

Motivações e impactos da China em África

Patrícia Magalhães Ferreira ■ IEEI

As relações entre a China e diversos países do continente africano não são recentes. Para além dos laços políticos e ideológicos decorrentes dos movimentos africanos de libertação e das posteriores ligações durante a Guerra Fria, a China desenvolveu ao longo das últimas décadas uma cooperação «Sul-Sul» que se traduz, na sua face mais visível, na concessão de bolsas de estudo e na construção de vários edifícios públicos (como as Assembleias Nacionais de vários países africanos). No entanto, o facto de se registar um crescimento acelerado da presença chinesa em vários países na presente década, com o aumento exponencial das trocas comerciais e do investimento, tem suscitado um renovado interesse neste relacionamento, nomeadamente na análise das consequências que isso terá para os chamados doadores tradicionais, como os Estados Unidos ou os países da União Europeia. Este facto interliga-se com uma preocupação sobre a forma como a projecção da influência chinesa e do seu *soft power* irá, em geral, remodelar o sistema internacional no futuro.

Os dados

Na Cimeira Sino-Africana de Pequim, em Novembro de 2006, a China anunciou grandes programas de assistência a África e aprovou o Plano de Acção de Pequim para o período entre 2007 e 2009¹, sendo previsível que se torne rapidamente o maior financiador de infra-estruturas no continente. Desde 1956, a China realizou cerca de 900 projectos de desenvolvimento económico e social em África e concedeu bolsas de estudo na China a 18 mil estudantes africanos. Até final de 2009, propõe-se formar 15 mil profissionais africanos, enviar 100 peritos agrícolas para África e criar 10 centros de tecnologia agrícola no continente, construir 30 hospitais e doar 30 milhões de euros para a prevenção e tratamento da malária, e aumentar o número de bolsas de estudo governamentais, das actuais 2000 para 4000 bolsas anuais² (ver caixa na página seguinte).

O valor do comércio entre a China e África aumentou em média 24% entre 1995 e 2007, atingindo 74 mil milhões de dólares em 2007. Isto representa um aumento muito significativo nos últimos anos, uma vez que o valor das trocas comerciais foi de cerca de 10 mil milhões em 2000, 40 mil milhões em 2005 e 55 mil milhões em 2006. A China representa actualmente cerca de 20% do total das exportações africanas e mais de metade das exportações africanas para o continente asiático. No entanto, África representa apenas 2,3% do total das exportações chinesas e 2% das importações³.

¹ Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC): *Beijing Action Plan 2007-2009*
www.cfr.org/publication/12278/forum_on_chinaafrica_cooperationbeijing_action_plan_20072009.html

² Dados oficiais chineses, in Berger, B.; Wissenbach, U. (2007): *EU-China-Africa Trilateral Development Cooperation: Common Challenges and New Directions*. DIE – German Development Institute, Bonn.

³ Africa Practice (2007): *The Impact of the China Presence in Africa*
www.davidandassociates.co.uk/davidandblog/network/China_in_Africa_5.pdf.

África registou um défice comercial com a China de 1100 milhões de dólares em 2007. Cinco países africanos representam cerca de 58% do comércio da China com o continente: Angola (19%), África do Sul (19%), Sudão (8%), Egipto (6%) e Nigéria (6%). Segundo dados de 2007, os produtos importados pela China são na sua maioria produtos minerais (80%), metais (4%), pedras preciosas (4%) e produtos da madeira (2%), enquanto a maior parte das exportações para países africanos consiste em têxteis e vestuário (13%), maquinaria (9%), equipamentos de transporte (7%), metais (2%) e calçado (2%)⁴.

Desde 2005, a China ultrapassou o Reino Unido como o terceiro maior parceiro comercial do continente africano, depois dos Estados Unidos e da França, pretendendo atingir um volume de trocas comerciais com o continente na ordem dos 100 mil milhões de dólares em 2010. Em Maio de 2007, a China anunciou que investirá cerca de 20 mil milhões de dólares em infra-estruturas e financiamento do comércio com África nos próximos três anos.

Os 8 compromissos chineses para apoio ao desenvolvimento africano⁵:

1.	Duplicar os níveis de ajuda de 2006 até 2009
2.	Disponibilizar 5 mil milhões de dólares em créditos e empréstimos preferenciais nos próximos três anos (Fundo de Desenvolvimento China-África)
3.	Fornecer 5 mil milhões de dólares para apoiar o investimento das empresas chinesas em África
4.	Construir um centro de conferências para a União Africana
5.	Cancelar a dívida dos países pobres altamente endividados
6.	Aumentar a exportação de bens isentos de tarifas provenientes dos países menos avançados, de 190 para 440
7.	Criar zonas económicas e comerciais sino-africanas adicionais
8.	Enviar peritos chineses para África e formar profissionais africanos em agricultura, saúde, educação, ciência e tecnologia

⁴ Africa-China trading relationship, update 05.02.2008. https://www.givengain.com/unique/tralac/pdf/20080205_Africa-Chinaupdate2008.pdf.

⁵ Cimeira de Pequim 2006, http://english.focacsummit.org/2006-11/04/content_4978.htm.

Apesar dos valores oficiais da ajuda chinesa serem distorcidos por concepções diferentes daquilo que se entende por «ajuda» nos critérios da OCDE, sabemos que África ocupa a maior percentagem de ajuda ao desenvolvimento concedida pela China (44%)⁶. Estas iniciativas são apoiadas por instituições financeiras como o Eximbank, que em 2006 ultrapassou o Banco Mundial em África, com a concessão de créditos no valor de 12 mil milhões de dólares. A ajuda chinesa é na sua maioria bilateral e exclusivamente baseada na abordagem de projectos, normalmente parte integrante de acordos mais vastos que incluem outros tipos de cooperação. Os principais receptores da ajuda chinesa em África são Angola, o Sudão, a Tanzânia, a Zâmbia e a Etiópia⁷.

O Governo chinês anunciou três pacotes de alívio à dívida externa dos países africanos, em 2000, 2005 e 2006. Os montantes situam-se na ordem dos 1,38 mil milhões de dólares e abrangem 31 países africanos.

Motivações

Através de uma diplomacia de *soft power* que combina a não-interferência política e a utilização de incentivos económicos com uma retórica que enfatiza a existência de uma cooperação com benefícios mútuos, de uma amizade histórica e de uma igualdade entre as partes, a China tem sido capaz de se impor como um parceiro de desenvolvimento alternativo para muitos países africanos. O envolvimento da China em África apresenta um conjunto diversificado de motivações, que se reflecte nas relações estabelecidas, as quais vão desde a cooperação política (nos assuntos internacionais e entre organizações políticas), à cooperação económica (exploração de recursos e acordos financeiros) e à cooperação nos sectores da educação, recursos humanos, ciência, cultura, saúde, paz e segurança⁸.

Relativamente aos interesses económicos, a relação com os países africanos é, em grande parte, motivada pela necessidade de alimentar a economia com energia e matérias-primas que permitam sustentar o rápido crescimento chinês.

⁶ ALDEN, Chris (2007): *China in Africa*. Cape Town, 30.10.2007.

⁷ DAVIES, P. (2007): *China and the End of Poverty in Africa – toward Mutual Benefit?* Diakonia, Set. 2007.

⁸ Estas áreas constam do livro branco da política chinesa para África: *China's African Policy*, Jan. 2006. http://www.gov.cn/misc/2006-01/12/content_156490.htm.

Actualmente, cerca de 30% das importações petrolíferas chinesas provêm de África⁹, em resultado do reconhecimento da instabilidade das fontes energéticas do Médio Oriente e de uma política de obtenção de recursos dos países em desenvolvimento através de acordos governamentais (desde 1993). Na verdade, o aumento da importância da China em África é parte integrante de um fenómeno mais global, de abertura e crescimento económico chinês, que se manifesta no aparecimento deste país como um investidor importante à escala mundial e como o mercado de maior crescimento ao nível planetário, através de um aumento exponencial das importações e das exportações¹⁰.

A competição por outros recursos naturais, como minérios, madeira ou pescas, em conjunto com a abertura de novos mercados para os produtos chineses, são factores importantes de diversificação do envolvimento chinês em África. No geral, é um mercado atractivo para a China porque muitos países africanos necessitam exactamente do tipo de produtos que encontram actualmente dificuldades de escoamento no mercado interno¹¹; porque os países africanos não dispõem de capacidade suficiente para explorar e controlar os seus recursos naturais; dependem do investimento e *expertise* externos para assegurarem muitas das tarefas indispensáveis ao seu desenvolvimento; e porque existe menor competição e estrangulamentos legais do que noutras partes do mundo.

O apoio ao investimento externo por parte de instituições financeiras chinesas e uma série de incentivos às empresas chinesas por parte do Governo (deduções fiscais, por exemplo) faz com que estas tenham muitas vezes vantagens comparativas

relativamente aos concorrentes dos países ocidentais na obtenção de contratos, como se verifica no caso da construção e reabilitação de infra-estruturas.

Existem também motivações estratégicas e políticas importantes. Uma delas tem a ver com o isolamento de Taiwan, assegurando o maior número de apoios possíveis para a política de «uma China unificada». Se há cerca de uma década este objectivo se traduzia na retirada de ajuda externa e no rompimento de laços com os países africanos que não o apoiassem, os anos recentes registaram uma abordagem mais flexível, baseada no pragmatismo e na acção diplomática, com bons resultados. Depois de o Senegal se ter afastado de Taiwan em Outubro de 2005 e o Chade em Agosto de 2006, menos de um punhado de países em África não alinha com o governo de Pequim nesta questão (incluindo São Tomé e Príncipe).

Outra motivação estratégica diz respeito ao facto de a China pretender aumentar a sua influência internacional, assumir-se como actor global e, nesse quadro, como a voz dos países em desenvolvimento junto dos países desenvolvidos, das instâncias de governação global e dos vários *fora* multilaterais. Isto verificou-se já na Organização Mundial do Comércio no que diz respeito à existência de barreiras proteccionistas, ou no seio das instituições financeiras internacionais relativamente ao poder de voto dos países em desenvolvimento. Sendo a China o maior país em desenvolvimento do Mundo e tendo África o maior número de países em desenvolvimento, o reforço da cooperação «Sul-Sul» é assumido por Pequim como um aspecto importante deste relacionamento¹².

Se por um lado a China defende os interesses africanos no quadro de reforma dos principais órgãos da ONU, por outro lado, a actuação dos países africanos na Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas tem igualmente sido favorável a Pequim¹³.

⁹ Angola é principal fornecedor de petróleo à China, tendo ultrapassado a Arábia Saudita em 2006. Angola e o Sudão representam cerca de 15% das importações chinesas de petróleo. A expansão regista-se também na África Ocidental, com importantes aquisições petrolíferas na Nigéria.

¹⁰ Entre 1981 e 2006, as importações chinesas cresceram em média 15,4% por ano, o que representa o maior aumento registado num país neste período. Tornou-se um dos três maiores importadores mundiais a partir de 2004. Entre 2000 e 2005 o investimento externo chinês cresceu em média 65,6%, prevendo-se que atinja os 60 mil milhões de dólares em 2010 (fonte: UNIDO).

¹¹ Em 2006, cerca de 58% das exportações chinesas para África eram de produtos electrónicos e de alta tecnologia, o que aponta para uma certa complementaridade entre os dois actores que pode originar benefícios mútuos.

¹² WENPING, He (2007): *The Balancing Act of China's Africa Policy*, China Security, vol.3 No.3, pp.23-40. www.wsichina.org/cs7_2.pdf.

¹³ Neste órgão, em 2004, os países africanos ajudaram a bloquear duas propostas dos EUA contra a actuação da China no campo dos Direitos Humanos. *Fifty years of China-Africa Friendly Relations: Cooperation Is the Common Need of the Two Sides*, 02/11/2006, http://www.china.com.cn/international/txt/2006-11/02/content_7310078.htm.

Os países africanos representam actualmente um terço dos países membros da ONU, pelo que o seu apoio é importante para os objectivos chineses em várias áreas.

Verifica-se também, nos últimos anos, uma tendência para a China tentar promover uma maior credibilidade no plano internacional: por exemplo, o facto de ser o membro permanente do Conselho de Segurança da ONU que contribui com mais tropas para as operações de paz, ou o facto de ter mudado a retórica de apoio relativamente ao regime sudanês (até 2004) para assumir uma posição de aceitação da força internacional de paz a partir de 2006. A China nomeou um representante especial para o Sudão em Abril de 2007 e a pressão de Pequim terá sido em boa parte responsável pela aceitação do plano de Kofi Annan pelas autoridades sudanesas. Estes avanços, apesar de tímidos, revelam uma mudança na forma como Pequim prossegue os interesses da política externa nacional no seio das instituições multilaterais.

A lógica de não-interferência nos assuntos internos dos países africanos parece ser cada vez mais difícil de conciliar com as ambições da China de ser considerada um actor de projecção, responsabilidade e influência globais. A transição de uma política restrita de não-interferência, para uma abordagem mais alargada de «não-indiferença», tal como é defendido pela ONU e pela própria União Africana, está ainda longe mas pode ser um aspecto a considerar pela política externa chinesa.

Por outro lado, as autoridades chinesas começam também a obter uma percepção concreta do que significa actuar em contextos instáveis e de conflitualidade, como demonstram os incidentes em Abril de 2007 na Etiópia (quando as guerrilhas de Ogaden atacaram uma exploração de petróleo e assassinaram nove trabalhadores chineses), ou a situação no Delta do Níger, onde a exploração dos recursos naturais origina com frequência incidentes violentos. Isto demonstra que os investimentos só são rentáveis e sustentáveis se for assegurado um nível mínimo de segurança, sendo esta uma área onde a diplomacia chinesa também terá de estar presente. A exclusão do Sudão e da Nigéria da lista de países onde as empresas

chinesas são encorajadas a investir é um sinal deste reconhecimento¹⁴.

Impactos

A controvérsia sobre o envolvimento chinês em África tem fundamentos reais, nomeadamente no que respeita a alguns impactos sociais e ambientais menos positivos. Importa, por isso, analisar alguns dos efeitos, positivos e negativos do aumento da cooperação, do comércio e dos investimentos chineses em África nos últimos anos.

Crescimento económico

Os países africanos têm, no geral, conseguido manter uma taxa média de crescimento significativa nos últimos cinco anos, acima da média mundial, calculando-se que entre 1% a 2% desse crescimento seja devido ao comércio e investimentos chineses no continente. Quando se questiona a eficácia da ajuda chinesa em África, as autoridades chinesas respondem com pragmatismo: é eficaz porque tem resultados concretos e fornece rapidamente aos países africanos ferramentas importantes para o seu desenvolvimento.

Nos principais países africanos que cooperam com a China, o facto de a ajuda e investimentos chineses se situarem em áreas negligenciadas pelos doadores ocidentais ou raramente abrangidas pelas instituições financeiras multilaterais, tem permitido levar a cabo acções em sectores fundamentais e reavivar planos nacionais de desenvolvimento que tinham sido abandonados devido à falta de apoio externo. A penetração nestes sectores – como o desenvolvimento rural, os sistemas de telecomunicações, ou as infra-estruturas em geral – confere à China o acesso à exploração de recursos, nomeadamente ao petróleo, que é ainda largamente controlado pelas multinacionais ocidentais¹⁵.

¹⁴ Sudan Tribune, *Iran, Sudan and Nigéria removed from China incentive list*, 02.03.2007.

¹⁵ As empresas chinesas têm dificuldade em penetrar num meio em que os rivais do Ocidente – como a ExxonMobil, a Shell e outros – estão implantados há décadas. A China está presente apenas numa pequena fracção do crude existente no continente africano e, com excepção de alguns projectos maiores no Sudão, Angola e Nigéria, a maior parte são concessões de pequena dimensão e que não suscitam o interesse das grandes multinacionais. Estas apostam claramente na exploração *offshore* e em águas profundas, para as quais a China não possui ainda capacidade técnica.

Os investimentos chineses, que muitas vezes se apresentam fundidos numa perspectiva abrangente da cooperação para o desenvolvimento, têm reflexos importantes no desenvolvimento, particularmente na construção de infra-estruturas de transporte (estradas e caminhos-de-ferro), de energia (barragens) e infra-estruturas sociais básicas (escolas e centros de saúde), como demonstra o caso de Angola. Isto verifica-se igualmente em regiões e países onde os riscos são muitas vezes considerados demasiado elevados pelos investidores ocidentais, como o Burundi, a Libéria, a Serra Leoa, a RD Congo, entre outros.

Ao nível das matérias-primas, o processo de industrialização chinês tem contribuído para um aumento dos preços mundiais dos recursos naturais. Mesmo quando o crescimento na importação de certos produtos africanos tem pouco significado para a China, pode ter uma importância elevada para as economias africanas, como acontece actualmente com o algodão na África ocidental (Burkina Faso, Benim e Mali fornecem 20% das importações chinesas de algodão), com o cacau na Costa do Marfim ou com o café e o chá no Quênia.

Na prática, os investimentos chineses podem ter efeitos positivos de redução dos custos de transacção, de aumento do comércio interno e intra-regional, ou de apoio indirecto aos governos africanos para se tornarem mais eficazes no fornecimento de serviços sociais básicos à população (como energia, saúde ou educação).

Por outro lado, a atracção africana pelo modelo de desenvolvimento chinês como um *roadmap* potencial do seu próprio crescimento é evidente, mas acarreta riscos, uma vez que descarta os elementos negativos desse modelo. Para além de ser uma realidade social e económica diferente, a China enfrenta problemas internos significativos no que respeita ao aumento das desigualdades sociais e desequilíbrios regionais, de exclusão de vastos sectores da população, de erosão do sistema de segurança que garantia a empregabilidade da população, etc. No entanto, isto não significa que os países africanos não possam retirar lições da experiência chinesa de crescimento rápido e explorar também esse crescimento para

concretizar novas oportunidades económicas.

Maior espaço negocial

O apoio chinês ao desenvolvimento africano faz-se segundo interesses bilaterais próprios e segundo uma proclamada lógica de não-interferência nos assuntos internos dos Estados. Assim, esta actuação tem sido criticada em várias instâncias internacionais pelo facto de não incluir critérios de condicionalidade no que respeita à democracia e aos direitos humanos, fornecendo, na prática, apoio político e financeiro a regimes ditatoriais como no Sudão ou no Zimbabué. Na perspectiva de muitos africanos, a China apresenta porém uma maior coerência na sua postura, na medida em que assume uma posição de não se imiscuir nos assuntos internos dos Estados, preferindo focalizar-se no incremento das relações económicas. A posição europeia e dos EUA tem sido fragilizada pelo assumir de posições divergentes e contraditórias consoante os interesses próprios. É o caso da imposição de condicionalidades relativamente à democracia ou à corrupção em alguns países africanos, não aplicando esses princípios de forma tão estrita noutros países onde existem fortes interesses económicos (vejam-se, por exemplo, os interesses petrolíferos norte-americanos na Guiné Equatorial). Para além disso, vários líderes africanos insurgem-se contra uma abordagem que parece pretender «comprar» a boa governação, uma vez que esta perspectiva já provou não ter resultados significativos no impulsionamento de reformas internas ou na construção de culturas democráticas.

O chamado «Consenso de Pequim», baseado na não-interferência e na tentativa proclamada de evitar os erros das antigas potências coloniais, tem uma boa receptividade junto das elites africanas, sejam elas democráticas ou não, apresentando-se assim como uma alternativa ao «Consenso de Washington» preconizado pelo Banco Mundial, FMI e doadores ocidentais. Muitos dos discursos ocidentais, que apresentam a China como uma ameaça aos interesses ocidentais e ao próprio desenvolvimento de África, não têm em devida atenção a perspectiva histórica de evolução da China na economia política global e a contextualização das suas políticas na ordem internacional neo-liberal.

Desta forma, o modelo de actuação chinês tem permitido à generalidade dos países obter um maior espaço para prosseguirem os seus próprios modelos e prioridades de desenvolvimento, «não colocando todos os ovos no mesmo cesto», ou seja, negociando com diversos parceiros segundo os seus próprios interesses e aproveitando a competição para obter benefícios. O caso de Angola é paradigmático, uma vez que as linhas de crédito chinesas permitiram ao governo angolano prosseguir no caminho da reconstrução pós-conflito e recusar, em 2004, um acordo com o FMI, que significaria a imposição de um modelo de gestão macroeconómica diferente do que era pretendido internamente. No plano político, por exemplo, Laurent Gbagbo conseguiu aprofundar os laços com a China após uma deterioração das relações entre a Costa do Marfim e o tradicional parceiro francês, depois do conflito iniciado em 2002. Apesar de poder, em alguns casos, contribuir para prolongar regimes autocráticos (como, por exemplo, o do Zimbabué), a possibilidade de diversificação dos parceiros externos tem, inegavelmente, potencialidades para gerar efeitos positivos na maioria dos países africanos.

Novo endividamento externo?

Teoricamente, os créditos chineses, disponibilizados em troca de matérias-primas, poderão representar a longo-prazo um endividamento de vários Estados, englobando custos elevados para estas economias. Se um relatório de 2006 do Banco Mundial alerta para a grande assimetria no relacionamento comercial e de investimento entre a China e África, incluindo o perigo de criação de uma nova onda de endividamento dos países africanos, já um estudo conduzido pela OCDE considera haver poucos indícios que apontem para a criação de dívidas insustentáveis¹⁶. A China afirma ter em consideração o potencial dos países africanos numa perspectiva de longo-prazo, mais do que a sua capacidade imediata de saldar dívidas.

Assim, a relação entre os custos a longo-prazo destes empréstimos e os benefícios para o desenvolvimento dos países é algo

que não é consensual e que tem suscitado debates sobre quais as práticas responsáveis de concessão de empréstimos a países em desenvolvimento. Contudo, os acordos entre a China e alguns governos africanos podem representar retrocessos relativamente a algumas iniciativas multilaterais, como ilustra o caso da R.D. Congo¹⁷. O anúncio de um empréstimo chinês no valor de 8 mil milhões de dólares prejudicou as negociações de perdão da dívida acumulada durante a governação de Mobutu Sese Seko, no quadro da iniciativa para os Países Pobres Altamente Endividados (HIPC), uma vez que esta exige a inexistência de novas contracções de dívida. O empréstimo será pago em 30 anos através de recursos minerais e envolve a construção de estradas, caminhos-de-ferro, clínicas e universidades, em troca da aquisição de 68% da empresa estatal de cobre Gécamines por companhias chinesas.¹⁸

Emprego, comércio e indústria locais

Os investimentos chineses são realizados na sua maioria por empresas chinesas e com mão-de-obra daquele país. Apesar das estimativas variarem, cerca de 80 mil chineses estarão, segundo dados oficiais, a trabalhar em África. Não obstante o trabalho chinês em projectos de infra-estruturas ter sido essencial para competir por contratos e para assegurar o cumprimento rápido dos projectos, esta forma de actuação suscita apreensão, na medida em que não contribui para a criação de emprego local¹⁹. Mesmo quando gera empregabilidade, os baixos padrões no que respeita aos salários e direitos dos trabalhadores começam a fomentar descontentamento, como aconteceu em Maio último na Zâmbia.

¹⁷ Ver *China Outdoes Europeans in Congo*, Voices of the South on Globalization, No.2 2008. www.fes-globalization.org/voices_of_the_south_february08.pdf

¹⁸ Financial Times Special Report, *Africa-China Trade*, 24/01/2008.

¹⁹ A inexistência de condições impostas pelos países africanos contribui para esta situação e contrasta com a actuação de outros países em desenvolvimento: o Brasil, por exemplo, obriga a que dois terços da força de trabalho utilizada nos investimentos externos seja local. É necessário, porém, que exista igualmente capacidade por parte dos países africanos para cumprir essas condições; no caso de Angola, as empresas angolanas têm dificuldade em preencher os 30% que lhes estão destinados pela linha de crédito chinesa.

¹⁶ Financial Times Special Report, *Africa-China Trade*, 24/01/2008.

Para além dos contratos públicos de construção de infra-estruturas ou de exploração mineira, a nova imigração chinesa em África é também constituída por pequenos negociantes que vivem do comércio, o que tem originado algumas reacções negativas por parte das populações africanas, ameaçadas no seu comércio tradicional pela presença das lojas e produtos chineses. Se estes produtos permitem às populações africanas terem acesso barato a novas tecnologias ou a vestuário, também prejudicam as indústrias africanas particularmente no sector têxtil. Tanto a China como os países africanos têm indústrias de mão-de-obra intensiva, pelo que existe uma competição entre ambos em alguns sectores, cujo resultado se manifesta em efeitos negativos para a produtividade e competitividade dos países africanos. A negociação de quotas para os têxteis chineses por parte da África do Sul revela uma consciencialização crescente para este problema.

Sustentabilidade

Os impactos sociais e ambientais de muitos projectos chineses em África estão ainda por avaliar. Um relatório do Parlamento Europeu refere que a China continua a importar ilegalmente marfim e madeira de países africanos e que vários projectos chineses têm causado desequilíbrios ambientais, como a Barragem de Merowe no Sudão²⁰. As acusações de ausência de transparência em vários contratos têm originado uma maior consciencialização do Governo chinês face à necessidade de promover uma maior responsabilidade social para melhorar a reputação destas empresas nos mercados africanos. Alguns avanços são já visíveis: o Ministério do Comércio introduziu regulamentação para forçar as empresas chinesas a actuar com maior responsabilidade no exterior e algumas empresas começam já a revelar publicamente as suas contas.

A manutenção das infra-estruturas reabilitadas é um outro problema não equacionado nestes investimentos e que pode prejudicar a sua sustentabilidade, sendo um factor importante a ponderar pelos actores africanos na assinatura

destes contratos e nas negociações com outros doadores. A qualidade dos investimentos depende também muito da capacidade de monitorização e dos sistemas de inspecção nos países receptores, que na maior parte dos países africanos apresenta grandes fragilidades.

Em conclusão, o empenhamento chinês representa riscos reais para os países africanos – de *dumping*, de pilhagem dos recursos naturais, de enfraquecimento das produções locais – mas também oportunidades significativas, cabendo-lhes o papel de orientarem essa parceria no sentido do seu próprio desenvolvimento e do estabelecimento de regras de cooperação. Isto abrange, por exemplo, o quadro da regulamentação laboral, de regras ambientais, de critérios de qualidade, de fomento do investimento nos sectores produtivos, de imposição de condições relativamente à transferência de tecnologia e à formação de quadros locais, de inclusão de medidas que minimizem os impactos sociais dos investimentos, entre outras. Em países onde existem padrões ambientais e leis laborais estabelecidas, como no caso da África do Sul, as empresas chinesas terão de cumprir as regras como qualquer outro investidor. A concepção de políticas nacionais que apoiem a capacidade das indústrias e empresários locais colaborarem com os investidores chineses e outros investidores externos é outro aspecto importante para garantir um reforço do sector privado. Em todos estes aspectos, a América Latina apresenta exemplos e lições importantes que podem ser aproveitadas pelos africanos.

O levantamento de preocupações ambientais e sociais deve ser efectuado primordialmente pelos países africanos em seu próprio benefício, mais do que pelos actores ocidentais. Estabelecer «as regras do jogo» no relacionamento com a China significa desenvolver uma abordagem mais estratégica e um maior consenso africano sobre esta parceria (nomeadamente no seio dos organismos regionais e continentais de integração); assegurar um quadro de monitorização e regulamentação das práticas de investimento; e gerir os acordos com a China em benefício das populações africanas, para que não seja um relacionamento que sirva apenas as elites políticas e económicas.

²⁰ EP Draft Report on *China's Policy and its effects on Africa*, 27.11.2007, p.10.

A questão não é tanto se África é beneficiada ou prejudicada pela actuação chinesa, mas quais os africanos que dela beneficiam, quais os sectores e em que circunstâncias.

A China começa também a enfrentar desafios de vária ordem neste relacionamento. Como exemplos, refira-se a necessidade de construir uma imagem mais favorável relativamente aos impactos sociais e ambientais dos seus projectos, ou a dificuldade crescente de controlar a actuação chinesa no seu todo, uma vez que o fluxo de pequenos empresários, comerciantes e migrantes chineses em África é cada vez mais significativo e ultrapassa o relacionamento forjado pelas elites até ao presente. Isto verifica-se igualmente no que respeita à realidade diversa dos países africanos: se a abordagem de *soft power* resultou em casos como Angola ou Sudão, nos quais as elites estatais detêm o controlo sobre o acesso às fontes petrolíferas, poderá não ser assim em países como a Nigéria, onde o controlo governamental sobre o Delta do Níger é cada vez mais questionado por diversos grupos sociais e económicos. Assim, algumas vozes antecipam várias transformações futuras no relacionamento da China com África: a transição de um relacionamento de elites para um maior envolvimento das populações, a extensão das relações oficiais ao sector privado (no sentido de envolver mais órgãos não-governamentais) e o alargamento das relações bilaterais a um maior relacionamento multilateral²¹.

E agora, Ocidente?

Em termos globais, a actual presença chinesa em África representa grandes desafios para os doadores tradicionais, nomeadamente para a UE, que continua a ser, no seu conjunto (Comissão Europeia e Estados membros) o maior doador e parceiro comercial do continente africano.

Numa primeira análise, os dois «modelos» parecem inconciliáveis: uma China que privilegia a actuação bilateral sem grandes preocupações de coordenação com outros doadores, com uma abordagem da cooperação centrada nos negócios e no

fomento de benefícios económicos mútuos; e uma UE cada vez mais envolvida em esquemas de coordenação e harmonização, com uma concepção de cooperação marcada ainda em alguns casos pelo assistencialismo e com a prossecução de condicionalidades políticas na atribuição da ajuda. Se muitas vezes o continente africano aparece aos olhos europeus como fonte de conflitos, de insegurança e de pobreza extrema, o envolvimento chinês veio centrar-se na existência de oportunidades importantes nesse mesmo continente.

Para a generalidade das elites africanas, este é um aspecto muito positivo da actuação chinesa, enquanto os elementos menos positivos são encarados, até certo ponto, como sendo similares aos erros ocidentais – por exemplo, no que respeita a subsídios que distorcem as regras comerciais, ao fornecimento de armas, à existência de incoerências na política externa, etc. Neste quadro, o receio ocidental de perder influência económica nos países africanos e de ver destruídos os esforços para estabelecer uma maior transparência, mais respeito pelos direitos humanos e melhores padrões ambientais e de governação deverá começar, desde logo, por uma abordagem mais coerente da parte dos doadores ocidentais e pelo cumprimento dos compromissos assumidos internacionalmente em matéria de ajuda ao desenvolvimento.

Se a competição é um facto inevitável, uma maior cooperação entre estes dois actores globais é igualmente desejável, quer no que respeita a iniciativas de actuação directa no continente africano, quer relativamente a questões globais – como as alterações climáticas, a energia, a segurança, entre outras – que afectam a UE, a China e a África. Alguns efeitos perversos atribuídos à presença chinesa em África são, na realidade, efeitos institucionais e estruturais provocados por uma globalização desregulada, pelo que o enfoque não pode ser apenas na «regulação da China» mas também das forças globalizadoras que têm impacto nas populações e na ecologia em África. O actual momento de reforço das relações UE-África (com a adopção de uma Estratégia Conjunta na Cimeira realizada em Dezembro de 2007 durante a Presidência Portuguesa da UE), das relações sino-africanas e das relações UE-China, é uma oportunidade para avançar numa forma de diálogo tripartido.

²¹ WEIZHONG, Xu (2007): *China's Role in Africa*, EU-ISS Annual Conference on Effective Multilateralism, Paris, 22-23/11/2007.

No entanto, a tentação de a UE se apresentar como o «modelo» desta relação triangular deverá ser evitada, tentando não só encorajar a China a aderir às iniciativas e princípios consagrados internacionalmente, mas sobretudo, a colaborar conjuntamente para o desenvolvimento de África através de políticas e programas concretos que vão de encontro às prioridades estabelecidas pelos países africanos.

Neste contexto, a UE tem dado sinais de interesse crescente em estabelecer um diálogo mais regular com a China e uma relação triangular mais forte, estando prevista para o final de 2008 a publicação de uma Comunicação da Comissão Europeia (CE) sobre este tema. A 28 de Junho de 2007, numa conferência promovida pela CE em Bruxelas, tentou-se explorar as possibilidades de uma cooperação UE-China com a África, tendo sido enumerados alguns domínios em que a China e a UE poderiam trabalhar conjuntamente: a reforma do sector da segurança na República Democrática do Congo, o processo de Kimberley e FLEGT²² – dois programas destinados a assegurar a legalidade do comércio de diamantes e de madeira, respectivamente, mas também, e acima de tudo, a reforma das infra-estruturas. Neste domínio, pensa a Comissão Europeia, a UE desfruta de uma experiência considerável que poderá complementar os vastos recursos chineses neste sector – e que ultrapassam em muito em muito os montantes da Parceria UE-África para Infra-Estruturas²³, lançada em Outubro de 2007 –, nomeadamente assegurando uma maior adequação dos projectos às realidades locais, contribuindo para a sustentabilidade das infra-estruturas ou ainda complementando esses projectos com *inputs* técnicos importantes.

Mas nem tudo é pacífico neste diálogo. A China exprimiu por diversas vezes dúvidas quanto aos reais objectivos do envolvimento europeu em África, devido ao passado colonial. Em Abril de 2008, o Parlamento Europeu aprovou um relatório no qual são feitas várias críticas à política

chinesa em África, nomeadamente pelo facto de trocar investimentos pelo apoio dos países africanos na questão de Taiwan. Apela igualmente a que a UE pressione a China no seu papel de fornecedor de armas a vários regimes africanos, como é o caso do Sudão e do Zimbabué. A Declaração Conjunta da 10ª Cimeira UE-China, realizada em Novembro de 2007, estabelece que os dois continuarão o diálogo sobre as questões africanas e explorarão canais e mecanismos efectivos para cooperar de forma tripartida, reconhecendo, desta forma, que a cooperação em África é um enorme teste à cooperação UE-China enquanto parceiros estratégicos globais.

No campo da ajuda ao desenvolvimento, o apoio chinês tem sido criticado em várias instâncias internacionais pelo facto de não incluir critérios de condicionalidade no que respeita à democracia e aos direitos humanos e também por utilizar os fundos de desenvolvimento para ajudar as empresas chinesas em África, em vez de fornecer ajuda não-ligada. Sendo simultaneamente doador e beneficiário da ajuda internacional, a presença da China no sector da ajuda gera contradições: por um lado, é subscritora da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda numa lógica de beneficiário, enquanto por outro lado, o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE pretende fomentar o diálogo com este actor emergente para que seja possível no futuro a inclusão dos montantes concedidos pela China na contabilização da ajuda internacional. Se por um lado a ajuda chinesa é menos burocratizada, mais flexível e acompanhada de um diálogo de igual para igual, por outro lado tem-se verificado que os actores chineses são por vezes surpreendidos por determinadas realidades do continente, pelo que a «experiência africana» da Europa pode ser uma mais-valia importante na construção desta cooperação triangular.

²² Forest Law Enforcement, Governance and Trade.

²³ <http://www.africa-union.org/root/AU/Conferences/2007/october/IE/EU/iE/IE.htm>. No quadro desta Parceria com África, a UE destinou 7,2 mil milhões de euros para o período 2008-2013.

Face a estas novas realidades, impõe-se igualmente uma reflexão e revisão profundas das estratégias e políticas de cooperação tradicionais, no quadro da construção de uma nova geografia da ajuda internacional, em que novos doadores (como a China, Índia, Brasil, Turquia e Coreia) oferecem fortes fontes alternativas de apoio aos países em desenvolvimento, desiludidos com os resultados da ajuda dos chamados «doadores tradicionais». Esta nova estruturação da ajuda, com a criação de pontes de diálogo e de princípios comuns de actuação entre os «novos» e os «velhos» centros de poder na ordem internacional, interliga-se inevitavelmente com as questões da governação global, nas quais a reforma das Nações Unidas e a revisão dos modelos de gestão nas grandes organizações financeiras internacionais assumem particular relevância. ■



Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais
Largo de S. Sebastião, 8
1600-762 Lisboa
Telefone +351 21 030 67 00
Fax +351 21 759 39 83
Email ieei@ieei.pt

Para saber mais

Davies, P. (2007): *China and the End of Poverty in Africa – toward Mutual Benefit?* Diakonia, Sundbyberg, September 2007.

http://www.diakonia.se/documents/public/NEWS/China_and_the_end_of_poverty_in_Africa_2.pdf

Goldstein, A. et al (2006): *The Rise of China and India: What's in it for Africa?* Summary, OECD, Paris.

<http://www.oecd.org/dataoecd/54/62/36905545.pdf>

Holstag, J. (2007): "Friendly Giant? China's Evolving Africa Policy". *Asia Paper* vol. 2 (5), BICCS Background Paper, 24 August 2007.

<http://www.vub.ac.be/biccs>

Huse, M.D.; Muyakwa, S. (2008): *China in Africa: Lending, Policy Space and Governance*. EURODAD Report.

http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/China_in_Africa.pdf

Kurlantzick, J. (2006): "Beijing's Safari – China's move into Africa and its implications for aid, development and governance". *Policy Outlook*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington.

http://www.carnegieendowment.org/files/kurlantzick_outlook_africa2.pdf

Looy, J.V.D (2006): "Africa and China: A Strategic Partnership?" *ASC Working Paper 67*, African Studies Centre, Leiden.

<http://www.ascleiden.nl/Pdf/wp67.pdf>

Manji, Firoze, Marks, Stephen (2007): *African Perspectives on China in Africa*. Fahamu.

http://www.fahamu.org/downloads/cia_download.pdf

Melville, C.; Owen, O. (2005): *China and Africa: a New Era of "South-South" Cooperation*. Open Democracy, May.

http://www.opendemocracy.net/globalization-G8/south_2658.jsp

Sautman, B. (2007): "Friends and Interests: China's Distinctive Links with Africa". Center on China's Transnational Relations, *Working Paper No. 12*, The Hong Kong University of Science and Technology.

http://findarticles.com/p/articles/mi_qa4106/is_200712/ai_n24393253

Wild, L.; Mephram, D. (eds) (2006): *The New Sinosphere – China in Africa*. Institute for Public Policy Research

www.ippr.org/articles/index.asp?id=2419