melhorar a imagem internacional do Reino Unido, criando uma imagem mais positiva e humanista que contrabalance os danos causados pelo papel do Reino Unido no Iraque e a sua forte colagem à política externa norte-americana.

Em consequência deste novo interesse, o primeiro-ministro Tony Blair tomou a iniciativa política de criar uma «Comissão para África» composta por 17 membros, presidida pelo próprio Blair e que conta com a participação de uma maioria de personalidades africanas, provenientes do sector privado, ONG e administração pública. Esta Comissão tem como principais objectivos gerar novas ideias e acções para promover uma África forte e próspera, usando as presidências britânicas da UE e do G-8 como plataforma, apoiar o trabalho já desenvolvido, em especial o NEPAD e a União Africana, auxiliar a implementação efectiva dos compromissos internacionais relativamente a África, contribuir para uma nova imagem, mais positiva, de África e da sua diversidade cultural e ouvir os africanos. O relatório *Our Common Interest* foi apresentado e publicado em Março de 2005.

As recomendações do relatório constituem uma das bases mais significativas da política do Reino Unido para África e das suas orientações nas presidências do G-8 e da UE. As recomendações cobrem 5 grandes áreas prioritárias:

(i) **Governança e desenvolvimento institucional:** apoio político e financeiro às organizações regionais africanas, em especial à União Africana e ao NEPAD; reforço da capacidade institucional, em especial

parlamentos, autoridades locais, sindicatos, sistema de justiça e *mídia*; combate à corrupção, incluindo a repatriação dos bens produto da corrupção; reforço das capacidades profissionais, especialmente a revitalização do ensino superior nas áreas da ciência, engenharia e tecnologia.

(ii) **Segurança e paz**, com vista a reduzir a intensidade dos conflitos e guerras em África: criação de capacidade nos Estados e nas sociedades para prevenir e gerir conflitos; controlar o comércio de pequenas armas; concentração da ajuda externa em áreas que permitam resolver as causas profundas dos conflitos; reforço do papel e do apoio internacional às organizações regionais e a sua maior intervenção em termos de *early warning*, mediação e *peacekeeping*; melhorar a coordenação e financiamento das operações de *peacebuilding* pós-conflito, por forma a evitar o reacendimento do conflito.

(iii) **Desenvolvimento humano**: prioridade à educação básica e cuidados primários de saúde; implementação efectiva do programa da AG da Declaração de Compromisso de combate à Sida/HIV; desenvolver sistemas de protecção social para órfãos e crianças vulneráveis; implementar o Plano de Acção da Água do G-8 e reforço do financiamento para o Africa Water Vision.

(iv) **Crescimento e redução da pobreza**: duplicação da despesa em investimento em infra-estruturas em África, com um aumento dos fundos de doadores de 10 mil milhões de dólares por ano até 2010 e o aumento para 20 mil milhões por ano nos cinco anos seguintes; melhoria do clima de investimento; apoio mais activo às PME; adopção da sustentabilidade ambiental como critério para todas as intervenções dos doadores e programas governamentais.

(v) **Acesso aos mercados mundiais**: *more trade and fairer trade* e maior participação no comércio mundial: reforço da capacidade de trocas comerciais de África, sendo o aspecto central os mecanismos de *trade facilitation* (reforma das alfândegas, remoção de barreiras regulatórias, reforma do transporte marítimo e aéreo; doadores têm de conceder *aid for trade* para os países menos desenvolvidos; remoção das barreiras às exportações de produtos africanos por parte dos países desenvolvidos e de outros PED.

Relativamente à ajuda externa o relatório propõe duplicar os níveis de ajuda a África, com um montante adicional de 25 mil milhões de dólares por ano, até 2010; o cancelamento de 100% da dívida para os países mais pobres; melhorar a qualidade da ajuda, através de medidas fundamentais como o reforço da coordenação, reforço da previsibilidade e da flexibilidade da ajuda

Ao nível do Foreign Office, a política africana é concebida e implementada por dois departamentos distintos com especialização geográfica: Departamento da África Equatorial e Departamento da África Austral, onde se incluem Angola e Moçambique. Os principais objectivos da política africana são: (i) promover a boa governação e desenvolvimento económico em África; (ii) prevenção de conflitos com os objectivos de paz, estabilidade e melhoria da qualidade de vida da população africana.

A área da prevenção de conflitos tem-se consolidado como uma prioridade crescente, tendo levado à formulação, em 2001, de uma iniciativa específica sobre Prevenção de Conflitos em África que adopta uma estratégia holística, de longo prazo e coerente. As áreas prioritárias de acção incidem sobre cinco domínios essenciais: controlo de armas pequenas e ligeiras; desenvolvimento de inclusão; redução da exploração de recursos minerais e outros recursos naturais para objectivos de guerra; reforma do sector da segurança pretendendo garantir a submissão das forças armadas ao poder político democrático; apoio ao desenvolvimento de instituições regionais de segurança; apoio ao desenvolvimento de uma capacidade africana de *peacekeeping* e missões de manutenção de paz africanas.

Neste contexto, reveste-se de particular significado o processo inovador, sem precedentes, de cooperação do Reino Unido com a França, que se tem desenvolvido desde 1998, para actuação concertada em África, tendo em conta não só o seu envolvimento histórico mas também a sua condição de membros permanentes do Conselho de Segurança, da UE e do G-8. Assim na cimeira de Saint Malo, de 1998, o Reino Unido e a França acordaram harmonizar as respectivas políticas africanas e intensificar a sua cooperação no terreno com especial destaque para a prevenção de conflitos. Esta nova cooperação franco-britânica tem tido diversas

manifestações, desde uma intensificação da troca de informação e análise entre as Embaixadas dos dois países em África, à organização de seminários conjuntos de reflexão e à realização de visitas conjuntas dos dois ministros dos Negócios Estrangeiros ao Gana e Costa do Marfim (2001) e à região dos Grandes Lagos (2002) e dos ministros da Cooperação à Serra Leoa em 2001

Negócios

A promoção dos interesses económicos e das empresas britânicas na economia global é definida como uma das 8 prioridades estratégicas do Reino Unido e é gerida pelo UK Trade&Investment, que opera na base de uma articulação inovadora entre o Foreign Office e o Department of Trade and Industry (DTI) demonstrando que o grau de síntese entre a dimensão política e a dimensão económica das relações externas é já significativo.

Com efeito, a criação do UK Trade&Investment (UKTI) resultou de uma avaliação crítica sobre a falta de eficácia de esforços de coordenação anteriores entre diferentes sectores da administração pública na promoção das exportações e do investimento levada a cabo pelo Wilson Committee, criado na sequência da pressão exercida pelo sector privado (Confederation of British Industry e o Institute of Export) e vertida no *Wilson Report* de 1999. Em consequência das suas recomendações, em 2000, foram criadas duas novas instituições: o Trade Partners UK, responsável pela promoção das exportações, e o UK Invest que, a partir de 2003, se fundiram numa só instituição o UK Trade&Investment. Para além de constituir um esquema inovador de coordenação entre o FCO e o DTI, na medida em que a nova instituição integra recursos humanos provenientes de ambos os sectores e incorpora uma síntese das suas orientações, procurando não só eliminar as duplicações como promover a coordenação, existem também importantes inovações em termos de estratégia de acção:

- I. Integração das vertentes promoção de exportações, atracção de IDE e promoção de IDE no exterior.
- II. Integração das iniciativas *onshore* e *offshore* de apoio à internacionalização das empresas, em contraste com uma orientação mais centrada nas estruturas *offshore*: a partir de agora a acção externa constrói-se a partir da rede de relações interna criada com as empresas e as associações empresariais.

O UK Trade&Investment tem uma ligação próxima com as associações empresariais de sectores específicos e tem uma estrutura descentralizada, que inclui 40 delegações espalhadas pelo Reino Unido, integradas directamente nas organizações parceiras, como as Câmaras de Comércio, as organizações empresariais locais e as agências de desenvolvimento regional. No exterior, os serviços estão integrados nas Embaixadas e Consulados Britânicos. Dispõe de cerca de 1500 pessoas, estando 350 no Reino Unido e 1100 no estrangeiro.

Importa salientar que relativamente às actividades de promoção de exportações *onshore*, tradicionalmente centralizadas em Londres, são agora desenvolvidas numa base mais descentralizada a nível local, através do Business Link para as PME, e ao nível regional, pelo International Trade Advisors, para as grandes empresas.

- III. Aposta numa estratégia de sectores, com a identificação de áreas prioritárias a partir das quais se decidem, então, sobre os mercados, em substituição da estratégia tradicional de focagem nos mercados. As estratégias sectoriais são desenvolvidas através do Business Group, em conjunto com o sector privado (Câmaras de Comércio, Associações Sectoriais).
- IV. Aposta no desenvolvimento de parcerias público-privadas que se traduzem em diversos instrumentos inovadores:
 - Export Promoter Initiative: promove a circulação de recursos humanos, numa base temporária, entre o Estado e o sector privado, nas duas direcções: profissionais e peritos ligados à exportação de empresas privadas (cerca de 120 por ano) transitam, por um período de 2 anos, para o UKTI, para

reforçar a capacidade de consultadoria às empresas; também técnicos do UKTI (cerca de 30 por ano) são integrados em empresas privadas, por um período de tempo pré-determinado, para um maior contacto com a realidade empresarial e sensibilização para as necessidades das empresas.

- Sector Partnership Fund: tem como objectivo aumentar a cooperação dentro de sectores e entre sectores, entre o Governo, empresas e associações empresariais, por forma a aumentar a qualidade dos serviços de promoção que as associações prestam aos membros. O programa reforça as capacidades das organizações do sector privado e incentiva-as a adoptar as melhores práticas em termos de serviços de promoção de exportações.

Por outro lado, o UKTI envolve directamente o sector privado na gestão delegada de diversos instrumentos: a gestão das feiras e missões comerciais foi entregue às Associações Industriais e às Câmaras de Comércio ; a gestão de dois programas – o National Language for Export Campaign e o Export Market Research Scheme – foi entregue à British Chamber of Commerce.

O UKTI não apoia apenas a entrada de empresas britânicas em mercados externos, enquanto exportadoras e/ou investidoras (*outward investment*), mas é também responsável pela atracção de investimento estrangeiro para o Reino Unido (*inward investment*). Está assim organizado em quatro áreas (international sectors and E-transformation group; Corporate Planning Group; International Trade Development Group; e Inward Investment Group) respondendo directamente perante o Minister of State for Trade and Investment and Foreign Affairs.

A acção do UKTI, na perspectiva da promoção dos interesses das empresas e dos produtos britânicos, é essencialmente dirigida ao apoio às PME; as grandes empresas beneficiam essencialmente do apoio político do Governo no exterior. Para esse efeito, existem diversos tipos de instrumentos, repartidos por 3 eixos:

Aconselhamento e apoio

- (i) Preparing to Trade: um consultor sénior em comércio internacional é disponibilizado para trabalhar com a empresa e identificar as suas necessidades, apoiando a elaboração de um plano de internacionalização para o mercado alvo.
- (ii) Support to succeed: a empresa acede ao passport to export, um pacote de serviços a baixo custo para novos exportadores, envolvendo desde a elaboração de um plano de exportação, formação específica, visitas ao mercado escolhido, tradução de material de *marketing*, utilização de subsídios financeiros, estudos de mercado e acompanhamento do processo de exportação. Existe igualmente o esquema do export communications review, gerido pelas câmaras de comércio, que apoia o reforço das capacidades linguísticas e culturais dos recursos humanos e do empresário para a concretização da estratégia de exportação.

Informação e oportunidades

- (iii) Opportunities: disponibilização de um serviço de acesso gratuito, através da Internet, que permite o acesso rápido à informação sobre oportunidades de negócio, elaborada pela rede de embaixadas e consulados britânicos em todo o mundo: oportunidades específicas no sector privado (oportunidades de exportação); oportunidades no sector público e de concursos públicos; oportunidades de *joint-venture* e de cooperação com empresas estrangeiras nas áreas da produção, distribuição ou financiamento; oportunidades de programas de agências multilaterais de ajuda ao desenvolvimento; *market pointers*, notificação com significativa antecedência de oportunidades potenciais em mercados externos.
- (iv) Aid-funded business: informação e apoio às empresas relativamente a oportunidades ligadas à ajuda ao desenvolvimento de agências multilaterais, em especial o Banco Mundial, a Comissão Europeia, as Agências das Nações Unidas e os Bancos de Desenvolvimento Regionais. Existe um Development Business team, que trabalha de forma articulada com a agência britânica, que coordena a ajuda ao desenvolvimento – Department for International Development (DFID) – para

ajudar as empresas britânicas a ganhar contratos de fornecimento de bens ou serviços, sendo este um instrumento de interligação entre cooperação e negócios.

- (v) Information centre: serviço de informação gratuito, relativo a mercados de exportação, tanto em relação a países como a sectores específicos, disponível para os exportadores.
- (vi) Market and sector research: estudos de mercados sobre bens ou serviços, realizados por peritos especializados, baseados nas embaixadas e consulados, que organizam e preparam visitas. O mecanismo, designado por Overseas Market Introduction Service (OMIS), permite a qualquer empresa, por um preço fixo (800 ou 1600 libras esterlinas) obter consultadoria especializada, num misto de investigação de mercado prévia à visita e apoio durante a estadia do empresário: análise de possíveis estratégias de entrada, identificação de potenciais parceiros de negócio locais, estabelecimento de contactos e marcação de reuniões, aconselhamento sobre competidores e regulamentos e *standards* do mercado alvo.

Fazer Acontecer

- (vii) Market entry: instrumento que pretende apoiar empresas britânicas na primeira abordagem de um mercado, ou empresas com experiência de exportação para entrar em mercados emergentes, nomeadamente através da participação em feiras e mostras no exterior, em missões empresariais sectoriais e seminários apoiados pelo International Business Schemes (anteriormente designado por SESA – Support for Exhibitions and Seminars Abroad). O apoio é concedido através de intermediários, Câmaras de Comércio e Associações empresariais, designados como Accredited Trade Organisations (ATOs), as quais gerem directamente a organização de missões e de feiras. Apenas as PME têm acesso a subsídios para participarem nestas iniciativas. As grandes empresas também participam, mas sem direito a qualquer apoio. Existe ainda um outro esquema designado como Solo Show Support, que se aplica a PME mais experientes que queiram participar em feiras e mostras numa base individual.
- (viii) Marketing Support: serviço fornecido pelo Central Office of Information, em representação do UKTI, que pretende obter cobertura editorial no estrangeiro para produtos e serviços britânicos inovadores, com o objectivo de ajudar as empresas a gerar negócio, identificar agentes e distribuidores. Para se poder candidatar, o produto ou serviço tem de ser britânico ou ter um valor acrescentado de pelo menos 60%, e ser novo no mercado alvo. O serviço disponibiliza, entre outros, os seguintes apoios: a elaboração profissional de um *press release*; tradução para a língua do mercado alvo; difusão dos elementos de informação para os postos diplomáticos, trabalho junto de imprensa especializada.

O funcionamento do UKTI é também caracterizado por um conjunto de princípios que contribuem para a eficácia da acção. Em primeiro lugar, existe uma política consistente de recrutamento de técnicos locais para trabalharem nos Trade Offices, sendo reduzidos os técnicos provenientes do Reino Unido, o que permite garantir um maior conhecimento das condições específicas do mercado e da cultura locais e acesso a uma rede alargada de contactos, bem como uma maior estabilidade.

Em segundo lugar, existe uma forte articulação com o sector privado, em particular com as associações empresariais sectoriais e câmaras de comércio, para a gestão descentralizada de muitos dos instrumentos. Por outro lado, o UKTI recorre à contratação, por períodos curtos (cerca de 6 meses), de peritos provenientes do sector privado, de empresas de um sector específico com conhecimento aprofundado do negócio, para realizarem os estudos de mercado no país alvo, o que garante não só a estes uma oportunidade para conhecer directamente as condições de um mercado específico com interesse para a respectiva empresa mas também, simultaneamente, uma maior capacidade de análise e uma maior qualidade do estudo que será disponibilizado às empresas interessadas.

Em terceiro lugar, face à potencial sobreposição, em algumas áreas, com a acção das câmaras de comércio que também prestam serviços de consultadoria às empresas, o UKTI procurou promover uma certa divisão de trabalho, que reduza o risco de duplicação. Neste sentido, o UKTI presta mais serviços a empresas que pretendem entrar num mercado, enquanto as Câmaras de Comércio se especializam mais nas empresas britânicas que já estão no mercado, acompanhando o desenvolvimento do seu negócio.

As prioridades do UKTI estão naturalmente orientadas para as zonas mais dinâmicas no plano comercial e de investimento, incluindo a Europa Ocidental e Central, os EUA e o Canadá, o México, o Brasil, a Rússia, a Turquia, o Médio Oriente, a África do Sul, a Ásia do Sul, a Ásia Oriental, com especial destaque para a China, e a Austrália. Foram também identificados nichos de oportunidades em mercados com menos significado, sendo um dos exemplos claros o sector do petróleo e do gás na Ásia Central e algumas zonas de África.

Assim, no plano dos negócios, África não é uma zona que integre a lista de prioridades. Apenas alguns países se destacam, como é a África do Sul, se bem que recentemente esteja em crescimento o interesse pelo sector energético. Neste contexto, Angola, apesar de não integrar a lista de prioridades, é cada vez mais objecto de interesse por parte do Reino Unido.

Em 2004, o Reino Unido foi o segundo maior investidor no exterior, a nível mundial, 65 mil milhões de dólares, a seguir aos EUA, com 229 mil milhões de dólares, atingindo o *stock* de IDE do Reino Unido no exterior o valor de 1.378 mil milhões de dólares⁵⁷. Durante a primeira metade da década, registou-se uma forte quebra dos *outflows*, que caíram significativamente em relação ao pico, registado em 2000, de 233 mil milhões de dólares. Os principais receptores de investimento directo britânico são países desenvolvidos, com claro predomínio dos EUA (com 36%), seguido da UE-14, com 24% (em especial a Irlanda, a França, a Bélgica e a Alemanha, com uma posição semelhante). O resto do Mundo representa 40%. No que diz respeito à distribuição regional dos *stocks* de investimentos do Reino Unido, em países não-membros da OCDE, destacam-se: Ásia (39 mil milhões de dólares); América Latina (36 mil milhões), África (18 mil milhões)⁵⁸.

O Reino Unido é o maior investidor da OCDE em África, com *stocks* de 18 mil milhões de dólares (2002), o que representa 25% do total dos *stocks* de investimento da OCDE. Segue-se a França (17 mil milhões de dólares) e os EUA (16 mil milhões de dólares). O continente africano é, assim, a única região em desenvolvimento em que os países europeus têm um papel mais importante enquanto investidores estrangeiros do que os EUA e o Japão. A maioria do investimento britânico em África está concentrado na África do Sul, que absorve 11 mil milhões de dólares (60%) do total de 18 mil milhões.

Cooperação

A política de cooperação para o desenvolvimento do Reino Unido é, em termos institucionais, gerida por um Ministério autónomo para o Desenvolvimento Internacional, coordenado politicamente pelo Secretary of State for International Development, no qual se integra o Department for International Development (DFID), que em 1997 substituiu a Overseas Development Administration (ODA). Contrariamente ao que sucedeu entre 1979 e 1997, em que a cooperação estava integrada no Ministério dos Negócios Estrangeiros, a cooperação passou a ter, com o Governo de Blair, uma maior relevância, visibilidade e autonomia na estrutura do Governo.

A acção do DFID é desenvolvida através de 25 delegações no estrangeiro e um total de 2500 funcionários., operando directamente em 150 países. Para além do Permanent Secretary existem 3 grandes Direcções-Gerais: Programas Regionais; Política e Internacional; Corporate performance e partilha de conhecimento. A Direcção-Geral de programas regionais inclui três divisões: uma específica para África; outra para a Ásia e Pacífico; uma terceira responsável pela Europa, Médio Oriente e América.

⁵⁷ UNCTAD, World Investment Report 2005.

⁵⁸ OCDE, International Investment Perspectives 2005.

A prioridade da política de cooperação britânica é o combate à pobreza, sendo a sua linha essencial de orientação contribuir para o cumprimento, até 2015, dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, adoptados em 2000. As linhas fundamentais da política de cooperação para o desenvolvimento foram definidas no International Development Act, de 2002, que define os princípios sobre quando, como e de que forma o Reino Unido pode conceder ajuda ao desenvolvimento. Este novo documento estratégico substituiu o Overseas Development Cooperation Act, de 1980, e introduziu algumas inovações relevantes:

- Definiu legalmente a redução da pobreza como o objectivo central e dominante da ajuda ao desenvolvimento britânica. Prevê-se que a ajuda deverá ter dois objectivos imediatos, o desenvolvimento sustentável e a melhoria do bem-estar, mas deverá ter como objectivo último mediato a redução da pobreza. Esta consagração é o culminar do processo iniciado em 1997 com a publicação do *white paper* *Eliminating World Poverty*.
- A ajuda ligada passou a ser considerada ilegal
- Prevê poderes especiais do Secretário de Estado para a concessão de ajuda humanitária de emergência que não está sujeita ao critério da redução da pobreza. Os contributos para Bancos de Desenvolvimento Multilaterais também estão isentos deste critério.
- Consagração de novas formas de conceder ajuda ao desenvolvimento já que, para além dos donativos a fundo perdido ou dos empréstimos, prevê também a possibilidade de concessão de garantias, ou a compra de *equities* e outros activos empresariais, prevendo ainda o apoio ao trabalho de educação para o desenvolvimento.

A nova prioridade de combate à pobreza manifesta-se também em termos de afectação dos recursos financeiros. O valor global da ajuda britânica gerida pelo DFID tem vindo a aumentar nos últimos anos de 2.836 milhões de libras em 1999/2000 para 3.103 milhões em 2001/2002, atingindo em 2003-2004 o montante global de 3.965 milhões de libras, distribuídos da seguinte forma: 1.972 milhões de ajuda bilateral, correspondendo a 49% do total; 1.805 milhões de ajuda multilateral, correspondendo a 45,5% do total; e 187 milhões de custos administrativos, correspondendo a 5%. Os países de baixos rendimentos absorveram 74% da ajuda bilateral.

Em termos de prioridades geográficas, surge em primeiro lugar a Ásia com 47% dos recursos em 2004, seguido de África com 43% – essencialmente a África Subsaariana, que absorve 41% do total. O continente africano é, assim, a segunda prioridade. Em termos de ajuda bilateral, a Índia é desde longa data e por razões históricas, o primeiro receptor de ajuda, absorvendo, em 2004, 10% do total da ajuda bilateral (198 milhões de libras), seguida do Iraque (107 milhões) e da Tanzânia (79 milhões).

A ajuda bilateral está relativamente concentrada num número reduzido de países. Os 20 primeiros receptores recebiam 55% do total da ajuda bilateral em 2004 – e Moçambique inclui-se nesta lista, absorvendo em 2002 cerca de 40 milhões de libras (9ª posição), 38 milhões em 2003 (10ª) e 36 milhões em 2004 (11ª). Angola não consta da lista dos principais receptores que, em 2004, é maioritariamente composta por países africanos (13 no total de 20): por ordem decrescente Tanzânia, Gana, Malawi, Uganda, África do Sul, Moçambique, Serra Leoa, Nigéria, Zâmbia, Ruanda, Quênia e Etiópia.

Em termos sectoriais, em 2004, a ajuda bilateral concentrou-se em cinco áreas fundamentais: economia, com 422 milhões de libras (22%); saúde, com 351 milhões (17%); governação, com 306 milhões (15%); educação, 222 milhões (11%), e área social, com 166 milhões de libras (8%).

No tocante ao tipo de ajuda, a componente dominante é a cooperação técnica, que absorveu 697 milhões de libras, seguida da ajuda de programa, com 387 milhões, e da ajuda de projecto com 295 milhões. A ajuda humanitária representou no total 381 milhões de libras, sendo 285 milhões atribuídos bilateralmente e 96 milhões por via multilateral. Cerca de 220 milhões de libras foram canalizados através de ONG.

Desde 2000, o sistema de cooperação do Reino Unido sofreu alterações significativas, que envolvem os seguintes eixos:

- a. Reforço da coordenação com as ONG, a partir de 2001, através da aplicação de novos programas de carácter plurianual e com objectivos muito precisos. Estes programas pretendem associar as ONG à realização dos Objectivos do Milénio e ao objectivo essencial de combate à pobreza, como são os casos dos Partnership Programme Agreements (PPA), acordos de longo prazo (6 anos) celebrados entre o DFID e as principais ONG (até ao momento 18, incluindo a OXFAM, Christian Aid e WWF) com base em resultados acordados, e do Civil Society Challenge Fund (CSCF) que pretende envolver as ONG britânicas no apoio ao reforço da capacidade da sociedade civil dos países receptores e de participação nos mecanismos de decisão nacional.
- b. Reforço da descentralização, com os escritórios no terreno com maior autonomia financeira delegada e maior responsabilidade pela gestão de programas bilaterais, e um maior recurso à contratação de recursos humanos locais.
- c. Reforço da componente de ajuda de programa e articulação com outros doadores, em especial no âmbito dos Poverty Reduction Strategy Papers e estratégias dos países receptores para redução da pobreza.

Apreciação global do sistema

O sistema de acção externa do Reino Unido encontra-se em plena fase de mutação e de introdução de inovações, tendo por objectivo a adaptação aos desafios da globalização, em particular na área dos negócios e da cooperação. Em geral, existe uma definição clara de objectivos que articulam as três áreas de acção externa e ainda uma clarificação de orientações estratégicas em cada área ilustrada, quer pela adopção do International Development Act de 2002 no domínio da cooperação, quer o Wilson Report no domínio dos negócios e da promoção externa.

O sistema institucional apresenta um nível de coordenação significativo, não obstante uma aparente fragmentação do sistema, com três áreas distintas: o Foreign Office, responsável pela diplomacia, o DTI, responsável pelos negócios, e o Secretary of State for International Development, no qual se integra o Department for International Development (DFID), pela cooperação. A coordenação passa pela criação de estruturas operacionais conjuntas entre diferentes áreas, sendo o UKTI o exemplo paradigmático de coordenação entre o Foreign Office e o DTI em moldes inovadores.

O sistema caracteriza-se ainda por um significativo nível de coordenação entre o Estado e a sociedade civil, assente no desenvolvimento de verdadeiras parcerias público-privadas: entre o Estado e as empresas, no domínio dos negócios, nas áreas da promoção de exportações e do investimento, envolvendo mecanismos inovadores como a circulação bidireccional de recursos humanos entre o UKTI e as empresas e a gestão delegada de programas por Associações Empresariais e Câmaras de Comércio; entre o Estado e as ONG, no domínio da cooperação, assente numa lógica de longo prazo, com iniciativas como o Partnership Programme Agreements (PPA), acordos de longo prazo (6 anos) celebrados entre o DFID e as principais ONG e o Civil Society Challenge Fund (CSCF).

O sistema apresenta ainda um razoável nível de descentralização. As embaixadas possuem um nível de autonomia significativo e dão um importante *input* para a formulação da política bilateral. Acentuou-se ainda o reforço da autonomia dos escritórios locais do DFID na gestão financeira e dos programas bilaterais, registando-se também uma significativa autonomia das estruturas locais do UKTI, quer envolvendo a criação de uma rede descentralizada no próprio Reino Unido (conceito de *onshore export promotion*), quer uma rede no exterior. A política de aposta crescente no recrutamento de quadros locais para os escritórios externos garante não só um melhor conhecimento das características do mercado e da cultura locais e acesso a uma

rede alargada de contactos, como também garante estabilidade da estrutura, o que contribui para reforçar a sua autonomia.

RÚSSIA

Política Externa

Apesar das dificuldades económicas e da diminuição do seu potencial militar, a Rússia mantém importantes ambições no plano internacional. Desejando preservar o seu estatuto de potência mundial, Vladimir Putin tem conduzido uma política externa menos imprevisível e mais activa do que o seu antecessor. Tendo herdado o comando de um país ainda no rescaldo de uma década e meia de turbulências pós-comunistas, num estado de semi-desintegração e em recuperação do choque do colapso financeiro, as prioridades que Putin assume, ao chegar ao poder, em 2000, são: i) estabilizar e manter a integridade territorial da Rússia; ii) modernizar economicamente o país; iii) torná-lo uma potência autónoma em relação ao Ocidente e um actor respeitado a nível internacional. Dois anos depois da crise do Kosovo – na qual a Rússia acabou por ficar isolada – a aproximação aos Estados Unidos da América, após os atentados de 11 de Setembro, assinala a vontade de estabelecer uma comunidade de interesses com o Ocidente e de ver o país reconhecido como um parceiro maior, nomeadamente na perspectiva de uma melhor inserção no contexto económico internacional. Esta atitude pragmática não exclui, porém, a manifestação de desacordos quando a Rússia considera que os seus interesses nacionais estão em jogo, bem como a utilização de outros meios para aumentar a sua influência, principalmente em relação aos países da Comunidade de Estados Independentes (CEI).

As prioridades da política externa russa incluem os seguintes aspectos:

- Salvaguardar a segurança do país;
- Assegurar a formação de uma ordem internacional equitativa, justa e democrática, baseada no respeito do direito internacional;
- Criação de condições externas favoráveis ao desenvolvimento do país;
- Promover a formação de uma cintura de boa vizinhança e de estabilidade nas suas fronteiras;
- Procurar a concertação e a coincidência de interesses com outros países e organismos interestaduais;
- Proteger os direitos e interesses dos cidadãos russos no estrangeiro;
- Promover uma boa percepção do país no exterior.

Quanto às prioridades geográficas, foram identificadas as seguintes: i) países da CEI; ii) Europa; iii) EUA; iv) Ásia; v) Médio Oriente (incluindo a zona do Golfo Pérsico e o Norte de África); vi) África; vii) América Central e do Sul⁵⁹.

O colapso da União Soviética determinou uma ruptura na maior parte dos laços que o país mantinha com os países em desenvolvimento. Todavia, a Rússia continuou a desempenhar um papel, embora reduzido, em alguns dos esforços regionais de negociação de paz, herdados da União Soviética, nomeadamente no Médio Oriente e no Camboja. As relações com África passaram a receber pouca atenção, tendo o país, em 1992, fechado nove embaixadas e quatro consulados em todo o continente. As relações com alguns países africanos já se tinham deteriorado nos finais de 1991, quando o presidente Ieltsin ordenou o fim de toda a ajuda externa e exigiu o pagamento imediato da dívida externa desses países. A partir de 1994, a tendência inverte-se, com as entidades russas a iniciar esforços no sentido de reforçar as relações económicas com os países africanos mais desenvolvidos, como a África do Sul e a Nigéria. Actualmente, a Rússia possui representação diplomática em 49 países africanos.

Em relação a África, o actual documento de orientação da política externa do país identifica os seguintes objectivos: i) reforçar de forma geral as relações com os países africanos; ii) contribuir para uma rápida

⁵⁹ Ver: The Ministry of Foreign Affairs of Russia, «Foreign policy concept of the Russian Federation», 2000.

resolução dos conflitos militares regionais; iii) a necessidade de desenvolver o diálogo político com a Organização da Unidade Africana (OUA) e com as organizações sub-regionais, procurando participar nos projectos económicos multilaterais no continente⁶⁰.

Em 2005, o presidente Putin – após ter sido reconhecido o papel crescente dos países africanos a nível internacional, bem como a importância das suas iniciativas regionais – anunciou a intenção da Rússia de continuar a apoiar a resolução dos problemas do continente, valorizando e consolidando as relações do passado e desenvolvendo novas formas de cooperação, a nível político, económico e comercial, entre outras⁶¹. Em termos institucionais, a política externa russa assume actualmente um carácter estritamente presidencial. Com efeito, sob a liderança de Vladimir Putin, o processo de decisão em matéria de política externa tem vindo a centralizar-se. Mau grado as suas frequentes declarações no sentido de desenvolver instituições fortes, a verdade é que desde a sua chegada ao Kremlin, os processos decisórios têm vindo de forma crescente a basear-se em pessoas, mais do que em organismos ou procedimentos. A própria administração presidencial tem sofrido as consequências de tal tendência, reflectindo as intenções de Putin de exercer um controle presidencial directo, tanto em política interna como externa. Apesar das divergências na agenda externa da Administração se manterem, a intenção é a de falar a uma só voz para o exterior, estreitando os laços entre a formulação e a aplicação dos programas⁶².

Cooperação

Em termos de ajuda externa, a Rússia deixou de ser um país doador, em contraste com o que sucedia com a União Soviética. A questão central que mantém a ligação da Rússia ao domínio da cooperação para o desenvolvimento é o legado histórico das dívidas de diversos PED, contraídas durante o período da URSS, e o problema do perdão da dívida aos países em desenvolvimento. Segundo a versão oficial, a Rússia tem apoiado desde o início a iniciativa internacional a favor dos Países Pobres Altamente Endividados (PPAE). De acordo com a mesma fonte, em 2004 a dívida dos PPAE em relação à Federação Russa seria de cerca de 26.000 milhões de dólares, prevendo-se que, através da aplicação dos termos do Clube de Paris, pudesse ser reduzida para 600 milhões de dólares. Atendendo ao critério do volume das dívidas perdoadas, a Rússia seria o quarto maior doador a nível mundial, e o primeiro – atendendo ao seu PIB – no quadro da iniciativa para os PPAE. Angola contraiu uma importante dívida em relação à antiga União Soviética, devido sobretudo à aquisição de armamento, no período entre 1980 e 1991. Em 1996, os Governos dos dois países negociaram um acordo destinado a reestruturar essa dívida, num montante de cerca de 5.000 milhões de dólares. Tal reestruturação previa o perdão de 3.250 milhões de dólares e a conversão do restante valor num empréstimo de 1.500 milhões de dólares, amortizável em 31 prestações, até 2016.

Outro aspecto destacado pela diplomacia russa é o apoio prestado aos países em desenvolvimento através de mecanismos comerciais – designadamente através do Sistema de Preferências Generalizadas. Assim, de acordo com a versão oficial, mais de 80% das importações russas provindas de países africanos teriam acesso preferencial⁶³. Em Junho de 2005, Angola foi incluída no sistema de preferências russo, na listagem dos países menos desenvolvidos.

Apesar de a Rússia ser destinatária da ajuda internacional, em 2003 o país estreou-se como doador para o Programa Alimentar Mundial, através de uma contribuição de 11 milhões de dólares para operações de emergência na Coreia do Norte e em Angola. Esta doação destinou-se a adquirir 40.000 toneladas de trigo

⁶⁰ Ver: The Ministry of Foreign Affairs of Russia, «Foreign policy concept...», *op. cit.*

⁶¹ Ver: «Vladimir Putin sent a message of congratulations to heads of state and government of African countries on the occasion of Africa Day», 25 de Maio de 2005. Discurso disponível em: <http://www.kremlin.ru>.

⁶² Ver «Russia: Towards a Presidential Foreign Policy», article produced by REP and Oxford Analytica, Chatham House, Julho de 2003.

⁶³ Statement by H.E.Mr. YURI V. FEDOTOV, Deputy Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation, at the high-level segment of the 2004 ECOSOC Substantive Session on the theme «Resources mobilization and enabling environment for poverty eradication in the context of the implementation of the Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2001-2010», Nova Iorque, 29 de Junho de 2004.

russo, destinadas em grande parte à Coreia do Norte (10 milhões de dólares)⁶⁴. Refira-se ainda o facto de a Rússia se ter associado às iniciativas em relação a África, aprovadas na Cimeira do G8, em Gleneagles⁶⁵.

Negócios

Face à inadequação das formas tradicionais de poder para manter o seu estatuto internacional, a Rússia passou a conferir maior importância às suas prioridades económicas, tanto a nível interno como externo. Os motivos dessa mudança prendem-se, desde logo, com a intenção de realizar maiores proveitos, mas também com a convicção de que o país não poderá ser uma grande potência, excepto em termos económicos. Para além disso, existe a percepção de que a economia pode ser um instrumento para alcançar objectivos políticos e de segurança – tal como a projecção de um poderio geoeconómico (designadamente através da energia) – bem como exercer influência sobre as suas antigas repúblicas⁶⁶. Com efeito, a política económica externa russa tem vindo a atribuir uma atenção crescente aos países vizinhos, designadamente através de estratégias de investimento agressivas em relação à Ucrânia e à Bielorrússia. No entanto, fora de fronteiras, o Governo russo parece preferir pautar-se por regras mais conformes com os padrões habituais em esferas internacionais.

De acordo com os responsáveis russos, a diplomacia económica tornou-se um elemento vital da política externa do país. Para além das questões tradicionalmente abordadas pela diplomacia russa, tais como a promoção do comércio e das trocas económicas com outros países, é hoje igualmente dada importância a áreas como ajudas ao investimento, interacção com organizações económicas internacionais, instituições financeiras e estruturas regionais, participação na análise e procura de soluções para desafios económicos globais, etc.

A economia russa é dominada por grandes empresas do sector industrial, sobretudo dos ramos da energia e metalurgia. Estima-se que esses grandes conglomerados representem à volta de 70% do seu PIB. Por seu turno, as PME russas estão pouco desenvolvidas, devendo representar entre 10 a 15% do PIB. As privatizações, fusões e aquisições que se seguiram ao colapso do regime soviético deram origem à formação de importantes grupos em sectores como a energia e os *media*, nas mãos de um pequeno grupo de pessoas, os chamados «oligarcas», com grande influência política. No entanto, apesar das importantes reformas que a economia russa sofreu durante os últimos quinze anos, o Estado mantém-se como o principal actor nos sectores da extracção de recursos naturais (gás, petróleo), dos transportes e da venda de armas.

Por exemplo, a empresa pública russa ROSOBORONEXPORT, criada em 2000, constitui o único intermediário estatal para a importação e exportação de material militar, realizando cerca de 90% do volume total de vendas do país. O seu volume de vendas quase que duplicou desde a sua criação – as suas exportações passaram de 3.000 milhões de dólares, em 2000, para 5.120 milhões de dólares, em 2004. Actualmente, a carteira de encomendas da empresa ronda os 12.000 milhões de dólares, garantindo trabalho à indústria russa pelo menos até 2008. Os principais clientes da empresa são a Índia e a China, que asseguram cerca de 80% das compras. Todavia, a cooperação técnico-militar da ROSOBORONEXPORT tem vindo a aumentar em relação a outros países e regiões, como o Sudeste Asiático, o Médio Oriente e a África. Aqui, as actividades da empresa têm sido especialmente importantes na Argélia, na Líbia e em Marrocos. Em 2002, a empresa realizou a sua primeira venda de armas ao Quénia, vencendo a concorrência de empresas de 12 países. A fim de aumentar a cooperação técnico-militar em regiões consideradas estratégicas, a empresa criou centros de

⁶⁴ Ver «Russia Makes a Landmark Pledge of Food Aid for North Korea and Angola», WFP- Press Release, Roma, 13 Junho 2003. No relatório anual do PAM de 2004 já não aparece nenhuma contribuição por parte da Rússia.

⁶⁵ Ver «Meeting with Russian and Foreign Media Following the G8 Summit», Gleneagles, 8 Julho 2005. Texto disponível em: <http://www.kremlin.ru>.

⁶⁶ Ver «Prospects for the Russian Federation. Putin' Second Term», Chatham House, Março 2004.

manutenção, reparação e modernização do material militar russo – existindo a intenção de criar tais facilidades igualmente em África⁶⁷.

Até Junho de 2005, a Rússia tinha celebrado 53 acordos bilaterais de investimento em todo o mundo, dois dos quais com países africanos (Egipto e Etiópia)⁶⁸.

No âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros russo as questões económicas são tratadas principalmente pelo Departamento de Cooperação Económica (DCE), cuja estrutura foi especialmente concebida para exercer esse tipo de tarefas. Os departamentos territoriais do Ministério dos Negócios Estrangeiros lidam de forma genérica com todos os assuntos respeitantes aos países de que se ocupam, incluindo as questões económicas. O DCE presta assistência às embaixadas, assegurando também a sua interacção com os vários ministérios que se ocupam de questões económicas (nomeadamente com os ministérios da Economia, da Energia e dos Transportes). A coordenação dos esforços públicos em matéria de actividade económica externa é perspectivada pelas autoridades como crucial.

Na verdade, tal como já foi referido, o projecto de *state-building* empreendido pelo presidente Putin tem implicado uma importante concentração do poder. A fraqueza das instituições públicas, bem como da sociedade civil, tem de certa forma facilitado esta evolução. Tal processo tem tido igualmente tradução no campo económico. Com efeito, recentemente tem-se verificado um maior intervencionismo do Estado na economia, nomeadamente em relação ao sector energético. Favorecido pela alta do petróleo, o Governo tem vindo a utilizar a economia como instrumento político de forma mais ostensiva.

De acordo com a versão oficial, existe a preocupação constante por parte das estruturas públicas em incrementar a interacção com entidades económicas privadas, tais como: câmaras de comércio e indústria, confederações empresariais, associações sectoriais, etc. Para além disso, a diplomacia russa desenvolve actividades no sentido de melhorar as condições de actuação das empresas russas no estrangeiro, bem como das empresas estrangeiras que desejem investir no país. Relativamente à primeira componente dessa actuação, o Ministério dos Negócios Estrangeiros fornece informação económica e jurídica sobre mercados e parceiros estrangeiros; de forma frequente presta assistência na resolução de conflitos; presta um importante apoio diplomático a projectos de grande envergadura conduzidos pelas empresas russas no estrangeiro⁶⁹.

Na verdade, a já mencionada concentração de poder tem igualmente tido repercussões na relação entre o Estado russo e as empresas. No seu relacionamento com as grandes empresas privadas, o Governo de Putin decidiu não conceder qualquer tratamento privilegiado. Pelo contrário, tem procurado alcançar uma certa «obediência política» por parte da elite económica russa. Com efeito, durante os últimos anos as autoridades russas têm conduzido diversas acções de investigação criminal contra grandes empresários do país, algumas delas com impactos importantes tanto em termos económicos como políticos (veja-se o caso Lukos).

Quanto às empresas detidas pelo Estado, o Governo Putin tem procurado conferir um ritmo mais lento às reformas que neste âmbito têm sido conduzidas. Para além disso, muito embora tais empresas sejam, de maneira geral, menos eficientes do que as empresas privadas, as primeiras têm beneficiado de um tratamento privilegiado por parte das autoridades. Têm sido apontados diversos casos de favorecimento na atribuição de contratos, situações de conflito de interesses por parte dos directores das empresas públicas, bem como a sua utilização na condução de projectos políticos⁷⁰.

Apreciação global do sistema

⁶⁷ Ver *Rosoboronexport State Corporation: 2000-2005. To New Horizons of Military-Technical Cooperation*, Press Release, 4 Novembro 2005. Disponível em: <http://www.rusarm.ru>

⁶⁸ www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=2344&lang=1

⁶⁹ "Russia's Economic Diplomacy on the Upgrade", *Diplomat magazine*, Moscovo, 5 Março 2003.

⁷⁰ Ver «The Predatory Russian State», Chatham House, Junho 2004.

Como traço geral são de destacar as profundas transformações, a todos os níveis, pelas quais o Estado russo tem passado nos últimos anos, tentando ultrapassar as dificuldades inerentes a um processo de transição de um regime comunista com uma economia planificada, para um regime de democracia liberal com uma economia de mercado. A tradição centralizadora do Estado, tanto em termos económicos como políticos, deixou igualmente marcas bem visíveis na sociedade civil.

Apesar das grandes mutações e convulsões pelas quais o país tem passado nos últimos anos, a diplomacia parece ter adoptado linhas de actuação mais claras e previsíveis, nas quais as questões económicas ganharam um peso crescente, juntando-se aos temas políticos e de segurança. As diversas temáticas parecem associar-se à volta da grande prioridade em estabilizar o país, modernizá-lo e manter ou mesmo recuperar alguma da influência antes detida sobre a cena internacional. No que toca à cooperação, face à escassez de meios, o país parece remeter-se a uma mera gestão das relações do passado, procurando, ainda assim, associar-se a iniciativas internacionais, numa perspectiva muito pragmática. As limitações em termos de *hard power* fazem com as questões económicas, para além da sua importância intrínseca, sejam igualmente vistas como instrumento político. Recentemente, esta tendência tem-se agudizado, com a «arma energética» a ser utilizada, nomeadamente em relação às regiões do globo consideradas como prioritárias pela diplomacia russa.

Em termos de organização institucional, destaca-se a tendência de centralização do poder. A prioridade do projecto de «reconstrução» do país parece estar a justificar as tentativas de reforço do poder central na figura do presidente, em relação às diferentes vertentes da acção externa do Estado. A nível de organização interna, apesar da Rússia ser um Estado federal, a transferência de competências para as autoridades regionais e locais ainda não está consolidada. Para além disso, certas iniciativas recentes vão igualmente no sentido de uma maior centralização (veja-se o caso da nomeação dos governadores regionais). No campo da diplomacia, em particular, é importante frisar que a tendência geral mencionada veio juntar-se aos poderes tradicionalmente significativos do presidente nesta matéria. Em relação à vertente de negócios, importa dizer que apesar das privatizações e da liberalização subsequente ao colapso do regime soviético, o Estado manteve um papel importante em determinados sectores estratégicos (energia, transportes e armas). Para além disso, a tendência recente vai no sentido de um maior intervencionismo, nomeadamente no sector da energia.

No que toca à relação entre o Estado e a sociedade civil, a tendência de centralização do poder agravou o relacionamento, tradicionalmente pobre, entre os dois tipos de actores. No caso específico das empresas, importa salientar que as reformas na economia permitiram – conjuntamente com a fraqueza das instituições públicas – a formação de poderosos grupos privados nas mãos de alguns «oligarcas». Ainda assim, a tendência actual no relacionamento do Estado com estas grandes empresas seria a de uma tentativa de exercer uma certa «pressão» intimidatória. Por sua vez, as empresas detidas pelo Estado estariam a ser favorecidas. Relativamente às ONG, o clima centralizador tem afectado à já de si fraca capacidade de organização e intervenção da sociedade civil russa.

SUÉCIA

Política Externa

A política externa da Suécia tem sido desenvolvida de acordo com um conjunto de prioridades cuja formulação mais recente se encontra consagrada na Declaração do Governo sobre Política Externa, de Fevereiro de 2005. De acordo com este documento as prioridades fundamentais são as seguintes:

- (i) Desenvolvimento sustentável e equilíbrio ambiental
- (ii) Combate ao terrorismo internacional
- (iii) Reforma da ONU : do Conselho de Segurança com vista a uma maior eficácia na promoção da paz e segurança internacional, não apenas dos Estados mas também das pessoas; do ECOSOC nas áreas social e económica, com um papel mais activo na promoção dos Objectivos do Milénio.
- (iv) Reforço do papel do direito internacional e consolidação do sistema legal internacional.
- (v) Prevenção e resolução de conflitos.
- (vi) Direitos humanos, democracia e Estado de direito.
- (vii) Ajuda ao desenvolvimento e combate à pobreza.

A política externa é dirigida pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, cujas áreas de responsabilidade incluem: política externa e de segurança, comércio, investimento e promoção da imagem do país; política comercial; direito internacional e direitos humanos; desenvolvimento global e ajuda ao desenvolvimento. Neste contexto, o MNE articula as vertentes política e de segurança tradicionais com a responsabilidade pela vertente económica e do comércio internacional, nomeadamente da promoção do comércio externo e do investimento.

Na estrutura do Ministério existem seis grandes áreas – Comércio Internacional, Assuntos Políticos, Cooperação para o Desenvolvimento, Políticas de Migração e Asilo, Assuntos Jurídicos, Assuntos Administrativos – envolvendo dois tipos de departamentos numa lógica organizacional de matriz: *geográficos* (7) em que se insere o Departamento de África; *funcionais* de que se destacam os departamentos de Promoção de Exportações e Mercado Interno, Controlo de Exportações Estratégico, Política Comercial Internacional, Segurança Global, , Política de Migração e Asilo, Direito Internacional, Direitos Humanos e Tratados e Desenvolvimento Global.

Do ponto de vista da coordenação, o MNE articula a sua acção no plano interno, essencialmente, com os Ministérios da Indústria, Emprego e Comunicações e do Desenvolvimento Sustentável, este último com competências externas no domínio ambiental. Existem, ao nível da acção externa, factores específico relacionado com a participação da Suécia no Conselho Nórdico (constituído pela Suécia, Noruega, Finlândia, Dinamarca e Islândia) e com a coordenação em certas áreas da política externa com os seus parceiros nórdicos. No âmbito deste cooperação, têm surgido diversas iniciativas conjuntas, destacando-se a Nordic Africa Initiative, lançada em 2004, e que pretende, através do diálogo com os países africanos, reforçar a sua capacidade de participação e de defesa dos seus interesses nas negociações da OMC e na ronda de Doha (em especial o *dossier* agrícola) e para que possam tirar maior partido das oportunidades do sistema multilateral de comércio internacional, como factor do seu desenvolvimento.

Em 1998, a Suécia definiu uma política e uma estratégia específicas para África, conceptualizadas no documento *Africa on the move: Revitalising Swedish Policy towards Africa for the 21st century*). As orientações de política, elaboradas com base num processo participativo que envolveu contactos prévios intensos com Governos e instituições da sociedade civil de diversos países africanos, adoptam uma abordagem integrada, que não se restringe à ajuda ao desenvolvimento, envolvendo a sua articulação com outras dimensões como a

cooperação política, o comércio e investimento e as relações entre as sociedades civis. Os objectivos fundamentais da nova política de parceria com África incluem : (i) apoiar os processos de mudança em África, no sentido da democratização e do desenvolvimento sustentável, em especial nas áreas do reforço da sociedade civil, dos direitos humanos, do reforço da cultura e das instituições democráticas, prevenção e gestão de conflitos, reforço dos direitos dos pobres, uso sustentável dos recursos naturais (ii) desenvolver a parceria entre África e o mundo, promovendo a sua participação internacional e contribuindo para reduzir os riscos de marginalização da economia global, através da acção da Suécia no seio da UE, da ONU, OMC e Banco Mundial/FMI; (iii) desenvolver os contactos entre as sociedades civis sueca e africanas, incluindo quer as dimensões cultura, educação e investigação quer a económica, através dos meios empresariais e dos fluxos de comércio e de investimento.

Negócios

A promoção dos interesses económicos externos, nomeadamente das exportações e do investimento de empresas suecas no exterior, é uma competência conjunta dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Indústria, Emprego e Comunicações, que actuam em articulação com outras entidades públicas e privadas nomeadamente o Swedish Trade Council, Invest in Sweden Agency, Swedish Institute, Swedish Travel and Tourism Council, Swedish Federation of Trade, Câmaras de Comércio na Suécia e no estrangeiro. A actividade de promoção externa tem como prioridade mercados dinâmicos e emergentes, em especial os da região do Mar Báltico, Rússia, China, Índia, Brasil e África do Sul. Num segundo nível surgem os mercados tradicionais dos restantes países Nórdicos, dos EUA e dos países da UE. O esforço de promoção comercial e de investimento tem-se centrado também em sectores em que a Suécia tem vantagens comparativas, nomeadamente nas tecnologias de informação, biotecnologia, tecnologias ambientais, nas indústrias culturais (*design*, cinema, artes) e mobiliário.

Para além das embaixadas e consulados em 84 países outro instrumento importante são os 50 escritórios do Swedish Trade Council (STC) existentes em cerca de 40 países, com cerca de 400 funcionários. O STC é uma organização que resulta de uma parceria público-privada entre o Estado e o sector empresarial, para articular os interesses empresariais e a acção externa do Estado. Nos mercados onde existe um escritório do STC, este é responsável pelo apoio directo às empresas suecas, em articulação estreita com as embaixadas, que têm um papel de apoio genérico de natureza mais política. Nos países onde o STC não está presente, as embaixadas e consulados têm um papel central na promoção dos interesses económicos e empresariais. A acção do STC desenvolve-se em três áreas distintas sendo atribuída prioridade ao apoio às PME:

- a. Informação à exportação: informações sobre mercados, identificação e mediação de oportunidades de negócio.
- b. Consultadoria à exportação: consultadoria a empresas sobre o respectivo plano de internacionalização.
- c. Programas de exportação: programas específicos para PME que se pretendam internacionalizar; programas sectoriais de internacionalização.

No desenvolvimento da sua acção são utilizados diversos instrumentos:

- serviços de apoio *start-up* que podem envolver realização de estudos de mercado ou acções de assistência técnica à criação de escritórios de representação, *joint ventures* ou outras por parte de empresas suecas.
- programas de visitas: organização de missões de empresas ao mercado alvo envolvendo a preparação do programa da visita e o estabelecimento de contactos.
- Monitorização e acompanhamento dos programas e projectos multilaterais para identificação de oportunidades de contratos para empresas suecas através do Projects Export Secretariat.

Para além disso, o STC articula a sua acção com a Swedfund International, uma empresa pública de capital de risco criada em 1979⁷¹ que participa em investimento com empresas suecas (quer novas, quer já existentes) em África, Ásia, Europa Central e de Leste e América Latina, disponibilizando capital de risco e conhecimento para os investimentos. A empresa presta apoio de consultadoria especializada ao investimento, nomeadamente no domínio jurídico disponibilizando uma rede de advogados nos diversos mercados em que se realiza o investimento. No contexto africano a Swedfund investiu num número significativo de projectos de infra-estrutura de que se destacam mais recentemente as companhias de telefones do Uganda e da Namíbia e o desenvolvimento do porto de Maputo.

A Suécia dispõe também de um sistema de cobertura dos riscos comerciais e políticos através de uma instituição pública, o Swedish Export Credits Guarantee Board (EKN), que tem como principal objectivo apoiar o reforço da competitividade das empresas suecas. A sua natureza pública e o facto de a obtenção de lucro não ser um objectivo da sua acção permite uma maior exposição em mercados de risco elevado. Funciona, na prática, como uma companhia de seguros relativamente a empresas, bancos e outras instituições financeiras envolvidas em operações de exportação (bens, serviços e trabalhos de construção) ou de investimento no exterior. O EKN é controlado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e rege as suas decisões não apenas por critérios comerciais mas também pelas prioridades da política externa sueca. Na cobertura dos riscos a EKN promove os princípios da responsabilidade social da empresa, a responsabilidade ambiental e a recusa de práticas de corrupção.

Uma das linhas estratégicas de apoio às empresas relaciona-se com a promoção da responsabilidade social e ambiental das empresas, na sua acção externa em todo o mundo. O Governo sueco lançou, em 2002, a iniciativa *Swedish Partnership for Global Responsibility* que pretende estimular as empresas suecas a actuarem como «embaixadores» de direitos humanos, condições económicas e sociais dignas, anti-corrupção e sustentabilidade ambiental em todos os países onde estão presentes. A iniciativa tem três objectivos fundamentais : (i) reforçar a defesa dos direitos humanos e os princípios do desenvolvimento sustentável (ii) reforçar a competitividade das empresas suecas (iii) aumentar o conhecimento sobre as regras e regulação multilaterais. A observância destes princípios condiciona o acesso a fundos públicos de apoio à internacionalização. Ao sistema já aderiram, numa base voluntária, 17 empresas suecas de grande projecção. A política de *Corporate Social Responsibility* aplicada no domínio dos negócios e dos investimento de empresas suecas no estrangeiro contribui para uma maior coerência entre as duas dimensões da acção externa do país: política comercial e diplomacia económica, por um lado, e objectivos políticos de defesa dos direitos humanos e promoção do desenvolvimento sustentável, por outro.

Cooperação

A cooperação para o desenvolvimento da Suécia é gerida por uma agência governamental autónoma especializada, a Swedish International Development Agency (SIDA), sob tutela do Ministério dos Negócios Estrangeiros. As linhas gerais e prioridades da política de cooperação sueca são definidos pelo Parlamento e incluem como objectivos prioritários a redução da pobreza, promoção do estatuto da mulher e da igualdade, desenvolvimento sustentável e promoção da democracia e dos direitos humanos. A Suécia procedeu, em meados dos anos 90, a uma reorganização profunda do sistema institucional da cooperação, tendo em vista a sua simplificação e a clarificação de divisão de trabalho. Assim, os 5 institutos autónomos com competências na área da cooperação foram fundidos numa única instituição, a nova SIDA. Por outro lado, o Ministério dos Negócios Estrangeiros foi reorganizado, sendo a responsabilidade pela definição da estratégia de ajuda e dos programas devolvido aos departamentos regionais, pelo que a ajuda passou a ser analisada de forma integrada com os aspectos políticos e comerciais da relação bilateral com o país em questão. A divisão de trabalho entre o MNE e a SIDA também foi clarificada, sendo o Ministério responsável pela definição das políticas e linhas de orientação e a SIDA responsável pela gestão e implementação do programa.

⁷¹ Desde 1979 a Swedfund co-financiou cerca de 150 empresas em 50 países

Em Dezembro de 2003, o parlamento aprovou as linhas fundamentais da nova política de desenvolvimento e de cooperação para o desenvolvimento da Suécia, plasmadas no documento *Shared responsibility – Sweden's policy for global development*, o qual, adoptando uma visão abrangente sobre o desenvolvimento, considera ser esta uma tarefa de todo o Governo e não de um departamento em especial, tendo como objectivo primordial contribuir para um desenvolvimento global equitativo e sustentável. É uma iniciativa inovadora e pioneira, pois a Suécia foi o primeiro membro do CAD da OCDE a adoptar uma estratégia holística, que foi considerado pelo CAD como de grande interesse para os outros membros. Um dos vectores essenciais salientados é o da coerência e a articulação entre diferentes vertentes da política pública: comércio, imigração, segurança, saúde pública, economia. A estratégia adopta duas perspectivas complementares: a perspectiva dos *direitos*, em que a questão dos direitos humanos e a responsabilidade dos Estados em garantir que os indivíduos podem exercer os seus direitos e que os mesmos são respeitados; a perspectiva dos *pobres*, considerando que as necessidades, capacidades e condições dos pobres são o ponto de partida para os esforços de desenvolvimento global.

A redução da pobreza é o objectivo central da política de cooperação para o desenvolvimento sueca. A pobreza, entendida como fenómeno multidimensional e holístico, deve ser combatida e prevenida de acordo com o conjunto de orientações definidas pela SIDA no documento *Perspectives on Poverty* (2002). A questão central da pobreza é a falta de poder e de liberdade de decisão, combinado com a privação material, e a estratégia de actuação não envolve apenas a promoção do crescimento económico e a melhoria da distribuição da riqueza mas também as questões de voz, exercício de direitos, prevenção de conflitos, protecção e gestão ambiental, sendo identificadas 8 componentes centrais para uma eficaz redução da pobreza: (i) respeito pelos direitos humanos (ii) democracia e boa governação (iii) igualdade de género (iv) uso sustentável dos recursos naturais e protecção do ambiente (v) crescimento económico (vi) desenvolvimento social e segurança social (vii) gestão de conflitos e segurança humana (viii) bens públicos globais.

Em termos de modalidades de ajuda e formas de cooperação, as prioridades da SIDA incluem uma clara opção pela «ajuda programática» nas duas modalidades de apoio geral ao orçamento e apoio a programas sectoriais, em detrimento da ajuda de projecto. Por outro lado, a SIDA adoptou as orientações constantes do Fórum de Roma sobre Harmonização (2003) e da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda (2005), integrando-as no documento de estratégia *Guidelines for cooperation strategies* aprovado pelo Governo sueco em Abril de 2005. Este consagra a nova abordagem da cooperação para o desenvolvimento, assente nos seguintes pilares: (i) a cooperação sueca deve adaptar-se aos critérios e requerimentos na estratégia de redução da pobreza definida pelo país parceiro (ii) maior coordenação com outros doadores bilaterais e multilaterais envolvendo a simplificação e harmonização de procedimentos (iii) a ajuda de programa deve ser prioritária e concentrada num número limitado de sectores. A Suécia tem desempenhado um papel de liderança internacional sobre a harmonização e alinhamento da ajuda ao desenvolvimento.

A direcção da SIDA é composta por onze membros, nomeados pelo Governo, com deputados de todos os partidos e representantes de ONG, universidades e sindicatos. A SIDA está internamente organizada em dois tipos de departamentos: quatro departamentos regionais – África, Ásia, América Latina e Europa – e cinco sectoriais – democracia e desenvolvimento social; infra-estrutura e cooperação económica; recursos naturais e ambiente; cooperação na área da investigação; cooperação com ONG, assistência humanitária e gestão de conflitos⁷². A colaboração com as ONG é relativamente intensa, não apenas em resultado da sua participação na direcção da SIDA, mas também porque 18% da ajuda bilateral da Suécia é canalizada através das ONG, tendência que deverá reforçar-se com a implementação da nova política para o desenvolvimento global.

A SIDA registou também uma evolução no sentido do reforço da descentralização, com uma importância crescente das estruturas e escritórios locais, em especial desde 2000. As missões locais da SIDA estão integradas nas Embaixadas e os seus técnicos reportam ao embaixador, embora recebam instruções directas da SIDA. O reforço das competências das representações locais decorreu da necessidade não só de maior

⁷² *Sida at work, a guide to principles, procedures and working methods*, SIDA, 2005

celeridade de decisão mas também de assegurar uma visão holística e interdisciplinar da situação de pobreza do país receptor e de participar nos diálogos institucionais ao nível do terreno. Existem dois estatutos de autonomia: delegação plena e parcial. A delegação de competência é feita com base no «plano do país», aprovado anualmente pela sede, sendo o escritório local responsável pela coordenação do programa nacional e pela gestão do ciclo dos contributos. Os escritórios com delegação plena são responsáveis pelos seguintes aspectos: preparação anual do plano do país; monitorização e comunicação à sede dos resultados obtidos; garantia da qualidade do programa nacional; gestão financeira, dos recursos humanos e de outros aspectos administrativos; fornecer *inputs* para a definição da estratégia de cooperação.

Actualmente a SIDA tem 13 missões de «delegação plena» e 6 com «delegação parcial», o que traduz uma efectiva determinação em descentralizar. A descentralização é encarada como uma condição essencial para garantir a *ownership* dos programas pelo país receptor e a melhor coordenação com outros doadores, que é mais eficaz ao nível do terreno. Neste esforço de harmonização e reforço da coordenação, a SIDA tem também estado envolvida em experiências de «parceria delegada» com a Noruega e com a Holanda: em alguns países receptores, a cooperação sueca é representada por um destes parceiros e vice-versa.

A cooperação para o desenvolvimento da Suécia foi objecto de uma avaliação no âmbito do CAD da OCDE em Maio de 2005 a qual salientou como aspectos mais positivos a inovação introduzida com a Policy of Global Development (PGD); o papel de liderança internacional na promoção da harmonização entre doadores e de alinhamento com as práticas, procedimentos e sistemas locais; o reforço da descentralização das estruturas operacionais. Como aspectos menos positivos são referenciados a relativa dispersão da ajuda por um elevado número de países, limitações e alguma descoordenação no domínio da ajuda humanitária que requer alguma racionalização e reforço da coordenação.

Relativamente à avaliação da qualidade da ajuda a Suécia tem um bom desempenho, surgindo em terceiro lugar em 2005, no âmbito da análise comparativa internacional com outros doadores constante do Commitment to Development Index (CDI) elaborado pelo Center for Global Development⁷³. Tal avaliação é justificada com base não só no esforço de ajuda (0.78% PIB) mas sobretudo pela ausência de ajuda ligada plena, baixo nível de proliferação de projectos e elevada selectividade uma vez que uma parte significativa da ajuda sueca se concentra nos países mais pobres com Governos democráticos.

Os programas de cooperação com África são geridos pelo departamento de Africa, que inclui três divisões já organizadas segundo os novos princípios e prioridades da política de cooperação: (i) divisão para apoio ao orçamento (principais países são Moçambique, Zâmbia, Ruanda, Tanzânia, Uganda Etiópia, Quênia, Malawi, Burkina Faso e Mali) ; (ii) divisão para países pós-conflito (Burundi, República Democrática do Congo, Costa Marfim, Libéria, Serra Leoa, Somália, Sudão e Zimbabué) (iii) divisão pan-africana e administração (cooperação regional, HIV/sida, Angola, Namíbia, África do Sul).

O montante global de ajuda ao desenvolvimento da Suécia atingiu 2,7 mil milhões de dólares em 2004 o que, representa 0.78% do PIB. A Africa Subsaariana recebeu um valor global de 4 mil milhões de coroas suecas de ajuda em 2003. Moçambique foi o segundo maior receptor com 456 milhões de coroas, correspondendo a 11% do total, a seguir à Tanzânia com 534 milhões de coroas. Em 2004 o montante de ajuda recebido por Moçambique aumentou para 486 milhões de coroas suecas.

Apreciação global do sistema

A acção externa da Suécia tem objectivos bem definidos em documentos de estratégia recentes, Sweden Policy for Global Development (2003), Declaração do Governo sobre Política Externa (2005), Swedish Partnership for Global Responsibility (2002). Existem assim linhas estratégicas claras e relativamente consensuais na sociedade sueca que apontam para a complementaridade e síntese entre o reforço do multilateralismo e a acção bilateral, existindo uma clara aposta em ganhar o apoio político da sociedade civil a longo prazo por forma a consolidar o consenso.

⁷³ Center for Global Development. www.cgdev.org/section/initiatives/-actives/cdi

A Suécia está numa profunda mudança de paradigma no plano da sua acção externa que envolve a introdução de um conjunto de inovações significativas que estão neste momento em fase de implementação e de teste quanto à sua eficácia operacional e cujos resultados ainda têm de ser avaliados.

A estrutura institucional é relativamente racionalizada, simples e pouco pesada, na sequência das reformas de postas em prática em meados dos anos 90, e com alguns elementos originais que se diferenciam das estruturas institucionais tradicionais. O Ministério dos Negócios Estrangeiros assume um papel preponderante na medida em que, para além da coordenação política, tem competências nas áreas da cooperação para o desenvolvimento e da promoção do comércio externo e dos investimentos. Esta centralização e a limitação da proliferação institucional garante um melhor nível de coordenação interna no seio do Governo e da administração pública. No tocante à coordenação entre o Estado e a sociedade civil, existem mecanismos sistémicos inovadores ao nível central, que são susceptíveis de garantir uma boa articulação em especial no plano dos negócios, dado que o Swedish Trade Council constitui ele próprio uma parceria público-privada entre o Estado e o sector empresarial, garantindo uma participação activa dos empresários na acção externa no âmbito da diplomacia económica, e no domínio da cooperação, tendo em conta que a Direcção da SIDA inclui diversos representantes de instituições da sociedade civil, ONG, universidades e sindicatos. Um outro traço marcante da evolução da estrutura institucional tem sido o reforço da descentralização, traduzida na consolidação do papel e das competências das estruturas de terreno, quer dos escritórios do STC quer da SIDA, neste último caso através do crescimento do número de missões com «delegação plena».

No plano da coordenação externa com outros doadores, a Suécia tem desempenhado um papel de liderança internacional e tem desenvolvido experiências concretas de coordenação e harmonização de procedimentos com outros doadores, nomeadamente através do mecanismo da «cooperação delegada» com alguns doadores bilaterais, em especial a Noruega e a Holanda, em que a liderança é atribuída ao parceiro com vantagem comparativa, funcionando a Suécia como «parceiro silencioso». Contudo, tratam-se de experiências limitadas, ainda com um reduzido impacto sistémico, apesar de indicarem uma tendência futura.

A coerência e consistência da acção externa constitui uma clara prioridade da Suécia, sendo uma das motivações centrais da nova política de desenvolvimento global. Tem-se registado uma evolução positiva no que respeita ao reforço da coerência das políticas, facilitado pelo bom nível de coordenação no seio das estruturas públicas, pela definição de uma política holística mas também por um conjunto de instrumentos concretos que visam exactamente promover a coerência no seio do triângulo. Um dos exemplos paradigmáticos é o "*Swedish Partnership for Global Responsibility*" que pretende garantir a coerência entre a acção ao nível da diplomacia económica e a acção das empresas suecas no exterior com os objectivos políticos da política externa e da cooperação para o desenvolvimento no tocante à promoção dos objectivos da democracia e defesa dos direitos humanos, sustentabilidade ambiental e reforço das regras multilaterais. Os instrumentos de apoio às empresas são cada vez mais aplicados de acordo com os critérios, prioridades e valores definidos no âmbito da política externa, emergindo um verdadeiro mecanismo de «condicionalidade interna» para acesso aos apoios públicos.

Relativamente aos instrumentos, existe um elevado grau de flexibilidade e uma cultura de inovação e de avaliação de resultados. No capítulo da avaliação as limitações do sistema actual têm sido reconhecidas pelo que existe uma aposta clara na revisão dos instrumentos e na implementação de novas abordagens. Ao nível dos recursos humanos a tendência de envolvimento de técnicos locais tem vindo a acentuar-se. Existe uma aposta clara na formação contínua dos recursos humanos ligados à acção externa por forma a assegurar uma adaptação eficaz às novas exigências e a diversificação das suas competências, nomeadamente através da acção da divisão de «Aprendizagem Organizacional» da ASDI.

