



INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E INTERNACIONAIS

**AS RELAÇÕES PORTUGAL/ ESTADOS UNIDOS
APÓS O ALARGAMENTO DAS COMUNIDADES**

Sesimbra, 29-31 de Janeiro de 1989

PORTUGAL, OS ESTADOS UNIDOS E A QUESTÃO AFRICANA

João Salgueiro

EUA/CEE/ÁFRICA

Os seus interesses como superpotência conduzem os EUA a privilegiar uma abordagem globalizante das relações entre os vários parceiros. Os países da CEE, pequenas e médias potências cuja margem de manobra internacional é restringida pelas relações leste-oeste, procuram, através da acção política externa, nomeadamente, no quadro do relacionamento Norte-Sul, valorizar a extensão da dimensão europeia nos seus aspectos políticos, culturais, diplomáticos, de cooperação e comerciais. A uma abordagem basicamente maximalista e globalizante contrapõe-se assim uma abordagem sectorial e diferenciada.

Esta clivagem nas estratégias, que não exclui a existência de interesses comuns e a complementaridade de objectivos, é particularmente evidente no que respeita à análise das relações com África e reflecte-se igualmente no ritmo que se pretende imprimir à obtenção de resultados nesse relacionamento. Com efeito, enquanto a Europa aposta mais no médio e longo prazo, os EUA procuram uma mais rápida rentabilização dos seus esforços e iniciativas diplomáticas.

Consequentemente, enquanto por um lado os Estados Unidos, partindo do pressuposto de que as realidades se podem alterar ou ser poderosamente influenciadas desde que haja suficiente “leverage”, não hesitam em recorrer a diversas formas de pressão, os países europeus tendem a conceder aos seus parceiros africanos uma flexibilidade de condições que não deixa de poder ser vista como uma posição de incondicionalidade.

Às divergências nas estratégias, vêm-se acrescentar condicionalismos de ordem interna: Nos EUA, maugrado alguma reserva do Executivo, a intervenção do Congresso tem vindo a ser marcada por uma consonância com a opinião pública, empenhada em “exorcizar” uma questão que há 25 anos domina a sociedade americana – a discriminação racial – e por uma menor capacidade de avaliação da complexidade dos problemas bem como da impossibilidade de prescrever receitas vindas de fora às sociedades africanas. A opinião pública europeia, devido a um maior conhecimento do continente africano e a uma maior ligação com aquela, encarará porventura as relações com África com maior preocupação e maior sentido das suas responsabilidades históricas e sociais.

Aspecto saliente da visão americana dos problemas africanos é, repitamo-lo, a sua insistência numa obtenção rápida de resultados – correspondendo à alternância das primazias da opinião pública e do sentido das aspirações do eleitorado – sobretudo no que toca a contenção da presença soviética. Tal objectivo, aliás prioritário, pode

implicar, se necessário, a alteração, ou mesmo a ruptura, da realidade existente, no quadro de uma inflexibilidade face a sistemas ou regimes doutrinariamente ou retoricamente opostos.

Se bem que o expansionismo soviético possa igualmente ser apreendido pelos europeus como uma ameaça, estes últimos tendem a pensar que a sua contenção passa pela preservação da estabilidade e da continuidade, raciocínio que parte da compreensão e tolerância face a sistemas diferentes, justificadas pela preocupação de adaptar a análise dos regimes políticos à realidade do continente africano e à autenticidade nas formas de estruturação da sociedade africana.

Fundamentalmente, os EUA não possuem, no plano africano, uma vocação de ocupação ou fixação cultural, política ou cultural. Estão, isso sim, apostados em “exportar” um sistema político e económico e, igualmente, um conjunto de valores éticos – a chamada diplomacia dos direitos do homem. Por seu lado, os europeus procuram essencialmente através da perenidade da presença histórica e humana, por um efeito reflexo nas sociedades pós-coloniais, conduzir as relações entre os novos estados e as ex-metrópoles a um estágio de maturidade.

2) Paralelamente à diversidade de abordagem, existem também, obviamente, amplas zonas de convergência entre os EUA e os países europeus. Destas destaquem-se uma comum preocupação com os problemas de desenvolvimento: a necessidade de crescimento, de investimento reprodutivo, de ajustamentos estruturais e de programas económicos indicativos, bem como a crescente convicção de que é imperioso que a administração dos estados africanos se caracterize por mais rigor, maiores realismo e pragmatismo e por uma progressiva abertura à iniciativa privada e à competitividade. De realçar, neste contexto, o apoio que tem vindo a ser concedido ao SADCC, tanto pelos EUA como pela Europa Comunitária. Com efeito, esta instituição surge como denominador comum e ponto de concomitância das estratégias que visam provocar mudanças económicas através de uma maior autonomia dos mercados e da sua gradual integração no plano sub-regional, designadamente no que concerne aos circuitos comerciais, de distribuição de meios energéticos e de transporte.

Observe-se, contudo, que os Estados Unidos esforçam-se, por vezes com algum dogmatismo em moldar a ordem económica internacional de forma a fazer triunfar o livre jogo das forças do mercado, rejeitando os mecanismos susceptíveis de conduzir a uma excessiva regulamentação e ao reforço do protecçãoismo.

A Europa, por seu lado, preocupa-se em garantir futuras perspectivas de mercado e em salvaguardar a estabilidade das economias de forma a evitar descontinuidades nas relações financeiras e comerciais. Pretende-se, por conseguinte, assegurar e consolidar a vertente económica das regras do jogo Norte-Sul. Note-se que tal preocupação não deixa de notar algum sentimento de responsabilidade e, até de culpa pelo tardio impulso com vista ao desenvolvimento auto-sustentando dos países mais carecidos.

Esta divergência de natureza, digamos, ideológica, não nos deve, contudo, fazer esquecer que não há em África uma concorrência económica entre os EUA e a Europa. Sobretudo, não há por parte dos Estados Unidos um interesse predominante em ocupar espaços que o sejam tradicionalmente por potências europeias e que constituem, sem dúvida, um factor de reforço da margem de manobra diplomática – política, cultural ou económica – desses países, quer no plano europeu, quer no plano mundial.

3) Vejamos agora como essas divergências se reflectem na forma como têm sido analisadas nas duas margens do Atlântico Norte alguns dos principais problemas do continente Africano.

A presença em África das tropas cubanas é vista pelos EUA como uma ameaça estratégica e uma ocupação abusiva de um espaço “ilegítimo”. Já os Europeus vêem nessa realidade um apoio físico e omnipresente à concorrência – cuja viabilidade económica é aliás mais que duvidosa – da URSS e um obstáculo à criação de condições propícias à paz e ao desenvolvimento e consequentemente a uma abertura à cooperação e ao investimento.

Por outro lado, afigura-se que, para os EUA, Angola deveria aderir a determinadas concepções político-ideológicas; terá de dizer não ao actual nível de presença material da URSS; sobretudo não à sobrevivência sem pertença à esfera ocidental: tratando-se de um país rico, deve pagar o que deve. Por isso Washington quer, em contrapartida da adesão angolana ao FMI, a reconciliação nacional. Estamos, portanto, perante a aplicação do princípio atrás enunciado de que “as realidades se podem alterar”.

Os países da CEE inclinam-se mais para um apoio à evolução actual da RPA, encorajando o programa de Saneamento Económico e Financeiro e o reforço da posição do Presidente José Eduardo dos Santos. Ao isolamento económico, preferem contribuir para a reconstrução económica, designadamente através de esforços tendentes a implementação do “Plano CEE de apoio financeiro” (Plano Natali) e do

“Mini-Plano Marshall”, partindo do princípio de que “não é preciso esperar pela paz para se iniciar o desenvolvimento”.

No que toca ao problema das sanções contra a RAS recorde-se que uma maior inserção na região e conhecimento mais profundo das suas especificidades levam os países europeus, ou pelo menos alguns deles, a encarar com a maior reserva a sua utilidade e até, pelo contrário, a considerá-las contraproducentes.

Para finalizar, parece-nos que a posição americana pode ser sintetizada como uma oscilação entre opções muito políticas ou menos políticas, consoante for valorizada a vertente estratégica ou económica das zonas em causa, enquanto a europeia privilegia a opção, determinada pela responsabilidade histórico-social, de apoio ao desenvolvimento e à prevalência dos valores humanitários sobre a conceptualização dos regimes políticos.

Em todo o caso, é indiscutível que a paz no continente africano aumentará a capacidade ocidental de intervenção política, económica e cultural e, por conseguinte, levará à criação de um espaço acrescido para a concorrência entre parceiros do mesmo lado.

PORTUGAL/EUA/ÁFRICA

Não parece que seja necessário insistir no presente trabalho nos laços históricos, culturais, linguísticos, económicos, financeiros e humanos que nos unem ao continente africano. Interessa-nos, sobretudo, sublinhar que uma análise singularizante “leste-oeste” dos problemas africanos não nos pertence directamente.

Com efeito, uma tal óptica não nos ajudará a regressar aos PALOPS e constitui um obstáculo a uma utilização maximizada e flexível das estruturas de que dispomos e do nosso potencial de cooperação. Preferimos, é óbvio, uma identificação cultural directa abrindo caminho ao estabelecimento de um relacionamento preferencial entre Portugal e os Cinco, constituindo um novo patamar de relações políticas e de cooperação, com base numa maturidade de respeito mútuo e na percepção das vantagens recíprocas.

A diplomacia portuguesa, recorde-se, tem vindo a opor às abordagens rígidas e programáticas, que correm o risco de serem inadequadas à realidade e à direcção da evolução natural de África, um esforço contínuo de compreensão, de flexibilidade e de adaptação às condições locais que se espera susceptível de produzir melhores resultados a curto prazo e de constituir uma garantia para o médio prazo.

Vejamos, agora, como se articulam no terreno os interesses americanos e portugueses.

Como zona de complementaridade entre Portugal e os EUA apontemos a eventualidade do desenvolvimento da cooperação trilateral nos PALOPS de menor dimensão – Guiné, São Tomé. Esta forma de cooperação interessa precisamente onde não haja riscos de concorrência e onde a colaboração financeira de segundos países se revele o mecanismo mais vantajoso, ou seja, menos dispendioso e mais adequado.

Os EUA possuem, ostensivamente, interesses económicos em Angola – petróleo e minerais – que poderão ser reforçados e diversificados se derem passos na recuperação económica de Angola. Já em Moçambique os interesses económicos são menores, ali trata-se sobretudo de interesses estratégicos e políticos, que através do SADCC ganham indirectamente um cunho económico.

Para Portugal, Angola apresenta um máximo interesse do ponto de vista comercial. Já em Moçambique, a nossa maior preocupação deverá ser a de preservar a identidade cultural lusófona e contrariar as forças centrípetas que, por um lado, a influência do Reino Unido na sub-região e a proximidade de países anglófonos, inseridos no SADCC, e, por outro lado, a influência do Reino Unido na sub-região e a proximidade de países anglófonos, inseridos no SADCC, e, por outro, a hegemonia regional da RAS, fazem exercer sobre aquele país.

Neste contexto, importa que a nossa actividade no âmbito do SADC contribua para corrigir o desequilíbrio, favorável à costa oriental em detrimento de Angola, que tem vindo a caracterizar a actividade daquela instituição. Por outro lado, será determinante que Portugal seja capaz de demonstrar aos seus parceiros os méritos específicos da sua cooperação.